T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI

TÜRKİYE'DE BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER
ve
KAMU İHALE KURUMU ÖRNEĞİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Hazırlayan
Elvan UYGUR

Tez Danışmanı
Doç. Dr. Hikmet KAVRUK

ANKARA
2007

T.C. GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ'NE

Elvan UYGUR' a ait olan 'Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler ve Kamu İhale Kurumu Örneği isimli çalışma;

29.01.2007 tarihinde jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Yönetim Bilimleri Bilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

(İmza)
Başkan
Akademik Unvanı, Adı Soyadı

Prof. Dr. Zehra ODYAKMAZ

(İmza)

Üye
Akademik Unvanı, Adı Soyadı

Prof. Dr. Bahtiyar AKYILMAZ

(İmza)

Üye
Akademik Unvanı, Adı Soyadı (Danışman)

Doç. Dr. Hikmet KAVRUK

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER……...i

KISALTMALAR……..vi

GİRİŞ……..1

BİRİNCİ BÖLÜM

DÜNYADA - TÜRKİYE'DE DÜZENLEYİCİ DEVLETE GEÇİŞ SÜRECİ ve

DÜZENLEYİCİ DEVLETİN YAPI TAŞLARI OLAN BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN DÜNYADAKİ ÖRNEKLERİ

1. DÜZENLEYİCİ DEVLETE GEÇİŞ SÜRECİ…….…..6

1.1. Dünyada Devlet Anlayışındaki Değişim Süreci……6
1.2. Türkiye'de Müdahaleci Devletten Düzenleyici Devlete Geçiş Süreci……...18
1.2.1. Ulusal Ekonomiye Geçiş Dönemi……...18
1.2.2. Özel Sektör Öncülüğünde Sanayileşme……..20
1.2.3. Planlı Kalkınma Dönemi…….22
1.2.4. Ekonomik Krizler ve Sonrası……..25
1.2.5. Bugün Türkiye'de Devlet ve Konumu……27

2. DÜZENLEYİCİ DEVLETİN YAPI TAŞLARI OLAN BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN DÜNYADAKİ ÖRNEKLERİ…….28

2.1. Genel Olarak Bağımsız İdari Otoriteler……28
2.2. Bağımsız İdari Otoritelerin Dünyada Kurulma ve Yaygınlaşma Sebepleri..…….……...31
2.3. Bağımsız İdari Otoritelerin Dünyadaki Örneklerinin İncelenmesi…….....37
2.3.1. ABD ve İngiltere: Bağımsız İdari Otoriteler Konusunda Öncü Ülkeler……...38
2.3.1.1. ABD Deneyimi…….38
2.3.1.2. İngiltere Deneyimi……45
2.3.2. Avrupa Birliği'nde Bağımsız İdari Otoriteler……..48
2.3.2.1.Bazı Avrupa Birliği Ülkelerinde Uygulamalar..50
2.3.2.1.1. Almanya Örneği…….50
2.3.2.1.2. İtalya Örneği……...52
2.3.2.1.3. Fransa Örneği……..54

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN KURULUŞU, YAPISI ve ÖZELLİKLERİ

1. TÜRKİYE'DE BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN KURULUŞU……..65
1.1. Ülkemizde Bağımsız İdari Otoritelerin Gelişim Seyri…… 65
1.1.1. Ortaya Çıkış Dönemi….....65
1.1.2. Gelişme Dönemi…….67
1.1.3. Yaygınlaşma Dönemi…….68

1.2. Türkiye'de Bağımsız İdari Otoritelerin Kurulma ve Yaygınlaşma Gerekçeleri…….....70
1.3. Türkiye'de Bağımsız İdari Otoritelerin Sınıflandırılması…….....79
1.3.1. Yapılan Regülâsyon Özelliğine Göre Bağımsız İdari Otoriteler…….79
1.3.2. Faaliyet Alanına Göre Bağımsız İdari Otoriteler……....80

2. ÜLKEMİZDEKİ BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN YAPISI ve GENEL ÖZELLİKLERİ……80

2.1.Bağımsız İdari Otoritelerin Yapısal Özellikleri…….....80
2.1.1. Statüleri……81
2.1.1.1. Kanunla Kurulma……...81
2.1.1.2. Kamu Tüzel Kişiliği……..82
2.1.1.3. Bağımsızlık……83
2.1.2. Örgütlenmeleri…….....91
2.1.2.1. Karar Organı(Kurul)……..91
2.1.2.2. Yürütme Organı (Başkanlık)……....106
2.1.2.3. Hizmet Birimleri……..109
2.1.3. Bütçeleri…….....110
2.1.4. Personel Rejimleri……...120
2.1.5. Denetimleri ……127
2.1.5.1. İç Denetim……127
2.1.5.2. Dış Denetim…….127
2.1.5.2.1. Yargı Denetimi……..128
2.1.5.2.2. Mali Denetim…….130
2.1.5.2.3. Faaliyet Denetimi……..134

2.2. Bağımsız İdari Otoritelerin İşlevsel Özellikleri……...136
2.2.1. Düzenleme Yetkisi…….137
2.2.2. İzleme ve Denetim Yetkisi…….....139
2.2.3. Görüş Bildirme ve Öneride Bulunma Yetkisi……....141
2.2.4. Yaptırım Uygulama Yetkisi……...142

2.2.5. Uyuşmazlık Çözme Yetkisi……..146

3. BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN TÜRK KAMU YÖNETİMİ İÇİNDEKİ YERİ……..147

3.1. Devlet Teşkilatı İçindeki Konumları…….147
3.2. İdari Teşkilat İçindeki Konumları…….148
3.3. İdarenin Bütünlüğü İlkesi Doğrultusunda Merkezi İdare ile İlişkileri …….153

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DEKİ BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTE ÖRNEKLERİ

1. SERMAYE PİYASASI KURULU…….160
1.1. Kuruluş Amacı……..160
1.2. Statüsü……...161
1.3. Teşkilat Yapısı……..161
1.4. Görev ve Yetkileri……164

2. RADYO TELEVİZYON ÜST KURULU……..167
2.1. Kuruluş Amacı…… 168
2.2. Statüsü……...169
2.3. Teşkilat Yapısı……..169
2.4. Görev ve Yetkileri…….172

3. REKABET KURUMU……....174
3.1. Kuruluş Amacı……...175
3.2. Statüsü……176
3.3. Teşkilat Yapısı……...177
3.4. Görev ve Yetkileri…….180

4. BANKACILIK DÜZENLEME ve DENETLEME KURUMU……..182
4.1. Kuruluş Amacı……...184
4.2. Statüsü……186
4.3. Teşkilat Yapısı……...186
4.4. Görev ve Yetkileri……..190

5. TELEKOMÜNİKASYON KURUMU……191
5.1. Kuruluş Amacı……...193
5.2. Statüsü……194
5.3. Teşkilat Yapısı……...195
5.4. Görev ve Yetkileri……..198

6. ENERJİ PİYASASI DÜZENLEME KURUMU…….201
6.1. Kuruluş Amacı……...204
6.2. Statüsü……204
6.3. Teşkilat Yapısı……...205
6.4. Görev ve Yetkileri……..208

7. ŞEKER KURUMU……..212
7.1. Kuruluş Amacı……...213
7.2. Statüsü……215
7.3. Teşkilat Yapısı……...216
7.4. Görev ve Yetkileri……..219

8. TÜTÜN, TÜTÜN MAMULLERİ ve ALKOLLÜ İÇKİLER PİYASASI DÜZENLEME KURUMU……...221
8.1. Kuruluş Amacı……223
8.2. Statüsü…….....223
8.3. Teşkilat Yapısı……....223
8.4. Görev ve Yetkileri……...226

9. TÜRKİYE'DE BAŞKA BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTE VAR MI?.....227

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

KAMU İHALE KURUMU

1. ÜLKEMİZDE KAMU İHALE MEVZUATININ TARİHÇESİNE GENEL BİR BAKIŞ……...234

2. YENİ KAMU İHALE YASASININ GETİRDİĞİ EN BÜYÜK YENİLİK: KAMU İHALE KURUMU……..241

2.1. Kamu İhale Kurumunun Kuruluşu ve Kuruluş Nedenleri…….241

3. KAMU İHALE KURUMUNUN HUKUKİ YAPISI ve İŞLEYİŞİ…….249
3.1. Kamu İhale Kurumunun Statüsü……249
3.2. Kamu İhale Kurumunun Örgütlenmesi……..249
3.2.1. Karar Organı (Kamu İhale Kurulu)……..250
3.2.1.1.Kurul Üyelerinin Atanması ve Niteliği……...250
3.2.1.2.Kurul Üyelerinin Göreve Başlaması, Görev Süreleri ve Görevlerinin Sona Ermesi……...252
3.2.1.3.Kurul Üyelerinin Özlük ve Mali Hakları…….254
3.2.1.4.Kurul Üyelerinin Hakları, Yükümlülükleri ve Tabi Olduğu Yasaklar……..255
3.2.1.5.Kurul Toplantıları……....258

3.2.1.5.1. Kurulun Çalışma Usulü, Toplantı ve Karar Yeterlilik Sayısı……...258
3.2.1.5.2. Üyelerin Toplantıya Katılmayacakları Haller……260
3.2.1.5.3. Mazeretsiz Toplantıya Katılmayan Üyelerin Durumu…….261
3.2.1.5.4. Kurul Kararlarının Niteliği……..261

3.2.2. Yürütme Organı (Başkan)……261
3.2.2.1.Kamu İhale Kurumu Başkanının Atanması, Görev ve Yetkileri……..261
3.2.2.2.İkinci Başkanın Seçimi, Görev ve Yetkileri…...263
3.2.2.3.Başkan Yardımcılarının Seçilmesi, Nitelikleri, Görev ve Yetkileri…… 263
3.2.3. Hizmet Birimleri…… 264
3.2.3.1.Ana Hizmet Birimleri…….264
3.2.3.1.1. Yapım İşleri İhalelerini Düzenleme ve İnceleme Dairesi Başkanlığı……265
3.2.3.1.2. Mal Alımları İhalelerini Düzenleme ve İnceleme Dairesi Başkanlığı……266
3.2.3.1.3. Hizmet Alımları İhalelerini Düzenleme ve Denetleme Dairesi Başkanlığı…… 267
3.2.3.1.4. Araştırma, Geliştirme ve Dokümantasyon Dairesi Başkanlığı……268
3.2.3.1.5. Eğitim Dairesi Başkanlığı……268
3.2.3.1.6. İstatistik ve Sicil İnceleme Dairesi Başkanlığı……269
3.2.3.1.7. Uluslar arası İlişkiler ve AB ile Koordinasyon Dairesi Başkanlığı……270
3.2.2.1.2. Danışma Hizmet Birimleri……..270
3.2.2.1.3. Yardımcı Hizmet Birimleri…….271

3.3. Kamu İhale Kurumunun Personeli…….271
3.3.1. Kamu İhale Kurumunun İstihdam Politikası, Personelin Seçimi ve Atanması……..271
3.3.2. Kurum Personelinin Hak, Ödev ve Sorumlulukları.....277
3.3.3. Kurum Personelinin Ücret, Mali ve Sosyal Hakları….280
3.3.4. Kadro, Unvan ve Sayıları…….281

3.4. Kamu İhale Kurumunun Bütçesi……....282
3.4.1. Kurumun Gelirleri……....282
3.4.2. Kurumun Giderleri……...284
3.4.3. Kurumun Mali Denetimi……. 284
3.4.4. Kurumun Faaliyet Denetimi…….286

.

4.KAMU İHALE KURUMUNUN GÖREV ve YETKİLERİ……..286

4.1. Kurumun Genel Olarak Görev ve Yetkileri……...286
4.2. Düzenleme Yapma Görevi…….288
4.3. Denetim Görevi……..290
4.3.1. Şikâyetlerin İncelenmesi ve Karara Bağlanması……..291
4.3.1.1.İdareye Şikâyet Başvurusu……..292
4.3.1.2.Kamu İhale Kurumuna Yapılan İtirazen Şikâyet…….295
4.3.2. İddiaların İncelenmesi……301
4.4. Kamu İhale Bülteni Yayımlama…….304
4.5. Mütekabiliyet Teklifi……..307
4.6. Yasaklamaya İlişkin Sicilleri Tutma……..308
4.7. Kamu Alımlarına İlişkin İstatistik Oluşturma……....311
4.8. Diğer Görevler……....312

5.KAMU İHALE KURUMUNUN İHALE DÜZENİNE KATKILARI ve ELEŞTİRİLEN YANLARI…….316

SONUÇ…….322

KAYNAKÇA……...331

EKLER…….343

ÖZET……...350

ABSTRACT…….352

KISALTMALAR

a.g.e.	Adı Geçen Eser
a.g.m.	Adı Geçen Makale
AAI	İtalyan Bağımsız İdari Otoriteleri
AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AET	Avrupa Ekonomik Topluluğu
AKP	Adalet ve Kalkınma Partisi
ANAP	Anavatan Partisi
APA	ABD İdari Usul Yasası
AÜSBF	Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
BDDK	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
Bkz.	Bakınız
COB	Fransız Sermaye Piyasası Kurumu
CONSOB	İtalyan Sermaye Piyasası Kurumu
DB	Dünya Bankası
DDK	Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu
DER	Derleyen
DMK	Devlet Memurları Kanunu
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
DTÖ	Dünya Ticaret Örgütü
ED.	Editör
ENA	Fransa Milli İdarecilik Okulu
FSA	İngiliz Sermaye Piyasası Kurumu
GATS	DTÖ Hizmet Ticareti Genel Anlaşması
GATT	Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması
GSMH	Gayri Safi Milli Hâsıla
ICC	ABD Eyaletler Arası Ticaret Komisyonu
IMF	Uluslar arası Para Fonu
İMKB	İstanbul Menkul Kıymetler Borsası
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KİK	Kamu İhale Kurumu
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsü
KPDS	Kamu Personeli Yabancı Dil Sınavı
KPSS	Kamu Personeli Seçme Sınavı
NATO	Kuzey Atlantik Paktı Örgütü
NO	Numara
OECD	Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü

OFTEL	İngiltere Telekomünikasyon Kurumu
ÖSYM	Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi
RK	Rekabet Kurumu
RTÜK	Radyo Televizyon Üst Kurulu
SEC	ABD Sermaye Piyasası Kurumu
SPK	Sermaye Piyasası Kurulu
SSK	Sosyal Sigortalar Kurumu
ŞK	Şeker Kurumu
QUANGOS	İngiliz Özerk Hükümet Dışı Örgütleri
TAPDK	Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu
T.B.M.M.	Türkiye Büyük Millet Meclisi
T.C.	Türkiye Cumhuriyeti
TEAŞ	Türkiye Elektrik Üretim, İletim Anonim Şirketi
TEDAŞ	Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi
TEK	Türkiye Elektrik Kurumu
TEKEL	Türkiye Tütün, Tütün Mamulleri Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğü
TİSK	Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu
TK	Telekomünikasyon Kurumu
TMSF	Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu
TMSK	Türkiye Muhasebe Standartları Kurulu
TOBB	Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TODAİE	Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TPE	Türk Patent Enstitüsü
TRT	Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu
TSPAKB	Türk Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşları Birliği
TÜBİTAK	Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu
TÜSİAD	Türkiye Sanayici ve İş Adamları Derneği
UNCITRAL	Birleşmiş Milletler Uluslar arası Ticaret Komisyonu Kanunu
YPK	Yüksek Planlama Kurulu

GİRİŞ

Dünya ekonomisinde 1970'lerde patlak veren kriz ile birlikte Sosyal Devletin tasfiyesi gündeme gelmiş; böylelikle değişen dünyada; devletçi ekonomi, yerini rekabete dayalı pazar ekonomisine bırakmıştır. Bu gelişmeler doğrultusunda devlet, mal ve hizmet üreten bir güç olmaktan çıkmış ve zamanla ekonomik alanda düzenleme ve denetleme işlevini sürdüren bir role sahip olmuştur. Bu dönüşümle birlikte koruyucu, kollayıcı devlet olarak tabir edilen 'Müdahaleci Devlet' ten, bugün dünyada egemen olan 'Düzenleyici Devlet' anlayışına geçiş yaşanmaya başlanmıştır.

Hâkim devlet anlayışında meydana gelen bu değişiklikler, ülkelerin idari yapılarına da yansımış ve Düzenleyici Devlet anlayışı, kendi kurumlarını ülkelerin gündemine taşımıştır. Serbest piyasa ekonomisi içinde ve rekabet ortamında artık düzenleyici ve denetleyici role sahip olan devlet, bu yetkilerini 'Bağımsız İdari Otoriteler' diye tabir edilen örgütlenmeler vasıtasıyla kullanmaya başlamıştır. Bu kurumlar, özelleştirme hareketleri sonrasında devletin birçok sektörde üretimden çekilmesi sonucu; özellikle alt yapı, bankacılık, sermaye piyasası, rekabet gibi ekonominin hassas sektörleri olarak adlandırılan, doğal tekel niteliklerinden dolayı piyasa aksaklıklarının yaşandığı alanlarda iktisadi faaliyetin düzenlenmesi ve denetlenmesi amacıyla kurulmuşlardır.

Belli sektörlerin düzenlenmesi ve denetlenmesi ihtiyacı doğrultusunda varlık kazanan bu kurumların literatürde Regülasyon Kurumları, Regülatörler, Üst Kurullar, Süper Kurullar, Özerk Kurullar, Bağımsız Düzenleyici Kurumlar-Kurullar gibi isimlerle ve hatta Türkiye'de çok yakın zamanda kabul edilen yasal metinlerde de Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar olarak adlandırıldığı görülmektedir. Biz bu tezde, bu kurumların yapısal ve işlevsel özelliklerini gözeterek ve nitelendirilmelerinde yapılacak analizin, bu yapılanmanın karakteristiklerini ortaya koyacağını- koyması gerektiğini düşünerek; bu kurumlar için 'Bağımsız İdari Otorite' nitelemesini; bu kurumların karar organları için de 'Kurul' ifadesini kullanmayı uygun bulmaktayız.

Toplumsal yaşam için özel önem ve duyarlılık taşıyan temel hak ve özgürlükler ile ekonomik ve sosyal sektörlerde düzenleme ve denetleme görevi üstlenen bağımsız idari otoritelerin ilk örnekleri, 1800'lü yılların sonunda ABD'de ortaya çıkmış ve bu kurumlar, gerçekleştirilen yoğun özelleştirme hareketleri paralelinde 1970'li yıllardan itibaren Kıta Avrupası ülkelerinde de yaygınlık kazanmaya başlamışlardır.

Geleneksel kamu yönetimi içerisinde yeri olmayan, devletin işletmeci karakterinden sıyrılarak ekonomiye doğrudan müdahale etmeyi bıraktığı ve sonrasında düzenleyici devlet anlayışı doğrultusunda ekonomik aktörlerin uymakla yükümlü oldukları kuralları belirlemek ve uygulanmasını denetlemek üzere oluşturduğu bağımsız idari otoriteler, devletlerin idari yapısı, kuruluş amaçları, düzenledikleri alanlar vb. paralelinde ülkeden ülkeye farklılık göstermekte olan kurumlardır.

Devlet anlayışındaki bu dönüşümün izdüşümleri olan bağımsız idari otoriteler, Türkiye'de 24 Ocak 1980 kararlarından sonra başlatılan devletin ekonomik alana olan müdahalesini en aza indirgeme girişimleri ve ardından liberalizasyon, özelleştirme çalışmaları paralelinde ortaya çıkmaya başlamışlardır. 1981 yılında Sermaye Piyasası Kurulu' nun kurulmasıyla başlayan süreç, özellikle 1999 yılından itibaren uluslar arası kuruluşların yönlendirmeleri ile birlikte hız kazanmış ve böylelikle birçok bağımsız idari otorite Türk idari teşkilatında yerini almıştır.

Türkiye'de bağımsız idari otoriteler, parlamento tarafından çıkarılan kurucu yasaları doğrultusunda oluşturulan kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliği bulunan, görev ve yetkilerini kendilerine tanınmış olan bağımsızlık içinde yerine getiren ve belli vasıtalarla hesap veren birer kamu kurumu görünümündedirler. Bu kurumların ihdasında çoğunlukla uluslar arası finans kuruluşlarının etkili olması, ülkemizde bağımsız idari otoritelerin maalesef tepeden inmeci bir tavırla, kulaktan dolma bilgilerle, stratejik ve bütüncül bir yaklaşım dışında kurulmalarına neden

olmuştur. Bu doğrultuda, Türk kamu yönetiminde bu kurumlara ilişkin yaşanan belirsizlik ve karmaşa, medyada, akademik ve siyasi çevrelerde, kamuoyunda sürdürülen yoğun tartışmalara konu olmuştur.

Bu tezin amacı, ülkemizde konumları, işlevleri, gerekleri ve fonksiyonları yeteri kadar tanınmayan ve varlık sebeplerinden, örgütlenmelerinin anayasa uygunluğuna, uyguladıkları yönetim modelinden kullandıkları yetkilere, personel rejimlerinden, regülasyon işlevlerine kadar daha pek çok açıdan tartışma konusu olan bağımsız idari otoritelere açıklık kazandırmak ve bu kurumların Türkiye'deki fiili rollerini ve konumlarını irdelemeye çalışmaktır. Bu doğrultuda, son yirmi yılda Türk kamu yönetimine eklemlenen ve sayıları giderek artan bu kurumların hangi etkenler altında kurulduklarını, genel özelliklerini, geleneksel örgütlenmeden farklarını, siyaset/yönetim ilişkilerinde yarattıkları sonuçları ayrıntılarıyla incelemek, tartışmak ve bağımsız idari otoritelere ilişkin yaşanan sorunları- aksaklıkları tespit ederek, olması gerekeni ifade etmek amaçlanmıştır. Yine, çalışmamızda kavramsal çerçeveyi ortaya koyduktan sonra konuyu kavramak adına; ülkemizde son kurulan bağımsız idari otoritelerden biri olan ve bu tür örgütlenmenin tüm spesifik yanlarını taşıyan Kamu İhale Kurumu örnek olarak seçilmiş ve geniş anlamda incelemeye tabi tutulmuştur. Yaptığımız araştırmalarda literatürde bağımsız idari otorite konusunun Kamu İhale Kurumu ile örneklendirilmemiş olması, Kurumun genel düzenleyici olarak ihale ile ilgili tüm sektörlerde faaliyet göstermekte olması ve güncel yapısı ile yolsuzluklarla mücadele konusunda önemli enstrümanlara sahip olması Kamu İhale Kurumunu örnek olarak ele almamızdaki başlıca sebepleri oluşturmuştur. Kamu İhale Kurumu, hem bağımsız idari otorite yapılanmasının karakteristiklerini bünyesinde bulundurması hem de bu örgütlenme modelini haiz kurumlar arasında marjinal bir yerde durması gereği dikkate alınmıştır. Böylelikle, Türk kamu yönetiminde genç bir kurum olan ve sıkça eleştirilere maruz kalan Kamu İhale Kurumu'nun da yapısına, görev ve yetkilerine, denetiminden personel rejimine ve ülkemiz için önemine kadar olan birçok konuya açıklık kazandırmak, Kurumu tanıtmak söz konusu olmuştur.

Bu çalışma, ilki 'Dünyada ve Türkiye'de Düzenleyici Devlete Geçiş Süreci ve Düzenleyici Devletin Yapıtaşları olan Bağımsız İdari Otoritelerin Dünyadaki

Örnekleri'; ikincisi, 'Türkiye'de Bağımsız İdari Otoritelerin Kuruluşu, Yapısı ve Özellikleri'; üçüncüsü 'Türkiye'deki Bağımsız İdari Otorite Örnekleri' ve dördüncüsü de 'Kamu İhale Kurumu' olarak isimlendirilen dört bölümden oluşmaktadır.

Birinci bölümde; öncelikle bağımsız idari otorite yapılanmasının dünyada değişen devlet anlayışı paralelinde ortaya çıktığı ve şekillendiği göz önünde bulundurularak devlet anlayışında yaşanan dönüşüm kaleme alınmıştır. Böylelikle, bu kurumların neden kurulduğunu, hangi siyasi ve ekonomik dinamiklerden etkilendiğini görebilmek için Klasik Devlet anlayışından bugüne kadar yaşanan değişimler, kısa ve net biçimde, sürecin ayrıntılarına girilmeksizin anlatılmıştır. Ardından Türkiye'de devlet anlayışında yaşanan değişim ve düzenleyici devlete geçiş süreci, dönemler halinde ele alınarak irdelenmiştir. Bunları takiben genel olarak Bağımsız İdari Otorite kavramı tanımlanmış, anlatılmış ve bu yapıların dünyada kurulma ve yaygınlaşma sebeplerine değinilmiştir. Kavrama ve kurulma nedenlerine açıklık kazandırdıktan sonra ülkeden ülkeye farklılık gösteren bu kurumlara ilişkin uluslar arası tarama yapılmıştır. Bu bölümde yapılan taramaya konu teşkil eden ülkelerin seçiminde Türkiye'deki gelişme ve uygulamalara ışık tutma ölçütü göz önünde bulundurulmuştur. Bu çerçevede öncelikle bağımsız idari otoriteler konusunda öncü iki ülke, bu kurumların ilk çıktığı yer olan ABD ve 1980'li yıllarda gerçekleştirdiği yoğun özelleştirmeler paralelinde yeni ve yaratıcı bağımsız idari otorite uygulamalarını hayata geçiren İngiltere örnekleri üzerinde durulmuş; ardından, AB genelinde ve Birlik üyesi olan bazı ülkelerde bağımsız idari otorite örnekleri incelemeye tabi tutulmuştur. Böylelikle AB üyesi olan Almanya, İtalya ve idari yapı bakımdan çok benzediğimiz Fransa'daki bağımsız idari otorite uygulamalarını ana hatları ile kaleme alınmıştır.

İkinci bölümde; öncelikle ilk bölümde anlattığımız ülkemizde devlet anlayışındaki değişim süreci paralelinde bağımsız idari otoritelerin Türkiye'de gelişim seyri, kurulma ve yaygınlaşma sebeplerine yer verilmiştir. Ardından bu kurumların türlerine ve genel özelliklerine değinilmiştir. Ülkemizde bağımsız idari otoritelerin genel özellikleri, yapısal ve işlevsel özellikleri doğrultusunda kaleme

alınmış; bu kurumların statüleri, bütçeleri, personel rejimleri, denetimleri, örgütlenmeleri ve görev- yetkileri incelenmiştir. Bu kurumların mevcut durumundan bahsedilirken aksayan yanlarına da yer verilmiş ve bu aksaklıkların giderilmesine ilişkin çeşitli öneriler sunulmuştur. Bu bölümde son olarak, bu kurumların Türkiye'de devlet içindeki ve idari teşkilatımız içindeki tartışmalara konu olan, üzerinde ortak bir görüşe varılamayan konumları ele alınmış; idarenin bütünlüğü ilkesi doğrultusunda bu kurumların merkezi idare ile ilişkileri de anlatılarak bağımsız idari otoritelerin Türk Kamu Yönetimindeki yeri irdelenmiştir.

Tezin üçüncü bölümünde; ülkemizdeki bağımsız idari otorite örneklerine kısmi olarak yer verilmiştir. Bu kurumlara ilişkin yaşanan kapsam sorununu da açıklığa kavuşturmak ve ülkemizdeki bağımsız idari otoriteleri az da olsa tanıtmak üzere bu bölümde T.C. Devlet Teşkilat Rehberi ve bağımsız idari otoriteler konusunda çerçeve bir düzenleme öngören Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Yasa Tasarısı doğrultusunda inceleme yapılmıştır. T.C. Devlet Teşkilat Rehberinin Yönetim Başlıklı III. Bölümümde, Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Kurullar başlığı altında bulunan kurumlar ve paralelinde Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Yasa Tasarısının Kapsam başlıklı ikinci maddesinde sıralanan kurumlar değerlendirilmiş; böylece Sermaye Piyasası Kurulu, Radyo Televizyon Üst Kurulu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Rekabet Kurumu, Telekomünikasyon Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Şeker Kurumu ve Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu kuruluş amacı, statü, teşkilat yapısı ve görev ve yetkileri gibi başlıklar altında incelenmiştir. Türk idari yapısında bulunan diğer bir bağımsız idari otorite olan Kamu İhale Kurumu ise son bölümde ayrıntılarıyla anlatılacağı için bu kuruma bu bölümde yer verilmemiştir. Bu bölümde; ayrıca T.C. Devlet Teşkilat Rehberi uyarınca Türkiye Muhasebe Standartları Kurulu ve Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Yasa Tasarısı uyarınca da Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu incelenmiş ve bu kurumların bağımsız idari otorite olup olmadıkları tartışılmıştır. Bu bölüm, büyük ölçüde bağımsız idari otorite örneklerinin mevzuatları, faaliyet raporları ve web sayfalarındaki bilgiler kullanılarak kaleme alınmıştır.

Dördüncü ve son bölümde ise Türkiye'de son kurulan bağımsız idari otoritelerden biri olan Kamu İhale Kurumu anlatılmıştır. Öncelikle Kurumun kuruluş süreci ve kuruluşundaki etkili olan unsurlar ele alınmış ardından Kurumun işleyişi ve yapısı kaleme alınmıştır. Bu doğrultuda Kurumun statüsü, teşkilat yapısı ve organları, personeli, bütçesi, mali, yargısal ve faaliyet denetimi anlatılmıştır. Kurumun yapısı ve işleyişi açıklığa kavuşturulduktan sonra görev ve yetkileri, öncelikle genel olarak sonrasında başlıklar altında tek tek incelemeye tabi tutulmuştur. Bu bölümün sonunda da Kamu İhale Kurumu'nun ihale düzenine katkıları ve eleştirilen yanları ifade edilmiştir. Böylece kamuoyunda gerekleri, faaliyetleri ve çalışmaları bilinmeden sürekli eleştirilen bir bağımsız idari otorite olan Kurumun; işlevlerinin, Türkiye için yeri ve öneminin neler olduğu açıklığa kavuşturulmuş aynı zamanda bağımsız idari otorite örgütlenmesi Kurum modeli üzerinde örneklendirilerek gösterilmiştir. Kurum anlatılırken özellikle örgütlenme modeli üzerinde durulmuş ve spesifik ihale sürecinin içine girilmemiş, ihale sürecine ilişkin konular, tezin kapsamına alınmamıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

DÜNYADA – TÜRKİYE'DE DÜZENLEYİCİ DEVLETE GEÇİŞ SÜRECİ

ve

DÜZENLEYİCİ DEVLETİN YAPI TAŞLARI OLAN BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN DÜNYADAKİ ÖRNEKLERİ

1. DÜZENLEYİCİ DEVLETE GEÇİŞ SÜRECİ

1.1. Dünyada Devlet Anlayışındaki Değişim Süreci

19.yy sonuna kadar ağır basan devlet anlayışı, 'Klasik Devlet -Geleneksel Devlet' olarak adlandırılmıştır. Bu anlayışa göre devlet; savunma, güvenlik ve adalet hizmetlerine bakmış; bir bakıma görevleri toplumun korunması ile sınırlı olmuştur. 1920'li yıllarla beraber Klasik Devlet- Geleneksel Devlet geçerliliğini yitirmiş ve yerini başka bir devlet anlayışına bırakmıştır.

1920'de Tokyo Borsası'nın düşmesiyle başlayan, 1929 Dünya Ekonomik Bunalımı ile yükselen kriz, II. Dünya Savaşı ve sonrasında devletin ekonomik yaşama müdahalesi ve toplam talep yönetimini üzerine almasıyla çözümlenmiştir. 1929 Kriziyle birlikte pazar güçlerinin serbest bir ekonomide kaynakların optimum kullanımı kendiliğinden sağlayacağı düşüncesi sona ermiş; devlet, ekonomik yaşam içinde üretim, değişim ve dağıtımla ilgili sorumluluğu üstlenmiştir. Devletin rolünün gelişmesi ve düzenleme kapasitesinin artması, gelişen, sanayileşen ülkelerde ulusal sermayenin ve tarım kesiminin korunmasına yönelik politikaların uygulanmasını sağlamıştır. Gümrük duvarlarının oluşturulması, alt yapı sisteminin ve sosyal güvenlik örgütlerinin kurulması, iş güvenliği önlemlerinin alınması vb. ekonomik politikalar, devletin başlıca işlevlerinden olmuştur. Yaşanan bu değişime paralel olarak devlet için 'Refah Devleti - Sosyal Devlet' gibi yeni isimler kullanılmaya başlanmıştır. Refah Devleti; gelişmiş ülkelerde ulusal gelirin daha adil paylaşılmasını ve vatandaşlarına asgari bir yaşam düzeyini sağlama sorumluluğunu üstlenen devletleri niteleyen bir kavram olarak kullanılmaya başlanmıştır. Aynı sorumluluğun

ödev olarak kabul edildiği devletler için 'Sosyal Devlet' kavramı kullanılmıştır. Kısacası; Sosyal Devlet, paylaşılan ulusal gelirden herkese anlamlı bir pay düşebilmesi için sermaye birikimi sağlayan ve hızlı kalkınmaya önem veren ekonomik politikalar ile özdeşleşmiştir. [1]

1929 Dünya Ekonomik Bunalımı sonrası, piyasa ekonomisinin tam istihdam yaratmadığı ve dünya ölçeğinde işsizlik ve açlık ile [2] büyüyen ekonomik kriz karşısında devletin merkezi planlama ve kamu harcamaları yoluyla bu krizin önüne geçebileceği fikri yaygınlaşmıştır. Kişilerin devlet müdahalesi olmadığında piyasa ekonomisinin öngörülmeyen ve gözü kara güçlerin zavallı kurbanları olacağı kabul edilerek Keynes'in talep yönlendirimli ve devletin harcamaları, başka yollarla ekonomik ve sosyal hayata müdahale etmesini öngören tam istihdam teorisi; tüm devletlerin ekonomik uygulamalarına hâkim olmaya başlamıştır. Keynes, devletin para arzı, kredi ve faiz haddi gibi araçları kullanarak ve alt yapı yatırımlarına girişerek durgunluğunu kırabileceğini ve ekonomiyi sürekli olarak istihdam ve büyüme düzleminde tutabileceğini ileri sürmüştür. Böylelikle; Keynes'in 1930'lu yıllarda teorik bütünlüğe kavuşturduğu biçimde devletin ekonomiye müdahale ederek yönlendirilmesini öngören bu anlayış, II. Dünya Savaşı'nın bitiminden itibaren uygulamaya geçirilmiş ve 1970'li yılların ikinci yarısına kadar olan döneme damgasını vurmuştur. [3]

Teorik açılımlarını yukarıda da bahsettiğimiz üzere önemli ölçüde Keynezyen çözümlemelerden alan bu süreç, liberal paradigmayı reddeden bir zemin üzerinde yükselmiştir. [4] Kısacası; Refah Devleti anlayışı, Liberal Devlet anlayışının yerini almıştır. [5]

Keynes'in görüşleri, Batı Avrupa ülkelerinde çekici bulunmuş, 1960'ların sonuna kadar bu ülkelerde devlet, ekonomiye değişik biçimlerde karışmış ve bu

---

[1] DPT, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 2000, s.28
[2] AKTEL, Mehmet, Küreselleşme ve Türk Kamu Yönetimi, Asil Yayın- Dağıtım, Ankara, 2000, s.31
[3] AKTEL, Mehmet, a.g.e, s.32
[4] AKTEL, Mehmet, a.g. e, s.33
[5] BİLGİÇ, Veysel, 'Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı' (Ed. BALCI, Asım, NOHUTÇU, Ahmet ve ÖZTÜRK, Kemal), Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları, Seçkin Yayınları, Ankara, 2003, s. 30

ülkelerin kalkınmalarında onlara öncülük etmiştir. Başta İngiltere olmak üzere birçok Avrupa ülkesinde devlet, çeşitli özel birimleri veya sektörleri millileştirmiş, hükümetler; sanayiye teşvikler, indirimler, muafiyetler ve krediler vermeye başlamıştır. Tam istihdamı sağlayacak şekilde çalışma hayatında düzenlemelere gidilmiştir. Ayrıca Sosyal Devlet olmanın gereği olarak yaşlılara, düşkünlere, kimsesizlere, çocuklara ve sakatlara yönelik sosyal kurumlar kurmak ve harcamalar yapmak suretiyle sosyal fonlar kurulmuştur. Yine; bu dönemde hükümetler, konut ihtiyacını giderme gibi refah ortamını hazırlamada anahtar roller üstlenmişlerdir. [6]

Ortak hedefleri; ekonomik büyümenin sağlanması, tam istihdam ve fiyat istikrarı olan hükümetler; merkezi yönetim ile yerel yönetimler vasıtasıyla sosyal güvenlik, emeklilik ödemeleri, kapsamlı ulusal sağlık hizmeti ve eğitim alanlarında geniş çaplı hizmetler sunmuşlardır. [7] Bu bağlamda devlet, sermayeyi yüksek oranda vergilendirmek suretiyle sosyal harcamalar için de kaynak temini yoluna gitmiştir. İşsizlik gibi piyasaların insafına bırakılmayacak kadar ciddi sorunlarla devlet, çok yoğun ilgilenmiş; bu alanda belirli politikalar ve ilkeler getirmiştir. Yine; bu dönemde devlet; fiyat istikrarını sağlamak, enflasyonu frenlemek, iktisadi denge kurmak, bütçe ve ödemeler dengesini saptamak ve kamu ihtiyaçlarını karşılamak için ekonomiye doğrudan müdahale etmiştir.[8]

1940 ve 1950'lerde uygulanan iktisat politikaları, devletçi politikalardır. Bu politikalar, 1929'lardaki piyasa mekanizmalarının başarısızlığı ve 1940- 1950'lerde savaş sonrası yeniden yapılanma ihtiyacının gereğidir. Böylelikle; Keynesci politikalarla devletlere de makro ekonomik dengenin sağlanması hususunda sorumluluk verilmiş, devletin daha geniş ölçekte plan yapma ve organize etme kapasitesinin olduğu ortaya çıkmıştır. [9] Yani 1929 yılından hemen sonra başlayan bu dönem, devletin plan yaparak, organize ederek ve denetleyerek ekonomiye müdahale ettiği bir dönem olmuştur. [10]

---

[6] KAYA, Ali, Bağımsız ve Düzenleyici Üst Kurullar, Eğitim Kitabevi, Konya, 2004, s.13
[7] BİLGİÇ, Veysel, a.g.m, s. 30
[8] KAYA, Ali, a.g.e, s.13
[9] KAYA, Ali, a.g.e, s.14
[10] KAYA, Ali, a.g.e, s.15

Bu süreç içerisinde Refah Devleti, doğuş gerekçesinden uzaklaşmış ve giderek toplumun nasıl olması gerektiğini belirleyen bir güç olmaya başlamış bununla birlikte çok büyümüştür. Bu büyüme, beraberinde devlete aşırı yük getirmiştir. Bu büyüme karşısında, devletin çok fazla işe girişerek başarısızlığa düştüğü ve [11] gitgide kendi otoritesini sarstığı gözlemlenmiştir. Devletin büyümesi pahalıya mal olmuş; bütçede artan yük karşısında devletler, sağlık ve eğitim gibi temel hizmetleri yerine getirmekte güçlük çeker hale gelmişlerdir.[12]

Bu doğrultuda, 1967 yılında ekonomik durgunluk ve kriz baş göstermiştir. Arkasından dünyayı sarsan, gençliğin başkaldırısı biçiminde 1968'de gençlik hareketleri başlamıştır. Yine; 1970'li yılların başında dünya para düzeninde köklü değişiklikler olmuştur. Akabinde 1944 yılında Bretton Woods Antlaşmasıyla oluşturulan sabit kur sistemine dayalı dünya para düzeninin terk edilmesiyle Keynesci yaklaşım ve politikalar yerlerini Neo- liberal görüşlere bırakmaya, piyasa ekonomisi ön plana çıkmaya, deregülasyon ve özelleştirme ile ekonomide devletin küçültülmesi çabalarına tanık olunmaya başlanmıştır. Bu gelişmelerin beraberinde 1973'te yaşanan Dünya Petrol Krizi, Refah Devleti sürecine önemli bir darbe daha indirmiştir. [13] Petrol krizinin tetiklemesiyle 1970'ler boyunca görülen ekonomik durgunluk, işsizlik ve kamu yatırımlarının azalması, savaş sonrası kurulan düzen ve dengeyi iyice sarsmaya başlamıştır. [14] Hemen hemen tüm kapitalist ülkelerde baş gösteren bu ikinci ekonomik bunalım; 1945 sonrası genel kabul gören Refah Devleti anlayışının sorgulanmasına yol açmış, devletle ilgili temel kabuller ve siyasal meşruiyet anlayışı tartışılmaya ve neo- liberal iktisat anlayışına dayalı politikalar, sorunun çözümü için önemli reçeteler olarak sunulmaya başlanmıştır. [15]

Neo- liberalizm olarak adlandırılan bu yeni liberalizmin temel düsturunu, 'Devlet, piyasadan tamamen elini çekmelidir; piyasa, kendi kendisine bırakıldığında

[11] AKTEL, Mehmet, a.g. e, s.35
[12] AKTEL, Mehmet, a.g. e, s.36
[13] AKTEL, Mehmet, a.g. e, s.34
[14] BİLGİÇ, Veysel, a.g.m, s.30
[15] ÖZDEK, Yasemin, 'Globalizmin İdeolojik Hegemonyası: Yanılsamaları', Amme İdaresi Dergisi, Cilt.32, Sayı.3, 1999, s.30

maksimum işleyiş ve faydaya yönelir' anlayışını oluşturmuştur. [16] Yani 1980 sonrasında egemen olan neo-liberal ekonomi düşüncesinin temelinde; devletin küçültülmesi yatmaktadır. Sınırlı ve sorumlu bir devlet anlayışı ile savunma, diplomasi, adalet gibi tam kamusal nitelikteki hizmetlerin sunulması, devlete bırakılırken; yarı kamusal mal ve hizmetlerin piyasa tarafından gerçekleştirilmesinin daha iyi sonuçlar ortaya koyacağı ileri sürülmüştür. Bu süreçte; kamu yönetiminin özel sektör gibi yönetilmesi ve yönetim hizmetlerinde rekabet sağlanması ve özelleştirmenin cesaretlendirilmesi, yönetim masraflarının azaltılması öngörülmüştür. Tüm kamu yönetimlerini etkileyen bu süreç, geleneksel kamu yönetiminden kamu işletmeciliğine doğru olan evrimleşmeyi göstermiştir. [17]

Dünyanın birçok ülkesinde 1970'li yılların ortalarından itibaren bu anlayışa sahip politikaları savunan siyasi partiler iktidara gelmiştir. Yeni Sağ kavramı, yukarıda ifade ettiğimiz sosyal, siyasal ve yönetimsel dönüşümün çerçeve kavramı olarak gündeme taşınmıştır. Başka bir ifadeyle; bu yeni gelenin adı, Yeni Sağ'dır. Gündemden itilen ise Refah Devleti adıyla geliştirilmiş bir sosyo ekonomik, siyasal yönetim sistemidir. Yeni Sağ politikalarına uygun düzenlemelerin yapılabilmesi için bu dönem gerekli başlangıç ve sonrası için ivme sağlanmıştır. İngiltere'de Demir Lady Thatcher, ABD'de Ronald Reagan, Türkiye'de 24 Ocak 1980 kararlarıyla Turgut Özal ile bu uygulamaların temellerinin atıldığı görülmektedir. Bu uygulamalar, 1920'lerden beri yürürlükte olan devletin ekonomideki rolü ve müdahalesinin kurumsallaştırıldığı Keynesgil politikaların sona ermesi anlamına gelmektedir. Yeni Sağ, Refah Devletinin politikalarının, uygulamalarının ve güvencelerinin piyasada olması gereken eşitlikçi yapıyı bozduğunu, bunun da bireyleri atalete ittiği, kişisel ihtiyaçları devlet tarafından sağlanacağını bilen insanların kişisel bir çaba içerisinde olmayacağını, böylece devletin haksız rekabet yarattığını kabul etmektedir. Bu doğrultuda; devletin [18] ekonomik ve sosyal alanda

---

[16] YILDIZ, Aytaç, Bir Düzenleyici Kurul Analizi: Radyo Televizyon Üst Kurulu, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Radyo, Televizyon ve Sinema Ana Bilim Dalı Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2003, s.8

[17] AYKAÇ, Burhan, YAYMAN, Hüseyin ve ÖZER, Mehmet Akif, 'Türkiye'de İdari Reform Hareketlerinin Eleştirel Bir Tahlili', Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 2/2003, s.170

[18] KAYA, Ali, a.g. e, s.16

yürüttüğü tüm girişimlerin özelleştirme yoluyla elden çıkartılması, onun yerine rekabeti sağlayacak özel teşebbüsün alması gerektiğini savunmaktadır. Böylelikle; devletin post modern ve minimal bir devlet olacağı ifade edilmektedir. [19]

Özetle; Yeni Sağ'ın devlet ve kamu yönetimi örgütlenmesine ve işleyişine yansıması iki noktada toplanabilir.

1. Devletin/ Kamu Yönetiminin ve kamu faaliyet alanının özellikle ekonomik nitelikli olanlardan (KİT'ler gibi) başlayarak küçültülmesi, daraltılması [20]

2. Daraltılan bu alanda genelde kamu faaliyetlerinin, özelde de kamu örgütlerinin kamu işletmeciliği anlayışı etrafında yapılandırılması ve işletilmesi [21]

Bu doğrultuda; yeni liberal ideolojinin uygulamaya koyduğu devletin etkinlik alanının zayıflatılması ve küçültülmesinin en önemli araçları, deregülasyon ve özelleştirme olarak karşımıza çıkar.

Deregülasyon, eski kuralların kaldırılması, yerine pazar yönelimli kuralların getirilmesi olarak tanımlanabilir. [22] Neo liberal diye nitelendirilen 1980 sonrası devleti, ilk on yıllık süreçte, kendisini yukarıda da bahsettiğimiz üzere mümkün olduğunca küçültmeye, faaliyetlerini özel sektör lehine daraltmaya çalışmış ve deregülasyon dönemini yaşamıştır. Kamu sektörü aleyhine serbestleşmesinin yaşandığı bu dönem, kendinden sonraki dönemin hazırlayıcısı olmuş, yani kendinden sonraki dönemin alt yapısını oluşturmuştur. [23]

---

[19] KAYA, Ali, a.g. e, s.17

[20] AKSOY, Şinasi, 'Yeni Sağ ve Kamu Yönetimi', TODAİE Uluslar arası Yönetim Bilimleri Enstitüsü Ulusal Seksiyonu, Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri, Cilt.2, TODAİE Yayınları, Ankara, Aralık, 1995, s.166

[21] AKSOY, Şinasi, a.g. m, s.167

[22] GÜLER, Mürteza, Düzenleyici Kurumlar Ekseninde Üst Kurullar ve Yargısal Denetimi, TODAİE Kamu Yönetimi Yüksek Lisans Programı, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2003, s.28

[23] ZENGİN, Ozan, 'Düzenleyici Reform Üzerine', Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi, Yıl.5, Sayı.19, Temmuz- Eylül 2004, s. 12

Özelleştirme ise geniş anlamıyla devletin piyasayı etkileyen karar alma süreçlerinden çekilmesini öngören deregülasyon ve piyasaya yeni firmaların girmesine imkân tanıyan serbestleşme politikalarıdır. [24] Küreselleşme, dünyanın ekonomik çatısının oluşturulduğu bu son 20 yıl içerisinde özelleştirmeyi bütün dünya ekonomilerinin kaçınılmaz olgusu haline getirmiştir. Gelişmiş ve gelişmekte olan birçok ülkede özelleştirme, ekonominin temel taşlarından biri haline gelmiştir.[25] Dünya literatürüne 1980'li yılların başında giren özelleştirme kavramı, başta İngiltere olmak üzere gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde en önemli gündem maddelerinden biri olmuş; devleti hissedar ve yatırımcı statüsünden çıkararak devlete yeni bir kimlik kazandırmıştır. [26]

Özelleştirmenin temel amacı; devletin ticari ve sınaî alanlardaki işletmeciliğinden çekilerek, bu konuda yalnızca denetleyici ve düzenleyici rolünü sürdürmesini sağlamaktır. Zira ileride de değineceğimiz üzere; devletin bugün artık üstlendiği rol, piyasa ve rekabet kuralları zemininde işleyen ekonomi içerisinde düzenleyici ve denetleyici mevzuatını ve kurumlarını oluşturup, bunları her alanda halkın ve tüketicilerinin haklarının korunması yolunda kullanmak olmuştur.[27]

1970'lerin ortalarında; dünyanın küreselleşme adı verilen yeni bir döneme girdiği kabul edilmektedir. Küreselleşme kavramı, üzerinde genel bir kabule hala ulaşılamamış, öte yandan taşıdığı anlam bulanıklığına rağmen; bir parolaya dönüşmüş ve moda bir deyim haline gelmiştir. Günümüzde sosyal bilimler alanında küreselleşmeye değinmeden biten bir metin nerdeyse tamamlanmamış sayılmaktadır. Küreselleşme ve neo- liberalizm birbirleriyle çok sıkı biçimde ilişkilenmiş olan iki kavramdır. Dolayısıyla 1980'li yıllar, neo-liberal politikalar ve küreselleşmenin getirileriyle günümüze kadar olan süreci kamu yönetimi alanında şekillendirmiştir. [28] Küreselleşme ve bağımsız idari otoriteler arasındaki bağı, küreselleşme

[24] GÜLER, Mürteza, a.g.e, s.28
[25] YALOVA, Yüksel, 'Konuşma Metni', 15-16 Mart 2002 Tarihli Regülâsyon ve Rekabet Sempozyumu, Rekabet Kurumu Yayınları, Ankara, s.7
[26] SÜEL, Hasan, 'Telekomünikasyon Sektöründe Serbestleşme ve Özelleştirme Çerçevesinde Devletin Rolünün Yeniden Belirlenmesi',www.tesev.org.tr/projeler/kamu_devlet-metin-teblig3.php, Erişim Tarihi: 10.03.2006
[27] YALOVA, Yüksel, a.g.m, s.7- 8
[28] KALFA, Ceren, 'Küreselleşme: Devlet Eliyle Neo-Liberal Dönüşüm', Toplum ve Hekim, Cilt. 20, Sayı.1, Ocak- Şubat, 2005, s. 30

politikalarının devlete bakış açısında bulabiliriz. Dünyada; öncelikle 1945 sonrasında biçimlenen sorumlu ve müdahaleci devlet anlayışı terk edilerek; üretici, müdahaleci devletten hakem devlete geçilmesi; ekonominin pazar güçlerine bırakılması ve devletin serbest piyasa ekonomisinin tüm [29] kurum ve kurallarıyla işlemesi için gerekli önlemlerin alınması söz konusu olmuş; ardından devletin elinde kalan gücü, yetkiyi kullanma biçiminin değişmesi ve devletin bizatihi kendisinin bir işletme gibi ele alınarak işletmeci bir anlayışla yönetilmesi sürecine geçiş yaşanmıştır. Bu değişimin özeti; küreselleşme politikalarıyla birlikte dolaşıma giren iki kavramda bulunmaktadır. Bunlardan ilki, kamusal karar ve uygulama süreçlerine hükümet dışı aktörlerin katılımını öngören 'Governance' (Çok Aktörlü Yönetim); [30] ikincisi ise kamu yönetimi ile işletme yönetimini özdeşleştiren 'New Public Management' (Yeni Kamu Yönetimi- Kamu İşletmeciliği) kavramıdır. Aslında her iki kavram, özelleştirmenin kamunun farklı alanlarına uzanmasını yansıtmaktadır. Başlangıçta, kamu mülkiyetini özel mülkiyete dönüştüren bir işlem olarak ekonomik içeriği ön planda görünen özelleştirme, giderek kamunun yönetsel süreçlerindeki dönüşümü de belirler hale gelmiştir. Bu bağlamda, çok aktörlü yönetim kavramı, kamu gücünün kullanımının ve karar sürecinin; yeni kamu yönetimi ise kamunun çalışma yönteminin, yönetim anlayışının özelleştirilmesini nitelemektedir. [31] Bağımsız idari otoriteler, devletin bu yeni yapısının yeni taşları konumuna oturmuşlardır.

Özelleştirme ve deregülasyonla bağlantılı olan, Yeni Sağ tarafından geliştiren kamu işletmeciliği yaklaşımının yaygınlaşıp şekillenmesinde küreselleşme süreciyle yakından ilgili olan uluslar arası ve ulus üstü organizasyonlar olarak ifade edebileceğimiz, OECD, IMF, DB ve AB gibi yapıların çok büyük etkisi olmuştur. Bu kuruluşlar, ulus devletlerin yönetim sistemlerini etkileyecek bağlayıcı kararlar alarak kamu işletmeciliğinin uygulanmasını olanaklı kılmaktadırlar. Bu yapıların reform gündemlerini, bu sebeple 'liberalizasyon', 'deregülasyon', 'özelleştirme',

---

[29] SEZEN, Seriye, Türk Kamu Yönetiminde Kurullar: Geleneksel Yapılanmadan Kopuş, TODAİE Yayınları, Ankara, 2003, s. 112

[30] Literatürde 'Governance' deyiminin dilimize Yönetişim, Katılmalı Yönetim, Yeni Yürütüm Anlayışı, Çok Aktörlü Yönetim olarak çevrildiğini ve bu ifadeler altında kullanıldığını görmek mümkündür. Biz Governance deyiminin tam Türkçe karşılığının Yönetişim olmadığını düşünerek ve deyimin anlamını da gözeterek bu deyim için 'Çok Aktörlü Yönetim' ifadesini kullanmayı tercih etmekteyiz.

[31] SEZEN, Seriye, a.g.e, s. 113

‘bürokrasiden kaçınma’, ‘bütçe ‘reformu’, ‘performans ölçümleri’, ‘işletme türü yönetim’, ‘yönetimde saydamlık’, ‘rekabet’, ‘etkinlik ve etkililik’ gibi unsurlar belirlemektedir. [32]

Küreselleşmenin etkisiyle devletteki bu dönüşüm, zaman geçtikçe onun üretim, toplama ve dağıtmadaki rolünü zamanla zayıflatıp düzenleyici rolünü çizgi ötesine çekmiştir. Bu dönüşüm, müdahaleci devletten düzenleyici devlete geçişi sembolize etmektedir. Sadece devlet değil, onun sosyo ekonomik işlevleri de bu süreçte dönüşüme uğramıştır. Bu dönüşüm, kamu yönetiminden yeni kamu yönetimine geçişi betimlemektedir. Yeni kamu yönetimi, kamunun özel sektör gibi yönetilmesini, özel sektörün kullanımına hazır tekniklerinin ve değerlerinin de kamu yönetimine uyarlanmasını düşünmekte; vatandaşa müşteriymiş gibi davranmayı, kamu yöneticilerini de kamu politikalarını oluşturma sürecinden ayırmayı doğru bulmaktadır. [33]

Günümüzün Düzenleyici Devleti, serbest piyasanın işleyişinin istenen şekilde olmasını sağlayan düzenlemelerde bulunan, serbest piyasa için var olan devlet tipidir. Ulusal ve uluslar arası ölçekte sermayenin dolaşımı, piyasanın etkin işlemesi için en üst düzeyde kuralların konulması, bu kurallara riayetin denetlenmesi ve kural konulan alanlarda fiilen bulunulması özellikleri de düzenleyici devleti işaret etmektedir. Devlet politikasının belirlenmesi aşamasında ileri de daha açık ifade edileceği üzere; çok aktörlü yönetim mekanizması vasıtasıyla özel sektörün ve özel sektör bağlantılı sivil toplum kuruluşlarının sürece dâhil edilmesine, özel sektör öncülüğünde bu tarz bir katılım uygulamasının başlatılmasına yönelik düzenlemeler de düzenleyici devleti belirtmektedir.[34]

1990’larda kapitalist sistemin dolayısıyla sermayenin önünün açılmış, devlet yeteri kadar küçülmüş ve özel sektör rahatlıkla başı oynamaya başlamıştır. Böylelikle; bu dönemde oluşan ortamın istenilen şekilde düzenlenmesi gerektiği

---

[32] GÜZELSARI, Selime, ‘Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları’, (Ed. ÖKTEM, M. Kemal ve ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur), Kamu Yönetimin Gelişimi ve Güncel Sorunları, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2004, s.93

[33] SEZEN, Seriye, ‘The Impact Of Globalization on The Organization Of Public Administration: Turkish Case, Turkish Public Administration Annual, Vol. 27- 28, 2001- 2002, s. 6

[34] ZENGİN, Ozan, a.g.m, s.13

düşünülmüş ve devlette serbestleşme yani deregülasyon döneminden düzenleme yani regülasyon devrine geçiş yaşanmıştır.[35]

1970'lerde küreselleşme ve neo liberal politikalarla şekillenen yenidünya düzeninde neo liberal politikalarının olumsuz sonuçları, 1990'larda giderek tüm dünyada çarpıcı biçimde ortaya çıkmaya başlamıştır. Batı'da Refah Devleti anlayışının ortadan kalkması ile artan işsizlik, sosyal güvenlik haklarının eriyişi, gelir dağılımında yaşanan eşitsizlik ve neredeyse tüm sosyal yaşamın pazar mekanizmasının işleyişine terk edilişi sıkıntı yaratırken; Üçüncü Dünya'da uygulanan dünya sermayesine açılma programları ya da bir başka deyişle yapısal uyum programları bu ülkelerde ekonomik durumun daha da kötüleşmesine ve refah düzeyinin giderek düşmesine neden olmuştur. Bunların yanında çevre sorunları, uluslar arası şirket ve kuruluşların uygulamaları, kötüleşen iş koşulları gibi sorunlar giderek daha fazla artış göstermiştir.[36]

1990'larla beraber neo-liberal politikalar, yıkıcı etkilerini (işsizlik, yolsuzluk, yoksulluk, ekonomik krizler) yukarıda da bahsedildiği üzere göstermeye başlamıştır. Bu dönemde yaşanan mali krizler (Meksika'dan başlayarak Uzak Doğu'ya ve en son Arjantin ve Türkiye'ye kadar uzanan) bir anlamda neo-liberal politikaların başarısızlığını göstermiştir. IMF ve DB gibi uluslar arası finans kuruluşları aracılığıyla desteklenen ve sürdürülen bu politikaların ortaya çıkardığı mali krizleri ve toplumsal sorunları reform programlarını gereği gibi uygulanmamasına bağlayan neo-liberalizm, kriz sonrası uyum programlarıyla yeni bir dönemece işaret etmiştir. Ancak ekonomide beklenen başarının gerçekleşmemesi ve yükselen toplumsal muhalefet, neo-liberalizmin ideolojik hegemonyasını yıkmamıştır. Bu dönemde, başlangıçtaki argümanları yeniden gözden geçirme ve tanımlama ihtiyacı duyan neo-liberalizm, vurguyu devlet üzerinde yaparak ideolojik söylemlerini bunun üzerine inşa etmeye başlamıştır. Böylelikle; 1980'li yılların minimal devlet söylemleri yerini piyasa dostu devlet, çok aktörlü yönetim ve etkin devlet söylemlerine bırakmıştır. [37]

---

[35] ZENGİN, Ozan, a.g.m, s. 12- 13
[36] KALFA, Ceren, a.g.m, s. 32
[37] GÜZELSARI, Selime, a.g.m, s.104

Çok Aktörlü Yönetim, neo-liberalizmin sınırlarına ulaştığının kabul edilmeye başlandığı 1990'lı yıllarda küreselleşme söyleminin bir parçası olarak popülerlik kazanmıştır. Bir uygulama olarak çok aktörlü yönetim, neo-liberalizmin ekonomik verimsizlik sorununu çözme arayışındadır. Dolayısıyla; çok aktörlü yönetim, küreselleşme sürecinde devletlerin uluslar arası finans kuruluşları karşısında kendi ekonomik yürütme güçlerini yitirmeleri, yapısal uyarlama politikalarının beklentilerinin tersine ortaya çıkardığı toplumsal yıkımlar, özel sektör yönetim tekniklerinin kamu sektörüne taşınmasıyla ortaya çıkan yeni sorunlar, yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının ve uygulamalarının uluslar arasılaştırılması ve kamunun hesap verebilirliğini yitirmesi gibi gelişmelerin siyasal içeriklerini ve ideolojik arka planlarını gizleyen bir söylem olarak işlev üstlenmiştir. [38]

Süreç içerisinde çok aktörlü yönetim, kamu gücünün kullanımını, karar sürecini; yeni kamu yönetimi anlayışı ise çalışma yönteminin özelleştirilmesini nitelemiştir. Kısacası; 1980'li yılların sihirli sözcüğü özelleştirme, 1990'larla yerini, çok aktörlü yönetim ve yeni kamu yönetimi anlayışına bırakmıştır. [39]

Bağımsız idari otoriteler, çok aktörlü yönetim modelini bir toplum ve devlet modeli olarak ete kemiğe büründüren yapılar olarak karşımıza çıkmaktadır.[40]

Özetle, Neo-liberalizmin 'daha az devlet, daha çok piyasa' söylemi, bir yandan özelleştirmeler yoluyla bir yandan da devletin kural koyucu ve düzenleyici rolünün piyasaya bırakılması (deregülasyon) yolu [41] ile gerçekleştirilmiştir. Kamu sektörünün kamusal yarar merkezli müdahalelerinin ortadan kaldırılması ile piyasacı düzenlemeler (regülasyon) lehine, piyasanın dolduracağı boşluk ortaya çıkmıştır. Günümüzde bu durumun ortaya çıkardığı en önemli yapılardan biri Bağımsız İdari Otoriteler olmuştur. Bağımsız idari otoriteler, uluslar arası ekonomi ile bütünleşmede genel politikalara hizmet eden yapılar olarak yönetsel yapı içinde yerlerini almışlardır. Esas olarak bu kurumlar, neo-liberalizmin, devleti yeniden yapılandırma

[38] GÜZELSARI, Selime, a.g.m, s.113
[39] SEZEN, Seriye, a.g.e, s. 113
[40] BAYRAMOĞLU, Sonay, Yönetişim Zihniyeti Türkiye'de Üst Kurullar ve Siyasi İktidarın Dönüşümü, İletişim Yayınları, İstanbul, 2005, s. 242
[41] GÜZELSARI, Selime, a.g.m, s.128

stratejisinin bir ayağını oluşturmuşlardır.[42] Yine; bağımsız idari otoritelerin devlet yapısında meydana getirdiği değişim, 'düzenleyici devlet' kavramı ile ifade edilmekte hatta Giandomenico Majone tarafından ilk defa kullanılan bu kavram, bağımsız idari otoritelerin ait olduğu devlet anlayışını yansıtmakta ve çok aktörlü yönetim modelindeki devlet biçimini tarif etmektedir. [43]

Bağımsız idari otoriteler, devlete biçilen bu yeni rolün, serbest piyasa ekonomisinin kurallara bağlı olarak çalışmasının kurumsal araçları konumundadır. Başka bir deyişle anlatılan süreçte gelinen noktada çok aktörlü yönetim ve yeni kamu yönetimi anlayışının somut yapılanmalarıdırlar.

1.2. Türkiye'de Müdahaleci Devletten Düzenleyici Devlete Geçiş Süreci

1.2.1. Ulusal Ekonomiye Geçiş Dönemi

1920'li yıllar, Genç Türkiye'nin kamu yönetimini oluşturma dönemidir. [44]

Bu dönem bir imparatorluğun kalıntıları üzerinde temellenen yeni devletin temel hukuk kurallarını ve bunları uygulayacak kurumları gözden geçirerek örgütlenme sürecini başlatma dönemidir. [45]

Bağımsız T.C.'nin kuruluş döneminde Türkiye ekonomisi, yarı bağımlı durumdaydı. Devlet iç ve dış çevrelere mali gücünün çok üzerinde borçlandırılmıştı. Lozan Antlaşması ile elde edilen siyasal bağımsızlığın kaybedilmemesi için ekonomik bağımsızlığında sağlanması gerekliydi. Bu amaçla, daha Cumhuriyet ilan edilmeden 17 Şubat 1923'te bağımsız ekonomiye geçiş için alınacak iktisadi tedbirleri belirlemek, görüşmek ve tartışmak üzere İzmir'de Türkiye İktisat Kongresi yapıldı. [46] Bu kongrede ulusal bütünleşme anlayışının ekonomik alana taşınması kesinkes egemendi ve ekonomide ulusalcılık, öbür görüş ve önerilerin temelini oluşturacak tek belirleyici olarak görünüyordu. Böylelikle kongrede; T.C. için yarı sömürge bir ekonomiden ulusal ekonomiye geçişin temelleri atıldı. Kongrede;

[42] GÜZELSARI, Selime, a.g.m, s.129
[43] BAYRAMOĞLU, Sonay, a.g.e, s.246
[44] SEZEN, Seriye, a.g.e, s.1
[45] SEZEN, Seriye, a.g.e, s.2
[46] KAYA, Ali, a.g.e, s.26

Kurtuluş Savaşı'nı gerçekleştiren öğelerin ulusal kimliği, ekonomik anlamda somutlaştırılmak istenmişti [47] Türk yönetim anlayışındaki merkeziyetçi yapı, bu doğrultuda; modern T.C.'nin kuruluşunda benimsenen ve uygulanan ekonomik politikalarla pekiştirildi.[48]

1923- 1929 arasındaki dönemde iktisadi gelişmenin en belirgin yapı taşlarını; Yeni Türk Devletinin dünya içinde nasıl bir yer kaplayacağını belirleyen Lozan Antlaşması ve dönemin son yılında patlak veren ve kapitalist dünya ekonomisini derinden sarsan büyük buhran oluşturmuştur. [49] İktisat kongresinde belirttiğimiz üzere Türkiye için milliyetçi ve liberal politikaların temelleri atılmıştır. Gerçekten de 1923- 1929 dönemi tüm dünyada görüldüğü gibi Türkiye'de de liberal politikaların uygulandığı bir dönem olmuştur.

Bu süreçte, tüm dünyayı iktisadi açıdan büyük çıkmaza sokan 1929 Dünya Ekonomik Bunalımı, liberal iktisat politikaları izleyen ülkemizi de etkilemiştir. [50]

1930 yılından sonra tüm dünyada devletçi, müdahaleci ve korumacı politikalara yöneliş başlamıştır. Türkiye de bu doğrultuda hareket ederek, bunalımdan çıkmak ve iktisadi gelişmeyi sağlamak amacıyla çeşitli tedbirler almıştır.[51] Türkiye için özellikle 1930- 1932 yılları, devletçilik uygulamalarına ani bir geçişi temsil eden yıllardır. 1933-1939 yıllarında ise devletçilik rayına oturmuştur. [52] Bu dönemde; öncelikle 1930 yılında Merkez Bankası kurulmuş ve 1932 yılında iktisadi hayatta devletin denetimini arttıran bir dizi kanun çıkarılmıştır. 1933 yılında ise bu dönemde önemli bir kurum olan Sümerbank kurulmuştur. [53]

1930'lı yıllarda devlet, dünya ekonomik bunalımının yarattığı krizle ağırlaşan ekonomik koşulların üstesinden gelmek için iktisadi yaşama üretici olarak girmeye

---

[47] KEPENEK, Yakup ve YENTÜRK, Nurhan, Türkiye Ekonomisi, Remzi Kitabevi, 13. Basım, İstanbul, 2003, s.33

[48] KIZILCIK, Recep, 'Türk Kamu Yönetiminin Gelişimi ve Düzenleyici Kurullar', Türk İdare Dergisi, Sayı.432, Yıl.73, Eylül, 2001, s.132

[49] BORATAV, Korkut, Türkiye'nin İktisadi Tarihi (1908- 1985), 6. Baskı, Gerçek Yayınevi, 1998 s.31

[50] www.dtm.gov.tr/EKONOMİ/TREKO.htm,'1923'ten Günümüze Türkiye Ekonomisi', Erişim Tarihi: 25.01.2006

[51] www.dtm.gov.tr/EKONOMİ/TREKO.htm, a.g.m

[52] BORATAV, Korkut, a.g.e, s.51

[53] www.dtm.gov.tr/EKONOMİ/TREKO.htm, a.g.m

başlamıştır. [54] Devletin iktisadi hayata girişi, doğrudan doğruya devlet işletmeciliğine başlanılması, 1934-1938 yılları arasında uygulanan I. Sanayi Planı ile gerçekleştirilmiş ve bu dönemde birçok KİT'in kurulması söz konusu olmuştur. [55] 1939-1945 yılları arası II. Dünya Savaşı yılları olduğu için II. Sanayi Planı uygulamaya konulamamış, devletçilik uygulamaları duraklamaya uğramış, savaş ekonomisi dönemi yaşanmıştır. II. Dünya Savaşı bitmeden 1 Temmuz 1944'te imzalanan Bretton Woods Antlaşmasıyla uluslar arası para sisteminin işleyişini düzenlemek amacıyla kurulan IMF'ye Türkiye 1947 yılında üye olmuştur. [56]

Savaşın bitmesi ve tüm dünyada liberal politikaların etkin olmasıyla birlikte Türkiye'de de değişiklikler yaşanmaya başlanmıştır. Çok Partili Hayata Geçiş (1946- Demokrat Parti'nin Kurulması) ile birlikte başlayan liberal akım, 1946- 1950 yılları arasında Türk ekonomisinde devlet müdahaleciliğinin belli sınırlar içinde tutulması ve daha liberal bir ekonomi uygulanması yolundaki girişimleri ön plana çıkartmıştır.[57] Böylelikle; devletçilik, ülkemizde önce duraklama sonra da yavaş yavaş çökme sürecine girmiştir.

1.2.2. Özel Sektör Öncülüğünde Sanayileşme

Demokrat Parti'nin bu dönemde iktidara gelmesi, yaygın kanaatin aksine, iktisat politikaları ve ekonominin genel yönelişi üzerinde çok belirgin bir değişiklik meydana getirmemiştir. 1946 yılının başlarında hala eski ve devletçi korumacı alışkanlıkların izlerini bulmak mümkündür. [58]

Demokrat Parti, 1950'de T.B.M.M.'ye sunduğu programda, devletin ekonomiye müdahalesini asgari düzeye indirmeyi, kamu sektörünün ekonomi içindeki payının azaltılmasını ve özel sektörün teşvik edilmesini öngörmüş; kısacası, liberal bir program izlemeyi amaçlamıştır. Partinin iktidar yıllarında özel sektör teşvik edilmiş ve hamle yapmış ancak devletçilik ölmemiştir. Demokrat Parti'nin 10

---

[54] SEZEN, Seriye, a.g.e, s.3
[55] www.dtm.gov.tr/EKONOMİ/TREKO.htm, a.g.m
[56] KAYA, Ali, a.g.e, s.29
[57] www.dtm.gov.tr/EKONOMİ/TREKO.htm, a.g.m
[58] BORATAV, Korkut, a.g.e, s.76

yıllık iktidarı boyunca KİT'ler sayı ve nitelik olarak büyük gelişme göstermiştir. Nitekim 1951- 1960 yılları arasında 13 tane yeni KİT kurulmuştur. [59]

1950- 1953 döneminde gerek tarımda gerek sanayileşmede önemli gelişmeler yaşanmıştır. Tarımın makineleşmesi, kredi imkânlarının ve tarım için belirlenen yüksek fiyat politikası ile birlikte iklimin elverişli olması, bu dönemde tarım üretimini arttırmıştır. Aynı zamanda yabancı sermaye girişini kolaylaştırıcı uygulamalar, para arzının arttırılması, ithalatın sınırlandırılması ve dış krediler ile yardımlar sayesinde hızlı bir gelişme gözlemlenmiştir. Bu dönemde, büyük kamu yatırımlarına ağırlık verilmiştir. [60]

1954 yılından itibaren tarım sektöründe yaşanan olumlu gelişmeler, olumsuz koşullara dönüşmüş, ekonominin sürükleyici sektörü olan tarımda bu beklenmedik büyük gerileme ekonominin iç ve dış dengelerinin büyük ölçüde bozulmasına yol açmıştır. Yine bu dönemde; nasıl ki devletçilik döneminin temel kurumu Sümerbank kabul ediliyorsa, neo-liberal dönemin de temel kurumu, Türkiye Sınaî Kalkınma Bankası olmuştur. 1951'de faaliyete geçen bu banka, özel sektöre orta ve uzun vadede sanayi yatırım kredisi vermek, ithal girdiler için döviz ve teknik yardım sağlamak gibi misyonlar üstlenmiştir.

1955'lerden sonra kamu harcamalarının karşılanmasında gelirleri arttırmak yerine ortaya çıkan [61] kamu finansman açığını kapatmak için Merkez Bankası kaynaklarına başvurulması, enflasyonun artmasına sebebiyet vermiştir. Bu tarihlerde baş gösteren döviz darboğazını aşmak için ithalat liberalizasyonuna son verilmiştir.

Türkiye, Marshall yardımı çerçevesinde doğudaki Sovyet Rus tehdidine karşı başta ABD olmak üzere Batı'ya yakınlaşmaya başlamış; bu çerçevede; ülkemiz 1952'de NATO'ya katılıp 12 Eylül 1963 Ankara Antlaşması'nı imzalamak suretiyle

[59] ERYILMAZ, Bilal, Kamu Yönetimi, İstanbul, 2002, s.231
[60] www.dtm.gov.tr/EKONOMİ/TREKO.htm, a.g.m
[61] KAYA, Ali, a.g.e, s.32

AET'ye [62] başvuruda bulunmuştur. Bu süreç, 27 Mayıs 1960'da askeri müdahale ile Demokrat Parti'nin iktidarına son verilmesiyle tamamlanmıştır. [63]

1.2.3. Planlı Kalkınma Dönemi

Bu dönemde siyasi bunalımla birlikte 1960 yılında yeni Anayasa hazırlanarak, uzun vadeli bir ekonomik planın yapılması çalışmalarına başlanmıştır. Bunun için önce DPT kurulmuştur. [64] Bu Kurum, dönemin hâkim olan mücadeleci; kalkınmacı devlet anlayışının kurumsal bir ürünüdür.[65] DPT'nin kurulmasıyla Türk planlama modelinin özellikleri de belirlenmiş; bu özellikler, demokrasi düzeni içinde kalkınmanın plana dayalı olması ve karma ekonomi düzeni içinde planların kamu sektörü için emredici; özel sektör için yol gösterici olması olarak sıralanmıştır. 1963-1967 yıllarında I. Beş Yıllık Kalkınma Planı uygulamaya konulmuş ancak 1969-1980 dönemlerindeki planlar uygulamaya konulamamıştır. Dönem öylesine siyasal, [66] sosyal ve ekonomik olaylarla çalkalanmıştır ki değil plan uygulamak vatandaşın can ve mal güvenliğini sağlamak bile mümkün olmamıştır. [67]

1960'lı yılların devleti 'sorumlu' aynı zamanda da ' müdahaleci' devlettir. Türkiye'de bir yandan planlar aracılığıyla sosyo ekonomik süreci yönlendirme arayışına girerken diğer yandan kalkınmanın belkemiğini oluşturan araştırma-geliştirme etkinliklerini de müdahale ve yönlendirme alanı içine katmıştır. (TÜBİTAK- 1963 kuruluşu gibi)[68]

1980'li yıllara kadar, Türkiye'de devlet, bir üretici bir düzenleyici olarak ekonomik hayatın içinde yer almış ve kalkınmanın motoru yani ana gücü olarak işlev görmüştür. Karma ekonomiye ve ithal ikameye dayanan kalkınma politikası,1960'larda planlı kalkınmayla birleştirilmiştir. [69]

---

[62] 1957 Roma Antlaşması ile Avrupa Ekonomik Topluluğu olarak kurulmuş ve 1992 yılında Maastricht Antlaşması ile Avrupa Birliği adını almıştır.
[63] KAYA, Ali, a.g.e, s.33
[64] www.dtm.gov.tr/EKONOMİ/TREKO.htm, a.g.m, s.3
[65] SEZEN, Seriye, a.g.e, s.7
[66] KAYA, Ali, a.g.e, s.34
[67] KAYA, Ali, a.g.e, s.35
[68] SEZEN, Seriye, a.g.e, s.8
[69] SEZEN, Seriye, 'The …' a.g.m, s.7

1980 yılında gerçekleşen Askeri Darbe ile başlayan dönem ise birçok açıdan kendisinden önceki dönemlerden ayrılmaktadır.[70] II. Dünya Savaşı'ndan sonra gelişmiş Batılı ülkelerce benimsenen ekonomideki devletleştirme politikalarının ekonomik ve sosyal alanda hedeflenenleri gerçekleştiremediği yönündeki düşünceler ile aşırı merkeziyetçi bürokratik yapılar eleştirilmeye başlanmıştır. Bunların bir sonucu olarak; yönetimin daha esnek, halkın taleplerine daha duyarlı, hizmet sunumunda ekonomikliği, etkinliği ve verimliliği ön planda tutan kamu yönetimi anlayışı kabul görmeye başlamıştır. Batı Dünyasındaki bu düşünce iklimine paralel olarak 10 yıl kadar geriden de olsa Türkiye'de özellikle 1980'li yılların ortalarından itibaren ekonomik ve idari alanda bu yeniden yapılanma etkilerini hissettirmeye başlamıştır.[71]

Türkiye'de 1960'lardaki yaşanan dönüşüm 'sorumlu-müdahaleci devleti' hedeflerken; 1980'lerdeki dönüşümün hedefi, 'minimal devlet' olmuştur.[72]

Bu dönemde kabul edilen 24 Ocak 1980 kararları, Türkiye'nin ekonomik tarihinde bir dönüm noktasını oluşturur. Bu kararlarla, bu tarihe kadar ülkenin kuruluşundan bu yana kullanılan kalkınma politikası terkedilmiş ve kalkınma için yeni politikalar benimsenmiştir. Bu politikaların ana karakteristiklerini liberalleşme, uluslar arası ticaretle bütünleşme-entegrasyon ve ihracata dayalı büyüme oluşturmuştur. [73]

24 Ocak kararları diye adlandırılan bu program, bir yandan ulusal ekonominin birikim ve kaynaklarının dağıtım mekanizmalarında piyasa fiyatlarının ana belirleyici unsurunu oluşturmasını, diğer yandan da dünya piyasalarıyla eklemlenmeyi amaçlayan, mal- hizmet ihracatını artırmaya yönelik yoğun bir devlet desteği ile sürdürülen dışa açılma stratejisidir. 24 Ocak kararları ve sonrasında uygulanan politikalar özünde geniş kapsamlı bir istikrar programı olmanın ötesinde; serbest piyasa mekanizmalarının güçlendirilmesi için devletin ekonomik hayata olan müdahalesinin asgariye indirilmesini, rekabeti engelleyici uygulamaların kaynak

[70] SEZEN, Seriye, a.g.e, s.9
[71] KIZILCIK, Recep, 'Türk …', a.g.m, s.132
[72] SEZEN, Seriye, a.g.e, s.195
[73] SEZEN, Seriye, 'The …', a.g.m, s.7

dağılımını bozucu kısıtlamalarının ortadan kaldırılmasını ve ekonominin uluslar arası piyasalarla bütünleşmesini amaçlamıştır.[74]

Bu dönemde; yeni politikaların savunucusu Turgut Özal'ın başkanlığındaki ANAP, 1983 yılındaki seçimler sonunda tek başına iktidara gelmiştir.[75] 1983-1989 dönemini kapsayan sürede Turgut Özal Hükümeti, her fırsatta enflasyonu aşağı çekmek, ödemeler bilânçosunu çözmek, devlet müdahalesini asgariye indirip serbest piyasa ekonomisini uygulamaya koymak istediğini dile getirmiştir.[76]

Özetle, Türkiye 1970'lerin sonundan itibaren Avrupa'dan yayılarak yükselen ekonomik dalgayı görmezden gelememiş ve 1980 yılından itibaren bu yeni anlayışa uygun politikaları benimseyerek uygulamaya koymuştur. Sözü edilen politikanın başlangıç noktası, 24 Ocak kararlarıdır ve sistemli şekilde bir bütün olarak bu politikayı da uygulamaya koyan da 1983 yılında iktidara gelen Özal Hükümeti olmuştur. Denilebilir ki; Özal'ın yürüttüğü ekonomi politikaları, ABD'de Reagan döneminde başlatılan ve daha sonra da Thatcher' ın da benimsemiş olduğu ve İngiltere'de uyguladığı neo-liberal yaklaşımların bir çevre ülke olarak Türkiye'ye uyarlanma biçimidir. Serbest piyasa ekonomisi, teşebbüs hürriyeti ve devletçiliğin terk edilerek bürokrasinin azaltılması gibi siyasalarla hareket eden Özal, [77] başbakanlık yaptığı 1983- 1989 yılları arasında 'Türkiye'nin Dışa Açılması' olarak adlandırdığı bu süreci böylelikle başlatmış ve özelleştirme yönündeki eğilimlerin de başlatıcısı olmuştur. Bu dönemde birçok KİT özelleştirme adı altında satılmıştır. [78] Küresel ekonomiye intibak sağlayabilmek için de 1989 yılında sermaye hareketlerinin dolaşımına tam serbesti getirilmiştir. [79]

Bu dönemde; izlenilen yeni liberal politikalar, kendi kurumlarını yaratmıştır. Devletin iktisadi ve toplumsal hayata doğrudan müdahalesi sınırlandırılarak, düzenleyici rolünün ön plana çıkmasıyla Türk kamu yönetiminde yeni örgütlenmeler

---

[74] AKTEL, Mehmet, a.g.e, s.208
[75] SEZEN, Seriye, 'The …', a.g.m, s.7
[76] KAYA, Ali, a.g. e, s.36
[77] YILDIZ, Aytaç, a.g.e, s.25
[78] YILDIZ, Aytaç, a.g.e, s.26
[79] EMEK, Uğur ve ACAR, Muhittin, 'Düzenleyici Reformlar ve Kurumlar' Çağdaş Kamu Yönetimi II, Konular, Kuramlar, Kavramlar, (Ed. ACAR, Muhittin ve ÖZGÜR, Hüseyin), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2004, s.98

ortaya çıkmaya başlamıştır. [80] Liberal dönemde örgütlemede 'kurumlara dayalı yönetim' anlayışı yerini giderek 'kurullara dayalı bir yönetim' anlayışına bırakmıştır.[81] Türkiye'de bağımsız idari otoritelerin temeli, Avrupa'yla eş zamanlı olarak bu dönemde atılmıştır. [82]

ANAP iktidarının 1991 yılında sona ermesiyle birlikte; ülkede yine siyasi ve ekonomik istikrarsızlıklar yaşanmaya başlamıştır. Özellikle bankacılık sektöründe 20 bankanın batmasıyla meydana gelen yük, terörden kaynaklanan yük [83] ve kamu kaynaklarının talan edilmesinden kaynaklanan ağır yük, devletin iflası gibi görünmeye başlamıştır. Çok ağır şartlarda borç vermek suretiyle IMF devreye girmiş ve ülkemiz daha fazla borç, daha fazla bütçe açığı, daha fazla faiz fazlası gibi uygulamalarla 1999-2000'lere gelmiştir. Yine, 1995 yılında AB üyesi olmayan tek ülke sıfatıyla AB'nin Gümrük Birliği'ne dâhil olunmuştur.1998 yılının dünya piyasalarında kendini gösteren krizin yayılması ve derinleşmesi üzerine Güneydoğu Asya ve Japonya'da başlayan kriz, başta Rusya olmak üzere birçok dünya ülkesini derinden etkilemiştir. Zaten kırılgan olan Türkiye ekonomisi de bundan etkilenmiş ve ekonomideki kötü gidiş iyice derinleşmeye başlamıştır. 1995 yılından itibaren sağlanan büyüme, 1998 yılında büyük bir düşüşle sonuçlanmıştır.[84]

1.2.4. Ekonomik Krizler ve Sonrası

56. Hükümet, 28 Şubat süreci ile sonlanınca 57. Koalisyon Hükümeti, Bülent Ecevit Başbakanlığında kurulmuştur. 9 Aralık 1999'da o güne kadar uygulanan ekonomik programlara benzemeyen yeni bir uygulamaya IMF dayatmasıyla geçilmiştir. 'Enflasyonu Düşürme Operasyonu' denilen bu uygulamayla, hem enflasyon, hem faizler düşürülmesi hem de uluslar arası piyasalara güven verilmesi amaçlanmıştır. Böylelikle; IMF, 24 Ocak kararlarıyla kabul ettirdiği ve dünyanın her yerinde uygulattığı serbest kur- serbest faiz uygulamasından vazgeçmiş; baskılı kur ve düşük faiz politikasına geçmiştir. [85] Bu kararlardan tam bir yıl sonra, ülkemizde

[80] SEZEN, Seriye, a.g.e, s.13
[81] SEZEN, Seriye, a.g.e, s.14
[82] YILDIZ, Aytaç, a.g.e, s.24
[83] KAYA, Ali, a.g.e, s.38
[84] KAYA, Ali, a.g.e, s.39
[85] KAYA, Ali, a.g.e, s.40

29 Kasım Çarşamba günü bir anda ani bir mali bunalım yaşanmış; bu bunalım, borsa ve bankaları da etkisi altına almış, mali piyasalarda sıra dışı olaylar yaşanmıştır. Türk Lirasının çöküşüne yol açan bu paniğin arkasında IMF'nin Türkiye'ye dayattığı daraltıcı politikalarının büyük etkisi bulunmuştur.

Bu süreç içerisinde; kurtarıcı olarak gönderilen Kemal Derviş, ekonomide neo- liberal politikalar uygulanacağına işaret ediyor ve [86] ekonomi yönetimi ile siyaseti ayırma söylemi, Derviş ile birlikte çok yoğun biçimde dile getiriliyordu. Derviş'e göre, siyaset; yolsuzluk, ahbap- çavuş ilişkisi ve parlamenterlerin seçmenlerine karşı yandaş politikalarından ibaretti. Bu düşünceler ile kendisinin 'Ekonomiyi Siyasetten Kurtarma' amacına ulaşmak için bu dönemde izlediği programın, aslında IMF ve DB programları olduğu aşikârdı. [87] Yine; başta ABD yönetimi olmak üzere AB, IMF ve DB yapısal dönüşüm yasalarının acilen çıkarılmasını ve uygulanmasını, ülkemizden ısrarlı bir biçimde istemekteydi. Bu doğrultuda; Kemal Derviş tarafından sunulan 'Güçlü Ekonomiye Geçiş' adlı programla yapısal dönüşüm başlatıldı. Bu program, ulus devlet işleyişi, yönetim biçimi, sosyal güvenlik kurumları, KİT sistemine vb. ilişkin olumsuzlukların kaldırılmasını, devletin küçültülmesini amaçlıyordu. Yine; bu programda devlet yapılanmasını Governance esaslarına göre yeniden düzenlemek, orta vadeli hedefler arasında yer almaktaydı. Programın son paragrafında, ekonomi-siyaset ayrışım temelinde bu hedef, belirgin şekilde dile getirilmişti [88] Bu doğrultuda yapılanlar ile Türkiye'nin kamu yönetimi, ekonomik ve siyasal yapısı bir daha geri dönülemeyecek şekilde küresel entegrasyon adına dizayn edilecek, devlet ekonomiden dışlanacak, minimal devlet haline getirilecekti.[89]

Yukarıda da anlatıldığı üzere, 1990- 2000'li yıllar boyunca IMF, DB ve AB, ülke yönetimimizde neredeyse dördüncü güç olarak yer almışlardır.[90]

---

[86] KAYA, Ali, a.g.e, s.43
[87] BAYRAMOĞLU, Sonay, a.g.e, s. 343
[88] GÜLER, Mürteza, a.g.e, s.56
[89] KAYA, Ali, a.g.e, s.44
[90] www.bagımsızsosyalbilimciler.org/makale/52, '2004 Yılı Başında Türkiye'nin Ekonomik ve Siyasal Yaşamı Üzerine Değerlendirmeler', Erişim Tarihi: 06.03.2005

Bağımsız idari otoritelerin sayısı da ikinci bölümde ayrıntılı olarak anlatılacağı üzere bu dönemde bir hayli artış göstermiş, ortaya çıkış döneminden büyüme ve yaygınlaşma dönemine geçiş yaşanmıştır.

1.2.5. Bugün Türkiye'de Devlet ve Konumu

3 Kasım seçimleriyle, ülkemizde iktidar el değiştirmiş, AKP tek başına iktidar olmuştur. Seçim propagandası boyunca kucaklamaya çalıştıkları anti-IMF, anti-liberal tepkiyi icraatlarının ilk günlerinden itibaren terk etmişler ve uyguladıkları politikalarla Türkiye'de 1980'lerden beri sürmekte olan neo-liberal projenin bir parçası olduklarını göstermişlerdir.[91] Böylelikle; yeni iktidar, ekonominin liberalleşmesi, devletin müdahaleci devlet anlayışından arındırılarak düzenleyici devlet niteliğine dönüştürülmesi çerçevesinde bir önceki iktidar gibi IMF destekli istikrar programına devam etmektedir. [92]

Liberal politikaların yerleştiği 1990'larda [93] özellikle uluslar arası örgütlerin etkisiyle yeni ekonomik düzenin, politikaların kurumsal ve hukuksal alt yapısının inşasına geçildiğini görmekteyiz. Kurumsal alt yapının temel taşları ise yeni ekonomik düzeni ehlileştirecek, piyasaların kurallara dayalı olarak işleyişini sağlayacak olan bağımsız idari otoritelerdir. Bağımsız idari otoriteler, Türkiye'de üretici devletten düzenleyici devlete geçişin kurumsal göstergeleridir. [94]

Türkiye'deki iktidarlar, 1999'a kadar serbestleşme ve kuralsızlaştırma (deregulation) sürecini izlemiş ve bu sürecin somut politikası, kamu işletmelerini özel sektöre devretmek ve sosyal devleti küçültmek olmuştur. 1999- 2000'li yıllarda bu süreç, yeni baştan düzenlenmeye (reregulation) yönelmiştir. Devlet, yeni bir rol ile sosyal ve ekonomik hayata girmektedir. Zira kendi piyasalarının işleyişini düzenleme, denetim ve gözetim işlevi görecek güçlü bir kamu sektörüne ihtiyaç duyulmuştur. Ancak iktidar, yeni kamusal düzenlemeyi eskisinden farklı biçimde

[91] www.bagımsızsosyalbilimciler.org/makale/52, a.g.m, s.5
[92] KAYA, Ali, a.g.e, s.52
[93] SEZEN, Seriye, a.g.e, s.16
[94] SEZEN, Seriye, a.g.e, s.17

örgütlemiştir. Bu sürecin temel kurumları olarak da bu doğrultuda karşımıza bağımsız idari otoriteler çıkmıştır. [95]

Gelinen son noktada Türkiye adım adım çok aktörlü yönetim modeline sokulmaktadır. Çok sayıda ekonomik alan bağımsız idari otoritelerin denetimine girmiştir. Bu kuruluşlar, teknik anlamda hukuksal kalıpları aşan işletme, yönetim bilimi, sosyoloji, politika bilimi ve hukuk disiplinlerini ortak olarak ilgilendiren bir anlamda regülasyon işlevi görmek, siyasetin alanını daraltmak amacıyla ülkemizde alelacele 2001 yılında 15 günde 15 yasa mantığıyla çıkarılan yasalar ve bunu izleyen düzenlemelerle yapılandırılmışlardır. [96]

2. DÜZENLEYİCİ DEVLETİN YAPITAŞLARI OLAN BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN DÜNYADAKİ ÖRNEKLERİ

2.1. Genel Olarak Bağımsız İdari Otorite Kavramı

Kamuoyunda daha çok 'Bağımsız İdari Otoriteler' ismiyle tanınan 'Düzenleyici Kurullar', Bağımsız Kurullar', 'Özerk Kurullar', 'BİO'lar',[97] 'Regülatörler', 'Bağımsız Üst Kurullar', 'Süper Kurullar', 'Üst Kurullar' ve 'Regülasyon Kurumları' olarak da isimlendirilen bu yapıların hukuksal açıdan yeni bir kategori oluşturduğu kabul edilmektedir. [98] İdari kuruluşların bugüne kadar hiçbir türüne girmeyen Bağımsız İdari Otoriteler, kendilerine özgü bir yapı sergilemektedirler. Ancak ortak bir model yokluğu nedeniyle; bu kurumların net bir tanımını yapılamamaktadır. Ülkelerin siyasi, ekonomik ve sosyal sistemlerinin farklılığı ölçüsünde bağımsız idari otoriteler de farklılık arz etmektedir. Teitgen-Colly, bu kurumları,

'Kanun koyucunun inisiyatifiyle kurulmuş ve kamu fonlarından besleniyor olmalarından dolayı, devletin bir parçası olmalarına karşın, ne yürütme ne yasama ve yargı erklerinin uzantılarına bağımlı olan, sektörlere göre düzenliliği sağlama ve

---

[95] www.bagımsızsosyalbilimciler.org.tr/makale/52, a.g.m, s.18
[96] KAYA, Ali, a.g.e, s.53
[97] EĞERCİ, Ahmet, Rekabet Kurulu Kararlarının Hukuki Niteliği ve Yargısal Denetimi, Rekabet Kurumu Lisans Üstü Tez Serisi No.12, Rekabet Kurumu Yayını, Ankara, 2005, s.62
[98] EĞERCİ, Ahmet, a.g.e, s.63

denetleme görevini otonom bir şekilde uygulanmasına izin veren yetkilerle donatılmış kamusal kurumlar' şeklinde tanımlamıştır. [99]

Ülkemizde doktrinde bağımsız idari otoritelere ilişkin rastlanan tanımlar benzerdir. Bu tanımlar aşağıdaki gibi sıralanabilir.

AKINCI, Bağımsız İdari Otoriteleri, 'Siyasi organlardan bağımsız, temel hak ve özgürlükler ve ekonomik etkinliklerle ilgili duyarlı konularda kendine ait etkili ve önemli yetkiler kullanarak düzenleme, denetim ve gözetim gören yapılar' olarak tanımlamıştır. [100]

KARACAN' a göre Bağımsız İdari Otoriteler, 'Belli sayıdaki kişilerden oluşan karar organı olan, kanunla verilen belirli bir alanda esas itibariyle düzenleme ve denetim yapmakla görev verilmiş ve yetkilerle donatılmış; mali ve idari özerkliğe sahip, yetkilerini kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak kullanan, yasalarında belirlenen ilkeler çerçevesinde hesap veren tüzel kişiliğe sahip kamu kurumları' dır.[101]

ULUSOY ise Bağımsız İdari Otoriteleri şöyle tanımlamaktadır: 'Bağımsız idari otoriteler, toplumsal yaşam için özel bir önem ve duyarlılık taşıyan, temel hak ve özgürlükler ile ekonomik ve sosyal sektörlerde veya alanlarda düzenleme, denetleme ve yönlendirme [102] faaliyetinde bulunan, kararları üzerinde hiçbir makam ve merciin etkisinin olmadığı, karar organları özel güvencelere sahip, mali özerkliğe haiz, özerk kamu tüzel kişileridir'. [103]

Bu tanımlardan ve ülkemizdeki bağımsız idari otorite örneklerinin ortak noktalarından yola çıkarak şöyle bir tanım yapmak mümkündür:

'Bağımsız İdari Otoriteler; kanunla kurulan, kurul şeklinde karar organları bulunan ve kanunla gösterilen alan ve sektörlerde düzenleme ve denetleme yapmakla

---

[99] ÖZTÜRK, Ebru, 'Türk İdare Sisteminde Rekabet Kurumunun Yeri ve Diğer Bağımsız İdari Otoritelerle Karşılaştırılması, Rekabet Kurumu Lisansüstü Tez Serisi, No.38, Ankara, 2003, s.5
[100] AKINCI, Müslüm, Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman, Beta Yayınları, İstanbul, 1999, s.100
[101] KARACAN, Ali İhsan, ' Özerk Kurumların Özerkliği', Rekabet Dergisi, Sayı.8, 2001, s.7
[102] ULUSOY, Ali, Bağımsız İdari Otoriteler, Turhan Kitabevi, Ankara, 2003, s.1
[103] ULUSOY, Ali, a.g.e, s.2

görevlendirilmiş olan, idari ve mali özerkliğe sahip, yetkilerini kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak kullanan, yasalarda belirtilen ilkeler doğrultusunda hesap veren tüzel kişiliği haiz kamu kurumlarıdır.'

Belli sektörleri düzenlemek ve denetlemek amacıyla oluşturulmuş birer kamu kurumu olan düzenleyici kurumların adlandırılmasında henüz bir kavram birliğine varılamadığı görülmektedir. Yukarıda da değinildiği gibi; gerek ilgili yazında gerek yazılı ve görsel kitle iletişim araçları ile günlük dilde bu kurumları ifade etmek için bağımsız idari kurumlar, bağımsız düzenleyici kurumlar- kurullar, üst kurullar, regülasyon kurumları, özerk kurumlar gibi çeşitli adlar kullanılmaktadır. [104] Yine; ülkemizde çok yakın bir zamanda kabul edilen yasal metinlerde, bu kurumların 'düzenleyici ve denetleyici kurumlar' olarak adlandırıldığını görmek mümkündür. [105]

Ülkemizde de bu kurumlara ilişkin bir adlandırma sorunu yaşandığı aşikârdır. Ancak; idare hukukçuları tarafından daha çok tercih edilen ve kamuoyunda bu kurumların genel olarak tanınmasına olanak sağlayan isim; 'bağımsız idari otorite' nitelemesidir.

---

[104] SEZEN, Seriye, a.g.e, s.136

[105] Türkiye'de bağımsız idari otoritelere ilişkin bir çerçeve yasa hazırlığı bulunmaktadır ama henüz yasalaşmamıştır. Bu yasa tasarısı 'Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Yasa Tasarısı' adını taşımaktadır. Yine; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda bu kurumlardan 'Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar' olarak söz edilmiştir. Bu adlandırma sorununda araştırmacılar; genellikle kendi alanlarına yönelik bir kullanımı yani ismi tercih etmektedirler. Örneğin, idare hukukçuları, terimin Fransızca karşılığını yani bağımsız idari otoriteleri tercih etmektedirler. Buna karşılık, TÜSİAD' ın yakın zamanda yayınladığı bir rapor, daha çok İngilizce yazınındaki karşılığına uygun bir kavramı 'Bağımsız Düzenleyici Kurumlar' kullanmıştır. Üst kurullar sözcüğü ise Türkçe yazınında kullanılmasına rağmen, bu kurumların kapsamını kamu yönetimindeki tüm kurul tipi yapılanmaları içine alarak kavramı gereksiz yere genişletebilir ve bu yapıların farklılıklarının gözden kaçırılmasına neden olabilir. Bu açıdan; bu kurumları belirtmek ve anlatmak için kullanılan bir diğer kelime yani 'Kurul' ibaresi de daha çok çeşitli kamu kurumlarının temsilcilerinden oluşan, sürekli ve geçici olarak belli konuları görüşmek, karara bağlamak ve değerlendirmek amacıyla kurulan örgütler için kullanılmakta ve/veya denetim- teftiş kurullarını çağrışım yapmaktadır. Bağımsız idari otoritelerin kurul adıyla adlandırılmasının, kurul şeklinde yapılanmış diğer idari birimlerin de bu kapsamda düşünülmesi gibi bir karmaşaya sebep olabilir. Bir araştırmaya göre ülkemizdeki kurulların sayısı, 50 den fazla olup, bu kurullar; idari teşkilat içindeki konumları, işlevleri, kamu tüzel kişisi sayılıp sayılmamaları, sürekli veya belli zamanlarda faaliyet göstermeleri vb. açılardan birbirinden farklı özellikler taşımaktadırlar; bu bakımdan bağımsız idari otoritelerin kurul olarak da adlandırılmasının yersiz olacağını düşünmekteyiz. Yukarıdaki açıklamalar ışığında da bu kurumlara ilişkin olarak 'bağımsız idari otorite' nitelemesini kullanmayı uygun bulmaktayız.

Bağımsız İdari Otorite kavramı; analiz edildiğinde üç sözcük, 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' [106] sözcüğü de bunların danışma organı değil, düzenleyici ya da birel idari icra-i kararlar alıp uygulayan kuruluşlar olduklarını göstermektedir. Ancak hemen belirtmek gerekir ki, bu tür kuruluşları nitelendirirken kullanılan sıfatlar, değişebilmektedir. Bazı ülkelerde (örneğin Fransa, İtalya, Yunanistan) 'bağımsızlık' (independence) kavramı kullanılırken; kimi ülkelerde de (örneğin İspanya) 'tarafsızlık' (neutralite ve importialite) kavramları kullanılmaktadır.[107]

Kamuoyunda farklı isimlerle anılan bu yapıların, yukarıdaki ana karakteristiklerini betimleyen analizden hareketle, bu tezde bağımsız idari otorite olarak adlandırılması tercih edilmiştir. Yine; merkezi idareden bağımsız ve özerk bir yapıya sahip olan bu kurumların temel politikalarını belirleyen karar organları için 'üst kurul- kurul' nitelemesi benimsenmiştir.

2.2. Bağımsız İdari Otoritelerin Dünyada Kurulma ve Yaygınlaşma Sebepleri

Türkiye'de 1980 sonrası, Kıta Avrupası'nda 1970 sonrasında ortaya çıkan Bağımsız İdari Otoriteler, çok daha önceleri ABD'de her yönüyle özel sektör tarafından yürütülen bazı hizmet alanlarındaki düzenleme yetkisinin kamusal organlarca üstlenilmesiyle kurumsallaşmışlardır.

Bağımsız idari otorite olgusu, Kıta Avrupası'nda Müdahaleci Devlet anlayışından Düzenleyici Devlet anlayışına geçiş sürecinin bir uzantısıdır. Avrupa'da bağımsız idari otoritelerin kurulması, özelleştirme uygulamalarının başlaması ve

[106] Otorite; bir şeyi yapma veya başkalarına emir verme gücü, aynı zamanda da uzman kişi şeklinde tanımlanmaktadır. Otorite niteliğine sahip olan idari yapının bir parçası olarak kabul edilen ancak idari yapı içinde kararlarını bir başka organa danışmadan ya da başka bir organın onayına gerek kalmadan alabilen bağımsız idari otoriteler, bu kararları aynı zamanda kimsenin izni olmadan uygulamaya koyabilir. Bu gücü kullanmalarında; bağımsızlık ve özerklik sahibi olmaları etkilidir. Bağımsız idari otoritelerin herhangi bir başka kuruluşla hiyerarşi ve vesayet denetimi, ilişkisi içinde bulunmamalarından dolayı yaptıkları eylem ve işlemler doğrudan icra-i niteliğe sahiptir yani bu kararlar kesin ve uygulanabilir niteliktedir. Bu da doktrinde, idari otorite olmaları anlamına gelmektedir.

[107] TAN, Turgut 'Bağımsız İdari Otoriteler ve Düzenleyici Kurumlar', Amme İdaresi Dergisi, Cilt.35, Sayı.2, Haziran 2002, s.15

ekonomide devletçi politikaların yerini düzenlenmiş piyasa ekonomisinin alması ile ilişkilidir. Rekabete açılan kimi sektörlerinde işletme ve düzenleme işlevleri ayrılınca, düzenleme işlevinin idare tarafından ancak bağımsız bir yapılanma modeli ile yürütülmesi gündeme gelmiştir.

Bağımsız idari otoriteler, sonuçta devletin ekonomik yaşama müdahale etme araçlarından birisidir. Dolayısıyla 'Neden bağımsız idari otoriteler' sorusu aslında iki alt sorudan oluşmaktadır. Bunlardan ilki; 'Neden devlet bu alanlara müdahale eder' sorusudur. Bu sorunun cevabı, devlet müdahalesinin ekonomik gerekçesini ortaya koyabilir ama bu müdahalenin neden örneğin bir bakanlık dairesi aracılığı ile değil de 'bir bağımsız kurul' aracılığıyla gerçekleştirilmesinin tercih edildiğini açıklamaz. Dolayısıyla ikinci alt soru da 'Eğer devlet müdahalesi gerekiyorsa neden bağımsız kurullar yoluyla olmaktadır' olmalıdır.

İlk soruya ekonomistlerin verdiği klasik cevap şöyledir: 'Piyasa aksaklıklarının yarattığı etkinsizlikleri gidermek için'. Artık devlet ve piyasanın birbirini dışlar olgular olmadığı; devletin gerekli kurumsal ve hukuki yapıyı oluşturup ayakta tutamadığı durumlarda iktisadi aktörlerin davranışlarının ve piyasaların işleyişinin kontrolden çıkabildiği; iktisadi aktörlerin yalnızca kendi çıkarları peşinde koşarak ve sosyal faydayı hiç gözetmeksizin devleti kuşatıp kendi amaçları yönünde kullanabildikleri; bu sürecin sonunda kurumsal ve hukuki yapının çöküntüye uğradığı 'devlet aksaması' durumunun ortaya çıkabildiği açıkça görülmüştür. Devletin düzenlemeler, sosyal güvenlik ve refahın geliştirilmesi ve bölüşümü konusunda üstlenilmesi gereken çok önemli işlevleri bulunmaktadır. Devletin iktisadi faaliyetler üzerinde oynadığı tek rol, yalnızca rant dağıtıcı müdahalelerde bulunmak değildir. Piyasa ekonomisinin etkin bir şekilde işlemesi için [108] gerekli kurumsal ve hukuki alt yapının oluşturulması ve korunması yalnızca devletin üstlenebileceği bir iş ve süreçtir.

Devletin düzenleme, denetim ve gözetim işlevlerini hakkıyla yerine getirebilmesi amacıyla oluşturulmaya çalışılan çok aktörlü yönetim yapısı içerisinde

[108] DEMİREL, Birsen, Türkiye'de Düzenleyici Kurullar Hakkında Bir İnceleme, TODAİE Kamu Yönetimi Yüksek Lisans Programı, Dönem Projesi, Ankara, 2003, s.6

1990'lardan itibaren öne çıkan unsurlardan olan bağımsız idari otoriteler, siyasi iktidarın tercihleri doğrultusunda görev yapan geleneksel bürokrasiyle karşılaştırıldığında ekonomik aktörlere eşit mesafede durmayı gerektiren düzenleyici devletin yapı taşlarıdır. Devletin niçin düzenleme yapacağı sorusundan sonra cevaplanması gereken ikinci soru; 'bağımsız idari otoritelerin neden tercih edildiğidir'. Buna verilen cevapları da şu şekilde toplamak mümkündür. [109]

- Devletin piyasada hem hakem hem de oyuncu olması durumunda alınacak kararların haklılığı ve tarafsızlığına gölge düşmemesi için bu kararların bağımsız ve tarafsız kurumlarca alınması gerekmektedir.

- Ekonomik alanda karmaşık ve teknik sorunların çözümünün uzmanlık gerektirmesi ve klasik bakanlık yapısının buna uygun olmaması nedenlerden biridir.[110]

- Siyasilerin kriz dönemlerinde faturanın kendilerine çıkarılmasını istemeyişi,[111]

- Bağımsız idari otorite modelinin yeni teknoloji ve mali enstrüman ve manipülasyonların bazı temel hak ve özgürlüklerin ve ekonomik düzeni tehdit ve ihlallere karşı koruma, kollama misyon ve amacını yerine getirecek olması, [112]

- Bağımsız idari otorite modelinin kamu yönetiminde hesap verebilirliği iyileştiren/ kolaylaştıran bir model oluşu, [113]

- Hassas ve teknik bazı alanları siyasal müdahale dışında tutma isteği kurulup yaygınlaşmalarında önemli bir etkendir. [114] Diğer bir anlatımla, bir kamu tüzel kişisi olarak devlet ile bir siyasi güç olarak devlet arasındaki giderek artan farklılaşmanın yol açtığı sakıncalardır. Bu anlamda; bağımsız idari otoriteler, hem politikacının hem de hükümetin müdahalelerinden arındırılmış 'adacıklar'

[109] DEMİREL, Birsen, a.g.e, s.7
[110] DÖNMEZ, Etfal, 'Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler', Ankara Barosu Dergisi, Sayı.2, Yıl. 2003, s.57
[111] DÖNMEZ, Etfal, a.g.m, s.58
[112] DURAN, Lütfi; 'Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler, Amme İdaresi Dergisi, Cilt.30, Sayı.1, Mart 1997, s.4
[113] KARACAN, Ali, Özerk Kurumlar Üzerine Denemeler', Creative Yayıncılık, İstanbul, 2002, s.13
[114] ÖZTÜRK, Ebru, a.g.e, s.4

olarak gündeme girmişlerdir ve Weber' in klasik teorisine yani 'idarenin siyasi iktidara tabi olması kuralına son vererek, siyasi otoriteyle idarenin birbirinden bağımsızlaşmasına öncülük etmişlerdir. [115] Bu kurumlar, duyarlı sektörlerde, idare edilenleri keyfilikten koruyacak objektiflik ve yansızlık güvencesi olarak görülmektedirler. Politikaya ve politikacıya olan güvensizlik bilindiği üzere sosyolojik bir gerçekliktir. Politik iktisat alanında yapılan bilimsel çalışmalar, politika olgusunun da toplumsal alandaki her kurum gibi ekonomik anlamı olduğunu ve politikacıların da ekonomi bilimi anlamında ekonomik aktörler olduğunu göstermektedir. Her ekonomik aktör gibi politikacılar da rant kollamaya çalışmaktadır. Bu durumda, toplumsal yaşam için son derece önemli sektörlerde karar alma ve uygulama mekanizmalarında politikacıların yerine bağımsız ve objektif teknisyenlerin [116] görev alması tercih edilmektedir. [117] Bu kurumlar böylece, temel hak ve özgürlükler, bankacılık, medya, rekabet, finans ve iletişim sektörleri gibi hayatın duyarlı sektörleri denilen hassas alanların, hem çıkar gruplarının, hem de politikacıların müdahalelerinden ve ihlallerinden korunmasına hizmet etme misyonuyla ortaya çıkarılmışlardır. [118]

- Bir başka yaklaşıma göre; bağımsız idari otoriteler, halkçı olmayan politikaların uygulanması sorumluluğundan siyasetçiyi kurtarmaktadır. Başka bir ifadeyle siyasetçi, bu kurumlar sayesinde, halk karşıtı politikaların vebalini omzundan atmaktadır. Ayrıca [119] siyasetçi, kimi teknik bilgi uzmanlık gerektiren konuları kurullara bırakarak, bu sıkıcı işlerden ve kamuoyu tartışmalarından kurtulmaktadır. Bu nedenle, siyasetçilerin bağımsız idari otoritelerin kurulmasına onay verdiği düşünülmektedir. Bir anlamda siyasetçiye kimi noktalarda sorumluluktan kaçışı sağladığı da iddia edilmektedir. [120]

- Siyasi aktörler, iktisadi kararlarında maliyet ve verimlilikten gibi olgulardan çok tekrar seçilebilmelerini güvence altına almak isteyeceklerdir (Güvenirlilik

[115] ULUSOY, Ali, 'Bağımsız İdari Kurumlar', Danıştay Dergisi, Yıl. 29, Sayı. 100, 1999, s. 4
[116] Bu durumda teknokratların da çıkar ve rant kollamaya çalışabilecekleri ayrı bir tartışma konusudur.
[117] ÖZTÜRK, Ebru, a.g.e, s.4
[118] ULUSOY, Ali, 'Bağımsız İdari Kurumlar', a.g.m, s.5
[119] BAYRAMOĞLU, Sonay, a.g.e, s.265
[120] BAYRAMOĞLU, Sonay, a.g.e s.266

taahhüdü) ki, bu karar da doğası gereği siyasidir. Tekrar seçilebilmelerinin belirsizliği, siyasi kurumların tasarımında kilit rol oynamaktadır. Seçimlerin neden olduğu siyasi belirsizliğin ekonomiye olan olumsuz etkilerini en aza indirmek amacıyla yasa koyucular tarafından bağımsız kurumlar oluşturulmakta; hükümetlerin zaman içerisinde tutarsız politika değişikliklerine gitme serbestisini kısıtlama-sınırlamayı amaçlamaktadır. Siyasi iktidarların tercihleri doğrultusunda görev yapan geleneksel bürokrasiyle karşılaştırıldığında bağımsız idari otoritelerin yönetim sürecinde güvenirlilik taahhüdünün yetersizliği sorununun daha az olduğu gözlenmektedir. [121]

- Yargı makamlarının, *a posteriori* ve somut bir olayla sınırlı olarak denetim yapmaları, kararların çok gecikmesi ve yargıçların yeni kamusal hizmetlerin gerektirdiği teknik bilgi donanımından yoksun oluşları; klasik idari yapıların da uyum sağlayabilirlik, yenilik ve uzmanlık niteliklerinin eksikliği ve birey özgürlüklerini gözetmeyen bürokratik bir devlete duyulan tepki de bağımsız idari otoritelerin doğuşunu sağlayan diğer faktörlerdendir. [122]

- Bir ülkenin tarihi birikimi ve içinde yaşadığı koşullar da bağımsız idari otoriteler kurulmasının nedenlerinden olabilir. Merkezileşmiş ve işlevsel olarak yoğunlaşmış bir bürokrasinin temsil ettiği devlet geleneğinde düzenleyici kurumlara yetki devri daha zor olmaktadır. Çünkü geleneksel bürokrasi yetkilerinin devredilmesi karşısında direnç göstermektedir. Geleneksel bürokrasi, mesleki birikim olarak yeterli ve konularına hâkimse belki bağımsız idari otoritelere ihtiyaç duyulmayacaktır. Örneğin, Fransa, geleneksel bürokrasinin merkezileşip işlevsel olarak yoğunlaştığı ülkelere iyi bir örnektir. Bu nedenle de Fransa'da bağımsız idari otoritelere yetki delege edilmesi konusunda daha muhafazakâr davranılmaktadır. Bu çerçevede, Fransa'da bağımsız idari otoritelerin yetkileri, merkezi hükümetin bunların kararlarını etkileyebilmesine olanak sağlayacak biçimde tasarlanmıştır. Diğer taraftan bürokrasinin zayıf

[121] DEMİREL, Birsen, a.g.e, s.7
[122] AKINCI, Müslüm, a.g.e, s.374

olduğu ve dolayısıyla devletin kuşatıldığı ülkelerde geleneksel bürokrasiden yetki devri kolaydır. [123]

- Bağımsız idari otoritelerin kurulması ve yaygınlaşmasındaki etkenlerden biri de aslında kendileri de bürokratik birer kurum olan uluslar arası kuruluşlardır. Bu kuruluşlar, bağımsız idari otoritelerin kurulmasını bazen teşvik ederlerken bazen de zorluyorlar. Özellikle de gelişmekte olan ülkelerde güven duymadıkları politikacının alanını daraltmak için bunu araç ve yönteme dönüştürüyorlar. Örneğin IMF destekli birçok istikrar programının ön koşulları arasında bağımsız idari otoriteler kurma şartı yer alıyor. Bazen de OECD, DB gibi diğer uluslar arası kuruluşlar bunların kurulmasını teşvik ediyor. Diğer yandan aynı eğilim, AB gibi bölgesel kuruluşlar tarafından da sürdürülüyor. [124]

- Bu tür kuruluşların gelişmesinin bir başka nedeni de; özelleştirilen kimi sektörlerde özelleştirme sonrası düzenleme ve denetim gereksinimidir. Nitekim elektrik ve telekomünikasyon gibi özelleştirilen sektörlerde özel girişim yanında kamunun da işletici olarak faaliyetini sürdürmesi karşısında, devletin hem yargıç hem de taraf olamayacağı gerekçesiyle işletici ve düzenleyici ayrımı yapılması gereği ortaya çıkmıştır. Başka bir deyişle, bağımsız idari otoritelerin ortaya çıkıp gelişimi ile geniş anlamda özelleştirme uygulamalarının başlaması ve ekonomide devletçi politikaların yerini düzenlenmiş piyasa ekonomisinin alması arasında koşutluk gözlenmektedir. Bu nedenledir ki, geniş anlamda özelleştirme olarak algılanan devlet düzenlemelerinin azalması hareketinin boş bıraktığı alanlarının bağımsız idari otoriteler tarafından doldurulduğu kabul edilmektedir. [125]

- Yatırım kararlarının alınması aşamasında, gelecekte kuralların ne kadar istikrarlı ve adil olacağı konusundaki inanç ve beklentiler ile yatırım düzeyi arasında doğrudan bir ilişki vardır. Kuralların çok sık ve öngörülmeyen biçimlerde değiştiği ortamlarda daha az yatırım yapılır. Böyle ortamların işlem maliyetleri de yüksektir. Kurallar değişken ise yatırımcılar kuralların kendi lehlerine

[123]EMEK Uğur, Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması, TÜSİAD Yayınları, İstanbul, 2002, s.61
[124] KARACAN, Ali İhsan, a.g.m, s.4
[125] EĞERCİ, Ahmet, a.g.e, s.65

değişmesi için karar mercilerini etkilemeye çalışacak, bu bir tür rant kollama faaliyeti rekabet ve etkinlik kaygısının önüne geçebilecektir. Siyaset düzeyi, kaçınılmaz olarak kuralların çok sık değiştiği bir düzeydir; dolayısıyla geleneksel yürütme hiyerarşisi istese de kuralların istikrarlı olacağı konusunda güven veremez veya böyle bir taahhüdün inandırıcılığını sağlamada zorlanır. O halde nasıl para politikasının inandırıcılığını arttırmak için merkez bankasının bağımsızlığı önemli bir kurumsal önlem haline gelmişse, rekabet, mali piyasalar, ağ sanayileri gibi devlet müdahalesinin yoğun ve sürekli olmasının gerektiği alanlarda karar alma mekanizmasının yürütme dışına çıkarılmasının inandırıcılık düzeyi daha yüksek olan bir ortam yaratacağı savunulmaktadır. Yani, bu konularda karar verme yetkisinin yürütmeden alınarak bağımsız bir kuruluşa devrinin gerekli inandırılıcılık ortamını yaratacağına inanılmaktadır.

- Yatırımcılar, özellikle de yabancı yatırımcılar, özelleştirme ve serbestleştirme sonrasında yeni oluşturulan elektrik, doğal gaz ve telekomünikasyon gibi sektörlerde yüksek batık maliyet gerektiren yatırımları üstlenmek için sektörle ilgili düzenlemelerin öngörülebilir olmasını istemektedir. Çünkü devlet, kendi vatandaşlarının davranışlarını meşru zor kulanım hakkı çerçevesinde düzenleyebilse de aynı düzenlemeyi yabancı yatırımcıya dikte edemeyecektir. Devlet, yabancı yatırımcıları ülkesinde yatırım [126] yapmaya ancak öngörülebilir ve güvenilir bir düzenleme setiyle ikna edebilir. Bu da bağımsız idari otoritelere yetki devredilmesi için teşvik sağlamaktadır. [127]

2.3. Bağımsız İdari Otoritelerin Dünyadaki Örneklerinin İncelenmesi

Bağımsız idari otoriteler, Kıta Avrupası için oldukça yeni bir gelişme olsa da, bu tür kurumların tarihi, ABD'de oldukça geriye gitmektedir. Federal düzeyde kurulan ilk bağımsız idari otorite olan Eyaletler arası Ticaret Komisyonu (Interstate Commerce Commission- ICC), bu ülkede 1887 yılında kurulmuştur.

[126] DEMİREL, Birsen, a.g.e, s.9
[127] DEMİREL, Birsen, a.g.e, s.10

Bağımsız idari otoriteler konusunda Kıta Avrupası ile ABD arasında görülen farklı tarihsel gelişimin arkasında; en genel itibariyle piyasa ekonomisi ve piyasaların işleyişi hakkındaki temel inanç ve anlayış farkı yatmaktadır. Amerikan tarzı düzenlemeler, sanayi sektöründe büyük ölçüde özel mülkiyetin hâkim olmasından rahatsızlık duymayan, piyasa sisteminin normal şartlarda iyi çalıştığına, aksaklıkların ortaya çıktığı bazı özel durumlar dışında işleyişine müdahale edilmemesi gerektiğine inanan bir anlayışı yansıtır. Kıta Avrupası'nda ise piyasa ekonomisi ve onun gerektirdiği özel mülkiyet yapısının genel kabul görmesi çok daha yeni bir gelişmedir. Avrupa ülkeleri 19.yy son çeyreğinden II. Dünya Savaşı'nın sonuna kadar piyasa sistemine karşı durmuşlardır. Bu çerçevede; piyasaların işleyişinde aksaklık görüldüğünde Kıta Avrupası'nda alınan tutum, özel mülkiyet yapısına dokunmayan Amerikan tarzı düzenlemeler yerine, ilgili sektörlerde doğrudan devletleştirmeye gitmek olmuştur. Devletleştirmeye gidilmeyen durumlarda ise hâkim gelenekler olan devlet müdahaleciliği ile bürokratik merkeziyetçiliğe uygun yöntemlere başvurulmuş, bir tür âdemi merkeziyetçi yapılar olarak nitelendirilebilecek uzmanlaşmış bağımsız idari otoriteler oluşturulması gündeme gelmemiştir. [128]

2.3.1. ABD ve İngiltere: Bağımsız İdari Otorite Konusunda Öncü Ülkeler

2.3.1.1.ABD Deneyimi

'Bilgeler Kurulları' olarak da adlandırılan bağımsız idari otoriteler, ilk olarak ABD' de ortaya çıkmışlardır.[129] Bu ülkede, 'Independent Regulatory Agencies' ya da sadece 'Independent Agencies' olarak tabir edilen bağımsız idari otoriteler, 'Commission', 'Administration', 'Board', 'Foundation', 'Corporation' ve 'Authority' gibi isimlerle de anılmaktadırlar. [130] ABD'de bağımsız idari otoritelerin ilk kurulanı, ICC' dır ve 1887 yılında oluşturulmuştur.

---

[128] EMEK, Uğur, a.g.e, s.79
[129] ULUSOY, Ali, a.g.e, s.1
[130] ÖZEL, Cengiz, Sermaye Piyasası Kurulu, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2000, s.22

Bağımsız idari otoriteler, yukarıda da ifade ettiğimiz üzere; Anglo-Sakson-Amerikan buluşudurlar. Yani ABD, bugün birçok ülkede kuruluş kanunlarıyla görevli kılındıkları alanlarda faaliyette bulunan ve bağımsız olarak nitelendirilen yapılanmaların oluşturulmasında örnek alınan modelin ilk kurulduğu ülkedir. Bu kurumlar, bu ülkede pratik bir yaklaşımla oluşturulmuş ve bu nedenle de çok farklı alanlarda ve oldukça fazla sayıda kurulmuşlardır. Örneğin; yukarıda bahsedildiği üzere ilk kurulan bağımsız idari otorite olan ICC' in kuruluş gerekçesini, Başkanlık Sisteminin bir zaafı olan yasamanın (Kongre), Başkana duyduğu güvensizlik oluşturmuştur. [131]

Bağımsız idari otoritelerin ABD'de ortaya çıkma ve yaygınlaşma sebepleri esasen şöyle özetlenebilir;

- ABD'nin federal yapısı nedeniyle tüm ülkeyi ilgilendiren özellikle de ekonomik konularda federal bir örgüt yaratma çabası,

- Kongre ve Başkan arasındaki güç-yetki çekişmesi nedeniyle parlamentonun Başkanın görev ve yetkilerini özellikle de ekonomik alandakileri sınırlamak isteği,

- 1929 Dünya Ekonomik Bunalımına Avrupa'nın devletleştirme yoluyla tepki vermesine karşılık ABD'de bağımsız idari otoriteler yoluyla sistemi düzenlemek yöntemini seçmesidir. [132]

Bağımsız idari otoritelerin önemi, bu ülkede 1929 Dünya Ekonomik Bunalımının ardından New Deal Politikası çerçevesinde artmış iken; II. Dünya Savaşı ve ardından bu kurumlara verilen değer azalmıştır. [133] Bu ülkede; bağımsız

[131] EMEK, Uğur, ACAR, Muhittin, a.g.m, s.100
[132] KARACAN, Ali İhsan, a.g.e s.24
[133] 19.yy ikinci yarısından sonra devlet, ekonomik hayatın düzenlenmesi bakımından hissedilir şekilde harekete geçmeye başlamış ve bu girişimler, Amerikan hükümetleri kadar eski olan Amerikan idare hukukunun ve idari kuruluşlarının modernleşmesine ve gelişmesine doğru atılan ilk ve belirleyici adımlar olmuştur. Dünya ve ABD'yi sarsan Büyük Bunalım ve ekonomiyi büyük çöküntüye sürüklerken bunu izleyen Rossevelt' in ünlü New Deal programı, yeni idari kurumların kurulması, yeni yetkilerin devreye girmesi için elverişli ortamı yaratmış oldu. Büyük Bunalım, Federal Yönetiminin ekonomik faaliyetlere müdahaleleriyle düzenlenmemiş bir piyasaya, ülkenin sosyal ve ekonomik refahına hizmet bakımından itimat edilmeyeceğini göstermiş bulunuyordu. New

idari otoriteler, 1960'lı yıllarda yeniden canlanmaya; 1980'li yıllarda ise önemlerini daha da artırmaya başlamışlardır.[134]

Bugün, ABD'de 100 civarında bağımsız idari otorite bulunduğu bilinmektedir. Bunlardan yedi tanesi (Yedi Büyük- Big Seven), iş yaşamının düzenlenmesi açısından oldukça önemlidirler. Bunlar, halen düzenledikleri alanlar itibariyle; The Interstate Commerce Commission (1887- Demir Yolları, Kamyon ve Su Yolu Taşıma), The Federal Trade Commission (1914-Rekabet), The Federal Power Commission (1935- Toptan Elektrik Satışı ve Doğal Gaz), The Federal Communications Commission (1934-Telefon ve Televizyon), The Securities and Exchange Commission (1934- Menkul Kıymetler ve Borsalar), The National Labor Relations Board (1935- Uluslar arası İş İlişkileri), The Civil Aeronautics Board (1938- Hava Yolları) olarak sıralanmaktadır. [135]

Bu bağımsız kurullar, Amerikan federal sisteminde yer yönünden federe devletler (states) yanında hizmet yönünden federalizmi temsil eden ve bu anlamda bir hizmet alanıyla sınırlı olarak düzenleme ve organizasyon yapma, denetleme ve yaptırım uygulama işlerini tek başına yapan yani bir anlamda o alanla sınırlı olarak yasama, yürütme ve yargı işlevlerini bünyelerinde toplayan, siyasal ve yargısal bazı denetimlere maruz olsalar da 'devlet içinde devletçikler' niteliğinde kurumlardır. [136] Zaten bu ülkede bağımsız idari otoritelerin, 'Forth Branch of Goverment' yani 'Devletin Dördüncü Erki' olarak adlandırıldıkları görülmektedir.[137] Bu yüzden bu yapılar, federal sistemde normal karşılanan ancak üniter sistemlerde geçerlilikleri konusunda biraz zorluk yaşanacak olan kurumlardır.

1930'lı yıllarda sayıları artmaya başlayan bağımsız idari otoriteler, ABD'de hükümeti ekonomik, ulaşım, iletişim, elektronik alanlarıyla ticari yaşamın belli

---

Deal'cıların aldıkları düzenleyici önlemlerin temelindeki düşünce, 'devletin doğrudan doğruya ekonomik işletmelere sahip olması şeklindeki sosyalist seçenekten kaçınıp; düzenlenmemiş bir piyasanın en açık başarısızlıklarını düzelterek kapitalist sistemi kendi zayıflıklarından kurtarmak şeklinde beliriyordu. Daha ayrıntılı bilgi için Bkz. GÜRAN, Sait, 'ABD'nde Ekonomik Hayatın Düzenlenmesi', İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, Yıl. 6, Sayı.1- 3, Aralık 1985, s.130- 133

[134] KARACAN, Ali İhsan, a.g.m, s. 3

[135] KARACAN, Ali İhsan, a.g.e, s.23

[136] KAYA, Ali, a.g.e, s.68

[137] KARACAN, Ali İhsan, a.g.e, s. 26

yönlerine müdahale aracı olarak görülmektedir. Kurumların büyük bir bölümü, yalnızca görev alanlarında düzenlemeler yapıp bu yolla konulan kuralların uygulanmasını, denetleme işlevini yerine getirirken, bir bölümü de doğrudan doğruya uygulamanın içinde yer almaktadır. Bu doğrultuda; bu kurumların bakanlıklardan çok da farklı olmadığı ileri sürülmektedir. Ancak bakanlıkların sahip olduğu düzenleme yetkilerinin düzenleyici kurumlara göre sınırlı olduğu dikkati çekmektedir. [138]

Bu ülkede bağımsız idari otoritelerin kurulması, ancak ABD Kongresinin çıkardığı bir kanunla olmaktadır. Ayrıca; yine bu kurumların bütçeleri de Kongre tarafından belirlenmekte ve denetimi de yine Kongre tarafından yapılmaktadır. [139] Kongre, yasa koyucu olarak her an bu kurumların görev ve yetkilerini değiştirme ve aldıkları kararları çıkaracağı yeni bir yasayla veto etme yetkisine sahiptir. [140] Aynı zamanda; bu kurumların, Kongrenin gereken durumlarda devreye giren uzmanlaşmış komisyonlarının denetimi ve ABD Başkanına bağlı olan Yönetim ve Bütçe Bürosu (Office of Management and Budget) tarafından yapılan Bütçe Denetimine tabilikleri söz konusudur.[141]

Bu kurumlar, yönetici niteliğinde bir kurula sahiptir. Bu kurulların üye sayısı, çoğunlukla 5 kişidir. [142] Kurul üyeleri, Başkanca atanıp Senato tarafından onaylanır. Üyelerin büyük çoğunluğunun siyasal partilerle ilişkisi bulunmamakta; yani kurul; bağımsız, tarafsız kişilerden oluşmaktadır. Kurul üyelerinin [143] parti bağının olması durumunda da kurul üyeleri, Başkan'ın partisinden olabileceği gibi diğer partiden de olabilmektedir. Kurul üyeleri, önceden belirlenmiş bir süre için atanırlar ve bu süre dolmadan Başkan tarafından görevden alınmaları, uzaklaştırılmaları hemen hemen olanaksızdır. Başkanın bu konudaki yetkileri oldukça sınırlıdır. Kurul üyelerinin yetkileri eşittir; çalışmalar, kurul halinde sürdürülmektedir. Bir kişinin üst olması söz

[138] EMRE, Cahit ve DİKMEN, Ahmet Alpay, 'ABD', (Ed. GÜLER AYMAN, Birgül ve diğerleri.), Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri, AÜSBF Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi, Yayın No.1, Ankara, 2004, s.198
[139] KAYA, Ali, a.g.e, s.68
[140] EMEK, Uğur, a.g.e, s.91
[141] AKINCI, Müslüm, a.g.e, s.125
[142] ÖZEN, Ahmet ve GÜNAY Ayşe, 'Bağımsız Düzenleyici Kurumlar', Vergi Sorunları Dünyası Dergisi, Sayı.1, 2004, s.172
[143] EMRE, Cahit ve DİKMEN, Ahmet Alpay, a.g.m, s.199

konusu değildir. [144] Kurul üyelerinin seçiminde üyelerin ilgili sektörlerde deneyimi olanlardan ve siyasi formasyonla ilişkili olanlardan seçilir. Görev süresi, çoğunlukla 5 yıl olarak belirlenmiştir. [145] Kurul, Başkana ve Kongreye karşı bağımsızdır. Yüksek Mahkemenin 1935 tarihli bir kararından sonra, bu kuruluşların yürütme erkine bağlı olmadığı ve Birleşik Devletler Başkanının geçerli bir sebep olmaksızın bir bağımsız idari otorite yöneticisinin görevine son veremeyeceği kabul edilmiştir.[146]

Bu kurumlar, adından da anlaşıldığı üzere bağımsızdır. Yani yasama, yürütme ve yargının bu kurumlara müdahalesi söz konusu değildir. Bunda, kurumların yargısal nitelikte yetkilerinin bulunmasının rolü büyüktür. Kurumların görev alanlarının düzenlenmesine ilişkin geniş değerleme yetkileri bulunmaktadır. Ancak bu yetki, genel düzenleme yetkisi değildir; kurumlar yalnızca yasaların verdiği yetkiyi kullanabilmektedirler; kurumların görev alanına ilişkin dilediği gibi düzenleme yapabileceği söylenemez. [147] Aynı zamanda; Kongre, yasa koyucu olarak her an bu kurumların görev ve yetkilerini değiştirme ve aldıkları kararları çıkaracağı yeni bir yasayla veto etme yetkisine sahiptir. Yine; kurulun her türlü kararına karşı yargıya başvurma hakkının bulunduğu da unutulmamalıdır.[148] Bunun yanı sıra; kendilerine verilmiş yetkiler doğrultusunda; bu kurumlar, yargısal yetkilerini kullanırlarken yani o alandaki kişiler ve kuruluşlar arasındaki uyuşmazlıkları giderirken tıpkı bir mahkeme gibi davranırlar. Tarafları bir araya getirip karşılıklı olarak kanıtlarını çürütme olanağını tanırlar. [149] Yine; yasal takibat yaptıkları durumlarda olağan mahkemelerde yürütülen yargılamalarda kullanılanlara benzer yöntem ve prosedürler izlemeleri de söz konusu olabilir. Bu çerçevede dikkati çeken, kendi bünyelerinde idari hâkim istihdam edebilmeleri, bazı kararları bunlar aracılığı ile verebilmelerdir. Kurumun talebi üzerine bir vakayı incelemeye alan idari hâkim, ilgili tarafların katıldığı bir duruşma sonucunda konuyu karara bağlayabilmektedir. Kurul, bu durumlarda ancak idari hâkimin kararına itiraz edilirse doğrudan devreye

[144] EMRE, Cahit ve DİKMEN, Ahmet Alpay, a.g.m, s.200
[145] ÖZEN, Ahmet ve GÜNAY, Ayşe, a.g.m, s.173
[146] ÖZEL, Cengiz, a.g.e, s.23
[147] EMRE, Cahit ve DİKMEN, Ahmet Alpay, a.g.m, s.200
[148]EMEK, Uğur, a.g.e, s.93
[149] EMRE, Cahit ve DİKMEN, Ahmet Alpay, a.g.m, s.200

girmektedir. Bu yolla, kurulun sektörle ilgili düzenleme ve denetleme görevleri üzerinde daha fazla yoğunlaşması da mümkün olmaktadır. [150] Bu doğrultuda; koydukları kural ve yaptıkları düzenlemelere uyulmadığı takdirde soruşturma yapıp ceza vermeleri bakımından ABD'deki bağımsız idari otoriteler, yargı gücü kullanan uzman mahkeme gibi çalıştıkları söylenmektedir. [151]

Bu görece bağımsız statü ve kritik işlevleri nedeniyle Amerikan devlet hayatında 'dördüncü güç' olarak nitelendirilen bağımsız idari otoriteler, bazılarının faaliyetleri sırasında yukarıda anlatıldığı üzere izledikleri yarı yargısal usuller ve üyelerinin sahip oldukları teminatlı statüden yola çıkarak, 'yargı tipi otorite' (judical type authority) üyeleri içinde 'yargıç benzeri' (quasi judge) nitelemesi yapılmaktadır. 'Adjuctication ve Rule- Making' gibi bağımsız idari otoritelerin uyguladıkları yargısal usuller sonucu verilen kararlar üzerine ise kimi hallerde ilk derece mahkemesine değil; Applea Court'a (İstinaf) gidilmektedir. İşte yukarıda anlatılan özellikler itibariyle; bu kurumlar, bu ülkede yargı benzeri kurum olarak nitelendirilmektedirler.[152]

Kurul üyeleri yasama organı tarafından atanan, faaliyetlerinin kontrol ve denetimi ise yasama, yürütme ve yargı tarafından birlikte yapılan bağımsız idari otoritelerin ABD'nin olağan hükümet yapısının dışında bir konuma sahip oldukları görülmektedir. Bu kurumlar, bu ülkede federal hükümeti oluşturan bakanlıkların hiyerarşik yapısı içinde yer almamaktadırlar. [153]

Yasama-yürütme ve yargıya hesap verme yükümlülüğü bulunan bağımsız idari otoriteler, faaliyetleri sırasında belli usuller ve yöntemlere uymak zorundadırlar. 1946 yılında çıkarılarak yürürlüğe konan İdari Usul Yasası (APA), bağımsız idari otoritelerin faaliyetleri sırasında uymak zorunda oldukları temel çerçeve yasadır. En genel ifadeyle; APA, bu kurumların uymak zorunda oldukları asgari açıklık ve saydamlık ölçütlerini belirleyen bir çerçevedir. APA' nın temel özellikleri arasında her türlü düzenlemenin kapsam ve gerekçelerinin önceden kamuya ilan edilmesi,

[150] EMEK, Uğur, a.g.e, s.93
[151] EMEK, Uğur, a.g.e, s.92
[152] ÖZEL, Cengiz, a.g.e, s.23
[153] EMEK, Uğur, a.g.e, s.91

başlangıçtan itibaren her türlü düzenlemenin kapsam ve değerlendirilmelerin alınması, ilgili tarafların karar verme ve düzenleme yapma sürecine doğrudan katılımlarının kolaylaştırması, ilgili her türlü görüş ve önerinin dikkate alınması, görüş ve önerilerin kabulü veya reddi hakkında gerekçe gösterilmesi gibi yükümlülükler sıralanabilir.[154]

ABD'deki bağımsız idari otoritelerle ilgili dikkat çekilmesi gereken bir nokta; her ne kadar Kongre tarafından kuruluyor ve işleyişleri üzerinde yürütme, yasama ve yargı denetimi bulunuyorsa da; bu kurumların ABD Anayasası çerçevesinde açık olarak tanımlanmış bir yerleri bulunmadığıdır. Gördükleri işlevler itibariyle; hem yasama, hem yürütme hem de yargı işlevlerini bir arada görebilen bu kurumların kuvvetler ayrılığı ilkesi çerçevesinde nereye oturdukları açık değildir ve konu üzerinde yoğun tartışmalar yapılmıştır.

Bağımsız idari otoritelerin bu ülkedeki meşruiyetlerini büyük ölçüde faaliyetlerini yürütürken saydam olmaya dikkat etmelerine; katılımcılık ve işbirliği anlayışı içerisinde karar alma süreçlerine ilgili tüm tarafları katmalarına borçludurlar.[155] Zira Amerikan sistemi şeffaflığa ve sorumluluğa son derece büyük değer atfeden bir sistemdir.[156]

Siyasetçilerin, geleneksel bürokrasi tarafından karara bağlanması halinde yüksek siyasi ve toplumsal maliyet potansiyeli taşıyan konuları, bilinçli olarak bağımsız idari otoritelere devretmek yolunu seçtikleri ileri sürülmekle beraber, Amerikan bağımsız idari otoritelerinin ülkenin politik gerçeğini yansıttıkları görülür. Bağımsız düzenleyiciler, ülkelerdeki kontrol ve dengelenme (checks and balances) sistemini somutlaştıran kurumlardır. Bu doğrultuda; daha önce de değindiğimiz üzere; bu kurumlar, Kuvvetler Ayrılığı ilkesinin nüvelerini bünyelerinde barındırarak, bu ülkede devletin dördüncü erki gibi faaliyet yürütmektedirler.[157]

---

[154] EMEK, Uğur, a.g.e, s.93
[155] EMEK, Uğur, a.g.e, s.94
[156] KIZILCIK, Recep, ' Türk …', a.g.m, s.133
[157] EMEK, Uğur ve ACAR, Muhittin, a.g.m, s.102

2.3.1.2. İngiltere Deneyimi

Bağımsız idari otoritelerin dünyada yaygınlaşmasını etkileyen ülke; ABD'den ziyade İngiltere olmuştur. ABD'deki kurumların uzun bir tarihi bulunmasına ve bu tarih içerisinde kendine özgü kimi özellikler kazanmalarına rağmen İngiltere'deki bağımsız idari otoritelerin model alınması anlaşılabilir bir şeydir. Çünkü İngiltere'deki bağımsız idari otoriteler; doğrudan 1980'de başlayan neo liberal politikaların ürünüdür. İngiltere'deki bağımsız idari otoritelerin gelişimine biraz daha yakından bakıldığında; bunların 1980'lerde uygulanan yeni bir devlet anlayışına oturduğu görülmektedir. İngiltere, Avrupa'da 'Düzenleyici Devlet' oluşumunun ana yurdu olarak kabul edilir. Bunun nedeni; Avrupa'da bağımsız idari otoritelerin ilk kez bu ülkede görülmesi değildir, kaldı ki ilk örnek İngiltere'de değil, Almanya'da ortaya çıkmıştır. İngiltere'nin bağımsız idari otoritelerin yurdu olarak kabul edilmesi; devletin sosyal ve ekonomik işlevlerinin budanması ve ekonominin siyasetten arındırılması programını ilk uygulayan ülke olmasıyla ilgilidir. [158]

İngiltere'de bu süreç; 1984 yılında British Telekom'un özelleştirilmesi ve endüstri düzenleyicisi göreviyle Office of Telecomunication'i (OFTEL) kurulmasıyla başlamıştır. 1984- 1991 yılları arasında on yıldır devam eden devlet mülkiyetine son verilerek; telekomünikasyon, gaz sunumu, su, elektrik üretimi, dağıtımı ve iletimi özelleştirilmiştir. Ayrıca, özelleştirilen her sektör- endüstri ile ilgili bağımsız idari otorite birimi kurulması da gözlenmiştir.[159]

Bağımsız idari otoriteler, 20.yy ikinci yarısından itibaren İngiltere'de Özerk Hükümet Dışı Örgütler (Quasi Autonomous Non-Govermental Organizations=QUANGOS) adıyla faaliyet göstermeye başlamışlardır. İngiltere'de 1980'lerin başında başlayan özelleştirme süreci ile birlikte yaygın kullanımıyla 'bekçi köpeği' sıfatıyla anılan kurul tipi örgütler doğmuştur. Bu örgütler, İngiltere'nin yönetim yapısında radikal bir değişimin temsilcisi olarak görülmektedir. Özellikle 1980'lerde kamu örgütlenmesinin esnekleştirilmesine yönelik köklü değişiklikler sonrasında; bu süreçte bu ülkede özerk örgütler patlaması yaşandığı

[158] BAYRAMOĞLU, Sonay, a.g.e, s.254
[159] KIZILCIK, Recep, 'Liberal Batı Demokrasileri ve Türk Kamu Yönetimi Sistemindeki Gelişmeler', Türk İdare Dergisi, , Sayı.434, Yıl.74, Mart 2002, s.50

söylenebilir. [160] Bu ülkede QUANGOS adı verilen organizasyonlar karışık bir yapı sergilemektedir. Dolayısıyla; ABD'de uygulamasından farklı olarak tek bir model bulunmaması bu gruba dâhil edilen örgütlerin sayısı hakkında değişik rakamların ortaya atılmasına neden olmaktadır.

İngiltere'de 1980'li yıllardan başlayarak 1990'lara devam eden ve kamunun ticari alanlarda üretim yapmasına ve hizmet sunmasına son vermeyi hedefleyen özelleştirme sonrasında ortaya çıkan bağımsız idari otoritelerin yetki ve sorumlulukları bu ülkede bir çerçeve yasa ile belirlenmiştir. [161]

İngiltere'de bağımsız idari otoritelerin genellikle parlamento kaynaklı bir yasa ile tüzel kişiliğe haiz olarak kurulduğu görülmektedir. Bunların üyeleri, ilgili bakanlık tarafından atanmakta [162] ve bu kurumlarda görev yapan başkan ve üyelerin görev süresi 5 yıl olarak düzenlenmektedir. Kurula başkanlık edecek kurul başkanı, ilgili bakan tarafından atanıp yine ilgili bakanın takdiri ile görevden alınabilmektedir. Çoğu bağımsız idari otoritede de görevi biten başkan ve üyeler yeniden atanmakta ve kurul başkanı görevi esnasında kamuda bir başka kurumda da görev alabilmektedir.[163] Kurul üyeliği için her türlü ortaklıktan ve bağlantıdan vazgeçilmesi bir ön şart olarak koşulmuştur. Yine, Kurulun bağımsızlığı da açıkça kuruluş yasalarında belirtilmektedir.[164]

Bu ülkedeki bağımsız idari otoriteler, genel bütçe dışında gelirlere sahiptirler ve ilgili bakanın genel sorumluluğu altında kar amacı gütmeden faaliyetlerini sürdüren kamu sektöründe yer alan yapılar olarak algılanırlar. Yine bu yapılar, yönetsel alanda düzenleme- denetleme işlevini yerine getirirken geniş bir özerklik güvencesinden yararlanmaktadırlar. Görevlerinde özerk olmalarının yanı sıra kendi

[160] KARASU, Koray, 'İngiltere', Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri, (Ed. GÜLER AYMAN, Birgül ve diğerleri.), Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri, AÜSBF Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi, Yayın No.1, Ankara, 2004, s.102
[161] ÖZEN, Ahmet ve GÜNAY, Ayşe, a.g.m, s.73
[162] AKINCI, Müslüm, a.g.e, s.127
[163] KAYA, Ali, a.g.e, s.73
[164] KAYA, Ali, a.g.e, s.74

personelini ve akçal kaynaklarını kendilerinin yönetmeleri dolayısıyla da özerktirler.[165]

QUANGOS'ların en önemli özellikleri arasında yönetsel eylemle oluşturulmaları, doğrudan seçim sorumluluklarının bulunmaması (siyasi sorumluluk) yer almaktadır. Sorumluluk alanları ise belli kamu hizmetlerinin görevlendirilmesinde satın alınmasında veya dağıtımında kamu otoriteleri tarafından bireysel kararlar üzerinde hüküm vermek veya kamu siyasalarının yapımında danışmanlık olarak sıralanabilir. Bu kuruluşlar, kimi zaman klasik anlamdaki bakanlıklardan kaynaklanabilecek kararların nesnelliğini güvence altına almak; kimi zaman da sadece teknik etkinliği artırabilmek amacıyla kurulmuşlardır. Sayıları hızla artan bağımsız idari otoritelerin bir kısmının faaliyetine Thatcher döneminde son verilmiştir. Bugün İngiliz politikası, Thatcher' ın politik liberalizminden sonra sistemin mantığı içinde gereksiz ve getirimli olmayan çok sayıda QUANGOS' un ortadan kaldırılması yönünde şekillenmektedir. [166]

İngiltere'de belli başlı en önemli bağımsız idari otoriteler şunlardır:

Finans Hizmetleri Otoritesi (1986), Telekomünikasyon Ofisi (1984), Gaz ve Elektrik Piyasaları Ofisi (1999), Demir Yolları Düzenleyici Ofisi (Su Hizmetleri Ofisi (1991), Posta Hizmetleri Komisyonu (2000), Hava Trafik Kontrolünde Civil Aviation Authority ve Rekabet Otoritesi olan Office of Fair Trading olarak sıralanabilir. [167]

Bu kurumlar, işlevleri ve personeli açısından değerlendirildiğinde bir takım kamu hizmetlerinin sunulmasının yanı sıra lisans verme, öneride bulunma, düzenleme yapma ve çeşitli kolluk hizmetler yerine getirmektedirler. Bu kuruluşlarda çalışanlar, kamu görevlisi sayılmakla birlikte kamu tarafından yapılan atamalarda ilgili düzenlemeler yapmak ve denetlemek amacıyla 1995 yılında Ombudsman (Commissser for Public Appointments) görevlendirildiği

[165] AKINCI, Müslüm, a.g.e, s.127
[166] Son yıllarda hükümetler, bu kurumların sayısını azaltmayı denemişlerdir. Oysa aynı sürede yeni QUANGOS'ların ortaya çıktığı da bir gerçektir. İngiltere'de bu kurum kaybolacak gibi değildir. ÖZEL, Cengiz, a.g.e, s.4
[167] BAYRAMOĞLU, Sonay, a.g.e, s.256- 257

görülmektedir.[168] Yine bu kurumlar, hükümet ve parlamento ilişkilerinde bu iki makama da yalnızca bilgi amaçlı raporlar sunmaktadırlar. İngiliz bağımsız idari otoriteleri, parlamentonun genel gözetimi, Ulusal Denetleme Kurumu ve Sayıştay'ın gözetimi ve denetimi yoluyla da idari ve mali konularda hesap verme yükümlülüklerini yerine getirmektedirler.[169]

2.3.2. Avrupa Birliği'nde Bağımsız İdari Otoriteler

Bağımsız İdari Otoriteler, ABD ve İngiltere'de öncü olan örneklerinden sonra 1970'li yılların sonlarına doğru küreselleşmenin de etkisiyle AB müktesebatı çerçevesinde kamu yönetiminin de yeni düzenleyici devlet anlayışının bir gereği olarak AB üyesi ülkelerinde de bu kurumlar görülmeye başlanmıştır.

Avrupa ülkelerinde bu kurumların ortaya çıkmasının bir diğer sebebi de bu kurumların gerek ABD gerekse de İngiltere'deki başarılı uygulamaları yapmış olmaları ve bir model teşkil etmeleridir.

1970'lerin sonlarından itibaren gerek iktisadi alanda küreselleşme, gerekse de AB çerçevesinde Avrupa ekonomilerinin hızla ivme kazanan bir bütünleşme sürecine girmeleri düzenleme ve düzenleyici kurumlar konusunda Avrupa'da çok önemli gelişmeler yaşatmıştır. İşte; bu anlayıştan dolayıdır ki Keynes sonrası neo-liberal iktisat söylemlerinin etkisiyle piyasa yasalarının ve zihniyetinin toplumsal ve politik yapılarda taraftar bulmasıyla başlayan serbestleşme ve özelleştirme ile kamuda boşalan haberleşme, ulaşım, alt yapı, enerji, mali piyasalar gibi alanlarda rekabetçi yapıyı kurmak ve yeniden düzenlenmek için bağımsız idari otoritelere AB'de de ihtiyaç duyulmuştur.[170] Bu doğrultuda AB'de bunların oluşumu, müdahaleci devletten düzenleyici devlete geçişin bir yansıması olarak görülmektedir. Bu anlamda bakıldığında AB'deki bağımsız idari otoriteler, çok aktörlü yönetim anlayışının bir sonucu olarak ifade edilir. [171] Yani, AB ülkelerinde bağımsız idari

[168] EMRE, Cahit, Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi, Siyasal Kitabevi, Ankara, 1997, s.57
[169] KAYA, Ali, a.g.e, s.74
[170] KAYA, Ali, a.g.e, s.75
[171] KAYA, Ali, a.g.e, s.76

otoritelerin oluşumu, kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi ve liberalizasyon süreciyle ortaya çıkmıştır denilebilir.

Bugün AB düzeyinde faaliyet gösteren 13 tane bağımsız idari otorite bulunmaktadır. İlki, 1975 yılında oluşturulan bu kurumlara en son Ekim 2002'de faaliyete geçen Avrupa Gıda Güvenliği Otoritesi (European Food Safety Authority) katılmıştır. AB düzeyinde faaliyet gösteren bağımsız idari otoriteler, kamu kurumu niteliği taşıyan bağımsız yapılar olarak oluşturulmuşlardır. [172]

AB'ye üye ülkelerde bağımsız idari otoritelerin idari yapılanmaları, diğer kurumlar ile ilişkileri ile yetki ve sorumlulukları gibi özellikleri bakımından bu kurumların farklılıkları, benzerliklerinden daha fazladır. Bu farklılıklar, bağımsız kurumların ABD uygulamasında olduğu gibi değişik zamanlarda ortaya çıkan özel gereksinimleri karşılamak için kurulmasından kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla AB'de bağımsız idari otoritelerin oluşturulması ve işleyişi konusunda tek bir model bulunmamaktadır.[173]

AB düzeyindeki bağımsız idari otoriteler, Avrupa Konseyi tarafından çıkarılan yönetmelik ve benzeri ikincil mevzuat yoluyla kurulmuşlardır. Ayrı tüzel kişilikleri olan bu kurumların çoğunlukla kamuyu yakından ilgilendiren bilimsel ve teknik uzmanlık gerektiren konuları izlemek ve bu konularda kamuoyunu aydınlatmakla görevli oldukları görülmektedir.

Avrupa'da kurumların kuruluş amacı; her türlü işin AB Komisyonunca yapıldığı merkezi bürokratik yapının getirdiği zorlukları aşmaya hizmet edecek şekilde AB idari yapısında daha özerk daha esnek birimler oluşturmaktır. Bu yolla, üye devletlerin yönetime daha fazla katılması Avrupa yurttaşlarının ihtiyaçlarının daha doğrudan göz önüne alınması hedeflenmiştir.

AB düzeyinde kurulan bağımsız idari otoritelerin temel özellikleri şunlardır:

---

[172] ÖZEN, Ahmet GÜNAY, Ayşe, a.g.m, s.173
[173] EMEK, Uğur ve ACAR, Muhittin, a.g.m, s.103

- İlgili oldukları alanlar, özel uzmanlık gerektiren bilimsel ve teknik alanlar ve bazı özel yönetim işlevleri ile sınırlıdır.

- Üyelerin çoğunluğu, üye devlet temsilcileri olan Yürütme Kurulları, kurumların faaliyet ilkelerini verilen yetkiler ışığında belirlemekte ve sağlanan bütçe ile çeşitli programlar yürütülmesine karar verebilmektedir.

- Kurum Başkanı, çoğunlukla Yönetim Kurulu içerisinden ve Yönetim Kurulunca seçilmekte ve Başkan, Kurumun tüm faaliyetlerinden birinci derecede sorumlu olmaktadır.

- Yönetim Kurulları, kurumun kendi işleyiş ilkelerini belirleyebilmekte diğer taraftan çalışanlar genel AB yönetmeliklerine göre istihdam edilmekte, kurumların bütçesi genel AB bütçesi içinde yer almakta, denetimleri de AB Komisyonu tarafından yapılmaktadır. AB Komisyonun bu kurumlarla doğrudan bir ilişkisi olmamakla beraber, yönetim kurullarında yer alan temsilcileri yoluyla yetkilerini kullanması söz konusudur.

Bağımsız idari otoritelere ilişkin olarak Avrupa kurumlarının sorumluluk ve özerklik sınırlarını iyi belirlenmediği, kurumların hesap verebilirliğinin açıkça belirtilmediği ve her üye devletin birer temsilci gönderdiği yönetim kurullarının karışık ve hantal yapısından şikâyet edilmektedir. Yine; bütçe ve idari konularda diğer AB kurumlarına [174] özellikle de AB Komisyonuna bağımlı olmaları özerkliklerini etkin bir şekilde kullanmalarını engelleyecek hususlardandır. [175]

2.3.2.1. Bazı Avrupa Birliği Ülkelerinde Uygulamalar

2.3.2.1.1. Almanya Örneği

Alt yapı ve diğer sektörlerde liberalizasyona gidilmesi konusunda öncü ülkelerden olan Almanya, liberalizasyon öncesi düzenleyici nitelikteki faaliyetlerin

[174] EMEK, Uğur, a.g.e, s.106
[175] EMEK, Uğur, a.g.e, s.107

büyük ölçüde merkezi devlet ve eyalet yönetimleri arasında paylaştırılmış olması nedeniyle, bağımsız idari otoriteler açısından kendine özgü bir gelişim izlemiştir. [176]

Almanya'da federal düzeyde ve eyalet düzeyinde faaliyet gösteren çeşitli kurumlar bulunmaktadır. [177] AB üyesi ülkelerden biri olan bu ülkede; federal düzeyde faaliyet gösteren bağımsız idari otoritelerin bulunduğu sektörlerin sayısı oldukça sınırlıdır. Ülkede; telekomünikasyon ve posta sektörlerini birlikte düzenleyen Telekomünikasyon ve Posta Düzenleyici Otoritesi (Regulierungsbehörde für Telekommunikations und Post), Federal İlaç ve Tıbbi Cihazlar Enstitüsü (Bfarm-Bundeinstitut für Przneimittel und Medinizinprodukte), finans sektörünü tüm alt sektörleri ile bir arada düzenlemek üzere kurulan Federal Finansal Denetleme Otoritesi [178] (Ba-Fin-Bundesanstalt für Finanzlienstleistungsaufsicht) ve rekabet alanında Avrupa'nın en eski kurumu olan ve tüm sektörler üzerinde federal düzeyde çok geniş düzenleyici yetkileri bulunan Federal Kartel Otoritesi (Bundeskartelamt) dışında federal düzeyde sektörel düzenleme yapan kurum bulunmamaktadır. [179]

Almanya'daki bağımsız idari otoriteler; güçlü ve etkin bir kamu yönetimi geleneğine sahip olan ülkede geleneksel kamu yönetimi içinde yer almaktadır. Ancak bu kurumların, iç yönetim bakımından büyük ölçüde [180] baskılardan bağımsız çalışabilmelerine izin veren bir yapıları bulunmaktadır. [181]

Almanya'daki bağımsız idari otoritelerin başındaki başkanlar, hükümet tarafından atanmakta ve bu atamada süre sınırlaması bulunmamaktadır. Görevden alınmaları, yine hükümet tarafından takdir yetkisi kullanarak olmaktadır. Kurum başkanları, kamuda başka bir görevde bulunamamakta, atama konusunda da bir sınır olmayıp yeniden atanmaları söz konusu olabilmektedir. Kurul Başkanı olmak için İngiltere ve Fransa'daki gibi her türlü ortaklık ve bağlantılarından vazgeçmesi gerekmektedir. Bu Almanya için görüldüğü üzere söz konusu değildir. Yine, bu kurumların başkan ve üyeleri, kamu görevlisi olarak sayılmaktadırlar. Bu yönüyle de

[176] EMEK, Uğur, a.g.e, s.109
[177] EMEK, Uğur ve ACAR, Muhittin, a.g.m, s.106
[178] ÖZEN, Ahmet ve GÜNAY, Ayşe, a.g.m, s.173
[179] ÖZEN, Ahmet ve GÜNAY, Ayşe, a.g.m, s.174
[180] EMEK, Uğur, a.g.e, s.109
[181] EMEK, Uğur, a.g.e, s.110

Anglo Sakson tarzı bağımsız idari otoritelerden ayrılırlar. Kurul üyeleri, başkanlar gibi kamu görevlisidir ve bu yüzden görevi bitince tekrar görevlendirilmeleri mümkündür. Bunun yanında bu kurumların bağımsızlıkları, kuruluş yasalarında açıkça belirtilmiştir. Bu kurumlar, hükümete ve parlamentoya tam sorumlu olarak yalnızca bilgilendirmek amaçlı rapor sunmak suretiyle hesap vermektedirler. Kurumların kararları bazı durumlarda ilgili bakanlık tarafından veto edilebilir ve bütçelerini, hükümetler denetlemektedir. Kurumların gelirleri ise genel bütçeden finanse edilmektedir. Ayrıca, bu kurumlar diğer AB üyesi ülkelerden ayrılacak bir uygulama biçimi doğrultusunda yetkilerini sektördeki diğer bağımsız idari otoritelerle paylaşırlar. [182]

Son olarak, Alman bağımsız idari otoritelerin farklı özelliklerinden biri de, bunların kararlarına karşı iptal merciinin idari mahkemeler değil de özel hukuk mahkemeleri oluşudur.

2.3.2.1.2. İtalya Örneği

1980'li yıllar, özelleştirme ve yeniden yapılanma yılları olarak anılmakla birlikte; aynı zamanda sosyal ve üretim politikaları üzerindeki fikirlerini yeni tartışma alanı ve Avrupa kamu yönetimi ve kamu politikalarının geliştirildiği bir dönem olmuştur. İngiltere ve Fransa'da 1984- 1991 yılları arasında özelleştirilen ağ sektörlerin düzenlenmesiyle görevli çok sayıda bağımsız idari otorite oluşturulmuştur. İtalya'da aynı kervana daha sonrasında katılmıştır.[183]

II. Dünya Savaşı'ndan beri İtalya, birçok sektörde üretici ve düzenleyici müdahaleci devlet anlayışını sürdürmekteydi.[184] Gerek küreselleşmenin etkisiyle gerekse de AB Komisyonunun emirleriyle uyumu hızlandırmak amacıyla, İtalya da liberalleşme sürecine hız vermiş, 1990 sonrası bağımsız idari otoriteler, bu ülkede kurulmaya başlanmıştır. [185] Ülke, özelleştirme faaliyetlerine biraz geç başlamış olmakla beraber, 1991- 1994 yılları arasında özelleştirme ve beraberinde düzenleyici

[182] KAYA, Ali, a.g.e, s.81
[183] KIZILCIK, Recep, ' Türk …', a.g.m, s.127
[184] Bu yönelimin ardından kısmen İtalyan kamu yönetiminin ve bürokrasisinin geleneksel zaaflarının özel tekellerin etkin bir şekilde düzenlenmesine izin vermemesi yatar.
[185] KAYA, Ali, a.g.e, s.82

kuruluş oluşturma çalışmalarını tamamlamış; telekomünikasyon, enerji, su gibi sektörleri özelleştirmiştir. Bu özelleştirmelerle beraber, yıllardır devlet yönetiminde var olan hantal yapı değiştirilerek, etkinlik ve ekonomiklik sağlanmaya çalışılmış, özellikle güney- kuzey arasındaki gelir farklılıkları bağımsız idari otoritelerin marifetiyle azaltılmaya çalışılmıştır. [186] Böylece; İtalya, 1991'den sonra başladığı özelleştirme ve düzenleyici kurul oluşturma çabalarını hızla sürdürmüş; uzun yıllar boyunca oluşan hantal yönetim sisteminden ve rekabetçi olmayan pazar yapısından büyük oranda uzaklaşmıştır. Uzun süre devletçi anlayışla yönetilen ülke, 1990'lı yıllarda hızla yapılanarak müşteri odaklı, daha esnek, yerel ağırlıklı bir yönetim sistemine geçmiştir. [187]

Autorita Amminisatrative Indipendenti (AAI) olarak adlandırılan İtalyan bağımsız idari otoriteleri, 1980'lerin başlarından itibaren oluşturulmaya başlanmışlardır. 1981'de kurulan Sigorta Enstitüsü, sigorta sektörünü düzenlemektedir. 1974 yılında finansal piyasaları düzenlemek üzere kurulan Ulusal Borsa Komisyonu'na 1985'te bağımsızlık kazandırılmıştır. 1981'de basın ve yayın ilkelerini belirleyip denetlemek üzere kurulan Garante per l'Editoria, 1997 yılında yeni oluşturan iletişim bağımsız idari otoritesinin bünyesine alınmıştır. Enerji sektörünü düzenlemek üzere 1995 yılında İtalyan Elektrik ve Gaz Düzenleyici Kurumu kurulmuştur; telekomünikasyon sektöründe ise 1997 yılında İletişim Düzenleyici Kurumu bünyesinde yapılmaya başlanmıştır. 1990 yılında ise İtalyan Rekabet Otoritesi kurulmuştur.

İtalyan bağımsız idari otoriteleri, ilgili sektörlerde yasa yerine geçen düzenlemeler yapabilmekte; lisans verme, fiyat ve tarife belirleme, sektörün işleyişi ile ilgili ortaya çıkabilecek anlaşmazlıkları çözme, idari para cezası verme ve lisans iptali gibi yaptırımlar belirleme ve uygulama gibi yetkiler kullanabilmektedirler.[188]

İtalyan bağımsız idari otoriteleri ile ilgili olarak diğer ülkelerde görülmeyen bir biçimde bu kurumların karar ve tasarruflarına karşı yapılan itirazları yargıya gitmeden çözüme kavuşturmak üzere sektörlere özgü Ombudsman Daireleri

[186] KIZILCIK, Recep, 'Liberal …'a.g.m, s.50
[187] KIZILCIK, Recep, 'Türk…', a.g.m, s.127
[188] EMEK, Uğur, a.g.e, s.121

oluşturulmuştur. Örneğin; bankacılık konusunda üç yıllık süre için atanan ve beş kişiden oluşan Bankacılık Ombudsmanı oluşturulmuştur. Yine; İtalya'ya özgü bir uygulama; bağımsız idari otoriteler kendi bünyelerinde şikâyet daireleri oluşturmakta olmasıdır. Bu şikâyet daireleri ile çeşitli taraflar arasında ortaya çıkan belgeli uyuşmazlıkları resmi kanallara yansıtmadan çözmeye çalışmaktadırlar. [189]

İtalya'da bu kurumlar, bir yasa ile kurulmakta olan idari ve mali açıdan bağımsız yapılardır. Kurul üyelerinin atanması yetkisi Cumhurbaşkanı ve İtalyan Parlamentosu'na aittir. Kurul Başkanı ve üyelerinin görev süresi değişmekle beraber beş yıl ve üzerinde genellikle de yedi yıl olarak düzenlenmiştir. Kurul üyelerinin görevden alınmaları bazı özel [190] şartlar dışında mümkün görünmemektedir. Kurul üyesi, olarak atanabilmek için çok yoğun mesleki nosyon aranmaktadır. Ayrıca bu üyelerin görev alanları ile ilgili iş ve mesleklerde görev almaları ve ilişkiye girmeleri de yasaklanmıştır.[191]

Kurumların gelirleri, genel bütçe ve düzenlenen şirketler tarafından oluşturulmakta ve Sayıştay denetimine tabi olmaktadır. Hükümete bilgi amaçlı rapor vermek suretiyle sorumluluk yerine getir ve bazıları da Parlamentoya bilgi amaçlı raporlar verirler. Bu kuruluşlar, ilgili sektör üzerinde düzenleme yetkisini Hükümetle paylaşmaktadırlar.[192]

2.3.2.1.3.Fransa Örneği

Klasik idari örgütlenmelerin dışında kalan bağımsız idari otoritelerin, 1970'li yıllardan itibaren Avrupa'da bir kısım ülkelerde ve bu arada Fransa'da da kurulduğu görülmektedir.

Fransa gibi merkezi ve oldukça geleneksel idare yapılanmasına sahip bir yönetim modelinde, idare hizmetlerinin gitgide daha teknik ve karmaşık bir hal alması, devletin ekonomik ve sosyal alandaki gözetim ve denetim fonksiyonlarını

---

[189] EMEK, Uğur, a.g.e, s.122
[190] KAYA, Ali, a.g.e, s.83
[191] BAHRAN, Gülseba, 'Özerk Kurumlar Hakkında Bir Rapor', Sayıştay Dergisi, Sayı. 46- 47, Temmuz- Aralık, 2002, s.118
[192] KAYA, Ali, a.g.e, s.84

yerine getirmede klasik denetim usullerinin yetersiz ve etkisiz kalışı gibi nedenler, 1982- 1983 yıllarında en üst düzeye çıkan decentralisation rüzgârlarını da arkasına alarak Fransız idare ve anayasa düzenine oldukça yabancı bağımsız idari otoritelerin doğuşuna zemin hazırlamıştır. Aslında; bu otoritelerin Fransız hukuk geleneğinde yer almadığı bir gerçektir. Bu otoriteler, daha önce var olan idari sistem içine dâhil edilmiş; böylece kendilerine yadsınamaz bir özgünlük kazandırılmıştır.

Özellikle 1970'li yıllardan bu yana Fransız kamu hukukunda büyük artış gösteren ve belirgin bir nitelendirmeden yoksun olduğu için 'Autorities Administratives Independantes' başlığı altında toplanarak belli bir ilerleme kaydeden ve yeni isteklere cevap veren idari kuruluşlar kategorisini oluşturan bağımsız idari otoritelerin ilk örneği; 1941 yılında kurulan 'la Commission de Controle des Baques'dir. (Bankaları Denetleme Komisyonu) Bu örnek göz ardı edilecek olursa da ilk olarak 'la Commission des Operations de Bourse' (Borsa İşlemleri Komisyonu) sayılabilir.[193] Bu doğrultuda bağımsız idari otoritelerin 1967 yılından itibaren Fransa'da varlık gösterdiğini söylemek mümkündür. [194]

Fransa'da bağımsız idari otorite anlayışı, 1968 yılında Fransız Devlet Şurası'nın Ministre des Armees c/ruffin kararında Hükümet Komiseri Rigaud'un sunduğu görüşe dayanılarak geliştirilmiştir. Rigaud, bakanlık hiyerarşisine tabi olmayan ve karar alma yetkisiyle donatılan yeni yapıların ortaya çıktığı saptamasını yapmıştır. [195] Fransız Hukukunda bağımsız idari otorite kavramı, ilk kez 6 Ocak 1978 tarihli Hürriyetler ve Bilgi İşlem Kanununda kullanılmıştır. Kanun koyucu, dört otorite için bu kavramı kullanmıştır ancak yalnızca bu kanunla kurulan Commission Nationale de Informatique et des Libertes bugün varlığını sürdürmektedir. Kurumsal olarak özgünlük sergileyen bağımsız idari otorite kavramı, Fransa'da daha da özgünlük arz etmektedir. Bağımsız idari otoritelerin Fransa'nın idari ve siyasi yapısına yerleştirilmesi sorun yaratmıştır. ABD'deki örneklerine oranla daha az

[193] ÖZEL, Cengiz, a.g.e, s.25
[194] ÖZEL, Cengiz, a.g.e, s.26
[195] KARAHANOĞULLARI, Onur, 'Fransa', Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri, (Ed. GÜLER AYMAN, Birgül ve diğerleri), AÜSBF Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi, Yayın No.1, Ankara, 2004, s.47

sayıda olan Fransız bağımsız idari otoriteleri, merkezi ve yerinden yönetim yanında üçüncü bir yapılanma olarak sistem içinde yerini almıştır.

Fransız hukuk geleneği içinde yer almayan bağımsız idari otoritelerin doğumunu esas olarak alttaki iki düşünce sağlamıştır.

İlki, teknolojik gelişmelerin ortaya çıkmasıyla yeni hizmetlerin görülmesinde hiyerarşi ilkesine göre örgütlenmiş Fransız idari sisteminin yetersizliklerinin görülmesi ve bu örgütlemenin kamu örgütlerine karşı tehdit oluşturmaya başlaması; [196] ikincisi ise devletin ekonomik fonksiyonlarının Refah Devleti kökleri çerçevesindeki evrimidir. [197] Yine; Fransız idari yapısı, üst otoritenin bağımlı otoriteye emir vermesine, alt kademede alınmış olan kararların değiştirilmesi ya da iptaline ve belirlenmiş, uyulması zorunlu olan kuralları ihlal eden kamu personeline yaptırımlar uygulanabilmesine müsaade eden, hiyerarşi ilkesine göre örgütlenmiştir. Oysaki 60'lı yılların sonlarında bu tür örgütlenmenin bakanlıklar için yerinde olduğu, buna karşılık kamu hürriyetlerine karşı ağır nitelikte tehlikeler taşımaya başladığı fark edilmiştir. Hiç kuşkusuz idari ve adli yargı yerleri kendilerine tanınmış olan bu alandaki yetkilerini özenle yerine getirmektedirler ancak yargı organlarının müdahalesi, ihlallerin ve hukuka aykırılıkların yapılmasından sonra ve her zaman gecikmeli olarak uygulanmasından dolayı ağır sakıncalar sunmaktadır. Bu sebebin bağımsız idari otoriteler kuruluşunda son derece etkili olduğu gözlenmektedir. 70'li ve 80'li yıllar boyunca sayılarında büyük artışlar görülmüştür. Bu kuruluşlar, yargıç denetimi altında idare hiyerarşisine olduğu gibi idare edilenlere de alacağı muhtemel kararlarını empoze etme hürriyetini uygulamada tarafsız hakem rolünü oynamaktadırlar. [198]

Fransa'da bağımsız idari otoriteler, yasa koyucu tarafından oluşturulan, geleneksel idari yapının dışında konumlandırılan, güçlü bağımsızlık garantileri

[196] ÖZTÜRK, Ebru, a.g.e, s.7
[197] ÖZTÜRK, Ebru, a.g.e, s.8
[198] ATAY, Ethem Ender, 'Fransız İdare Hukukunda Bağımsız İdari Otoriteler ve Rekabet Konseyi', Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları, Sayı.6, Mart 2000, s.63

verilen ve belirli sektörlerde düzenleme ve müdahale yetkileri bulunan otoriteler olarak tanımlanmaktadır. [199]

Fransa'daki bağımsız idari otoritelerin tüzel kişilikleri bulunmamasına ve sorumluluk konusunda yaptığı işlemlerden yükümlü olduğu devletin hukuksal anlamdaki temsilcisi olmalarına rağmen, karakteristik bağımsızlıkları bulunmaktadır.[200] Bu bağımsızlık nispi anlamda bir anlam içermektedir. Çünkü ileride de bahsedileceği üzere yargısal denetim bu örgütlenmeler açısından geçerlidir.[201] İlk olarak belirgin oluşum kuralları aracılığıyla aranmakta olan organik bağımsızlığa sahiptirler. Bu oluşum, kuralları farklı nitelikte siyasal baskılardan bağımsız idari otoriteleri kurtarmayı amaçlamaktadır ve bağımsız idari otoriteleri tarafsız, objektif ve yetkin kişilerden oluşan kurullar haline sokmayı hedeflemektedir. Üyelerin yüksek yargı yerleri veya Cumhurbaşkanı ya da Millet Meclisi Başkanı tarafından atanması ve üyelere azledilmezlik gibi organik güvenceler sağlanması, bu bağımsızlığın önemli bir göstergesidir.[202] Azledilmezlik ilkesi ve bağdaşmazlık ilkesi bu bağımsızlığa işlerlik kazandırmaktadır. Azledilmezlik ilkesi, görev süresi boyunca görevden alınmamayı gerektirmekte bu anlamda üyeliğin sigortasını oluşturmaktadır. Ancak kuruluş kanunlarında bağdaşmazlık ilkesi çerçevesinde getirilen yasaklamalara aykırılık görevin sona ermesiyle sonuçlanmaktadır. [203]

Bağımsız idari otoritelerin fonksiyonel bağımsızlıkları da mevcuttur. Bireysel ve mali açıdan maddi araçlardan yararlanmaktadırlar ve bu konuda yasama, yürütme ve yargı erklerine bağımlı değildirler. Özellikle yürütme erki, [204] bağımsız idari otoritelere karşı hiyerarşik bir yetkiye sahip değildir. Bağımsız idari otoritelere emir ve talimat veremez. Bağımsız idari otoriteler üzerinde vesayet yetkisi de yoktur.

---

[199] YILMAZ, Yunus, 'Fransa'da Bağımsız İdari Otoriteler', Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Dergisi, Kitap. 1, Sayı. 20, 2005, s.38
[200] YILMAZ, Yunus, a.g.m, s.39
[201] KAYA, Tolga, Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler olarak Nitelendirilen Kamu Kurumlarından Rekabet Kurumunun İdari Yargı ile İlişkisi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Yönetim Bilimleri Bilim Dalı Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2003, s.7
[202] YILMAZ, Yunus, a.g.m, s.39
[203] KAYA, Tolga, a.g.e, s.7
[204] YILMAZ, Yunus, a.g.m, s.39

Bağımsız idari otoritelere sağlanan bu bağımsızlığın amacı, bunlara tanınmış olan düzenleme misyonunu en iyi şekilde uygulamalarına izin vermek içindir. Bağımsız idari otoriteler, kendilerine faaliyette bulunmak için yetki verilmiş olan sektörlerin düzenini sağlamak zorundadırlar. [205]

Bu ülkede bağımsız idari otoritelerin en önemli özellikleri; kamu tüzel kişiliklerinin olmamasıdır. Başbakana veya bir Bakana bağlıdırlar. Ancak yukarıda anlatıldığı üzere ileri bir yönetim özerkliğinden yararlanırlar. Bu ülkedeki idari otoritelerin müdahale alanı; mali ve ekonomik; iletişim; yönetilenler ve yönetenler arasındaki ilişkiler gibi duyarlı sektörlerdir.[206] Literatürde ortak tanım eksikliği nedeniyle; Fransa'da bu kapsamda ele alınan kuruluşların sayısının, yazarlarının farklı noktalardan hareket etmeleriyle altı ile yirmi arasında görülmektedir.[207]

Bugün, genellikle bu otoritelerin sayısının 20 kadar olduğu düşünülmekte ve bunların yaklaşık 10 tanesinin ise Pazar ekonomisini düzenlenmesine bağlı fonksiyonu olduğu ileri sürülmektedir. [208]

Bu ülkede ne oluşumunda ne de tanımlanmasında bağımsız idari otoritelerin bir statü tipi vardır. Mediateur de Republique'de olduğu gibi bazı bağımsız idari

---

[205] YILMAZ, Yunus a.g.m, s.40
[206] BARAN, Gülseba, a.g.m, s.118
[207] KAYA, Tolga, a.g.e, s.7
[208] Fransız Danıştay'ının hazırladığı listede aşağıdaki kuruluşlar Bağımsız İdari Otorite olarak adlandırılmıştır. Bunlar: Bankalar Denetim Komisyonu (Commission de Controle des Banques), Haber Ajansı ve Reklâmlar Komisyonu (Commission paritaire des publications et agences de presse), Fransız Haber alma Ajansı Yüksek Konseyi (Conseil superieure de l'agence France- presse), Seçim Kampanyaları Ulusal Denetim Komisyonu (Commission nationale de controle des campagnes electorales), Borsa İşlemleri Komisyonu (Commission des operations de bourse), Mediateur, Cevap Hakkı Ulusal Komisyonu (Commission nationale du droit de reponce), Televizyon ve Radyo Kalite Komisyonu (Commission de la qulite de la radio et de la television), Rekabet Komisyonu (Commission de la concurrence), Kamuoyu Yoklaması Komisyonu (Commission des sondages), Mali Suçlar Komisyonu (Commission des ınfreactions fiscales), Hürriyetler ve Haberleşme Ulusal Komisyonu (Commission nationale de l'informatique et des libertes), Kötüye Kullanılan Hükümler Komisyonu (Commission des clauses abusives), Yönetsel Dokümanlara Erişme Komisyonu (Commission d'acces aux documents administarifts), Görsel İşitsel İletişim Yüksek Otoritesi (Haute Autorite de la communication audiovisuelle), Sinema Medyatörü (Mediateur du cinema),Ticari Malları Düzenleyen Piyasalar Komisyonu (Commission des marches a terme reglements de marcandises), Tüketicilerin Güvenliği Komisyonu (Commission de la securite des consommateurs). Bu sınıflandırmaya yasa koyucu tarafından bağımsız idari otorite olarak nitelendirilmiş olan 1989 tarihli Üniversitelerin Değerlendirilmesi Ulusal Komitesi (Committe national d'evaluation des universites) ve 1991 tarihli Güvenliğin Sağlanmasını Denetleyen Ulusal Komisyonu (Commission national de controle des ınterceptions de securite) da eklenebilir.

otoriteler tek kişiden oluşurken çoğunlukla konsey veya komisyon olarak adlandırılan kurul halindeki kuruluşlardır. Kurul halinde olmalarında 5'ten 21'e kadar sayısal nitelik olarak; sadece devletin yüksek mevkilerinde görev yapmış olan veya ayrıca Parlamento temsilcilerinden hatta bazı idarelerden olmaları da değişiklik göstermektedir. Üyelerin seçiminde hiçbir niteliğe tabi olmadığı hallere de rastlanılır. Örneğin, Mediateur gibi. Üyelerin atanması da değişkenlik arz etmektedir. Bazıları için Anayasa Konseyi'nin üyelerinin atanmasındaki şartlar aranmaktadır. Yani; Cumhurbaşkanı ve Millet Meclisi ile Senato'nun Başkanları tarafından atanmaktadır. Atama bir Bakanlar Kurulu kararnamesi ile veya normal bir kararname ile de yapılabilmektedir. Bazılarının üyeleri, Yüksek Yargı organlarının başkanları, Fransız Merkez Bankası Genel Başkanı tarafından atanır. Bazı durumlarda meclisler bizzat kendi temsilcilerini atarlar. [209] Bu kurumlarının karar organlarında yer alan kurul üyelerinin yasa ile aksi öngörülmedikçe görev süreleri, ortalama olarak 5 yıldır. Genellikle görev süreleri, yenilenmemektedir yani yeniden atanmaya rastlanmamaktadır. [210] Bunun yanı sıra kurul üyeliğine atanmak için İngiltere'de olduğu gibi her türlü ortaklıktan ve bağlantıdan uzak olmaları vazgeçmeleri gerekmektedir.[211]

Fransa'da bağımsız idari otoritelerin esas olarak etkinlikleri değişkenlik gösteren üç alanla ilgilidir. [212] Bunlar; yönetilenlerin hakları, Pazar ekonomisinin kurallara uygun bir biçimde işlemesi ve bilgilendirme ve iletişim olarak sıralanabilir. [213]

Fransa'da bağımsız idari otoritelerin yetkilerine genel olarak bakılacak olursa denetim ve düzenleme esasına dayalı güçlü kamusal yetkilerinin bulunduğu görülecektir. Bağımsız idari otoritelerin yetkileri, bu ülkede şöyle tasnif edilebilir;

- Araştırma ve Soruşturma Yetkisi; Bağımsız idari otoriteler belirli bir sektörün denetimini gerçekleştirirlerken bu alanda ne olup bittiğinden derinlemesine haberdar

[209] ATAY, Ethem Ender, a.g.m, s.68
[210] KARAHANOĞULLARI, Onur, a.g.m, s.48
[211] KAYA, Ali, a.g.e, s.80
[212] ATAY, Ethem Ender, a.g. m, s.69
[213] ATAY, Ethem Ender, a.g.m, s.70

olmak zorundadırlar ve bu yetki, çoğunlukla yasa ile açıkça tanınmaktadır. Bu doğrultuda yönetim, elindeki bilgileri vermekten kaçınamaz.

- Düzenleme ve Kural Koyma Yetkisi; Bağımsız idari otoritelerin var olma nedenini oluşturan düzenleme yetkisi, toplumsal yaşamın önemli sektörlerini kamu yararı ve kamu düzeni gereklerine uygun olarak yönlendirmeyi içerir. [214] Yine bağımsız idari otoriteler, ilgili sektör üzerindeki düzenleme yetkisini hükümetle paylaşmaktadırlar. [215]

- Görüş Bildirme ve Öneri Yetkisi; Bağımsız idari otoriteler, kendi etkinlik alanlarında uzman kuruluşlar olduklarından bu alanda resmi ve özel kesime bilgi, görgü ve deneyimlerine dayalı olarak görüş ve öneride bulunabilirler. Bu yetki, danışma biçiminde kullanılır. [216]

- Bireysel Önlemler Alma; kamusal alanlarda disiplini sağlamak için kendilerine verilen yaptırım uygulama ve emir verme yetkilerinden bağımsız olarak bireysel kararlar vermeleri gerekebilir. Yasaların uygulanmasını göstermek ve somut biçimde hakemlik işlevlerini yerine getirirler. [217]

- Uyarı ve Emir Verme Yetkisi; denetleme ve araştırma soruşturma yetkileri sayesinde bağımsız idari otoriteler, ilgili sektörde kurallara aykırılığı tespit ettiklerinde uyarıda bulunabilir, emir verebilir ya da yargı yoluna başvurabilirler. Burada amaç, bir an önce hukuka uygunluğun sağlanmasıdır.

- Yaptırım Uygulama Yetkisi; bağımsız idari otoritelerin yaptırım yetkisi, genellikle parasal yaptırıma hükmetme şeklinde sınırlandırılmıştır. Genel kural

---

[214] AKINCI, Müslüm, a.g.e, s.133
[215] KAYA, Ali, a.g.e, s.80
[216] YILMAZ, Yunus, a.g.m, s.43
[217] Anayasa Konseyi, bağımsız idari otoritelerin yaptırım uygulama konusunda sınırlamalar getirmiştir. Bağımsız idari otoritelerin yaptırım uygulama yetkisinin anayasanın güçler ayrılığı ilkesine aykırı olup olmadığı tartışılmıştır. Anayasa Konseyi, 10 ve 11 Ekim 1984 tarihli kararlarında Şeffaf ve Çoğulcu Basın Komisyonuna tanınan yaptırım uygulama yetkisinin Anayasaya aykırı olduğu sonucuna varmıştır. İşitsel Görsel Medya Komisyonuna ilişkin 17 Ocak 1989 tarihli kararında ise uygulanacak yaptırım hürriyeti bağlayıcı nitelikte olmadığı ve anayasal hak ve özgürlükleri korumayı amaçladığı sürece bağımsız idari otoritelere yaptırım yetkisi verilebileceğini kabul etmiştir. KARAHANOĞULLARI, Onur, a.g.m, s.49

olarak; yasa koyucu tarafından özgürlüklere zarar verebileceği endişesi ile bağımsız idari otoritelere yaptırım yetkisinin tanınmasında cimri davranıldığı görülmektedir.[218]

Bağımsız idari otoritelerin bağımsızlıkları, siyasal anlamda bir denetimin olmamasını, bu otoritelerin siyasal güçlere karşı temel bir özelliğini ifade etmektedir. Fakat bağımsız idari otoriteler, yürütmeyi yıllık aktivitelerini de dikkate alırlar ve bütçe görüşmeleri sırasındaki tartışmalar her zaman ortaya konulan itirazların ve idari harcamalar için çıkarılan ödenek araçlarıyla orantılı bir şekilde çıkan sonuçların bir denetimi için vesile olmaktadır. Nihayet bazı bağımsız idari otoriteler nezdinde bir hükümet komiseri bulunmaktadır ama komiser, vesayet yetkisi kullanmamakta, sadece genel anlamda yer aldığı otorite bünyesinde yeni bir görüşmeyi talep etme hakkına sahiptir. Aynı şekilde parlamenter bir denetim de mevcuttur. Bu meclislerden birinin veya başkanlarının bir bağımsız idari otoritenin üyelerinden birini seçebileceği veya bu kuruluşların oluşumunda milletvekili veya senatörün bulunması aracılığıyla soru sorulması veya bütçe görüşmeleri sırasında dile getirilen muhtemel eleştiriler yoluyla, nihayet bağımsız idari otoritelerin işleyişine ilişkin gündeme getirilen sözlü ve özellikle de yazılı soru ile sağlanabilmektedir. Ancak özellikle parlamento bazı bağımsız idari otoritelerin işlevine son verebilir veya aynı yolla kurul üyelerinin görev süresi sona erdirebilir. Bundan dolayı; bağımsız idari otoriteler üzerinde siyasi bir denetimin varlığı sorusuna ayrıntılı bir şekilde cevap verebilmek ancak bu şekilde mümkün görülmektedir.[219]

Fransız bağımsız idari otoriteleri, hükümet ve parlamento ile ilişkilerinde bu iki kuruma da sadece bilgi amaçlı yıllık rapor sunmaktadırlar. Bağımsız idari otoritelerin kararlarını İdari mahkemeler dışında hiçbir kuruluşun veto etme hakkı bulunmamaktadır. [220]

Bağımsız idari otoritelerin bütçeleri, düzenlediği görev alanıyla ilgili olan merkezi idare birimine bağlıdır. Bu mali bağlantı, bağımlılık anlamına gelmemektedir. [221] Yine bütçe ödenekleri ve istisnai olarak da kendine özgü

[218] YILMAZ, Yunus, a.g.m, s.45
[219] ATAY, Ethem Ender, a.g.m, s.76
[220] KAYA, Ali, a.g.e, s.80
[221] KARAHANOĞULLARI, Onur, a.g.m, s.40

kaynaklardan beslenen bağımsız idari otoriteler, fonların kullanımını açıklamak, temize çıkarmakla yükümlü ve kamu maliyesine ilişkin kurallara uymak zorundadırlar. [222] Sadece üç bağımsız idari otorite kendine özgü kaynaklara sahiptir. Bunlar, Mali Piyasalar Otoritesi, Ulusal Bilgi İşlem ve Özgürlük Komisyonu ve Telekomünikasyon Düzenleme Komisyonudur.[223] Kurumların gelirleri anlatıldığı üzere genel bütçeden sağlanmakla beraber; Sayıştay denetimine tabidir.[224]

Fransa'da bağımsız idari otoritelerin yargısal denetiminde genel olarak ve özellikle temel hak ve özgürlükleri doğrudan ilgili otoritelerin kararlarında idari yargının yetkili olduğu kabul edilmesine rağmen ekonomik yönü ağır basan bağımsız idari otoritelerin kararlarının önemli bir bölümünde adli yargı, küçük bir bölümünde ise idari yargı yetkili kılınmıştır.[225] İdari mahkemeler, Danıştay ve Paris İstinaf Mahkemesi yetkili olarak görülmektedir.[226] Bağımsız idari otoritelerin kararlarından doğan uyuşmazlıklar, iptal davasına konu olabileceği gibi tam yargı davasına da konu olabilir. Bunlar üzerinde yargıç tarafından uygulanmakta olan denetim sonucu olarak devletin sorumluluğunun söz konusu edilmesiyle sonuçlanabilir. Bağımsız idari otoritelerin tüzel kişiliğinin ve mal varlığının bulunmamasından dolayı, bu otoritelerin işlevleri sırasında şikâyet konusu eksikliklerden veya yapılan hatalardan ancak devlet sorumlu tutulabilir. Böylece bağımsız idari otoritelerin kararlarının hukuka aykırılıklarından dolayı ortaya çıkan zararların tazmin edilmesi istenebilir. [227]

Fransa'da kamu hukuku çerçevesinde idare edilen bu organizasyonlarda istihdam edilen personel, kamu görevlisi statüsüne haizdir. Ya görevlendirme ile ya da aylıkları doğrudan bağımsız idari otorite tarafından verilerek çalıştırılırlar. Fransız Devlet Şurası, maliye müfettişleri gibi büyük memuriyet sınıflarından [228] gelen

---

[222] ATAY, Ethem Ender, a.g.m, s.76
[223] KARAHANOĞULLARI, Onur, a.g.m, s.48
[224] KAYA, Ali, a.g.e, s.80
[225] ULUSOY, Ali, a.g.e, s. 47
[226] KAYA, Ali, a.g.e, s.80
[227] YILMAZ, Yunus, a.g.m, s.48
[228] Büyük memuriyet sınıfı- Önemli memuriyet sınıfı, Fransa'da kamu yönetimi içerisinde kayda değer bir yeri olması dolayısıyla bu isim kullanılmaktadır. Fransız Devlet Şurası, Sayıştay, Maliye Müfettişliği, Diplomasi büyük memuriyet sınıflarında yer alanların hizmet gördüğü devlet kurumlarıdır. Önemli memuriyet sınıflarında görev alabilmek için üniversite sonrası eğitim veren okullar olarak adlandırılan eğitim kurumlarından mezun olmak gerekmektedir. İdari önemli memuriyet sınıfları için Milli İdarecilik Okulu (ENA) tarafından eleman yetiştirilmektedir. Bu sistem,

görevliler bu kurumlarda çalıştırılmaktadır. Memur istihdamı dışında sözleşme ile istihdam konusunda bağımsız idari otoritelere belli bir serbestlik tanınmıştır. [229]

kamu yönetiminin yurttaşlara tanıdığı, memuriyet görevi aracılığıyla toplumsal hareketlilik sağlama imkânını ortadan kaldırdığı için eleştirilmektedir. Bu okul öğrencilerinin çoğunluğunu, toplumsal bakımdan ayrıcalıklı kesimlerden gelen yüksek kamu görevlililerinin çocuklarının oluşturduğu iddiası da ayrı bir eleştiri noktası olarak göze çarpmaktadır. Milli İdarecilik Okulu, 9 Ekim 1945 kurulmuştur. Amaç, atamalarda birlik temin etmek ve kamu görevlerinde reform yapmak, üst düzey görevlere yükselmede demokratikleşmeyi gerçekleştirmek olarak belirlenmiştir. Okul, kamu yönetimi için aynı zamanda bir araştırma birimi olarak da çalışma sürdürmektedir.

[229] KAYA, Tolga, a.g.e, s.28

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN KURULUŞU, YAPISI

ve

ÖZELLİKLERİ

Piyasa ekonomisi, kitle iletişimi ve kamu özgürlükleri gibi duyarlı sektörlerde düzenleme ve denetim işlevine sahip bulunan, ilk örnekleri ABD'de ortaya çıkan ve sonrasında Kıta Avrupası ülkelerinde yaygınlık kazanan bağımsız idari otoriteler, küreselleşme sürecinin başladığı 1980'li yıllardan itibaren ülkemizde de kendilerine yer bulmuş olan ve son dönemde sayılarında bir hayli artış görülen yapılardır. Sahip oldukları özellikler itibariyle bu kuruluşlar, klasik idari kuruluşlardan farklı, yeni bir yapılanma modeli ortaya çıkarmışlardır. [1]

Ülkemizde; bilindiği üzere, 1990 yılına kadar devletin piyasalar üzerindeki gözetim ve denetim işlevi yeteri kadar önemli değildir. Özellikle; doğal tekellerden kaynaklanan piyasa aksamalarının hüküm sürdüğü enerji, telekomünikasyon ve ulaştırma gibi alt yapı sektörlerinde devlet, düzenleme/denetim işlevlerini KİT'ler aracılığıyla sürdürmeyi tercih etmiştir. Bu tarihten itibaren devletin işletmecilik ve denetim işlevinin birbirinden ayrılması, denetim işlevinin daha etkin bir biçimde yerine getirilmesine izin verecek kurumsal alt yapının oluşturulmasını sağlamak gündeme gelmiştir. İşte bu doğrultuda; ülkemizde devletin düzenleyici kapasitesini daha etkin kılmak amacıyla idari ve mali özerkliğe sahip olan bağımsız idari otoriteler kurulmaya başlanmıştır. [2]

Türkiye'de devlet aygıtında son yıllarda hız kazanan bu değişimin niteliğini tek cümleyle şöyle ifade etmek mümkündür: 'Yeni Sağ politikalarla ulusal kalkınmacı karakteri tasfiye olan devlet örgütlenmesi, günümüzde bu değişimle

---

[1] DÖNMEZ, Etfal, 'Bağımsız İdari Otoriteler', Ankara Barosu Dergisi, Sayı.2, 2003, s. 56
[2] KAYA, Ali, Bağımsız Düzenleyici Üst Kurullar, Eğitim Kitabevi, Konya, 2004, s. 98

birlikte, ülkemizde düzenleyici karakterde yeniden inşa edilmektedir'. Tabi olarak bu düzenleyici devletin yapı taşları da, bağımsız idari otoritelerdir. [3]

1.TÜRKİYE'DE BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN KURULUŞU

1.1. Ülkemizde Bağımsız İdari Otoritelerin Gelişim Seyri

Türkiye, dünya toplumlarındaki gelişmeler sonucu ortaya çıkan bağımsız idari otorite tipi idari yapılanmanın etkisinden uzak kalamamıştır. 1980'li yıllarda alınan ekonomik karar ve uygulamalar idari yapılanmaya da yeni bir açılım kazandırmıştır. Liberal- dışa açık bir ekonomik yapı ve AB' ye tam üyelik yolunda atılan adımlarla birlikte bağımsız idari otoritelere ilişkin olarak dış ülkelerde uzunca bir süredir gözlenen hareketlilik, zorunlu olarak ülkemize de yansımış ve ekonomik alt yapıda bağımsız idari otoriteler kurulmaya başlanmıştır. [4] Yani, bağımsız idari otoritelerin ülkemizdeki gelişimi, 1980'li yılların başlarında 24 Ocak kararları sonrasına rastlamıştır. Ekonomide liberalleşme ve devletin müdahale gücünün kısıtlanması sonucunda bu kurumlar, Türk idari yapısında yer almaya başlamışlardır.

Ülkemizde bağımsız idari otoritelerin gelişim seyrini; ortaya çıkış, gelişme ve yaygınlaşma dönemi olmak üzere üç ana evrede incelemek olanaklıdır. Bu dönemsel sınıflandırma ile ülkemizdeki bağımsız idari otoriteler; birinci kuşak, ikinci kuşak ve üçüncü kuşak olarak da nitelendirilebilir. Bu doğrultuda; birinci kuşak kurumlar, ortaya çıkış dönemi; ikinci kuşak kurumlar, gelişme ve üçüncü kuşak kurumlar, yaygınlaşma döneminin ürünü olarak gösterilebilir.

1.1.1.Ortaya Çıkış Dönemi

1980'li yılların ilk yarısında 24 Ocak kararlarıyla başlayan liberalleşme politikalarının devlet örgütlenmesi içindeki izdüşümleri, bağımsız idari otoriteler olmuştur. Süreç içerisinde, uluslar arası finans kuruluşlarına bağımlılık, bağımsız idari otoritelerin de nicel ve nitel gelişimini doğrudan etkiler hale gelmiştir. Öte

---

[3] BAYRAMOĞLU, Sonay, 'Türkiye'de Devletin Değişen Karakteri ve Düzenleyici Reformlar', Toplum ve Hekim, Cilt. 20, Sayı.1,Ocak- Şubat 2005, s. 41

[4] ÇAL, Sedat, 'Bağımsız İdari Otorite Olarak Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu', Ankara Barosu Dergisi, Sayı.3, Yıl. 2000, s.99

yandan AB'ye uyum süreci, bir yanda IMF ve DB ile kamu yönetiminde köklü değişimi öngören ilişkiler Türkiye'de sayıları giderek artan bağımsız idari otoriteler oluşturma sürecinin yaşanmasına neden olmuştur. [5] Yani bir anlamda; ülkemiz, kendisini bağımsız idari otorite hareketi içinde bulmuştur. [6]

İlk evre ya da birinci dalga daha cılız olmakla birlikte; daha önce görülmemiş bir örgütlenmeyi Türk kamu yönetimine yerleştirmiştir. Şüphesiz ki bu gelişim daha öncede değindiğimiz üzere 1980'li yıllarda başlatılan liberalleşme politikalarına koşut olarak, devlet örgütlenmesinin de dönüştürülmesi çabalarının görünürdeki ilk uygulamalarından biridir.[7]

Bu dönemin; bağımsız idari otoritelerin ülkemizdeki gelişim süreci açısından önemi; 'ilk olmaktan başka' bu tür örgütlenmelerin meşruiyet ve hukuksallık temellerini atmış olmasıdır. Ortaya çıkış dönemi ya da cılız fakat etkili ilk dalga; 1981 yılında SPK' nın kurulmasıyla başlamıştır. [8]

Sermaye piyasasının güven, açıklık ve kararlılık içinde çalışmasını, tasarruf sahiplerinin hak ve yararlarının korunmasını düzenlemek ve denetlemek amacıyla kurulan SPK ile ülkemiz, bağımsız idari otorite kavramı ile tanışmaya başlamıştır. [9] SPK' nın kuruluşu, ülkede yaşanan banka ve banker skandallarının oluşturduğu zemin üzerine oturtularak, liberal iktisadi politikaların ihtiyaç duyduğu kamusal örgütlenme modelini hayata geçirmiştir. [10]

SPK, ortaya çıkış döneminin ürünü olarak birinci kuşak bağımsız idari otorite olarak nitelendirilebilir

---

[5] EREN, Özgül, Bağımsız Düzenleyici Kurumların Personel Yapısı, TODAİE Kamu Yönetimi Yüksek Lisans Programı Proje Ödevi, Ankara, 2004, s.16
[6] SEZEN, Seriye, Türk Kamu Yönetiminde Kurullar: Geleneksel Yapılanmadan Kopuş, TODAİE Yayınları, Ankara, 2003, s. 118
[7] EREN, Özgül, a.g.e, s. 19
[8] EREN, Özgül, a.g.e, s. 20
[9] KAHRİMAN, Hamza, 'Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici Kurumların İdari ve Mali Özellikleri', Vergi Dünyası, Yıl.4, Şubat 2005, s. 117
[10] EREN, Özgül, a.g.e, s. 20

1.1.2.Gelişme Dönemi

İkinci dalga olarak nitelendirebileceğimiz bu evre, bağımsız idari otoritelerin gelişmeye başladığı dönem, 1990'ların ilk yarısıdır. 1990'ların ilk yarısı SPK' nın kuruluşu ile gerçekleşen birinci dalganın oluşturduğu meşruluk zemininin güçlendirildiği ve hatta basın aracılığıyla toplumda ilgili alanlarda bağımsız idari otoritelerin ve hukuki yapının oluşturulması için eylemselliklerin örgütlendiği dönemdir. [11]

1990'lı yılların ilk yarısında bağımsız idari otoritelere RTÜK ve RK eklenmiştir.

RTÜK, kamu yayıncılığı tekelinin 1990'ların başında önce fiilen; sonra 1993'te yapılan anayasa değişikliği ile de hukuken kaldırılarak, radyo ve televizyon yayıncılığının serbestleştirilmesi sonucunda 1994 yılında kurulmuştur. Kurul, radyo ve televizyon yayıncılığı alanındaki liberalleşmenin bir ürünü olarak bu sektörü düzenlemek ve denetlemekle görevlendirilmiştir. [12]

Gelişme döneminde kurulan diğer bir bağımsız idari otorite ise piyasalardaki rekabet ortamını korumak ve denetlemek üzere kurulan RK olmuştur. Ancak RK, 1994 yılında kurulmasına rağmen; AB ve Gümrük Birliği [13] süreçlerine koşut olarak 1997 yılında faaliyete geçebilmiştir. [14] RK, aynı zamanda bağımsız idari otoritelerin özerkliğinin genişlemesinde yeni bir dönemi ve geleneksel örgütlenmeden ciddi bir kopuşu simgelemektedir.

RTÜK ve RK, gelişme döneminin ürünü olan, ikinci kuşak bağımsız idari otoritelerdir.

---

[11] EREN, Özgül, a.g.e, s.20
[12] SEZEN, Seriye, a.g.e, s. 121
[13] 1990'ların ikinci yarısında ülkenin AB ile Gümrük Birliği sürecinin hızlanması ve AB'nin rekabet hukukunda AB normlarına uyumunun sağlanması yönündeki istemleri, Gümrük Birliği'ne girişi çok önemli bir siyasi yatırım aracı olarak gören siyasi iktidarı ister istemez ve hazırlıksız biçimde rekabeti düzenleyen yasa çıkarmaya yöneltmiştir. 1995 yılında Gümrük Birliği'nin gerçekleşmesiyle birlikte yasada öngörülen kuralları uygulayacak olan kurumun oluşumu, siyasi iktidarın gündemindeki önemini yitirmiştir. Yine üyelerin atanma sürecindeki siyasal pazarlıklar da Kurumun eyleme geçmesinde zaman almıştır. Bu bakımdan Kurum, ancak 1997 yılında faaliyete geçebilmiştir. SEZEN, Seriye, a.g.e, s. 122
[14] EREN, Özgül, a.g.e, s. 20

1.1.3. Yaygınlaşma Dönemi

Bağımsız idari otoritelerin ülkemizdeki gelişim sürecinin üçüncü dalgası ise 1999- 2002 tarihleri arasındaki yılları kapsayan yaygınlaşma dönemidir. [15] Ancak bu sürecin hala devam etmekte olduğu da belirtilmelidir. Özellikle 2001 yılında DB' den Türkiye'ye getirilen Kemal Derviş'in Hükümetin Ekonomiden Sorumlu Devlet Bakanı olarak yaptığı, çok aktörlü yönetim modelini kuracak kurumsal değişimi öngören yasaların parlamentodan çıkartılmasına yönelik çabası, bu döneme damgasını vurmuş ve dönemi büyük ölçüde şekillendirmiştir. 15 günde 15 yasa olarak adlandırılan ve büyük eleştirilere maruz kalan bu yasama faaliyeti, çok aktörlü yönetimin inşasında ve bağımsız idari otoritelerin kurulmasında çok etkili olmuştur.[16]

Bu dönemin belirgin özelliği; bağımsız idari otorite örgütlenmesi ve çok aktörlü yönetim modeline karşı yeni bir toplumsal muhalefetin özellikle de akademik çevrelerde oluşmaya başlamasıdır. [17] Yine bu dönemde şekillenen başka bir gelişme de siyaset kurumunun yani bu kurumları yaratan kaynağın; bağımsız idari otoriteleri tartışmaya, bu kurumlardan rahatsızlıklarını dile getirmeye başlamasıdır. Bu doğrultuda; bağımsız idari otoriteler, yazılı ve görsel basında daha tartışılır ve kamuoyunda genişçe bir kesim tarafından fark edilir hale gelmişlerdir. [18]

Literatürde; 1990'lı yılların sonundan günümüze kadar uzanan sürecin, bağımsız idari otoriteler dönemi olarak ifade edildiğini, nitelendirildiğini görmek mümkündür.

Dikte etme özelliği ağır basan bu üçüncü dalga ile birlikte; 1999 BDDK, 2000 yılında TK, 2001 yılında EPDK ve ŞK ile 2002 yılında TAPDK ve son olarak KİK kurularak Türk Yönetim Sistemi içindeki yerlerini almışlardır.

---

[15] EREN, Özgül, a.g.e, s.20
[16] BAYRAMOĞLU, Sonay, Yönetişim Zihniyeti Türkiye'de Üst Kurullar ve Siyasi İktidarın Dönüşümü, İletişim Yayınları, İstanbul, 2005, s. 293
[17] EREN, Özgül, a.g.e, s.21
[18] SEZEN, Seriye, a.g.e, s.131

Yukarıda sayılan bağımsız idari otoriteler de yaygınlaşma döneminin ürünü yani üçüncü kuşak bağımsız idari otoriteler olarak nitelendirilebilirler.

Ülkemizde, bu kurumların sayısında yukarıda da anlatıldığı üzere bir artma eğilimi olduğu görülmektedir. Bağımsız idari otoritelerin sayısındaki bu hızlı artış bizce durdurulmalı ve olası kurul enflasyonu önlenmelidir.

ULUSOY' un da ifade ettiği gibi; bu kurumları olağan bir yapı olarak değil, istisnai bir yapı olarak görmek ve sayılarını mümkün olduğunca az tutmak gerekir. Aksi halde; kuruluş gayesi olmadan oluşturulacak bağımsız idari otoritelerin siyasi yönden meşruluk sorunu çıkaracağı bilinmelidir. [19]

Son dönemde; ülkemizdeki bağımsız idari otoritelere çerçeve bir düzenleme getirmeyi öngören bir yasa tasarısı hazırlanmıştır. Zaten 3 Kasım 2002 genel seçimlerinin ardından iktidara gelen AKP'nin parti programında, seçim bildirgesinde ve yetkili kişilerin söylemlerinden bu kurumlara yönelik olarak bir yeniden yapılanma düşüncesi içinde oldukları anlaşılmıştır. [20] Nitekim 2004 yılında 'Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Yasa Tasarısı' taslağı Başbakanlık ve DPT tarafından hazırlanmış ve Meclise gönderilmiştir. 22. Dönem 2. Yasama Yılı ve 1/866 nolu tasarı, 16.07.2004 tarihinde esas komisyon olarak Plan ve Bütçe Komisyonuna; tali komisyon olarak da Adalet Komisyonuna sevk edilmiştir. Tasarı, hala komisyondadır. Biz bu bölümde bağımsız idari otoritelerin özelliklerini ele alırken; bu tasarıyla bu kurumlara ilişkin ne gibi yenilikler getirilmek istendiğini de anlatmayı uygun buluyoruz.

---

[19] Bu sorun, kurulacak her bir bağımsız idari otoritenin doğrudan seçimle iş başına gelen siyasi iktidarın ekonomi politikası ve yönetimi konusundaki yetkilerinin kısıtlanması olacaktır. Bu bakımdan bu kurumlar, ekonomik alanda daha çok rekabetin korunması, finans ve sermaye, telekomünikasyon, elektrik ve doğal gaz gibi uzman kişilerin karar almasını gerektiren kamusal yaşamın hassas sektörlerinde kurulmalıdır. Sayılarındaki artış da bu doğrultuda kontrol altında tutulmalıdır. ULUSOY, Ali, 'Bağımsız Kurullar Nasıl Düzenlenmeli', Borsavizyon, Sayı. 59, Ocak 2003, s. 22

[20] AKP'nin Parti Programında bağımsız idari otoritelere ilişkin şu cümleler yer almıştır: 'Özerk kurum ve kuruluşların tabi olacakları ilkeler, organlarının üyelerinin seçim biçimi, hangi alanlarda kurulacakları ve merkezi yönetimle ilişkileri demokratik bir anlayış çerçevesinde yeniden ele alınacaktır.' ÖZEN, Ahmet ve GÜNAY, Ayşe, 'Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye', Vergi Sorunları Dergisi, Sayı. 184, Ocak 2004, s. 187

1.2. Türkiye'de Bağımsız İdari Otoritelerin Kurulma ve Yaygınlaşma Gerekçeleri

Ülkemizde, yukarıda da ifade edildiği üzere; 1981 yılında SPK' nın kurulmasıyla başlayan bağımsız idari otoriteleri oluşturma süreci, 1990'larda yeni bağımsız idari otoritelerin kurulmasıyla birlikte büyüme ve yaygınlaşma dönemine girmiştir.

Bağımsız idari otorite kavramı; ABD'de Parlamentonun Başkana olan güvensizliği, İngiltere'de ise hükümetin doğrudan bir Bakanın sorumluluğunda olmasını istemediği konularda özerk kurumların gerekliliğine inanması, Fransa'da ise halkın devlete ve yargıya olan güvensizliği sonucunda ortaya çıkmıştır. [21]

Ülkemizde ise bağımsız idari otorite kavramının ortaya çıkıp yaygınlaşmasında etkili olan nedenler çok çeşitlidir. Öncelikle, bu kurumların ülkemiz uygulamasında, özellikle ekonomik alanda piyasa ekonomisini düzenleme amaçlarının ön plana çıktığını belirtmek de fayda vardır. [22]

Türkiye'de bağımsız idari otoritelerin ortaya çıkış ve yaygınlaşma gerekçeleri ise aşağıdaki gibi sıralanabilir.

- Türkiye'de minimal devlet yaklaşımı çerçevesinde devletin düzenleyici kapasitesini daha etkin kılmak, piyasa aksamaları denilen eksik rekabeti gidermek, iktisadi aktörlerin hem bilgilenmelerini temin hem de piyasalara güven duymalarını sağlamak,

- Teknolojik gelişmelerin yoğun yaşandığı bazı sektörlerin etkin bir biçimde düzenlenmesinde yüksek düzeyde duyulan uzmanlık ihtiyacının karşılanması [23] yine; gerek toplumsal ve gerekse de ekonomik alanlarda görülen kompleks ve

[21] ÜNAL, Tarhan, 'Finans Sektöründe Üst Kurulların Rolü ve Fonksiyonu', www.iubam.org/FSKUR.pdf , Erişim Tarihi: 02.11. 2006, s. 2
[22] EREN, Özgül, a.g.e, s. 16
[23] KAYA, Ali, a.g.e, s.96

teknik sorunların çözümünün, genel idari yapı içerisinde örgütlenen birimlerce yerine getirilememesinden kaynaklanan durumun aşılması, [24]

- Siyaset, bürokrasi, medya ve özel çıkar gruplarının piyasaları ve devleti kuşatmalarının önlenmesini temin etmek, piyasaların siyasi iktidarın kısa vadeli ve popülist politikalarından etkilenmelerini önlemek, kamu yönetiminin aşırı siyasileşmesinin yarattığı olumsuzlukları gidermek,

- Seçimlerin neden olduğu siyasi belirsizliğin ekonomiye olan olumsuz sonuçlarını en aza indirmek, yasamanın da çalışmalarını etkilemeyeceği biçimde bağımsız, devletin hukukun üstünlüğü ilkesi çerçevesinde sabit sermaye yatırımlarını cezp etmek, iktisadi büyümeyi hızlandırmak amacıyla hukuk ve düzeni tesis konusunda güvenilir taahhütte bulunduğunu göstermek, [25]

- Dışsal şoklara açık ülke ekonomisinin bu yolla düzenlenerek sürdürülebilir, siyasi politikalardan etkilenmeyen bir konuma yerleştirilmesi niyeti,[26]

- Devletin demokratik yapısı gereği güvenirlik, siyasi belirsizlik ve siyasete güvensizlik gibi piyasaların işleyişini olumsuz etkileyen unsurların üstesinden gelip hesap verebilir şeffaf, uzman ve istikrar gibi çok aktörlü yönetim görevlerini yerine getirmek, [27]

Yukarıda sıraladığımız, görünürde yer alan bu nedenlerden ziyade; bağımsız idari otoritelerin ülkemizde özellikle de ekonomik alanda ortaya çıkışındaki temel etken, küreselleşme politikalarının etkisiyle başlayan liberalleşme süreci ve bu sürece yön veren IMF ve DB gibi uluslar arası kuruluşların yönlendirdiği özelleştirme çalışmalarıdır. [28] İlk bölümde de anlattığımız üzere; ister özelleştirme akımı olsun ister piyasa modelinin yaygınlaşması olsun bu kurumların özellikle gelişmekte olan

[24] ÇOLAK, Mustafa, 'Üst Kurulların Ortaya Çıkış Gerekçeleri, Denetimi ve İdari Sistemdeki Konumları', Yaklaşım, Sayı. 125, Yıl.11, Mayıs 2003, s. 84
[25] KAYA, Ali, a.g.e, s. 97
[26] ÇOLAK, Mustafa, a.g.m, s. 84
[27] KAYA, Ali, a.g.e, s. 97
[28] GÜLER, Mürteza, Düzenleyici Kurumlar Ekseninde Üst Kurullar ve Yargısal Denetimi, TODAİE Kamu Yönetimi Yüksek Lisans Programı, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2002, s. 53

ülke ekonomilerinde kurulmasını destekleyen kuruluşların IMF, OECD, DTÖ,[29] DB gibi uluslar arası kuruluşlar oldukları görülmektedir. Bu desteğin arkasındaki temel neden; söz konusu ülke ekonomilerinde güven duyulmayan politikacının ve yöneticilerin mümkün olduğu kadar piyasaların işleyiş düzenine ekonominin hassas alanlarına yönelik müdahalelerini azaltmak aynı zamanda müdahale alanlarını daraltmaktır. [30] Bu kuruluşların bu kanaatinin temelinde, 'Siyaset, Yolsuzluk Üretir' anlayışı işlenerek, 'Ekonomi Yönetiminin Siyasetten Bağımsız olarak Yönetilmesi gerektiği' fikri geliştirilmiştir. Ülkemizde ise bu yöndeki görüşleri sistemleştirerek belli bir kalıba döken isim, DB bürokratı olan Kemal Derviş olmuştur. Derviş, 'Ekonomiyi Siyasetten Kurtarmak' gerektiği fikrini tüm konuşmalarında işlemiştir. Özellikle de bağımsız idari otoritelerin ülkemizde yaygınlaşma dönemine geçişinde bu düşüncelerin çok büyük etkisi olmuştur. [31]

Türkiye için, IMF destekli istikrar programlarının ön koşulları arasında bağımsız idari otorite kurma şartı yer almıştır. [32] Ülkemiz özellikle 1990'ların ikinci yarısından itibaren uygulamaya geçirilmek istenen yapısal reformları, enflasyon ile mücadele programı çerçevesinde IMF'ye verilen 9.12.1999 tarihli Niyet Mektubu [33] ve [34] sonrasında verilen ek niyet mektupları çerçevesinde belirli bir takvim dahilinde yapmayı taahhüt etmiş ve BDDK, EPDK, TAPDK ve KİK gibi yapıların kuruluşlarının belirli tarihlere kadar gerçekleştirilmesi niyet mektuplarında yapısal kriter olarak taahhüt edilmiştir. [35] Yine; son on yılda DB ile yapılan ikraz anlaşmaları da söz konusu kurumların ülkemizde hangi amaçlarla kurulmuş olduklarının

---

[29] Dünya Ticaret Örgütü, 1947'de imzalanan GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) anlaşmasının uygulanmasını kurumsal bir şekilde denetlemek ve yönlendirmek amacıyla 1995 tarihindeki Uruguay Round'u sonucunda kurulan uluslar arası örgüttür. 'En çok kayırılan ülke', 'ulusal muamele ve ayrımcılık yapmama' prensipleri çerçevesinde uluslar arası ticaretin düzenlenmesini amaçlamaktadır. Merkezi Cenevre'dir. En üst karar organı iki yılda bir toplanan Bakanlar Konferansı'dır. Halen 130'u aşkın üyesi bulunmaktadır.

[30] ÜNAL, Tarhan, a.g.m, s. 2

[31] Ekonomi ile siyasetin ayrılmasını savunanlara göre siyaset bir hastalık ya da aslında illettir. Bu illet, ekonomiyi de yönettiği için, kendi hastalığını ekonomiye bulaştırmakta, bu ise hem kaynak israfına hem de krizlere yol açmaktadır. İdeolojik olarak, bağımsız idari otoritelerin kurulması böyle bir zemine dayandırılmak istenmiştir. BAYRAMOĞLU, Sonay, a.g.e, s. 294- 295

[32] GÜLER, Mürteza, a.g.e, s.53

[33] Niyet Mektubu: IMF kaynaklarına başvuran bir ülkenin uygulayacağı programın genel çerçevesini çizen IMF Başkanına hitaben yazılmış, üye ülkelerin imzalarını taşıyan mektup.

[34] EMEK, Uğur, Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması, TÜSİAD, İstanbul, 2002, s. 148

[35] EMEK, Uğur, a.g.e, s. 149

kanıtıdır. Yapısal Uyarlama Kredilerinin bu tür kurumların oluşturulmasını adeta zorladığı söylenebilir. [36] DB Kredi Anlaşmalarının dikkat çeken yönü; anlaşmaların farklı yönlerine dağıtılan gözden geçirme koşulları olup; belirlenen koşullar, borç alan ülkelerde temel iktisadi ve sosyal politikalar ile devlet örgütlenmesi üzerinde çok yönlü değişiklikler yapmayı amaçlamasıdır. [37] Yani; 1980 sonrasında T.C. ile DB arasında imzalanan ve uluslar arası sözleşme niteliği taşıyan bu borç anlaşmaları, klasik bir borçlu alacaklı ilişkisini düzenleyen metinler olmalarının ötesinde, ülkenin sosyo- ekonomik sürecinin dönüştürülmesini belgeleyen metinler olarak karşımıza çıkmaktadırlar. [38] Örneğin; IMF'ye 2000 yılında verilen bir niyet mektubunda elektrik sektöründe rekabete dayalı bir piyasa için uygun düzenleyici çerçevenin oluşturulması ve bu sektördeki varlıkların doğrudan satış yoluyla elden çıkarılması amacıyla 14 Aralık 2000 tarihine kadar ve DB Ekonomik Reform Kredisine uygun olarak tarife politikası üzerinden tam yetkiye sahip bağımsız idari otorite oluşturan Elektrik Piyasası Kanunu'nun parlamentoya sunulması bir ön koşul olarak kabul edilmektedir. [39] Yine; IMF ile imzalanan Stand-by düzenlemesi [40] çerçevesinde yapılan programa mali sektör alanında destek olmak üzere DB ile imzalanan ikraz anlaşmasında BDDK' nın operasyonel hale getirilmesi, sorunlu bankalarla ilgilenecek özel bir birim oluşturulması vb. önlemler alınması anlaşmanın ön koşulları arasında sayılmıştır.[41]

Ülkemizde; öncelikle ekonomik ve mali yapının DB ve IMF tarafından belirlenen modele oturtulması amacıyla bu tür bir örgütlenmeye gidildiği görülmektedir. OECD'nin de bu doğrultuda diğer uluslar arası kuruluşlar gibi sunduğu düzenleyici reform programlarıyla bu süreci hızlandırdığı aşikârdır. Yine, Uruguay Round'u sonunda, 1995 yılında DTÖ'yü kuran Antlaşmanın ekinde yer alan GATS Antlaşması da (General Agreement on Trade in Services) kamu hizmeti

[36] SEZEN, Seriye, a.g.e, s. 123
[37] EREN, Özgül, a.g.e, s. 16
[38] AVANER, Tekin, 1980 Sonrası Devletin Yeniden Yapılandırılması ve Bağımsız İdari Otoriteler, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Yönetim Bilimleri Bilim Dalı, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2003, s. 87
[39] SEZEN, Seriye, a.g.e, s. 123
[40] Stand-by anlaşması: IMF'nin yardım ihtiyacı duyan üye ülkelere destek vermek üzere yaptığı başlıca düzenlemenin adı.
[41] SEZEN, Seriye, a.g.e, s. 125

olarak devletler tarafından yürütülen her hizmet alanına müdahale ederek bunların kamu sektöründen özel sektöre devredilmesini sağlayacak bir süreç başlatmış olup 1 Ocak 1995 tarihinde yürürlüğe giren Nihai Senedin, T.B.M.M. tarafından onaylanmasıyla [42] ülkemizde liberalizasyon çalışmaları hızlanmıştır. [43] Bu antlaşmayla ABD'de egemen yapısını kuran çok aktörlü yönetim tipi devlet modelinin Türkiye'de hâkimiyet kurmasına yol açan zemin de yaratılmıştır.[44]

Bunun yanında; 1990'ların sonuna doğru DB, ekonomik kalkınmadaki başarısızlıkta devleti eleştirmiş; bu başarısızlığın nedeni olarak gördüğü devleti devretmek yerine devlet için farklı bir rol tanımı yapmıştır. Tartışmanın odak noktasında devletin küçültülmesi değil; aksine piyasanın etkinliği açısından müdahale biçimlerinin yeniden düzenlenmesi söz konusu olmuştur. Bu çerçevede; [45] neo liberalizmin ekonomik verimsizlik sorununa ve sarsılan toplumsal meşruiyetin yeniden kurulması için devlet- piyasa- sivil toplum ortaklığı temeline dayanan çok aktörlü yönetim, uygulamada piyasaların belirleyiciliğine olanak tanımıştır. Bu belirleyiciliğe olanak sağlayan en önemli yapılar ise bağımsız idari otoriteler olmuştur. DB ve IMF kredi koşullarından biri olarak Türkiye'ye sunduğu bağımsız idari otorite modeli, siyasal- yönetsel iktidarın bürokrasi- şirketler ve sivil toplum örgütlerinden oluşan yapılara devrinin yolunu açmaktadır. [46]

Böylelikle ülkemizde de devletin rolü ve işlevini değiştirecek hızlı bir süreç yaşanmaya başlanmış ve sosyal devlet ilkesi terk edilerek; kamunun küçültülmesi söylemi doğrultusunda devlet işletme anlamında çekildiği ekonominin yönetimini bağımsız idari otoritelere bırakmaya başlamıştır. [47] Bu süreç, ülkemizin gittikçe çok aktörlü yönetim anlayışına doğru yol almasına neden olmuştur. Çok aktörlü yönetim yani Governance kavramı; ilk kez 1989 yılında DB' nın Afrika için hazırladığı bir raporda 'siyasal iktidarın ülkelerin işlerinin çözümünde yeni kullanımı' tanımıyla

[42] Resmi Gazete, 25.02.1995/22213
[43] GÜLER, Mürteza, a.g.e, s. 53
[44] EREN, Özgül, a.g.e, s. 18
[45] EREN, Özgül, a.g.e, s. 16
[46] EREN, Özgül, a.g.e, s. 17
[47] GÜLER, Mürteza, a.g.e, s. 53

literatüre girmiş bir kavramdır. [48] Çok aktörlü yönetim modelinde; klasik kamu yönetimi anlayışında pek de yeri olmayan, devlet, özel sektör ve sivil toplum örgütleri ve yarı resmi kuruluşlar gibi çok değişik ve farklı aktörler bir araya gelerek kamu hizmeti sunumunda birlikte rol alabilmektedir. Bunun yanı sıra, bu modelde devlet, kamu politikaları açısından kuralları koyan ve uygulama süreçlerini denetleyen bir yapı arz etmekte fakat kamu hizmetini doğrudan sunan bir organ olarak daha az rol üstlenmektedir. [49] Bu kavram, yönetim sürecinde rol oynayan aktörler ve örgütler arasındaki etkileşimi, resmi ya da resmi sıfatı bulunmayan kişi, grup ve kuruluşların katılımını, hiyerarşik bürokratik yapı yanında, hükümet dışı aktörlerin de etkin bir şekilde yönetim sürecinde yer almasını ifade etmek üzere kullanılmaktadır. Nitekim ülkemizde kurulmuş olan bağımsız idari otoritelerin karar organlarında görev alan üyeler, çok aktörlü yönetim modeline uygun olarak merkezi bürokrasiden, sermaye kesiminden ve sivil toplum kuruluşlarından seçilmektedir. Böylelikle; kurullarda o sektörün bürokrasisinden temsilciler ile sektörde belirleyici güce sahip olan özel şirketler ve sektörle ilgili dernek, oda, vakıflar yer alarak; sektöre ilişkin politikaları belirleme, bunların uygulanmasını sağlayacak yaptırımlar koyma, uygulamaları izleyerek denetleme ve gerekirse de cezalandırma yetkilerini kullanacaklardır. [50]

Bu çerçevede bağımsız idari otoritelere düşen görev, neo liberal anlayışa uygun olarak piyasayı hazırlamak, düzenlemek ve denetlemektir.

Türkiye'de bu kurumlar, yukarıda bahsedilenlerden de anlaşılacağı üzere; toplumun kendi iradesiyle, içsel dinamikleriyle oluşturmamış; küreselleşme sürecine paralel olarak DB ve IMF istekleri doğrultusunda özellikle gelişmekte olan ülkelerde kamu hizmetinin piyasa işleyişine ve piyasa kurallarına göre yürütülmesini sağlama amacıyla oluşturulmuş, dış dinamiklerden kaynağını alan yapılanmalardır. [51] Yine, bu kurumların ülkemizde artış göstermesi; yaygınlaşma dönemi içine girmesinde; bu

[48] BALCI, Asım, 'Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar ve Kamu Hizmet Sunumuna Etkileri' www.canaktan.org/politika/kamuda-kalite/balci.pdf , Erişim Tarihi: 01.02.2006
[49] BALCI, Asım, a.g.m
[50] GÜLER, Mürteza, a.g.e, s. 54
[51] GÜLER, Mürteza, a.g.e, s. 55

uluslar arası kuruluşların siyaset ve ekonomiyi birbirinden ayırma düşüncesinin egemen olduğu kesinlikle unutulmamalıdır.

Ülkemizde bağımsız idari otoritelerin yaygınlaşmasında AB'nin etkisi de büyüktür. Aday ülke konumunda bulunduğumuz ve mevzuat uyumu çalışmaları süren AB, mal ve hizmet sunan işletici ve oyunun kurallarını koyan ve uygulanmasını denetleyen düzenleyici ayrımın yapılmasını; ülkelerden istemektedir.[52] Yine; genelde işleyen bir piyasa ekonomisinin varlığı, özelde bağımsız idari otoritelerin kuruluşu ve işleyişi Birliğin yakın izleme alanındadır. [53] Türkiye, bugün mevcut yapıyı dönüştürmek, ekonomik ve sosyal kalkınmayı hızlandırmak, AB'ye tam üye olmak istemektedir. Bu doğrultuda; Ulusal Programdaki taahhütler de AB direktiflerine uygun olarak şekil almakta ve Birliğin bağımsız idari otoriteler konusundaki tavrı bu programlara yansımaktadır. [54]

AB'ye uyum için Ulusal Programdaki başlıca öncelikler ve taahhütler arasında 'kamu ihalelerindeki şikâyetleri dikkate alacak ve ihtilafları çözecek bağımsız bir yasal veya idari kurumun kurulması taahhüdü', 'TAPDK, TK, BDDK ve EPDK gibi bir dizi denetim otoritelerinin veya bağımsız idari otoritelerin kurulması ve güçlendirilmesi taahhüdü' yer almıştır. Bunun yanı sıra Avrupa Birliği Katılım Ortaklığı Belgesi'nde aranan ekonomik ölçütlerde, IMF ve DB ile üzerinde mutabık kalınan hali hazırdaki enflasyonla mücadele ve yapısal reform programının uygulanmasının sağlanması istenilmekte ve ayrıca enerji sektöründe elektrik ve gaz sektörü için bağımsız idari otorite oluşturulması, telekomünikasyon sektöründeki bağımsız idari otoritenin mevzuatı uygulama yeteneğinin güçlendirilmesi öngörülmüştür. Sonuçta, ülkemizde elektrik, doğalgaz, tütün, şeker vb. sektörlerden devlet çekilerek çok aktörlü yönetim adı verilen üç ortaklı üst kurullar hızla yaşama geçirilmiştir. [55]

---

[52] ULUSOY, Ali, 'Kamu Hizmeti Anlayışında Yeni Yönelimler: Avrupa Yapılanmasının Kamu Hizmeti Teorisine Etkileri', Amme İdaresi Dergisi, Cilt. 31, Sayı. 2, 1998, s. 32- 33
[53] EREN, Özgül, a.g.e, s. 18
[54] ÖZEN, Ahmet ve GÜNAY, Ayşe, a.g.m, s. 175
[55] EREN, Özgül, a.g.e, s. 19

Yine, ülkemizde bankacılık, ihale ve enerji alanlarında tanık olunduğu gibi; önceden klasik idari yapılanmayla yönetilen duyarlı bazı sektörlerde söz konusu olan ve yerleşik idari yapıyla etkin bir şekilde önlenemeyen veya denetlenemeyen büyük ölçekli yolsuzluklar da bağımsız idari otoritelerin yaygınlaşmasında etkili olan nedenler arasında gösterilmektedir. [56] Bu doğrultuda; lisansa dayalı üretim ve hizmet sektörlerindeki genişlemenin yolsuzluğa yol açmaması için, siyasetçilerin müdahale edemeyeceği, bir tür düzenleme organı olarak çalışan bağımsız idari otoritelerin sayısı, dünyadaki eğilime uygun olarak bizde de artış göstermiştir. [57] Bu kurumların sayısının giderek artışında; ülkemizde özellikle 1990'lı yıllarda sık sık değişen koalisyon hükümetleri, patronaj, adam kayırmacılık, hizmet kayırmacılığı ve rant kollama gibi nedenlerle siyasi yozlaşmanın artması da etkili olmuştur. [58]

Kamu yönetiminde bağımsız idari otoritelere dayalı bir yapının oluşturulması, şüphesiz siyasetin alanını daraltmaya ve bu alanları tekno- bürokratlara bırakmaya yönelik bir yaklaşımın sonucudur. Böylece; bu kurumların varlığı ile piyasa sisteminin kurallarına yetkili oldukları alanlarda/konularda daha rasyonel karar verebilecekleri, siyasal iktidarların piyasa sisteminin rasyonel devlet anlayışı mantığına aykırı olası popülist politikaların önüne geçebilecekleri düşünülmektedir.[59] Ülkemizde bu kurumların kuruluşları, maalesef, stratejik ve bütüncül bir yaklaşım çerçevesinde gerçekleştirilmemiş; bu doğrultuda kulaktan dolma bilgilerle ve alelacele çıkarılan yasalarla kurulan bağımsız idari otoritelerin görevleri, yetkileri, bağımsızlıkları, idari ve mali yapılanmaları ve özerkliklerine ilişkin yoğun tartışmalar günümüze kadar sürmüş ve sürmeye de devam etmektedir.[60]

EMEK' in de belirttiği gibi, Türkiye'de bu kurumlar kurulurken belli bir stratejiye dayanmadığı için bunların kuruluş gerekçeleri de net olarak ortaya

---

[56] DEMİREL, Birsen, Türkiye'de Düzenleyici Kurumlar Hakkında Bir İnceleme, TODAİE Kamu Yönetimi Yüksek Lisans Programı, Dönem Projesi, Ankara, 2003, s. 11
[57] TÜRKÖNE, Mümtaz'er, 'Yolsuzluğun Sınırları', www.zaman.com.tr/bl=yazarlar&hn=252512, Erişim Tarihi: 10.03.2006
[58] ÖZEN, Ahmet ve GÜNAY, Ayşe, a.g.m, s. 177
[59] DURGUN, Şenol, 'Türk Kamu Yönetiminde Bürokratik Siyaset', Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Özel Sayısı, Cilt. 4, Sayı. 2, 2002, s. 97
[60] ÖZEN, Ahmet ve GÜNAY, Ayşe, a.g.m, s. 175

konulmamıştır. Böylelikle stratejiden uzak yapılandırılmış olmaları, uygulama hatalarını kaçınılmaz hale gelmiştir.[61]

Yine bu kurumlara ilişkin yasal düzenlemelerin birçoğu, büyük ölçüde yabancı ülke örneklerinden, olduğu gibi çevrilerek oluşturulmuştur. Maalesef bağımsız idari otoriteler, Türkiye'de işlerlik açısından tartışılmadan, üniversitelerin, meslek oda ve birliklerinin görüş ve önerileri alınmadan oldubittiye getirilerek hızla kurulmuşlardır.[62] Nitekim sorunlu doğan bu kamu kurumları, bugün de parçalı, dağınık bir yapı sergilemektedir.

Türkiye'de bağımsız idari otoriteler konusunda üzerinde anlaşmaya varılmayan tartışma alanlarından biri; bu kurumlara ilişkin kapsam sorunudur. [63] Türkiye'de faaliyet gösteren ve bu tezin de konusunu oluşturan bağımsız bir yapıya sahip, idari ve mali özerkliği haiz; düzenleme, denetleme ve yaptırım uygulama gibi yetkileri bulunan bağımsız idari otoriteler; yukarıda da bahsedildiği üzere şunlardır: SPK, RTÜK, RK, BDDK, TK, EPDK, ŞK, TAPDK ve KİK'tir.

Yeri gelmişken ülkemizde bulunan bağımsız idari otorite örneklerinin kendi içinde türlerine göre sınıflandırılmasına değinmekte fayda görüyoruz. Bu konuya açıklık kazandırdıktan sonra Türkiye'deki bağımsız idari otoritelerin yapısı ve genel özelliklerini anlatmayı uygun bulmaktayız.

---

[61] ACAR, Muhittin ve diğerleri, 'Değişen Dünya'da ve Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici Kurullar: NEREYE?' İktisat İşletme ve Finans, Sayı. 206, Yıl. 18, Mayıs 2003, s. 37

[62] SALMAN, Emine Banu, 'Türkiye Kurullara Teslim' www.emd.org.tr/ekonom/eko_15%20Y.htm , Erişim Tarihi: 11.05.2006

[63] Tartışma, bu kategorinin yalnızca saydığımız dokuz kurumla sınırlı olup olmadığı yönündedir. Örneğin; DURAN, kapsamı daha da geniş tutmakta ve Diyanet İşleri Başkanlığı, Sahil ve Hudutlar Genel Müdürlüğü, Sigorta Murakabe Kurulu, İhracatı Geliştirme Merkezi ve Devlet İstatistik Enstitüsü'nü de bu kategoride değerlendirmektedir. KARACAN ise geniş bir yorumlama getirerek İMKB'yi de bu kategori içine yerleştirmektedir. Yine ULUSOY, Bağımsız İdari Otoriteler adlı kitabında TMSK ile TPE'yi de bu kurumlara dâhil etmektedir. 544 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kurulan TPE, özel bütçeli, kamu tüzel kişiliğine sahip, yönetim kurulu üyeleri belli süre için atanan ve bu süre dolmadan görevden alınamayan, patent ve markalar ile sınaî mülkiyet haklarının tesisi ve korunması ile ilgili düzenleme işlevi gören ve Yüksek Denetleme Kurulu'nun denetimine tabi olan bir kurumdur. Bu kurumun bağımsız idari otorite benzeri olarak nitelendirilmesi yanlış olmayacak ama ileride de bahsedileceği üzere bağımsız idari otoritelerin özelliklerine tam anlamıyla uymaması doğrultusunda bağımsız otorite sayılmayacaktır. Biz tezimizde bu kurumları geniş anlamda yorumlamaktan kaçınarak, yukarıda isimleri sayılmış olan dokuz adet bağımsız idari otorite üzerinden değerlendirme yapacağız. Çalışmamızın üçüncü kısmında bu durum, netlik kazanmaktadır.

1.3.Türkiye'deki Bağımsız İdari Otoritelerin Sınıflandırılması

Literatürde yapılan bir sınıflandırmaya göre**;** ülkemizde kurulmuş olan bağımsız idari otoriteler, yaptıkları regülâsyonun şekline ve faaliyet alanlarının niteliğine göre iki ayrı şekilde kategorilere ayrılabilir. [64]

1.3.1.Yapılan Regülâsyonun Özelliğine Göre Bağımsız İdari Otoriteler

Ülkemizdeki bağımsız idari otoriteler, yaptıkları regülasyonun özelliğine göre, genel nitelikte regülasyon yapanlar (geniş anlamda regülasyon yapan bağımsız idari otoriteler) ya da genel düzenleyiciler ve spesifik bir sektörde regülasyon yapanlar (sektörel regülasyon otoriteleri) olarak ikiye ayrılabilirler. [65]

RK ve KİK, belli bir sektörle sınırlı olmaksızın kendi faaliyet konularında her türlü sektöre ilişkin karar alabilmeleri nedeniyle, birinci gruba yani genel düzenleyici bağımsız idari otoriteler arasına girmektedirler.

KİK, kamu harcamaları gibi sosyal bölüşüm ilişkileriyle doğrudan ilgili konularda politika belirleme sürecinde yaşanan değişimi ve kamu harcama sisteminin yeni ilkelerini gösterir. Rekabet alanındaki düzenleyici ise adeta ekonomik alanın düzenlenmesinde söz sahibidir. [66] RK, rekabetin korunması ışığında denetleme ve soruşturma ile yetkili kılınmıştır. KİK ise kamu kuruluşlarının mal ve hizmet alımlarında, kamunun piyasa kurallarına tabi olmasını güvenceye alır ve kamu harcama kriterlerini, kurallarını düzenler. Biri, devlet örgütlenmesinde rekabet ilkesini yerleştirirken; diğeri, devlet kurum ve kuruluşlarında piyasa ilişkilerinin hâkim kılınmasını sağlar. [67]

SPK, BDDK, RTÜK, TK, EPDK, ŞK ve TAPDK ise özellikli bir sektörde regülasyon yaptıklarından, ikinci gruba yani sektörel regülasyon otoritelerine örnek gösterilebilir.

---

[64] ULUSOY, Ali, Bağımsız İdari Otoriteler, Turhan Kitabevi, Ankara, 2003, s. 11
[65] ULUSOY, Ali, a.g.e, s. 12
[66] BAYRAMOĞLU, Sonay, a.g.e, s. 307
[67] BAYRAMOĞLU, Sonay, a.g.e, s. 308

1.3.2.Faaliyet Alanına Göre Bağımsız İdari Otoriteler

Bağımsız idari otoriteler, faaliyet konularına ve alanlarına göre, temel hak ve özgürlükler alanında faaliyet gösterenler ve ekonomik alanda faaliyet gösterenler olarak ikiye ayrılabilir.

Temel hak ve özgürlükler alanında faaliyet gösterenlere ülkemiz uygulamasında RTÜK örnek gösterilebilir. Ekonomik alanda faaliyet gösterenlere ise RK, ŞK, BDDK, EPDK gibi örnekler verilebilir.

Ancak bu ayrımı, ULUSOY' un da ifade ettiği üzere; salt pedagojik bir ayrım olarak algılamamak da fayda vardır. Çünkü bağımsız idari otorite örneklerinin hepsi az ya da çok hem temel hak ve özgürlükler alanıyla hem de ekonomik alanla ilgilidir.[68]

2. ÜLKEMİZDEKİ BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN YAPISI ve GENEL ÖZELLİKLERİ

Bugün; kendisine biçilen yeni rol çerçevesinde 'kürek çeken' değil 'dümen tutan' yani yön gösteren konumunda bulunan devletin, izdüşümleri olan [69] ve ülkemizde, globalleşmenin uluslar arası aktörleri olarak nitelendirilen IMF ve DB ile AB gibi ulus üstü organizasyonların etkileriyle doğal tekel konumundaki ağ sanayilerin özelleştirilmesi neticesinde ortaya çıkan bağımsız idari otoriteler, yapısal ve işlevsel özellikleri, idare sistemimizdeki konumları ile farklılık yaratan yapılardır.[70]

2.1. Bağımsız İdari Otoritelerin Yapısal Özellikleri

Ülkemizde bağımsız idari otoriteler, ayrı alanlarda faaliyet gösteriyor olmaları ve birbirinden farklı şekillerde örgütlenmiş olmalarına rağmen temel özellikleri açısından benzer yanlar göstermektedirler.

---

[68] ULUSOY, Ali, a.g.e, s. 13

[69] HASANOĞLU, Mürteza, 'Küreselleşmenin Devlet Yönetimine Etkileri', Türk İdare Dergisi, No. 434, Yıl. 74, Mart 2002, s. 181

[70] KIZILCIK, Recep, 'Türk Kamu Yönetiminin Gelişimi ve Düzenleyici Kurullar', Türk İdare Dergisi, Sayı. 432, Yıl. 73, Eylül 2001, s. 132

2.1.1. Statüleri

Bağımsız idari otoriteler kanunla kurulan, idari ve mali özerkliği haiz kamu tüzel kişileridir.

2.1.1.1. Kanunla Kurulma

Bağımsız idari otoritelerin tamamı, yasama organı tarafından kurulmuştur; kurucu belgeleri yasadır.

SPK; 28.07.1981 tarihli ve 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu; RTÜK, 13.04.1994 tarihli ve 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun; RK, 07.12.1994 tarihli ve 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun; BDDK, 23.06.1999 tarihli ve 4389 sayılı Bankalar Kanunu; TK, 27.01.2000 tarih ve (05.04.1983 tarih ve 2813 sayılı Telsiz Kanunu'nun 5. maddesi) 4502 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu; EPDK, 20.02.2001 tarih ve 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun 28.04.2002 tarih ve 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu ile değişik ilgili maddesi; ŞK, 04.04.2001 tarih ve 4634 sayılı Şeker Kanunu; TAPDK, 03.01. 2002 tarih ve 4733 sayılı Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğünün Yeniden Yapılandırılması ile Tütün ve Tütün Mamullerinin Üretimine, İç ve Dış Satımına ve 4046 sayılı Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ve KİK, 04.01.2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile kurulmuştur.

Bağımsız idari otoritelerin kanunla kurulmuş olmalarını, bunlara T.B.M.M. tarafından yetki devredildiği şeklinde yorumlamak çok doğru görünmemektedir. Anayasamıza göre, 'bir kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur' (madde 123/3). Kanunla kurulma, kamu tüzel kişisi olmanın ilk koşuludur. İster yasama organı tarafından çıkarılan bir kanunla doğrudan doğruya isterse idari işlemle kurulmuş olsun [71] tüm kamu tüzel kişileri anayasal ve yasal çerçeve içinde hareket etmek zorundadırlar. Yetki devri, yasama yetkisinin devri şeklinde düşünülemez. İleride de netliğe kavuşacağı üzere; bağımsız

[71] Örneğin; 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname uyarınca Bakanlar Kurulu tarafından kurulan KİT'ler

idari otoriteler, düzenleme işlevini yerine getirirken bu işlevlerini kanunlar çerçevesinde kullanmak durumundadırlar. Aksi halde Anayasamızın 7. maddesindeki yasama yetkisinin devredilmezliği kuralına aykırı davranmış olurlar.[72]

2.1.1.2.Kamu Tüzel Kişiliği

Ülkemizdeki tüm bağımsız idari otoriteler, kuruluş kanunlarında açıkça belirtildiği üzere 'kamu tüzel kişiliğini' haizdirler. Bu kurumlar, birer sivil toplum kuruluşu değildirler. [73]

Kamu tüzel kişiliği; Anayasanın da belirttiği gibi ya yasa ya da yasanın verdiği yetkiye dayanılarak, bir yönetsel kararla kurulur. Kamu hukukuna tabi olan kamu tüzel kişilerinin [74] sona ermesi de; bir yasa ile ya da yasanın verdiği yetkiye dayanılarak yönetsel bir kararla yani kuruldukları yolla olur. [75] Tüm kamu tüzel kişileri, gerçek kişilerin serbest iradeleriyle değil, devlet tarafından, kamu gücü ayrıcalıkları ve yükümlülükleri ile donatılmış olarak, kamu yararının gerçekleşmesi için kurulurlar. Kamu tüzel kişiliğine sahip kurumlar, tek yanlı işlem yapabilir; yani özel kişiler hakkında onların rızaları olmadan işlem yapabilirler; resen icra yetkisine sahip olup aldıkları kararları bizzat kendileri uygulayabilirler; işlemleri hukuka uygunluk karinesinden yararlanır yani bir mahkeme tarafından iptal edilinceye kadar işlemlerinin hukuka uygun olduğu varsayılır; malları kamu malı, gelirleri kamu geliri statüsündedir; düzenleme yapma yetkisine sahiptirler, yönetmelik çıkarabilir, kamulaştırma yapabilirler ve idarenin bütünlüğü ilkesine tabidirler.[76] Yani; bizim hukukumuzda kamu tüzel kişiliğine sahip olmak, birtakım kamusal yetkileri de beraberinde getirmektedir. Mesela, bunlardan en tipik olanı; Anayasaya göre yönetmelik, Başbakanlık ve Bakanlıklar dışında kamu tüzel kişileri tarafından yapılabilen bir işlemdir. Binaenaleyh bu kurumlar, kamu tüzel kişilikleri olduklarına göre bizim sistemimizde, bunların düzenleme yetkilerini kullanmaları sırasında

---

[72] DEMİREL, Birsen, a.g.e, s. 15

[73] Bazı bağımsız idari otoritelerin internet adreslerinin özel kişilerce kullanılan 'org' uzantısı taşıması şaşırtıcıdır. Örneğin; RTÜK'ün internet adresi; www.rtuk.org.tr ve BDDK' nın ise www.bddk.gov.tr olarak görülmektedir.

[74] GÖZÜBÜYÜK, Şeref Ali, Hukuka Giriş ve Hukukun Temel Kavramları, 13. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 1999, s. 90

[75] GÖZÜBÜYÜK, Şeref Ali, Hukuka Giriş… ,a.g.e, s. 91

[76] GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku Dersleri, Ekin Kitabevi, Bursa, 2002, s. 78- 92

yönetmelik çıkarma imkânları vardır; tabii kamulaştırma dediğimiz yetki de yine kamu tüzel kişilerine tanınmış bir yetkidir, bunlar da bu yetkileri kullanabilmektedirler. [77]

Kamu tüzel kişileri, devlet ve diğer kamu tüzel kişileri olmak üzere ikili bir ayrıma tutulurlar. Merkezi idare yani devlet; başkent teşkilatı ve taşra teşkilatından oluşur ve bir bütün olarak kamu tüzel kişiliğini haizdir. Diğer kamu tüzel kişileri ise bağımsız idari otoriteler gibi kanun veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak oluşturulurlar. [78]

Ülkemizde bağımsız idari otoritelerin devletten ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahip oldukları ve kamu tüzel kişiliğinin onlara verdiği genel özellikleri taşıdıkları görülmektedir. Dolayısıyla bu kurumlar; mali, teknik ve personel bakımından kendi vasıtalarına sahiptirler. [79] Yani bunların kendilerine has personeli, kendilerine has bir mal varlığı ve kendilerine has bütçeleri bulunmaktadır. [80] Türk Hukukunda yönetmelik gibi düzenleyici işlemler yapabilmenin ön koşulu olan kamu tüzel kişiliği bu kurumlara aynı zamanda özerklik sağlamanın yolunu da böylece açmıştır.[81]

2.1.1.3. Bağımsızlık

Bağımsız idari otoritelerin üzerinde uzlaşmaya varılmamış, hala tartışma konusu olan en önemli yapısal özellikleri; bağımsızlıklarıdır.

Sözlük tanımında bağımsızlık; maddi, manevi, düşünsel yönlerden başkasına bağımlı olmama, bağımlılık, itaat veya denetimden özgür olma durumu- koşulu

---

[77] TAN, Turgut, 'Bağımsız İdari Otoriteler', Rekabet Kurumu, Perşembe Konferansları, Ocak 2000, Ankara, s. 6- 7

[78] GÖZLER, Kemal, a.g.e, s. 78- 92

[79] İlk Bölümde de anlattığımız üzere; Fransa'da bağımsız idari otoritelerin devletten ayrı bir kamu tüzel kişiliği yoktur. Bu nedenle bu kurumlar bu ülkede merkezi idare içinde yer alırlar ve Başbakanlığın veya bir bakanlığın bünyesinde bulunurlar. Başbakanlığın veya ilgili oldukları bakanlığın mali, teknik ve personel imkânlarını kullanarak faaliyette bulunurlar. Bunların verdikleri zararlardan da devlet sorumlu olmaktadır. Bütçeleri, çalışma alanlarıyla ilgili olup, burada gösterilen ödeneklerle, giderleri karşılanmaktadır. Yaptıkları işlerden elde ettikleri gelirler de kendilerine bırakılmamakta, Hazineye gitmektedir.

[80] GÖZLER, Kemal, a.g.e, s. 188

[81] TAN, Turgut, 'Bağımsız İdari Otoriteler', a.g.m, s. 16

olarak ifade edilmiştir. Yani; dışsal bir gücün denetim, sınırlandırma, güdüleme veya kısıtlamalarına konu olmama anlamına gelmektedir. [82]

Bağımsızlık kavramını derinlemesine irdelemeden önce; bağımsız idari otoritelerle ilgili yapılan çalışmalarda bu kavramın özerklik kavramıyla aynı anlamda ve literatürde çoğunlukla birbirleri yerine kullanıldığını görmekteyiz. Bu nedenle, özerklik kavramının da incelenmesi ve aralarındaki farkların gözden kaçırılmaması gerekliliğine inanmaktayız.

Genel anlamda özerklik; bu hakkın tanındığı hukuki varlığın, kendi organları vasıtasıyla faaliyette bulunduğu sahayla doğrudan bağlantılı işleri yönetme yetkisidir. [83] Daha açık bir ifadeyle; bir idari birimin belirli görevleri kendi başına, kendi organları eliyle görebilmesi ve bunun için gerekli kaynaklara sahip olabilmesidir. [84] Özerkliğin, yasalarda belirtilen alanda kendi başına karar alabilme ve bu kararların uygulayabilme yetkisi olarak nitelendirilen karar özerkliğini ve görevlerin yerine getirilmesini karşılayacak gelir kaynaklarına sahip olma anlamına gelen mali özerkliği kapsadığı ifade edilmektedir. [85]

Bu noktada; bağımsızlığın, özerklik kavramından daha geniş bir anlam içermekte olduğu ve özerklikten daha ileri bir uygulaması olduğunu belirtmek gerekir.

Bağımsız idari otoriteler, etkinliklerini işlevsel ve teknik özerklik içinde ve karar verme bağımsızlığı içinde yerine getirirler. Yasama ve/veya yürütme erkinin kurucu işlemi dışında örgütsel iç yapılanmaya personel alımına, bütçe yapımı ve harcamaya ilişkin konularda kendileri karar verirler. Bu kuruluşların yapısı gereği özerklik, zorunlu bir karakterdir. Zira bağımsız idari otoriteler, etkili bir kamu gücü

---

[82] AKINCI, Müslüm, Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman, Beta Yayınları, İstanbul, 1999, s. 100

[83] KAYA, Tolga, Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler Olarak nitelendirilen Kamu Kurumlarından Rekabet Kurumunun İdari Yargı ile İlişkisi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Yönetim Bilimleri Bilim Dalı, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2004, s. 19

[84] ÖZTÜRK, Ebru, Türk İdare Sisteminde Rekabet Kurumunun Yeri ve Diğer Bağımsız İdari Otoritelerle Karşılaştırılması, Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezleri Serisi, no:38, Ankara, 2003, s. 10

[85] KAYA, Tolga, a.g.e, s. 20

kullanmaktadırlar. [86] Bu açıklamalar doğrultusunda bakıldığında; kendilerine özel bütçeleri bulunan ve kendi yapılanmalarını tayin etmekte serbest olan bağımsız idari otoritelerimizin idari ve mali açıdan özerk oldukları aşikârdır.

Ülkemizdeki bağımsız idari otorite örneklerinin kuruluş kanunlarını incelediğimizde bu kurumların bağımsızlıklarını vurgulayan hükümlere yer verildiği görülür. Örneğin; 2499 sayılı kanunda SPK' nın, kamu tüzel kişiliği haiz idari ve mali özerkliğe sahip olup yetkilerini kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak kullanacağı; 4054 sayılı yasada RK' nın, kamu tüzel kişiliği haiz, idari ve mali özerkliğe sahip ve görevlerini yaparken bağımsız olduğu, hiçbir makam, merci ve kişi kurumun nihai kararlarını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremeyeceği' gibi maddeler bulunmaktadır. Bu konuya; bağımsız idari otoritelere çerçeve bir düzenleme getirmeyi amaçlayan Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Yasa Tasarısında da 'Kurul; görevlerini yaparken bağımsızdır. Hiçbir organ, makam, merci ve kişi kurulun kararlarını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremez' denilerek yer verilmiştir.

Bağımsız idari otoriteler açısından bağımsızlık; düzenledikleri alanlar ile ilgili olarak aldıkları kararlarda ve yetki kullanımında başkalarının yönlendirme ve etkilenmelerinden uzak olmayı ifade etmektedir. [87] Daha açık bir ifadeyle; bu kurumlar açısından bağımsızlık; karar verme, danışma, önerme, bilgi verme, soruşturma gibi etkinliklerin yerine getirilmesinde siyasi iktidar başta olmak üzere diğer yönetim organlarının açık yönlendirme ve etkilenmelerine karşı bağımlı olmamak şeklinde dile getirilebilir. [88] Bu noktada, bağımsızlık; düzenledikleri alana ilişkin özgürlükleri ve/veya piyasa mekanizmaları siyasi iktidar ve ekonomik güç odaklarına karşı güvence altına alabilme yeteneği ile ölçülmektedir.

Bu doğrultuda; anılan kuruluşlara ayrıcalıklı statü verilmesinin en önemli nedeni; bağımsız idari otoritelerin düzenleme, denetleme ve ortak yararı koruma işlevlerini siyasi iktidar, idari bürokrasi ve özel gruplar tarafından bir etkilenme olmaksızın yerine getirilmesine olanak vermek bir anlamda yargıya benzer bir

[86] AKINCI, Müslüm, a.g.e, s. 111
[87] AKINCI, Müslüm, a.g.e, s. 101
[88] AKINCI, Müslüm, a.g.e, s. 102

dokunulmazlıkla korumak düşüncesidir. Bu kurumların yürütme erki karşısındaki konumun biraz daha güçlendirilmek biraz daha sağlamlaştırılmak istendiği de göze çarpmaktadır. Yürütme erkinin anayasal örgütlenmeye dayanan konumuna ayrıksı bir yapı olarak tasarlanan bağımsız idari otoriteler, kendi sorumlulukları, personeli ve kendi yönetimleri, kendi bütçeleri ile klasik yapılardan ayrılmaktadırlar. [89] Bağımsız idari otoritelerin kullandıkları yetkilerin dayandığı güç, kamusaldır. Bu özerk ve bağımsız statülü kurumlar, ilgili bulundukları sektörlerde devlet nam ve hesabına işlem yapmaktadırlar. Bu itibarla, kamusal hayatın duyarlı sektörlerinde devlet ve devlet otoritesini temsil etmektedirler. Bu temsilcilik sıfatı dâhilinde, düzenleme ve denetleme esasına dayalı kamusal yetkiler kullanmaktadırlar.[90]

Bağımsız idari otoritelerin anlatılan bağımsızlıkları, gerek yapısal gerek hukuksal açıdan önemli sonuçlar doğurmaktadır. Bağımsızlık; yapısal açıdan idari teşkilat içinde hiyerarşik ve vesayet denetimine konu olmamak gibi bir ayrıcalık sağlarken; hukuksal açıdan da araştırma, inceleme ve soruşturmalarını kamusal yetkilere dayalı olarak yapmalarına, geleneksel yapıların ulaşamadığı derinliğe ulaşmalarına olanak tanımaktadır. [91] Merkezi idarenin hiyerarşisine dâhil olmayan bu kurumların kararları ve organları üzerinde merkezi idarenin doğrudan yetkisiz kılma ve geçersiz kılma yetkisi de bulunmamaktadır. [92] Ancak statü itibariyle özerk, faaliyetlerinde bağımsız olan bu kurumların kuruluş yasalarında yer alan bağımsızlıklarının yargı bağımsızlığı gibi anayasal bir bağımsızlık olmadığını burada belirtmek gereklidir.

ULUSOY, bağımsız idari otoritelerin diğer kurumlardan ayırt edilmesini sağlayan en önemli özelliklerini yani idari bağımsızlık kavramını ikiye ayırarak incelemeye tabi tutmuştur: ‘Organik ve İşlevsel Bağımsızlık’

Organik Bağımsızlık; bu kurumlarda karar mercilerinde çalışanların yani kurul üyelerinin bazı statü güvenceleriyle donatılması anlamına gelmektedir. Üyeler, belirli ve çok kısa olmayan bir zaman için seçilirler ve bu süre bitimine kadar

[89] AKINCI, Müslüm, a.g.e, s. 101
[90] AKINCI, Müslüm, a.g.e, s. 130
[91] AKINCI, Müslüm, a.g.e, s. 103
[92] AKINCI, Müslüm, a.g.e, s. 102

görevden alınamazlar ve görevleri de bu sürenin bitiminde yenilenemez. Ayrıca siyasi iktidarın kurul üyelerinin görev sürelerinin bitiminde cezalandırması ihtimaline karşı bunların üyelikten önceki ve dengi görevlerine dönebilmeleri de güvence altına alınmış olur. Sonuçta; bu kurumların üyelerine yargıçlarınkine benzer güvenceler tanınmaktadır. Bu kurumları aslında diğer kurumlardan ayıran özellik; görev süresi dolmadan görevden alınmama güvencesidir. [93] Zira teorik olarak özerkliğe sahip ve üyeleri halk tarafından seçilmeyen hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının sanki merkezi idareyle aralarında hiyerarşik bir bağ varmışçasına onun rıza ve talimatları aksine işlem ve eylem yapmamaları, yani bağımsız idari otorite gibi çalışmamalarının en önemli nedeni; bu kuruluşların karar organlarının merkezi idarenin takdir yetkisi çerçevesinde istenildiğinde görevden alınabilmesidir.[94] Burada hedeflenen bağımsız idari otoritelerin tarafsız, objektif ve yetkin kimselerden oluşan karar organlarının olmasıdır. [95]

Bağımsız idari otoritelerin işlevsel bağımsızlığı ise; bu kurumların işlem ve eylemleri üzerinde yürütme organına dâhil birimlerin bu eylem ve işlemlerin geçersizliği sonucunu doğuran hiçbir doğrudan yetkiye sahip olmaması anlamına gelmektedir. [96]

Bu organik ve işlevsel bağımsızlık; bağımsız idari otoritelerin hiçbir denetime maruz olmadığı anlamına gelmez. İdarenin bütünlüğü ilkesine göre yargısal ve yasal denetime tabi oldukları gibi minimum da olsa bazı idari denetimlere maruz tutulabilirler. [97] Yani bağımsızlık; denetimden yoksunluk anlamına gelmemektedir. [98]

Yukarıda da ifade edildiği üzere; bağımsız idari otoritelerin statüleri bakımından tam bağımsız olmadıkları bir gerçektir. Bunlar, öncelikle; yasanın belirlediği sınırlar içinde faaliyette bulunmaktadırlar. Yasaların kendilerine izin

---

[93] Bu konu; geniş olarak bağımsız idari otoritelerin karar organları kısmında anlatılacaktır.
[94] ULUSOY, Ali, 'Bağımsız İdari Kurumlar', Danıştay Dergisi, Sayı. 100, Yıl. 1999, s. 5
[95] SARIİBRAHİMOĞLU, Y. Selim ve diğerleri, Rekabet ve Telekomünikasyon, Bankacılık ve Enerji Sektöründe Üst Kurullar, Sarıibrahimoğlu Hukuk Bürosu Yayını, Ankara, 2002, s. 19
[96] ULUSOY, Ali, 'Bağımsız İdari Kurumlar', a.g.m, s. 5
[97] ULUSOY, Ali, 'Bağımsız İdari Kurumlar' a.g.m, s. 6
[98] SARIİBRAHİMOĞLU, Y. Selim ve diğerleri, a.g.e, s. 20

verdiği alanlarda faaliyetlerini sürdürürler. [99] Yani, bunların bağımsızlıklarını 'yasalardan bağımsızlık' olarak algılamamak gerekir. Nihayet, bağımsız idari otoritenin etkinliği, yasaya tabidir. Yasaların çizdiği sınırlarda hareketleri esas olan bu kurumlar, politik yönlendirmeler karşısında sadece göreceli bağımsızlık güvencesine sahiptirler. [100] Yine; anayasal bir güvenceleri olmadığından bu kurumların statülerini, görev ve yetkilerini yasama organı, dilediği şekilde değiştirebilir. Bunun yanında; bağımsız idari otoritelerin bütçeleri de yasama organının onayına tabi olup gerektiğinde bütçeleri yasama organınca onaylanmayabilir. [101] Bütçe Kanunu, bu kurumların üzerinde bir siyasal denetim aracı olarak kullanılmaktadır. Sonuçta; yasama organı, bu kurumların yapısıyla - yetkileriyle ilgili çok çeşitli düzenlemeler yapabilir çünkü onları yoktan var eden de yasama organının kendisidir. [102]

Burada değinilmesi gereken bir nokta da; bu kurumların Plan, Yıllık Program, Hükümet Programları ve politikaları ile genel olarak çerçevesi çizilen genel ilkeleri ve uygulanan ekonomik politikaları gözetmek durumunda olduklarıdır.[103] Yani; Kalkınma Planı, Yıllık Programlar, Hükümet Programları, Makroekonomik Politikalar ile Uluslar arası Kurumlarla imzalanan anlaşmalar ve Niyet Mektupları bu kurumların düzenlemelerinin çerçevesi ve kapsamı üzerinde kısıtlayıcı etkide bulunurlar. [104]

Modern parlamenter sistemin son tahlilde atanmış memurların seçilmişler tarafından denetlenmesini gerektirmesi, bağımsız idari otoritelerin idari bağımsızlığı açısından önemli bir çelişkiyi de beraberinde getirmektedir. Bağımsız idari otoritelerin bağımsızlığını çok ileri seviyelere taşımak bu açıdan bakıldığında, hükümetin bir kısım faaliyetlere ilişkin olarak yasama önünde sorumluluğunun bulunmaması anlamına gelecektir. Bu nedenle, bağımsız idari otoritelere tanınacak bağımsızlığın derecesi belirlenirken, seçilmişlerin, halk tarafından kabul görüp seçim

[99] AKINCI, Müslüm, a.g.e, s. 102
[100] AVANER, Tekin, a.g.e, s. 105
[101] ULUSOY, Ali, 'Bağımsız İdari Kurumlar', a.g.m, s. 5
[102] AKINCI, Müslüm, a.g.e, s. 102
[103] KARACAN, Ali İhsan, 'Özerk Kurumların Özerkliği', Rekabet Dergisi Sayı.8, Ekim- Kasım-Aralık 2001, s.32
[104] KARACAN, Ali İhsan, a.g.m, s. 36

neticesinde onaylanan programlarını uygulamalarına da olanak sağlayacak bir yol mutlaka izlenmelidir. [105]

Bu doğrultuda; bağımsız idari otoritelerin politikadan mutlak anlamda bağımsız olmaları da düşünülemez. Siyasetçi, bu politikaların ilke ve esaslarını belirleme yetkisini devredemez ancak bu işlerin bir kısmını bağımsız idari otoriteler vasıtasıyla kullanır. Bağımsız idari otoriteler de siyasetçinin belirlediği görev ve yetkiler, çalışma esasları ile politikalar doğrultusunda hareket ederler. Siyasetçi günlük işlerin yürütülmesinde doğrudan sorumlu olamaz zaten olmaması da gereklidir. [106] Yine; bu kurumların siyasetten ya da yasama organından bağımsız oluşları; politikacının alternatifi olmak veya siyaset üstü olmak olarak algılanmamalıdır. Nitekim yukarıda da ifade ettiğimiz gibi, bu bağımsız mutlak değil ancak göreceli bir bağımsızlıktır. Sonuçta bu kurumlar, siyasetin etki alanında yer alan 'siyasete tabi' olan kurumlardır ve politikacının yetki/etki alanı dışında değillerdir; olmamaları da gerekir. [107]

Bu kurumların işlevsel bağımsızlığı, sadece politikadan değil, piyasadan, diğer bürokratik kurumlardan, medyadan ve uluslar arası kurum ve örgütlerden de bağımsız olmayı içerir. [108] Bağımsız idari otoriteler, zaman içinde (ve hatta kuruluşta) düzenlemek ve denetlemekle görevlendirildikleri sektörün çıkarlarına teslim olabilirler. Hatta daha da kötüsü, sektörün çıkarları yerine sektörün bir firması tarafından kuşatılabilirler; esir alınabilirler ve bu firmanın ve/veya bu firmanın amaçlarını kollar hale gelebilirler. Bağımsız idari otoritelerin bağımsızlığı açısından politikacının bağımsız idari otoritenin arkasında durması gerekir. Özellikle belli konularda bağımsız idari otorite ile sektör çatışma içine girdiğinde bu destek önemlidir.[109]

---

[105] ARDIYOK, Şahin, Doğal Tekeller ve Düzenleyici Kurumlar, Türkiye İçin Düzenleyici Kurum Modeli, Rekabet Kurumu Lisansüstü Tezi, Rekabet Kurumu Lisansüstü Tez Serisi No.9, Ankara, 2002, s. 182
[106] DEMİREL, Birsen, a.g.e, s. 22
[107] KARACAN, Ali İhsan, a.g.m, s. 14
[108] KARACAN, Ali İhsan, Özerk Kurumlar Üzerine Denemeler, Creative Yayıncılık, İstanbul, 2002, s. 35
[109] KARACAN, Ali İhsan, a.g.e, s. 68

Yine; eğer bağımsız idari otorite daha önce bir başka Bakanlık tarafından yapılan iş, ayrıştırılarak oluşturulmuş ise ve uygulamada eski kurumla bir şekilde bağlantısı devam ediyorsa bu bağımsızlık için bir risktir ve eski bürokratik kurum yeni bağımsız idari otoriteyi hep arka bahçesi gibi görebilir, onun bağımsızlığını ve ayrılmasını içine sindiremeyebilir, her fırsatı bağımsız idari otorite üzerinde vesayet kurmak için kullanabilir. [110] Ülkemizde Hazine ve Maliye'nin SPK üzerinde böyle bir baskı kurduğu zaman zaman dile getirilmektedir.

Medya ile bağımsız idari otoritelerin ilişkileri, bu kurumların bağımsızlığı açısından oldukça önemli olup ülkemizdeki medyanın sahiplik yapısı bunu daha önemli hale getirmektedir. Medya grupları ile ilişki iki açıdan ortaya çıkabilir; ilki medya gruplarının bağımsız idari otoritelerin görev alanı içinde yatırımlarının olması ve bağımsız idari otoritelerin alacağı kararlarda ve uygulamalarda duraksamaya, tereddüde, kuşkuya hatta korkuya sevk ederek bağımsız idari otoritelerin özerk, bağımsız bir biçimde görev yapmalarını olumsuz etkileyebilir. İkinci sakınca da tersi yönde işleyebilir. Bağımsız idari otorite elindeki yetki ve gücü düzenleme/denetim alanı içindeki medya gruplarına karşı kullanarak medyanın haber ve eleştiri işlevini baskı altına alabilir. [111]

Bağımsız idari otoriteler yargısal denetimden de bağımsız değildirler. [112] Bu kurumların düzenleme ve denetleme faaliyetleri ile aldıkları kararlar, yargısal denetime açıktır.

Bu nedenle; bağımsız idari otoriteler; yasama, yürütme ve yargı erkine karşı tam ve mutlak bir biçimde bağımsızlığa sahip olmayıp tamamıyla kısmi ve göreceli bir bağımsızlığa sahiptirler. [113] Yine; bağımsızlık, başlı başına bir amaç değildir. Belirli kamusal görevlerin daha iyi yapılabilmesi, yetkilerin daha iyi kullanılabilmesi için bir araçtır. Görevlerini ve işini iyi ve etkin yapamayan, yetkilerini uygun biçimde kullanamayan ya da başarılı olmayan/olamayan bir bağımsız idari otoritenin

[110] KARACAN, Ali İhsan, a.g.e, s. 71
[111] KARACAN, Ali İhsan, a.g.e, s.74
[112] AVANER, Tekin, a.g.e, s. 105
[113] GÜLER, Mürteza, a.g.e, s. 82

görev ve yetkileri ile örgütlenme biçiminin gözden geçirilmesi ve yenilenmesinden de doğal bir şey yoktur. [114]

Bağımsız idari otoritelerin en önemli yapısal özelliği olan bağımsızlık; bu kurumlara ilişkin; kamuoyunda, medyada, siyaset çevrelerinde vb. olarak sürdürülen tartışmaların kilit noktasını oluşturmaktadır. Bu durum, sadece ülkemize özgü olmayıp diğer dünya ülkelerinde de bağımsızlığın kapsamı ve güvenceleri sürekli bir tartışma platformu oluşturmaktadır. Yeri gelmişken bu duruma açıklık kazandırmak için; ülkemizde bağımsız idari otoritelerin hızla kurulduğu büyüme evresi olarak adlandırdığımız dönemde (Kasım 2001) Başbakan olan Bülent Ecevit'in bu konudaki sözlerine yer vermeyi uygun buluyoruz.

> 'Bir hata mı yaptık, doğru mu yaptık, yanlış mı yaptık bilmiyorum. Ama Türkiye'de çok fazla özerk kuruluş kuruldu. İpin ucunu kaçırdık. Devlet içinde; fakat devletten daha yetkili bazı kuruluşlar kuruldu. Onlara söz geçiremiyoruz. Haklı olabilirler, haksız olabilirler; fakat bu ciddi bir sorun. Yani devletin etkinliğini yeniden demokratik kurallar içinde işler hale getirmemiz gerektiği düşüncesindeyim.' [115]

Dönemin Başbakanının bile eleştirdiği bu kurumlara ilişkin tartışma bugün de devam ediyor ve ilerde de devam edecek gibi görünüyor.

2.1.2.Örgütlenmeleri

Ülkemizdeki bağımsız idari otoriteler, karar organları olan Kurul ve yürütme organları olan Başkanlık ile ona bağlı olan Hizmet birimlerinden oluşan bir teşkilat yapısına sahiptirler.

2.1.2.1. Karar Organı (Kurul)

Bağımsız idari otoritelerin çoklu, kolektif iradeye dayalı karar verme mekanizmaları yani kurullar; daha öncede ifade ettiğimiz üzere bu kurumların

---

[114] KARACAN, Ali İhsan, a.g.m, s. 14
[115] Zaman Gazetesi, 26 Kasım 2001

bağımsızlığını sağlayan en önemli araçlardandır. Bu kurumların organik bağımsızlığını temin eden kurul yapılanmasını ve özelliklerini anlatmadan önce kurum-kurul ayrımına değinmek de fayda görüyoruz.

Ülkemizdeki bağımsız idari otoritelerin örgütlenmeleri; 'Kurul' ve 'Kurum' olmak üzere ikili bir özellik göstermektedir. Bunların kuruluş kanunlarına bakıldığında bir kısmının 'kurul', çoğunun ise 'kurum' adını taşıdığı görülmektedir. Kurulmalarındaki kronolojik sıraya göre bağımsız idari otoritelerin ilk ikisi yani SPK ve RTÜK, 'Kurul' şeklinde adlandırılmışken, diğer bağımsız idari otorite örnekleri 'Kurum' adıyla teşkil edilmişlerdir. Yukarıda da belirttiğimiz üzere; bağımsız idari otoritelerin asli karar organı olan 'Kurul' ve ona yardımcı olmak ve kararlarını uygulamak üzere; Kurul Başkanı ve yardımcı personelden oluşan 'Kurum' şeklinde yapılanmaları esastır.

Bu doğrultuda; Kurum, RTÜK ve SPK dışındaki bağımsız idari otoriteler için Kurul ve hizmet birimlerini içine alan üst bir kavramı nitelendirmektedir. Yani, bağımsız idari otoritelerin kurumsal kişiliğini- tüzel kişiliğini ifade etmektedir. Ancak; RTÜK ve SPK' nın kuruluş yasalarında 'kurum'dan bahsedilmemekte; sadece 'kurul'dan söz edilmektedir. Dolayısıyla; bu iki bağımsız idari otorite için kurul, hem karar organı hem de hizmet birimlerini ifade etmektedir.

22.Dönem II. Yasama Yılı 1/866 esas no'lu, 'Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Yasa Tasarısı'nın tanımlar başlıklı 3. maddesinde; 'Kurum, kanunla kurulan, kuruluş kanunları ile belirlenen çerçevede ekonomik ve sosyal alanlarda düzenleme, denetleme, arabuluculuk ve yönlendirme faaliyetinde bulunan, idari ve mali özerkliği haiz, kamu tüzel kişiliğine sahip düzenleyici ve denetleyici kurum' olarak, Kurul ise 'düzenleyici ve denetleyici kurumun karar organı' olarak tanımlanmıştır. Bu konuya da açıklık kazandırdığımıza göre; bağımsız idari otoritelerin karar organı olan kurul yapılanmasını özellikleriyle irdelemeye başlayabiliriz.

Kurulların bağımsız idari otoritelerde iki yönlü işlevi olduğunu öncelikle belirtmek gerekir. Bu işlevin ilk yönü; piyasalara ilişkindir; sektörün işleyişine

yönelik ikincil mevzuat hazırlamak, sektöre girişlere izin vermek veya bu izinleri kaldırmak, anlaşmazlıkları çözmek, yaptırım uygulamak gibi. İşlevin ikinci yönü ise kurumun örgütlemesine, işleyişe ilişkin kararlar alıp uygulamaktır. Örneğin, personel politikasını tayin etmek, personel atamalarını yapmak, bütçeyi onaylamak, çalışanların ücretlerini öngörülen esaslar dâhilinde belirlemek gibi.[116]

Ülkemizde; bağımsız idari otoritelerin karar organları olan kurullara ilişkin olarak üye sayısı, atanma usulü, tekrar atanabilme, görev süreleri açısından farklı düzenlemeler yer almakta, bir genelleme bulunmamaktadır.

Öncelikle; kurullardaki üye sayısında bir standart olmayışı göze çarpmaktadır. Kurumdan kuruma farklılık gösteren kurul üye sayısı, 7-11 arasındadır. Rekabet Kurulu, 11 üyeden oluşurken; üyeden oluşmaktadır. Bunun dışında Kamu İhale Kurulu, 10 üyeden; Radyo Televizyon Üst Kurulu, 9 üyeden; Sermaye Piyasası Kurulu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu, Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkolü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurulu, Telekomünikasyon Kurulu ve Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu, 7 üyeden oluşmaktadır.

Kurul üyelerinin sayısı; ne acil karar almayı ve etkin müzakereyi güçleştirecek kadar çok, ne de eksik üyeler nedeniyle toplantı ve karar yeter sayısına ulaşmayı güçleştirecek kadar az olmalıdır. [117]

Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Yasa Tasarısında 5. madde de; kurulun yedi üyeden oluşması öngörülmüştür. [118] Kanımızca bu üye sayısı; karar yeter sayısının da dört olarak belirlenmesini de sağlayacak uygun bir düzenlemedir. Yeri gelmişken kurullardaki toplantı ve karar alma sayısına da değinmek istiyoruz. Ülkemizdeki bağımsız idari otoritelerin karar organlarında toplantı yeter sayısı; 4- 8

---

[116] SEZEN, Seriye, 'Türkiye'de Düzenleyici Kurulları Kimler Nasıl Yönetiyor', Amme İdaresi Dergisi, Cilt. 38, Sayı 4, Aralık 2005, s. 101

[117] ULUSOY, Ali, 'Bağımsız Kurullar …', a.g.m, s.23

[118] Tasarıda bu konu ile ilgili olarak üye sayısının hâlihazırda yediden fazla veya az olması durumu da dikkate alınmıştır. Geçici 1. maddeye göre; ilgili düzenleme yürürlüğe girdiği tarihte mevcut üyelerin üyeliklerinin kuruluş kanununda öngörülen görev sürelerinin sonuna kadar devam edeceği, yediden fazla kurul üyesi bulunan kurullarda; üye sayısı yedinin altına düşene kadar yerlerine yeni atama yapılmayacağı; bu kurullarda toplantı yeter sayısının salt çoğunluğun bir fazlası olacağı, karar yeter sayısının ise mevcut üye sayısının salt çoğunluğu olarak uygulanacağı anlatılmaktadır. Yine ilgili maddeye göre; kurul üye sayısı yedinin altında olan kurullarda ise üye sayısının 5. madde de yer alan seçilme şartlarına uyan kimselerle yediye tamamlanması öngörülmüştür.

arasında değişmektedir. Karar yeter sayısı ise 3- 6 arasındadır. Bu noktada; kurulların toplanma ve karar almalarına ilişkin olarak mevzuatta karşılaşılan farklılıkların ve belirsizliklerin giderilmesi ve uygulamada yeknesaklığın sağlanması şarttır. [119]

Kurumlar arasında; kurul üyelerin sayısı konusunda gözlemlenen bu farklılık, kurul üyelerinin seçilmesi ve atanmasında da görülmektedir. Burada hemen belirtilmelidir ki; bağımsız idari otoritelerin bağımsızlıkları açısından karar organı olan kurulları oluşturan üyelerin seçimi, atanması ve statüsü çok büyük önem taşımaktadır. [120]

Dünya çapında; kurul üyelerini seçme ve atama konusunda çeşitli yaklaşımlara rastlamak mümkündür. İlk yaklaşım; ABD Yaklaşımı olarak bilinen ve Başkan tarafından gösterilen adayların parlamento tarafından alınan karar ve yapılan seçim ile Kurul üyesi olarak atamasının yapıldığı yaklaşımdır. Ülkemizde, RTÜK üyeleri, bu model çerçevesinde Hükümet ve ana muhalefet partilerince gösterilen adaylar arasından T.B.M.M. tarafından seçilmektedir. İkinci yaklaşım; Avrupa, Japonya ve birçok gelişen ekonomide görülen Hükümet tarafından ya da ilgili Bakan tarafından yapılan atamayla kurul üyelerinin belirlemesine dayanır. Ülkemizde de ağırlıklı olarak uygulama alanı bulan yaklaşım budur. Üçüncü yaklaşım ise Rekabet Kurulu örneğinde olduğu gibi kurul üyelerinin o kurumun mensupları arasından seçilmesidir. [121]

Görüldüğü üzere; ülkemizde kurul üyeliği için adaylar genellikle yönetim içinden gösterilmekte ve Bakanlar Kurulu tarafından atanmaktadır. RTÜK haricinde Bakanlar Kurulu seçme ve atama sürecinde asıl belirleyici rolü üstlenmektedir. Atama makamı olan Bakanlar Kurulu'nun, aday gösterme süreci içinde yetkilerini kısmen de olsa yargı organlarıyla, bağımsız idari otoritelerle ve hükümet dışı kuruluşlarla, piyasa güçleriyle paylaştığı görülmektedir. [122] Üyelerin bu şekilde, yani

---

[119] Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Yasa Tasarısında, kurulun en az beş üyenin bulunması ile toplanacağı ve en az dört üyenin aynı yöndeki oyu ile karar alınacağı işaret edilmektedir. Bu bizce de uygun bir düzenlemedir.

[120] TAN, Turgut, 'Bağımsız İdari Otoriteler ve Düzenleyici Kurullar, Amme İdaresi Dergisi, 35 -2, 2002, s. 23

[121] KARACAN, Ali İhsan, a.g.e, s. 43

[122] SEZEN, Seriye, a.g.e, s. 153

çeşitli bakanlıkların ve ilgili sivil toplum örgütlerinin gösterdiği adaylar arasından atanması; çok aktörlü yönetim açısından, bürokrasi, sivil toplum ve özel sektör sacayağının tamamlanması için önemli bir araç oluşturmaktadır. [123] Yine; Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkındaki Yasa Tasarısında Bakanlar Kurulu kararı ile kurul üyeliğine atamanın gerçekleştirilmesi öngörülmüştür. [124] Hemen belirtmekte fayda vardır ki, ülkemizde tüm bağımsız idari otoritelerin kurul Başkan ve üyeleri, Yargıtay huzurunda yemin etmedikçe görevlerine başlayamazlar.

Ülkemizde, kurul üyelerinin seçimi ve atanmasında yetkinin Parlamentoda mı yoksa Hükümette mi olması gerektiği konusunda farklı düşünceler bulunmaktadır. Bazı görüşler; seçim ve atamaların Bakanlar Kurulu'nun yetkili olması gerektiğini, bunun parlamenter sisteme daha uygun olacağını savunmaktadırlar. Bazıları; atamanın Parlamento tarafından yapılmasının, kurulun siyasi otoritenin etki alanına çekilmesi sonucunu doğurabileceğini, bu doğrultuda bu kurumların organik bağımsızlığına gölge düşeceğini düşünmektedirler. [125] Bazıları da atamanın parlamentoca yapılması gerektiğini; böylece bu kurullar üzerinde tam manasıyla yerine getirilemeyen parlamento denetiminin de yapılacağını savunmaktadır. [126]

Kanımızca; kurul üyelerinin seçim ve atanması konusundaki yetki, Bakanlar Kurulu'na tanınmalıdır. Bu durum; ilk bakışta bağımsızlık ve özerklik açısından bir gerileme gibi görünse de kurulun karar ve işlemlerinin üzerinde merkezi idarenin hiyerarşik ve vesayet denetiminin olmaması ve siyasi iktidarın seçim ve atama yetkisini kullanırken yaptığı tercihlerin yargı denetimine ve parlamento denetimine imkân vermesi nedeniyle tarafsızlığı ve liyakati öne çıkaracak bir çözümdür.

Öte yandan bu tür kuruluşların karar organlarında düzenleyip denetlemekle görevli olduğu sektörde etkinlikte bulunana özel girişimcilerin temsiline olanak verecek mekanizmaların önemi göz ardı edilmemelidir.

---

[123] BAYRAMOĞLU, Sonay, a.g.e, s. 407
[124] Burada belirtilmesi gereken bir nokta da; Tasarının kamu kurumlarının ya da meslek örgütlerinden gösterilen adaylar arasından Bakanlar Kurulu tarafından seçilme sistemini kaldırmış olması ve doğrudan Bakanlar Kurulu tarafından atama sistemi getirilmiş olmasıdır.
[125] KARACAN, Ali İhsan, a.g.e, s. 43
[126] GÜLER, Mürteza, a.g.e, s. 87

Yukarıda da belirttiğimiz üzere; bağımsızlık açısından bu kurumların karar organlarının siyasi etkiler ve çeşitli özel çıkar grupları karşısında bağımsızlıklarını sağlayacak statülerinin bulunması şarttır. [127] Ancak hiçbir ülkede, bağımsız idari otoritelerin bağımsızlığını garanti edecek bir sihirli bir formül bugüne değin bulunamamıştır. Ülkemizde kurul üyelerinin belirlenmesinde öngörülen usullerin siyasi etkiye açık olduğu ve siyasi partilerimizin bu usulleri siyasi gereklerle işletme eğiliminde oldukları, bu nedenle de bu kuruluşların bağımsızlık açısından yeterli güvenceye sahip olmadıkları aşikârdır. Açıkça ifade etmek gerekirse; ülkemizdeki bağımsız idari otoritelerin karar organlarında yer alan üyelerin büyük çoğunluğu, teknik kapasite ve tarafsız- saygın kişilik kriterlerine göre değil; kendilerini seçen siyasi iradeye yakınlık kriterine göre belirlenmektedir. [128]

Diğer taraftan, bu kurullara düzenledikleri sektörün temsilcilerinin de seçilip atanması söz konusudur ki bu durum, sektörün daha çok kendi menfaatlerini kollayacak kişileri seçmesi ya da kişileri etkileyerek sektör yanlısı hareket edilmesine neden olabilmektedir. Regulatory Capture yani düzenleme tuzağı denilen bu durum, bağımsız idari otoritenin sektör tarafından kuşatılmasına sebebiyet verebilir ve piyasadan bağımsız olmasını da engelleyebilir. Sektör temsilcilerinin ve sektörle ilgili sivil toplum kuruluşlarının göstereceği adayların katılımı düşüncesine dayanan kurullar için bu risk her zaman mevcuttur. [129]

Yine; kurul üyeliğine atanacak kimselerin taşıyacağı özellikler ve nitelikler de bağımsız idari otoritenin bağımsızlığını sağlamada son derece önemli yer tutar.

Bağımsız idari otoritelerin karar merciinde görev yapan kurul üyelerini, uygunsuz baskı ve güdülenmelere karşı koruyabilmek için öncelikle mesleki yeterliliğe sahip olması gerekmekte, yetkilerini kullanırken de düzenledikleri alandaki paydaşlarının saygısını kazanacak, işlevlerinin ve kararlarının meşruiyetini artıracak ve bağımsızlıklarının devamı için destek sağlayacak kadar hünerli olmaları

[127] ULUSOY, Ali, 'Bağımsız Kurullar…' , a.g.m, s.23
[128] ULUSOY, Ali, 'Bağımsız Kurullar…' ,a.g.m, s. 22
[129] GÜLER, Mürteza, a.g.e, s. 88

gerekmektedir. [130] Ancak bu hünerli olma durumunun; 'teknokratlar cumhuriyetine' dönüşmemesine de dikkat edilmelidir.

Kurullara tanınmış olan önemli yetkiler, bunları kullanacak olan üyelerde aranan nitelikleri de ön plana çıkarmaktadır. Ülkemizde bu kurumların kuruluş kanunlarına bakıldığında; Kurul üyeliğine atanacak kimseler için genel ve özel şartlar aranmakta olduğu görülmektedir.

Genel koşullar; kurul üyeliğine atanacaklar için aranan eğitim şartı ve hizmet süresinden ibarettir. Yine; mesleki açıdan bilgi ve deneyim sahibi olmak, devlet memuru olma koşullarını taşımak veya 657 sayılı DMK' nın [131] 48. maddesinin devlet memurluğuna atamada atanacaklar için genel koşulları düzenleyen (A) fıkrasının 1, 4, 5, 6 ve 7. bentlerinde belirtilen koşulları taşıyor olmak da birçok kurul üyeliği için aranan şartlardandır. [132]

Bağımsız idari otoritelerimizde; kurul üyelerinin 'hukuk, iktisat, mühendislik, işletme, uluslar arası ilişkiler veya maliye dallarında yurt içi ya da dışında en az dört

---

[130] EMEK, Uğur, a.g.e, s. 166

[131] Resmi Gazete, 23.07.1965/ 12056

[132] 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, madde. 48 (Değişik:12.05.1982- 2670/ 14.md) Devlet memurluğuna alınacaklarda aşağıdaki genel ve özel şartlar aranır.
A)Genel Şartlar:
1)Türk Vatandaşı Olmak,
2)Bu Kanunun 40.maddesindeki yaş şartlarını taşımak,
3)Bu Kanunun 41. maddesindeki öğrenim şartlarını taşımak,
4)Kamu haklarından mahrum bulunmamak,
5)Taksirli ve aşağıda sayılan suçlar dışında tecil edilmiş hükümler hariç olmak üzere, ağır hapis veya 6 aydan fazla hapis veyahut ta affa uğramış olsalar bile Devletin şahsiyetine karşı işlenen suçlarla, zimmet, ihtilas, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı veya şeref ve haysiyeti kırıcı suçtan veya istimal ve istihlak kaçakçılığı hariç kaçakçılık, resmi ihale ve alım satımlara fesat karıştırma, Devletin sırlarını açığa vurma suçlarından dolayı hükümlü bulunmamak,
6)Askerlik itibariyle; a)Askerlikle ilgisi bulunmamak, b)Askerlik çağına gelmemiş bulunmak, c)Askerlik çağı gelmiş ise muvazzaf askerlik hizmeti yapmış yahut ertelemiş veya yedek sınıfa geçirilmiş olmak,
7)53. madde hükümleri saklı kalmak kaydı ile görevini devamlı yapmasına engel olabilecek akıl hastalığı bulunmamak, (bu bentte yer alan vücut veya vücut sakatlığı ile özürlü ibareleri 27. 04. 2005 tarihli Resmi Gazete ve 5335 sayılı Kanunun 29.maddesi ile yürürlükten kaldırılmıştır.)
B) Özel Şartlar
1)Hizmet göreceği sınıf için 36. ve 41. maddelerde belirtilen eğitim ve öğretim kurumlarından birinden diploma almış olmak,
2)Kurumların özel kanun veya diğer mevzuatta aranan şartlarını taşımak.

yıllık yüksek öğrenim görmüş; kamuda veya özel sektörde en az on yıl çalışmış, mesleki açıdan da yeterli bilgi ve deneyime sahip olmaları' şartı aranmaktadır.

Burada dikkatimizi çeken; üyelerin kendi meslekleri ile ilgili olarak bilgi ve deneyime sahip olma gibi bir başka genel yeterlilik şartı aransa da, bağımsız idari otoritelerin faaliyet gösterdiği alan konusunda çoğunlukla birikim şartının aranmamasıdır. Bu doğrultuda; kurul üyeleri için, uzmanlıktan ziyade bir tür geleneksel devlet bürokratı özelliği taşıyan kişilerin tanımlandığı görülmektedir. [133] Bu durum, çoğunlukla kurumların faaliyet alanlarında teknik ve idari açıdan yeterli bilgi ve tecrübesi olmayan bireylerin atanmasına neden olmaktadır.

Ülkemizdeki bazı bağımsız idari otoritelerde, kurul üyeliği için sıralanan genel meslek şartlarının yanı sıra özel şartlar diye tabir edebileceğimiz bağımsız idari otoritenin faaliyet alanı ile ilgili mesleki birikim şartı da aranması söz konusudur. Örneğin, Telekomünikasyon Kurulu üyeleri için, 'telekomünikasyon alanında yeterli bilgi ve deneyime sahip olma'; Sermaye Piyasası Kurulu üyeleri için, 'mali piyasalar, ekonomi ve işletme, sermaye piyasaları, bankacılık ve finans alanında veya bu alanlarla ilgili hukuk dallarında en az on iki yıl deneyim sahibi, uzman, denetçi, yönetici veya öğretim üyeliği yapmış olma', Kamu İhale Kurulu üyeliği için, 'kamu ihale mevzuatı ile ilgili yargılama, inceleme, denetleme, uygulama veya danışma konularında fiilen en az dört yıl çalışarak, ulusal veya uluslar arası ihale mevzuatı açısından kanıtlanmış niteliğe ve deneyime sahip olması', gerektiği ifade edilmiştir.

Türkiye uygulamasına bakıldığında; uzman kişilerden oluşması gereken bağımsız idari otoritelerin kurul üyeliklerine yapılan atamalarda siyasi tercihlerin ve Türk Bürokrasisindeki patronaj kültürünün öne çıktığı görülmektedir. Geleneksel bürokrasi de önemli görevlere yandaş-yakındaş atanmasını sistematize eden bu kültürle öyle keyfi atamalar yapılmaktadır ki, atanan bazı kimseler, kurumun alanına giren konularla ilk defa tanışmaktadır. Bu doğrultuda; kurul üyeliğine atananlar,

[133] EMEK, Uğur, a.g.e, s. 166

'stajyere', bağımsız idari otoriteler, 'staj yerine' yapılan iş ise 'staja' dönüşmektedir. Sonunda bunun bedelini, toplum ve bağımsız idari otorite ödemektedir. [134]

Sonuçta, düzenleme yapılan alanın gerçekte uzmanı olmayan kişiler, mesleki yeterlilikleri/itibarları konusunda titiz davranacak yeteneklere sahip olmamakta, bu da bağımsız idari otoritelerin meşruiyetini ve kararlarını daha fazla tartışmalı hale getirmektedir. [135] Bu nedenle, bağımsız idari otoritelerin kurullarına üye atanmasında yetenek ve birikim bakımından somut ölçüler getirilmelidir. Bu kurumlar, teknik konularda oluşturuldukları için karar organları olan kurullara yapılacak olan atamalarda mesleki yeterlilik şartı mutlaka aranmalıdır. Atananların bu ölçüte uygunluğu ise kamuoyu ile tartışılmalıdır. [136] Bilindiği gibi; bu kurumlar, uzmanlık alanları ne olursa olsun düzenleme- kural koyma işlevini yerine getirmektedirler. Bu kurulların ürettiği ikincil mevzuat, belirli bir alanda sektörün uyacağı kuralları belirlemekte ve bu kurallara aykırı davrananlara yaptırım uygulamayı kapsamaktadır. Kurulların verdikleri kararlar, yaptıkları düzenlemeler ve uyguladıkları yaptırımların hukuka uygunluğu vazgeçilmez ve öncelikli koşuldur. Bu doğrultuda; her kurulda hukuk diploması sahibi olan en az bir üye bulunması gerekmektedir. Bu üye veya üyelerin atandığı kurumun alanında uzmanlaşmış olması çok önemlidir. [137] Atamalar, kurul üyelerinin uzmanlık alanı ile kurumun uzmanlık alanı arasındaki ilişki gözetilerek yapılmalıdır. Ekonomiye yönelik formasyonu ve deneyime sahip üyenin bulunması bu doğrultuda bu kurumlar için vazgeçilmez olmalıdır. Ancak yapılan bir araştırmaya göre; ülkemizde bu ilişkiye yeterince önem verilmediği görülmektedir. Daha çok siyasi tercihler doğrultusunda yapılan atamalar sonucunda; bu kurumların ne ölçüde uzman, teknik kuruluşlar olduğu konusunda kamuoyunda kuşkular uyanmaktadır. [138] Üyelerin nitelikleri ile kurumlara tanınmış olan özerkliğin, üyelere tanınmış olan bağımsızlığın amacına uygun olarak kullanılması arasında doğrudan bir ilişki bulunmaktadır. Çünkü özerklik ve bağımsızlık, kamu

[134] KARACAN, Ali, İhsan, a.g.e, s. 100
[135] EMEK, Uğur ve ACAR, Muhittin, 'Düzenleyici Reformlar ve Kurumlar', (Ed. ACAR, Muhittin ve ÖZGÜR, Hüseyin), Çağdaş Kamu Yönetimi II. Konular, Kuramlar, Kavramlar, Nobel Yayın-Dağıtım, Ankara, 2004, s. 115
[136] EMEK, Uğur ve ACAR, Muhittin, a.g.m, s. 116
[137] SEZEN, Seriye, 'Türkiye'de…' a.g.m s. 90
[138] SEZEN, Seriye, 'Türkiye'de…' a.g.m, s. 109

yararına ilişkin etkinlikleri gerçekleştirmek için tanınmıştır. Yetersiz üyeler elinde özerkliğin, bağımsızlığın keyfiliği yasalaştıran bir araç haline dönüşebilmesi söz konusu olabilir. [139]

Ülkemizde kurul üyelerinin bu durumlarına ilişkin olarak standart bir düzenleme yapılmalıdır.[140] Burada belirtilmesi gereken husus; kanuni düzenlemeler, bağımsızlık için gerekli olsa bile yeterli değildir. Bağımsız idari otoritelerin bürokrasi, siyaset ve özel çıkar gruplarına karşı bağımsızlıklarının önündeki en büyük engel, kanunlar değil; kurul üyelerinin düzenledikleri sektöre ilişkin yeterince mesleki birikimine sahip olmamalarıdır.[141]

Bağımsız idari otoritelerin bağımsızlıklarını teminat altına almanın önemli bir aracı da kurul üyelerinin belli bir süre görevden alınmamaları veya görevden alınırlarsa bile bunun kanunlarında belirtilen şartların gerçekleşmesi halinde olması ve bu durumun kanunlarında açık biçimde kurallara bağlanmasıdır. Kurul üyelerinin sayısında görüldüğü gibi, üyelerin görev süresi, üyeliklerin değişim yöntemi ve görevden alınma konusunda da kurumlar arasında farklılıklar bulunmaktadır. [142]

Kurul üyelerinin görev süreleri; KİK, ŞK, TK, TAPDK' da 5 yıl; BDDK, SPK, EPDK, RK ve RTÜK' de ise 6 yıldır. Ülkemizde Anayasa gereği genel seçimlerin beş yılda bir yapıldığı göz önünde bulundurulursa altı yıllık görev süresi, bir seçim dönemini aştığı böylece hem üyelerin bağımsızlığını teminat altına aldığını

---

[139] SEZEN, Seriye, 'Türkiye'de…' a.g.m, s. 110

[140] Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısında; kurul üyelerinin atanmaları için gerekli olan şartlar, standart biçimde düzenlenmiştir. Madde 5 de; kurul üyesi olabilmek için 657 sayılı DMK' nın 48. maddesinin (A) fıkrasının 1, 4, 5, 6 ve 7 numaralı bentlerinde belirtilen şartları taşımak ve dört yıllık yüksek öğrenim mezunu olmak gerekir. Ayrıca, kanunlarında belirtilen öğrenim dalların ve özel nitelikler saklı kalmak üzere, kurumun faaliyet alanıyla ilgili konularda olmak kaydıyla kamu ve/veya özel sektörde yüksek öğrenim sonrası, en az on yıl çalışmak suretiyle tecrübe sahibi olmak şartı aranır. Bu şartları taşıyanlar arasından Bakanlar Kurulu'nca atama yapılır. Kurul üyelerinden lisans düzeyinde en az bir kişinin hukuk, bir kişinin iktisat mezunu olması ve bir kişinin de kurumun meslek personeli veya ana hizmet birimi yahut başkan yardımcısı olarak çalışmış olması zorunludur' denmektedir. Yine, madde gerekçesinde de belirtildiği üzere; kurul üyeliklerine atanacak kişilerin mesleki kariyerlerinin atamaya ilişkin Bakanlar Kurulu kararının gerekçesinde belirtilmesi ve bunun atamaya ilişkin Bakanlar Kurulu kararı ile birlikte Resmi Gazetede yayımlanması öngörülmektedir. Böylece atandıkları kurumun faaliyet alanında bilgi birikimine sahip, ehliyet ve liyakat bakımından uygun kişilerin kurul üyeliklerine atanması sağlanmış olacak; Bakanlar Kurulu bu kişileri neden tercih ettiğini kamuoyuna duyurarak saydamlık ilkesinin hayata geçirilmesini ve kamuoyu denetiminin gerçekleştirilmesi amaçlamaktadır.

[141] EMEK, Uğur, a.g.e, s.167

[142] EMEK, Uğur, a.g.e, s.170

hem de siyasi belirsizliği azalttığı için uygundur. Üyelerin değiştirilmesini öngören 4- 5 yıllık görev süreleri; uygulamada, genel seçimlere denk veya seçim döneminden az olan kurumlarda örneğin RTÜK' de üyelerin bağımsızlığı konusunda aynı şeyleri söylemek pek mümkün görünmemektedir. [143]

Atamaların sabit süreli olması ve bu süre dolmaksızın görevden alınmalarının zor ya da olanaksız olması, bağımsız idari otoritelerin bağımsızlığı açısından [144] son derece önemlidir. Belli bir süre görev yapmak üzere atanmayan ve her an kolayca görevden alınabilecek bir kişinin görev yapması çok zordur. Bazı yazarlara göre, bağımsız idari otoritelerin karar organlarına atanacak kişiler açısından sabit görev süre, maaştan daha önemlidir. Sabit süre, bağımsızlığı sağlar ve uzun süreli planlama yapma olanağı sağlar. Yine; bağımsız idari otoritelerin atama ve görev sürelerinde sık sık değişiklik yapmak ve bu değişiklikle daha önce atanmış kişileri görevden almak bağımsız idari otoritelerin bağımsızlığını yıpratan bir girişim olarak nitelendirilebilir. [145]

Ülkemizdeki bağımsız idari otoritelerde üyelerin değiştirilmesinde kullanılmakta olan yöntemler de birbirinden farklılık göstermektedir. Yine; Batı'da bu kurumların bağımsızlığı için kurul üyelerinin görev sürelerinin uzun tutulması ve görev süresi biten üyelerin de tekrar seçilmemesi konuları kesinliğe kavuşturulmuşken ülkemizde KİK hariç olmak üzere diğer bağımsız idari otoritelerde yeniden seçilememe ilkesi bulunmamaktadır. [146]

Ülkemizde; EPDK, BDDK, KİK, RTÜK üyelerinin tamamı aynı anda değiştirilmektedir. Bunun yanı sıra; RK ve SPK kurul üyelerinin ise başkan hariç olmak üzere iki yılda bir yenilendiği böylece kurumsal hafızada canlılık ve

---

[143] KAYA, Ali, a.g.e, s. 142
[144] KARACAN, Ali İhsan, a.g.e, s. 45
[145] KARACAN, Ali İhsan, a.g.e, s. 46
[146] Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkındaki Yasa Tasarısında; görev süreleri biten başkan ve üyelerin yeniden atanamayacağı öngörülmüştür. Yine; Kurul başkanı hariç olmak üzere, ilk atanan üyelerin üçte birinin iki yılda bir yenilenmesi konusunda düzenleme yapılmıştır. İkinci yılın sonunda kura sonucu üyelikleri sona eren üyelerin bir defalığına tekrar atanabileceği hüküm altına alınmıştır. Buna ilave olarak Başkanlığın veya üyeliğin görev süresi dolmadan herhangi bir sebeple boşalması halinde, boşalan yere bir ay içinde 5. maddeye uygun şekilde atananlar, yerine atandıkları kişilerin süresini tamamlayacaktır. Bu şekilde atananların iki yıl veya daha az süreyle görev yapanların bir defalığına tekrar atanabileceği tasarı da yine belirtilmektedir.

devamlılık sağlandığı görülmektedir. Üyelerin tamamının aynı anda değişmesi kurumsal hafızayı zedeleyeceği gibi aynı zamanda büyük bir yanılgıyı yani bağımsız idari otorite yönetiminin atama makamınca büyük ölçüde etkilenmesi sonucunu doğurabilir. [147]

Bağımsız idari otoritelerin göstermiş oldukları ortak özelliklerden biri de; üyelerine sağlanmış olan görev güvencesidir. Yani atama yoluyla gelen kurul üyeleri, ancak kurucu yasalarında belirtilen özel koşullar (atanama koşullarını kaybetmeleri, görevi kötüye kullanma, görevleri ile ilgili işledikleri suçlar ve mahkeme kararı ile bunların kesinleşmesi durumu… gibi) gerçekleşmediği müddetçe görevden alınmaları ilkece olanaklı değildir. [148] Yine bu kurumların yasalarında; 'görevde başarısızlık' gibi bir nedenin özel koşullar içinde bulunmadığını söylemek gereklidir. Görevde başarısızlık gibi bir neden, üst kurul üyelerinin görevden alınmaması için bir gerekçe oluşturmamaktadır. Dolayısıyla, atamaya yetkili organa üst kurul üyelerinin görevde başarısızlık, görevi yerine getirmede kusur ve ihmalinin görülmemesi gibi göreceli sebeplerle görevden alınması konusunda bir takdir yetkisi verilmemiştir. [149]

Görev güvenceleri, üyeleri siyasal müdahaleden korunmaya, görevden alınma endişesi taşımadan kararlarını serbestçe almalarını sağlamaya yöneliktir. Ancak ülkemizde yaşanan bazı durumlar, özel koşullar oluşmadan da siyasi tercihlere bağlı olarak üyelerin değiştirilebileceğini göstermiş, [150] kurucu yasalarda yer alan görev güvencesi siyasilere karşı koruyucu olmuş ama önleyici olamamıştır. [151] Burada unutulmaması gereken; siyasi iktidarın bağımsız idari otoritelerin kurul üyelerinin atama ve görev sürelerine ilişkin sık sık yaptığı değişiklikler ve bu değişikliklerle

---

[147] EMEK, Uğur, a.g.e, s.171

[148] Bunun tek istisnası, ŞK' da görülmektedir. Kurucu yasasında Kurul üyeleri için açıkça bir güvence getirilmemiştir.

[149] 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunun 19. maddesinde Sermaye Piyasası Kurulu üyelerinin görevden alınması konusunda Bakanlar Kuruluna tanınmış olan böyle bir yetki, 4487 sayılı Kanunun 8. maddesi ile yasadan çıkarılmıştır. KARACAN, Ali İhsan, a.g.e, s. 48

[150] Ülkemizde SPK' da kurul üyelerinin görev süresi, 1998 ve 1999 yıllarında değiştirilmiştir. 1998 yılında bir KHK ile görev süresi üç yıla indirilmiş; bu madde 1999'da değiştirilerek 6 yıla çıkarılmıştır. Başka bir örnek ise 2001 yılında yaşanmıştır. BDDK' da kurul üyeleri bir yıllarını doldurmadan yasaya eklenen geçici bir madde ile görevden alınmışlardır.

[151] SEZEN, Seriye, a.g.e, s. 155

önceki atanan üyeleri görevden alması, bu kurumların bağımsızlığını zedeleyen bir durum oluşudur. [152]

Kurucu yasalarında belirtilen özel koşulların gerçekleşmesi durumunda kurul üyeliğinin sona ereceği kesin olarak belirtilmişse de; kurul üyelerini görevden alacak olan makamlar konusunda bu kurumlarda farklı düzenlenmeler bulunduğu görülmektedir. Örneğin; SPK, KİK, BDDK kurul üyeleri Başbakanın onayı ile EPDK Kurul üyeleri Bakanlar Kurulunca, RK ve ŞK' da ise kurul üyelerinin kim tarafından görevden alınacağı konusunda açık bir düzenleme bulunmamaktadır. RTÜK örneğinde ise görevden çekilme koşullarının gerçekleşmesi halinde Kurul tarafından göreve son verilmesi kararı verilmektedir. Görüldüğü üzere; burada bir çelişki bulunduğu açıktır. 'Yetki ve Usulde Paralellik' ilkesi gereği; görevden alma yetkisini, atama makamının kullanması gerekmektedir. Bu durum bağımsızlığı olumsuz etkilemektedir. Şöyle ki; Bakanlar Kurulu atamasıyla gelen kurul üyeleri yine Bakanlar Kurulu tarafından görevden alınmalıdırlar. [153]

Bağımsız idari otoritelerin kurucu yasalarında kurul üyelerinin bağımsızlığını ve tarafsızlığını teminat altına almak için; kurul üyelerine ilişkin üyelikle bağdaşmayan işler açıkça belirtilmiştir. Buna göre üyeler, özel bir kanuna dayanmadıkça resmi ve özel bir görev alamamakta, ticaretle uğraşamamakta, serbest meslek faaliyetinde bulunamamakta, ortaklıklarda pay sahibi olamamaktadırlar. Bunların yanında, üyelerin dernek ve vakıflarda yöneticilik yapmaları, para karşılığında konferans- ders vermeleri de yasaklar arasında sıralanmaktadır.

Bu yasaklar; kurulacak maddi ilişkinin kurumun bağımsızlığına, güvenirliliğine ve kamuoyundaki imajına gölge düşürmesini engelleme amacı gütmektedir. Bu kadar önemli görevler üstlenen kurul üyelerinin üçüncü kişilerle

---

[152] KARACAN, Ali İhsan, a.g.e, s. 55

[153] Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Yasa Tasarısında; 6. madde de; Kurul Başkan ve üyelerinin süreleri dolmadan herhangi bir nedenle görevlerine son verilemeyeceği; ancak ciddi hastalık veya sakatlık nedeniyle iş göremeyecekleri, atanmaları için gerekli şartları kaybettikleri veya durumlarının 7. maddeye (kurul üyelerinin tabi olduğu yasaklar) aykırı olduğu tespit edilen kurul başkan ve üyelerinin görevlerinin Bakanlar Kurulu kararı ile sona erdirileceği belirtilmiştir. Burada atama makamının görevden alma konusunda da yetkili kılınmış olması, bağımsız idari otoritelerin bağımsızlığı açısından olumlu bir gelişme olarak düşünülebilir.

olan mali ilişkilerinin suç sayılması doğru bir yaklaşımdır. [154] Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkındaki Yasa Tasarısında kurul üyelerinin tabi olduğu yasaklara ilişkin bir standart düzenleme öngörülmüştür. [155] Kanımızca; kurul üyeleri için yasaklanmış olan durumlar netleştirilmelidir. Örneğin, üyeler kendilerini ve yakınlarını ilgilendiren konularda kurul toplantılarına katılmamalı, akademik nitelikte ders ve konferans verme ve bilimsel çalışmalar yapma istisna tutulmak üzere ücretli ve ücretsiz başka hiçbir iş yapmamalı, tarafsızlıklarını zedeleyebilecek nitelikteki her türlü tutum ve davranıştan kaçınmalıdırlar. Bu türden kural ve ilkelere uyulmaması görevi ihmal veya kötüye kullanma suçuyla suçlanmalarına mahkûm olmalarına yol açabilmelidir. [156]

Üyelerin tabi olduğu yasaklar, görevlerinin sona ermesinden sonraki döneme ilişkin kısıtlamaları da içermektedir. Örneğin; BDDK kurul üyeleri, görevlerinden ayrılmalarını izleyen iki yıl içinde TMSF' ye devredilen bankalar dışında Bankalar Kanunu kapsamına giren kuruluşlarda görev alamazlar. Yine EPDK üyeleri de

---

[154] EMEK, Uğur, a.g.e, s. 172

[155] Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Yasa Tasarısının 7. maddesi kurul üyelerine ilişkin yasakları anlatmaktadır. İlgili madde şu şekildedir:

'Kurul başkan ve üyeleri, bilimsel amaçlı ders ve konferans gibi etkinlikler hariç olmak üzere, kurumdaki resmi görevlerinin yürütülmesi dışında kalan resmi veya özel hiçbir görev alamaz, ticaretle uğraşamaz, kurumun düzenlemek ve denetlemekle yetkili olduğu sektör veya alanla ilgili sermaye piyasası araçlarına sahip olamazlar. Kurul başkan ve üyeleri ile eş ve velayeti altındaki çocukları, göreve başlamadan önce maliki oldukları menkul kıymetlerden, Hazine tarafından çıkarılan borçlanmaya ilişkin olanlar hariç, kurulun düzenlemek ve denetlemekle sorumlu olduğu sektör veya alanla ilgili her türlü sermaye piyasası araçlarını eş, evlatlık, üçüncü dereceye kadar kan ve ikinci dereceye kadar kayın hısımları dışındakilere otuz gün içinde satmak suretiyle elden çıkarmak zorundadırlar. Birinci ve İkinci fıkra hükümleri kurum personelinin hakkında da uygulanır. Danışmanlık ve avukatlık gibi hizmetleri yürütmek üzere kurumla sözleşme yapanlar sözleşme süresince kurumun faaliyet alanında başka iş yapamazlar. Kurul üyeleri, görevlerinden ayrılmalarını izleyen iki yıl içinde kurumun denetlemek ve düzenlemekle görevli olduğu sektör ve alandaki özel kuruluşlarda görev alamazlar. Bu fıkra hükmüne uymayanlara 2531 sayılı Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanunun 4. maddesinde belirtilen cezalar uygulanır. (Bu kanunun 4. maddesi, bu kanuna aykırı hareket de bulunanları altı aydan iki yıla kadar hapsi ve 10.000 liradan az olmamak kaydıyla ağır para cezası ile cezalandırılmalarını öngörmektedir.) Kurul üyeleri ve diğer personel, kurumla ilgili gizlilik taşıyan bilgileri ve ticari sırları, görevlerinden ayrılmış olsalar bile kanunen yetkili kılınan mercilerden başkasına açıklayamazlar, kendilerinin veya başkalarının menfaatine kullanamazlar. Kurul üyeleri, atandıkları ve görevlerinin sona erdiği tarihten itibaren bir ay içinde mal beyanında bulunurlar. 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu hükümleri saklıdır.' Ayrıca kurulun çalışma esaslarının düzenlendiği 9. madde de; kurul üyelerinin kendisi, eşi, evlatlıkları ve üçüncü derece dahil kan ve ikinci derece kayın hısımlarıyla ilgili konularda müzakere ve oylamaya katılamayacakları belirtilmiştir.

[156] ULUSOY, Ali, 'Bağımsız Kurullar…', a.g.m, s. 23

üyeliklerinin bitimini izleyen iki yıl süresince elektrik ve doğal gaz şirketlerinde görev alamaz, bunlara ortak olamaz ya da bu sektörde ticaret ile uğraşamazlar.

Bu uygulama, 2531 sayılı Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanun ile getirilmiştir. [157] Ancak bu yasal düzenlemenin amaçlanan şekilde uygulanmaması, eleştirileri yoğunlaşmaktadır. [158]

Kurul üyelerine; üyelik sonrası çalışma güvencesi de sunulduğu görülmektedir. Kamu görevlisi iken üyeliğe atananların, görev sürelerinin bitiminde memuriyete giriş şartlarını kaybetmemeleri kaydıyla, üyelikten önceki veya dengi görevlere dönebilmelerinin yolu güvence altına alınmıştır. Ancak bu konuda da farklılıklar ve tereddütler bulunmaktadır. Kurul üyeliği biten kişinin atanacağı kurum konusunda sorunlar çıkmaktadır. Üyeliği sona eren kişinin eski kurumdaki görevine mi atanacağı yoksa üst kurulun ilişkili olduğu bakanlık nezdinde bir göreve mi atanacağı hususu, kuruluş yasalarında yeterince açık hüküm bulunmamasından dolayı belirsizdir. Ülkemizde geçerli olan, atamalarından önce kamu kesiminde çalışan kurul üyelerinin görev sürelerinin dolmasından sonra kamu kesiminde bürokratik bir göreve getirilmesini içeren bu yaklaşım konusunda standart bir düzenleme yapılarak bu konuda yaşanan belirsizlik biran evvel giderilmelidir. [159]

---

[157] Resmi Gazete, 06.11.1981/17480

[158] EMEK, Uğur, a.g.e, s. 172

[159] Bu konuda verilen bir karar ışığında değerlendirme yapılabilir. Danıştay Beşinci Dairesinin temyizen incelediği 2002/1518 esas sayılı dosyasında görüldüğü üzere; görev süresi tamamlandıktan sonra, 2499 sayılı Kanunun 4487 sayılı kanunla değişik 27/4 üncü maddesi uyarınca müktesebine uygun bir göreve atanmak için Sermaye Piyasası Kurulunun ilgili olduğu Devlet Bakanlığına yaptığı başvuru üzerine, atamayı yapacak mercii yönünden Devlet Bakanlığı ve Adalet Bakanlığı arasında tereddüt yaşanmış, atamama işlemine karşı açılan bu davanın görülmesi esnasında ilgili şahıs 16.02.2001 günlü ve 2001/1418 sayılı müşterek kararname ile Başbakanlık Müşavirliği görevine atanmıştır.

Hala esas komisyon olarak Plan ve Bütçe Komisyonunda bulunan Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Yasa Tasarısında 19. madde de bu konuda yaşanan karmaşanın giderilmesi amaçlanmıştır. Anılan madde de; ‘ Kurul başkan ve üyeliklerine atananların kurulda görev yaptıkları sürece önceki görevleriyle olan ilişkileri kesilir. Ancak kamu görevlisi iken üyeliğe atananlar, memuriyete giriş şartlarını kaybetmemeleri kaydıyla, görev sürelerinin sona ermesi veya görevden ayrılma isteğinde bulunmaları ve otuz gün içinde eski kurumlarına başvurmaları durumunda atamaya yetkili makam tarafından bir ay içinde mükteseplerine uygun bir kadroya atanırlar. Atama gerçekleşinceye kadar bunların almakta oldukları her türlü ödemelerin kurul başkan ve üyeliğine seçilip yukarıda belirtilen şekilde görevi sona erenlere, herhangi bir görev veya işe başlayıncaya kadar, almakta oldukları her türlü ödemeler, kurum tarafından verilmeye devam eder. Bu fıkrada belirtilen nedenlerle üyeliği sona erenlere Kurum tarafından yapılacak ödeme üç ayı geçemez.’ denilmektedir.

Yukarıda karar organı olan kurulla ilgili olarak anlattığımız özellikler, bağımsız idari otoritelerin organik bağımsızlığını temin eden yapılardır. Müşterek karar alma mekanizması olan kuruldan bahsettikten sonra bu kurumların yürütme organına geçebiliriz.

2.1.2.2. Yürütme Organı (Başkan)

Bağımsız idari otoritelerde, Kurum Başkanı; karar organının ve yürütme teşkilatının başıdır. Yani Kurul Başkanı aynı zamanda Kurum Başkanıdır. Ülkemizdeki bağımsız idari otorite örneklerinde; Kurum Başkanının genellikle Kurul üyeleri arasından Bakanlar Kurulu tarafından seçilip atanması söz konusudur. İkinci Başkanın ise genellikle Başkana vekâlet etmek üzere; kurul üyeleri arasında yapılan seçim sonucunda belirlendiği göze çarpmaktadır. Kurul üyelerinin seçilip atanmasında farklılık yaratan RTÜK' de ise Kurum Başkanının seçilip atanmasındaki prosedür yine farklılık göstermektedir. Bu Kurumda; Kurul üyeleri, seçim sonuçları Resmi Gazetede yayımlandıktan sonra 15 gün içinde toplanarak kendi aralarından bir Başkan bir de Başkan vekili seçmektedirler.

Kurum Başkanının bağımsız idari otoritelerdeki temel işlevi, karar organının aldığı kararları; Kurumdaki diğer insan kaynakları, kamusal güç ve kamusal kurumlar ile icra etmesi; Kurumda koordinasyonun sağlanması, Kurul toplantılarının gündemini belirlemesi ve toplantıya çağırılması; kurumun dışarıya karşı temsil edilmesidir. [160] Bağımsız idari otoritelerin yönetimi, geleneksel bürokrasinin yönetiminden farklılık göstermektedir. Geleneksel bürokraside olduğu gibi Bakan-Müsteşar- Genel Müdür biçiminde hiyerarşik karar alma ve örgütlenme modeli yoktur. Bu doğrultuda, kurul üyeleri ile Başkan arasında bir hiyerarşik ast üst ilişkisi de yoktur. [161] Yani; Kurum Başkanı, kurulda görev yapan diğer üyelerin idari amiri olmadığı gibi, onların üstü de değildir. Kurum Başkanına geleneksel bürokratik kurumlardaki gibi en üst ve tek karar verici görevi ve yetkisi verilmemiştir. Başkanın diğer kurul üyeleri gibi tek oy hakkı vardır bunun yanında karar ve oylarında tıpkı

[160] KARACAN, Ali İhsan, a.g.e, s. 188

[161] Başkanın uygulamada kurul üyelerinin amiri durumuna dönüşmesi bu kurumların bürokratik yapısının ve işleyişinin kuruluş amacı dışına çıkmasına neden olacaktır. Bunun yanı sıra, bu hata, kurumsal bozulmaya da yol açacaktır. KARACAN, Ali İhsan, a.g.e, s. 105

üyeler gibi bağımsızdır. Bu kurumlarda önemli olan; birden fazla kişinin toplanması, değerlendirme yapması ve karar alması üzerine kurulmuş bir idari modelin benimsenmiş olmasıdır. [162] Ancak, uygulamada; ülkemizdeki bağımsız idari otoritelerin 'Güçlü Başkanlık' sistemine dayandığını ve karar süreçlerine başkanın egemen olduğu görülmektedir.[163]

Bu noktada belirtilmesi gereken bir husus da Kurul Başkanının aynı zamanda Kurum Başkanı olarak Kurumu idare ve temsil etmesinin, uygulamada bazı yetkilerin kullanılmasında duraksama ve tartışmalara yol açmakta oluşudur. Bu durumu yaratan nedenlerden biri, bağımsız idari otoritelerin kuruluş yasalarında görev ve yetkiler düzenlenirken; bazı yasalarda karar mercii olarak 'Kurumun' (örneğin BDDK ve TK); bazılarında ise 'Kurulun' gösterilmiş olmasıdır. (örneğin; RK) Bu soruna neden olan bir diğer etmen ise; bu kurumların kendi kanunlarında başkan ve kurulun yetkilerinin açıkça sayılmamış olmasıdır.

Uygulamada yaşanan bu belirsizlik, kurul-kurum başkan ve üyelerinin yetkilerinin kanunlarında net bir şekilde ayrıştırılmasıyla giderilmelidir. Bu durumdan kurtulmak için; kurum içi yönetimi ile sektör yönetimi ayrımı kriteri benimsenerek, kurum içi yönetimi (kurumun organizasyonu, personelin seçimi, atanması ve her türlü yönetimi, kuruma ilişkin idari ve mali konular) olduğu gibi Kurum Başkanı sıfatı ve kimliğiyle başkanın yetkisine verilmeli; kurul üyeleri ise sadece sektörün regülâsyonuna ilişkin kararlar alabilmelidir. Kısaca; kurum yönetimine ilişkin her türlü karar alma yetkisi Başkanda, sektöre yani asıl görev alanına ilişkin karar alma yetkisi kurulda olmalıdır. [164]

Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Yasa Tasarısında bu durum da dikkate alınmış; mevcut bağımsız idari otoritelerdeki karar organı ile icra organı arasındaki yetkilerin paylaşımı konusundaki belirsizlikleri ve farklılıkları önlemek

[162] KARACAN, Ali İhsan, a.g.e, s. 59
[163] SEZEN, Seriye, 'Türkiye'de…' a.g.m, s. 110
[164] ULUSOY, Ali, 'Bağımsız Kurullar…' , s. 23

amaçlanmıştır. Yine; Başkanın tanımı, sorumluluğu ve bu sorumluluğun sınırları açıkça belirlenmiştir. [165]

[165] Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Yasa Tasarısında; 10. maddede yer alan düzenlemeye bakıldığında kurulun yetkileri daha çok kurumun genel stratejisini belirleme ve sektöre ilişkin kararların alınması olarak tespit edilmiştir. Yine; tasarının 12. maddesinde;' Kurum Başkanı, Kurulun da Başkanıdır. Bu sorumluluk; kurum çalışmalarının yürütülmesini, denetlenmesini, değerlendirilmesini ve gerektiğinde kamuya duyurulması görev ve yetkilerini kapsar ' denilerek Başkanının tanımı, sorumluluğu ve bu sorumluluğun sınırları tespit edilmekte ve mevcut bağımsız idari otoritelerde Başkan tanımına ilişkin farklılıklar giderilmeye çalışılmıştır. Tasarının 13. maddesinde Başkanın görevleri sayılmış ve daha öncesinde de tasarıda kurulun görevleri de sayılarak mevcut durumda kurulla – başkan arasındaki görev ve yetki çatışması önlenmek istenmiştir. Buna göre Başkanın görevleri aşağıdaki gibi sırlanmıştır.

- Kurul toplantılarının gündemini, gün ve saatini belirlemek, toplantıları idare etmek, gündeme alınmayan başvurular hakkında gerekli işlemleri yapmak,
- Kurul kararlarının yayımlanmasını ve tebliğini sağlamak, bu kararların gereğinin yerine getirilmesini temin etmek ve uygulanmasını izlemek,
- Hizmet birimlerinden gelen önerilere son şeklini vererek kurula sunmak,
- Kurulun belirlediği stratejilere, amaç ve hedeflere uygun olarak, kurumun yıllık bütçesi ile mali tablolarını hazırlamak,
- Kurul ile hizmet birimlerinin uyumlu, verimli, disiplinli ve düzenli bir biçimde çalışmasını sağlamak, kurum hizmet birimleri arasında çıkabilecek görev ve yetki sorunlarını çözmek,
- Yıllık faaliyet raporlarını hazırlamak; amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine göre faaliyetlerin değerlendirilmesini yaptırmak ve bunları kurula sunmak,
- Kurumun faaliyet gösterdiği alanda strateji, politikalar ve ilgili mevzuat ile kurum ve çalışanların performans ölçütleri hakkında çalışma ve değerlendirme yapmak,
- Kurumun diğer kuruluşlarla ilişkilerini yürütmek ve kurumu temsil etmek,
- Kurul tarafından atanması öngörülenler dışındaki kurum personelini atamak,
- Kurum başkanı adına imzaya yetkili personelin görev ve yetki alanını belirlemek,
- İdari konulardaki diğer görevleri yerine getirmek.

Bu maddede yine, Başkanın kurula ilişkin olmayan görev ve yetkilerinin bir bölümünü sınırları açıkça belirlemek ve yazılı olmak kaydıyla alt kademelere devredebileceği belirtilmektedir.

Karar organı olan Kurula ise yukarıda da değinildiği üzere daha çok sektör regülâsyonuna ilişkin görevler verilmiş ve bu, tasarıda 10. madde de belirtilmiştir. Buna göre Kurulun görev ve yetkileri de şöyle sıralanmıştır.

- Düzenlemek ve denetlemekle görevli olduğu sektör veya alanla ilgili ikincil düzenlemeleri yapmak ve kararlar almak, sektörde faaliyette bulunanlar arasında ortaya çıkan uyuşmazlıkları çözümlemek üzere arabuluculuk ve uzlaştırıcılık yapmak veya bu konularda hakemleri belirlemek,
- Kurumun ana stratejisini, performans ölçütlerini, amaç ve hedeflerini, hizmet kalite standartlarını belirlemek, insan kaynakları ve çalışma politikalarını oluşturmak, kurumun hizmet birimleri ve bunların görevleri hakkında öneride bulunmak,
- Kurumun ana stratejisi ile maç ve hedeflerine uygun olarak hazırlanan bütçesini görüşmek ve karara bağlamak,
- Kurumun performansını ve mali durumunu gösteren raporları onaylamak,
- Başkanın önerisi üzerine, başkan yardımcıları ve daire başkanlarını atamak,
- Taşınmaz mal alımı, satımı, kiralanması konularındaki önerileri görüşüp karara bağlamak
- Kanunla verilen diğer görevleri yapmak.

2.1.2.3.Hizmet Birimleri

Ülkemizde bağımsız idari otoritelere ilişkin olarak göze çarpan bir diğer husus da; kurucu yasalarında örgütlenme konusunun ya hiç ele alınmaması ya da sadece bu kurumların ana hizmet, danışma ve yardımcı hizmet birimlerinden oluştuğunun belirtilmesidir. Bu yasalarda hizmet birimlerinin yönetmelikle düzenleneceğine vurgu yapılmaktadır. Sonuç olarak, bağımsız idari otoritelerin örgütlenmelerini belirleyen hukuki araç, yönetmeliktir. [166]

Türkiye'deki bağımsız idari otoritelere bakıldığında; karar organı olan kurul dışında bu kurumların Başkanlık çatısı altında ana hizmet birimleri, danışma ve yardımcı hizmet birimlerinden oluştuğu görülmektedir. Bu haliyle; karar organları olan kurullar dışında bu kurumlar, bir bakanlık gibi teşkilatlanmışlardır. Yine; örgütlenmeyi düzenleyen yönetmelikler incelendiğinde hizmet birimlerinin genelde daire başkanlıkları düzeyinde örgütlendiği görülecektir.

Örgütlenme konusunda da bu kurumlara esneklik tanınmış olduğu aşikârdır.

Merkezleri Ankara'da bulunan bağımsız idari otoritelerin, büyük kısmına Ankara dışında da örgütlenme yetkisi verilmiştir. Bu yetki, gerekli yerlerde büro açabilir/teşkilat kurabilir şeklinde taşra ve yurtdışı örgütlenmesini içerecek şekildedir.(Örneğin; SPK, BDDK, TAPDK) Kimi kurumlarda ise bu verilmiş olan yetkinin taşra kuruluşlarıyla sınırlandırıldığı göze çarpmaktadır. (Örneğin; EPDK, TK) Kurucu yasalarında Ankara dışında örgütlenme yetkisinin verilmediği kurumlar da vardır. (Örneğin; ŞK, RK, KİK) [167]

Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Yasa Tasarısında hizmet birimlerine ilişkin yeni düzenlemeler yapılmak istenmiştir. [168]

---

[166] SEZEN, Seriye, a.g.e, s. 174
[167] SEZEN, Seriye, a.g.e, s. 175
[168] Yasa Tasarısında kurumların hizmet birimleri, daire başkanlıkları şeklinde teşkilatlanmış ana hizmet, yardımcı ve danışma hizmet birimleri olarak sayılmış ve daire başkanlıklarının sayısının 10'u geçmemesi gerekliliği belirtilmiştir. İlgili 15. madde kurumların yurt dışı teşkilatı ile RTÜK hariç olmak üzere taşra teşkilatı kuramayacağını ancak kurumların düzenlemekle görevli olduğu alanın yoğun olduğu illerde olmak ve sayısı üçü geçmemek kaydıyla Bakanlar Kurulu kararıyla yurtiçi temsilcilik de açabileceği belirtilmiştir.

Birer kamu kurumu olarak piyasa ve devlet arasında hakem rolü oynayan bağımsız idari otoriteler, [169] yeni devlet yapısının kurumları olarak örgütlenme açısından da geleneksel bürokratik kurumlardan farklılıklar arz etmektedirler. Bu kurumlar; binalarından, iç dizaynına, mobilyalarına kadar devlet dairelerinden son derece farklı bir profile sahiptirler. Bu kurumlar; alışılmış kamu kurumundan çok holding varı bir görünüm sergilemektedirler. [170]

2.1.3. Bütçeleri

Ülkemizde bağımsız idari otoriteleri, diğer kamu kurumlarından farklı kılan ve mali özerkliklerini sağlayan en önemli araç, bütçeleridir.

Siyasetçilerin bütçe kısıntıları yoluyla bu kurumlara müdahale etmesini önlemek, bu kurumların yeterli ve gerekli özerkliğe sahip olabilmelerini sağlamak ve özerkliklerini koruyabilmek adına dünyadaki genel eğilim, bunların bütçelerini kendi hazırlaması gerektiği şeklindedir. [171] Bu durumun istisnası olarak; bağımsız idari otoritelerin ilk çıktığı ülke olan ABD'de bu kurumların bütçeleri, genel bütçe içinde yer almakta ve siyasetçiler, bu ülkede bu durumu, bir baskı aracı olarak kullanabilmektedir. Yine; Fransa'da bu kurumların tüzel kişiliği bulunmaması itibariyle; giderleri genel bütçe içine konulan bir ödenekten karşılanmakta ve elde ettikleri gelirleri de Hazine'ye gelir olarak kaydedilmektedir. [172]

Ülkemizde ise mali özerkliğin bir uzantısı olarak her bağımsız idari otorite kendi bütçesini özerk olarak hazırlamaktadır. Bu kurumların bütçe ve kesin hesapları, karar organları kurulların onayı ile yürürlüğe girmektedir. Bu konuda RTÜK, bir istisna oluşturmakta ve bu kurumun bütçesi, T.B.M.M. bütçesiyle birlikte Plan ve Bütçe Komisyonunda incelenip Genel Kurul'da kabul edilmekte ve dolayısıyla bu kurum genel bütçe içinde kalmaktadır. Ülkemizde; bu kurumların RTÜK haricinde genel bütçe içinde yer almamasının, temel bütçeleme ilkelerinden

[169] BAYRAMOĞLU, Sonay, a.g.e, s. 397
[170] BAYRAMOĞLU, Sonay, a.g.e, s. 398
[171] GÜLER, Mürteza, a.g.e, s. 104
[172] KARACAN, Ali İhsan, a.g.e, s. 54

biri olan bütçenin birliği ilkesinin bozduğu konusunda eleştirileri gündeme taşımaktadır.

Bağımsız idari otoritelerin bütçeleri, özel bütçe türünden olup, özel bütçeli kurumların ise ortak özelliği; gelirlerinin ilgili oldukları sektör tarafından karşılanıyor olmasıdır. Yine; bütçelerini ve muhasebe işlemlerini bu doğrultuda genellikle kendi bütçe ve muhasebe yönetmeliklerine göre düzenlemektedirler.

Bu kurumların kuruluş yasalarında Başbakanlık ya da bir Bakanlıkla ilişkilendirilmelerinin bütçeleri açısından olduğu göze çarpmaktadır. [173]

Mali açıdan özerk olmanın yolu, sadece bu kurumların bütçelerini kendilerinin hazırlamasından geçmemektedir. Bunun yanında, düzenledikleri ve denetledikleri sektörden yeterli gelir kaynağını sağlamaları da gerekir. [174] Nitekim ülkemizde bağımsız idari otoritelerin düzenledikleri ve denetledikleri sektörde yaptıkları faaliyetlerden elde ettikleri ve yasal güvenceye bağlanmış olan gelir kaynakları vardır. Bu gelirler, kurumdan kuruma farklılaşmakla beraber daha çok sayılanlar gibidir. Düzenleme yapılan sektörde faaliyet gösteren özel sektör kuruluşlarının gelirleri üzerinden alınacak olan paylar, düzenleme yapılan sektörle ilgili tescil, izin, lisans, belge, ruhsat, uygunluk belgesi vb. karşılığı alınan harç ve ücretler, idari para cezaları, bağış ve yardımlar, basılı evrak, form ve yayınlardan elde edilecek gelirler ve gerektiğinde genel bütçeden yapılacak yardımlar. Bu kurumlara kendi giderlerini elde ettikleri gelirler vasıtasıyla karşılama imkânının sunulmasında; siyasi iktidarların bu kurumlara ilişkin öznel ve keyfi tavırlarını engelleme çabası yatmaktadır. Bağımsız idari otoritelerin gelirlerinin T.C. Merkez Bankası, bir Türk Bankası ya da Kurulun uygun bulduğu banka veya bankalar nezdinde açılacak hesaplarda toplanması söz konusudur.

Ülkemizde bu kurumların gelirlerinin giderlerini karşılaması, çoğu bağımsız idari otoritenin kuruluş kanununda da açıkça ifade edildiği üzere esastır. Ancak gelirler giderleri karşılamaya yetmez ise; bu kurumlara genel bütçeden yardım

[173] GÖZÜBÜYÜK, Şeref Ali, Türkiye'nin Yönetsel Yapısı, Turhan Kitabevi, 8. Baskı, Ankara, 2004, s. 304
[174] KARACAN, Ali İhsan, a.g.e, s. 55

yapılacağı öngörülmekte ve bu durum, kuruluş kanunlarıyla güvence altına alınmaktadır. Örneğin; RK için ilişkili olduğu Bakanlık bütçesine konulan ödenekten; RTÜK'ün T.B.M.M. bütçesine konulacak ödenekle ve SPK' nın ise Hazine bütçesinden verilecek yardımlarla açığının kapatılması öngörülmektedir. Kanımızca bu yaklaşım, bağımsızlık ve mali özerklik açısından zedeleyici bir durum teşkil etmektedir.

Yine; bu kurumların gelirlerinin giderlerinden çok fazla olması yani kendilerinin aşırı derecede gelir kaynaklarına sahip olması da sakıncalı bir duruma işaret etmektedir. Bu durum, bu kurumların aşırı büyümesine, işlevsellikten uzak çalışmaya başlamasına, harcamalarda kaynakların etkin kullanılamamasına ve doğrudan israfa yol açacaktır. Hatta bu kurumlarda biriken kaynağa merkezi idare bile göz dikecek, kurumların gelirlerine el koymaya başlayacak ve bu kurumların sektörlerine olan maliyeti artacaktır. Bu doğrultuda; bağımsız idari otoritelerden beklenen faydanın görülmesi mümkün olmayacak, bağımsızlıkları ve özerklikleri zedelenecektir. Olması gereken; bu kurumların giderleriyle orantılı (ne daha az ne daha çok) gelir kaynaklarına sahip olmasını sağlamaktır. [175]

Cömert gelir kaynaklarına dayalı bütçeleri ile kamu yönetimimizde ayrıcalıklı kurumlar haline gelen bu kurumların gelirlerinden genel bütçeye pay aktarılması söz konusudur. Özellikle de üçüncü kuşak bağımsız idari otoritelerin kurucu yasalarında, bütçelerine ilişkin sınırlayıcı düzenlemeler getirildiği görülmektedir. [176] Örneğin; TAPDK'ın yıllık gelir ve giderleri arasındaki farkın, Maliye Bakanlığı'nca belirlenecek esaslar dâhilinde genel bütçeye aktarılacağı; EPDK'nın gelir fazlasının ertesi yılın Mart ayı sonuna kadar genel bütçeye aktarılacağı; BDDK'nın 5411 sayılı Bankacılık Kanununun 101. maddesi uyarınca gelir fazlasını izleyen mali yılın Mart ayı içinde genel bütçeye gelir olarak aktaracağı ve hatta kurumun bütçe durumunu göz önünde bulundurarak daha önce de genel bütçeye aktarma yapabileceği; 2813 sayılı Kanunda değişiklik yapan 4502 sayılı Kanunda, gelir fazlasının talep halinde bütçeye devredilmesinin TK' nın görevleri arasında yer alması; RTÜK Kanununda ise Kurulun yıllık bütçesinden harcanmayan miktarların yılsonunda yurt içinde kültür

[175] KARACAN, Ali İhsan, a.g.e, s. 56
[176] SEZEN, Seriye, a.g.e, s. 164- 165

ve tabiat varlıklarının korunması ve ihyası amacıyla Türk Kültür ve Turizm Bakanlığı adına bir kamu bankasından açılan hesaba aktarılacağı, bu hesaptan yapılacak harcamalara ilişkin usul ve esasların yönetmelikle düzenleneceği hükümlerine yer verilmiştir. Diğer kurumların mevzuatlarında ise gelir fazlalarının ne şekilde değerlendirileceğine dair hükme rastlanmamaktadır.

Bu durumda; SEZEN'in de ifade ettiği gibi; bu kurumların gelir fazlası göstermemek için gereksiz harcamalar yapabileceği endişesi gündeme taşınmakla beraber bu düzenlemelerin ne ölçüde sınırlayıcı etki yaratacağı bilinmemektedir. Ancak bağımsız idari otoritelerin hizmet binası, lojman, taşıt, kreş, sosyal tesis temini ile arazi ve arsa alımlarını DPT'den olumlu görüş alınmasına bağlayan YPK kararı [177] ile başlayan ve aşağıda anlatılacağı üzere yapılan başkaca düzenlemeler çerçevesinde, AKP iktidarının bu kurumların harcamalarını kontrol altında tutmaya çalıştığı görülmektedir. [178]

Ülkemizde bağımsız idari otoritelerin bütçeleri konusunda tartışma konusu olan diğer bir husus ise bu kurumların gelir kaynaklarından birinin idari para cezalarının olmasıdır. Örneğin, 4628 sayılı Kanuna göre EPDK' nın elektrik piyasasına ilişkin olarak gelir kaynaklarından birini, Kurul tarafından verilen idari para cezalarının %25'i oluşturmaktadır. Yine; 2499 sayılı Kanunda da; SPK' nın tüm giderlerinin emrinde kurulacak özel bir fondan karşılanacağı belirtildikten sonra gelir kaynakları arasında menkul kıymetlerin işlem gördüğü borsalar ve TSPAKB tarafından verilecek idari para cezaları sayılmıştır. Bunun yanı sıra; ŞK' da tahsil edilen idari para cezalarının %10'unun kurumun özel hesabına aktarılacağı, geri kalan kısmın ise bütçeye gelir yazılmak suretiyle Hazine hesaplarına intikal ettirileceği öngörülmekte; TK ve RTÜK'te ise kurul tarafından uygulanacak idari para cezalarının hepsinin Kurumun özel hesabına aktarılacağını düzenleyen hükümler bulunmaktadır.

Cumhurbaşkanı, 3984 sayılı RTÜK Yasasında değişiklik yapan 4976 sayılı Kanunu T.B.M.M.'ne gönderme gerekçesinde; 'Üst Kurulun gelirleri arasında

[177] YPK' nın 2003 Yılı Programı ve Mali Yılı Bütçesi Makro Çerçeve Kararı, Resmi Gazete, 24.01.2003/25003
[178] SEZEN, Seriye, a.g.e, s. 165

gösterilen idari para cezaları, Üst Kurulca verilen para cezalarıdır. Bu durum, üst kurulun idari para cezası verirken yanlı ve keyfi davranabileceği kuşkusuna neden olabilecektir. Para cezalarının çok yüksek tutarda olması ve alt üst sınırları arasındaki genişlik bu kuşkuyu daha da artıracaktır' demektedir. [179] Anayasa Mahkemesi de RTÜK tarafından verilen idari para cezaları aleyhine yargı yoluna başvurulduğu takdirde tespit edilecek ceza miktarına sınır getirilmesine ilişkin düzenleme hakkında 12.06.2002 tarih ve E:2002/97, K:2002/9 sayılı kararı ile yürürlüğü durdurma kararı vermiştir.

Ülkemizde bağımsız idari otoriteler, uyguladıkları idari para cezaları ile 'ne kadar çok ceza, o kadar çok gelir' endişesini, kamuoyuna taşımakta; kurumların kararlarının yansızlığı ve denetlediği sektörden bağımsızlıklarına ilişkin kuşku uyanmaktadır. [180] Yine; bu kurumların idari para cezası vermesinin, Hukuk Devleti ilkelerine ters düştüğü ve Devletten daha üstün tüzel kişilik bulunamayacağı hususunda eleştirilere neden olmaktadır.

5326 sayılı Kabahatler Kanununa [181] göre; 01.06.2005 tarihinden önce yürürlüğe giren tüm kanunlarda yer alan idari para cezaları hakkında Kabahatler Kanunun genel hükümlerinin uygulanması esastır. Bu kanunda Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar olarak isimlendirilmiş olan bağımsız idari otoriteler de 5326 sayılı Kanunla getirilen genel esaslara uymak kaydıyla idari para cezası vermeye yetkili tüzel kişiler arasında sayılmışlardır.

Mali özerkliğin sağlanmasına yönelik olarak bu kurumların kuruluş yasalarında Muhasebeyi Umumiye Kanunu, Devlet İhale Kanunu, Sayıştay Kanunu ve Harcırah Kanunlarından muaf oldukları söylenmektedir.[182] Bu durum onlara

---

[179] T.C. Cumhurbaşkanlığı Makamının 18.06.2001 Günlü, 39- 18/ a -1- 2001- 427 sayılı Vetosu
[180] SEZEN, Seriye, a.g.e, s. 164
[181] Resmi Gazete, 01.06.2005/ 25772
[182] İlerde daha ayrıntılı bahsedileceği üzere; 2002/31 esas sayılı ve 2002/58 karar sayılı, 25.06.2002 tarihli Anayasa Mahkemesi kararı ile 4743 sayılı Kanunun 7. maddesinin birinci, üçüncü ve dördüncü fıkraları iptal edilmiştir. Bu iptal kararı 14 Mart 2006 tarihli ve 26108 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu doğrultuda artık bağımsız idari otoritelerin Harcırah Kanunu, Muhasebe-i Umumiye Kanunu, Sayıştay Kanunu ve İhale Kanununa tabi olmaması hükmü kaldırılmıştır. Bu hüküm, mali özerklikle doğrudan ilgilidir.

serbest hareket imkânı tanımaktadır. [183] Ancak; Başbakanlık tarafından her yıl yinelenen Tasarruf Genelgelerine mali açıdan özerk olmalarına rağmen bağımsız idari otoriteler dâhil edilebilmekte ve bu kurumların harcama serbestîsi kısıtlanabilmektedir.[184] Diğer yandan; RK' nın Başbakanlığın yurtdışı geçici görevlendirmelerin zorunlu haller dışında durdurulması ve Başbakanlığın iznine tabi tutulmasını öngören bir genelgenin kapsamına bağımsız idari otoriteleri alması üzerine; RK Başbakanlığa bir yazı göndererek kurumun mali ve idari özerkliğe sahip olduğunu ve yurt dışı geçici görevlendirmelerinde Başbakanlıktan izin almalarının Kanundan doğan özerkliklerine aykırı bir hareket olduğunu ve zaten genelgenin kurumlarını kapsamadığını belirterek itiraz etmesi üzerine; Başbakanlık, Danıştay'dan görüş istemiş ve verilen görüşte; 'Devlet harcamalarında tasarrufa gidilmesini öngören bu genelgenin idare yapısına dâhil bir kamu kurumunun özerkliğini zedeleyeceğinden bahsedilmesi mümkün değildir' denmiştir. [185] Yine; yeni ihale yasası olan 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 2. maddesinde bağımsız idari otoritelerin de kapsam içine alındığı görülmekte ve aynı Kanunun 68. maddesi ile 2886 sayılı Kanunun muafiyet hükümlerinin uygulanamayacağı öngörülmektedir. Böylece bağımsız idari otoritelerin ihtiyacı olan mal ve hizmet alımlarında serbest hareket imkânı sınırlandırılmaktadır.

Mali ve idari özerkliğin diğer bir boyutu da; bu kurumların personeline sağlayacağı ücret ve mali konularda serbesti sahibi olmalarıdır. Bu olanakları olmazsa; bütçelerinin özerk olmasının ve kendi gelir kaynaklarına sahip olmalarının bir anlamının olmayacağı söylenebilir. [186] İşte bu doğrultuda; bu kurumlarda çalışanlara diğer kamu kurumlarında çalışanlardan daha yüksek ücret ödenmesi söz konusu olmuş ve bu durum, kamuoyunda sürekli eleştirilen konulardan biri halini almıştır.

Bağımsız idari otoriteler, işlerini iyi yapabilmek için nitelikli çalışanlara-uzmanlara ihtiyaç duymaktadırlar. Bu kurumlar, düzenledikleri ve denetledikleri

---

[183] KARACAN, Ali İhsan, a.g.e, s. 57
[184] KARACAN, Ali İhsan, a.g.e, s. 58
[185] Danıştay 1. Dairesi, Esas No. 2002/156, Karar No. 2002/167 sayılı ve 24.10.2002 günlü istişare kararı.
[186] KARACAN, Ali İhsan, a.g.e, s. 57

sektörün önünde gitmek ve ona rehberlik etmek zorunda olduklarından uzman personel ihtiyacının karşılanması ve bu personele böyle mali haklar verilmesi gereklidir. Ancak; burada gözden kaçırılmaması gereken, kamu ve özel kesimdeki ücretlerin düzeylerini, ilişkide oldukları sektörlerdeki mali haklarının genel düzeyini ve ülkenin ekonomik koşullarını dikkate almaktır. [187] Bu kurumlarda çalışanlara sağlanan ücret ve mali haklar açısından kamu kesiminde eş değer görevler arasındaki dengenin sağlanması, eşit işe eşit ücret ilkesi gereği zorunludur. [188]

Personelin mali hakları konusunda süregelen tartışmalar neticesinde; 631 sayılı kanun hükmünde kararname ile üst kurul üyeleri dâhil tüm personelin ücretlerini belirleme yetkisi Bakanlar Kurulu'na tanınmıştır. Yine; 4734 sayılı Kamu İhale Kanununda önemli değişikler yaratan 4761 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun [189] ile özel kanunlarla kurulan kamu tüzel kişiliğini ve idari, mali özerkliği haiz olarak kurulmuş veya 31.12.2006 tarihinden sonra kurulacak kurul, üst kurul, kurum ve kuruluşların Başkan ve üyelerinin aylık ücretleri ile mali ve sosyal yardımlarının bu üst kurul, kurum ve kuruluşların fonksiyonları, ücret adaleti dikkate alınarak Bakanlar Kurulu tarafından belirleneceği söylenerek, ücret konusunda bu kurumlara hareket sınırlaması getirilmiştir.

KARACAN' ın da ifade ettiği gibi; bağımsız idari otoritelerin bütçe ve finansal konularda özerk olmaları, hem görevlerini etkin biçimde yerine getirebilmeleri hem de bağımsızlıkları açısından son derece önemlidir ve personele verilecek ücretlerde dâhil olmak üzere serbestçe hareket etme olanağı mali konular açısından sağlanmalıdır. Aksi takdirde mali açıdan özerkliği olmayan bir kurumun idari açıdan bağımsız olması beklenemez. [190] İdari açıdan bağımsızlık sağlanan ve merkezden bu kadar uzak tutulan bu örgütlerin mali açıdan da merkeze olan mesafesi korunmalıdır. Çünkü mali özerklik olmaksızın bu kurumların görevlerini ifa etmesi mümkün olamaz. İdari açıdan bağımsızlık, mali açıdan da yeterli oranda desteklenmez ise anlamı yitirecektir. Bir anlamda; idari bağımsızlığa işlevsellik

[187] KARACAN, Ali İhsan, a.g.e, s. 57- 58
[188] DÖNMEZ, Etfal, a.g.m, s. 70
[189] Resmi Gazete, 22.06.2002/ 24793
[190]KARACAN, Ali İhsan, a.g.e, s. 56, Karşı Görüş için Bkz. TAN, Turgut, 'Bağımsız İdari Otoriteler ve Düzenleyici …' a.g.m, s. 20

katan mali özerkliktir. [191] Ancak bu kurumlara tanınması gereken mali özerklik, keyfilik ve kuralsızlık anlamına gelmemelidir. Tam tersine bu konu çok sıkı ve ayrıntılı olarak önceden belirlenmiş kurallara bağlanmalıdır. Bağımsız idari otoritelerin bütçe ve finansal konuları çok titiz biçimde düzenlenmelidir. Aksi halde, amaçlanan mali özerklik, savurganlık haline dönüşebilir. [192] Yani; bu kurumların bütçelerine ilişkin sürdürülen bu tartışmaların son bulması için bu kurumların kaynaklarının elde ediliş ve harcamalarının yapılış usullerinin açık biçimde düzenlenmesi; bu doğrultuda; harcamalarının gerçekçi bir bütçe ihtiyacı çerçevesinde yapılması gerekmektedir.[193]

Ülkemizde; son yıllarda hız kazanan reform hareketlerinin bir yansıması da; kamu mali yönetimine olmuştur. Bu doğrultuda; kamu mali yönetiminde, bağımsız idari otoriteleri de kapsayacak biçimde değişiklikler yaşanmaktadır.

Uluslar arası standartlara ve AB normlarına uygun bir kamu mali yönetimi oluşturulması amacıyla ve Ulusal Program çerçevesinde hazırlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 10.12.2003 tarihinde kabul edilmiş, 24.12.2003 tarihli, 25326 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Bu kanunun kabulü ile kamu maliyesi yeniden yapılandırılmış ve Kanun, kapsamına bağımsız idari otoriteleri de alarak; bütçeleri ile ilgili önemli değişiklikler öngörmüştür. Kanunun 2. maddesinde; Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların, bu Kanunun sadece 3, 7, 8, 12, 15, 17, 18, 19, 25, 42, 43, 44, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 68, 76 ve 78. maddelerine tabi olduğu belirtilmiştir. Kanunun 3. maddesi; bağımsız idari otoritelerin merkezi yönetim kapsamında kamu idareleri arasında sayıldığı ve merkezi yönetim kapsamındaki kurumların ekli I, II, III sayılı cetvellerde yer alan kamu idareleri olduğunu ve bağımsız idari otoritelerin söz konusu Kanunun III sayılı cetvelinde yer alan kurumlar olduğunu ve 12. madde de merkezi yönetim bütçesinin bu Kanuna ekli I, II, III sayılı cetvellerde yer alan kamu idarelerinin bütçelerinden oluştuğunu belirtmektedir. Ayrıca bu madde de; ‘Düzenleyici ve denetleyici kurum bütçesi; özel

[191] KAYA, Tolga, a.g.e, s. 16
[192] KARACAN, Ali İhsan, a.g.e, s. 56- 57
[193]EMEK, Uğur, a.g.e, s. 176

kanunlarla kurul, kurum ve üst kurul şeklinde teşkilatlanan ve bu Kanuna ekli III sayılı cetvelde yer alan her bir düzenleyici kurum bütçesi' olarak tanımlanmaktadır.

Bu yeni düzenleme ile birlikte bütçe sınıflandırmasında daha önce olmayan mahalli idareler, sosyal güvenlik kuruluşları, özel bütçeli kurum ve kuruluşlar ile bağımsız idari otoritelerin de bütçeleri merkezi yönetim bütçesine dâhil ediliyor. Kısacası; yeni bütçe tanımı, kamu sektörünün tümünü içeriyor. Kendi bütçelerini kendileri hazırlamakta olan bağımsız idari otoriteler, merkezi yönetim bütçesi içinde yer alıyorlar.[194]

Öte yandan, bu Kanunla birlikte çok yıllık bütçeleme anlayışı getirilmeye çalışılmakta ve Kanunun 15. maddesinde merkezi yönetim bütçe kanunun kapsamı ile ilgili olarak 'Merkezi yönetim bütçe kanununda; yılı ve izleyen iki yılın gelir ve gider tahminleri, varsa bütçe açığının veya fazlasının tutarı, açığın nasıl kapatılacağı veya fazlanın nasıl kullanılacağı, vergi muafiyeti, istisnası ve indirimleri ile benzeri uygulamalar nedeniyle vazgeçilen vergi gelirleri, borçlanma ve garanti sınırları, bütçelerin uygulanmasında tanınacak yetkiler, bağlı cetveller, mali yıl içinde gelir ve giderlere yönelik olarak uygulanacak ve kısmen veya tamamen uygulanamayacak hükümler yer alır. Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin her birinin gelir ve gider tahminleri, merkezi yönetim bütçe kanunda ayrı bölüm veya cetvellerde gösterilebilir.' şeklinde hüküm bulunmaktadır. Kanunun 17. maddesinde; genel bütçe gelir teklifinin Maliye Bakanlığı'nca, diğer bütçelerinin gelir tekliflerinin ilgili idarelerce hazırlanması öngörülmektedir. Bu doğrultuda; bağımsız idari otoritelerin kendi gelir tekliflerini kendilerinin hazırlayacağı anlaşılmaktadır. Yine; aynı kanun maddesinin son bendinde düzenleyici ve denetleyici kurumların bütçelerini, üç yıllık bütçeleme anlayışı, stratejik planları ve performans hedefleri ile kurumsal, işlevsel ve ekonomik sınıflandırma sistemine göre hazırlamaları öngörülmüştür. Madde 18'de ise merkezi yönetim bütçe kanun tasarısı ile milli bütçe tahmin raporu, mali yılın başından en az yetmiş beş gün önce Bakanlar Kurulu tarafından T.B.M.M.'ye sunulacağı söylenmekle beraber, aynı maddeye sonradan eklenen ibare ile düzenleyici ve denetleyici kurumların bütçelerini, T.B.M.M. ve Sayıştay ile Eylül ayı

[194] KUMCU, Ercan, 'Yeni Bütçe Tüm Devlet Organlarını Kapsıyor', www.hurriyetim.com.tr/yazarlar/3416116_p.asp, Erişim Tarihi. 25.10.2005

sonuna kadar doğrudan T.B.M.M.'ye bir örneğinin de Maliye Bakanlığı'na göndermeleri öngörülmektedir. Bu maddeyle; Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda öngörülen ve daha önce de bağımsız idari otoritelerin bozduğu ifade edilen bütçenin birliği ilkesini uygulamak için bu kurumların bütçelerinin Bütçe Kanunu ile birlikte T.B.M.M. onayından geçmesi hükmü getirilmiş oluyor.

Bu Kanunun 78. maddesinde; bağımsız idari otoritelerin üçer aylık dönemler itibariyle oluşacak gelir fazlalarının her üç ayda bir izleyen ayın on beşine kadar genel bütçeye aktarılacağı öngörülüyor.

Bu düzenlemeye göre; bağımsız idari otoritelerin gelir fazlalarına Hazine el koyabilecek ve bu kurumlar her yıl sıfırdan başlayacaklar. Bu uygulama devletin gelir elde etme felsefesine aykırı olduğu ve bağımsız idari otoriteleri bir vergi dairesi gibi görmesi anlamına gelmesi hususunda eleştiriliyor. [195]

Bu Kanunda öngörülen mali yönetim ve kontrol sistemine uyum sağlanması amacıyla Kanun kapsamındaki idareler tarafından yapılacak değişikliklerin en geç, 31.12.2007 tarihine kadar yapılması gerektiği öngörülüyor. Nitekim bağımsız idari otoritelerin bu uyum çalışmalarına başladığını görmek mümkündür. Kamu reformu çalışmalarına paralel olarak 01.11.2005 tarih ve 25983 (mükerrer) sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 5411 sayılı Bankacılık Kanunu ile BDDK'nın 5411 sayılı Kanunda ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde kendisine tahsis edilen mali kaynaklarını görev ve yetkilerinin gerektirdiği ölçüde, kendi bütçesinde belirlenen usul ve esaslar dâhilinde serbestçe kullanacağı; kurumun gelirlerinin giderlerini karşılamasının esas olduğu ve kurum bütçesinin 5018 sayılı kanun hükümlerinde belirlenen usul ve esaslara göre hazırlanacağı ve kabul edileceği söylenmektedir.

Hala esas komisyon olarak Plan ve Bütçe Komisyonunda bulunan Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısında da; bu kurumların gelirlerinin giderlerini karşılamasının esas olduğu belirtilerek; bütçelerinin 5018 sayılı Kanun hükümlerinde belirlenen usul ve esaslara göre

[195] KUMCU, Ercan, a.g. m

hazırlanacağı, gelirlerinin bir bankada açılacak hesapta toplanacağı, gelirleri ile giderlerinin arasındaki olumlu farkın kurum bütçesinde öngörülen harcamalar dikkate alınarak her üç ayda bir en geç izleyen ayın on beşine kadar Hazine'ye aktarılacağı, gereken durumlarda genel bütçeden kuruma aktarma yapılabileceği öngörülüyor.

2.1.4. Personel Rejimleri

Ülkemizde; bağımsız idari otoriteler, insan gücü kaynağı açısından da ayrıcalıklı bir konuma sahip bulunmaktadırlar. Bu ayrıcalıkları; kadroların ihdası, iptali ve değiştirilmesinde; istihdamın türünde ve personellerinin sahip olduğu mali ve sosyal haklar doğrultusunda öne çıkmaktadır. Başka bir deyişle; bu kurumlar, personel istihdamı noktasında diğer kamu kurum ve kuruluşlarının tabi olduğu bağlayıcı kurallardan geniş ölçüde özerktirler. [196]

Bu kurumları, kamu personel sisteminden farklılaştıran unsurlardan biri; yukarıda da ifade ettiğimiz üzere kadrolama süreçleridir. Kadroyu, bir hizmetin örgütlenmesinin ve kamusal istihdamın ön koşulu olarak tabir edebiliriz. Kadrolama süreci ise; kadroların ihdas edilmesi, gerekiyorsa iptal edilmesi ve boş veya dolu kadroların belirtilen kurallara uyularak sınıf, unvan veya derecelerinin değiştirilmesini kapsamaktadır. [197]

Kamu personel sistemimizde kadrolar, kurumlara tahsislidir. Nitekim Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esaslarını Belirleyen 3046 sayılı Kanunun 20. maddesinde; bakanlık merkez, taşra ve yurt dışı teşkilatı ile bağlı ve ilgili kuruluşların kurulma işlemlerinin kadro alınması ile tamamlanacağı belirtilmiştir. Yine, Türk kamu personel sisteminde kadroların ihdas, iptal ve değişiklikleri 13.12.1983 tarih ve 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname uyarınca yapılmaktadır. 190 sayılı KHK; kamu kurumlarının kadro tekliflerinin Devlet Personel Dairesi Başkanlığı ve Maliye Bakanlığı'nca incelenerek bu kurumların görüşleri ile birlikte ilgili Bakanlık tarafından kanun taslağı olarak Başbakanlığa sunulacağını ve il özel idaresi ve belediyelerin kadrolarının dışında

[196] SEZEN, Seriye, a.g.e, s. 166
[197] EREN, Özgül, a.g.e, s. 78- 79

kalan kadroların ihdasının kanunla yapılacağını söylemektedir. Mahalli idarelerin kadrolarının ise Bakanlar Kurulu kararı ile ihdas edileceğini hüküm altına almaktadır. Yine; boş kadro değişiklikleri ile dolu kadro derece değişikliklerinin de Bakanlar Kurulu kararı ile yapılması söz konusudur.

Bağımsız idari otoritelere, genel ve katma bütçeli kurumlardan farklı olarak bu konuda geniş bir serbestlik tanındığı görülmektedir. Bunlardan ŞK ve TK' nın kadroları kanunla ihdas edilirken, kadro değişiklikleri ŞK' da kurul kararı ile TK da ise; Devlet Personel Başkanlığı'nın görüşü alınarak Bakanlar Kurulu tarafından yapılmaktadır. Yine; RTÜK' de kadro cetvelleri her yıl kurul bütçesine eklenerek T.B.M.M.'ye sunulur, bu kurumun kadroları Bütçe Kanunu ile onaylanarak yürürlüğe girer. KİK, EPDK ve TAPDK'ın kadroları, Bakanlar Kurulu tarafından ihdas edilir; kadro değişiklikleri ise bu kurumlarda kurul kararı ile gerçekleştirilir. SPK' da ise kadro ihdası ve değişiklikleri, 4487 sayılı Kanunun getirdiği yeni düzenleme uyarınca; 01.01.2005 tarihinden itibaren Bakanlar Kurulu tarafından gerçekleştirilmeye başlanmıştır. [198] RK, bu konuda en geniş yetki sahibi olan bağımsız idari otoritedir. 4054 sayılı Kanunda; Kurulun, ihtiyaca uygun kuruluş ve kadro statülerinin düzenlenmesinde serbest olduğu ve kadroların iptali ve ihdasının kurul tarafından yapılacağı söylenmektedir. 5411 sayılı Bankacılık Kanunu uyarınca BDDK' nın kadro, unvan ve derecelerinin değiştirilmesi ile bu kadroların kullanılmasına ilişkin esas ve usulleri belirlemeye Kurul yetkilidir.

Bağımsız idari otoritelerdeki personel alımı da kamu personel sistemimiz açısından farklılıklar içermektedir. Bu kurumlarda personel alımı, kurul kararı ile yapılacak yazılı ve/veya sözlü sınavla olmaktadır. Kurumlardaki meslek ve idari personelin yeterlilik ve yarışma sınavları, nitelikleri ile çalışma usul ve esasları ile ilgili diğer hususlar kurul tarafından çıkarılacak yönetmeliklerle belirlenir. Bu kurumlar, merkezi sınav olan KPSS sınav sonuçları, A grubu kadrolar niteliğinde meslek personeli alımlarında ön eleme sınavı sonucu olarak kullanır ve ardından kendi belirledikleri puan sınırı içinde kalan başvuruları kabul edip, yazılı ve sözlü sınav uygularlar. B grubu kadrolar olan ve merkezi olarak yerleştirme yapılan

[198] Daha öncesinde Kurulun teklifi üzerine Maliye Bakanlığı tarafından yapılmaktaydı.

kadrolar için ise, bağımsız idari otoriteler açısından böyle bir zorunluluk bulunmamaktadır. Bu kurumlar, merkezi personel alımları açısından da ayrıcalıklı konumdadırlar, sistemden yararlanıp yararlanmamak kendi takdirlerine bırakılmıştır.

Bağımsız idari otoriteler için personel alımında kullanılan diğer yöntem ise, naklen atamadır. Bu kurumların kuruluşu esnasında özellikle kamu kurum ve kuruluşlarından bu yolla büyük çapta personel alımı gerçekleştirilmiştir. Örneğin; BDDK oluşturulurken daha önce Hazine Müsteşarlığı ve Merkez Bankası bünyesinde bulunan, bankacılık sektörünün gözetim ve denetiminden sorumlu kamu birimlerinin yanı sıra DPT ve Maliye Bakanlığı'ndan naklen atama yoluyla personel alınmıştır.

Bu durum, kamuoyunda yoğun eleştiri konularından biri olmuştur. Öyle ki; kurumlar, kuruluş aşamasında kendilerine tanınan yetki doğrultusunda personel alımında kariyerden gelmeyen ve yeterli niteliklere haiz olmayan çok sayıda kişi istihdam etmişlerdir. Yine; kurullara tanınan yetkiler çerçevesinde, personel alımını keyfi kurallara göre gerçekleştirdikleri ve akraba-eş-dosta istihdam yaratılarak; saygınlık sahibi olması gereken bu kurumların arpalık haline dönüştürüldüğü noktasında eleştiriler bulunmaktadır. [199] Bu eleştirileri önlemek ve iyi işleyen bir personel rejimi yaratmak için; bu örgütlerin kurulması esnasında kamuya ait diğer birimlerden yatay geçiş konusunda sayı az tutulmalı ve nitelikli personel alımı noktasında objektif kıstaslar mutlaka benimsenmelidir. Kurumların asıl kadrolarını; kurumun kendi açtığı sınav veya sınavlarla belirleyip kariyer elemanlarından oluşturmak gerektiği unutulmamalıdır. [200] Çünkü bu kurumların görev konuları, klasik kamu hizmetlerine oranla daha teknik ve bilimsel nitelik içermekte dolayısıyla bu kurumların işlevselliği için buralarda iyi yetişmiş, aranılan dallarda uzman olan kimselerin görevlendirilmesi gerekmektedir.

Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Yasa Tasarısında da; kurumların ana hizmet birimlerinde uzmanlık gerektiren işlerde meslek personelinin çalıştırılmasının esas olduğu, ana hizmet, danışma ve yardımcı hizmet birimlerinde

---

[199] KÜÇÜKŞAHİN, Şükrü, 'Üst Kurullar Cumhuriyeti', www.ntvmsnbc.com/news/64488.asp, 16.01.2002, Erişim Tarihi: 19.01.2004

[200] ULUSOY, Ali, 'Bağımsız Kurullar…', a.g.m, s. 24

istihdam edilecek personelinin niteliklerinin Başkanın teklifi üzerine kurulca belirleneceği ve meslek personeli unvanına sahip olmayan personelin oranının kuruluş kanunu ekinde yer alan toplam kadro sayısının yüzde otuzunu geçmeyeceği öngörülmektedir. Yine; meslek personelinin uzman ve uzman yardımcıları ile bankalar yeminli murakıpları ve yardımcılarından oluştuğu; bu meslek personelinin kuruluş kanunlarında görülen usul ve esaslar dâhilinde Kurum tarafından yapılacak olan merkezi yarışma sınavı ile belirleneceği ifade edilmektedir.

Bu kurumlardaki istihdam türüne bakılacak olursa; kurumların asli ve sürekli görevlerinin sözleşmeli personel eliyle yürütülmesinin genel ilke olduğu görülecektir.[201] Öyle ki; RK, KİK, TK, EPDK ve TAPDK Kanunlarında; kurum hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli hizmetlerin sözleşmeli olarak istihdam edilecek personel eliyle yürütüleceği; personelin ücret ve mali haklar dışında 657. sayılı DMK' ya tabi olduğu hususlarına yer verilmektedir. Buna karşılık; 2499 sayılı Kanunda SPK için, Kurulun asli ve sürekli hizmetlerinin Kurulca atanacak memurlar eliyle yürütüleceği, gerektiğinde sözleşmeli uzman çalıştırabileceği söylenmektedir. Yine; 4634 sayılı Kanunda ŞK personelinin 1475 sayılı İş Kanunu hükümleri doğrultusunda istihdam edileceği ve 3984 sayılı Kanunda da RTÜK personelinin TRT personeline uygulanan hükümlere tabi olduğu belirtilmektedir. Son olarak; 5411 sayılı Bankacılık Kanunu ile kamu reformu çalışmalarına paralel olarak BDDK'nın personel sistemi ve statüsünün yeniden tanımlandığı görülmektedir. Kurum çalışanlarının tamamı, 31 Ekim 2005 tarihine kadar mülga 4389 sayılı Bankalar Kanunu uyarınca sözleşmeli statüde istihdam edilmekte iken 5411 sayılı Kanun ile personelin istihdam şekli değiştirilmiştir. Bu kanun uyarınca; başkan yardımcıları, daire başkanları, müdürler, başkanlık müşavirleri ile bankalar yeminli murakıpları ve yardımcıları, hukuk uzman ve yardımcıları ile bilişim uzman ve yardımcılarından oluşan meslek personeli kadro karşılığı sözleşmeli statüde istihdam edilmeye başlanmış, kadro karşılığı sözleşmeli statüdeki personel, ücret ve mali sosyal haklar dışında diğer personel ise her türlü hak ve yükümlülükler yönünden 657 sayılı DMK' ya tabi kılınmıştır.

[201] SEZEN, Seriye, a.g.e, s. 168

Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Yasa Tasarısında da; kurum başkan ve yardımcıları, daire başkanları, başkanlık müşavirleri ile meslek personelinin kadro karşılığı sözleşmeli olarak istihdam edileceği ve kadro karşılığı sözleşmeli (idari sözleşme) çalışan kurum personelinin ücret, mali ve sosyal haklar dışında; kadrolu diğer personelin ise her türlü hak ve yükümlülükler yönünden 657 sayılı DMK' ya tabi olması öngörülmektedir.

Bağımsız idari otoritelerle ilgili en büyük tartışma konusu; bu kurumlarda çalışan personel ile kurul üye ve başkanlarına tanınan mali ve sosyal haklardır. Bu kurumlarda ücret rejimi, aşağıda da ayrıntılarıyla anlatılacağı üzere; genel rejimden ayrılmış ve esnekleşmiştir. Kurul başkan ve üyeleri ile personele ayrıcalıklı ve yüksek mali imkânlar sunulmaktadır. Yani, bu kurumların mensupları, diğer kamu kurum ve kuruluşlarına oranla bariz avantajlı durumdadırlar. Bu nedenle kurul üyeliği ve personel kadroları doğrultusunda bu kurumlar, adeta bir cazibe merkezine dönüşmüşlerdir. [202]

Bağımsız idari otoritelerde genel ilke; kurul başkan ve üyelerinin ücretlerinin Bakanlar Kurulu tarafından, kurum personelinin ücretlerinin ise Kurul Başkan ve üyeleri tarafından tespit edilmesidir. Örneğin; RK' da Kurul Başkan ve üyelerinin ücretleri, Kurumun ilgili olduğu Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın teklifi ile Bakanlar Kurulu tarafından belirlenmektedir. Kurum personelinin ücretleri ise Kurum Başkanının teklifi üzerine Kurul tarafından belirlenmektedir. Yine; bağımsız idari otoritelerde; Kurul Başkan ve üyeleri ile Kurum personeline ücret dışında verilen mali haklar ve ödenekler, karar organı olan kurullara bırakılmış olduğunu. Bu haklar, kurumdan kuruma değişiklik gösterdiğini belirtmek de fayda vardır.

Önceleri; Kurul Başkan ve üyelerinin ücretlerinin hesaplanmasında, genellikle 'en yüksek devlet memurunun her türlü ödemeler dâhil ücretlerinin iki katını geçmemek üzere Bakanlar Kurulu tarafından belirlenecek tutar' esas alınırken; kamuoyunda bu kurumların yüksek mali imkânlar sunmasının eleştirilere konu olmasıyla birlikte önce 1999 yılında SPK Başkanının ücret hesaplaması en yüksek devlet memuruna yapılan ödemeler toplamının iki katından, bir katına indirilmiştir.

[202] ULUSOY, Ali, 'Bağımsız Kurullar…', a.g.m, s. 24

Ardından 2001 yılında 631 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Mali ve Sosyal Haklarında Düzenlemeler ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin [203] 14. maddesi ile bu kurumlarda görevli personele yapılan 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 toplamının (ortalama ücret toplamı) 657 DMK' ya tabi en yüksek Devlet memuruna her ne ad altında olursa olsun fiilen yapılan mali ve sosyal hak niteliğindeki her türlü ödemeler dâhil bulunacak toplamının altı aylık net ortalamasına (ortalama kanuni ücret tavanı) geçemeyeceği öngörülmüş, Bakanlar Kurulu'nun kapsama dâhil kuruluşlarda uygulanacak ortalama ücret toplamı üst sınırını, kanuni ücret tavanını geçmemek üzere belirlemeye yetkili olduğu hükme bağlanmıştır. Bunun yanında bu KHK ile Bakanlar Kurulu'na bu kurumların kurul başkan ve üyelerine yapılan ortalama ücret toplamı ile en yüksek devlet memuruna yapılan ortalama kanuni ücret tavanı arasındaki farkı 31.12.2006 tarihine kadar aşamalı olarak azaltmaya yönelik tedbirler alma, bağımsız idari otorite personeli için daha düşük oranlarda artış yapmaya ya da artış oranlarını farklı tarihlerde uygulama yetkisi de verilmiştir. Böylece; bu kurumların personelinin aldığı ücretlerin 2006 yılı sonuna kadar diğer kamu personelinin ücretlerine uyumlu hale getirilmesi amaçlanmıştır. [204] 2006 yılı için 'ortalama ücret toplamı üst sınırı' birinci altı ay için 4.150 YTL, ikinci altı ay için ise 4.250 YTL olarak tespit edilmiştir. [205]

Yine; daha öncede belirttiğimiz üzere; 4734 sayılı Kamu İhale Kanununda önemli değişiklikler yapan, 4761 sayılı kanun ile bağımsız idari otoritelerin başkan ve üyelerinin aylık ücretleri ile mali ve sosyal hak ve yardımlarının bu kurumların fonksiyonları, ücret adaleti dikkate alınarak Bakanlar Kurulu tarafından yapılacağı söylenerek, bağımsız idari otoritelerin ücret konusundaki serbestîleri önemli derecede sınırlandırılmıştır.

---

[203] Resmi Gazete, 13.07. 2001/ 24461
[204] EMEK, Uğur, a.g.e, s. 177
[205] 2002/3729 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, madde 2. (Değişik: 27.12.1005/2005/ 9857 Bakanlar Kurulu Kararı), Resmi Gazete, 14.03.2002/ 24695

Esas komisyon olarak T.B.M.M. Plan ve Bütçe Komisyonunda bulunan 22. Dönem 2. Yasama Yılı 1/ 866 esas no'lu Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Yasa Tasarısında; Kurul Başkanına Başbakanlık Müsteşarı, üyelere ise Başbakanlık Müsteşar Yardımcısı için belirlenen her türlü ödemeler dâhil mali ve sosyal haklar tutarında aylık ücret ödeneceği; Kurumun kadro karşılığı sözleşmeli personelinin ücretleri ile diğer mali ve sosyal haklarının birinci fıkrada belirtilen ücret tavanını geçmemek üzere kurul tarafından tespit edileceği öngörülmüştür.

Kanaatimizce; bağımsız idari otoritelerdeki kurul üyelerine ve kurum personeline sağlanan mali ve sosyal imkânlar açık ve net bir biçimde kamu yönetimindeki geleneksel dengeler korunarak düzenlenmelidir. Kurul Başkan ve üyeleri ile Kurum personelinin maaş üst sınırları kamuda çalışan benzerlerine göre çok büyük farklılık olmamak üzere; her yıl Bakanlar Kurulu tarafından belirlenmeli ve bu kurumların personel konularındaki serbestlik, hesap verebilirlik ve saydamlık çerçevesinde korunmalıdır.

Bağımsız idari otoriteler, emeklilik açısından kamu personel rejiminden farklılık arz etmemekte ve 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu hükümlerine tabilik göstermektedirler. Emeklilik açısından; Kurum Başkanı Bakanlık Müsteşarına, Kurul üyeleri Müsteşar Yardımcısına, Başkan Yardımcıları Genel Müdüre, Daire Başkanlarının Genel Müdür Yardımcısına denk statüde olduğu kabul edilmektedir. [206]

Bu kurumların personel rejimlerinin belli ölçülerde devletin genel kamu personel yönetimi mekanizmalarından koparılması ve kadro ihdası ve ücretin belirlenmesi de dâhil olmak üzere personel yönetimi süreçlerinden bağımsızlaşması; bu örgütlerin merkezi devletten özerkleşmesinin bir sonucu ve aracıdır. Bütün çalışanlarını sözleşmelilik esası ile istihdam eden, kariyer ve yöneticilik kadrolarının

[206] Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Yasa Tasarısında; Kurul başkan ve üyelerinin şimdi de olduğu gibi 5433 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu hükümlerine tabi olacağı söylenmekte ve şu an uygulamada olan denkliğinin korunması amaçlanmıştır.

ihdası ve kullanımında serbest olan, vekâlet veya kısa süreli hizmet sözleşmesi ile uzman personel istihdam edebilen bu kurumların personel rejimleri, esnektir. [207]

2.1.5. Denetimleri

Ülkemizdeki bağımsız idari otoritelerin denetimlerini öncelikle iç denetim ve dış denetim olarak ayırarak incelemekte fayda görüyoruz.

2.1.5.1. İç Denetim

Türkiye'de bu kurumların iç denetimleri, birbirinden farklılık göstermektedir. RTÜK' de bu denetimi yapan bir Teftiş Kurulu Başkanlığı bulunurken; TAPDK' da görevleri arasında iç denetimi de gerçekleştirmek olan Denetim Daire Başkanlığı bulunmaktadır. Bunun yanında bazı kurumlarda; inceleme ve soruşturma işlemlerinin Başkan tarafından görevlendirilen yetkililerce yapılması söz konusudur. (Örneğin; RK, TK, EPDK) ŞK' da ise bu denetimden karar organı olan Kurulun sorumlu tutulduğu göze çarpmaktadır. Bunun dışında KİK ve BDDK örneklerinde olduğu gibi; kurucu yasalarında ya da örgütlenme ile ilgili yönetmeliklerinde bu denetimin nasıl ve kim tarafından gerçekleştirileceğini düzenlemiş olan kurumlar da bulunmaktadır.[208]

Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Yasa Tasarısında da 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine paralel olarak; bu kurumların denetimlerinin, öncelikle, iç ve dış denetim ayrımına tabi tutulduğu görülmektedir. Yasa tasarısında bu kurumların iç denetimlerinin Kurum Başkanı tarafından gerçekleştirilmesi öngörülmüştür.

2.1.5.2. Dış Denetim

Hiyerarşik veya açıkça tanımlanmış bir vesayet denetimine tabi olmayan bağımsız idari otoriteler üzerinde üç türlü dış denetim söz konusudur.

---

[207] ASLAN, Onur Ender, Kamu Personel Rejimi: Statü Hukukundan Esnekliğe, TODAİE Yayınları, Ankara, 2005, s. 353
[208] SEZEN, Seriye, a.g.e, s. 176- 177

2.1.5.2.1. Yargı Denetimi

Yargı Denetimi; Hukuk Devleti anlayışının bir gereği olarak, idari eylem ve işlemlerin bağımsız mahkemeler tarafından denetlenmesidir. Nitekim ülkemizde de 1982 Anayasası'nın 125. maddesinde belirtildiği üzere; idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olması söz konusudur. Bu doğrultuda, ülkemiz idari yapısında yer alan bağımsız idari otoritelerin de işlem ve eylemlerine karşı yargı yoluna gidilmesi mümkün olmaktadır.

Bağımsız idari otoritelerin yapısal olarak bağımsız olmaları nedeniyle; bu kurumlara karşı başvurulacak olan makamların da bağımsız olması gerekmektedir. Bu konuda ülkeler arasında farklı uygulamalar bulunmaktadır. Kimi ülkelerde kurumların kararları teknik uzmanlığı olan daha hızlı karar veren farklı birimler oluşturularak denetlenmektedir. Örneğin; İngiltere'de lisansların düzenlenmesi konusunda itiraz için rekabet otoritesine gidilmektedir.[209] Fransa ve Türkiye'de ise idarenin bir parçası olarak ortaya çıkan bağımsız idari otoritelerin almış oldukları kararların iptali için idari yargıya gidilmesi söz konusudur. [210]

Ülkemizde; kararları idari işlem niteliğinde olan bağımsız idari otoritelerin yargısal denetimi için idari yargıya gidilmesi; üzerinde mutabık olunan bir konu olup kararlara ilişkin başvurunun öncelikle nereye yapılacağı noktasında kurumlar arasında farklılıklar bulunmaktadır. Bugünkü halleriyle kuruluş yasalarında; bağımsız idari otoritelerin karar ve işlemlerin yargısal denetiminin, idari yargı yerlerince yasalarında açıkça belirtilmişse Danıştay, belirtilmemişse idare mahkemelerince yapıldığı görülmektedir. Burada hemen belirtmek de fayda vardır ki; Danıştay Kanununda yapılan son değişiklik ile Danıştay 13. Dairesi bağımsız idari otoritelerin davalarına bakmakla görevlendirilmiştir. [211] Bu doğrultuda; bu kurumların kararlarına karşı ilk derece ve nihai yargı yeri, Danıştay olarak tespit edilmiş ve bu konudaki yeknesaklık giderilmek istenmiştir.[212] Yine; bu kurumlar

---

[209] EMEK, Uğur, a.g.e, s. 83
[210] ARDIYOK, Şahin, a.g.e, s. 190
[211] Resmi Gazete, 09.06.2004 /25487, 5183 sayılı Danıştay Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, madde. 9
[212] Tezin yazım tarihi itibariyle; bağımsız idari otoritelerin kuruluş yasalarında bu değişikliğe ilişkin düzenleme ve yenileme yapılmamıştır.

hakkındaki Yasa Tasarında da kurul kararlarının kesinliğine vurgu yapılarak; kurumların düzenleyici ve denetleyici nitelikteki kararlarına karşı açılacak davaların ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görüleceği; Danıştay'ın bu başvuruları acele işlerden sayarak hareket edeceğine yer verilmektedir.

Ülkemizde bağımsız idari otoritelerin yargısal denetimi, idari yargı içinde Danıştay tarafından yapılmalıdır. Ancak bu noktada sorun oluşturan konular mevcuttur. Danıştay'ın bir yandan iş yükü diğer yandan mali ve insan unsurunun yetersizliği göz önünde bulundurulursa, yapılacak denetimin çok etkin sonuçlar vermeyeceği ortadadır. Bunun yanı sıra Danıştay'da bu kurumların görev alanlarıyla ilgili alanlarda uzman bulunmamakta ve bu durum, yargı denetiminin etkin ve hızlı işlemesini engellemektedir. İşte bu nedenler doğrultusunda; Danıştay bünyesinde kurumların kararlarının hukuka uygunluğunu denetlemekle görevli uzmanlaşmış bir dairenin oluşturulması önemlidir. Bu kurumlara ilişkin davaların idari yargı içinde uzman kimselerce ele alınması gerekliliğine Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında da yer verilmiştir. Danıştay Kanununda yapılan değişikliğin de bu yönde olması olumlu bir gelişme olarak nitelendirilebilir.

Bağımsız idari otoritelerin yargısal denetime tabi tutulup tutulmaması ve bu denetimin sınırlarının ne olacağı konusu, hukuk sistemlerinde tartışma konusu olmuştur. [213] Bu noktada; Fransız yargısının bu kurumların kararları üzerinde esasa ilişkin olarak prensipte sınırlı bir denetim yaptığı ve bu kurumların belli teknik alanlarda uzmanlaşmış olmaları nedeniyle, kararlarında sadece bariz değerlendirme hatası söz konusuysa esasa girdiği ve sadece temel hak ve özgürlükleri doğrudan ilgilendiren durumlarda tam bir esas incelemesi yaptığı söylenebilir. [214] Ülkemizde ise Danıştay'ın yargısal denetim yaparken bu kurumları sıradan bir idari merci olarak görmekle [215] ve inceleme yöntemi ile denetim açısından herhangi bir ayrıcalık tanımamakla birlikte; bazı kararlarında da bu kurumların kararlarının esas

[213] ULUSOY, Ali, a.g.e, s. 47
[214] ULUSOY, Ali, a.g.e, s. 51
[215] Örneğin; Danıştay, bu kurumların işlemlerine ilişkin kararlarında diğer idari kuruluşlar için kullandığı gibi 'davalı idare' deyimini kullanmakta; kararlarda bağımsız idari otorite veya bu anlama gelen bir deyim kullanmamaktadır. Yine belirtmekte fayda vardır ki Danıştay, bazı kararlarında da bu kurumların özerk ve tarafsız devlet kurumları olduğuna dair açıklamalar kullanmakta ve bu konudaki kararlarının gelişmeye açık olduğunun sinyallerini vermeye başlamıştır.

denetiminin derecesini yüksek tutup, kurul kararlarının yerindeliğini denetlendiği söylenebilir. [216]

Bu kurumların yargısal denetiminde hukuka uygunluk denetimi mi yoksa yerindelik denetimi mi yapılmalı sorusuna bizim vereceğimiz cevap; hukuka uygunluk denetiminin yapılmasıdır. İdari mahkemeler, bağımsız idari otoritelerin kararlarına ilişkin vermiş oldukları iptal kararlarıyla bu kurumların yerine geçip karar almamalıdır. Sadece kararların iptali ile yetinmelidirler. [217] ULUSOY' un da ifade ettiği gibi; kararların yargısal denetiminde, esas yönünden denetimde maksimum bir denetim yerine minimum bir denetimle yetinilmeli ve ancak açık ve bariz değerlendirme hataları varsa işlemin yaptırıma tabi tutulması ölçütü benimsenmesi, daha doğru bir çözüm yolu olarak görünmektedir. [218]

2.1.5.2.2. Mali Denetim

Mali denetim; kamu kurumlarının kamusal kaynakları hukuki mevzuata uygun harcayıp harcamadıklarının denetlenmesi diğer bir deyişle; harcama ve hesap denetimidir.

Ülkemizde; birer kamu kurumu olan bağımsız idari otoritelerin mali denetimleri noktasında farklılıklar bulunmaktadır. Bu kurumların denetimine ilişkin karmaşanın özellikle 2002 yılına kadar yaşandığı söylenebilir. Ülkemizdeki bağımsız idari otoritelerin, bu yıla kadar kendi aralarında Sayıştay denetimine tabi olanlar (RK, TK, KİK), Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu denetimine tabi olanlar (EPDK, ŞK, TAPDK, RTÜK) ve özel denetim biçimi öngörülenler (BDDK, SPK) olarak ayrıma tabi tutulduğu görülmektedir. [219] Bugün de kuruluş kanunlarına bakıldığında bu kurumların mali denetimlerinin dağınık olduğu ve etkin olmadığı göze çarpmaktadır.

Bu dağınıklığı ve belirsizliği gidermek için 4743 sayılı Mali Sektöre Olan Borçların Yeniden Yapılandırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması

---

[216] ULUSOY, Ali, a.g.e, s. 52
[217] KAYA, Ali, a.g.e, s. 155
[218] ULUSOY, Ali, a.g.e, s. 56
[219] TAN, Turgut, 'Bağımsız İdari Otoriteler ve Düzenleyici…', a.g.m, s. 21

Hakkında Kanun [220] ile yeni bir denetim sistemi getirilmek istenmiştir. Bu kanunun Denetim başlıklı 7. maddesinde özel kanunlarla kurulmuş kamu tüzel kişiliğini, idari ve mali özerkliğini haiz kurul, üst kurul ve bunlara bağlı kurumların yıllık hesaplarının Başbakanlık tarafından belirlenen Başbakanlık müfettişi, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu denetçisi ve Maliye müfettişinden oluşan bir komisyon tarafından denetlenmesi öngörülmüştür. [221]

Bu yeni denetim şekli, dünyada ve ülkemizde kabul edilen tüm kamu kaynakları üzerinde parlamenter denetimin bulunması şeklindeki yaklaşımı dışlanmıştır. Üçlü bir komisyon marifetiyle yapılacak olan bu denetim, bu kurumlara politik ve bürokratik baskıları da taşıyabilecek ve bağımsız idari otoritelerin karakteristikleri olan bağımsızlık ve özerklik kavramlarını da zedeleyecek bir durum teşkil etmiştir. [222]

1982 Anayasası'nın çizdiği model çerçevesinde olması gereken denetim, aşağıdaki gibi belirlenmiştir. Anayasa'nın 160. maddesinde, Sayıştay'ın genel ve katma bütçeli dairelerin gelir ve giderleri ile mallarını T.B.M.M. adına denetlemekle görevli olduğu hükme bağlanmış, 165. maddesinde de; sermayesinin yarısından fazlası doğrudan ya da dolaylı olarak Devlete ilişkin kamu kuruluş ve ortaklıklarının T.B.M.M. tarafından denetlenmesi esaslarının yasayla düzenleneceği öngörülmek suretiyle, kamu gelirleri, giderleri ve malları üzerinde T.B.M.M. denetimi dışında bir yöntem kabul edilmemiştir ve genel kuralın istisnasına da yer verilmemiştir. [223]

---

[220] Resmi Gazete, 31.01.2002/ 24657

[221] Değinilen bu kanun, Tasarı halindeyken tasarının 7. maddesi; 'Özel kanunlarla kurulmuş kamu tüzel kişiliği haiz olarak kurulmuş olan kurul, üst kurulların yıllık hesaplarının denetimi Sayıştay tarafından yapılır' şeklindedir. Ancak söz konusu yasa tasarısı T.B.M.M. Genel Kurulunda görüşülürken hükümet tarafından desteklenen bir önergeyle, 'Özel kanunlarla kurulmuş kamu tüzel kişiliğini, idari ve mali özerkliğini haiz kurul, üst kurul ve bunlara bağlı kurumların yıllık hesapları Başbakanlık tarafından belirlenen Başbakanlık Müfettişi, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu denetçisi ve Maliye Müfettişinden oluşan bir komisyonca denetlenir' biçiminde değiştirilmiştir. Söz konusu düzenleme Cumhurbaşkanı tarafından bir kez daha görüşülmek üzere Meclise geri gönderilmiştir. Fakat T.B.M.M. ikinci görüşmesinde de ilgili maddeyi değiştirmeden kabul etmiştir ve yasalaşmıştır. Cumhurbaşkanı, geri gönderme gerekçesinde; kamu gelirleri ve mallarının denetimi açısından Anayasanın T.B.M.M.'yi yetkili kıldığını ve bu kurumların denetimlerinin de Sayıştay tarafından yerine getirilmesinin daha uygun olacağının ifade etmiştir.

[222] KARANFİLLİOĞLU, Ali Yasin, 'Özerk Kurulların Denetimi de Özerk mi?', Kamu Yönetimi Dünyası, Yıl.3, Sayı. 10, Mayıs- Haziran, 2002, s. 9

[223] BAHRAN, Gülseba, 'Özerk Kurumlar Hakkında Rapor', Sayıştay Dergisi, Sayı. 46- 47, Temmuz- Aralık 2002, s. 132- 133

Görüldüğü üzere; 4743 sayılı Kanun, anılan maddesiyle T.B.M.M. denetimini dışlayarak anayasal sistemimize de uygun düşmemiştir. Her ne kadar bu madde ile bağımsız idari otoritelerin faaliyetleri hakkında yıllık rapor hazırlayarak her yılın Mayıs ayı sonuna kadar Bakanlar Kurulu'na sunmaları öngörülmüş olsa da; bu düzenleme, bilgilendirme amacı gütmekte, kurumların hesap vermeleri amaçlanmamakta ve bu doğrultuda tek merkezli- yönlü olan bilgilendirme faaliyetinin, denetim gibi sonuçlar doğurmayacağı ve Anayasaya uygunluğu da sağlamayacağı ortadadır.

Nitekim 4743 sayılı Kanunun 7. maddesindeki denetim şekli, parlamenter denetimi kapsamadığı gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi'nin 25.06.2002 tarihli 2002/31 esas sayılı ve 2002/58 karar sayılı kararıyla iptal edilmiştir. [224] İlgili maddenin birinci, üçüncü ve dördüncü fıkraları için iptal kararı alınmıştır. [225] 14 Mart 2006 tarihli ve 26108 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Anayasanın çizdiği model çerçevesinde; bağımsız idari otoritelerin mali denetimleri, T.B.M.M. adına denetim yapan bağımsız yüksek denetim organı olan Sayıştay tarafından gerçekleştirilmesi en doğru yaklaşımdır. Böylece, dolaylı da olsa bu kurumlar üzerinde parlamento denetimi sağlanmış olacaktır.

---

[224] Dava dilekçesinde, özel yasalarla farklı alanlarda bağımsız idari otorite olarak nitelendirilen kurum ve kurulların tümünün, mali denetiminin genel bir hükümle aynı hukuki rejime tabi tutulduğu, özel bir kanunla, bu oluşumları ilgilendiren ortak ve sürekli hüküm oluşturulmasının tam bir yasama keyfiliği olduğu, yasama organının, bir kuruma özerklik veya bağımsızlık tanıdıktan sonra, bununla bağdaşmayan bir düzenlemeye gidemeyeceği, hukuk devletinde bu otoritelerin denetiminin Başbakanlıkça oluşturulacak bir komisyona bırakılamayacağı; kamu kaynağını kullanan ve kamunun duyarlı alanlarında hizmet gören kurumların, idareye bağımlılık içinde bulunmayan tarafsız deneti organlarınca denetlenmesinin gerektiğinin Anayasa'nın 160. ve 165. maddelerinde kurala bağlandığı; yasa'nın 7. maddesinin RTÜK'ü kapsadığına kuşku bulunmadığı, bu özerk kurulun denetiminin Başbakanlık tarafından belirlenen komisyon denetime tabi tutulmasının Anayasa'ya aykırı değil, aynı zamanda tehlikeli olduğu; ayrıca basın ve haber alma hürriyetine aykırı olduğu, kuralın Devlet Denetleme Kurulu'nu da kapsadığı belirtilerek, düzenlemenin Anayasanın 2, 7, 28, 133, 160. ve 165. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

[225] İptali istenen 7. maddenin birinci, üçüncü ve dördüncü fıkraları ile özel yasalarla kurulmuş kamu tüzel kişiliğini idari ve mali özerkliği haiz kurul, üst kurul ve bunlara bağlı kurumların yıllık hesaplarının denetiminin Başbakanlık tarafından belirlenen Başbakanlık müfettişi, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu denetçisi ve Maliye müfettişinden oluşan bir komisyona verilmesi ve böylece bunların T.B.M.M. denetimi dışına çıkarılması, Harcırah Kanunu, Muhasebe-i Umumiye Kanunu ve Sayıştay Kanununa tabi olmaması Anayasanın 2., 160., 165. ve 108. maddelerine aykırı bulunmuş ve iptal kararı verilmiştir.

Mali disiplinin sağlanması, şeffaflık ilkesi kapsamında gelirlerin nereye harcandığının bilinmesi çok önemlidir. Bağımsız idari otoritelerin denetimi, Sayıştay tarafından yapılırsa kurumların kaynak tahsisleri kalem kalem görülebilecek ve bu sayede halkın da bu kurumlara olan güveni artacaktır. [226] Ancak bu kurumların özel konumları dikkate alınarak mali denetimlerinin Sayıştay içinde oluşturulacak özel bir komisyonca yerine getirilmesi önerilebilir. [227]

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile bağımsız idari otoritelerin mali denetimleri konusunda iyileştirmeler yapılmak istenmiştir. Kanunun 68. maddesinde; bu kurumların denetimine ilişkin hususlara yer verildiği görülmektedir. Anılan madde; 'Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde yönetimin mali, faaliyet karar ve işlemlerinin, kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının T.B.M.M.'ye raporlanmasıdır' denmektedir. Bu doğrultuda; genel idare kapsamında kamu idarelerinin denetiminin Sayıştay tarafından gerçekleştirileceği hükme bağlanmıştır. Nitekim Kanunun 3. maddesinin (a) fıkrasında, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin; merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idareler olduğu; (b) fıkrasında, merkezi yönetim kamu idarelerinin bu kanuna ekli I, II, III sayılı cetvellerde yer alan kamu idareleri olduğu ve (c) fıkrasında düzenleyici ve denetleyici kurumların, bu kanuna ekli III sayılı cetvelde yer alan kurumlar olduğu belirlenmekte ve bu hükümden de bağımsız idari otoritelerin Sayıştay denetimine tabi olduğu anlaşılmaktadır. Nitekim geçici 10. maddede; 'İlk kez bu Kanunla Sayıştay denetimine tabi tutulan düzenleyici ve denetleyici kurumlar ile özel bütçeli idarelerin 31. 12. 2005 tarihine kadar olan işlemlerinin dış denetimi, ilgili kanunlarındaki hükümlere göre yapılmaya devam edilir' denilerek; az önce de belirttiğimiz hükme açıklık getirilmiş aynı zamanda da bu düzenlemenin 01. 01. 2006 tarihinden itibaren hüküm ifade edeceği öngörülmüştür. Buradan hareketle; bu tarihe kadar ilk kez 5018 sayılı Kanunla Sayıştay denetimine tabi tutulan bağımsız idari otoritelerin denetimi 4743 sayılı

[226] ÖZEN, Ahmet ve GÜNAY, Ayşe, a.g.m, s. 183
[227] ULUSOY, Ali, 'Bağımsız Kurullar…', a.g. m, s. 23

Kanunun 7. maddesi uyarınca yürütülecektir. [228] Hemen belirtmek de fayda vardır ki; ülkemizdeki bağımsız idari otoriteler, 5018 sayılı Kanunda öngörülen şekli ile mali denetim konusunu kuruluş kanunlarına taşımaya başlamışlardır. BDDK'nın denetiminin, 2005 yılında yeni yürürlüğe giren 5411 sayılı Bankalar Kanununda 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca yapılmasını hükme bağlandığı göze çarpmaktadır.

Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Yasa Tasarısında da bu kurumların dış denetiminin parlamento adına Sayıştay tarafından yapılması ve denetimin 5018 sayılı Kanun hükümleri uyarınca gerçekleştirilmesi öngörülmüştür.

2.1.5.2.3. Faaliyet Denetimi

Bağımsız idari otoritelerin yargısal denetimleri ile harcama ve hesap denetimi dışında, öncelikleri, iş programları ve faaliyetleri konusunda da denetimine tabi tutulmaları ve bu konularda hesap verebilirliklerinin bulunması gerekir. Ülkemizde, bu kurumlara ilişkin olarak hesap verebilirliğin en önemli aracı, raporlama mekanizması olarak görülmektedir. [229]

Daha önce de belirttiğimiz üzere; 4743 sayılı Kanun ile bağımsız idari otoritelerin faaliyetleri hakkında yıllık rapor hazırlamaları ve bu raporu, her yılın Mayıs ayı sonuna kadar Bakanlar Kurulu'na sunmaları ve faaliyetlerine ilişkin olarak T.B.M.M. Plan ve Bütçe Komisyonunu yılda bir kez bilgilendirmeleri hükme bağlanmıştır. Anılan bu madde ile bir standart öngörülmemiş, faaliyet raporlarının kapsamının nasıl olması gerektiği, kime, nasıl verileceği ve en önemlisi de akıbetinin ne olacağı hususlarında bir düzenleme getirilmemiştir. Bu eksiklik ve yetersizlik ise hesap verebilirlik açısından faaliyet raporlarından beklenen kurumsal ve kamusal yararın gerçekleşmesine engel olmuştur. Ancak anılan düzenleme ile bu kurumlara ilişkin performans denetimi olasılığını ortaya çıkarak, önemli bir gelişme kaydedilmiştir. Bunun ardından; 2003 Yılı Programının Uygulanması,

---

[228] Bu arada 4743 sayılı Kanunun getirdiği denetim şeklinin de Anayasa mahkemesinin kararı ile iptal edildiği bu kararın 14 Mart 2006 tarihli Resmi Gazetede yayımlandığını unutmamak gerekir. KAHRİMAN, Hamza, a.g.m, s. 125

[229] EMEK, Uğur ve ACAR, Muhittin, a.g.m, s. 118

Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Kararda (Bakanlar Kurulu Kararı, 2002/4810), bağımsız idari otoritelerin faaliyetlerine ve sektöre ilişkin bilgilerin DPT tarafından hazırlanan formlara uygun olarak üçer aylık dönemler itibariyle ilişkili bulunduğu Bakanlığa ve DPT'ye bildirilmesi yer almıştır. [230]

Yine; faaliyet denetiminin, bu kurumlar hakkında çerçeve düzenleme öngören kanun tasarısında da 5018 sayılı yasa uyarınca ele alındığı görülmektedir. Bağımsız idari otoritelerin hukuka uygunluk ve mali denetim yanında performans denetimine de tabi tutulması gerektiği tasarıda belirtilmiş ve bu doğrultuda kurumların ekonomik, verimli ve etkin çalışmasının gözetilmesi istenmiştir. Kurumların faaliyetlerine ilişkin olarak her yılın Mart ayı sonuna kadar bir önceki yıla ait kararları, yaptığı ikincil düzenlemeler ile bunların ekonomik ve sosyal etkilerini analiz eden bir faaliyet raporu hazırlaması gerektiği ve bu raporun mali tablolar ile bütçe kesin hesabı beraber T.B.M.M.'ye sunulacağı öngörülmüştür. Ayrıca, tarafından hazırlanacak bu raporların kurumların performans hedeflerini ile uygulama sonuçlarını karşılaştırması ve değerlendirmesi gerekliliğine vurgu yapılmıştır. Yine; tasarıyla, kurumların yıllık faaliyet raporunun, Sayıştay mali denetimi raporu ile yayımlanması; ülke ekonomisi ve kamu düzeni için sakıncalı olacak denetleyici kararlar dışındaki kurul kararları ve ikincil düzenlemelerinin, işlemler ile araştırma ve soruşturmalarının her yılın Mayıs ayı sonunda kurumların internet sayfalarında ve resmi bültenlerinde yayınlanarak kamuoyunun bilgisine sunulması; kamuoyu denetiminin sağlanmasının yolu açılmıştır. Anılan bu düzenlemeler, 5411 sayılı Kanunda da BDDK'nın yükümlülükleri arasında yer almıştır.

Yapılan incelemelerde; ülkemizdeki bağımsız idari otorite örneklerinin çoğunun faaliyet raporu hazırladığı ve kurumlarının web sayfasında bu raporlarını yayınladığı görülmektedir. Fakat bazı bağımsız idari otoritelerin faaliyet raporu hazırlamadığı, web sayfasında yayınlamadığı da göze çarpmaktadır.

Oysaki bu kurumların topluma hesap vermelerinin yolu, öncelikle kurumsal şeffaflıktan geçmektedir. Bağımsız idari otoriteler, düzenledikleri ve denetledikleri

[230] EMEK, Uğur, a.g.e, s. 188- 189

sektörün özelliklerini de dikkate alarak olabildiğince şeffaf olmalı ve kamuya bilgi sunmalıdırlar. Meclisi ve kamuoyunu yaptıkları işler konusunda bilgilendirmeleri, kamuoyunda bu kurumlara duyulan güvensizlik ve ön yargıların da ortadan kalkmasını sağlayacak bir mekanizmadır. [231]

Bu bilgilendirme noktasında kullanılan faaliyet raporlarında da mutlaka performans ölçümüne dayalı ve ölçülebilir hedeflere ne ölçüde yaklaşıldığını gösteren bilgiler bulunmalı ve mali tablolarda kurumun alacakları, varlıkları, borç ve yükümlülüklerine ilişkin kapsayıcı bilgiler yer almalıdır. Yoksa faaliyet raporu hazırlamakla, mali tabloları yayınlamakla; hesap verme sorumluluğunun yerine getirilmesi mümkün olmaz.

Bu doğrultuda; bu konuya yukarıda anlatıldığı üzere kanun tasarısında yer alan düzenleme açısından bakılması kanımızca doğru olacaktır.

2.2. Bağımsız İdari Otoritelerin İşlevsel Özellikleri

Bağımsız idari otoriteler; klasik idari yapılanma karşısındaki özgünlüklerini, yapısal özellikleri yanında işlevsel özelliklerine de borçludurlar. Zira bu kurumlar, bir yandan görevli oldukları alanda düzenleme yetkisi kullanarak kurallar koyarken; öte yandan da bu kurallara uygun hareket edilmesini denetlemekte ve gerektiğinde önemli parasal ve idari yaptırımlar uygulayabilmektedirler. Bunun yanında; bu kurumların bir takım uyuşmazlık çözme yetkilerinin de olduğu unutulmamalıdır. [232]

Bu kurumlara, bu denli güçlü kamusal yetkilerin verilmesinin nedeni ise; değişen ekonomik ve toplumsal ilişkilerin geleneksel idari yöntemlerle düzenlenemeyeceğinin anlaşılmasıdır. Yine; yargı erkinin idari faaliyetleri denetleme işlevinde görünen tıkanıklıklar da bu kurumlara tanınan yetkilerin artmasında etkili olmuştur. [233]

---

[231] KAYA, Ali, a.g.e, s. 165
[232] TAN, Turgut, 'Bağımsız İdari Otoriteler ve Düzenleyici…', a.g.m, s. 26
[233] AKINCI, Müslüm, a.g.e, s. 132

2.2.1. Düzenleme Yetkisi

Bağımsız idari otoritelerin var olma nedenini oluşturan düzenleme yetkisi, toplumsal yaşamın önemli sektörlerini kamu yararı ve kamu düzeni gereklerine uygun olarak yönlendirmeyi içermektedir. [234]

Ülkemizde; bağımsız idari otoritelere kurucu kanunlarıyla görev alanlarına ilişkin olarak geniş bir düzenleme yetkisinin tanındığı görülmektedir. Örneğin; EPDK, elektrik enerjisi ve doğal gaz fiyatlandırılmasının esaslarının belirlenmesi ve denetlenmesi; KİK, kamu ihale düzenine ilişkin tüm mevzuatı, standart ihale dokümanlarını ve tip sözleşmeleri hazırlamak, geliştirmek ve uygulamayı yönlendirmek; BDDK, tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerini korumak, mali piyasaların istikrar içinde güvenli ve etkin çalışmasını sağlamak üzere bankaların kuruluş, faaliyet, denetim ve tasfiyesine ilişkin esasları düzenlemek gibi yetkilere sahiptir. Yine; RTÜK, özel radyo ve televizyon kuruluşlarının uyması gereken asgari idari, mali ve teknik şartlar ile yayın saati, süreleri ve yayımlanacak programların tür ve oranlarını belirlemeye; SPK ise sermaye piyasası araçlarının ihracına, halka arz ve satış koşullarına, aracı kuruluşların aracılık faaliyetlerine, sermaye piyasasının denetimine ilişkin esasları belirlemeye yetkili kılınmıştır.

Bağımsız idari otoritelere kuruluş kanunlarıyla tanınmış olan bu yetki, genel ve soyut nitelikte normlar koymayı ifade eder. Anayasamızın 124. maddesine göre; kamu tüzel kişileri kendi görev alanları ile ilgili kanun ve tüzüklerin uygulanmasını göstermek amacıyla yönetmelik çıkarma yetkisine sahiptirler. Bu doğrultuda; birer kamu tüzel kişisi olan bağımsız idari otoriteler de düzenleme yetkilerini yönetmelik çıkararak kullanabilirler. [235]

Bağımsız idari otoriteler, düzenleme yetkilerini kuruluş yasalarına aykırı olmamak ve onların uygulanmasını göstermek üzere, özerklik ilkesi çerçevesinde ve üst normlara bağlı kalmak kaydıyla yönetmelik, tebliğ, karar, genelge, bildiri ve

[234] AKINCI, Müslüm, a.g.e, s. 133
[235] GÖZÜBÜYÜK, Şeref Ali, Türkiye'nin… , a.g.e, s. 305

başkaca isimler taşıyan düzenleyici işlemler [236] vasıtasıyla yerine getirirler. [237] Uygulamaya bakıldığında; düzenleme faaliyetinin daha çok tebliğler aracılığıyla yapıldığı göze çarpmaktadır.

Kuvvetler ayrılığı ilkesine göre; bu düzenleme yetkisinin mutlak ve sınırsız bir nitelik arz etmesi mümkün olamaz; çünkü böyle bir durum, yasama yetkisinin devri anlamına gelir. Bağımsız idari otoritelere tanınan düzenleme yetkisi, ikincil/ türevsel bir yetkidir. Yani; bu kurumlar, ilgili oldukları sektörlere ilişkin temel düzenlemelerin ötesinde ikincil nitelikte kurallar (ikincil mevzuat) koyarlar. [238] Anayasa Mahkemesi'nin kararları doğrultusunda; kanunla düzenlenmesi gereken konularda idareye genel ve sınırsız düzenleme yetkileri ile istisnai haller dışında kanunla düzenlenmemiş alanlarda genel nitelikte kural koyma imkânı verilmesi Anayasaya aykırıdır. [239] Yine, Anayasa Mahkemesi'nin bir kararında belirttiği üzere; yönetimin düzenleme yetkisi sınırlı, tamamlayıcı ve bağımlı bir yetkidir. Başka bir deyişle; yönetim, düzenleme yetkisini kullanarak yapacağı işlemlerde, yasal düzenlemenin kapsamını daraltamaz veya genişletemez. [240] İşte, bağımsız idari otoriteler, düzenleme yetkilerini bu çerçevede kullanabilirler.

Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Yasa Tasarısında; düzenleme yetkisi, kurumun görev ve yetkileri arasında sayılmış ve bu doğrultuda çeşitli iyileştirici hükümlere yer verilmiştir. Kurumun faaliyette bulunduğu sektöre yönelik ikincil düzenlemeleri hazırlarken, sektör stratejisi ve politikaları ile ilişkinin kurulması bakımından ilişkili Bakanlığın, kalkınma planı ve yıllık programla ilişkisinin

---

[236] Burada belirtmek de fayda vardır ki; 2499 sayılı Kanunda ve 5411sayılı Kanunda 'özel nitelikli karar' adı altında idare hukukunda pek rastlanmayan yeni bir işlem türünün yer alması söz konusudur. 5411 sayılı Kanunun 93. maddesinde; 'Kurum, bu kanun ve ilgili diğer mevzuat hükümleri çerçevesinde kendisine verilen yetkilerini düzenleyici işlemler tesis ederek veya özel nitelikli kararlar alarak kullanır. Kurum, kurul kararıyla bu Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelikleri çıkarmaya yetkilidir' denmektedir. (Aynı ifadeye mülga olan 4389 sayılı Bankalar Kanununda da rastlamak mümkündür.) Özel nitelikli kararın ne olduğu, çerçevesi, hukuki açıdan ne anlam taşıdığı bu kanunlarda belirtilmemiştir. Fakat iki kanunda; özel nitelikli kararların Resmi Gazetede yayımlanma zorunluluğu getirilmemiş olduğundan, kanun koyucu bu kararları düzenleyici işlem olarak kabul etmemiştir.

[237] AKINCI, Müslüm, a.g.e, s. 134

[238] GÖZÜBÜYÜK, Şeref Ali, Türkiye'nin… , a.g.e, s. 305

[239] GÖZÜBÜYÜK, Şeref Ali TAN, Turgut, İdare Hukuku Genel Esaslar, Cilt1, 1.Baskı, Ankara, 1998, s. 292 aktaran KAYA, Tolga, a.g.e, s. 45

[240] Anayasa Mahkemesi, 06.07.1993, E. 993/25, Resmi Gazete, 25.02.1995/ 22213 aktaran, TAN, Turgut, a.g.m, s. 27

kurulması açısından da DPT Müsteşarlığı'nın görüşünün alınması istenmekte ve en geç on beş gün içinde cevap verilmezse görüşün verilmiş sayılacağı söylenmektedir. Yine; Kurulun ikincil düzenlemeleri hazırlarken katılımı ve saydamlığı sağlamak üzere ilgili tarafların görüşlerine başvurması gerektiği söylenerek; Kurulun düzenleme ve denetleme mahiyetindeki kararları, tekemmül etmesinden itibaren en geç üç iş günü içinde ilişkili bakanlığa göndereceği ve ilişkili bakanlığın Kurul kararlarına karşı süresi dâhilinde iptal davası açabileceği belirtmektedir. Kurul tarafından düzenleyici nitelikte alınan kararların yayımlanmak üzere Başbakanlığa gönderileceği ve kuruluş kanunlarında öngörülen hükümler saklı kalmak kaydıyla denetleyici nitelikteki kararların uygun vasıtalarla kamuoyuna duyurulacağı anlatılmaktadır. Kurum tarafından hazırlanacak ikincil düzenleme taslaklarının uygun vasıtalara en az yedi gün süreyle kamuoyunun bilgisine sunulacağına da vurgu yapılmaktadır. Yine; Kurul kararlarının, ikincil düzenlemelerin, işlemlerin ve araştırma- soruşturmaların her yılın Mayıs ayı sonunda kurumların web sayfasında ve resmi bültenleriyle kamuoyuna duyurulması öngörülmektedir.

2.2.2. İzleme ve Denetim Yetkisi

Bağımsız idari otoriteler, kendi görev alanları dâhilinde yasalar ve kendi düzenleyici işlemleri doğrultusunda konulan kurallara, sektör kuruluşları tarafından riayet edilip edilmediğini izlemek ve gözetmek durumundadırlar. Bu amaçla; gereksinim duydukları bilgi ve belgeleri ilgililerden istemek, onların bilgilerine başvurmak ve hatta gerektiğinde yerinde incelemeler yapmak ile yetkili kılınmışlardır. [241]

Örneğin; 4628 sayılı Kanunun 5. maddesi uyarınca; EPDK, onaylı talep tahminlerine dayanılarak TEAŞ tarafından hazırlanan üretim kapasite projeksiyonu ve iletim yatırım planı ile bu planlara uyumlu olarak mülkiyeti kamuda olan dağıtım tesisleri işleten dağıtım şirketleri tarafından hazırlanan dağıtım yatırım planlarını onaylamak, gerektiğinde revize edilmesini sağlamak ve onay verdiği yatırım planlarının uygulamalarını denetlemek, piyasada faaliyet gösteren tüzel kişilerin

[241] GÖZÜBÜYÜK, Şeref Ali, Türkiye'nin… , a.g.e, s. 306

denetlenmiş mali tablolarını incelemek veya incelettirmek ve bu kanunun kendisine verdiği görevleri yerine getirirken konusuna ilişkin olarak gerekli gördüğü her türlü bilgi ve belgeyi tüm kamu ve özel kuruluşlarından ve kişilerden istemek ve/ veya yerinde inceleme yapmak yetkilerine sahiptir. Bunun yanı sıra 2499 sayılı Kanunun 22. maddesi uyarınca; SPK, bu kanuna tabi olan ihraççıların 50. maddenin (a) bendi hükümleri çerçevesinde bankaların, sermaye piyasası kurumlarının ve borsalar ile teşkilatlanmış diğer piyasaların faaliyetlerinin bu kanuna, kurul yönetmelik, tebliğ ve kararlarına ve sermaye piyasası ile ilgili diğer mevzuatta uygunluğunu gerekli gördüğü her türlü bilgi ve belgeyi isteyerek, izlemek ve denetlemekle yetkili kılınmıştır. 2813 sayılı Kanunun 7. maddesinde de TK için aynı yetkilerin verildiği görülmektedir. Bu maddeye göre; TK, hizmetlerin yürütülmesi için rekabete aykırı davranışları, planları ve uygulamaları şikâyet üzerine ya da re'sen incelemekle ve bilgi ve dokümanların sağlanmasını talep edebilir. 4054 sayılı Kanunun 14. ve 15. maddeleri de RK' nın gözetim ve denetim yetkilerine ilişkin benzer düzenleme getirmiştir. 14. madde de 'Kurul, bu Kanunun kendisine verdiği görevleri yerine getirirken, gerekli gördüğü her türlü bilgiyi tüm kamu kurum ve kuruluşlarından, teşebbüslerden ve teşebbüs birliklerinden isteyebilir. Bu makamlar, teşebbüsler ve teşebbüs birliklerinin yetkilileri istenen bilgileri Kurulun belirleyeceği süre içinde vermek zorundadır.' denilmektedir. Yasanın 15. maddesinde ise; 'Kurul, bu kanunla kendisine verilen görevleri yerine getirirken gerekli gördüğü hallerde teşebbüs ve teşebbüs birliklerinde incelemede bulunabilir. Bu amaçla; teşebbüslerin veya teşebbüs birliklerinin; defterlerini, her türlü evrak ve belgelerini inceleyebilir ve gerekirse suretlerini alabilir; belli konularda yazılı veya sözlü açıklama isteyebilir; teşebbüslerin her türlü mal varlığına ilişkin mahallinde inceleme yapabilir.' ifadesi yer almaktadır.

Bağımsız idari otoritelerce kullanılan araştırma ve soruşturma yetkisi olarak da tabir edilen bu yetki, kurum adına çalışan uzmanlarca kullanılmaktadır. Denetimle görevlendirilmiş uzmanlara, istedikleri evrak ve belgelerin verilmemesi ya da gösterilmemesi hallerinde ise kurumların kuruluş kanunlarında yer alan yaptırıma ilişkin hükümlerin uygulanması söz konusudur. Örneğin; 4054 sayılı Kanunda; uzmanların incelemeye giderken yanlarında incelemenin konusunu, amacını ve

yanlış bilgi verilmesi halinde idari para cezası uygulanacağını belirten bir yetki belgesinin bulunacağı söylenerek; uzmanlara istedikleri evrak ve belgelerin gösterilmemesi- verilmemesi halinde idari para cezası uygulanacağı hükme bağlanmıştır. Yine bu duruma ilişkin olarak; 2499 sayılı Kanunun 45. maddesinde de; SPK uzmanlarına istenen defter, evrak, dosya ve diğer belgelerin verilmemesi halinde kurulun gerekçeli yazısı ile istemde bulunması üzerine Sulh Ceza Hâkiminin istenilen yerlerde arama yapılmasına karar vermesi üzerine arama yapılabileceği söylenmektedir.

2.2.3. Görüş Bildirme ve Öneride Bulunma Yetkisi

Bağımsız idari otoriteler, düzenledikleri ve denetledikleri alanlar itibariyle uzman kuruluşlar olduklarından; etkinlik alanlarını ilgilendiren mevzularda resmi ve özel kuruluşlara görgü ve deneyimleri doğrultusunda görüş bildirmekle ve öneride bulunmakla yetkili kılınmışlardır.[242] Örneğin; 4634 sayılı Kanunun 9. maddesinde; ŞK' nın iç fiyat, arz, talep dengesi ve spekülatif etkileri dikkate alarak şeker ticaretinde yapılması istenen düzenlemeler konusundaki görüşlerini Dış Ticaret Müsteşarlığı'na bildirme yetkisi bulunmaktadır. Yine; 5411 sayılı Kanunun 98. maddesi uyarınca; BDDK' nın, para, kredi ve bankacılık politikalarının yürütülmesiyle ilgili konularda Hazine Müsteşarlığı, DPT Müsteşarlığı, TMSF ve Merkez Bankası ile karşılıklı mütalaa ve bilgi alışverişinde bulunması öngörülmektedir. 2813 sayılı Kanun 7. madde uyarınca da TK; Türkiye'de kurulu sermaye şirketleri tarafından yürütülecek telekomünikasyon hizmetleri ve alt yapısı ile ilgili olarak Ulaştırma Bakanlığı tarafından imzalanacak imtiyaz sözleşmelerine ve verilecek telekomünikasyon ruhsatlarına ilişkin görüş bildirmekle yetkili kılınmıştır. Kurumun aynı zamanda; Ulaştırma Bakanlığı'nın gerek gördüğü konularda Haberleşme Yüksek Kurulu'na bilgi vermekle ve RK' nın telekomünikasyon sektörüne ilişkin yapacağı incelemelerde ve vereceği kararlarda görüş bildirmekle yükümlü olduğu söylenmektedir.

Öneri ise; ya siyasi iktidara ya da aktif idareye yönelik olarak davranış biçimi benimsenmesi için, bir reformu gerçekleştirmesi için, bir düzenlemeyi değiştirmesi

[242] AKINCI, Müslüm, a.g.e, s. 134

için veya parlamentoya yasal bir değişiklik önerisi için yapılan bir çağrı olarak düşülebilir. [243] Örneğin; 4054 sayılı Kanunun 27. maddesi uyarınca; RK' nın, rekabet hukuku ile ilgili mevzuatta yapılması gereken değişiklikler konusunda doğrudan veya Sanayi Ticaret Bakanlığı'nın talebi üzerine öneride bulunması söz konusudur. Yine; 2499 sayılı Kanunun 22. maddesinde belirtildiği üzere; SPK, sermaye piyasası ile ilgili mevzuat değişiklikleri hakkında öneride bulunma yetkisine sahip olduğu görülmektedir.

Bu kurumlar, görüş bildirme ve öneride bulunma yetkilerinin yanı sıra; düzenledikleri- denetledikleri alana ilişkin olarak bilimsel etkinlikler, paneller, konferanslar düzenleyerek ve yapmış oldukları yayınlarla; piyasaları bilgilendirme görevini yerine getirmekte ve rekabet kültürünün oluşmasına katkı sağlamaktadırlar.[244]

2.2.4. Yaptırım Uygulama Yetkisi

Bağımsız idari otoritelerin; otorite niteliğini ete kemiğe büründüren ve onların işlevselliklerini artıran en önemli unsur; yaptırım uygulama yetkilerdir. İkna etme, önleme, uzlaşma gibi yaptırımdan arındırılmış yetkilerin pazar ekonomisi, iletişim gibi kamusal yaşamın duyarlı alanlarında yeterli olmaması doğrultusunda yaptırım yetkisine gerek duyulmuştur. Bağımsız idari otoritelere tanınan bu yetki; onların düzenleme ve denetim işlevlerinin yürütümünü kolaylaştıran bir silah konumundadır. [245] Bu noktada; bu işlev, düzenleme- denetleme yetkilerinin tamamlayıcısı olarak; belirlenen ilke ve normların işlerliği sağlamak üzere kullanılarak idari para cezası uygulamaktan, faaliyete son vermeye kadar uzanan yaptırımları kapsamaktadır. [246]

Ülkemizde; bu kurumların görevli oldukları alanla ilgili olarak idari ve parasal yaptırım uygulama yetkileri mevcuttur. Bazı bağımsız idari otoriteler, yüksek para cezaları uygularlarken bazılarının da izin ve lisans iptali, ruhsatın iptali,

[243] AKINCI, Müslüm, a.g.e, s. 135
[244] KAYA, Ali, a.g.e, s. 152
[245] AKINCI, Müslüm, a.g.e, s. 139
[246] KAYA, Tolga, a.g.e, s. 47

faaliyetin askıya alınması gibi yaptırımlar uyguladıkları görülmekte ve bu durum, kurumdan kuruma farklılık arz etmektedir. Örneğin; 2499 sayılı yasanın 6. maddesi uyarınca; SPK, sermaye piyasası kurumlarının mali yapılarının ciddi olarak zayıfladığını saptarsa, faaliyetini geçici olarak durdurabilmekte; sürekli olarak durdurup yetkilerini kaldırabilmekte, bunlardan sonuç alınmazsa tedrici tasfiyelere, tasfiye sonucunda veya doğrudan iflaslarını istemek yollarına başvurabilmektedir. Yine; RTÜK, 3984 sayılı Kanunun 13. maddesi uyarınca kanuna uygun faaliyet göstermeyen radyo ve televizyonların yayınlarını durdurabilmekte; KİK, kanuna aykırı yapılan ihaleleri askıya alabilmekte, iptal edebilmekte ve düzeltici işlemi belirleyebilmektedir. RK ise yüksek idari para cezaları verebilmektedir.

Bağımsız idari otoritelere bu denli büyük öneme haiz bir yetkinin verilmesi ve yarı yargısal idari usuller uygulamaları, öğretide ve yargı kararlarında tartışma yaratan bir konu olmuştur. Bu kurumların yargısal ya da yarı yargısal kurumlar olduğu ileri sürülmüştür. Esasında yargı organlarına ait olan yaptırım uygulama yetkisinin bu kurumlar tarafından kullanılmasının kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırı olup olmadığı tartışılması gereken bir husustur. Bağımsız idari otoritelerin ceza verme yetkileri istisnai olmaktan çıkıp olağan bir hal alırsa, o zaman bu kurumların yapılarının da kararlarının da yargısal ya da yarı yargısal bir nitelik kazanacağı aşikârdır. Bu doğrultuda; bu kurumların artık idari organ karakterinden sıyrılıp yargısallaşacağı ve salt bir uzmanlık mahkemesi niteliğine bürüneceği söylenebilir. Bağımsız idari otoritelerin mahkeme olarak görülmesinin de kurumların asıl özellikleri olan etkin denetim yapma ve düzenleme işlevini sekteye uğratacağı kesindir. [247] Bu bakımdan; bu kurumları yargısal kurumlar olarak görmemek gerekir.

DURAN da konuya bu açıdan yaklaşarak; bu kurumların kararlarının çekişmeli prosedür uyarınca verilse de kimi yaptırımlar içerse de yargısal işlem niteliğinde sayılamayacağını, söz konusu kurumların organlarının güvenceye sahip

[247] ULUSOY, Ali, 'Regülâsyon Kurumları Hakkında Genel Bir Değerlendirme', Ankara Barosu Dergisi, Yıl. 57, Ocak 2003, s. 55

olsa da yargıç statüsünde bulunmadıklarını ve bunların yargı mercilerinden sayılmayacağını söylemektedir. [248]

Fransa'da bu tartışmaya ilişkin olarak; Anayasa Konseyi; öncelikle bağımsız idari otoritelere yaptırım uygulama yetkisinin verilmesini Anayasaya ve erkler ayrılığı ilkesine aykırı olduğunu içeren bir karar vermiş ardından toplumsal gelişmelerin zorlaması üzerine ise içtihat değişikliğine gitmiştir. Yeni kararında bağımsız idari otoritelere yetki verilmesini Anayasaya aykırı olmadığını ve erkler ayrılığı ilkesini zedelemeyeceğini belirtmiştir. Konsey, bu yöndeki içtihadını genişleten bir karar daha alarak; bu yetkinin kullanılmasının yasa ile sınırlandırılması gerektiği üzerine durmuş; ilki; yetkinin kurumların görevini yerine getirmesinin gerektiği ölçüde olması, ikincisi de bu yetkinin anayasal güvence altında hak ve özgürlüklerin korunmasına yönelik kullanılması ve uygulanan yaptırımın özgürlükten yoksun bırakmayı içermemesi olmak üzere iki koşul öne sürmüştür.[249]

Yaptırım uygulamadan önce, hukuki düzenlemeye aykırı davranış konusunda ilgilinin uyarılması ve düzeltici işlemin tavsiye edilmesi, ilgilinin yazılı- sözlü savunmasına başvurulması, karar alma sürecinin ayrıntılı olarak düzenlenmesi, karar sürecinin saydam olması ve ilgili kamuoyunun katılımına açık olması, kararların gerekçeli olarak verilmesi ve nihayet kararların iptali için yargıya başvurma imkânının bulunması, bu kurumların yaptırım uygulama işlevlerinin meşruiyeti açısında yeterli olmasa da gerekli hususlar arasında sayılmaktadır. [250]

.Bağımsız idari otoriteler, yaptırım uygulama ve uyuşmazlık çözme işlevlerini yerine getirirlerken idari etkinlik ile usul güvenceleri arasında denge kurmalı, yaptırımlarda ceza hukuku ve ceza yargılaması ilkelerine (kanunilik, orantılılık, savunma hakkı, gerekçe zorunluluğu…) uymalı ve bu kurumların yargı organı değil, idari organlar olduğu unutulmamalıdır.[251]

---

[248] DURAN, Lütfi, 'Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler', Amme İdaresi Dergisi, Cilt. 30, Sayı.1, Mart 1997, s. 4
[249] AKINCI, Müslüm, a.g.e, s. 140, TAN, Turgut, 'Bağımsız İdari Otoriteler ve Düzenleyici …', a.g.m, s. 30
[250] EMEK, Uğur, a.g.e, s. 181
[251] ULUSOY, Ali, 'Regülâsyon…', a.g.m, s. 55

Ülkemizde; bu kurumların yaptırım uygularken uyması gereken ilkeler açısından mevzuatlarının hem yetersiz hem de birbirinden oldukça farklı bir yapıda olduğu göze çarpmaktadır. Kararların şekli ve gerekçeli oluşuna ilişkin RK hariç diğer bağımsız idari otoritelerin kanunlarında düzenleme bulunmamakta ve kararların Resmi Gazetede yayımlanması konusunda da kurumdan kuruma farklılık bulunmaktadır. Benzer fillere uygulanacak yaptırımlar [252] ve idari para cezalarının kesinleşmesine [253] ilişkin konularda da kurumların mevzuatlarının birbirinden farklı hükümler içerdiği göze çarpmaktadır. [254]

Bağımsız idari otoriteler hakkında çerçeve bir düzenleme öngören Yasa tasarısında; yaptırım öngören kararlar dâhil olmak üzere tüm kurul kararlarının tekemmül etmeleri ve ilgililere 7201 sayılı Tebligat Kanunu hükümleri uyarınca tebliğ edilmeleri veya usulüne uygun olarak duyurulmaları ile birlikte uygulanabilir ve para cezalarının tahsil edilebilir hale geleceği; haklarında dava açılıp yürütmelerinin durdurulmasına veya ihtiyati tedbir kararı verilmesine rağmen nihai aşamada iptal istemleri reddedilen para cezalarına işlemin ilgiliye tebliği tarihinden itibaren kanuni faiz uygulanacağı ve para cezalarının 6183 sayılı Kanun hükümlerine göre tahsil olunacağı öngörülmüştür.

---

[252] Örneğin; Kurumca görevlendirilen uzmanların inceleme yapmasının engellenmesi, gerekli bilgilerin eksik veya gerçeğe aykırı şekilde verilmesi veya hiç verilmemesi durumlarında; 4628 sayılı Kanunun 11. maddesinde (Değişik: 10/ 05/ 2006, 5096- 3. madde ile); Kurul tarafından bilgi isteme veya yerinde inceleme hallerinde istenen bilgilerin yanlış, eksik veya yanıltıcı olarak verildiğinin saptanması veya hiçbir bilgi verilmemesi, yerinde inceleme imkânının verilmemesi hallerinde on beş gün içinde bilgilerin doğru olarak verilmesi ve inceleme imkânının sağlanması ihtar edilir. Yapılan yazılı ihtara rağmen aykırı durumlarını devam ettirenlere iki yüz bin Yeni Türk Lirası idari para cezası verilir. 4634 sayılı Kanun 11. maddesi önce yedi gün içinde inceleme olanağı sağlanması ve gerekli bilgilerin verilmesi ihtarı yapılacağı, buna uyulmazsa şirketlerin Kurulca tahsis edilen A kotası miktarının cari pazarlama yılı başındaki fabrika satış fiyatı üzerinden hesaplanacak tutarın %3'üne kadar idari para cezası verileceğini öngörmektedir.

[253] Örneğin; 4054 sayılı Kanun 55. maddeye göre; RK tarafından verilen para cezaları tebliğinden itibaren süresi içinde Danıştay' a başvurulabilir. Ancak kurul kararlarına karşı yargı yoluna başvurulması, kararların uygulanmasını ve para cezalarının takip ve tahsilini durdurmaz. Para cezaları kesinleşir ve kurulun nihai kararının ilgiliye tebliğ tarihinden itibaren üç ay içinde ödenir. Kurulun vermiş olduğu bu para cezaları 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanuna göre tahsil edilir. 4628 sayılı Kanun 11. maddesi uyarınca; EPDK' nın verdiği para cezalarına karşı on beş gün içinde Kurul'a itiraz edilebiliyor, itiraz edilmezse veya edilip de reddedilirse ceza kesinleşiyor ve 6183 sayılı yasaya göre Maliye Bakanlığı'nca Kurum adına tahsil ediyor. 4634 sayılı Yasanın 11. maddesi uyarınca; ŞK' nın verdiği para cezalarına tebliğinden itibaren 30 gün içinde yetkili idare mahkemesine itiraz edilebiliyor, itiraz para cezasının yerine getirilmesini durdurmuyor, tahsilât 6183 sayılı Kanuna göre yapılıyor.

[254] TAN, Turgut, 'Bağımsız İdari Otoriteler ve Düzenleyici…', a.g.m, s. 30- 31

2.2.5. Uyuşmazlık Çözme Yetkisi

Bağımsız idari otoriteler; görevli oldukları alan dâhilinde bazı uyuşmazlıkların çözümünde yetkili kılınmış kurumlardır. Bilindiği üzere; çağdaş ve demokratik toplumlarda yönetilenler ve yönetenler arasında çıkan ihtilafların çözümünde asıl görevli makamlar; yargı kurumlarıdır. Ancak yargısal denetimin uzun sürmesi ve masraflı olması; yargı dışı denetim mekanizmalarının da yargının etken türevi olarak devreye girmesine sebebiyet vermiştir. Yavaş işleyen adaletin hızlandırılması, hukuksal denetiminin yaygınlaştırılması ve derinleştirilmesi, hakkaniyete uymayan hukuksal işlemlerin uyarlı kılınması düşüncesi, bağımsız idari otoritelerin oluşturulmasında çok etkili olmuştur. Bağımsız idari otoriteler, kendi görevli oldukları alanda bazı uyuşmazlıkların çözümü ile yetkilendirilerek; sistem içi ve sistemle yönetilenler arasındaki ilişkide dengeleyici, koruyucu ve onarıcı işlevler yerine getirmektedirler. Bu doğrultuda; devlet- birey ilişkisinde ortaya çıkan hak ve özgürlük ihlallerinin azaltarak; yönetsel yargının da yükünü hafifletmektedirler. Bu kurumlar, yönetsel uyuşmazlıkların çözümünde adeta ön koruma görevi yapmakta ve artan iş yükü ile hantallaşmış yargı yerlerindeki tıkanıkları gidererek tamamlayıcı bir koruma sağlamaktadırlar. [255]

Ülkemizde; bağımsız idari otoritelerin uyuşmazlık çözme işlevleri, ilgili mevzuatlarında açıkça belirtilmiştir. Örneğin; 4628 sayılı Kanunun 5. maddesi uyarınca; EPDK' nın Elektrik Piyasasına ilişkin görevleri arasında 'Mevcut sözleşmelere ilişkin olarak, bu kanun hükümleri uyarınca rekabetçi piyasaya geçişi kolaylaştıracak hususlarda taraflarca değerlendirilmek üzere değişiklik önerilerinde bulunmak ve mevcut sözleşmelerin ihtilafların halline ilişkin hükümlerini ihlal etmemek kaydıyla bu sözleşmelere ilişkin herhangi bir resmi ihtilaf halli sürecinin başlatılmasından önce ihtilafların halli için arabuluculuk yapmak' yer almaktadır. Aynı maddede; EPDK' nın Doğal Gaz Piyasası Kanunun uygulanması ile ilgili olarak tüzel kişiler veya tüzel kişiler ile tüketiciler arasında çıkacak ihtilafları çözülmesinde yetkili makam olduğu, doğal gaz piyasasına ilişkin görevleri arasında sayılmaktadır. Yine; 406 sayılı Telefon ve Telgraf Kanununun 4502 sayılı yasa ile

[255] AKINCI, Müslüm, a.g.e, s. 143

değişik 10. maddesinde; TK' nın işletmeciler için ara bağlantı yükümlülüğü getirdikten sonra; ara bağlantı anlaşmasının sonuçlandıramadığı durumlarda kamu yararı gözeterek belirleyeceği esaslar çerçevesinde taraflar arasında uzlaştırma prosedürü işleteceği, bu sürecin başlamasından itibaren en çok altı hafta içinde tarafların anlaşmaya varamamaları halinde de ara bağlantı anlaşması için uygun gördüğü hüküm, koşul ve ücretleri belirlemeye yetkili olduğu söylenmektedir. Bunun yanında; 2499 sayılı Kanunun 40. maddesinde; SPK, TSPAKB üyeliğine kabul başvurusunun reddi ve üyelikten çıkarmaya ilişkin birliğin yetkili organlarınca alınan kararların çözüm mercii olarak görülmekte ve kurumun alacağı kararların kesin olduğu söylenmektedir.

Öte yandan; İMKB Yönetmeliği 42. maddede; İMKB Yönetim Kurulunun İMKB üyeleri arasında veya üyeler ile müşteriler arasında borsa işlemlerinden doğan uyuşmazlıklara ilişkin kararlarına karşı itiraz yeri, SPK olarak gösterilmiştir ve kurumun bu doğrultuda alacağı kararlara karşı yargı yolunun açık olduğu belirtilmiştir. [256]

3. Bağımsız İdari Otoritelerin Türk Kamu Yönetimi İçindeki Yeri

3.1. Devlet Teşkilatı İçindeki Konumları

Bağımsız idari otoritelere, ilgili oldukları alanda yasama, yürütme ve yargı işlevlerini birleştirecek şekilde geniş görev ve yetkilerin tanınmış olması; bu kurumların ülkemizde ABD'de olduğu gibi devletin dördüncü erki olarak görülüp görülemeyeceklerini tartışılır hale getirmiştir.

Ülkemizde bu kurumların, pozitif hukukumuz çerçevesinde böyle bir durumda olmaları mümkün değildir. Türk pozitif hukukuna göre kuvvetler ayrılığı ilkesiyle bağdaşmayacak şekilde yeni bir erk yaratılması söz konusu olmaz. Öncelikle Anayasanın 6. maddesinde; 'Kimse kaynağını Anayasadan almayan bir devlet yetkisi kullanamaz' denmekte ve ardından 7, 8, 9. maddelerde ise devlet yetkilerinin yasama, yürütme ve yargıdan oluştuğu ve bunlarla sınırlı olduğu

[256] İMKB Yönetmeliği, Resmi Gazete, 19.02.1996/ 22559

belirtilmektedir. Bu doğrultuda; yasama organı tarafından çıkarılan yasalarla kurulan ve yine bu organın çıkardığı yasalara bağlı olarak faaliyet gösteren ve yargı denetimine tabi olan bağımsız idari otoriteler, üç erk dışında değildir; olmaları da düşünülemez.

Bunun yanı sıra; literatürde bu kurumların bu üç erkin kesişim kümesinde yer aldığı da söylenmektedir. [257] Anayasadan anlaşılacağı üzere; ülkemizde devlet teşkilatlanması içinde bir kurum, ya yasama erkinin ya yürütme erkinin ya da yargı erkinin parçasıdır. Organik yönden bu üç erk arasında yer alması mümkün değildir. [258]

Bu durumu açıklığa kavuşturduktan sonra; bağımsız idari otoritelerin hangi devlet erki dâhilinde olduğu sorusuna yanıt aramak gerekir. Organik açıdan yasama, yürütme ve yargı erklerinin hangi organlardan oluştuğu Anayasamızda belirtilmiştir. 1982 Anayasasına göre; bu kurumların yasama ve yargı erkine dâhil olmadıkları zaten ortadadır. Anayasanın yürütme erkini düzenleyen Üçüncü Kısım, İkinci Bölüm İdare Başlığı altındaki 123. maddesinde kamu tüzel kişilerinin kanunla kurulmasına izin veren düzenleme doğrultusunda kendileri de kuruluş kanunlarında belirtildiği üzere birer kamu tüzel kişisi olan bağımsız idari otoritelerin yürütme erkine dâhil olduğu konusu açıklığa kavuşmaktadır. Sonuçta, bağımsız idari otoriteler, Türk devlet yapılanması içinde yürütme erkine dâhildirler ve idare cihazının bir parçasıdırlar. Bundan sonra sorulması gereken soru ise idare cihazının bir parçası olan bu kurumların Türk idari teşkilatlanması içinde konumlarının ne olduğudur. [259]

3.2. İdari Teşkilat İçindeki Konumları

Bağımsız idari otoritelerin Anayasada ana hatlarıyla belirtilen Türk idari teşkilatının içerisinde nerede yer aldıkları tartışmalıdır. Anayasamızın 123. maddesi uyarınca; idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve Türk kamu yönetiminin teşkilatlanmasında merkezi yönetim ve yerinden yönetim olmak üzere iki tür

[257] AKINCI, Müslüm, a.g.e, s. 375- 376
[258] ULUSOY, Ali, 'Türk İdare Sistemi İçinde Rekabet Kurumunun Yeri', Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları, Kasım 1999, s. 7
[259] ULUSOY, Ali, 'Türk…', a.g.m, s. 7- 8

örgütlenme söz konusudur. Merkezi yönetim, devlet tüzel kişiliği çatısı altında ve onun adına faaliyet gösteren idari kuruluşlardan oluşmaktadır; bunlara genel idare-devlet idaresi- merkezi idare denilmektedir. Yerinden yönetim ilkesinin yer yönünden ve hizmet yönünden uygulanması söz konusu olup bu doğrultuda mahalli idareler ve kısaca kamu kurumları olarak tabir edebileceğimiz hizmet yerinden yönetim kuruluşları ortaya çıkmıştır. Anayasamız yerel yönetimleri tek tek saymış; kamu kurumları için sınırlayıcı sayma yöntemini kullanmamıştır. Kamu kurumlarından önemli sayılanların bazıları Anayasada özel olarak düzenlenmiş ama sıralanmamıştır. Dolayısıyla kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kamu tüzel kişiliğini haiz kamu kurumu oluşturmak mümkün kılınmıştır.

Anayasa, Türk idari teşkilatlanmasında devlet idaresi, mahalli idareler ve kamu kurumları olmak üzere üç tür örgüt biçimine yer vermiştir. [260]

Ülkemizde yeni yapılanmalar olan bağımsız idari otoritelerin, devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahip olmaları ve kendilerine tanınan işlevsel ve yapısal özellikler itibariyle; merkezi idarenin içinde yer alamayacakları aşikârdır. Anayasanın belirlediği sistematik doğrultusunda bu kurumların yerinden yönetim kuruluşları kategorisine dâhil etmek gerekir. Yerinden yönetim kuruluşları arasında da bağımsız idari otoritelerin coğrafya yönüyle sınırlı olan ve Anayasada sayılan mahalli idarelerin arasında yer alamayacağı da ortadadır. İşte bu noktadan sonra bağımsız idari otoritelerin nereye konumlandırılacağı noktasında çok çeşitli görüşler bulunmaktadır.

Literatürde kabul gören bir düşünceye göre; bağımsız idari otoriteler, yerinden yönetim kuruluşları içinde mahalli idareler ve hizmet yerinden yönetim kuruluşları yanında üçüncü tür yerinden yönetim kuruluşlarını oluşturmaktadırlar.[261] Bu düşünceye göre; bağımsız idari otoriteler, hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşlarından işlevlerinin niteliği ve bağımsızlıklarının derecesi açısından farklılaşmaktadırlar. Hizmet yerinden yönetim kuruluşları belli bir faaliyet alanını

---

[260] DURAN, Lütfi, a.g.m, s. 8

[261] GÜNDAY, Metin, 'Konuşma Metni' 5 Kasım 2001 Tarihli Bağımsız İdari Otoriteler Sempozyumu, Rekabet Kurumu Yayını, Ankara, s.76, ULUSOY, Ali, Bağımsız İdari Kurumlar', a.g.m, s. 13

kendileri üstlenmelerine karşılık, bağımsız idari otoriteler üstlenme yerine organize etme ve denetleme işlevini yürütmektedirler. Bu kurumlar, bireylerin ve toplulukların hak ve özgürlükleri ile yakından ilişkili alanlardaki etkinlikleri regüle eden gerektiğinde yaptırım uygulayan kuruluşlardır. Yani, bağımsız idari otoriteler, kamu kurumlarına göre daha geniş işlev ve yetkiye sahiptirler. Bunun yanında; hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının organlarının yürütme organı tarafından iş başına getirilmesi ve aynı yöntemle görevlerinden alınabilmeleri ve bağımsız olmamaları söz konusudur. Buna karşılık bağımsız idari otoritelerin organlarının görev süresi dolmadan bazı istisnalar dışında görevden alınabilmeleri olanaksızdır. Yine; merkezi idarenin hizmet yerinden yönetim kuruluşları üzerinde vesayet yetkisi bulunurken bağımsız idari otoritelerin üzerinde böyle bir yetki bulunmamaktadır. Bu görüşü savunanlar, işte bu gerekçeler etrafında, yerinden yönetim kuruluşlarının mahalli idareler, kamu kurumları ve bağımsız idari otoriteler olarak toplanmasının anayasal bir sorun yaratmayacağına da vurgu yaparak; bu kurumların merkezi idarenin idari denetim alanının en uç noktasında olduğunu ve merkezi yönetimin yörüngesinin en uzak uyduları olduğunu söylemektedirler.

Diğer bir görüş ise; bu kurumları hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının arasında ve onların bir türü olarak görmektedir. [262] Bağımsız idari otoriteler, Fransa'da devletten ayrı bir tüzel kişiliğe sahip değildirler ve bu yüzden kamu kurumu niteliğini haiz değildirler. Ülkemizde ise bu kurumlar, Fransız sisteminin aksine tüzel kişiliği haiz biçimde kurulmuş (idari ve mali özerkliğe sahip) ve bu özellikleri sayesinde kamu kurumu yani hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının bir çeşidini oluşturmuşlardır. Başka bir deyişle; ülkemizde bu organizasyonların kamu tüzel kişiliğini haiz olmaları, bu kurumlara kamu kurumu niteliğini yüklemektedir. Yine, bağımsız idari otorite deyimi bugüne kadar hiçbir yasal ve yönetsel düzenlemede yer almamış olsa da; verilen kararlarda mahkemelerin bu kurumlara ilişkin olarak kamu kurumu deyimi kullanmakta olduğu ve yargı organlarının, bu kurumları kamu kurumları ile aynı statüde sayma eğilimde olduğu görülmektedir.

[262] GÖZLER, Kemal, a.g.e, s. 188, AZRAK, Ülkü, 'Dünyada ve Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler ve İdarenin Yeniden Yapılanması Bağlamında Bunlara İlişkin Bazı Sorunlar', 5 Kasım 2001 Tarihli Bağımsız İdari Otoriteler Konferansı, Konuşma Metni, a.g.m, s. 23, YILDIRIM, Turan, Türkiye'nin İdari Teşkilatı, Alkım Yayınevi, İstanbul, 1997, s. 148

Uyuşmazlık Mahkemesi'nin bir dava ile ilgili olarak SPK' yi kamu kurumu olarak nitelediği görülmektedir. [263]

Bu konudaki başka bir yaklaşım da bağımsız idari otoritelerin Türk idari teşkilatı içindeki yerinin belli olmadığı, bu kurumların merkezi idare ve yerinden yönetim kuruluşlarına da uymadığı yönündedir. [264] Bu yaklaşımı savunlar, bu kurumların dayanağını anayasal hükümlerde aramak gerektiğini düşünmektedirler. Anayasanın 167. maddesinin 1. fıkrası ile devlete, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve geliştirici önlemleri almak ve piyasalarda fiili anlaşma sonucu doğacak tekelleşmeyi ve kartelleşmeyi önlemek görevi verilmiştir. Bu maddenin RK ve SPK için anayasal dayanak teşkil ettiği ileri sürülmektedir. Ancak bu madde bu kurumların idari teşkilat içindeki yerleri ile ilgisi olmayan bağımsız idari otoritelerin varlığı ve yapısına dayanak olamayacak yalnızca işlevleri açısından dayanak oluşturabilecek bir maddedir. [265] Anayasamızda devletin temel amaç ve görevlerini belirten 5. maddesinden başlayarak, hemen her idari faaliyete dayanak olabilecek hüküm bulunabilir. Bu hükümler, belirtilen faaliyetin nasıl yapılanacağına dayanak olamazlar. Örneğin; Anayasanın 56. maddesi, devlete çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirliliğini önlemek için tedbirler almak gibi görevler vermiş ancak bu görev bir bağımsız idari otorite tarafından değil Çevre Bakanlığı tarafından yürütülmektedir. [266]

Anayasada kimi kamu kurumları düzenlenmiş olmakla birlikte bunların dışında kamu kurumu oluşturabilmek için genel yetki niteliğinde, kamu tüzel kişilerinin yasa ve yasanın açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulabileceği öngörülmüştür. Devlet organları arasında görev ve yetki düzeni değişmedikçe bağımsız idari otoritelerin yasa ile kurulmasına bir engel yoktur. Bu kurumların

---

[263] 'Kurum, sermaye piyasasının güven içinde açıklık ve kararlılıkla çalışmasını, tasarruf sahiplerinin korunmasını sağlamak amacıyla kurulmuş bir kamu kurumu olup, yaptığı hizmet de bir kamu hizmetidir. Kurumun başkan ve üyelerinin seçiliş biçimi, Maliye Bakanlığı'nca denetlenip yıllık raporların Bakanlar Kuruluna sunulması hususları, kurulun bir kamu kurumu olduğunun diğer bir kanıtıdır.' E. 1989/24, K.1989/30, RG. 24.12.1989, 20382 aktaran ÖZEL, Cengiz, Sermaye Piyasası Kurulu, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2000, s. 15

[264] DURAN, Lütfi, a.g.m, s. 9- 10

[265] ULUSOY, Ali, 'Türk…', a.g.m, s. 10

[266] DEMİREL, Birsen, a.g.e, s. 50

anayasal düzenleme konusu yapılmamış olmasının bunların varlığına gölge düşürmeyeceği ve anayasal düzenleme konusu yapılmalarının da bunlara ayrı güç katacağı ortadadır. Anayasal düzenleme konusu olup olmamanın kamu tüzel kişileri arasında bir hiyerarşi oluşturacağını da kabul etmek mümkün olamaz. [267] Bağımsız idari otoritelerin yukarıda da ifade ettiğimiz üzere anayasada düzenlenmesi hukuksal açıdan zorunluluk taşımasa da bu kurumların anayasal hale getirilmesiyle birlikte idari teşkilat içindeki konumlarına ilişkin belirsizlik ortadan kalkmış olacaktır. Ayrıca; bir düzenlemeye gidilirse bu kurumların anayasada tek tek sayılmasından ziyade bu kurumlara ilişkin genel bir ifadeye yer verilmesi kanımızca daha doğru olacaktır. Bu doğrultuda; yeni kurulan bağımsız idari otoriteler için her seferinde anayasal değişikliğe gidilmesi söz konusu olmayacaktır.

Bu görüşleri inceledikten sonra, bağımsız idari otoriteleri hizmet yerinden yönetim ve mahalli idareler yanında üçüncü bir yerinden yönetim kategorisi olduğu savunan düşünce ile bu kurumların kamu kurumlarının bir türü olduğuna dair düşüncenin uygulamada fark yaratmayacağı pratik açıdan ikisinde idarenin bütünlüğü ilkesini sağlayacağı ortadadır. Ama bize göre bu kurumlar, teknik uzmanlık gerektiren bir hizmete tahsis edilmiş mal varlığına tüzel kişilik tanınmasıyla oluşmuşlardır ve bu doğrultuda bağımsız idari otoriteleri, üçüncü tür yerinden yönetim kuruluşu değil kamu kurumlarının bir çeşidi olarak görmek daha doğru olacaktır. Bu kurumların tüzel kişiliğe sahip olması, onları kamu kurumları içinde yer almasını mümkün kılar. Sahip oldukları yapısal ve işlevsel özellikler de (özellikle bağımsızlık) onları kamu kurumları kategorisi içinde ayrı bir yere koyar. İşlevsel açıdan farklılık taşısalar da bu kurumların yürüttüğü düzenleme- denetim faaliyeti, kamu hizmetinin bir türü olarak ele alınabilir. YILDIRIM 'ın dediği gibi, kamu kurumlarının kurulmasında, uyulması gereken belli bir ölçüt bulunmadığı için yürütülecek hizmetin niteliği göre değişen özelliklere sahip kamu kurumları kurulmaktadır. Tüzel kişiliğe sahip olma dışında ortak bir ölçütleri bulunmayan kamu kurumlarının merkezi idare ile aralarında hiyerarşik denecek kadar yoğun bir idari vesayet denetimi kurulabilirken merkezi idarenin denetimine tabi olmayan

[267] GÖZÜBÜYÜK, Şeref Ali ve TAN, Turgut, a.g.e, s. 291

kamu kurumları da kurulabilir. Merkezi idarenin vesayet denetimine tabi olmamaları, bu kurumların başka bir kategoriye sokulmalarını gerektirmemektedir.[268]

3.3. İdarenin Bütünlüğü İlkesi Doğrultusunda Merkezi İdare ile İlişkileri

Ülkemizde bağımsız idari otoritelere ilişkin sürdürülen tartışmaların bir boyutunu da bu kurumlar ile yürütme organı/hükümet arasında kurulan ilişki, bu ilişkinin niteliği ve bu ilişkinin hükümete bu kurumlar üzerinde etkileme gücü kazandırıp kazandırmadığı oluşturmaktadır. [269] Genel idare cihazı içinde olan bağımsız idari otoriteler, yargı denetimi dışında merkezinin hiyerarşik ve vesayet denetimine tabi tutulmamış olduklarından merkezi idare ile bu kurumlar arasında idarenin bütünlüğünün nasıl gerçekleştirileceği, bu kurumlar yönünden idarenin bütünlüğünün nasıl sağlanacağı bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır. [270]

Anayasanın 123. maddesinde idarenin bütünlüğe ilkesine yer verilmiş ve 'idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir' denmiştir. Bu ilke çeşitli kamu tüzel kişilerinden oluşan kamu yönetimi alanındaki kuruluşların bir uyum içinde çalışmalarını gerekli kılmaktadır. Bu doğrultuda; genel yönetim ile yerinden yönetim kuruluşları arasında bütünlük ve uyum, vesayet denetimi ile bir yönetsel kuruluş içinde ise hiyerarşik denetim yolu ile sağlanır. Anlaşıldığı üzere; idarenin bütünlüğünün sağlanması açısından vesayet ve hiyerarşik denetim en önemli araçları oluşturmaktadır. Vesayet yetkisi, Anayasanın 127. maddesi itibariyle sadece mahalli idareler üzerinden öngörülmüş olup ilgili madde şöyledir: 'Merkezi idare mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir'. Vesayet denetimi, organlar ve işlemler üzerinde değişik biçimlerde ortaya çıkabilen bir denetimdir. Bu seçilmiş organların görevlilerinin seçimi, atamaları, görevlerinden uzaklaştırılmaları ve görevlerine son verilmesi şeklinde ve işlemlerin iptali, onanması, izin verme ve yerine karar alabilme biçiminde gerçekleşmektedir. Bu

[268] YILDIRIM, Turan, a.g.e, s. 148
[269] SEZEN, Seriye, a.g.e, s. 159
[270] GÜLER, Mürteza, a.g.e, s. 65

yetki konusunda vurgulanması gereken bir husus da; vesayetin hiyerarşik denetimden farklı olarak yasaların öngördüğü durumlarda ve öngördüğü biçimde var olan bir yetki oluşudur. [271] Anayasada, bu yetki yukarıda da ifade ettiğimiz üzere sadece yerel idareler için öngörülmüş iken hizmet yerinden yönetim kuruluşları için devletin denetimi ve gözetiminden (m.130) ve devletin idari ve mali denetiminden (m.135) söz edilmiştir. Bu durumda, Anayasanın sadece yerel yönetimler için öngördüğü teknik bir idari denetim türü olarak belirlediği ve diğer yerinden yönetim kuruluşları için ise merkezi idarenin denetim yetkisinden bahsetmekle beraber, bu denetimin içeriğini belirlememekte ve sadece bunun genel bir gözetim yetkisi anlamına geldiği yönünde bir işaret bulunmaktadır. Bu genel gözetim yetkisinin de merkezi idareye bu hizmet yerinden yönetim kuruluşları üzerinde işlemlerin iptali, görevden uzaklaştırma gibi yetkilerinin vermesi gerektiği söylenemez.[272]

Anayasada denetimin içeriği konusunda bir sınırlama getirilmediğinden idarenin bütünlüğü ilkesinin gerçekleşmesi için merkezi idare ile yerinden yönetim kuruluşu arasında minimum bir denetim mekanizmasının bulunması ve kamu yararının ve kamu hizmetlerinin gereği gibi sağlanmasına yönelik herhangi bir yetki verilmesi yeterlidir. [273] Bu doğrultuda cevaplanması gereken soru, merkezi idarenin bağımsız idari otoriteler üzerinde minimum denetiminin yer alıp almadığıdır.

Kanun koyucu, özerk kabul edip geniş yetkilerle donattığı bağımsız idari otoriteleri, yasalarında bir bakanlık ile ilişkilendirmiştir. Ülkemizde bağımsız idari otoritelerin kuruluş kanunlarına bakıldığında; bu kurumların bir bakanlık veya başbakanlık ile ilişkilendirildikleri açıkça görülmektedir.[274] Örneğin; SPK' nın ilgili olduğu bakanlık, Başbakan tarafından görevlendirilecek Devlet Bakanlığı; RK' nın ilişkili olduğu bakanlık, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı; TK' nın ilişkili olduğu bakanlık, Ulaştırma Bakanlığı olarak gösterilmektedir. Yine; RTÜK ile ilgili olarak 'Hükümetin Üst Kurul ile ilişkileri, Başbakan tarafından yürütülür' hükmü getirilmiştir.

---

[271] GÖZÜBÜYÜK, Şeref Ali, Türkiye'nin… , a.g.e, 93- 97
[272] ULUSOY, Ali, 'Bağımsız İdari Kurumlar', a.g.m, s. 14- 15
[273] ULUSOY, Ali, 'Bağımsız İdari Kurumlar', a.g.m, s. 15
[274] KAHRİMAN, Hamza, a.g.m, s. 120

Görüldüğü üzere, bu kurumların merkezi idare ile bağlantıları konusunda farklı bir tabir 'İlişkili Bakanlık' kullanılmıştır. Bu kavram, Türk idari yapısında ve yasalarda tanımı olmayan bir ifade olup, kavrama ilk kez 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanunda yer verildiği görülmektedir. Anılan yasanın 20. maddesi aynen şöyledir: 'Kurumun ilişkili olduğu Bakanlık, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'dır'. Fakat kanunun gerekçesinde ilişkili bakanlık kavramının ne anlama geldiği konusunda herhangi bir tanıma rastlanmamıştır. [275] Aslında 4054 sayılı yasanın ilk halinde kurumun idari ve mali bakımdan Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile ilgili olduğu belirtilmiş ancak yasa metninde ilgili, ilişkiliye dönüştürülmüştür. [276]

Bakanlıkların kuruluş ve görev esaslarını düzenleyen 3046 sayılı Kanunda; 'Bakanlık bağlı kuruluşları' ve 'Bakanlık ilgili kuruluşları' [277] tanımlanmıştır ancak ilişkili kuruluş kavramına ve tanımına bu kanunda da yer verilmemiştir.

Bahsettiğimiz üzere; ilişkili kuruluş kavramı, mevzuatımızda yer almayan anlamı belirsiz olan bir kavramdır. Bu noktada da bağımsız idari otoritelerle merkezi idare arasındaki ilişkinin durumu sürekli olarak haklı eleştirilere maruz kalmıştır. Bu kavram, bir yandan bağımsız idari otoritelerin işlevsel açıdan bağımsız çalışmalarını güvence altına alma ama öte yandan da idarenin içinde yer alan bu kurumların siyasi iktidarla bir biçimde bağlantısını sağlama gerekliliğinin uzlaştırılması amacıyla bürokratlar tarafından bulunmuş pragmatik bir çözümdür. Daha açık bir ifadeyle; bu kavram, kurumların merkezi idare ile ilişkilendirilmelerini ancak bağımsızlıkları ve özerkliklerini koruyabilmeleri amacıyla ve ilgili veya bağlı kuruluş olarak da

---

[275] SEVEN, Mehmet, 'Türk İdari Yapısında Düzenleyici Kurumların Yeri', www.ydk.gov.tr/dergi/dergi2., Erişim Tarihi. 03.04.2006

[276] SEZEN, Seriye, a.g.e, s. 161

[277] 3046 sayılı Yasanın 10. maddesinde tanımlanan Bağlı kuruluşlar; 'Bakanlığın hizmet ve görev alanına giren ana hizmetleri yürütmek üzere bakanlığa bağlı olarak özel kanunla kurulan, genel bütçe içinde ayrı bütçeli veya katma bütçeli veya özel bütçeli kuruluşlardır.' Uygulamada Genel Müdürlük biçiminde özel kanunla kurulmuş kuruluşlara bakanlık bağlı kuruluşları denmektedir. Örneğin; İçişleri Bakanlığına bağlı Emniyet Genel Müdürlüğü gibi. Tüzel kişiliği haiz olmayan bağlı kuruluşlar ile bakanlık arasındaki ilişki hiyerarşi ilişkisidir. Buna karşılık tüzel kişiliği haiz bağlı kuruluş ile bakanlık arasındaki ilişki bir vesayet ilişkisidir. Aynı yasanın 11. maddesine göre İlgili kuruluşlar ise; 'özel kanun veya statü ile kurulan, iktisadi devlet teşekkülleri ve kamu iktisadi kuruluşları ile bunların müessese, ortaklık ve iştirakleri veya özel hukuki, mali ve idari statüye tabi, hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları şeklinde düzenlenir'.denilmektedir. Bakanlık ilgili kuruluşları olarak adlandırılan bu kuruluşlarla bakanlık arasındaki ilişki bir idari vesayet ilişkisi olmaktadır.

tanınmamaları için kullanılmıştır. Bağımsız idari otoritelerin bakanlık ile bağlarının ilgili ya da bağlı kuruluşlara oranla daha zayıf olduğunu belirtmek istenmiştir.[278]

Belli bir hukuki içeriği ve kapsamı olmayan, somut bir anlam taşımayan bu kavram, bağımsız idari otoritelerin idarenin bütünlüğü ilkesine uyumunu gerçekleştirmeye yönelik bir düşünceden kaynaklanarak yasa metinlerinde yerini almıştır. [279] Bu ilişkinin adı geçen bakanlıklara bir takım yetkiler sağladığı ve adı geçen bakanlıkların hukuka aykırı gördükleri kurul işlemlerinin iptali için menfaat koşulu aranmadan idari yargıya başvurabilme yetkisini de kapsadığı kabul edilmelidir. Bu doğrultuda bakanlıklar, bağımsız idari otoriteler üzerinde hukuka uygunluk denetimini harekete geçirerek dolaylı da olsa idari denetim kurmuş olurlar. [280] Bunların yanı sıra; hükümetlerin bunları etkileme gücünün olduğunu ve bu durumun en açık ve somut biçimde kurul üyelerinin atanmasında ortaya çıktığını görmemiz mümkündür. Üyeleri belirleme ve seçme hakkı, RTÜK haricinde doğrudan Bakanlar Kurulu tarafından kullanılmakta ve öte yandan yine bu kurumlar ile Bakanlar Kurulu arasındaki bir başka ilişki de yıllık faaliyet raporları bağlamında kurulmaktadır. Daha önce de anlattığımız üzere 2002 yılında 4743 sayılı Kanun ile bu kurumların yıllık faaliyet raporlarının Bakanlar Kurulu'na sunması konusunda düzenleme getirilmiştir. Ancak yasa koyucu, Bakanlar Kurulu'nun faaliyet raporları konusunda ne tür işlem yapacağı konusunda bir düzenleme getirmemiş bu doğrultuda maddenin bu kurumların denetlenmesinden çok bilgilendirme amacı taşıdığı anlamıştır. [281] Bağımsız idari otoriteler üzerinde açıkça düzenlenmiş mali ve yargı denetiminin bulunması ve bu kurumların DDK' nın denetimine de tabi olmaları söz konusudur. [282] Tüm bu hususlar, maaş üst sınırlarının ve kadro ve teşkilatlanmalarının Bakanlar Kurulu yönetmeliği ile belirlenmesi, kurul üyelerinin

[278] SEZEN, Seriye, a.g.e, s.160
[279] GÜLER, Mürteza, a.g.e, s. 68
[280] ULUSOY, Ali, a.g.e, s. 130
[281] SEZEN, Seriye, a.g.e, s. 159
[282] Anayasanın 108. maddesinde; 'İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanlığa bağlı olarak kurulan DDK Cumhurbaşkanının isteği üzerine, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar. Silahlı Kuvvetler ve yargı organları DDK' nın görev alanı dışındadır. Özel yasalarla kurulan ve kamu tüzel kişiliğine sahip, idari, mali yönden özerk kurul, üst kurul ve bunlara bağlı kurum veya kurullar, DDK' nın denetimine tabidir.

suç işlemesi durumunda üyeler hakkında soruşturma açılmasının ilişkili bakanın iznine tabi tutulması gibi konularla Bakanlar Kurulu'na verilen yetkiler düşünüldüğünde bağımsız idari otoriteler açısından idarenin bütünlüğü ilkesinin sağlanması için merkezi idarenin yeterli yetki ve denetim mekanizmasının olduğu söylenebilir.

Nitekim uygulama açısından bir sözcük oyunu olan ilişkili bakanlık kavramının hukuksal bir farklılık yaratmadığı da düşünülmektedir. Danıştay bir kararında ilişki ve ilgi kelimesinin eş anlamlı olduğunu belirtmiş ve ilgili kuruluş ile ilişkili kuruluş arasında bir fark görmemiştir.[283] Bu doğrultuda; bağımsız idari otoritelerin ilişkili bakanlık kavramını yorumlayarak kendilerinin genel siyasadan soyutlanamayacağını kararlaştırmıştır. [284]

İlişkili bakanlık kavramı,[285] Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Yasa Tasarısında, 'Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Bakanlar Kurulu ile ilişkilerine aracılık etmek ve Bu Kanun çerçevesinde belirlenen yetkileri kullanmak üzere kurumun kuruluş kanununda öngörülen bakanlık' olarak tanımlanmış ve kavrama açıklık kazandırılmak istenmiştir. Bizce bu kavram kullanılmaya devam

[283] RK' nın yurt dışı geçici görevlendirmelerinin zorunlu haller dışında durdurulması ve Başbakanlığın iznine bağlanmasını öngören tasarruf genelgesiyle ilgili olarak, kurumun idari ve mali açıdan özerk olduğu ve yurtdışı geçici görevlendirmelerde Başbakanlık' tan izin almalarının kanundan doğan özerkliklerine aykırı olduğu savıyla Başbakanlığa başvurması üzerine Başbakanlık Danıştay'dan görüş istemiştir. Genelgenin RK' yı da kapsadığı sonucuna varan Danıştay kararında; kurumlara tanınmış olan özerkliğin yorumuna da yer verilmiştir; ' Rekabet Kurulu ve benzeri kuruluşlara tanınan 'özerklik' in, 'sistem dışılık' , 'sorumsuzluk' ve 'özel'lik olarak algılanması mümkün değildir. Herhangi bir idari kurum ve kuruluşun devletin ekonomik imkân ve hedeflerinden tamamen ayrık, sınırsız ve denetimsiz bırakılması, devlet içerisinde bütçeden ödenek alan kamu kaynak ve yetkileriyle donatılmış, kamusal sonuçlar doğuran işlemler yapan, ancak sınırlandırılamayan, denetlenemeyen, yaptıkları iş ve işlemlerden ne idari ne de mali açıdan sorumlu tutulmayan bir anlamda devlet içinde devlet sayılabilecek Anayasa dışı oluşumlar yaratır.' Danıştay kararında aynı zamanda; şu görüşe de yer vermiştir. 'Eğer Kurum genelgedeki ilgi ve kanundaki ilişki kelimeleri arasında lafzı farklılık sebebiyle genelge kapsamına girmediğini iddia ediyorsa, Türkçe sözcüklerde ilgili kelimesinin karşılığı olarak ilişki ve ilişki kelimesi karşılığı da ilgi olarak belirtilmiş olup, her iki kelime de eş anlamı ifade etmektedir'. SEZEN, Seriye, a.g.e, s. 160 Yani; Danıştay bu kararıyla birlikte; bu kurumları idari teşkilat içinde ayrı bir kategori olarak görmemiştir.

[284]EMEK, Uğur, a.g.e, s. 191

[285] Bu kavram, uzun süre Türkiye'nin gündemini meşgul eden ve Cumhurbaşkanı tarafından veto edilerek Meclis'e tekrar görüşülmek üzere geri gönderilen Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkındaki Kanun'un 26. maddesinde de yer almış ve bu kanunla birlikte bu kavram da yasalaştırılmak istenmiştir. Anılan maddede; İlişkili Kuruluşlar, piyasalara ilişkin düzenleyici ve denetleyici görev yapan, kamu tüzel kişiliği ile idari ve mali özerkliğe haiz, özel kanunla kurulan kuruluşlar olarak tanımlanmışlardır

edecekse mevzuatta tanımlanmalı ve kavrama açıklık getirilmelidir. Yine tasarıda kurulların düzenleme ve denetleme mahiyetinde aldıkları kararların tekemmül etmesinden itibaren üç gün içinde ilişkili bakanlığa göndermesi ve ilişkili bakanlığın da kurul kararlarına karşı süresi içinde iptal davası açabilmesi konusu düzenlenmiştir.

Kanımızca yukarıda da belirttiğimiz üzere, bakanlıklara bu doğrultuda yetkiler tanınması modern anlamda vesayet yetkisi kullanması anlamına gelecektir. Merkezi idarenin ve onun adına ilişkili bakanlıkların gündelik siyasetin etki alanı dışında kalma amacıyla kurulan bağımsız idari otoritelerin karar organları ve işlemleri üzerinde, organlarını görevden alabilme veya işlemlerini onaya tabi tutabilme –geçersiz kılabilme gibi klasik vesayet yetkileri bulunmaması gerekir. [286]

Bağımsız idari otoritelerin ilişkili kuruluş olarak nitelendirilmeleri ve merkezi idarenin klasik vesayet yetkilerini bunların üzerinde kullanmaması doğrultusunda yürütmenin içinde denetlenemeyen bir kategorinin var olması eleştirilmektedir. Bilindiği üzere; Bakanlar Kurulu, hükümetin genel siyasetinin yürütülmesinden sorumludur ve bakanlık dışı örgütlenen kamu kurum ve kuruluşları, yönetsel yapımızda bağlı ya da ilgili kuruluş statü ile yer alarak siyasi otoriteyle bu kuruluşlar arasında bir denetim mekanizması kurulmaktadır. Bu doğrultuda bakanlar, emri altındakilerin faaliyetlerini, işlemlerinden sorumlu tutulduğu gibi, bağlı ve ilgili kuruluşların faaliyetlerini, işlemlerini ve hesaplarını denetlemekle görevlendirilmiş ve yetkilendirilmiştir. [287] Bu durum, parlamenter sistemde yürütmenin yasama önünde sorumluğunu ilkesini oluşturmaktadır. Parlamenter sistemlerde bazı idari faaliyetlerin hükümetin genel siyasetinin dışına çıkarılması ve bunlar hakkında hükümetin siyasal sorumluluğunun bulunması söz konusu olamaz. Diğer kanunlarda olduğu gibi bağımsız idari otoritelerin de kurucu yasalarının Bakanlar Kurulu tarafından yürütülmesi bu kanunlarda açıkça belirtilmiştir.

Bağımsız idari otoritelerin üzerinde merkezi idarenin klasik idari vesayet yetkilerinin bulunmaması, bu kurumların yürütme organı içinde denetlenmeyen bir

[286] ULUSOY, Ali, 'Bağımsız Kurullar…', a.g.m, s. 24
[287] SEZEN, Seriye, a.g.e, s. 160

kategori olduğunu ve siyasal sorumsuzluk oluştuğunu göstermemektedir. İdarenin bütünlüğü ilkesini sağlamaya yönelik olarak yürütmenin bağımsız idari otoriteler üzerindeki yeterli yetki ve denetim mekanizmaları bulunduğuna göre bu kurumların yürütme içinde siyasal açıdan denetlenmeyen bir kategori oluşturdukları söylenemez.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DEKİ BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTE ÖRNEKLERİ

1. SERMAYE PİYASASI KURULU

SPK, Türkiye'deki bağımsız idari otoritelerin ilk kurulmuş olanıdır. [1] Kurul, 24 Ocak Kararlarının ardından çıkarılan 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu ile kurulmuştur. Kurul, tam manasıyla 13.01.1982 tarihinde faaliyetine başlamıştır. [2]

1.1. Kuruluş Amacı

SPK' nın kuruluş amacı; sermaye piyasasının güven, açıklık ve kararlılık içinde adil ve etkin biçimde çalışmasını sağlamak, tasarruf sahiplerinin yani yatırımcıların hak ve yararlarını korumak, menkul kıymetler borsalarının gelişmesi için tedbirler almak, tasarrufları sermaye piyasasına yönlendirerek halkın kalkınmaya etkin ve yaygın bir biçimde katılmasını sağlamaya yöneliktir. [3]

SPK' ya benzer kuruluşlara pek çok ülkede rastlanmak mümkündür. ABD'de Securities and Exchange (SEC), İngiltere'de Financial Services Agency (FSA), Fransa'da Commission des Operations de Bourse (COB), İtalya'da Commission Nazional per la Societa Borsa (CONSOB) gibi kuruluşlar sermaye piyasalarında birer bağımsız idari otorite olarak faaliyette bulunmaktadırlar. Bu kurulların oluşumu, görev ve yetkileri ile nitelikleri; her ülkenin kendine özgü koşullarına göre değişiklik göstermektedir. Türkiye'de SPK oluşturulurken büyük ölçüde ABD örneği SEC model alınmıştır.

SPK' nın 2005 yılı Faaliyet Raporunda kuruluş amaçları doğrultusunda bir vizyon ve misyon benimsediği görülmektedir. Bu durum, Kurumun 2005 Yılı Faaliyet Raporunda şu şekilde belirtilmiştir:

---

[1] DURAN' a göre Türkiye'deki en eski Bağımsız İdari Otorite Örnekleri; Sahil ve Hudutlar Genel Müdürlüğü ve Sigorta Murakebe Kurulu'dur. DURAN, Lütfi, 'Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler', Amme İdaresi Dergisi, Cilt.30, Sayı.1, Mart 1997, s. 3

[2] Resmi Gazete, 30.07.1981/ 17416

[3] MELİKŞAH, Yasin, Sermaye Piyasası Kurulu ve İşlemleri, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2002, s.60

'SPK, sermaye piyasasının güvenli, adil, şeffaf ve etkin işlemesini sağlamak için uluslar arası norm ve gelişmelere paralel değişen piyasa ihtiyaçlarını karşılayan, objektif, sade ve anlaşılabilir yaklaşımlarla, hesap verebilir düzenleme ve denetleme yapmayı kendisine 'misyon' edinmiş ve ulusal ve uluslar arası alanda öncü, dinamik ve saygın olma 'vizyonunu' üstlenmiştir.'[4]

1.2. Statüsü

1981 tarihli Sermaye Piyasası Kanunu ile kurulan SPK, yetkilerini kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak kullanan; idari ve mali özerkliğe sahip bir kamu tüzel kişisidir.

SPK' nın ilgili olduğu Bakanlık, Başbakan tarafından görevlendirilen Devlet Bakanlığı'dır. Kurumun merkezi, Ankara'dadır.[5]

1.3. Teşkilat Yapısı

SPK; karar organı olan Kurul, Başkanlık ve ona bağlı Hizmet Birimlerinden oluşmaktadır

SPK' nın karar organı olan Kurul, biri Başkan, biri Başkan vekili olmak üzere yedi üyeden oluşmaktadır. Kurul üyelerinin; ikisi ilgili Bakanlığın aday göstereceği 4 kişi arasından, biri Maliye Bakanlığı'nın aday göstereceği iki kişi arasından, biri Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın aday göstereceği iki kişi arasından, Biri BDDK'nın aday göstereceği iki kişi arasından, biri TSPAKB 'nın aday göstereceği iki kişi arasından, biri TOBB' un aday göstereceği iki kişi arasından Bakanlar Kurulu kararı ile atanacak 7 üyeden oluşur. Bakanlar Kurulu, adaylardan birini Başkan olarak atar. Kurul, Başkanın teklifi ile üyelerden birini İkinci Başkan olarak seçer. Kurul Başkanı, karar organının ve yürütme teşkilatının başıdır. Kurulun genel yönetim ve temsilinden sorumludur. İkinci Başkan, izin, hastalık, yurt içi ve yurt dışı görevlendirme, görevden alınma ve görevde bulunmadığı diğer hallerde Başkana vekâlet eder.

---

[4] Sermaye Piyasası Kurulu, 2005 Yılı Faaliyet Raporu, Ankara, 2006, s.1
[5] www.spk.gov.tr/Hakkinda/hakkinda.htm?tur=gorevimiz , Erişim Tarihi: 10.02.2006

Kurul Başkanlığı ve üyeliğine atanacakların; Hukuk, iktisat, maliye, bankacılık, işletmecilik, kamu yönetimi, uluslar arası ilişkiler, mühendislik ve dengi alanlarda en az dört yıllık lisans düzeyinde öğrenim yapmış olmaları, mühendislik dalında lisans düzeyinde eğitim yapmış olanların ise belirtilen alanlarda lisansüstü eğitim yapmış olmaları ve 657 sayılı DMK' nın 48.maddesinin birinci fıkrasının (A) bendinin 1. 4. 5. 6. ve 7. alt bentlerinde belirtilen şartları taşımaları, Mali Piyasalar, ekonomi, maliye, işletme, sermaye piyasaları, bankacılık ve finansal alanda veya bu alanla ilgili hukuk dallarında en az on yıllık deneyim sahibi, uzman, denetçi, yönetici veya öğretim üyesi olmaları zorunludur.

Kurul Başkan ve üyelerinin görev süresi, altı yıldır. Başkan dışındaki üyelerin üçte biri iki yılda bir yenilenir. Süresi bitenlerin tekrar atanması mümkündür.

Kurul Başkan ve üyelerinin görev süreleri dolmadan görevlerine son verilemez. Ancak atamaları için gerekli şartları kaybettikleri veya durumlarının bu kanunun yukarıda bahsettiğimiz 20. maddesine aykırı düştüğü tespit edilen, görevleri ile ilgili olarak işledikleri suçlardan dolayı haklarında verilen mahkûmiyet kararı kesinleşen Kurul Başkan ve üyeleri, süreleri dolmadan Başbakanın onayı ile görevden alınırlar. Kurul üyeleri, görevleriyle ilgili edindikleri sırları açıklayamaz ve kendi yararına kullanamaz. Bu zorunluluk, görevden ayrıldıktan sonra da geçerlidir. Kurulun malı, devlet malı hükmündedir. Bunlara karşı suç işleyenler, görevini kötüye kullanan ve ihmal edilen üyeler, Devlet memuru gibi cezalandırılırlar.[6]

Kurul Başkan ve üyeleri, Sermaye Piyasası Kanunu ile görev ve yetkilerine verilmiş konuların tümünde en üst düzeyde görüşme ve karar alma yetkisine sahiptir. Karar organının sermaye piyasalarının düzenlenmesi ve denetlenmesi amacıyla hazırlanacak, uygulamaya ilişkin genel hukuki yapıyı oluşturacak yönetmelik ve tebliğler çıkarmak; başvuru dosyalarını inceleme, izleme ve denetleme raporlarını

[6] Kurul Başkan ve üyeleri, özel bir Kanuna dayanmadıkça resmi veya özel hiçbir görev alamaz; ticaretle uğraşamaz, serbest meslek faaliyetinde bulunamaz; ücret karşılığı konferans ve ders veremezler, sınav ve benzeri görev alamaz; her türlü ticari amaçlı ortaklıklarda pay sahibi olamazlar. Kurul başkan ve üyeleri, göreve başlamadan önce maliki oldukları payları ve portföyünde hisse senedi bulunan yatırım fonlarının katılma belgelerini, üçüncü dereceye kadar kan ve ikinci dereceye kadar sıhrî hısımları dışındakilere satmak veya devretmek suretiyle elden çıkarmak zorundadırlar. Kurul Başkan ve üyeleri; dernek, vakıf, kooperatif ve benzeri yerlerde yöneticilik yapamazlar.

görüşüp karara bağlamak gibi mesleki nitelikli görevleri yanında idari nitelikte görev ve yetkileri de vardır. [7]

Kurul Başkan ve üyelerinin aylık ücretleri, en yüksek Devlet memurunun her türlü ödemeler dâhil ücretlerini geçmemek üzere, ilgili Bakanın, önerisi üzerine Bakanlar Kurulu'nca belirlenir.

SPK, Kurul Başkanı ve üyeleri ile Başkana bağlı olarak Kurul faaliyetlerini yürüten teşkilattan oluşur. Kurul çalışmaları, Kurul Başkanına bağlı Başkan Yardımcılıkları altında çalışan ana hizmet birimleri ve yardımcı hizmet birimleri tarafından hazırlanmaktadır.

Ana Hizmet Birimleri; Denetleme Dairesi, Ortaklıklar Finansmanı Dairesi, Aracılık Faaliyetleri Dairesi, Kurumsal Yatırımcılar Dairesi, Araştırma Dairesi, Muhasebe Standartları Dairesi, Piyasa Gözetim ve Düzenleme Dairesi, Hukuk İşleri Dairesi, Bilgi İşlem İstatistik ve Enformasyon Dairesi, İdari ve Mali İşler Dairesi olarak sıralanmaktadır. Yardımcı Hizmet Birimleri, İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığı, Kurul Özel Bürosu ve Başkanlık Özel Kalemi olarak sıralanmaktadır. Yine Kurul Başkanlık Danışmanları da teşkilat içinde yer almaktadır. Ayrıca daire başkanlıklarına bağlı çalışan AB Daire Başkan Yardımcılığı, IOSCO Grubu, Dış İlişkiler ve Eğitim Grubu ve Yatırımcı Dilekçe Grubu bulunmaktadır. Kurumun taşra kuruluşu olarak İstanbul Bürosu bulunmaktadır. Bu büro, bulunduğu bölgede Kurul Başkanlığını temsil eder. [8]

2499 sayılı Kanun'un 17. maddesine göre yetkilerini kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak kullanan ve idari- mali özerkliğe sahip olan Kurumun personelinin statüsü, ilgili Kanunun 26. maddesinde düzenlenmiştir.

Anılan maddede; Kurul hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin Kurulca devamlı görev yapmak üzere atanan memurlar eliyle yürütüleceği belirtilmektedir. Aynı maddede; Kurulun gerektiğinde sözleşmeli uzman personel çalıştırabileceğine de yer verilmiştir. Personelin ücret ve diğer hakları, kurul üyeleri

[7] Sermaye Piyasası Kurulu, 2005 Yılı Faaliyet Raporu, a.g.e, s 2
[8] www.spk.gov.tr/Hakkinda/hakkinda.htm?tur=gorevimiz, a.g.m

için tespit edilen miktarı geçmemek üzere belirlenir. Memurlar ve sözleşme ile çalıştırılacak personelin kadroları ve ücretlerine ilişkin esaslar, kurulun önerisi ve ilgili bakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu'nca tespit olunur. SPK Personel Yönetmeliğinde [9] Kurul personelinin istihdam şekilleri sürekli, sözleşmeli, yarı zamanlı, geçici personel olmak üzere belirlemiştir.

SPK' nın giderleri emrinde bulunan özel bir hesaptan karşılanmaktadır. İhraççılar bu hesaba, Kurulca kayda alınan ve satışı yapılacak sermaye piyasası araçlarının ihraç değerlerinin %0,2' si tutarında ücret yatırmaktadırlar. Bunun yanında borsaların kotasyon ve tescil ücreti ile borsa payından oluşan gelirlerin %5'i de kurul bütçesine gelir olarak kaydedilmektedir. SPK' nın gelirleri giderlerini karşılamaya yetmediğinde; açığın Hazine Müsteşarlığı bütçesinden verilecek olan yardımlarla karşılanacağı öngörülmektedir. [10]

Sermaye Piyasası Kanunda ilgili Bakanın Kurulun yıllık hesapları ile harcamalarına ilişkin işlemlerini denetlettireceği, denetleme sonuçlarıyla ilgili gerekli tedbirler alacağı öngörülmektedir. Bunun yanında; denetim sonuçları ile bunlara ilişkin işlemleri ve alınan tedbirleri gösteren bir raporun Kurulun yıllık faaliyet raporu ile birlikte ilgili Bakan tarafından Bakanlar Kurulu'na sunulacağı da hükme bağlanmıştır.

SPK' nın kararlarına karşı hangi yargı yerine gidileceği ilgili Kanunda açıkça belirtilmemiş olmakla beraber, genel hükümlere göre idari yargı yoluna başvurmak gerekmektedir.

1.4. Görev ve Yetkileri

SPK' nın temel görev yetkileri, 2499 sayılı Kanunun 22. maddesinde aşağıdaki gibi sayılmıştır.

- Sermaye piyasası araçlarının ihracını halka arz ve satışının şartlarını düzenlemek ve denetlemek,

[9] Resmi Gazete, 24.08.1982/ 17792
[10] Sermaye Piyasası Kurulu, 2005 Yılı Faaliyet Raporu, a.g.e, s. 7

- Sermaye piyasası araçlarını Kurul kaydına almak ve kamu yararının gerektirdiği hallerde bunların arz ve satışını geçici olarak durdurmak,

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

- Sermaye piyasasında gerektiğinde elektronik ortam da dâhil bağımsız denetim faaliyetine ilişkin esasları belirlemek,

- 16.01.1989 tarihli ve 3568 sayılı Kanuna göre denetlemeye yetkili olanların sermaye piyasasında bağımsız denetleme faaliyetlerinde bulunacak kuruluşların kuruluş şartlarını ve çalışma esaslarını Türkiye Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirler Odaları Birliği ile istişarede bulunarak belirlemek ve bu şartları taşıyanları listeler halinde ilan etmek,

- Kamunun zamanında, yeterli ve doğru olarak aydınlatılmasını sağlamak amacıyla, genel ve özel nitelikte kararlar almak ve her türlü mali tablo ve raporlar ile bunların bağımsız denetimlerinin, sermaye piyasası araçlarının halka arzında yayımlanacak izah name ve sirkülerin ve araçların değerini etkileyebilecek önemli bilgilerin kapsamını, standartlarını ve esaslarını tespit etmek ve bu konularda tebliğler yayımlamak,

- Bu kanun çerçevesinde bankaların, sermaye piyasası kurumlarının ve borsalar ve teşkilatlanmış diğer piyasaların faaliyetlerinin bu Kanuna, Kurul yönetmelik, tebliğ ve kararlarına ve sermaye piyasaları ile ilgili diğer mevzuata uygunluğunu gerekli her türlü bilgi ve belgeyi isteyerek, izlemek ve denetlemek,

- Sermaye piyasasını ilgilendiren her türlü yayın, duyuru ve reklâmları izlemek, yanıltıcı ilan ve reklâmları yasaklayarak gereği yapılmak üzere ilgili kuruluşlara bildirmek,

- Bu Kanun hükümleri gereğince elde ettiği veya kendine tevdi edilen mali tablo ve raporlar ile diğer belgeleri inceleyip değerlendirerek, Sermaye Piyasası Kanununda belirtilen gerekli tedbirleri almak,

- Halka açık anonim ortaklıkların genel kurullarında genel hükümler çerçevesinde vekâleten oy kullanılmasına ilişkin esasları belirlemek,

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

- Sermaye piyasası araçlarının geri alma veya satma taahhüdü ile alım ve satımını, ilgili sözleşmeleri ve bu sözleşmelere ilişkin piyasa işlem ve kurallarını düzenlemek ve bu işlemlerle ilgili faaliyet ilke ve esasları belirlemek,

- Sermaye piyasası araçlarının ödünç alma ve verme işlemleri ile açığa satış işlemlerine ilişkin ilke ve esasları belirlemek ve Hazine Müsteşarlığı ile T.C. Merkez Bankasının görüşü alınmak suretiyle kredili sermaye piyasası aracı işlemleri ile ilgili düzenlemeler yapmak,

- Dışarıda yerleşik kişilerin Türkiye'de sermaye piyasası araçlarının ihraç ve halk arzı konusunda ilgili mevzuat çerçevesinde gereken düzenlemeler yapmak,

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

- Sermaye piyasasının gelişimini temin en yeni sermaye piyasası kurumlarına ilişkin kuruluş, faaliyet, tasfiye ve sona erme esaslarını belirlemek ve bunları denetlemek,

- İlgili Bakanca istenecek incelemeleri yapmak; çalışmaları hakkında Bakana rapor vermek; sermaye piyasası ile ilgili mevzuat değişiklikleri hakkında önerilerde bulunmak

• Gayrimenkullerin değerlemesini yapabilecek ekspertiz kurumlarından sermaye piyasasında faaliyette bulunacaklara ilişkin şartları belirlemek ve bu şartlara uyan kuruluşları listeler halinde ilan etmek,

• Sermaye piyasasında medya ve elektronik ortam da dâhil yatırım tavsiyelerinde bulunacak kişi ve kuruluşların uyacakları ilke ve esasları belirlemek,

• Sermaye piyasası faaliyetinde bulunacaklar, bu maddenin (r) bendi kapsamında faaliyet gösterecek kişi ve kuruluşlar ile sermaye piyasası kurumlarının yönetici ve diğer çalışanlarının mesleki eğitimi, mesleki yeterliliği ve mesleki ehliyetlerini gösterir sertifika verilmesine ilişkin esasları belirlemek, bu amaçlarla merkez kurmak ve faaliyet esaslarını belirlemek,

• Internet de dâhil her türlü elektronik bilgi iletişim araç ve ortamı ve benzeri araçlar üzerinden gerçekleştirilen ihraç ve halka arzlar ile sermaye piyasası faaliyetleri ve işlemlerini; genel hükümler çerçevesinde bu Kanun kapsamına giren işlemlerde elektronik imza kullanım esasları düzenlemek ve denetlemek,

• Kanuna tabi anonim ortaklıkların genel kurullarında birikimli oy kullanabilmesine ilişkin düzenlemeleri yapmak,

• Yabancı ülkelerin sermaye piyasalarında düzenleme ve denetime yetkili muadili kuruluşlar sermaye piyasalarıyla ilgili her türlü işbirliği yapmak ve bilgi alışverişinde bulunmaktır.

2. RADYO ve TELEVİZYON ÜST KURULU

Radyo ve televizyon alanı, Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren devlet tekeline bırakılan bir alan olmuştur. Bu durum, 1961 Anayasa'sının yapımı aşamasında dahi sürmüş ve devlet tekelinde yürütülmesinin düzenlenmesiyle de devam etmiştir.

Aynı mantık ve düzenleme; 1982 Anayasa'sının yapımı aşamasında da geçerli olmuştur. Nitekim Anayasanın ilk halinde konu 133. madde de;

'Radyo ve televizyon idareleri ancak devlet eliyle kurulur ve idareleri tarafsız bir kamu tüzel kişiliği halinde düzenlenir' şeklinde ifade edilmiştir.'[11]

Ancak teknolojik değişiklikler, Türkiye'de özel radyo ve televizyonların uydu yoluyla izlenmesi yönündeki gelişmeler, radyo ve televizyon yayıncılığındaki devlet tekelinin kırılmasını gündeme getirmiş; ortaya çıkan fiili durum yani ulusal düzeyde yayıncılık yapan pek çok televizyon kuruluşunun kendilerini bağlayan kanuni bir düzenleme olmaksızın korsan yayıncılık yapmak durumunda kalması, devleti bu yönde düzenlemeler yapmak zorunda bırakmıştır. [12]

Bu çerçevede; 08. 07. 1993 tarihli 3913 sayılı Kanunla Anayasanın 133. maddesi değiştirilmiştir ve şu şekilde düzenlenmiştir:

'Radyo ve televizyon istasyonları kurmak ve işletmek kanunla düzenlenecek şartlar çerçevesinde serbesttir'

Görüldüğü üzere 1993 değişikliği ile özel radyo ve televizyon yayınlarına izin verilmiş ve sonrasında ise bu yayınların düzenlenmesi gerekmiş; bu amaçla da 13 Nisan 1994 tarihli 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun kabul edilmiştir. [13] Bu Kanun ile birlikte RTÜK kurulmuştur.

2.1. Kuruluş Amacı

Radyo ve televizyon alanında kamu tekelinin kaldırılmasının ardından kabul edilen 3984 sayılı Kanun uyarınca kurulan RTÜK, bölgesel ve yerel düzeyde, kamu ya da özel yayın kuruluşlarınca gerçekleştirilen radyo ve televizyonların etkinliklerini düzenlemek ve denetlemek, yayınların kamu hizmeti anlayışı içerisinde

---

[11] TİRYAKİ, Refik, 'Bağımsız İdari Kurum Olarak Radyo Televizyon Üst Kurulu', Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt. 57, Sayı. 4, 2002, s.173

[12] AÇDOYURAN, Selçuk, 'Radyo- Televizyon Üst Kurulu ve İdari Teşkilat İçindeki Yeri', Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt. 9, Sayı. 1- 2, 2001, s. 282

[13] Resmi Gazete, 20.04.1994/21911

kanunda belirtilen yayın ilkelerine uygun olarak yapılmasını sağlamak amacıyla kurulmuştur. [14]

Günümüzde; birçok ülkede yapıları, görevleri, teşkilatları birbirinden farklı olan radyo ve televizyon alanını düzenleyen örgütler bulunmaktadır. ABD'de Federal İletişim Komisyonu (Federal Comunication Commission), Fransa'da Görsel İşitsel Yüksek Konseyi (Conseil Superieur de Audiovisiuel), İngiltere'de Bağımsız Televizyon Komisyonu (Independent Television Commission) bunlara örnektir. Bu örneklere ek olarak da İtalya'da Garantör ve Almanya'da Eyalet Medya Kurulları gibi kurullar da gösterilebilir. Bu kuruluşların yetki, görev ve sorumlulukları ülkeden ülkeye değişmektedir. [15]

2.2. Statüsü

3984 sayılı Kanunun 5. maddesinde; radyo ve televizyon faaliyetlerini düzenlemek amacıyla kurulmuş olan RTÜK'ün özerk ve tarafsız bir kamu tüzel kişiliğine sahip olduğu belirtilmektedir. Üst Kurulun Hükümetle ilişkileri, Başbakan tarafından yürütülmekte ve merkezi, Ankara'da bulunmaktadır.

2.3. Teşkilat Yapısı

RTÜK teşkilatının kuruluş, çalışma esas ve usulleri; Radyo ve Televizyon Üst Kurulu Teşkilatının Çalışma Esas ve Usulleri Hakkında Yönetmelik ile düzenlenmiştir. [16]

RTÜK'ün teşkilatı, karar organı olan Üst Kurul ve Başkanlık ile Ana Hizmet Birimleri ve Yardımcı Hizmet Birimlerinden oluşmaktadır.

Karar organı olan Kurul; en az dört yıllık yüksek öğrenim görmüş, meslekleriyle ilgili konularda kamu ve özel kuruluşlarda en az 10 yıl görev yapmış, mesleki açıdan yeterli bilgiye, deneyime ve Devlet memuru olma niteliğine sahip,

---

[14] KESTANE, Doğan, 'Kamu Kesiminde İdari Kuruluşların Genel Görünümü ve İdari Yapıda Yeni Organizasyonlar Olarak Bağımsız İdari Otoriteler (Üst Kurullar)', Maliye Dergisi, Sayı.139, Ocak-Nisan 2002, s.43
[15] AÇDOYURAN, Burak, a.g.m, s. 286
[16] Resmi Gazete, 20.11.1994/ 22117

otuz yaşını doldurmuş kişiler arasından T.B.M.M. tarafından seçilen dokuz üyeden oluşmaktadır. Seçim için siyasi parti gruplarının üye sayısı oranında belirlenecek üye sayısının ikişer katı kadar aday gösterilir ve Kurul üyeleri bu adaylar arasından her siyasi parti grubuna düşen üye sayısı esas alınmak suretiyle T.B.M.M. Genel Kurulu'nca seçilir. Ancak siyasi parti gruplarında, T.B.M.M.'de yapılacak seçimlerde kime oy kullanacağına dair görüşme yapılamaz ve karar alınamaz. Kurul üyelerinin seçimi, adayların belirlenerek ilanından sonra on gün içinde yapılır. Siyasi parti grupları tarafından gösterilen adaylar için ayrı ayrı listeler halinde birleşik oy pusulası düzenlenir. Adayların adlarının karşısındaki özel yer işaretlenmek suretiyle oy kullanılır. Siyasi parti gruplarının ikinci fıkraya göre belirlenecek kontenjanlarından Üst Kurula seçilecek üyelerin sayısından fazla verilen oylar geçersizdir.

Üst Kurul üyelerinin görev süresi, altı yıldır. Üyelerin üçte biri iki yılda bir yenilenir. Üyelerin görev süresinin bitiminden iki ay önce üyeliklerde herhangi bir sebeple boşalma olması halinde ise boşalma tarihinden itibaren veya boşalma tarihinde T.B.M.M. tatilde ise tatilin bitiminden itibaren bir ay içinde aynı usulle seçim yapılır. Bu seçimlerde, boşalan üyeliklerin siyasi parti gruplarına dağılım, ilk seçimde siyasi üyeliklerin siyasi parti gruplarına dağılımı, ilk seçimde parti kontenjanından seçilen üye sayısı ve siyasi parti gruplarının hâlihazırdaki oranı dikkate alınmak suretiyle yapılır. Üyeliklerdeki boşalma sebebiyle yapılan seçimlerde seçilen üyeler yerine seçildikleri üyelerin görev süresini tamamlar.

Kurul üyeleri, seçim sonuçları Resmi Gazetede yayımlandığı tarihten itibaren 15 gün içinde toplanarak kendi aralarından bir Başkan ve bir Başkan Vekili seçerler. Başkanın görev süresi, iki yıldır. Yine Üst Kurul tarafından yardımcı birimlerin hizmetlerin yürütülmesinde Başkana yardımcı olmak amacıyla bir Genel Sekreter atanır.

Kurul, Başkan tarafından, Başkanın bulunmadığı hallerde, başkan vekili tarafından yönetilir ve temsil edilir. Başkan, Üst Kurul ile hizmet birimlerinin uyumlu, verimli, disiplinli ve düzenli bir biçimde çalışmasını ve Kurulun görevlerini yerine getirmesini sağlamakla görevlidir.

Kurul üyeleri, görevleri süresince kuruldaki görevlerinden ve seçilerek geldikleri görevlerinden alınamazlar. Kurul üyeleri, Türk Ceza Kanunu uygulaması bakımından Devlet memuru sayılırlar. Ancak üyelerin tabi olduğu yasaklar vardır. Bunlar, ilgili Kanunun 9. maddesinde sıralanmıştır.[17]

Kurul, 3984 sayılı Kanunla kendisine verilmiş olan görevleri; Başkana bağlı Ana Hizmet Birimleri ile Genel Sekretere bağlı Yardımcı Hizmet Birimleri eliyle yürütür. Ana Hizmet Birimleri; Hukuk Müşavirliği, Teftiş Kurulu Başkanlığı, Savunma Sekreterliği, İzleme ve Değerlendirme Dairesi Başkanlığı, Kamuoyu Yayın Araştırmaları ve Ölçme Dairesi Başkanlığı, Araştırma ve Geliştirme Başkanlığı ile İzin ve Tahsisler Dairesi Başkanlığından oluşur. Yardımcı Hizmet Birimleri; Genel Sekreterliğe bağlı; Personel Dairesi Başkanlığı, Eğitim Dairesi Başkanlığı, İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığı ve Teknik Hizmetler Dairesi Başkanlığından oluşur.

RTÜK'ün merkezi, Ankara'dadır. Bunun yanı sıra taşra teşkilatı bulunmaktadır. Taşrada İstanbul, İzmir, Adana, Diyarbakır ve Van Bölge Müdürlükleri kurulmuş ve faaliyete geçmeleri sağlanmıştır. Dört adet Bölge Müdürlüğü kurulması için planlama çalışmaları devam etmektedir. Bölgede bulunan bölgesel ve yerel radyo ve televizyon kuruluşları, teknik yönden tahsis şartları ile radyo ve televizyon yayınlarını izlemek, değerlendirmek, tahsis dışı televizyon ve radyo yayınlarını tespit etmek; bölge müdürlüklerinin görevleri arasında yer almaktadır. [18]

---

[17] Kurul üyeleri ile üçüncü derece dâhil üçüncü dereceye kadar kan ve sıhrî hısımları 5846 sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu hükümleri saklı kalmak kaydıyla, radyo ve televizyon hizmetleri alanında Kurulun görev ve yetki alanına giren konularda herhangi bir yüklenme işine giremez, özel radyo ve televizyon şirketlerinde ve bu şirketlerin doğrudan ve dolaylı ortaklık bağı bulunan şirketlerde ortak ve yönetici olamazlar. Üst Kurul üyeleri, üyelikleri süresince resmi veya özel başkaca hiçbir görev alamaz, özel veya kamu yayın kuruluşlarının görev ve yetki alanına giren konularda doğrudan veya dolaylı olarak taraf olamaz ve bu konularda hiçbir menfaat sağlayamaz, siyasi partiye üye olamazlar. Amacı, sosyal yardım ve eğitim işlerine yönelmiş derneklerle vakıflardaki görevler ve kooperatif ortaklığı bu hükmün dışındadır. Yine; üst kurul üyeleri, kendilerini veya üçüncü derece dâhil üçüncü dereceye kadar kan ve sıhrî hısımlarıyla ilgili konularda müzakere ve oylamaya katılamazlar. Yukarıdaki esaslara aykırı davrananlar, kanuna göre görevlerinden çekilmiş sayılırlar.

[18] Radyo Televizyon Üst Kurulu, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu'nun T.B.M.M. Plan ve Bütçe Komisyonu'na Sunulan 2005 Yılı Tahmini Bütçesi ve 2003 Yılı Kesin Hesabı ve 2004 Yılı Faaliyetleri Hakkında Rapor, Ankara, 2006

İdari ve mali özerkliğe sahip olan RTÜK'ün personeli istihdam şekli, özlük hakları, çalışma esas ve usulleri, TRT personeline uygulanan hükümlere tabidir. Daire başkanlıklarına yeteri kadar uzman istihdam edilir ve uzmanlık esasına dayalı çalışılır. Daire Başkanları ile daha üst düzeydeki görevliler, Kurul Başkanının önerisi ve Üst kurulun kararı ile atanırlar.

3984 sayılı Kanunun 4756 sayılı Kanunla değişik 12. maddesinde düzenlenen esaslara göre; Üst Kurul'un gelirleri; tüm özel radyo ve televizyon kuruluşlarınca elde edilen brüt reklâm gelirlerinden kesilecek %5 oranında kesilecek paylar, özel radyo ve televizyon kuruluşlarından alınacak TV kanal ve radyo frekansı yıllık tahsis bedelleri, gerektiğinde T.B.M.M. bütçesinden transfer tertibinde yer alan ödenek ve radyo televizyon kuruluşlarına 33. madde uyarınca verilecek idari para cezaları olarak sayılmıştır. Aynı madde, lisans ve yayın ücretlerinin Hazine'ye gelir kaydedileceği hükmü konularak Üst Kurulun en önemli gelir kaynağı 4756 sayılı Kanun ile Hazine'ye aktarılmıştır. İlgili madde de Kurulun her yıl içinde yapacağı işlerin programına ve masraflarına karşılık olmak üzere, T.B.M.M. bütçesinden verilmesi gereken ödenek tutarını T.B.M.M. Başkanlığı'na sunacağı belirtilmektedir. Ayrıca Kurulun bütçesi ve kadro cetvellerinin T.B.M.M. bütçesi ile birlikte Plan ve Bütçe Komisyonunda incelenerek, T.B.M.M. Genel Kurulu'nda görüşülüp karara bağlanacağı ifade edilmektedir. Kurulun mali denetiminin ise Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nca yapılacağı Kanunda belirtilmektedir.

RTÜK'ün işlemleri için açılacak davalarda görevli yargı kolu olarak idari yargı benimsenmektedir.3984 sayılı Kanunun 39. maddesinde Kurul aleyhine açılacak davalarda Ankara Mahkemeleri yetkili olduğu belirtilmektedir.

2.4. Görev ve Yetkileri

RTÜK'ün görev yetkileri, kurucu kanunu olan 3984 sayılı Yasanın 8. maddesinde aşağıdaki gibi sayılmıştır**.**

- Ön şartları yerine getirmiş müracaatçı kuruluşlara tarafsızlık ve hakkaniyet ölçüleri dâhilinde yayın izni ve lisans vermek,

- Radyo ve televizyon kuruluşlarına, ulusal, bölgesel ve yerel yayınları için ulusal kanal ve frekans bandı planlamalarına uygun olarak tahsis edilen yayın alanlarını kapsayacak verici tesisleri kurma ve işletme iznini vermek ve tesisin uygunluğunu denetlemek,

- Radyo ve televizyon kuruluşlarının ulusal ve yerel yayınlara imkân verecek, ulusal kanal ve frekans bandı planında öngörülen radyo ve televizyon vericileri ile sabit veya hareketli yayın yerleri arasında mevcut telekomünikasyon şebekesi yanında, uydu aracı ile bağlantı kurabilmeleri amacıyla ve öngörülen amaçlar için kullanılması kaydıyla uç linkleri kurabilmesi için uygun şekilde telekomünikasyon tesisler kurma ve işletme izni vermek ve tesislerin öngörülen esaslara uygun olarak işletilmesini denetlemek,

- Zaman paylaşımlı program kanallarının tahsisinde bölgesel dengeleri gözeterek, kuruluşları ülkenin değişik bölgelerinde yayın yapmaya teşvik etmek,

- Yurt içinden yayın yapacak kamu ve özel radyo televizyon kuruluşlarının yayın izni ve lisans talebinde bulunabilmek için yerine getirmeleri gereken ön şartları ve standartları Avrupa Sınır Ötesi Televizyon Sözleşmesi ilkeleri göz önünde bulundurarak tespit etmek ve kamuoyuna duyurmak,

- Kanal ve frekansların tahsisinde gerekli şartları ve tahsis hakkı alanların yayına geçme süresini ve radyo televizyon istasyonu kuranların ödeyecekleri yayın izni ve lisans ücretlerini ilgili yönetmeliklerle belirlemek,

- Radyo ve televizyon yayınlarını izleme sistemleri kurarak, bu alanda Türkiye'nin taraf olduğu milletlerarası anlaşmalara uygunluğu açısından denetlenmesini yapmak,

- Yayın kuruluşlarının kanun hükümlerine aykırı yayın yapması ve tahsis şartlarına uymaması halinde gerekli müeyyideleri uygulamaya karar vermek,

- Yurt içinde, yayınların ulaşamadığı yerlerde, yerel imkânlarla radyo ve televizyon vericisi kurulmasına izin vermek,

- Uydu aracılığıyla yurt içinden veya yurt içine yapılacak yayınların ulusal ve uluslar arası ilke ve esaslara uygunluğunu gözetmek, bu amaçla diğer ülkelerdeki yetkili kuruluşlarla işbirliği yapmak,

- Şifreli yayınlarla kablolu radyo ve televizyon tesis ve yayınlarını gözeterek belirlemek,

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

- Radyo ve televizyon yayınlarıyla ilgili olan milletlerarası hukuk tüzelkişiliğine sahip kuruluşlar nezdinde Devleti Dış İşleri Bakanlığı'nın görev ve yetkileri saklı kalmak kaydıyla, temsil etmek; radyo ve televizyon kuruluşlarının doğrudan üyesi bulundukları hariç olmak üzere radyo ve televizyon yayıncılığı alanında faaliyet gösterip milletlerarası hukuk tüzel kişiliğine sahip olmayan uluslar arası kuruluşlarda temsil görevini yerine getirmek ve belirlenen belgelere usulüne göre imza koymak,

- Radyo ve televizyon konusunda ilgili kurum ve kuruluşlarla periyodik istişarelerde bulunarak, kamuoyu eğilimlerini değerlendirmek,

- Bu kanuna ve Avrupa Sınır Ötesi Televizyon Sözleşmesi ilkelerine uygun biçimde çalışma ve faaliyetleri ile ilgili yönetmelik ve diğer düzenlemeleri hazırlamaktır.

3. REKABET KURUMU

Rekabet kurumları, birçok ülkede rekabeti ve ticareti düzenleyerek serbest piyasa kuralları çerçevesinde devlet ekonomisinin işleyişini sağlamaktadırlar. Piyasaların doğru şekilde oluşmasını, üretimin doğru biçimde yönlendirilmesini ve ekonominin işlemesini temin ederler. İşte bu yönleri ile rekabet otoriteleri, ülkeler

için önemli yer tutarlar. Ülkemizde RK' nın kuruluşu ise aşağıdaki gibi gerçekleştirilmiştir. [19]

4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun, 7 Aralık 1994 tarihinde T.B.M.M.'de görüşülerek kabul edilmiştir. [20] Bu Kanun, yürürlüğe girdiği tarihten itibaren yaklaşık 27 aylık bir beklemeden sonra ancak 27 Şubat 1997 tarihinde Kurul üyelerinin atanmasıyla tam anlamıyla işlerlik kazanmış ve 5 Mart 1998 tarihinde göreve başlayan Kurul, 8 ay içinde RK teşkilatını oluşturarak Kasım 1997 itibariyle de başvuruları değerlendirmeye başlamıştır.

13 Aralık 1994 tarih ve 22140 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Kanun, iki defa değişikliğe uğrayarak bugünkü halini almıştır. Bu çerçevede; 01.08.2003 tarih ve 4971 sayılı Kanun ve 21.09.2004 tarih ve 5234 sayılı Kanun ile uygulamada görülen bazı aksaklıkların giderilmesi amacıyla Kanunda sınırlı değişiklikler yapılmıştır.

3.1. Kuruluş Amacı

Mal ve hizmet piyasalarındaki rekabeti engelleyici, bozucu veya kısıtlayıcı anlaşma, karar ve uygulamaları ve piyasaya egemen olan girişimcilerin bu güçlerini kötüye kullanmalarını bunun için gerekli düzenleme ve denetlemeleri yaparak rekabetin korunmasını sağlamak amacıyla çıkarılmış olan Rekabetin Korunması Hakkında Kanun, yeni bir otorite yaratmıştır.

Buna göre; 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 için RK kurulmuştur. [21] RK, Anayasanın 167. maddesine dayanılarak çıkarılmış bulunan 4054 sayılı Rekabetin

---

[19] SARIİBRAHİMOĞLU, Y. Selim ve diğerleri, Telekomünikasyon, Bankacılık ve Enerji Sektöründe Üst Kurullar ve Rekabet, Sarıbrahimoğlu Hukuk Bürosu Yayını, Ankara, 2002, s.7
[20] Resmi Gazete, 13.12.1994/ 22140
[21] AKINCI, Müslüm, 'Ekonomik Kamu Düzeni ve Rekabet Kurumu', Rekabet Dergisi, Sayı. 5, Ocak-Şubat- Mart 2001, s.7

Korunması Hakkında Kanun' a göre teşekkül etmiş bir kamu tüzel kişiliği olarak Türkiye'nin yönetim yapısında yer almaktadır. [22]

Ülkemizde RK' nın kurulmasında rol oynayan birinci etmen; 1982 Anayasasının 167. maddesindeki anayasal hükmün gereğinin yerine getirilmesi olmuştur. Anılan madde de; 'Devlet; para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemesini sağlayıcı ve geliştirici tedbirler alır; piyasalarda fiili veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önler' denmektedir.

Kanunun hazırlanmasında etkili olan diğer bir unsur da; uluslar arası antlaşmaların Türkiye'ye yüklediği yükümlülüklerdir. Burada özellikle 12 Eylül 1963 tarihli Ortaklık Antlaşması (Ankara Antlaşması) [23] ve AB ile Türkiye arasında 6 Mart 1995 tarihli Ortaklık Konseyi Kararı paralelinde gerçekleşen 1 Ocak 1996 tarihinde yürürlüğe giren Gümrük Birliği'nin yarattığı atmosfer, 4054 sayılı Kanunun kabul sürecinde kuşkusuz önemli rol oynamıştır. [24]

3.2. Statüsü

4054 sayılı Kanunun 20. maddesinde belirtildiği üzere; mal ve hizmet piyasalarının serbest ve sağlıklı bir rekabet ortamı içinde teşekkülünün ve gelişmesinin temini ile bu Kanunun uygulanmasını gözetmek ve Kanunun kendisine verdiği görevleri yerine getirmek üzere kamu tüzel kişiliği haiz, idari ve mali özerkliğe sahip RK teşkil edilmiştir.

Kurum, görevlerini yaparken bağımsızdır. Hiçbir organ, makam, mercii ve kişi kurumun nihai kararını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremez.

Kurumun merkezi, Ankara'dadır. Kurumun ilişkili olduğu Bakanlık, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'dır.

---

[22] BOLATOĞLU, Hilmi, Rekabet Kurulu Kararlarının Yargısal Denetimi, Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezi, Rekabet Kurumu Yayını, Yayın No. 59, Ankara, 2004, s. 3
[23] MÜFTÜOĞLU, Tamer, 'Rekabet Kanunu ve İki Yıllık Uygulaması', Rekabet Dergisi, Cilt. 1, Sayı. 1, Mart 2000, s.8
[24] MÜFTÜOĞLU, Tamer, a.g.m, s.9

3.3. Teşkilat Yapısı

Kurum, Rekabet Kurulu, Başkanlık ve ona bağlı Hizmet Birimlerinden oluşmaktadır.

RK' nın icra-i organı, Rekabet Kurulu'dur. Rekabet Kurulu, idari açıdan RK' nın içinde yer alarak kendisine özgü bir karar mekanizması ve usulü olan karar organı olma sıfatını yüklenmiş bulunmaktadır. [25]

Rekabet Kurulu, bir Başkan ve bir de Başkan yardımcısı olmak üzere 11 üyeden oluşur. Bunlardan dört üyeyi Rekabet Kurulunun; iki üyeyi Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın; bir üyeyi DPT Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu Devlet Bakanının; bir üyeyi ise Yargıtay, Danıştay, Üniversitelerarası Kurul ile TOBB' un her boş üyelik için kendi kurumları içinden veya dışarıdan göstereceği ikişer aday arasından Bakanlar Kurulu'nca seçilip atanmaktadır. Kurul Başkan ve üyeleri; hukuk, iktisat, mühendislik, işletme veya maliye dallarında yurt içi ya da yurt dışında en az dört yıllık yüksek öğrenim görmüş, mesleki açıdan yeterli bilgi ve deneyime sahip bulunan ve meslekleri ile ilgili olarak kamu ve özel sektörde en az 10 yıl çalışmış olanlar arasından atanır. Üyelerin ayrıca 657 sayılı DMK' nın 48. maddesinin (A) fıkrasının 1, 4, 5, 6, 7. bentlerinde belirtilen şartları taşımaları zorunludur.

Kurul üyelerinin yasada yazılı olan meslek dallarında yetişmiş ve hâkimlik niteliğinin gerektirdiği tarafsızlığa ve bağımsızlığa gölge düşürmeyecek kişiler olması gereklidir. Kurul Başkan ve üyelerinin görev süresi altı yıl olup; süresi biten üye yeniden seçilme hakkına sahiptir. Kurul üyelerinin üçte biri iki yılda bir yenilenecek ve yenilenme sırasında Kurulun teşekkülüne ilişkin hükümlerdeki sayılar ve oranlar dikkate alınacaktır.

Başkanlık ve üyelikler, yenilenme hariç görev süresi dolmadan herhangi bir sebeple boşaldığı takdirde, boşalan yerlere bir ay içinde seçim ve atama yapılır. Bu halde atananlar, yerine atandığı kimsenin görev süresini doldurur.

---

[25] BOLATOĞLU, Hilmi, a.g.e, s.3

Kurul Başkan ve üyelerinin görev süreleri dolmadan herhangi bir nedenle görevlerine son verilemeyecektir. Ancak Kurul kararı ile atanmaları için gerekli şartları kaybettikleri veya durumlarının bu kanunun 25. maddesine aykırı düştüğü anlaşılan ya da kanunla verilen görevle ilgili suç işledikleri mahkeme kararı ile sabit olunan Kurul Başkan ve üyelerinin görev süreleri kendiliğinden sona erecektir. [26]

Kurul üyelerinin ekonomik baskı altında kalmaması için yasayla kendilerine en yüksek devlet memurunun her türlü ödemeler dâhil ücretinin iki katını geçmemek üzere aylık ücreti verilmesi öngörülmüş ayrıca emeklilik, sağlık yardımı, yol giderleri ve gündelik, ikramiye, konut gibi ekonomik haklar sağlanmıştır. [27]

Bakanlar Kurulu, Kurulun gösterdiği üç aday arasından birisini Başkan olarak görevlendirir. İkinci Başkanı ise Kurul üyeleri seçer. Başkanlık; Kurul Başkanı, İkinci Başkan ve Kurul Başkan Yardımcılarından oluşur. Kurul Başkanı, kurumun en üst amiri olup kurulun genel yönetim ve temsilinden sorumludur. Bu sorumluluk, kurul çalışmalarının genel çerçevede düzenlenmesi, denetlenmesi, değerlendirilmesi ve gerektiğinde kamuya duyurulması görev ve yetkilerini kapsar.

RK' nın Hizmet Birimleri ise şöyle sıralanabilir: Ana Hizmet Birimleri; Birinci Daire Başkanlığı (Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar Dairesi), İkinci Daire Başkanlığı (Muafiyet ve Menfi Tespit Dairesi Başkanlığı), Üçüncü Daire Başkanlığı (Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması Daire Başkanlığı), Dördüncü Daire Başkanlığı (Birleşme ve Devralmalar Dairesi Başkanlığı), Beşinci Daire Başkanlığı (Araştırma Dairesi Başkanlığı) olarak sayılabilir. Danışma Birimleri; Hukuk Müşavirliği, Basın Danışmanlığı, Başkan Danışmanlığı olarak sıralanabilir. Yardımcı Hizmet Birimleri; Bilgi İşlem İstatistik ve Enformasyon

[26] Kurul Başkan ve üyeleri, özel bir kanuna dayanmadıkça resmi veya özel hiçbir görev alamaz, ticaretle uğraşamaz, ortaklıklarda pay sahibi olamazlar. Kurul Başkan ve üyeleri, göreve başlamadan maliki oldukları Hazine tarafından çıkarılan borçlanmaya ilişkin menkul kıymetler dışındaki her türlü sermaye piyasası mevzuatı anlamındaki menkul kıymetlerini üçüncü dereceye kadar sıhrî hısımlarının dışındakilere satmak veya devretmek suretiyle elden çıkarmak zorundadır. 30 gün içinde bu hükme uygun hareket etmeyen üyeler çekilmiş sayılır. Amacı sosyal yardım ve eğitim işlerine yönelmiş derneklere vakıflardaki görevler ve kar amacı gütmeyen kooperatif ortaklığı bu hükmün dışındadır. Kurul üyeleri, kurumla ilgili gizlilik taşıyan bilgileri ve bu Kanunun uygulanması sırasında öğrendikleri teşebbüs birliklerinin ticari sırlarını görevlerinden ayrılmış olsalar bile ifşa edemezler; kendilerinin veya başkalarının menfaatine kullanamazlar.

[27] AKINCI, Müslüm, a.g.m, s.9

Dairesi Başkanlığı, İnsan Kaynakları Dairesi Başkanlığı, Kurul Özel Büro Müdürlüğü, Savunma Uzmanlığı olarak sayılabilir. RK' nın taşra kuruluşu olarak İstanbul Bölge Temsilciliği bulunmaktadır. [28]

RK' nın örgütlenme özerkliği yasayla güvence altına alınmıştır. Kurula görev ve yetkilerini yerine getirirken tam anlamıyla mali ve yönetsel özerklik tanınmış bulunmaktadır.

Kurumun personel politikasını saptamak, uygulanmasını izlemek, personelin atama işlemlerini yapmak yetkisi Kurula verilmiştir. Yani; Kurum, bünyesinde çalıştıracağı personeli, kendisi belirlemektedir. İhtiyaca uygun kuruluş ve kadro statülerinin düzenlenmesinde Kurul serbest bırakılmıştır. Bu kadroların oluşturulması veya iptali, Kurul tarafından yapılmaktadır. Bunun dışında Başkanlık, geçici statüde veya belli bir uzmanlığı gerektiren niteliklerdeki hizmetlerde çalıştıracağı elemanları belirlemektedir. [29] Hizmetin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, idari hizmet sözleşmesi ile çalıştırılacak personel tarafından yerine getirilmektedir. Personel, ücret ve mali haklar dışında 657 sayılı DMK hükümlerine tabidir. Kurum personelinin ücret ve diğer mali hakları, Başkanlığın teklifi üzerine Kurul tarafından belirlenir.

RK, mali özerkliğe sahiptir. Kurumun gelirleri, bütçeyi oluşturmaktadır. Gelirler, üç kaynaktan sağlanmaktadır. Bunlar; Bakanlık (Sanayi ve Ticaret Bakanlığı) bütçesine konacak ödenek, kurul tarafından verilen idari nitelikteki para cezalarının %25'i ve yayın ve diğer gelirler olarak sayılabilir. Kuruma ait gelirler, Merkez Bankası veya bir devlet bankasında açılacak bir hesapta toplanmaktadır. Kurum bütçesi, Başkanlıkça hazırlanarak Kurul tarafından onanır. Kurumun hesapları, Sayıştay denetimine tabidir.

Kurumun ilişkili olduğu Bakanlık olan Sanayi Ticaret Bakanlığı ile arasında ne bir vesayet ne de hiyerarşik ilişki bulunmaktadır. Kurum ile Bakanlık arasındaki ilişki; üyelerin aylık ücretlerini belirleme, bütçeye konulan ödeneği aktarma, kurul kontenjanı yerine iki aday gösterme, rekabet hukuku ile ilgili mevzuatta yapılması

[28] T.C. Devlet Teşkilat Rehberi, TODAİE Yayınları, Ankara, 2005, s.712. 20- 21- 22
[29] AKINCI, Müslüm, a.g.m, s.9

gerekli değişiklikler konusunda Bakanlığa görüş bildirme gibi konularla sınırlıdır. Bunun dışında Bakanlığın, Kurulun işleyişini etkileme, emir ve talimat verme, denetleme gibi bir yetkisi bulunmamaktadır. [30]

Kendisine özgü bir karar mekanizması ve usulü bulunan Kurulun karar ve işlemlerinin yargı yoluna götürülmesine ilişkin düzenleme, 4054 sayılı Kanunun 55. maddesinde düzenlenmiştir. Söz konusu maddede hangi kararların Danıştay incelemesine tabi olduğu sayılmıştır. Kurulun idari görevleriyle [31] ilgili kararlarına ilişkin davalar genel görevli idare mahkemesinde görülecektir. Düzenleyici işlemler olan tebliğler ile Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe konan yönetmelikler ise 4054 sayılı Kanunda hüküm bulunmamakla birlikte Danıştay Kanunundaki düzenlemeler gereği Danıştay'ın denetimine tabi olacaktır. Buna göre; Kurulun nihai kararlarına tedbir kararlarına, para cezalarına ve süreli para cezalarına karşı, tebliğlerden itibaren 60 gün içerisinde Danıştay'a başvurulabilir. Kurulun yukarıda sayılanlar dışında kalan kararlarının yargısal denetimi, idare mahkemelerinde yapılmaktadır.[32]

3.4. Görev ve Yetkileri

RK, genel olarak T.C. sınırları içinde mal ve hizmet piyasalarında faaliyet gösteren ya da bu piyasaları etkileyen her türlü teşebbüssün aralarında yaptığı rekabeti engelleyici, bozucu ve kısıtlayıcı antlaşma, uygulama ve kararlar ile piyasaya hâkim olan teşebbüslerin bu hâkimiyetlerini kötüye kullanmalarına ve

---

[30] KESTANE, Doğan, a.g.m, s.43

[31] 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanunun 27. maddesiyle Rekabet Kurulu'na verilen görev ve yetkilerden idari nitelikte olanlar, Kurumun teşkilatının yapılandırılması, yönetimi ve işleyişine, idarenin bütünlüğü ilkesi içerisinde istişari görev yapmaya ya da ileride çıkabilecek herhangi bir ihtiyaç karşısında verilecek görevlere yönelik olanlardır. Bu tür kararların yargıya götürülmesi mümkündür. Bu durumda görevli mahkeme Danıştay olmayacaktır. Çünkü Danıştay, özel görevli bir mahkemedir. Kanunlarda öngörülen davaları görmektedir. Rekabetin Korunması Hakkında Kanunun 27. maddesinde sayılan Kurulun bazı idari görevleri şöyle sıralanabilir: Kurul İkinci Başkanını seçmek; Rekabeti engelleyici anlaşma ve kararlarla ilgili olarak diğer ülkelerin mevzuat, uygulama, politika ve tedbirlerini izlemek; Kurumun personel politikasını saptamak, uygulanmasını izlemek, personelin atama işlemlerini yapmak, Başkanlık tarafından hazırlanan Kurumun yıllık bütçesi, gelir-gider kesin hesabı ve yıllık çalışma programını onamak gerekirse bütçede hesaplar arasında aktarma yapmaya karar vermek; Yılda bir çalışmaları ve görev alanlarındaki durum ve gelişmelerle ilgili bir rapor yayınlamak; menkul ve gayrimenkul eşya ve demirbaş alımı gibi satın alma, kiralama konularındaki önerileri görüşüp karara bağlamak, bu konularda gerekli düzenlemeleri yapmak vb. gibi sıralanabilir. Bu konuda ayrıntılı bilgi için BOLATOĞLU, Hilmi, a.g.e, s. 7- 9

[32] BOLATOĞLU, Hilmi, a.g.e, s. 3

rekabeti önemli ölçüde azaltacak birleşme ve devralma niteliğindeki her türlü hukuki işlem ve davranışlara, rekabetin korunmasına yönelik tedbir, tespit ve düzenleme-denetlemeye ilişkin işlemleri yerine getirir. [33]

RK, işlevsel açıdan bakıldığında özel zabıta görevi yapan bir kurul niteliğindedir.

Kurumun 4054 sayılı Kanunun 27. maddesinde sayılan görev ve yetkileri şunlardır:

- Bu Kanunda yasaklanan faaliyetler ve hukukî işlemler hakkında, başvuru üzerine veya resen inceleme, araştırma ve soruşturma yapmak; bu Kanunda düzenlenen hükümlerin ihlal edildiğinin tespit edilmesi üzerine, bu ihlallere son verilmesi için gerekli tedbirleri alıp bundan sorumlu olanlara idarî para cezaları uygulamak,
- İlgililerin muafiyet ve menfi tespit taleplerini değerlendirerek, uygun olan anlaşmalara muafiyet ve menfi tespit belgesi vermek,
- Verilen muafiyet kararları ve menfi tespit belgelerinin ilgili olduğu piyasaları sürekli takip ederek, bu piyasalarda ya da tarafların durumlarında değişiklikler tespit edilmesi halinde ilgililerin başvurularını yeniden değerlendirmek,
- Birleşme ve devralmalara izin vermek,
- Bu Kanunun uygulanması ile ilgili olarak tebliğler çıkarmak ve gerekli düzenlemeleri yapmak,
- Rekabet hukuku ile ilgili mevzuatta yapılması gerekli değişiklikler konusunda doğrudan veya Bakanlığın talebi üzerine görüş bildirmek,
- Rekabeti sınırlayıcı anlaşma ve kararlarla ilgili olarak diğer ülkelerin mevzuat, uygulama, politika ve tedbirlerini izlemek,

[33] T.C. Devlet Teşkilat Rehberi, a.g.e, s.712. 9

- Kurumun personel politikalarını saptamak, uygulamasını izlemek personelin atama işlemlerini yapmak, Başkanlıkça hazırlanan Kurumun yıllık bütçesi, gelir gider kesin hesabı ve yıllık çalışma programlarını onamak, gerekirse bütçede hesaplar arasında aktarma yapmaya karar vermek,

- Yılda bir, çalışmaları ve görev alanlarındaki durum ve gelişmelerle ilgili bir rapor yayınlamak,

- Menkul ve gayrimenkul eşya ve demirbaş alımı gibi satın alma, satma, kiralama konularındaki önerileri görüşüp karara bağlamak, bu konuda gerekli düzenlemeleri yapmak,

- Kurumun üçüncü kişilerle olan alacak, hak ve borçları hakkında her türlü işleme karar vermek,

- Kanunla verilen diğer görevleri yerine getirmektir.

RK, ülke ekonomisinin önemli köşe taşlarından birisidir. Kurumun görevleri, makro düzeyde piyasayı ve ülke ekonomisini yakından etkileyerek genel refaha olumlu katkı sağlayabilecek, mikro düzeyde ise tüketicilerin mal ve hizmeti daha ucuza alabilmelerine sağlayabilecektir.

4. BANKACILIK DÜZENLEME ve DENETLEME KURUMU

Serbest piyasa ekonomisi kuralları hâkim olunca; devletin ekonomik hayattan çekilmesi, özelleştirme faaliyetlerinin hızla artması, yap-işlet-devret modeli ile uluslar arası şirketlerin yabancı ülkelerde büyük yatırımlara yönelmesi; dolayısıyla da serbest piyasa ekonomisinin globalleşme sürecine doğru yol alması söz konusu olmuştur.

Serbest piyasa ekonomisi aktörleri arasında oynanan oyunda bunların oyunun kurallarına göre oynamasını sağlamak için düzenleyici, sınırlayıcı bir takım kuralları koymak ve denetlemek, gözetlemek üzere bağımsız idari otoriteler

kurulmaya başlanmıştır. Bizim ülkemizde yeni olan bu yapıların bankacılık sektöründeki örneği, BDDK' dır. [34]

Türk mali sektörü, 1980 yılından başlayarak uygulamaya konulan liberal politikalar sonucunda önemli ölçüde yapısal değişikliğe uğramıştır. Mali sektörün lokomotifi olarak kabul edilen bankacılık alanında da bu dönemde önemli değişimler yaşanmıştır. [35]

Bankacılık sektöründe, son yıllarda yaşanan olumsuz gelişmeler; daha açık bir ifadeyle, bu sektörde faaliyette bulunan kuruluşların, ortak veya malikleri tarafından kendi çıkarları doğrultusunda kullanılmak üzere içlerinin boşaltılması neticesinde; devlet bu işe el koymuş ve sektörün etkin bir şekilde çalışmasını sağlamak, bankaların kuruluş, yönetim, çalışma ve denetleme esaslarını belirlemek amacıyla 18.06.1999 tarih ve 4389 sayılı Bankalar Kanununu yürürlüğe koymuştur.[36]

Böylece, Türk hukukunda bankacılık regülâsyonu; 4389 sayılı Bankalar Kanunu ile 1999 yılında ilk kez düzenlenmiştir. Bu bağlamda; anılan kanunun hükümleri noktasında, bankacılık regülâsyonunu gerçekleştirmek üzere BDDK kurulmuştur.

25.05.1985 tarih ve 3182 sayılı Bankalar Kanunu'nu ek ve değişiklikleriyle birlikte yürürlükten kaldıran 23.06.1999 tarih ve 23734 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 4389 sayılı Bankalar Kanunu, zaman içinde birçok değişikliğe uğramış ve mülga olmuştur. 01. 11. 2005 tarih ve 25983 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak; 5411 sayılı Bankacılık Kanunu yürürlüğe girmiş ve bu Kanun doğrultusunda Kuruma ilişkin birçok konuda reform yapılmıştır.

---

[34] KAPLAN, İbrahim, 'Konuşma Metni', 5 Kasım 2001 Tarihli Bağımsız İdari Otoriteler Konferansı, Rekabet Kurumu Yayınları, Yayın No.0080, Ankara, s.37

[35] GÜLER, Mürteza, Düzenleyici Kurumlar Ekseninde Üst Kurullar ve Yargısal Denetimi, TODAİE Kamu Yönetimi Yüksek Lisans Programı, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2002, s.177

[36] KAYA, Tolga, Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler Olarak Nitelendirilen Kamu Kurumlarından Rekabet Kurumunun İdari Yargı ile İlişkisi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2003, s.107

4.1. Kuruluş Amacı

BDDK'nın kurulmasındaki ilk amaç, bu dönemde bankacılık sektöründe yaşanan çalkantılı olaylarla ilgilidir. Bankacılık sektörü, 1990'ların sonunda banka hortumlama, yolsuzluk ve mafyaya bulanmış ilişkilerin hâkim olduğu bir sektör görünümü sunmaktadır.[37] Yine bu olaylar neticesinde, ülkemizde kamu bankalarının halkın sırtında kambur olduğu; bu bankaların devletin üst düzey yöneticileri tarafından istismar edildiği yönündeki yaygın inanç, bankalar üzerinde denetim tartışmasını da beraberinde getirmiştir. Bu nedenle, bankacılık alanında köklü bir değişiklik yapılması adeta kaçınılmaz bir hale gelmiştir. [38] Gerçekten bankacılık alanı, bu anılan dönem dâhilinde pek çok suçun iç içe geçtiği bir alan- sektör halini almıştır. [39] Bankacılık sektöründe yaşanan bu olumsuzluklar, genel olarak mali sektörü de etkilemekte; bu alanda yaşanan olumsuzluklar adeta dönemsel ekonomik krizin kronik-sürekli bir kriz olgusuna dönüşmesinde belirleyici unsur olmaktaydı. [40]

İşte bu doğrultuda; 4389 sayılı Bankalar Kanunu ile bankaların gözetim ve denetiminin etkinliğinin artırılması amacıyla BDDK oluşturulmuş; daha önce Hazine Müsteşarlığı ve Merkez Bankası bünyesinde bulunan bankacılık sektörünün gözetim ve denetiminden sorumlu kamu birimleri bu Kurumun bünyesinde birleştirerek 31.08.2000 tarihinden itibaren faaliyete başlamıştır. Bu üç kurum arasındaki işbirliği esaslarını düzenleyen protokol de anılan bu tarihte imzalanmış ve BDDK, yeni bir kurum olarak çalışmalarına başlamıştır.

Son yıllarda AB, OECD gibi uluslar arası kuruluşlar nezdinde, bankaların faaliyet ve denetimlerine ilişkin uygulamaların bağımsız kurumlar tarafından yürütülmesi, banka sahipliğinin ve yönetiminin kontrol altında tutulması ve bankaların [41] denetim ve gözetimlerinin daha etkin, geniş boyutlu ve işlevsel bir şekilde yapılması esasları benimsenmiştir. Bu çerçevede bankacılık alanında

---

[37] BAYRAMOĞLU, Sonay, Yönetişim Zihniyeti: Türkiye'de Üst Kurullar ve Siyasi İktidarın Dönüşümü, İletişim Yayınları, İstanbul, 2005, s. 336

[38] ŞAN, Gülendam, 'Bankacılık Alanındaki Düzenlemeler ve İdarenin Sorumluluğu', www.sendika.org/yazi.php?yazi-no=308, Erişim Tarihi: 10.03.2006

[39] BAYRAMOĞLU, Sonay, a.g.e, s.337

[40] ŞAN, Gülendam, a.g.m

[41] GÜLER, Mürteza, a.g.e, s.177

rekabetçi bir piyasa oluşturularak; regülasyon gerçekleştirmek, Türk bankacılık sisteminin uluslar arası piyasalarla bütünleşmesini, bankalara ilişkin düzenlemelerin AB ve uluslar arası standartlara intibak ettirilmesini sağlamak üzere BDDK kurulmuştur. [42]

BDDK' nın kuruluşunda; IMF'nin rolünün de olduğu açıkça görülmektedir. 1999 yılı Haziran ayında Bankalar Yasasında yapılan bir değişiklikle idari yapıya dâhil olan BDDK, Bankalar Yasasında yapılan yeni değişikliklerle ve eklemelerle zaman içinde yetkilerini arttırmış ve görev alanını genişletilmiştir. IMF, BDDK' nın siyasal iktidardan tam olarak bağımsızlığını sağlayacak kriterleri, 1999 yılı istikrar programının imzalanması için ön şartlardan biri olarak getirmiştir.

2005 Yılı Faaliyet Raporunda kuruluş amacı noktasında BDDK' nın misyonu ve vizyonu şöyle belirtilmektedir.

Misyonumuz; 'Görev ve yetkileri çerçevesinde tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerini korumak, finansal piyasalarda güven ve istikrarı sağlamak, finansal sisteme rekabet gücü kazandırmak, kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışmasını temin etmek, denetime tabi kuruluşların piyasa disiplini içerisinde, sağlıklı ve düzenli bir şekilde çalışmasını teşvik etmektir.'

Vizyonumuz; 'Finansal piyasalarda iyi düzenleme ve etkili denetimi, etkin risk yönetimini, uluslar arası ölçekte rekabetçiliği ve etkinliği, AB'ye yönelişi, yenilikçiliği, profesyonelliği ve mükemmelliği esas alan, güven duyulan, organizasyon el uyumluluğa sahip dünya standartlarında bir idari otorite olmaktır.' denilmektedir.

Bu doğrultuda; BDDK' nın üstlendiği misyonu yerine getirmek ve vizyonu gerçekleştirmek için gerekli düzenleyici- denetleyici çerçeveyi oluşturacak, uygulayacak geliştirecektir. Bu kapsamda kurumun gözeteceği temel değerler olarak

[42] GÜLER, Mürteza, a.g.e, s. 178

tarafsızlık, şeffaflık ve hesap verebilirlik, etkinlik duyarlılık, katılımcılık, uluslar arası işbirliği, profesyonellik, tüketici odaklı hizmet anlayışı olarak belirtilmiştir. [43]

4.2. Statüsü

BDDK, Kanun ve ilgili diğer mevzuatta öngörülen görevleri yerine getirmek üzere kurulan idari ve mali özerkliğe sahip bir kamu tüzel kişisidir.

Kurum, 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 tabi tutulamaz. Hiçbir organ, makam, mercii veya kişi Kurumun kararlarını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremez.

Kurumun merkezi, Ankara'dadır. BDDK' nın ilişkili olduğu bakanlık, Başbakanlık veya onun görevlendireceği Devlet Bakanlığı'dır.

4.3. Teşkilat Yapısı

Kurumun teşkilat yapısı, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Teşkilat Yönetmeliği ile tespit edilmiştir. [44]

Kurum, Başkan ve üyelerinden müteşekkil Kurul ile Başkana bağlı olarak faaliyet yürüten başkanlıktan oluşur. Aynı zamanda; Kurumun hizmet birimleri, daire başkanlıkları şeklinde teşkilatlanmış ana hizmet birimleri, danışma ve yardımcı hizmet birimlerinden oluşur. Daire Başkanlıklarının sayısı, onu geçmez.

Kurumun karar organı; biri Başkan biri İkinci Başkan olmak üzere yedi üyeden oluşan Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu'dur. Liyakatin belirlenmesinde öğrenim durumu ve kıdem bir arada düşünülmüştür. Buna göre; üyelerin hukuk, iktisat, maliye, bankacılık, işletme, siyasal bilgiler, kamu yönetimi ve dengi dallarda veya bu dallarla ilgili mühendislik alanlarında en az lisans düzeyinde öğrenim görmüş olanların ise belirtilen alanlarda lisansüstü eğitim görmeleri gerekir. Ayrıca

[43] Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, 2005 Yılı Faaliyet Raporu, Ankara, 2006, s. 70
[44] Resmi Gazete, 31.12.2005/26040

Kurul üyelerinin 657. sayılı DMK' nın 48. maddesinin (A) fıkrasının 1, 4, 5, 6, 7 ve 8. maddelerinde belirtilen şartları taşımaları ve 26. maddede yer alan çalışması yasaklananlardan olmaması gerekir. Üyeler, en az üçü bankacılık olmak üzere maliye-finans alanında en az 10 yıl deneyim sahibi ve üst düzey yöneticilik yapmış veya yukarı sayılan öğrenim dallarında en az 10 yıl öğretim üyeliği yapan adaylar arasından ilgili Bakanın önerisi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından atanır. Bakanlar Kurulu, üyelerden birini Birinci Başkan, birini de İkinci Başkan olarak görevlendirir.

Kurul Başkan ve üyelerinin görev süresi, altı yıldır. Kurul Başkan ve üyelerinin görev süreleri bitmeden görevlerine son verilemez. Ancak; ağır hastalık veya sakatlık nedeniyle iş göremeyecekleri veya atanmaları için gerekli şartları kaybettikleri veya durumlarının 86. maddeye aykırı düştüğü tespit edilen veya görevleri ile ilgili olarak işledikleri suçlardan dolayı haklarında verilen mahkûmiyet kararı kesinleşen Kurul Başkan ve üyeleri, görev süreleri dolmadan Başbakanın onayı ile görevden alınırlar.[45]

Kurul Başkan ve üyeleri ile diğer personel; Kurumla ilgili gizlilik taşıyan bilgileri, sırları görevlerinden ayrılmış olsalar bile kanunen yetkili kılınan mercilerden başkasına açıklayamazlar, kendilerinin veya başkalarının menfaatine kullanamazlar. Kurul Başkan ve üyeliklerine atananların Kurulda görev yaptıkları sürece önceki görevleri ile olan ilişkileri kesilir.

Kurul Başkanına Başbakanlık Müsteşarı için belirlenen her türlü ödemeler dâhil mali ve sosyal haklar tutarında aylık ücret ödenir. Kurul üyelerine ise, Kurul başkanına yapılan ödemelerin yüzde doksan beşi oranında aynı usul ve esaslara göre ödeme yapılır.

---

[45] Kurul Başkan ve üyelerinin tabi olduğu yasaklar; kurul başkan ve üyeleri, asli görevlerini aksatmayan bilimsel amaçlı yayın, ders ve konferans ile telif hakları hariç Kurumdaki resmi görevlerinin yürütülmesi dışında kalan resmi veya özel hiçbir görev alamaz, dernek, vakıf, kooperatif ve benzeri yerlerde yöneticilik yapamaz, ticaretle uğraşamaz, serbest meslek faaliyetinde bulunamaz, Kurumun düzenlemek ve denetlemekte olduğu sektör veya alanla ilgili ortaklıklarda pay sahibi olamaz, hakemlik ve bilirkişilik yapamazlar. Kurul Başkan ve üyeleri göreve başlamadan önce kendilerinin veya eş ve velayeti altındaki çocuklarının sahibi bulunduğu menkul kıymetlerden hazine tarafından çıkarılan borçlanmaya ilişkin olanlar hariç kurumun düzenlemek ve denetlemekle sorumlu olduğu kuruluşların her türlü sermaye piyasası araçlarını eş, evlatlık, üçüncü dereceye kadar kan ve ikinci dereceye kadar kayın hısımları dışındakilere 30 gün içinde satmak suretiyle elden çıkarmak zorundadır. Kurul üyelerine atanmalarından itibaren 30 gün içinde bu fıkraya uygun hareket etmeyen üyeler, üyelikten çekilmiş sayılır.

Kurul Başkanı, Başkan veya Başkanın bulunmadığı hallerde İkinci Başkanın başkanlığında toplanır. Kurul kararları, kesindir. Kesinlikten anlaşılması gereken karar alınmakla birlikte uygulanabilir hale gelmesidir. Kararlar, icraidir; bununla birlikte; idarenin her türlü işlem ve eylemine karşı yargı yolunun açıktır. Kurul kararlarına karşı yargısal denetim yolu açık olup; menfaati ihlal edilenler, idari yargıya başvurabilir. Kurul kararlarına karşı açılacak idari davalar, ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görülür. Danıştay, Kurul kararlarına karşı yapılan başvuruları acele işlerden sayar. 5411 sayılı Kanunun 105. maddesine göre; İlişkili Bakanlık, Kurulun düzenleyici kararlarına karşı iptal davası açabilir.

Kurumun yürütme organı, BDDK Başkanıdır. Başkan, Kurumun genel yönetim ve temsilinden sorumludur. Başkanlık; Başkan, başkan yardımcıları ve başkanlık müşavirleri ile hizmet birimlerinden oluşur. Başkana, başkanlığa ilişkin görevlerinde yardımcı olmak üzere Kurul kararı ile üç başkan yardımcısı atanır. Başkan yardımcıları, sorumlu olacakları hizmet birimleri için mesleki deneyimleri dikkate alınarak Başkanca belirlenir. Kurumun merkezi, Ankara'da bulunup gerekli gördüğü yerde teşkilat da kurabilir. BDDK, merkez ve İstanbul birimleri ile diğer kentlerde ve yurt dışında ihtiyaca göre kurulacak birimlerden oluşur.

Kurum; ana hizmet birimleri, danışma hizmet birimleri ve yardımcı hizmet birimlerinden oluşmaktadır. Ana Hizmet Birimleri; I. Denetim Daire Başkanlığı, II. Denetim Daire Başkanlığı, III. Denetim Daire Başkanlığı, Düzenleme Daire Başkanlığı, I. Uygulama Daire Başkanlığı, II. Uygulama Daire Başkanlığı, Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı, Bilgi Yönetimi Daire Başkanlığı olarak sıralanabilir. Danışma Hizmet Birimi ise; Hukuk İşleri Daire Başkanlığı olarak belirlenmiştir. Yardımcı Hizmet birimleri ise Destek Hizmetleri Daire Başkanlığıdır. Bu daire başkanlığının bünyesinde; Kurul İşleri ve Kararlar Müdürlüğü, İnsan Kaynakları Müdürlüğü, Dış İlişkiler Eğitim ve İletişim Müdürlüğü, İdari ve Mali İşler Müdürlüğü bulunmaktadır. [46]

[46] www.bddk.org.tr/turkce/kurumbilgileri/bddk/orgchart4-yeni.jpg, Erişim Tarihi: 08.03.2006

Kuruma verilen görevlerin gerektirdiği sürekli görev ve hizmetler, bankalar yeminli murakıpları ve yardımcıları, bankacılık uzman ve yardımcıları, hukuk uzman ve yardımcıları ile bilişim uzman ve yardımcılarından oluşan meslek personeli ve idari personel eliyle yürütülür. Kurum çalışanlarının tamamı, 31 Ekim 2005 tarihine kadar mülga 4389 sayılı Bankalar Kanunu uyarınca sözleşmeli statüde istihdam edilmekte iken, 5411 sayılı Kanun çerçevesinde personelin istihdam şekli yeniden belirlenmiştir. 5411 sayılı Kanun uyarınca, başkan yardımcıları, daire başkanları, müdürler, başkanlık müşavirleri ile bankalar yeminli murakıpları ve yardımcıları, bankacılık uzman ve yardımcıları, hukuk uzman ve yardımcılarından oluşan meslek personeli kadro karşılığı sözleşmeli statüde istihdam edilmeye başlanmıştır. Kadro karşılığı sözleşmeli statüdeki personel ücret, mali ve sosyal haklar dışında; diğer personel ise her türlü hak ve yükümlülükleri yönünden 657 sayılı DMK' ya tabi kılınmıştır.[47] Meslek personelinin yarışma ve yeterlilik sınavları ile çalışma esas ve usulleri ayrı yönetmelikle düzenlenir.

5411 sayılı Kanun ile Kurumun mali yapısında da değişiklik gerçekleştirilmiştir. Buna göre; Kurum, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde kendisine tahsis edilen mali kaynaklarını görev ve yetkilerinin gerektirdiği ölçüde kendi bütçesinde belirlenen usul ve esaslar dâhilinde serbestçe kullanır. Kurumun giderleri, Kurul kararı ile yürürlüğe giren yıllık bütçeye göre yapılır. Kurumun bütçe yılı, takvim yılıdır. Kurumun giderleri; bankalar, finansal kiralama şirketleri ve finansman şirketlerince bütçenin yürürlüğe girmesinden önce katılma payı adı altında Kuruma yapılacak ödemelerle karşılanır. Kurum, mali yılın sonunda oluşan gelir fazlalarını, genel bütçeye aktarır. Kurumun iç ve dış denetimi hakkında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümleri uygulanır.

Kurum, faaliyetleri ile ilgili olarak yılda bir kez T.B.M.M. Plan ve Bütçe Komisyonuna bilgi verir. Yine stratejilerine ve bu stratejilerin yerine getirilmesine ilişkin olarak Bakanlar Kurulu'na altı ayda bir bilgi sunmaktadır.

---

[47] Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, 2005 Yılı Faaliyet Raporu, a.g.e, s. 71

4.4. Görev ve Yetkileri

5411 sayılı Kanunun 93. maddesinde; Kurum, bu Kanun ve ilgili diğer mevzuatın verdiği yetkiler çerçevesinde finansal piyasalarda güven ve istikrarın sağlanması, kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışması, malî sektörün gelişmesi, tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerinin korunması için;

- Bankalar ve finansal holding şirketleri ile diğer kanunlarda ve ilgili mevzuatta yer alan hükümler saklı kalmak kaydıyla finansal kiralama, faktoring ve finansman şirketlerinin; kuruluş ve faaliyetlerini, yönetim ve teşkilat yapısını, birleşme, bölünme, hisse değişimini ve tasfiyelerini düzenlemek, uygulamak, uygulanmasını sağlamak, uygulamayı izlemek ve denetlemek,
- Yurt içi ve yurt dışı muadil kurumların katıldığı uluslararası malî, iktisadî ve meslekî teşekküllere üye olmak, görev alanına giren hususlarda yabancı ülkelerin yetkili mercileri ile mutabakat zaptı imzalamak,
- Kanunla verilen diğer görevleri yapmak

ile görevli ve yetkili olduğu söylenmiştir. Bunun yanında; Kurum, tasarruf sahiplerinin haklarını ve bankaların düzenli ve emin bir şekilde çalışmasını tehlikeye sokabilecek ve ekonomide önemli zararlar doğurabilecek her türlü işlem ve uygulamaları önlemek, kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışmasını sağlamak üzere gerekli karar ve tedbirleri almak ve uygulamakla yükümlü ve yetkili olduğu belirtilmiştir. Yine Kurumun; her türlü faaliyetinde, kuruluş kanununda verilen yetkiler saklı kalmak kaydıyla kalkınma plânı, programlar ve Hükümet programında yer alan ilke, strateji ve politikalara uyacağı ve bu Kanun ve ilgili diğer mevzuat hükümleri çerçevesinde kendisine verilen yetkilerini, düzenleyici işlemler tesis ederek veya özel nitelikli kararlar alarak kullanır. Kurum, Kurul kararıyla bu Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelikler ve tebliğler çıkarmaya yetkili olduğu hükme bağlanmıştır. Bunların yanında; Kurumun düzenleme faaliyetini yürütürken iç düzenlemeleri dışındaki düzenleyici işlemleri yürürlüğe koymadan önce sektör stratejisi ve politikaları ile ilişkisinin kurulması bakımından ilişkili Bakanlığın, kalkınma plânı ve yıllık programla ilişkisinin kurulması açısından DPT Müsteşarlığı'nın ve diğer ilgili kurum ve kuruluşların görüşünü alacağı ve İlişkili

Bakanlık ve DPT Müsteşarlığı en geç yedi gün içinde cevap vermezse olumlu görüş verilmiş sayılacağı söylenmektedir. Yine, Kurumun hazırlayacağı ikincil düzenleme taslaklarının da en az yedi gün süreyle Kurumun internet sayfası başta olmak üzere uygun vasıtalarla kamuoyuna sunulacağı hükme bağlanmış bulunmaktadır.

5. TELEKOMÜNİKASYON KURUMU

Telekomünikasyon sektörü; bireysel haberleşmeyi sağlamasının yanı sıra bilgi toplumunun temel alt yapısını oluşturan ve kendi başına ekonomik değeri olan stratejik bir sektördür.[48]

Son yirmi yılda hız kazanan küresel gelişim ve liberalleşme eğilimindeki faktörler, doğrudan devlet tarafından görülen birçok faaliyet gibi telekomünikasyon faaliyetlerinin de özel sektöre devrini bir ölçüde zorunlu kılmıştır. [49]

Dünyadaki teknolojik gelişmeler ve yeni ticari ilişkiler çerçevesinde; ekonomik politikalarda değişiklikler yapılarak telekomünikasyon sektöründe devletin rolü yeniden belirlenmiştir. Teknolojik gelişmelerin etkisi, ekonomide de hissedilerek tekel konumunda faaliyet gösteren operatörler, özelleştirilmeye başlanmıştır. Özelleştirme ile birlikte; devletin sektördeki operatör (işletmeci) rolünün ortadan kalkmasına rağmen politika belirleyici, düzenleyici ve denetleyici rolleri devam etmiştir. İşte dünyada son yıllarda telekomünikasyon alanında göze çarpan en önemli gelişme, söz konusu alanda politika belirleme, idari düzenleme yapma ve işletmecilik işlevlerinin birbirinden ayrılması ve her bir işlevin o işlevin niteliğine uygun esaslar çerçevesinde yürütülür hale getirilmesi olmuştur. [50] Bugün; devletler, bu sektörde gerçekleştirdikleri özelleştirmeler ile sektördeki tekelci

---

[48] www.tk.gov.tr/Kurum-Hakkinda/Kurulus.htm, 'Telekomünikasyon Kurumu'nun Kuruluşu', Erişim Tarihi: 05.07.2006

[49] EKEN, Cengiz, Ulusal Telekomünikasyon Düzenleme Kurumları: Kurumsal Yapı ve Sorumlulukları ile Denetleme ve Yaptırım Uygulama Fonksiyonları, Telekomünikasyon Kurumu Uzmanlık Tezi, Ankara, 2002, s. 7

[50] SÜEL, Hasan, 'Telekomünikasyon Sektöründe Serbestleşme ve Özelleştirme Çerçevesinde Devletin Rolünün Yeniden Belirlenmesi', www.tesev.org.tr/projeler/kamu-devlet- metin-teblig3.php? Erişim Tarihi: 10.03.2006

anlayıştan uzaklaşmış ve özelleştirme sonrasında rekabete açılan bu alanın denetimi, gözetimi gibi işlevleri yürütmek için düzenleyici kurum kurma yoluna gitmişlerdir. [51]

Dünyada telekomünikasyon hizmetlerinin rekabete açılması ve bunun için gerekli olan regülasyon sürecinin temelleri, GATS [52] ile atılmıştır. AB bünyesinde de bu alanda çok erken dönemlerden itibaren çalışmalar yapılmaya başlanmıştır. Temel telekomünikasyon hizmetlerinin rekabete açılması ya da serbestleştirilmesi, 1980'lerin başlarında ABD, İngiltere ve Japonya'nın öncülüğünde başlamış ve 1990'ların sonlarına doğru birçok ülke tarafından tamamlanmıştır. Ülkemizde de bu çerçevede telekomünikasyon sektöründe özelleştirme ile beraber rekabetin gerçekleşmesi ve AB müktesebatına uyumun sağlanması için regülasyon kurumu oluşturma çalışmaları başlatılmıştır. [53]

Türkiye'de bu anlamda telekomünikasyon sektöründe kaydedilen en önemli yapısal değişiklik, sektörü düzenleyen temel kanunlarda değişiklik yapan 4502 sayılı Kanun'la gerçekleştirilmiştir. [54] 27 Ocak 2000 tarih ve 4502 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu, Ulaştırma Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, Telsiz Kanunu ve Posta, Telgraf ve Telefon İdaresinin Biriktirme ve Yardım Sandığı Hakkında Kanun ile Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamesinin Eki ve Cetvellerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile Türk telekomünikasyon sektöründe genel anlamda regülâsyonu sağlama görevi, TK kurularak ve bu Kuruma verilmiştir.

Telekomünikasyon sektörü ile ilgili en önemli düzenleme olan bu Kanun; hazırlık aşamasında ilgili çevrelerin görüşünün alınmamasına rağmen yukarıda sayılan mevzuatta değişiklik yapması, özellikle sektörde özelleştirme öncesi bir

---

[51] Telekomünikasyon sektöründeki regülasyon hareketleri, telekomünikasyon sektörünün gösterdiği gelişim ve değişime paralel olarak yeniden yapılandırılmıştır. Zira bilindiği üzere, telekomünikasyon özellikle bu sektörün özelleştirilmesi ile birlikte rekabete son derece açık bir sektör haline gelmiştir. Bu sektörün düzenlenmesi ancak sağlıklı bir düzenleyici kurum- bağımsız idari otorite ile gerçekleşebilecektir.

[52] 1997 tarihli DTÖ Sözleşmesi Hizmet Ticareti Genel Sözleşmesi (GATS), yeni pazarların rekabete açılması için bir düzenleme süreci ve zaman çizelgesi öngörmüştür.

[53] SARIİBRAHİMOĞLU, Y. Selim ve diğerleri, a.g.e, s.24

[54] Resmi Gazete, 29.01.2000/ 23948

düzenleyici kurum kurması, Türk Telekomünikasyon A.Ş' nın [55]özelleştirilmesi ile ilgili son düzenlemeleri içermesi, temel telekomünikasyon hizmetlerinde tekelci yapının 2004 yılı itibariyle kaldırılmasını [56] öngörmesi nedeniyle Türk Telekom sektörü için önemli bir aşamayı temsil etmektedir. [57]

Bu Kanun ile getirilmiş en önemli yenilik; politika belirleme, düzenleme yapma ve işletme işlevlerinin birbirinden ayrılmasıdır. Telekomünikasyon sektörünü düzenlemek üzere oluşturulan bağımsız ve düzenleyici organ niteliğinde olan TK, 2000 yılı Ağustos ayından itibaren faaliyetine başlamıştır. Bu Kanun ile devletin bu sektördeki rolü tekrar tanımlanmıştır. Kanunun kabulünden önce sektörel politikaları oluşturma ve sektörü düzenleme yetkisine sahip olan Ulaştırma Bakanlığı, bu yasanın kabulü ile politika belirleme ve düzenleme işlevlerinin birbirinden ayrılmasıyla, sadece sektörel politikaların genel ilke ve esasların belirleyicisi durumuna gelmiştir. Düzenleme işlevi böylelikle yeni oluşturulan TK' ya bırakılmıştır.

5.1. Kuruluş Amacı

TK; 2813 sayılı Telsiz Kanunu'nun 5. maddesini değiştiren 4502 sayılı Kanun ile 04.02.1924 tarihli ve 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu'nda belirtilen genel esaslar çerçevesinde, kanunla öngörülen yetki ve sorumlulukları uygulamak ve verilen görevleri yerine getirmek amacıyla kurulmuştur. Daha açık bir ifadeyle; TK' nın; telekomünikasyon hizmetleri ve alt yapısı ile ilgili olarak işletmecilerin ve bu alanla kanuna uygun olarak ticari faaliyet içinde bulunanların, hizmetlerin yürütülmesi, alt yapının işletilmesi ve çeşitli telekomünikasyon teçhizat ve cihazları

---

[55] Türk Telekomünikasyon A.Ş, 1 Temmuz 1994 tarihinde; T.C. Posta, Telgraf ve Telefon İşletmesi Genel Müdürlüğü tarafından tekel olarak yürütülen telekomünikasyon hizmetlerinin 4000 sayılı Kanunla posta ve telgraf hizmetlerinden ayrılarak, telekomünikasyon hizmetlerini yürütmek üzere kurulmuştur. Daha ayrıntılı bilgi için Bknz. ARDIYOK, Şahin, 'Türk Telekom A.Ş' nın Özelleştirilmesi: Sektörde Doğum Sancıları', Rekabet Dergisi, Sayı.5, Ocak-Şubat- Mart, 2001

[56] Kanun, Türk Telekom'un Ticaret Kanununa tabi olan bir anonim şirkete dönüştürülmesini öngörmekle beraber; 31.12.2003 tarihinde Telekom'un telekomünikasyon hizmetlerindeki tekel hakkının sona erdirilmesini düzenlemektedir. Bu tarihten sonraki tüm telekomünikasyon hizmetleri rekabete açılmıştır. Telekomünikasyon hizmetlerinin niteliğine göre bir imtiyaz sözleşmesi imzalanarak veya telekomünikasyon ruhsatı alınarak yürütülmesi mümkün hale gelmiştir.

[57] ARDIYOK, Şahin, Doğal Tekeller ve Düzenleyici Kurumlar, Türkiye İçin Bir Düzenleyici Kurum Modeli, Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezi, Rekabet Kurumu Lisansüstü Tezleri Serisi No. 9, Ankara, 2002, s.170

üreten veya satanların bu hizmet ve faaliyetlerini Türkiye dâhilinde tam bir rekabet ortamı içinde gerçekleştirmelerini sağlamak ve teşvik edici tedbirler almak, telekomünikasyon hizmetlerinin yürütülmesi ve alt yapısının işletilmesi ile ilgili hususlarda gerekli düzenlemeleri yapmak, ayrıca hem bu hizmetlerde hem de genel olarak telekomünikasyon sektöründe rekabete aykırı davranış, plan ve uygulamaları resen veya şikâyet üzerine incelemek amaçlarıyla oluşturulmuş olduğu söylenebilir.[58]

Kurumun kuruluş amacıyla bağlantılı olarak misyonu ve vizyonu ise 2004 Faaliyet Raporunda aşağıdaki gibi belirtilmiştir.

Kurumun Misyonu; Türkiye'deki telekomünikasyon hizmetlerinin hızlı, kaliteli ve ucuz sağlanması amacıyla yönlendirme, düzenleme ve denetim yoluyla sektördeki yasalara uygunluğun sağlanması, ilgili kurumlarla ilişkilerin yürütülmesi, teknolojik gelişmelerin izlenmesi, rekabetin korunması, uluslar arası normlara uygunluğun sağlanması, tüketicinin korunması, kalkınma ve güvenlik politikalarının gözetilmesidir.

Kurumun Vizyonu; Türkiye'deki Telekomünikasyon sektörünün uluslar arası standartlara ulaşmasını sağlayan, araştırma- geliştirme faaliyetleri ile dünyadaki gelişmelere katkıda bulunan, sektöre yön veren, uygulamaları izleyen- denetleyen, toplumun telekomünikasyon hizmetlerinden en üst düzeyde, sorunsuz, en uygun fiyatlarla yararlanmasını sağlayan ve devletin telekomünikasyon politikasını oluşturmasında etkin rol oynayan bir kuruluş olmaktır. [59]

5.2. Statüsü

Kurum; Kanunla öngörülen yetki ve sorumlulukları uygulamak ve verilen görevleri yapmak üzere; kamu tüzel kişiliğini ve idari ve mali özerkliği haiz, özel bütçeli bir kuruluştur.

Kurum, görevlerini yerine getirirken bağımsızdır. Kurumun ilişkili olduğu Bakanlık; Ulaştırma Bakanlığı'dır ve merkezi, Ankara'dadır.

---

[58] TOPKAYA, Ferhat, Telekomünikasyon sektöründe Erişim Sorunları, Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezi, Rekabet Kurumu Lisansüstü Tezleri Serisi No.22, Ankara, 2003, s.46

[59] Telekomünikasyon Kurumu, 2004 Faaliyet Raporu, , Ankara, 2005, s.8

5.3. Teşkilat Yapısı

TK' nın teşkilatı, Telekomünikasyon Kurumu Teşkilat ve Görevleri ile Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ile düzenlenmiştir. [60]

Kurum, karar organı olan Kurul, Merkez Teşkilatında bulunan Başkanlık ve Ana Hizmet Birimleri, Danışma ve Yardımcı Hizmet Birimleri (Merkezi Hizmet Birimleri) ile Bölge Teşkilatında bulunan ve halen 7 adedi faal olmak üzere 10 adet Telekomünikasyon Bölge Müdürlüğü'nden oluşmaktadır.

Kurumun karar organı; biri Başkan ve altı üyeden oluşan Telekomünikasyon Kurulu'dur. 2813 sayılı Kanunda 16.06.2004 tarih ve 5198 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle, Telekomünikasyon Kurulu'nun üye sayısı, beşten yediye yükseltilmiştir. Kurul; Kurul Başkanı, telsiz hizmetlerini temsil eden bir, tüketici haklarını temsil eden bir, telekomünikasyon hizmetlerini temsil eden iki ve telekomünikasyon sektörünü temsil eden iki üyeden oluşmaktadır. Kurul üyeleri, kamu ve özel sektör temsilcilerinden oluşur. Kurul Başkanı, telsiz hizmetlerini temsil eden üye ve telekomünikasyon hizmetlerini temsil eden üye, Ulaştırma Bakanı'nın göstereceği ikişer aday arasından atanır. Telekomünikasyon sektörünü temsil eden üye; Türkiye'de telekomünikasyon cihaz ve imalatı, telekomünikasyon hizmeti yürütmekte ya da alt yapı işletmekte olan ve ilgili telekomünikasyon hizmet piyasasında Türkiye çapında %10'luk pazar payına sahip olan işletmecilerin göstereceği birer aday arasından atanır. Bu maddenin uygulanması açısından hizmet piyasalarına ve işletmecilerin pazar paylarına ilişkin tespitler, Kurum tarafından ve nihai olarak yapılır. Her bir işletmeci, pazar payı ne olursa olsun en fazla bir aday gösterebilir. Tüketicileri temsil eden üye ise, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile TOBB'un göstereceği ikişer aday arasından atanır.

Kurul üyelerinin hukuk, iktisat, finans, mühendislik, telekomünikasyon, işletme veya maliye fakültelerinden veya bunların dallarında yurt içinde veya dışında en az dört yıllık yüksek öğrenim görmüş olmaları, hem mesleki açıdan hem de telekomünikasyon alanında yeterli bilgi ve deneyime sahip olmaları ve kamu veya

[60] Resmi Gazete, 17.02.2002/ 24321

özel sektörde en az on yıl çalışmış olmaları, Devlet memuru atanabilme genel şartlarını taşımaları ve herhangi bir siyasi partinin yönetim, denetim veya başka bir üst kurulunda hâlihazırda bir görevinin bulunmaması şart aranır.

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

Kurul üyeliklerinin herhangi bir sebeple boşalması halinde; boşalan yerlere yukarıda belirtilen esaslar dâhilinde üç ay içinde seçim ve atama yapılır. Bu şekilde atananlar, yerine atanacakları kimsenin görev süresini tamamlar. Bunun yanı sıra Kurul üyelerinin tabi olduğu yasaklar bulunmaktadır. [61] Kurul Başkan ve üyeliklerine atananların Kurulda görev yaptıkları sürede eski görevleriyle olan ilişkileri kesilir.

Kurul Başkan ve üyelerinin aylık ücretleri, en yüksek devlet memurunun her türlü ödemeler dâhil aylık, net,ücretinin iki katını geçmemek üzere ilgili Bakanın önerisi üzerine Bakanlar Kurulu'nca belirlenir. Yine; Başkan ve üyelerine, Kurul tarafından belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde konut tahsisi ve kira yardımı yapılır.

Kurul Başkanı; aynı zamanda Kurumun da başkanıdır. Başkan, Kurumun en üst amiri olup; Kurumun genel yönetiminden ve temsilinden sorumludur. Kurul başkanının teklifi üzerine üyelerden biri, İkinci Başkan olarak seçilir. Başkanın toplantıya katılamaması veya bulunamadığı diğer hallerde; İkinci Başkan onun yerine vekâlet etmekle görevlendirilmiştir. Başkanlık hizmetlerinin yürütülmesinde Başkana yardımcı olmak üzere dört adet başkan yardımcısı görevlendirilir. Başkan yardımcıları, Başkanın emrinde ve onun yardımcısı olup, kurum faaliyetlerini,

[61] Kurul Üyeleri, özel bir kanuna dayanmadıkça resmi veya özel başka bir görev alamaz, ticaretle uğraşamaz, serbest meslek faaliyetinde bulunamaz ve özellikle de herhangi bir telekomünikasyon şirketinde hissedar ve yönetici olamazlar. Telekomünikasyon sektörünü temsil eden üye, kendisini aday gösteren işletmeci şirket ile görev süresi boyunca her türlü ilişkisini keser ve görevinden ayrılmasından itibaren de en az iki yıl boyunca anılan işletmeci şirket ile çalışma, danışmanlık ve hissedarlık şeklinde ilişki kuramaz. Kurul Başkan ve üyeleri, Türk Ceza Kanunu uygulaması bakımından Devlet Memuru sayılırlar.

Başkan adına ve Başkanın direktif ve emirleri yönünde, Kurumun amaç ve politikaları ile mevzuata uygun bir şekilde düzenler ve yürütür.

Kurum, merkez ve taşra birimlerinden oluşur. Kurum, dört başkan yardımcılığı altında hizmet veren toplam 13 adet Daire Başkanlığından oluşmaktadır. Kurumun hizmet birimlerine baktığımızda ise; merkezi birimler; ana hizmet birimleri, danışma ve yardımcı hizmet birimlerden oluşmaktadır. [62]

Ana Hizmet Birimleri; Tarifeler Dairesi Başkanlığı, Lisans ve Sözleşmeler Dairesi Başkanlığı, Sektörel Araştırma ve Stratejiler Dairesi Başkanlığı, Sektörel Rekabet ve Tüketici Hakları Dairesi Başkanlığı, Spektrum Yönetimi Dairesi Başkanlığı, Spektrum İzleme ve Denetleme Dairesi Başkanlığı, Teknik Düzenleme ve Standardizasyon Dairesi Başkanlığı, Uluslar arası ilişkiler ve AB ile Koordinasyon Dairesi Başkanlığı olarak sırlanır. Danışma Birimleri; Başkanlık Müşavirliği, Hukuk Müşavirliği, basın ve Tüketiciler ile İlişkiler Müşavirliği olarak sayılır. Yardımcı Hizmet Birimleri; Kurumsal Kalite Değerlendirme ve Geliştirme Dairesi Başkanlığı, Bilgi Teknolojileri ve Koordinasyon Dairesi Başkanlığı, İnsan Kaynakları Dairesi Başkanlığı, Muhasebe ve Finansman Dairesi Başkanlığı, Lojistik Dairesi Başkanlığı, Özel Kalem Müdürlüğü, Kurul Özel Büro Uzmanlığı, Savunma Uzmanlığı olarak sıralanmaktadır. Taşra birimleri ise telekomünikasyon bölge müdürlüklerinden oluşmaktadır. Hali hazırda Kuruma bağlı 7 Bölge Müdürlüğü bulunmaktadır. Bunlar; Ankara, İstanbul, Samsun, Diyarbakır, Mersin, Erzurum ve İzmir'de faaliyetlerine devam etmektedirler.

Kurum personeli, 2813 sayılı Kanunda yer alan hükümler saklı kalmak üzere 657 sayılı DMK' ya tabidir Kurul üyeleri dışında kalan Kurum personeli, ya kadro karşılığı sözleşmeli statüde ya da 657 sayılı Kanun uyarınca memur statüsünde çalışmaktadırlar. Kadro karşılığı sözleşmeli statüde çalışacak Kurum personelinin unvanları, sayıları, nitelikleri, ücretleri, diğer mali ve sosyal hakları, sözleşme esasları ile kadro unvan ve derecelerinde değişiklik yapılması, Kurulun teklifi ve Devlet Personel Başkanlığı'nın uygun görüşü üzerine Bakanlar Kurulu'nca kararlaştırılacaktır.

[62] www.tk.gov.tr/Kurum-Hakkinda/Kuruluş.htm, a.g.m

Kurumun gelirleri; imtiyaz sözleşmesi ve telekomünikasyon ruhsatı alan işletmecilerden alınacak ücretlerin on binde beşi, amatör telsiz belgesi, operatör ehliyetnamesi için katılanlardan alınacak sınav ücreti, evrak, form ve yayınlardan, müşavirlik hizmetlerinden elde edilecek gelirler, uygulanacak para cezaları, her türlü bağış ve yardım kalemlerinden oluşmaktadır. Özel bütçeli olan bu Kurumun gelir ve harcamalarına ilişkin usul ve esaslar yönetmelikle düzenlenir. Ayrıca Kurum için Sayıştay tarafından denetimi öngörülmüştür.

TK tarafından alınan karalar, idari işlem niteliğinde bulunduğundan; bu kararlara karşı genel hükümlere göre idari yargı yoluna başvurmak gerekmektedir.

5.4. Görev ve Yetkileri

Kurumun görev ve yetkileri aşağıda belirtildiği gibidir. [63]

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

- Telekomünikasyon alanında, üniversiteler ve imalatçı kuruluşlarla işbirliği yaparak teknolojideki gelişmeleri takip etmek, telekomünikasyon alanında yerli üretimi ve uluslararası faaliyetlere katılımı desteklemek,

- Kanun uyarınca yapılan uygulamaları takip ve kontrol etmek, incelemek, değerlendirmek ve Ulaştırma Bakanlığı'nca lüzum görülen konularda Haberleşme Yüksek Kurulu'na bilgi sunmak,

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

---

[63] www.tk.gov.tr/Kurum-Hakkinda/Kur-Gorevleri.htm, 'Telekomünikasyon Kurumu'nun Görev ve Yetkileri' Erişim Tarihi: 14.03. 2006

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

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

- Telekomünikasyon hizmetleri ve altyapısı ile ilgili olarak işletmecilerin ve bu alanda kanuna uygun olarak ticari faaliyet içinde bulunanların, hizmetlerin yürütülmesi, altyapının işletilmesi ve çeşitli telekomünikasyon teçhizat ve cihazları üreten veya satanların bu hizmet ve faaliyetlerini Türkiye dâhilinde tam bir rekabet ortamı içinde gerçekleştirmelerini sağlamak, teşvik edici tedbirleri almak,

- Telekomünikasyon alanında kullanılacak her çeşit sistem ve cihazlar için yurt içinde ve yurt dışındaki ilgili kuruluşlarla işbirliği yaparak ve en son gelişmeleri de göz önünde bulundurarak, imalat ve kullanıma esas teşkil eden performans standartlarını tespit etmek, bunları uygulamak,

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

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

- Telekomünikasyon hizmetleri ve altyapısı ile ilgili yönetmeliklerin ve diğer genel idari işlemlerin yayınlanmasından önce ilgili tarafların kamuya açıklanacak olan ve üzerinde ilgili tarafların yorum yapabileceği görüşlerini bildirmesine imkân verebilmek için gerekli tedbirleri almak,

- Tüketici menfaatlerinin korunması için gerekli tedbirleri almak,

- Telekomünikasyon tesislerinin 406 sayılı Kanunun 2'inci maddesinin (a) bendindeki esaslara uygunluğunu ve ara bağlantı talep edilmesi halinde uygulanacak usul ve esasları belirlemek ve kullanılan teçhizatın standartlara uygunluğunu denetlemek ve uygun olmayanların kaldırılmasını sağlamak,

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

- Bakanlığın Türk Telekom dâhil işletmecilerle imzaladığı sözleşmelerin ve verdiği telekomünikasyon ruhsatlarının şartlarına uyulmasının sağlanması için gereken tedbirleri almak; faaliyetlerin mevzuata ve imtiyaz sözleşmesi, telekomünikasyon ruhsatı veya genel izin şartlarına uygun yürütülmesini izlemek ve denetlemek; aykırılık halinde ilgili işletmecinin bir önceki takvim yılındaki cirosunun %3'üne kadar idarî para cezası uygulamak,

- Her bir hizmet türü için ayrı ayrı olmak üzere yetkilendirmenin imtiyaz sözleşmesi, telekomünikasyon ruhsatı veya genel izinden hangisi ile, nasıl ve hangi şartlarla yapılacağını, başvuru ve yetkilendirmeye ilişkin usul ve esaslar konusunda Bakanlığa görüş bildirmek,

- İşletmeciler veya belli bir telekomünikasyon hizmetini yürütmek isteyenlerin bu hizmete ilişkin yetkilendirme şartlarının belirlenmemiş olduğu ve Bakanlıktan söz konusu şartları tespit etmesini talep etmeleri ve Bakanlığın bu talep üzerine tespitin gerekli olduğu kanısına varması halinde istişari görüşü bildirmek,

- Bakanlık tarafından verilen bilgiler çerçevesinde her yıl imzalanmış olan imtiyaz sözleşmeleri ile verilen telekomünikasyon ruhsatı ve genel izinleri listeleyen ve ilişkili oldukları hizmet türlerini de belirten bir rapor hazırlamak,

- 406 sayılı Kanunun 12'inci maddesi hükümlerinden Türk Telekom'un ve diğer işletmecilerin yararlanma biçim ve prosedürlerini yönetmelikle belirlemek,

- İşletmecilerin, telekomünikasyon hizmetlerinin yürütülmesi ve/veya altyapı işletilmesi karşılığında alacakları ücretler ile ilgili düzenlemeleri yapmak,

- Kanunla verilen diğer görevleri yapmak ve yetkileri kullanmaktır.

6. ENERJİ PİYASASI DÜZENLEME KURUMU

Ekonomide liberal ve dışa açık bir yapılanmaya gidilmeye başlanması ve 1980'li yıllardan itibaren AB'ye tam üyelik müracaatı ile birlikte bağımsız idari otoritelere ilişkin olarak dış ülkelerde uzunca bir süredir yaşanan gelişmeler ülkemizi de etkilemiştir. Öncelikle; ülke içerisinde serbest piyasa modeli uygulanmasına geçilmesi ve 1980'li yıllarda ekonomik alt yapıda meydana gelen değişimler, kaçınılmaz olarak bu yapının gerektirdiği kurumlarla ülke gündemine taşınmıştır. [64] Bu kurumlardan biri olarak Türk idari yapısında yer alan EPDK ise farklı bir özellik arz ederek doğal tekel niteliği taşıyan alt yapıda gerçek anlamda bir özelleştirmeyi imkân dâhiline getiren ilk örnek olmuştur. [65]

EPDK' nın kuruluşu, Türkiye'de elektrik sektöründe yaşanan değişimlerin sonucunda gerçekleşmiştir.

[64] ÇAL, Sedat, 'Bağımsız İdari Otorite Olarak Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu', Ankara Barosu Dergisi, Sayı.3, Yıl.2001,s.99
[65] ÇAL, Sedat, a.g.m, s.101

Tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de elektrik sektörü bir yeniden yapılanma içindedir. İşte bu yeniden yapılanma, EPDK'nın oluşturulmasını mümkün kılmıştır. Türkiye'de son yıllarda enerji piyasalarının serbestleşmesi yönünde önemli adımlar atılmıştır. Bu süreç, özellikle elektrik ve doğal gaz sektörlerinde beraberinde getirdiği bir takım sorunlarla hala devam etmektedir. Bu, serbest piyasaya geçiş döneminin en az sancılı biçimde gerçekleştirilmesi amacıyla, diğer duyarlı sektörlerde de olduğu gibi enerji sektöründe de bir düzenleyici otoritenin kurulması yoluna gidilmiştir. [66] 1984 yılına kadar Türkiye elektrik endüstrisi, kamu mülkiyetinde tekel bir yapı özelliği göstermiştir. 1984 yılında 3096 sayılı Kanun [67] ile özel sektörün elektrik üretimi, dağıtımı ve ticareti yapabilmesine, dolayısıyla kamu tekeli dışında yapılanmaya imkân tanınmıştır. [68] Bir başka deyişle; Türkiye, bu Kanun ile elektrik alanındaki tercihini serbestleşme ve rekabet yönünde kullanmıştır.[69]

1993 yılında bir KİT olan TEK, 93/4789 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile elektrik üretim ve iletim hizmetlerini yapmak üzere TEAŞ ile elektrik dağıtım hizmetlerini yapmak üzere TEDAŞ unvanlı iki ayrı iktisadi devlet teşekkülüne bölünmüş ve böylece 233 sayılı KHK gereğince elektrik üretim, iletim ve dağıtım faaliyeti tekel nitelikli bir faaliyet olmaktan çıkarılmıştır. Bakanlar Kurulu Kararı ile 1970 yılında kurulan TEK ortadan kaldırılmıştır. [70]

1999 yılında 4446 sayılı Kanun [71] ile Anayasa değişikliği yapılmış ve ardından 4501 sayılı Kanun [72] yürürlüğe girmiştir. 2000/1312 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı [73] ile TEAŞ, Türkiye Elektrik Üretim A.Ş (Üretim A.Ş), Türkiye Elektrik A.Ş

---

[66] ERGÜN, Çağdaş Evrim, 'Türkiye ve Avrupa Birliği'nde Enerji Alanındaki Bağımsız İdari Otoriteler', www.cakmak-av.com.tr/pdf/21074_1pdf , Erişim Tarihi: 25.08.2005, s.1
[67] 3096 Sayılı 'Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesine İlişkin Kanun', Resmi Gazete, 19.12.1984/ 18610
[68] AKCOLLU, F. Yeşim, Elektrik Sektöründe Rekabet ve Regülâsyon, Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezi, Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezleri Serisi No:31, Ankara, 2003, s. 59
[69] SARİİBRAHİMOĞLU, Y. Selim ve diğerleri, a.g.e, s. 73
[70] ARDIYOK, Şahin, a.g.e, s.132
[71] Resmi Gazete, 14.08.1999/ 23786
[72] Resmi Gazete, 22.01.2000/ 23941
[73] Resmi Gazete, 08.10.2000/24194

(İletim A.Ş) ve Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt A.Ş (Ticaret A.Ş) olmak üzere üç bağımsız kısma bölünmüştür. [74]

Türkiye'de 2000 yılı sonuna doğru, uzun süredir yürütülen elektrik sektöründe reform ve bunu destekleyen yeni kanun çalışmaları hızlanmış ve Mart 2001'de yeni 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu yürürlüğe girmiştir. [75] Kanunun amacı; elektriğin sürekli, yeterli, kaliteli, düşük maliyetli ve çevre ile uyumlu bir şekilde, tüketicilerin kullanımına sunulması; rekabet ortamında faaliyet gösterebilecek şeffaf elektrik enerjisi piyasasının oluşturulması ve bu piyasada bağımsız bir düzenleme ve denetimin sağlanması olmuştur.

Bu Kanunla; elektrik sektörü düzenleyici kurumunun teşkilatlandırılması; ikincil mevzuata ilişkin tüm düzenlemelerin hazırlanıp yayımlanması ve bilişim teknolojisine dair alt yapının kurulması için 18- 24 aylık bir hazırlık dönemi öngörülmüştü. Böylece bu Kanunla büyük bir adım atılarak; Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu kurulmuştur. Kurumun ismi, daha sonra 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu [76] ile EPDK olarak değiştirilmiştir. [77]Ayrıca bu Kanunla; Kurumun görev alanı, elektrik enerjisinin yanında doğal gazı da kapsayacak biçimde genişletilmiştir. Bunun ardından; Kuruma, 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu [78] ile petrol piyasasını; 5307 sayılı Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Kanunu [79] ile de sıvılaştırılmış petrol gazları piyasasını düzenleme ve denetleme görevleri de verilerek; Kurumun görev alanı daha da genişletilmiştir.

Kurul Başkan ve üyeleri, 02.11.2001 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 2001/3168 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile atanmış; Kurul, 19.11.2001 tarihinde görevine başlamıştır.

---

[74] AKCOLLU, F. Yeşim, a.g.e, s.60
[75] Resmi Gazete, 03.03.2001/24390
[76] Resmi Gazete, 02.05.2001/ 24335
[77] EPDK' nın kurulmasında IMF kadar DB kredi anlaşmalarının da rolü büyüktür. DB ile Ulusal İletişim Şebekesi Projesi imzalanmıştır. Bu projeyle verilen kredi, elektrik piyasasında bir düzenleyici kurum kurulması şartına bağlanmıştır
[78] Resmi Gazete, 20.11.2003/ 25322
[79] Resmi Gazete, 13.03.2005/ 25754

6.1. Kuruluş Amacı

EPDK' nın 2005 yılı Faaliyet Raporu'nda kuruluş amacı aşağıdaki gibi anlatılmıştır.

Kurum; '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 sağlanması' amacını 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile

'Doğal gazın kaliteli, sürekli, ucuz, rekabete dayalı esaslar çerçevesinde, çevreye zarar vermeyecek şekilde tüketicilerin kullanımına sunulması için, doğal gaz piyasasının serbestleştirilerek mali açıdan güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir doğal gaz piyasasının oluşturulması ve bu piyasada bağımsız bir düzenleme ve denetimin sağlanması amacını ise 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu ile

'Yurt içi ve yurt dışı kaynaklardan temin olunan petrolün doğrudan veya işlenerek güvenli ve ekonomik olarak rekabet ortamı içerisinde kullanıcılara sunumuna ilişkin piyasa faaliyetlerinin şeffaf, eşitlikçi ve istikrarlı biçimde sürdürülmesi için yönlendirme, gözetim ve denetim faaliyetlerinin düzenlenmesi amacını 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu ile yerine getirmektedir'. [80]

6.2. Statüsü

EPDK, kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip bir kurumdur. Kurumun merkezi, Ankara'dadır. Kurumun ilişkili olduğu Bakanlık, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'dır. Kurum, Kurul kararı ile Elektrik, Doğal Gaz, Petrol Piyasası ve LPG Kanunlarının uygulanmasına ilişkin düzenleyici işlemler tesis etmeye ve özel nitelikte kararlar almaya yetkilidir.

[80] Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, 2005 Yılı Faaliyet Raporu, Ankara, 2006, s.1- 2

6.3. Teşkilat Yapısı

EPDK' nın teşkilatı, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilatı ve Personelinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ile düzenlenmiştir.[81]

Kurum teşkilatı; Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu, Başkanlık ve hizmet birimlerinden oluşur. Kurum, dağıtım bölgelerinde müşteri ilişkilerini sağlamak üzere irtibat büroları oluşturabilir.

Kurum, görevlerini yerine getirirken yetkilerini, Kurulu vasıtasıyla kullanır. Kurul, biri Başkan, biri İkinci Başkan olmak üzere dokuz üyeden oluşur. Kurul üyeleri; hukuk, siyasal bilgiler, idari bilimler, kamu yönetimi, iktisat, mühendislik, işletme ya da maliye dallarında eğitim veren en az dört yıllık yüksek öğrenim kurumlarından mezun olmuş, kamu kurum ve kuruluşlarında ya da özel sektörde en az on yıl deneyim sahibi ve mesleğinde temayüz etmiş kişiler arasından Bakanlar Kurulu tarafından atanır. Ayrıca Kurul Başkan ve üyeleri; 657 sayılı DMK' nın 48. maddesinin A bendindeki; 1, 4, 5, 6, 7 numaralı alt bentlerinde belirtilen şartları da taşımaları gerekmektedir. Bakanlar Kurulu, atamayla birlikte; Kurul Başkanını ve İkinci Başkanını görevlendirir. Kurul Başkan ve üyelerinin görev süresi, altı yıldır. Görev süresi sona eren üyeler, tekrar seçilebilir. Başkanlık ve üyelikler, görev süresi dolmadan herhangi bir sebeple boşaldığı takdirde; boşalan üyeliklere bir ay içinde atama yapılır.

Kurul üyeleri, görevlerini yaparken bağımsızdır. Hiçbir organ, merci, makam ve kişi, kurulun nihai kararlarını etkilemek amacıyla emir veya talimat veremez. Kurul üyelerinin görev süreleri dolmadan görevlerine son verilemez. Kanunda öngörülen yasakların [82] ihlal ettiği veya görevleri ile ilgili işledikleri suçlardan dolayı

---

[81] Resmi Gazete, 19. 01. 2002/ 24645

[82] Kurul üyeleri üyelikleri süresince özel bir kanuna dayanmadıkça kamu ya da özel kuruluşlarda hiç bir görev alamazlar. Kurul üyeleri, üyeliklerinin sona ermesinden itibaren iki yıl süre ile elektrik ve doğal gaz ile petrol ve LPG piyasalarında faaliyet gösteren özel hukuk hükümlerine tâbi tüzel kişiliklerde ya da bunların iştiraklerinde görev alamaz ya da bu tür işlere ortak olamazlar ve bu tüzel kişilerden ya da iştiraklerden gelir sağlayacak ya da sağlayabilecek doğrudan ya da dolaylı ilişkiye giremez ve elektrik enerjisi ticareti ve doğal gaz ticareti ile petrol ve LPG ticareti ile uğraşamaz. Kurul üyeleri, göreve başlamadan önce maliki oldukları Hazine Müsteşarlığı tarafından çıkarılan borçlanmaya ilişkin menkul kıymetler dışındaki, elektrik ve doğal gaz piyasalarında faaliyet gösteren

hakkında mahkûmiyet kararı kesinleşen Kurul Başkan ve üyeleri; 657 sayılı DMK 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 görevlerine devam edemeyeceği, üç aylı süre beklemeksizin tam teşekküllü devlet hastanesinden alınacak heyet raporu ile teşvik edilen Kurul üyeleri, süreleri dolmadan Bakanlar Kurulu tarafından görevlerinden alınır. Kurul Başkan ve üyeliklerine atananların Kurulda görev yaptıkları sürece eski görevleri ile olan ilişkileri kesilir. Ancak, 657 sayılı DMK veya özel mevzuatla düzenlenmiş personel rejimine tabi olanlar Kuruldaki görevleri sona erdikten sonra, başvuruları halinde, 4628 sayılı Kanunun 6.maddesi hükümleri saklı kalmak kaydıyla, ilgili Bakan tarafından mükteseplerine uygun bir kadroya atanırlar. Kurul Başkan ve üyeleri, Yargıtay Birinci Başkanlık huzurunda yemin etmedikçe göreve başlayamazlar.

Kurul Başkan ve üyelerinin aylık net ücretleri, en yüksek Devlet memurunun her türlü ödemeler dâhil aylık net ücretinin iki katını geçmemek üzere, Bakanlığın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından tespit edilir.[83]

Kurul Başkanı, aynı zamanda Kurumun da Başkanıdır. Başkan; kurul kararlarının uygulanmasından, yürütülmesinden ve kurumun temsilinden sorumludur. Bu sorumluluk, kurulun işleri ile ilgili olarak kamuya bilgi verilmesi görevini de kapsar. İkinci Başkan, Başkanın yokluğunda Başkanın tüm görev ve yetkilerini üstlenir. Başkanlık tarafından Kurum personeline verilen yetkiler hariç; Kurumun her türlü kararları, Kurul tarafından alınır.

---

tüzel kişilere veya bunların iştiraklerine ait her türlü hisselerini ya da menkul kıymetlerini üçüncü dereceye kadar kan ve ikinci dereceye kadar sıhrî hısımları dışındakilere, görev sürelerinin başlamasından itibaren otuz gün içinde satmak veya devretmek suretiyle elden çıkarmak zorundadır. Kurul üyelerinin eşleri ve birinci dereceye kadar kan hısımları, elektrik ve doğal gaz ile petrol ve LPG piyasalarında faaliyet gösteren kamu kurum ve kuruluşları dışındaki tüzel kişiliklerde ya da bunların iştiraklerinde Kurul üyelerinin atanmasından sonra ve üyelik süresi boyunca görev alamaz ya da bu tür işlere ortak olamazlar ve bu tüzel kişilerden ya da iştiraklerden gelir sağlayacak ya da sağlayabilecek doğrudan ya da dolaylı ilişkiye giremez ve elektrik enerjisi ticareti ve doğal gaz ticareti ile petrol ve LPG ticareti ile uğraşamaz. Kurul üyeleri ve Kurum personeli, Kurumla ilgili gizlilik taşıyan bilgileri ve elektrik enerjisi ve doğal gaz ile petrol ve LPG sektöründe yer alan gerçek ve tüzel kişilere ait her türlü sırları, görevlerinden ayrılmış olsalar bile açıklayamaz, kendilerinin veya başkalarının menfaatine kullanamaz

[83] www.epdk.gov.tr/kurul/mali.html , 'Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu - Mali ve Sosyal Haklar', Erişim Tarihi:17.03.2006

EPDK' nın hizmet birimleri ise şöyle sıralanır. Ana Hizmet Birimleri; Elektrik Piyasası Düzenleme, İzleme ve Değerlendirme Dairesi Başkanlığı, Sıvılaştırılmış Petrol Gazları Piyasası Dairesi Başkanlığı, Doğal Gaz Piyasası Uygulama Dairesi Başkanlığı, Denetim Dairesi Başkanlığı, Finansman Dairesi Başkanlığı, Sektörel Rekabet ve Tüketici Hakları Dairesi Başkanlığı, Petrol Piyasası Dairesi Başkanlığı olarak sıralanmaktadır. Danışma Hizmet Birimleri; Hukuk Dairesi Başkanlığı, Uluslar arası İlişkiler ve Avrupa Birliği ile Koordinasyon Dairesi Başkanlığı, Başkan Danışmanlığı, Basın ve Halkla İlişkiler Danışmanlığı olarak sayılabilir. Yardımcı Hizmet Birimleri ise; Yönetimi Geliştirme ve İnsan Kaynakları Dairesi Başkanlığı, Yönetim Hizmetleri ve Bilişim Dairesi Başkanlığı, Kurul Özel Büro Müdürlüğü, Başkanlık Özel Büro Müdürlüğü, Savunma Uzmanlığı olarak sayılmaktadır.

İdari ve mali özerkliğe sahip olan Kurum hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, idari hizmet sözleşmesi ile sözleşmeli olarak istihdam edilen personel eliyle yürütülür. Kurum personeli, ücret ve mali haklar dışında 657 sayılı DMK' ya tabidir. Yerli ve yabancı uzmanlar, Başkanlığın hazırlayıp Kurulun onayı ile yürürlüğe konacak yönetmelik esaslarına göre istihdam edilir. Kurum personelinin ücret ve diğer mali hakları, Bakanlar Kurulu'nca belirlenen esaslar çerçevesinde Başkanlığın teklifi üzerine Kurulca tespit edilir.[84]

Kurumun gelirleri, bütçesini oluşturur. Kurumun elektrik piyasasına ilişkin gelirleri; lisans işlemleri, yayın ve sair gelirler, uluslar arası kurum ve kuruluşlar tarafından yapılacak hibeler, Kurulca verilen idari para cezalarının %25'i ve iletişim tarifesinin en fazla %1 oranındaki iletim ek ücretleridir. Kurumun doğal gaz ve petrol piyasasına ilişkin gelirleri; katılma payı, lisans ve sertifika, onay ve vize işlemleri üzerinden alınacak bedeller, yayın ve sair gelirler, uluslar arası kurum ve kuruluşlar tarafından verilecek hibelerden oluşmaktadır. Kurum gelirlerinin, giderlerini karşılaması esastır. Kurumun gelir fazlası, genel bütçeye aktarılır. Kurumun gelirleri, Kurulun uygun bulduğu bankalarda açılacak hesaplarda tutulur. Kurum, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tarafından denetlenmektedir.

[84] www.epdk.gov.tr/kurul/mali.html , 'Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu - Mali ve Sosyal Haklar', a.g.m

Kurulun almış olduğu kararlar, yaptığı işlemler veya çıkarmış olduğu düzenlemeler aleyhine ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da dava açılabilir.

6.4. Görev ve Yetkileri

Kurul, 4628 sayılı Kanuna göre aşağıdaki görevleri yerine getirmekle yükümlüdür**.**

- 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu hükümlerini uygulamak,
- Her yılın Ocak ayının sonuna kadar, serbest tüketici tanımına ilişkin limitlerdeki indirimleri belirlemek ve yeni limitleri yayımlamak,
- Tüketicilere güvenilir, kaliteli, kesintisiz ve düşük maliyetli elektrik enerjisi hizmeti verilmesini temin en gerekli düzenlemeleri yapmak,
- Lisans sahipleri için kabul görmüş muhasebe usulleri uyarınca mali raporlama standartları ve yönetim bilişim sistemlerini belirlemek ve bunların uygulanmasını sağlamak,
- Üretim, iletim ve dağıtım şirketleri ile otoprodüktör ve otoprodüktör grubu tesisleri için güvenlik standartları ve şartlarını tespit etmek ve bunların uygulanmasını sağlamak,
- Piyasanın gelişimine bağlı olarak yeni ticaret yöntemleri ve satış kanallarının uygulanabilmesine yönelik alt yapının geliştirilmesi ve uygulanmasını sağlamak,
- Ticari sırlar ve gizli rekabet bilgileri de dâhil olmak üzere, ticari açıdan hassas olan her türlü bilginin açıklanmasını engelleyecek usul ve esasları belirlemek ve uygulamak,
- Piyasada faaliyet gösteren tüzel kişilerin eşitlik ve şeffaflık standartlarına uymalarını sağlamak için faaliyetlerini, uygulamalarını ve ilgili lisans hüküm ve şartlarına uyup uymadıklarını denetlemek,

- Rekabeti sağlamak için iştirakler arası ilişkilere ilişkin standartlar ve kurallar oluşturmak, uygulamak ve bu standartların piyasa faaliyetlerinde karşılıklı iştirak, işletme ve muhasebe konusunda kısıtlamalar içermesi gerektiğinde, bu kısıtlamaları belirlemek,

- Yıllık rapor ve piyasa gelişimi ile ilgili sair raporları hazırlamak ve Bakanlığa sunmak,

- Elektrik enerjisi üretiminde çevresel etkiler nedeniyle yenilenebilir enerji kaynaklarının ve yerli enerji kaynaklarının kullanımını özendirmek amacıyla gerekli tedbirleri almak ve bu konuda teşvik uygulamaları için ilgili kurum ve kuruluşlar nezdinde girişimde bulunmak,

- Piyasada rekabeti geliştirmeye yönelik olarak gerçek ve tüzel kişilerin uymaları gereken, talimatları ve tebliğleri, şebeke yönetmeliğini, dağıtım yönetmeliğini, müşteri hizmetleri yönetmeliğini dengeleme ve uzlaştırma yönetmeliğini onaylamak,

- Lisanslara ilişkin onaylarla, Kanunda belirtilen sair onayları vermek,

- Dağıtım şirketleri tarafından hazırlanıp TEİAŞ tarafından sonuçlandırılan talep tahminlerini onaylamak, gerektiğinde revize etmek,

- TEİAŞ tarafından hazırlanan üretim kapasite projeksiyonu ve iletim yatırım planı ile bu planlara uyumlu olarak mülkiyeti kamuda olan dağıtım yatırım planlarını onaylamak, gerektiğinde revize edilmesini sağlamak ve onay verdiği yatırım planlarının uygulanmasını denetlemek,

- İlgili lisans hükümleri uyarınca; hazırlanacak olan TETAŞ' ın toptan satış fiyat tarifesini, iletim tarifesini, dağıtım tarifeleri ile perakende satış tarifelerini incelemek ve onaylamak,

- İletim, dağıtım, toptan satış ve perakende satış için yapılacak fiyatlandırılmaların ana esaslarını tespit etmek ve gerektiğinde ilgili lisans hükümleri doğrultusunda revize etmek,

- Piyasada faaliyet gösteren tüzel kişilerin denetlenmiş mali tablolarını incelemek ve incelettirmek,

- Kanun ve yönetmelik hükümlerine, Kurul tarafından onaylanan tarife ve yönetmeliklere, lisans hüküm ve şartlarına ve Kurul kararlarına aykırı davranıldığı durumlarda, idari para cezası vermek ve lisansları iptal etmek,

- Üretim, iletim ve dağıtım tesislerinin inşası ve işletilmesi sırasında genel olarak kamu yararının, hidrolik kaynakların, ekosistemin ve mülkiyet haklarının korunması için diğer kamu kuruluşları ile birlikte hareket ederek kamu yararı ve güvenliğine tehdit teşkil eden veya etme olasılığı bulunan durumları incelemek ve bu durumları ortadan kaldırmak amacıyla daha önceden bilgi vermek şartıyla bu tesislerde gereken tedbirleri almak,

- Lisans sahibi tarafların, iletim sistemi ya da bir dağıtım sistemine bağlantı ve sistem kullanımına ilişkin anlaşmaların hükümleri üzerinde mutabakata varamamaları halinde, ihtilafları kanunun ve tarafların ilgili lisanslarının hükümlerine göre çözmek,

- Mevcut sözleşmelere ilişkin olarak, rekabetçi piyasaya girişi kolaylaştıracak hususlarda, taraflarca değerlendirilmek üzere değişiklik önerilerinde bulunmak ve mevcut sözleşmelerin ihtilafların haline ilişkin hükümlerini ihlal etmemek kaydıyla, bu sözleşmelere ilişkin herhangi bir resmi ihtilaf sürecinin başlatılmasından önce, ihtilafların halli için arabuluculuk yapmak,

- Uluslar arası organizasyon ve teşkilatların piyasaya ilişkin mevzuat ve uygulamalarını izleyerek, gerekli gördüğü düzenlemeleri yapmak; yasal düzenleme ihtiyacı duyulması halinde gerekli hazırlıkları yaparak Bakanlığa sunmaktır.

EPDK, doğal gaz piyasası ile ilgili olarak aşağıda belirtilen hususlardaki görevleri yerine getirir:

- Doğal gaz piyasa faaliyetlerine ilişkin plan, politika ve uygulamalarla ilgili olarak görüş ve öneriler belirlemek,

- Doğal gaz piyasa faaliyetlerine ilişkin doğrudan taraf olunan uluslar arası anlaşmalardan doğan hak ve yükümlülüklerin ifası için, kuruma düşen görevlerin yapılmasını sağlamak

- Doğal Gaz Piyasası Kanununda yer alan lisans ve sertifikaların verilmesine ve bunların yürütülmesi ve iptaline ilişkin her türlü kararlar almak ve uygulamak,

- Doğal Gaz Piyasası Kanunu ile Kuruma yetki verilen konularda, doğal gaz piyasa faaliyetlerine ilişkin her türlü düzenlemeleri onaylamak ve bunların yürütülmesini sağlamak,

- Doğal Gaz Piyasası Kanununda yer alan hükümler dâhilinde özel hallerde uygulamaya konabilecek sınırlama ve yükümlülüklerin tespiti ile fiyat belirlenmesine yönelik kararlar almak,

- Doğal gaz piyasası faaliyetleri ile ilgili denetleme, ön araştırma ve soruşturma işlemlerinin yürütülmesi, yetkisi dâhilinde ceza ve yaptırımları uygulamak ve dava açmak da dâhil olmak üzere adli ve idari makama başvuru kararları almak,

- Doğal Gaz Piyasası Kanunun uygulanması ile ilgili olarak tüzel kişiler veya tüzel kişiler arasında çıkacak ihtilafları çözmektir.

EPDK, petrol piyasası ile ilgili olarak aşağıda belirtilen görevleri yerine getirir:

- Petrol Piyasası Kanunu hükümlerini uygulamak, piyasa faaliyetlerine ilişkin her türlü düzenlemeleri yapmak ve yürütülmesini sağlamak,

- Petrol faaliyetlerine ilişkin plan, politika ve uygulamalarla ilgili Kurum görüş ve önerilerini belirlemek,

- Petrol piyasa faaliyetleriyle ilgili denetleme, ön araştırma ve soruşturma işlemlerini yürütmek, yetkisi dâhilindeki ceza ve yaptırımları uygulamak ve

dava açmak da dâhil olmak üzere her türlü adli ve idari makama başvuru kararları almak,

- Petrol piyasasında lisans ve lisanslarla ilgili işlem bedellerini belirlemek,
- Petrol piyasasında faaliyet gösteren kişilerin denetlenmemiş mali tablolarını incelemek veya incelettirmek,
- Petrol Piyasası Kanunu hükümlerine, çıkarılan yönetmelik hükümlerine, Kurul tarafından onaylanan tarife ve yönetmeliklere, lisans hüküm ve şartlarına ve Kurul kararlarına aykırı davranıldığı durumlarda, idari para cezası vermek ve lisansları iptal etmektir.

7. ŞEKER KURUMU

Türk Kamu Yönetiminin içinde bulunduğu süreç, tarım sektöründe de kendisini hissettirmiştir. Gelinen son aşamada; çok aktörlü yönetim ilkesinin etkileri Türkiye'ye ve tarım sektörüne de yansımıştır. Birçok görev ve yetkiyi elinde bulunduran Bakanlıklar, bu görev ve yetkilerinin birçoğunu, oluşturulan kurullara devretmişlerdir. Tarım sektöründe faaliyet sürdüren TAPDK ve ŞK, bu anlayışın bir sonucu olarak yapılandırılmışlardır. Bu yapılar; kamu alanını özel sektöre devretme ve işletici özelliğinden sıyrılan kamunun, özel sektör işbirliği ile alanın düzenlenmesi ve denetlenmesi işlevini yönetmekte ve böylece bağımsız idari otorite kavramına oturmaktadırlar. [85]

Şeker sektörü; 450.000 şeker pancarı üreticisi aile ve 30.000 işçiyi, sektörün dışsallıklarından yararlanan hayvancılık ve ulaşım alt sektörleri ilgililerini ve şeker tüketicisi olan tüm halkı doğrudan ilgilendiren, Cumhuriyet'in sanayileşme hamlesinin ilk temsilcisi olan; bu yönleriyle ülke ekonomisi ve kırsal sosyoloji açısından son derece önemli olan bir sektör görünümü çizmektedir. Üççeyrek yüzyıllık şeker sektörü; 1999 yılı sonlarından itibaren IMF ile imzalanan Stand- by anlaşmalarına ve bu kapsamda düzenlenen niyet mektuplarına konu edilmiştir.

[85] GÜNAYDIN, Gökhan, 'Tarım Sektöründe Kurullar', Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi, Sayı.10, Yıl.3, Mayıs- Haziran 2002, s.12

Hemen hemen tüm mektuplarda; sektörle ilgili olarak verilen ayrıntılı taahhütler, genel olarak;

- Şeker pancarı üretimine kota konulması, destekleme fiyatlarının baskılanması,
- Türkiye Şeker Fabrikaları Anonim Şirketi'nin özelleştirilmesi, sektörün yönetiminin oluşturacak Kurula devredilmesi ve tüm bunları yasal bir zemine oturtacak Şeker Yasası'nın çıkartılması esaslarına dayanmaktadır. [86]

Bu doğrultuda; hazırlanan zemin üzerinde 1996 yılında çalışmaları başlatılan 4634 sayılı Şeker Kanunu, 2001 yılında çıkarılmıştır. [87]

Bu Kanun ile şeker sektörünün yeniden yapılandırılmasına dair iki önemli gelişme yaşanmıştır. İlki; düzenleyici otorite olarak ŞK' nın kurulması ve ikincisi ise Türkiye Şeker Fabrikaları Anonim Şirketi'nin özelleştirme kapsamına alınmış olmasıdır.[88] Böylece şeker piyasası rekabete açılmış olup, piyasada etkin bir konuma sahip kamunun payının zaman içinde azaltılarak, özelleştirme yoluyla piyasası terk etmesi ve piyasanın tamamen özel sektöre bırakılması hedeflenmiştir. Bundan sonra, şeker piyasasında kamunun rolü, üretici olmak değil; ŞK aracılığıyla piyasayı düzenlemek ve denetlemek olmuştur. [89] Anılan Kanun hükümleriyle kurulan ŞK, 20 Haziran 2001 tarihinde karar organının atanmasıyla faaliyetine başlamıştır.

7.1. Kuruluş Amacı

4634 sayılı Kanunun amacı; yurt içi talebin yurt içi üretimle karşılanması ve gerektiğinde ihracata yönelik düzenleme yapılması, Türkiye'de şeker rejiminin düzenlenmesi, şeker üretimindeki usul ve esaslar ile fiyatlandırma, pazarlama şart ve yöntemlerini düzenlemek olarak sayılmıştır.

---

[86] GÜNAYDIN, Gökhan, 'Şeker Kurulu', Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi, Sayı.10, Yıl.3, Mayıs-Haziran 2002,s. 16
[87] Resmi Gazete, 19.04.2001/24378
[88] BAYRAMOĞLU, Sonay, a.g.e, s.367
[89] GÜLER, Mürteza, a.g.e, s.196

Bu Kanun ve ilgili diğer mevzuatın uygulanmasını sağlamak, uygulamayı denetlemek, sonuçlandırmak, Kanunda verilen yetkiler çerçevesinde düzenlemeler yapmak, Kanunla verilen diğer görevleri yerine getirmek ve yetkilerini kullanmak üzere; ŞK oluşturulmuştur.

ŞK' nın kurulmasındaki en önemli amaç; açık bir ifadeyle, daha önce belirtildiği gibi şeker sektörüne yönelik devlet müdahalesinin tamamen [90] kaldırılmasıdır. Durum, ŞK' nın 2003 Yılı Faaliyet Raporunda da belirtildiği üzere; devle müdahalesinin ortadan kaldırılması genellikle tüm bağımsız idari otoritelerin ortak amaçlarından biri olarak ortaya çıkmaktadır. Şeker sektöründe bağımsız idari otoriteyi meşrulaştıran mantık ise; tarımda devlet müdahalesi, siyasal iktidarın oy toplama kaygısıyla seçim dönemlerinde izlediği popülist politikalar doğrultusunda gerçekleşmektedir. Şeker sektörünün popülist politikalar üreten siyasetten arındırılması, bağımsız idari otorite ile mümkündür. Ekonomi ile siyaseti birbirinden ayıran katılmalı iyi yönetim modeli de, burada çizilen çerçeveye benzer bir anlayışa dayanır.[91]

Kurumun kuruluş amaçları noktasında misyonu ise 2004 Yılı Faaliyet Raporunda şöyle belirtilmiştir:

Kurumun Misyonu; Şeker Kanunu ve ilgili mevzuat çerçevesinde, düzenleyici ve denetleyici kurum kimliği ile iç ve dış gelişmeleri dikkate alarak kurum ve kuruluşlarla işbirliği içinde, ülke ve sektör menfaatlerini ön planda tutacak politika ve stratejiler üretmek, uygulanmasına yönelik kararlar almak, uygulamayı izlemek ve denetlemek suretiyle kendine yeterlik ilkesi doğrultusunda sektöründeki şirketlerin şeker üretim ve arzına yönelik faaliyetlerini yönlendirmek olarak tespit edilmiştir. [92]

[90] BAYRAMOĞLU, Sonay, a.g.e, s.372
[91] BAYRAMOĞLU, Sonay, a.g.e, s.373
[92] Şeker Kurumu, 2004 Yılı Faaliyet Raporu, Ankara, 2005

7.2. Statüsü

ŞK, öngörülen görevleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak üzere Kanunla kurulmuş bir kamu tüzel kişiliğidir.

Kurumun ilişkili olduğu Bakanlık, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'dır ve merkezi, Ankara'dadır.

Görüldüğü üzere; bu bölümde anlatılan bağımsız idari otorite örneklerinden farklı olarak ŞK' nın 4634 sayılı Kanunda idari ve mali açıdan özerk olduğuna ilişkin bir düzenleme bulunmamaktadır. Benzer şekilde; bağımsızlığa yönelik bir düzenleme de yoktur. Burada, Şeker Kanununun geçici 8. maddesi ile kurum ve organlarının görev, yetki ve görev sürelerinin 31.12.2004 tarihinde Bakanlar Kurulu tarafından yeniden belirleneceğini düzenlenmesi ve madde 9 çerçevesinde Kurumun geçici statüde kurulmuş olmasının etkisi olduğu düşünülmektedir.

IMF ile yapılan anlaşmalar gereği, yapısal önlemler çerçevesinde çıkarılan Şeker Kanunu ile kurulan ŞK' nın 31 Aralık 2004 tarihli Resmi Gazetenin mükerrer sayısında yayımlanan Bakanlar Kurulu kararı ile idari birimleri kapatılmış, karar organı olan Kurulun görev süresi ise 31 Aralık 2006 kadar uzatılmıştır. Bu durum, kamuoyunda uzun süre tartışılan ve çeşitli kesimlerin üzerinde çok çeşitli yorumlar yaptığı bir konu olmuştur. Söz konusu Bakanlar Kurulu kararına dayanak olarak; 'Uluslar arası kuruluşlar ile yapılan anlaşmalar çerçevesinde, Bakanlar Kurulu'nun ŞK' nın ve organlarının görev, yetki ve görev sürelerini 31.12.2004 tarihinde yeniden belirleyeceği' hükmünü içeren 4634 sayılı Kanunun geçici 8. maddesi ile Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın 22. 12. 2004 tarih ve 1824 sayılı yazısı gösterilmiştir. [93]

Alınan bu kararın ardından Şeker-İş Sendikası; Bakanlar Kurulu kararı ile buna dayanak gösterilen Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın 22 Aralık 2004 tarihli işleminin iptali ve yürütmenin durdurulması istemiyle Danıştay'a dava açmıştır. Sendika, ayrıca Şeker Kanunu'nun geçici 8. maddesinin Anayasaya aykırı olduğunu ileri sürerek; iptali için Anayasa Mahkemesi'ne götürülmesini istemiştir. Bunun

[93] www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=139388, 'Şeker Kurulu Kurumsuz Kaldı', Erişim Tarihi: 18.03.2006

üzerine; Danıştay 13. Dairesi, Şeker Kanununun ilgili maddesinin iptali ve yürütmenin durdurulması istemiyle, Anayasa Mahkemesi'ne başvurmuştur. İlgili Daire, Anayasa Mahkemesi karar verinceye kadar, Bakanlar Kurulu ile Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın işlemlerinin yürütülmesinin durdurulmasına oy birliği ile karar vermiştir. Kurum, kapatılma kararının yürütülmesinin durdurulmasının ardından Kurulun 11 Ağustos 2005 tarihine kadar gerekli kurum içi düzenlemeleri yapmasıyla; Kurum, karar organı olan kurul ve hizmet birimleri ile bir bütün olarak faaliyetlerine devam etmektedir.

7.3. Teşkilat Yapısı

ŞK' nın teşkilat yapısı, Şeker Kurumu Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ile düzenlenmiştir. [94]

Kurumun organları, Şeker Kurulu, Başkanlık ve ona bağlı hizmet birimleridir.

Şeker Kurulu; kurumun karar organı niteliğinde olup Şeker Kanunu kapsamındaki konularda her türlü kararları almak ve uygulamakla görevli ve yetkilidir. Kurum, bu anlamda Kurul tarafından yönetilmektedir.

Kurul, biri Başkan ve biri Başkanvekili olmak üzere toplam yedi üyeden oluşmaktadır. Bakanlar Kurulu; Bakanlık, Tarım ve Köy işleri Bakanlığı ile Müsteşarlığın bağlı olduğu Bakanlık, Sakaroz Kökenli şeker üreten ve sermayesi kamuya ait olan şirket ile pancar kooperatiflerinin oluşturduğu üst birliğin göstereceği ikişer aday, sakaroz ve nişasta kökenli şeker üreten şirketlerin her grubundan Türkiye'deki fabrikalarından nominal üretim kapasitesinin son üç yıl ortalama üretimi en fazla olan iki şirketin ayrı ayrı önerecekleri ikişer aday arasından birer üye olmak üzere bir Başkan ve altı üye seçer ve atar. Başkanvekilini ise kurul üyeleri, kendi arasından atar.

Kurul üyeleri; hukuk, iktisat, mühendislik, işletme, uluslar arası ilişkiler, kamu yönetimi veya maliye dalarında yurt içi ya da yurt dışında en az dört yıllık yüksek öğrenim görmüş (pancar kooperatiflerinin oluşturduğu üst birliği temsil eden

[94] Resmi Gazete,14.01. 2002 /24671

üye için bu şart aranmaz) mesleki açıdan yeterli bilgi ve deneyime sahip bulunan ve meslekleri ile ilgili olarak kamu veya özel sektörde en az on yıl çalışmış kişiler arasından seçilir. Üyeler, ayrıca 657 sayılı DMK' nın 48. maddesinin (A) fıkrasının 1, 4, 5, 6 ve 7 numaralı bentlerinde belirtilen şartları da taşımaları aranır. Kurul üyelerinin görev süresi, beş yıldır. Kurula atanan üyelerin temsil ettikleri kuruluşlardaki görevlerinden ayrılmaları halinde üyelikleri sona erer. Bu nedenle veya diğer herhangi bir nedenle üyelikleri sona erenlerin yerlerine Bakanlar Kurulu tarafından en geç bir ay içerisinde yeni üye seçilir. Bu şekilde atananlar, yerine atandıkları üyelerin süresini tamamlar. Atamaları için gerekli olan şartları kaybettikleri ya da Kanunla verilen görevle ilgili olarak suç işledikleri kesinleşmiş mahkeme kararı ile sabit olan Kurul Başkan ve Başkanvekili ve üyelerinin görev süreleri sona erer.

Kurul üyeliği görevi, 657 sayılı DMK ile 399 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Yürürlülükten Kaldırılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararnamede düzenlenen başka iş ve hizmet yasağı kapsamı dışındadır. Kurul üyeleri, Kurulun para, para hükmünde evrak, senet ve diğer mevcutlarına karşı işledikleri suçlardan dolayı memur sayılırlar ve haklarında Türk Ceza Kanunu hükümleri uygulanır. Kurul üyeleri, görev sırasında öğrendikleri gizli bilgileri açıklamaları halinde haklarında 765 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 229. maddesi uygulanır ve Kuruldaki görevlerine son verilir. Bu kişiler, kurul üyeliğine tekrar seçilemezler. Kurul başkan ve üyeleri ile personeli, çalışmaları ve incelemeleri sırasında, Kuruma, Kurum ile ilişkide bulunan üçüncü kişilere ait bilgileri gizli tutmakla yükümlüdür. Sırlar, kanunen yetkili kılınan mercilere açıklanabilir. Bu yükümlülük, ilgililerin görevlerinden ayrılmalarından sonra da devam eder.

Kurul Başkan ve üyelerine YPK' ca KİT Yönetim Kurulu Başkan ve üyeleri için belirlenen ücret ödenir.

Kurul Başkanı, aynı zamanda Kurumun da Başkanıdır. Başkan; Kurumu idare ve yargı mercilerinde ve üçüncü kişilere karşı temsil eder. Bu sorumluluk, Kurul

işleri ile ilgili olarak kamuya bilgi verilmesi görevini de kapsar. Başkanvekili, Başkanın yokluğunda Başkanın tüm görev ve yetkilerini üstlenir.

Kurumun hizmet birimleri; Genel Sekreterlik, Hukuk Müşavirliği, Ekonomik, Araştırma, Planlama ve Değerlendirme Birimi, İzleme, Koordinasyon ve Denetleme Birimi, Personel ve İdari, Mali İşler Birimi olarak sıralanmaktadır.

Hizmet birimlerinde istihdam edilecek personel için 1475 sayılı İş Kanunu hükümlerine tabidir. Personelin ücretleri, Kurul tarafından hiyerarşik bir skala çerçevesinde tespit edilir. Ücretler, YPK' ca KİT'lerde istihdam edilen II. Sayılı cetvele tabi personel için tespit edilen en yüksek sözleşme ücreti tavanı için belirlenen ücretin iki katından yüksek olamaz. Personele yapılacak ücret artışları, diğer kamu personeline yapılacak artışlarla aynı tarih ve miktarda olur. Bu personel, emeklilik yönünden 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununa tabidir. Kurum hizmet birimlerinde istihdam edilecek personelin uymakla yükümlü olduğu disiplin kuralları, Kurul tarafından belirlenir.

Kuruma ait gelirler; Türkiye'de yerleşik bankalarda açılacak hesaplarda toplanır. Bu hesaplardan Kurul, Şeker Kanunun amaçlarına uygun olarak harcama yapmaya yetkilidir. Kurum içi denetim, inceleme ve soruşturma esasları Kurulca belirlenir. Bununla ilgili işlemler, Kurul kararı ile görevlendirilecek yetkililer tarafından yerine getirilir. Kurumun denetimi, ilgili Kanunda belirtildiği üzere Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tarafından yapılır.

ŞK tarafından verilen idari para cezalarına karşı tebliğ itibaren otuz gün içerisinde yetkili idare mahkemesine itiraz edilebilmektedir. Kanunda idare mahkemelerinin itiraz üzerine vereceği kararların kesin olduğuna dair bir ibare yer almadığından, bu kararların Danıştay nezdinde temyiz edilmesi mümkündür. Kurumun diğer kararlarına karşı idari yargı düzeni içinde görevi ve yetkili idare mahkemelerinde dava açılması gerekmektedir.

7.4. Görev ve Yetkileri

ŞK' nın görev ve yetkileri, aşağıdaki gibidir.

- Kotaların tespiti, iptali ve transferleri hakkında karar almak ve uygulamak,
- Şirketlerin katılım paylarını belirlemek, bu konuda karar almak ve uygulamak,
- Hammadde fiyatı konusunda üretici temsilcileri ile şirket arasında mutabakata varılamaması halinde, taraflardan herhangi birinin talebi üzerine Kurul tarafından hakem heyeti teşekkül ettirmek,
- Şeker için depolama kesintisi yapılıp yapılmaması hakkında, depolama prim miktarlarının tayini hakkında ve depolama prim kesintisi için bütçe oluşturulması hakkında, karar almak ve uygulamak,
- Ham şeker için depolama prim ve kesintisinin hesaplanmasında beyaz şeker eşdeğerine dönüştürme katsayısını belirlemek,
- İç fiyat, arz talep dengesi ve spekülatif etkileri dikkate alarak şeker ticaretinde yapılması istenen düzenlemeler konusunda Dış Ticaret Müsteşarlığı'na görüş bildirmek,
- Kanunda öngörülen idari para cezalarını uygulamak,
- Sektörle ilgili araştırma- geliştirme faaliyetlerini yönlendirmek, organize etmek, gerekli bilgiyi, kamu kurum ve kuruluşları ile gerçek ve tüzel kişilerden veya bunların her türlü birliklerinden istemek,
- Kanunun amaçlarına uygun olarak, sektörle ilgili diğer hususlarda kararlar almak ve uygulamak,
- Yurt içinde ve dışında konusu ile ilgili kuruluşlarla işbirliği yapmak,

- Ticari sırlar ve gizli rekabet bilgileri de dâhil olmak üzere, ticari açıdan hassas olan her türlü bilginin açıklanmasını engelleyecek usul ve esasları belirlemek ve uygulamak,

- Menkul ve gayrimenkul satın alma, satış, kiralama gibi konularda gerekli düzenlemeleri yapmak,

- Kanunla ve Kanuna dayanılarak çıkarılacak yönetmeliklerle ilgili olarak verilen görevleri yerine getirmek olarak sıralanabilir.

ŞK, şeker piyasasının düzenlenmesi ve yönlendirmesi konusunda verilen yetki ve görevleri ile tipik regülasyon faaliyeti görmekte olsa da idari yönden bağımsızlık noktasında diğer bağımsız idari otoritelerden farklılık göstermektedir. Şeker Kanununda Kuruma sadece kamu tüzel kişiliği verilmekte fakat idari ve mali özerklikten bahsedilmemektedir. [95]

İşlevsel bağımsızlık açısından da diğer bağımsız idari otorite örneklerine göre daha zayıf kalmaktadır. Üyeleri, aslında geldikleri- aday gösterildikleri kurumu temsil ettiklerinden ve açık yasal bir görevden alınmama güvenceleri bulunmadığından, örneğin geldikleri kurumdaki görevlerinin sona ermesi buradaki Kurul üyeliklerinin de sona ermesi anlamına geldiğinden, gerçek anlamda idari açıdan organik bağımsızlıklarının bulunduğunu ileri sürebilmek kolay değildir. Ayrıca üyeler için başka işte çalışma yasağının bulunmamakta ve Kurul çalışmalarından dolayı belirli bir maaş almayıp 'KİT Yönetim Kurulu üyeleri' mantığıyla, toplantı başına huzur hakkı almaktadırlar. Fakat her şeye rağmen; görev süreleri için belli bir sürenin belirlenmesi ve gösterilen adaylar arasından Bakanlar Kurulunca da olsa, bir anlamda seçim yoluyla göreve getirildikleri için, olağanüstü açık ve bariz bir kusur veya ihmalleri olmadıkça süreleri dolmadan görevden alınmaları pek olası görünmemektedir. [96] Yine; Bakanlar Kurulu tarafından hazırlanan 12.07.2004 tarihli Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun

[95] ULUSOY, Ali, Bağımsız İdari Otoriteler, Turhan Kitabevi, Ankara, 2003, s.64
[96] ULUSOY, Ali, a.g.e, s.65

Tasarısı; kapsamına ŞK'yı almamıştır. Bu durumun; Kurumun geçici statülü olmasından kaynaklandığı düşünülmektedir.

Yine; kamu yönetimimizde özellikle denetim alanında büyük yenilikler öngörmekte olan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Tanımlar başlıklı III. Maddesinde Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların; bu Kanunun ekli III sayılı cetvelde yer alan kurumları kapsadığı ifade edilmiştir. Bu maddede ŞK' ya yer verilmemiştir. T.C. Devlet Teşkilat Rehberine baktığımızda ise; ŞK' nın Yönetim adı verilmiş olan Üçüncü Bölümde Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Kurullar başlığı altında işlendiğini görmekteyiz.

Son olarak Kurum hakkında şu söylenebilir: Bazı yönlerden öngördüğümüz kriterleri tam olarak karşılamasa da ŞK' yı sonuçta atipik bir bağımsız otorite olarak nitelemek mümkün görünmektedir ki Kurum, bağımsız idari otoritelerin temel misyonu olan düzenleme ve denetleme faaliyetini yerine getirmektedir. [97]

8. TÜTÜN, TÜTÜN MAMÜLLERİ ve ALKOLLÜ İÇKİLER PİYASASI DÜZENLEME KURUMU

Anadolu'daki geçmişi, 400 yıla dayanan tütün, Türkiye için sosyo-ekonomik yönden oldukça önemli bir tarım ürünüdür. 500 bin üretici ailenin yanında taşıma-pazarlama-işleme alanlarında çalışanlarla birlikte üç milyon civarındaki kişi, tütün konusundaki gelişmelerden doğrudan etkilenmektedir. Cumhuriyet boyunca ülke ekonomisine önemli katkılarda bulunan Türkiye tütün sektörü, 1999 yılı sonlarından itibaren IMF ile imzalanan stand-by anlaşmalarına ve bu kapsamda düzenlenen niyet mektuplarına konu edilmiştir. Hemen hemen tüm mektuplarda sektörle ilgili olarak verilen ayrıntılı taahhütler genel olarak;

- Tütün destekleme fiyat mekanizmasının kaldırılması,
- TEKEL'in özelleştirilmesi,
- Sektörün yönetiminin oluşturulacak bir Kurula devredilmesi,

[97] ULUSOY, Ali, a.g.e, s.65

- Tüm bunları yasal bir zemine oturtacak ve TEKEL'in destek alımı yapan birimini diğer ticari faaliyet gösteren birimlerden ayırarak; tütün satışı için müzakere mekanizmasının hayata geçirecek; alkollü içki üretimindeki tekeli kaldırarak özel sektörün piyasaya girmesini sağlayacak üç yeni yasa çıkarılması,

- Tütün üreticisinin alternatif ürün projesi ve doğrudan gelir desteği ile desteklenmesi esaslarına dayanmaktadır. [98]

Niyet mektuplarında belirtilen yapıya koşut olarak; 4733 Sayılı Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğü'nün Yeniden Yapılandırılması ile Tütün ve Tütün Mamullerinin Üretimine, İç ve Dış Alımına ve Satımına, 4046 Sayılı Kanunda ve 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 03.01.2002 tarihinde kabul edilmiştir. [99]

Bu Yasanın çıkarılması; Türkiye Katılım Ortaklığı Belgesinde de belirtildiği üzere Türkiye'nin Gümrük Birliği'nden kaynaklanan yükümlükleri arasında sayılmış yani bu yasanın çıkarılmasında, Gümrük Birliği önemli etkenlerden biri olmuştur. [100] Bu Yasa; yukarıda da belirtildiği üzere özellikle IMF'ye verilen taahhütler çerçevesinde çıkarılması gereken yasalar arasında yer almaktaydı. Öyle ki, bu durum, IMF'ye verilen 3 Mayıs 2001 tarihli Niyet Mektubunun 21. maddesinde belirgin bir şekilde görülmekteydi.

Bu Kanunla birlikte öncelikle; tarım sektöründe yeni bir kurum, TAPDK oluşturulmuştur. Bunun yanı sıra tütün piyasasında hâkim konumda bulunan TEKEL Genel Müdürlüğü yeniden yapılandırılmış, Genel Müdürlüğü'nün KİT niteliğini iktisadi devlet teşekkülüne dönüştürerek, özelleştirme süreci hızlandırılmıştır. Kanun bu doğrultuda TEKEL'i özelleştirmek amacıyla varlıklarının satışına olanak sağlamıştır. Neticede; tütün ve tütün mamulleri üretiminin serbest piyasa koşullarına

[98] GÜNAYDIN, Gökhan, 'Tütün Kurulu', Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi, Sayı.10, Yıl.3, Mayıs-Haziran 2002, s.13- 14
[99] Resmi Gazete, 09.01.2002/ 24635
[100] GÜLER, Mürteza, a.g.e, s. 200

terk edilmesi, kamunun bu alanda tekel olma niteliği ortadan kaldırılarak piyasanın özel sektöre bırakılması hedeflenmiştir. [101]

8.1. Kuruluş Amacı

TAPDK'ın kuruluşundaki amaç; tütün, tütün mamullerinin Türkiye'de üretimine, iç ve dış alım ve satımına ilişkin usul ve esaslar ile tütün ve alkol tüketiminden kaynaklanan kamusal, toplumsal ya da tıbbi nitelikteki her türlü zararlı etkileri önleyecek düzenlemeler yapmak ve ilgili kanunun uygulanması ile ilgili sektörel düzenlemeleri gerçekleştirmektir. Özetle Kurum, tütün ve alkol piyasasını ve bunların iç ve dış ticareti düzenlemek amacıyla kurulmuştur.

8.2. Statüsü

TAPDK, 4733 sayılı Kanunla ve diğer kanunlarla verilen görevleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak üzere kurulmuş; kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip kurumdur.

Kurum; Başbakanın görevlendireceği bir Devlet Bakanı ile ilişkilendirilir. Kurumun merkezi, Ankara'dadır.

8.3. Teşkilat Yapısı

TAPDK'ın teşkilat yapısı, Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilatı, Çalışma Usul ve Esasları ile Personelinin Mali ve Sosyal Hakları Hakkında Yönetmelik ile düzenlenmiştir. [102]

Kurumun organları, karar organı olan Kurul, Başkanlık ve hizmet birimleridir.

Kurumun karar organı, Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurulu'dur. Kurul, kanun ve ilgili diğer mevzuat ile kendisine verilen görev ve yetkileri kullanır.

---

[101] GÜLER, Mürteza, a.g.e, s.2000
[102] Resmi Gazete, 19.11.2002/24941

Kurul; biri Başkan ve biri Başkanvekili olmak üzere yedi üyeden oluşur. Kurul Başkan ve üyeleri, Maliye Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Dış Ticaret Müsteşarlığı, Türkiye Ziraat Odaları Birliği ve Tütün, Tütün Mamulleri ve Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğü'nün ilgilendirildiği Bakanlığın önereceği ikişer aday arasından Bakanlar Kurulu'nca atanır. Kurul üyeleri; hukuk, iktisat, işletme, uluslar arası ilişkiler, kamu yönetimi, maliye, tıp, mühendislik ve tütün eksperliği alanında yurt içinde veya dışında en az dört yıllık yüksek öğrenim görmüş, mesleki açıdan yeterli bilgi ve deneyime sahip bulunan ve meslekleriyle ilgili olarak kamuda ve özel sektörde en az on yıl çalışmış kişiler arasından seçilir. Üyelerde ayrıca 657 sayılı DMK' nın 48. maddesinin (A) fıkrasının 1, 4, 5, 6, 7, numaralı bentlerinde belirtilen şartlar aranır.

Kurul üyelerinin görev süreleri, beş yıldır. Görev süresi biten üye, tekrar seçilebilir. Kurul üyelerinin görev süreleri dolmadan görevlerine son verilemez. Ancak Kanunda yer alan yasakları [103] ihlal ettiği kesinleşen Kurul Başkan ve üyeleri, 657 sayılı Kanun 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 görevlerine devam edemeyeceği; üç aylık süre beklemeksizin tam teşekküllü bir hastaneden alınacak heyet raporu ile teşvik edilen Kurul üyeleri, Bakanlar Kurulu tarafından görevden alınır. Herhangi bir nedenle üyelikleri sona erenlerin yerlerine Bakanlar Kurulu tarafından en geç bir ay içinde yeni bir üye atanır. Bu şekilde atananlar, yerine atandıklarının görev sürelerini tamamlar.

Kurul üyeleri, görevlerini yaparken bağımsızdır. Hiçbir organ, merci, makam ve kişi, Kurulun nihai kararlarını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremez. Kurul

[103] Kurul Başkanı ve üyeler, üyelikleri süresince 6762 sayılı Türk Ticaret Kanununa göre tacir sayılmalarını gerektirecek bir faaliyette bulunamazlar. Kolektif şirketlerde ortak veya komandit şirketlerde komantide olmazlar. Üyelikleri süresince ve üyeliklerinin sona ermesinden itibaren üç yıl süre ile Kurumun düzenleme alanında faaliyet gösteren gerçek ve tüzel kişiliği haiz kuruluşlarda ya da bunların iştiraklerinde görev alamaz, ortak olamaz ve bunlarla gelir sağlayabilecek doğrudan ya da dolaylı ilişkiye giremez ve aynı alanlarda ticari faaliyette bulunamazlar. Başkan ve üyeler ile Kurum personelinin kendisi, eşleri ve birinci dereceye kadar kan hısımları, tütün, tütün mamulleri ve alkollü içkiler piyasasında faaliyet gösteren kamu kurum ve kuruluşları dışındaki tüzel kişiliklerde ya da bunların iştiraklerinde, atanma tarihinden itibaren üyelik ve görev süresi boyunca görev alamaz ya da bu kuruluşlarla gelir sağlayabilecek doğrudan ya da dolaylı ilişkiye giremez ve tütün, tütün mamulleri ve alkollü içkiler piyasasında ticari faaliyette bulunamazlar.

üyeleri, Kurulun para, para hükmündeki evrak, senet ve diğer mevcutlarına karşı işledikleri suçlar ile bilânço, tutanak, rapor vb. belge ve defterler üzerinde işledikleri suçlardan dolayı memur sayılırlar. Kurul üyeleri, görevleri sırasında öğrendikleri gizli bilgileri açıklamaları halinde haklarında 765 sayılı Türk Ceza Kanunun 229. maddesi uygulanır ve Kuruldaki görevlerine son verilir.

Kurul Başkan ve üyelerinin net ücretleri, en yüksek Devlet memurunun aylık ücretinin iki katını geçmemek üzere Bakanın teklifi ile Bakanlar Kurulu tarafından tespit edilir.

Kurul Başkanı, aynı zamanda Kurumun da Başkanıdır. Kurul Başkanı, Kurumun en üst amiri olup Kurumun genel yönetim ve temsilinden sorumludur. Başkanın herhangi bir nedenle görevi başında bulunmadığı hallerde Başkana verilen görev ve yetkiler, Başkanvekili tarafından kullanılır. Kuruma, Başkana görevlerinde yardımcı olmak üzere, Kurul kararıyla iki Başkan yardımcısı atanır.

Kurumun merkez ile ihtiyaca göre diğer illerde kurulacak irtibat bürolarından oluşur. Kurumun merkezi hizmet birimleri; ana hizmet birimleri, danışma birimleri ve yardımcı hizmet birimlerinden oluşur. Bu birimler aşağıdaki gibi sıralanmaktadır;

Ana Hizmet Birimleri; Denetim Dairesi Başkanlığı, Tütün Piyasası Dairesi Başkanlığı, Tütün Mamulleri Piyasası Dairesi Başkanlığı, Alkollü İçkiler Piyasası Dairesi Başkanlığı, Araştırma Enstitüleri ve Bilişim Dairesi Başkanlığı, Sektörel Rekabet ve Tüketici Hakları Dairesi Başkanlığı, Uluslar arası İlişkiler ve Avrupa Birliği ile Koordinasyon Dairesi Başkanlığı olarak sayılmaktadır.

Danışma Birimleri; Kurum Danışmanlığı, Hukuk Müşavirliği, Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği olarak sıralanmaktadır. Yardımcı Hizmet Birimleri; İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi Başkanlığı, İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığı, Kurul Özel Büro Müdürlüğü, Özel Büro Müdürlüğü ve Savunma Uzmanlığı olarak sıralanmaktadır.

Kurum hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, idari hizmet sözleşmesi ile sözleşmeli olarak istihdam edilen personel eliyle yürütülür. Kurum personeli, ücret ve mali haklar dışında 657 sayılı DMK' ya tabidir.

Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun denetimine tabi olan Kurumun gelirleri; mamul üretimi, satışı ve uygunluk belgesi için alınacak tutar, tescil, izin ve ruhsat harçları, kanunda yer alan idari para cezalarının %25'i olarak gösterilmektedir. Kurumun giderleri ise; idari giderler, sektörle ilgili araştırma-geliştirme faaliyetleri ile tütün ve alkol tüketiminden kaynaklanan kamusal, toplumsal ya da tıbbi nitelikteki her türlü zararlı etkileri önleyecek çalışmaları yönlendirerek organizasyonunu sağlamak üzere gerekli gördüğü faaliyetlerin desteklenmesinden doğan giderler olarak sayılmaktadır. Kurumun giderleri, Kurul kararı ile yürürlüğe giren yıllık bütçeye göre yapılır. Kurumun bütçe yılı, takvim yılıdır. Yıllık gelir ve gider arasındaki fark, Maliye Bakanlığı tarafından belirlenecek esaslar dâhilinde genel bütçeye aktarılır.

Kurul kararlarına karşı açılacak davalarda, 4733 sayılı Kanunda ayrı bir düzenleme yapılmamıştır. Dolayısıyla, Kurul işlemlerinin yargısal denetimi, idare mahkemeleri tarafından ve temyiz yoluyla da Danıştay tarafından yapılacaktır.

8.4. Görev ve Yetkileri

TAPDK'ın görev ve yetkileri, 4733 sayılı Kanunun 3. maddesinde aşağıda belirtildiği üzere sıralanmıştır.

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

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

- Yurt içinde ve yurt dışında konusuyla ilgili kuruluşlarla işbirliği yapmak, gerektiğinde bu kuruluşlara üye olmak,

- Satış ve uygunluk belgesi başına alınacak ücret ile tescil, izin ve ruhsat harçlarının tahsiline ilişkin işlemleri yapmak,

- 4733 sayılı Kanunda öngörülen idari para cezalarının tahsil edilmesine ilişkin işlemleri yürütmek,

- Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Kurulunun almış olduğu kararları uygulamak,

- 4207 sayılı Tütün Mamullerinin Zararlarının Önlenmesine Dair Kanunda yer alan hükümler saklı kalmak kaydıyla, tütün ve alkol tüketiminden kaynaklanan toplumsal ya da tıbbi nitelikteki her türlü zararlı etkileri önleyecek düzenlemeleri yapmak, bunlarla ilgili kararlar almak,

- Kanunlarla verilen diğer görevleri yürütmektir.

9.TÜRKİYE'DE BAŞKA BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTE VAR MI?

Ülkemizdeki bağımsız idari otorite örnekleri bu bölümde ele alınan sekiz ve son bölümde ele alınan KİK ile birlikte dokuz adettir. Daha öncede belirtildiği üzere, bağımsız idari otoriteler konusunda bir kapsam sorunu bulunmaktadır. Bu doğrultuda T.C. Devlet Teşkilat Rehberinin 'Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Kurullar' başlığı altında bu kurumlarının yanı sıra TMSK ve BDDK'nın bir alt başlığı olarak TMSF anlatıldığını görmekteyiz. Bu iki kurumu kısa da olsa inceleyip bağımsız idari otorite olup olmadıklarını değerlendirmenin konumuz açısından yararlı olacağı kanaatindeyiz.

TMSK, 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanuna 15.12.1999 gün ve 4487 sayılı Kanunla eklenen Ek 1. madde öngörülen görevleri yerine getirmek üzere Kanunla kurulmuş, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir. Anılan hüküm uyarınca Başbakanlığın ilgili kuruluşu olan TMSK, halen Maliye Bakanlığı ile ilişkilendirilmiş bulunmaktadır.

Kurul; finansal tabloların gerçek durumu yansıtan, güvenilir, karşılaştırılabilir, ihtiyaca uygun, anlaşılabilir ve tutarlı olmaları için ulusal muhasebe ilkelerinin gelişmesi ve benimsenmesini sağlamak ve kamu yararı elde edilmesine yönelik bir biçimde uygulanacak olan ulusal muhasebe standartlarını saptamak ve yayımlamak amaçlarıyla kurulmuştur.

Kurul; Maliye Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Yüksek Öğretim Kurumu, Hazine Müsteşarlığı, SPK, BDDK ile TOBB' dan birer, Türkiye Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirler Odalar Birliği'nden bir yeminli mali müşavir ve bir serbest muhasebeci mali müşavir olmak üzere dokuz üyeden oluşur. Üyelerin görev süresi, üç yıldır. Süresi dolmadan ayrılan üyenin yerine ilgili Kurum yeni bir üye seçer.

Kurul üyelerinin iktisat, maliye, siyasal bilgiler, işletme, iktisadi ve idari bilimler ve benzeri dallarda en az dört yıllık lisans düzeyinde öğrenim yapmış olmaları, başka bir yüksek öğrenim kurumunda lisans düzeyinde öğrenim yapmış olanların ise belirtilen dallarda lisansüstü eğitim yapmış olmaları ve bu alanlarda en az 12 yıl deneyim sahibi olmaları şartı aranır. Kurul, kendi üyeleri arasından Başkan ve Başkan Yardımcısını seçer. Kurul üyeleri, YPK tarafından KİT yönetim Kurulu üyelerine ödenen huzur hakkı ödenir. [104]

TMSK' nın temel görevi; denetlenmiş finansal tabloların sunumunda finansal tabloların ihtiyaca uygun gerçek, güvenilir, dengeli, karşılaştırılabilir ve anlaşılabilir nitelikte olmaları için muhasebe ilkelerinin gelişmesi ve benimsenmesini sağlayacak ve kamu yararı için uygulanacak muhasebe standartlarını saptamak ve yayınlamaktır.[105]

Mevcut durumda bir henüz teşkilatlanması tamamlanmamış olan ve Kurul üyeleri dışında herhangi bir personeli bulunmayan TMSK' nın teşkilatlanması tamamlana kadar sekretarya hizmetleri, Başbakanlığın 16.10.2001 tarih ve 2001/49 sayılı genelgesi uyarınca SPK tarafından yerine getirilmektedir. 4857 sayılı İş Kanununa tabi personelin pozisyonlarının belirlenmesi ve atanması, kamu kurum ve

[104] www.tmsk.gov.tr , 'TMSK' nın Kanuni Dayanağı', Erişim Tarihi: 20.03.2006
[105] Türkiye Muhasebe Standartları Kurulu, 2003 Yılı Faaliyet Raporu, Ankara, 2004, s.3

kuruluşlarında görevli personelin Kurulda geçici olarak görevlendirilmesi Kurul tarafından yapılır. [106]

Kurulun gelirleri; Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirler Odaları Birliğinin gelirlerinin yüzde ikisinden, oluşturulacak muhasebe standartlarının telif haklarından, ilgili kuruluşların katkılarından ve diğer faaliyet gelirlerinden oluşur. Kurumun gelir ve giderleri, Sayıştay denetimine tabidir. [107]

Yukarıda anlatılan TMSK' nın bağımsız idari otorite olarak kabul edilip edilmemesi gerektiğini tartışmak gerekir. Kurul, anılan Kanunla kamu tüzel kişiliğine sahip, idari ve mali özerkliğe haiz olması yönüyle idari açıdan işlevsel bağımsızlık kriterini yerine getirmektedir. Fakat tıpkı ŞK' da olduğu gibi; çeşitli organlarca gösterilen adaylar arasından Bakanlar Kurulu'nca seçilen üyeler, [108] geldikleri kurumu temsil ettiklerinden ve geldikleri kurumdaki görevleriyle eş zamanlı olarak bu kuruldaki görevlerini yerine getirdiklerinden ve Kuruldaki görevleri sürekli olmayıp faaliyetlerine ilişkin sadece huzur hakkı aldıklarından ve bu anlamda gerçek anlamda bir görevden alınmama güvenceleri bulunmadığından idari yönden organik bağımsızlık kriterini yerine getirme konusunda tipik bağımsız idari otoritelere oranla daha zayıf görünmektedir. Ayrıca anılan Kanun hükmüyle Kurula verilen tek ve asli görev 'ulusal muhasebe standartlarını saptamak ve yayınlamak' görevidir. Bu görev, geniş anlamda regülasyon faaliyetine girmekle birlikte, bu kavramın sadece 'düzenleme' unsurunu karşılamakta, Kurula özellikle 'denetim' unsuruna yönelik somut karar alma ve yaptırım uygulama yetkileri verilmemektedir. [109]

Bununla birlikte, 12 Temmuz 2004 tarihinde T.B.M.M.'ye sevk edilen Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısı'nda II. maddesinde sayılan bağımsız idari otoriteler arasında Kuruma, yer verilmemiştir

[106] Türkiye Muhasebe Standartları Kurulu, 2003 Yılı Faaliyet Raporu, s.4
[107] www.tmsk.gov.tr , 'TMSK' nın Kanuni Dayanağı', a.g.m
[108] ULUSOY, Ali, a.g.e, s.65
[109] ULUSOY, Ali, a.g.e, s.66

Kurul, tipik bir bağımsız idari otorite olarak görünmemekle birlikte, en azından 'bağımsız idari otorite benzeri' olarak nitelendirilmesinde herhangi bir sakınca yoktur. [110]

T.C. Devlet Teşkilat Rehberinin üçüncü bölümünde Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Kurullar başlığı altında incelenen bir diğer Kurumda BDDK'nın alt başlığı olarak yer verilmiş olan TMSF' dir. Kamuoyunda ve akademik kimi çevrelerde bu Kuruma bağımsız idari otorite nitelemesi yapılmaktadır.

TMSF, 5411 sayılı Kanun ve ilgili diğer mevzuat ile verilen yetkiler çerçevesinde tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerinin korunması amacıyla, mevduatın ve katılım fonlarının sigorta edilmesi, Fon bankalarının yönetilmesi, mali bünyelerin güçlendirilmesi, yeniden yapılandırılması, devri, birleştirilmesi, satışı, tasfiyesi, Fon alacaklarının takip ve tahsil işlemlerinin yürütülmesi ve sonuçlandırılması, Fon varlık ve kaynaklarının idare edilmesi ve Kanunla verilen diğer görevlerin ifası için kurulmuş olup kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip bir kuruluştur. [111]

Fon; 31.08.2000 tarihinde faaliyete geçmiş bulunmaktadır. 1983 yılından beri tüzel kişiliği haiz olan Fonun idare ve temsili önce T.C. Merkez Bankası, sonra BDDK tarafından yerine getirilmiştir. 12.12.2003 tarih ve 5020 sayılı Bankalar Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun ile Fonun karar organının Fon Kurulu olduğu ve Fonun genel yönetimi ve temsili ile Fon Kurulunca alınan kararların yürütülmesi, Fon Kurulu Başkanına ait olduğu hükme bağlanmıştır. [112]

Fon, Başkan ve üyelerden müteşekkil Kurul ile Başkana bağlı olarak faaliyetlerini yürüten Başkanlık teşkilatından oluşur. Fonun merkezi ise İstanbul'dadır. Fon, görevli ve yetkili olduğu alanın yoğun olduğu illerde olmak ve sayısı üçü geçmemek kaydıyla Bakanlar Kurulu kararıyla yurt dışı temsilcilik

---

[110] ULUSOY, Ali, a.g.e, s.66
[111] www.tmsf.org.tr/content.aspx?/tabid=12&lang=tr , 'Kuruluş, İdari ve Hukuki Yapı', Erişim Tarihi: 20.03.2006
[112] www.tmsf.org.tr/content.aspx?/tabid=14&lang=tr , 'Tarihçe', Erişim Tarihi: 20.03.2006

açabilir. [113] Fon, merkez kuruluşu, Yönetim Kurulu, Kurul Başkanı, İkinci Başkan, Fon Başkan Yardımcısı ve Kurum Başkan Yardımcısından oluşur.[114] Fon Yönetim Kurulu, Kurul Başkanı, İkinci Başkan ve kurul üyelerinin kendi aralarında seçeceği üç üye ile Kurulca belirlenecek Fon Başkan Yardımcısı ve Kurum Başkan Yardımcısından oluşur. Başkan, Yönetim Kurulunun da başkanıdır. Başkanın çeşitli nedenlerle görevi başında bulunmaması halinde Yönetim Kuruluna, İkinci Başkan başkanlık eder. Yönetim Kurulu, Kanun ile ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde kendisine verilen yetkileri kullanır.

Fon, görevini yaparken bağımsızdır. Fonun kararları yerindelik denetimine tabi tutulamaz. Hiçbir organ, makam, merci ve kişi, Fon kurulunun kararlarını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremez. Fon, 3346 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsü ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine tabi değildir. [115]

Fonun görevleri genel olarak; Kurul tarafından belirlenecek esaslar çerçevesinde bankalardaki tasarruf mevduatını sigorta etmek, sigorta kapsamındaki mevduatı izlemek, fon mevcudunu yönetmek, değerlendirmek, Fonun menfaatlerini koruyucu anlaşmazlıkları önleyici hukuki tedbirleri zamanında almak, bankacılık işlemleri yapma ve/veya mevduat kabul etme izni kaldırılan bankaların yönetim ve denetimini üstlenmek, temettü hariç ortaklık hakları ile yönetimi ve denetimi kendisine devredilen veya hisseleri kısmen veya tamamen kendisini intikal eden bankaların mali bünyelerinin güçlendirilmesi yeniden yapılandırılması, mevcut veya yeni kurulacak bir banka ile birleştirilmesi, devri veya satışıyla ilgili gerekli çalışmaları yapmak, Fon kaynakları ile her türlü alacaklarının ve hisseleri kısmen ya da tamamen

---

[113] www.tmsf.org.tr/content.aspx?/tabid=12&lang=tr , 'Kuruluş, İdari ve Hukuki Yapı', a.g.m

[114] Fon, Merkez Teşkilatı; ana hizmet birimleri, iç denetim Birimleri, danışma ve yardımcı hizmet birimlerinden oluşur. Ana Hizmet Birimleri; Finansman Dairesi Başkanlığı, Hukuk Dairesi Başkanlığı, Tasfiye Dairesi Başkanlığı, Varlık Yönetim Dairesi Başkanlığı, Birinci Tahsilât Dairesi Başkanlığı, İkinci Tahsilât Dairesi Başkanlığı, İştirakler Dairesi Başkanlığı ve Gayrimenkuller Dairesi Başkanlığı olarak sıralanmaktadır. İç Denetim Birimi ise Denetleme Dairesi Başkanlığı'dır. Danışma Birimleri ise; Fon Danışmanlığı, Hukuk Danışmanlığı olarak sıralanmaktadır. Yardımcı Hizmet Birimleri; İnsan Kaynakları ve Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı, Kurul Özel Müdürlüğü, Basın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü, Başkanlık Özel Büro Müdürlüğü, Savunma Uzmanlığı olarak gösterilmektedir.

[115] www.tmsf.org.tr/content.aspx?/tabid=12&lang=tr , 'Kuruluş, İdari ve Hukuki Yapı', a.g.m

Fona intikal eden bankaların yönetim ve denetimini doğrudan ya da dolaylı olarak tek başına veya başkalarıyla birlikte elinde bulundurdukları şirketlerden ve iştiraklerden, yönetim ve denetim kurulu üyeleri, genel müdür ve yardımcıları, kredi komitesi başkan ve üyeleri ile imzaları bankayı ilzam eden memurları ve bunların eş ve çocuklarından olan alacakların takip ve tahsilini 6183 sayılı Kanun hükümlerine uygulamak; Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu Yönetmeliğinin 8. maddesinde belirtilen görevlerini, aynı maddenin (Y) bendinde kendisine verilen yetkileri ve Fonun karar alması ile kullanmaktadır.

Kısaca değerlendirdiğimiz Kurumun bağımsız idari otorite olup olmadığı noktasında şunlar söylenebilir: Kurum, kanunla kurulmuş ve kamu tüzel kişiliğine sahip, idari ve mali özerkliğe haiz olması yönüyle idari açıdan işlevsel bağımsızlık kriterini yerine getirmektedir. Görevlerine baktığımızda da regülâsyonla ilgili faaliyetler yürüttüğü söylenebilir ancak dikkat edilirse görevleri daha çok düzenlemeye ilişkin şekildedir. Denetim- ceza verme- yaptırım uygulama gibi bağımsız idari otoritelerinin görev kapsamında yer alan bu yetkiler, bu kurum için geçerli kılınmamıştır. Yani yürüttüğü görev, regülasyon faaliyetine girmekle birlikte; denetim, somut karar alma, uygulama, yaptırım uygulama gibi yetkileri bulunmamaktadır. Bu bağlamda; Kuruma bağımsız idari otorite benzeri denilebilir ama kendisi bir bağımsız idari otorite değildir.

Yine; 12 Temmuz 2004 tarihinde T.B.M.M.'ye sevk edilen Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısının II. Maddesinde Kanun tasarısının kapsadığı kurumlar sayıldıktan sonra TMSF hakkında da bu Kanun hükümlerinin (23.madde hariç olmak kaydıyla) uygulanacağı ayrı bir başlık altında söylenmiş ve Tasarının 2. maddesinin gerekçesinde bu Kurumun kuruluş ve görevleri bakımından bağımsız idari otoriteye benzediğine yer verilmiştir. Sonrasında; bu Yasa Tasarısı üzerinde çalışmaya başlayan T.B.M.M. Plan ve Bütçe Komisyonu bünyesinde oluşturulan alt komisyon, TMSF' nın Yasa Tasarısı kapsamında çıkarılmasını kararlaştırmıştır. Hatta Alt Komisyon Başkanı Açıkalın; TMSF' nın bir düzenleyici ve denetleyici kurum olmadığını belirterek Tasarıdan çıkarılması yönünde görüş

belirtmiştir. Sonuç olarak, TMSF, bir bağımsız idari otorite olmadığı için kapsam dışı kalmıştır. [116]

[116] www.memurlar.net/haber/167201, 'Üst Kurullar Yasa Tasarısı Meclis Komisyonlarında Görüşülmeye Başlandı', Erişim Tarihi: 26.01.2006

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

KAMU İHALE KURUMU

Ülkemizde 1980 sonrası uygulamaya konulan rekabetçi piyasa ekonomisine geçiş kararları, iktisadi örgütlenme tarzında hem uygulama hem de zihniyet bakımından esaslı değişiklikler meydana getirmiştir. 24 Ocak kararları ile Türkiye ekonomisinde özel teşebbüsün hâkim olduğu bir piyasa ekonomisinin oluşması planlanmış ve KİT'lerin ekonomi üzerindeki yükünün hafifletilmesi için özelleştirme süreci başlatılmış, devlet tekelinde bulunan mal ve hizmetlerin piyasaya devredilmesi amaçlanmıştır. Bu özelleştirme süreci, üretici devlet modelinden piyasada rekabeti sağlayıcı ve piyasa aksaklıklarını giderici düzenleyici devlet modeline geçişi sağlamıştır. Bu doğrultuda; devletin iktisadi örgütlenmesini dünyadaki yeni ekonomik yapıyla uyumlaştırma, daha etkin ve verimli kılma gibi nedenlerle kamu yönetimi içerisinde bağımsız idari otoriteler kurulmaya başlanmıştır. Ülkemizde bu süreç neticesinde ihdas edilmiş olan bağımsız idari otoritelerin son kurulanlarından biri de 4734 sayılı Kamu İhale Kanunuyla oluşturulan Kamu İhale Kurumu'dur. [1]

1. ÜLKEMİZDE KAMU İHALE MEVZUATININ TARİHÇESİNE GENEL BİR BAKIŞ

Kamu İhalesi, en kısa tanımıyla, devlet tarafından idari görevleri yerine getirebilmek ve halka hizmet sunmak için, gerek duyulan mal ve hizmetlerin (inşaat hizmetleri de dâhil olmak üzere) satın alınması işidir. [2]

Köklü bir devlet geleneğine sahip olan ülkemizde, kamu ihaleleri konusundaki düzenlemeler, kamu alımlarının bir tertip ve nizama bağlanması çalışmaları, Cumhuriyetten önceye Osmanlı Dönemine kadar gitmektedir. Bu doğrultuda, ilk olarak; Osmanlı İmparatorluğu döneminde 1857 yılında bir

[1] TÜLÜMEN, Özcan, 'Konuşma Metni', I. Uluslar arası Kamu Alımlarında Saydamlık ve Verimlilik Sempozyumu, İstanbul, 27- 28 Mayıs 2004, Kamu İhale Kurumu Yayını, s. 20

[2] YILDIZ, Hasan, 'Avrupa Birliği'nin Kamu İhaleleri Konusundaki Düzenlemeleri ve Bu Konuda Ülkemizde Yaşanan Gelişmeler', Türk İdare Dergisi, Sayı. 439, Haziran 2003, s. 40

nizamname çıkarıldığı ve buna bağlı kararnameler ile satın almaların gerçekleştirilmeye çalışıldığı görülmektedir. [3] Kamu alımlarıyla ilgili ilk özel yasal düzenleme olan bu nizamnamenin uygulanması, 1914 ve 1919 yıllarında yapılan değişikliklerle Milli Mücadele Dönemine kadar sürmüş ancak Milli Mücadelenin başlamasıyla birlikte bu nizamname uygulanamamış, Milli Mücadele ihtiyaçlarının Başkomutanlık emriyle ve Bakanlar Kurulu Kararnameleri ile sağlanması yoluna gidilmiştir. [4]

Türk hukukunda şekli anlamıyla ihale hukukunun doğuşu, aslında Cumhuriyet dönemi yasalaştırma hareketiyle gerçekleşmiştir.

T.C. Anayasalarında kamu alımlarıyla ilgili herhangi bir hükme rastlanmamakla birlikte; Cumhuriyetin ilanından sonra kamu kurum ve kuruluşlarının ihtiyaçlarının giderilmesi için yapılacak alımlara ilişkin ilk yasal düzenleme olan 22 Nisan 1925 tarihli 661 sayılı 'Müzayede, Münakasa ve İhalat Kanunu' yürürlüğe konulmuş ve kamu ihale sistemi, bu Kanun hükümlerine göre yürütülmeye başlanmıştır. [5] Sonrasında ihtiyaca binaen 661 sayılı Kanuna ek olarak 1926 yılında 799, 878 ve 1300; 1929 yılında 1540 ve 1933 yılında da 2338 sayılı kanunlar çıkarılmıştır.

1925 yılından sonra birçok kanunda önemli değişiklikler yapılmış; devlet teşkilatı ve işlemleri daha modern esaslara bağlanmış olduğu halde, devlet alım satım mevzuatında bu gelişmelere paralel bir reform yapılmamıştır. Ülkemizin o günkü ihtiyaçlarına cevap verebilecek ihale kanunu, ancak 1934 yılında çıkarılabilmiştir. Bu kanun, 2723 sayılı Resmi Gazetede yayımlandığı 10 Haziran 1934 tarihinden altı ay sonra, 10 Aralık 1934 tarihinde yürürlüğe girmiş olan 2490 sayılı 'Arttırma, Eksiltme ve İhale Kanunu' dur. Bu kanun ile o dönemde devletin alım, satım, yapım ve hizmet gibi ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik bir sistem kurulmuş ancak Cumhuriyetin

---

[3] ŞİMŞEK, Arif, 'Türkiye'de Kamu Alımları Reform Süreci- Konuşma Metni', I. Uluslar arası Kamu Alımlarında Saydamlık ve Verimlilik Sempozyumu, a.g.e, s. 53

[4] DİNÇER, Gönen ve IŞIK, Hikmet, Kamu İhale Yasası ve İlgili Mevzuat, Ankara, 2003, s. 31

[5] TURGUTER, Necip ve TOKMAKLI, Cafer, Son Değişikliklerle Gerekçeli ve Açıklamalı Kamu İhale Kanunu ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu İlgili Mevzuat, Turhan Kitabevi, Ankara, 2004, s.1

ilk on yılının şartlarına uygun olarak hazırlanmış olan bu kanun, zamanla büyüyen ekonomimizin gereği olan ilişkileri düzenlemede; ihtiva ettiği katı hükümler, zaman kaybına sebebiyet veren formaliteler ve kamu ihtiyaçlarının karşılanmasında ortaya çıkardığı güçlükler doğrultusunda yetersiz kalmış ve alınan tedbirler de köklü çözümler getirememiş; böylelikle yeni bir düzenlemeye gidilmesi zorunluluğu doğmuştur. [6]

Bu doğrultuda, ihale mevzuatında değişikliğe gidilerek; devlet ihtiyaçlarının en iyi şekilde uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve bu esnada açıklık ve rekabet ilkelerinin esas alınması anlayışı ile kamu ihaleleri konusunda Türk mevzuatı denilince ilk akla gelen düzenleme olan 08.09.1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu çıkarılarak 01.01.1984 tarihinde yürürlüğe konulmuştur. Bu kanun, bazı teknik düzenlemeler içeren 02.03.1984 tarih ve 2990 sayılı Kanunla değiştirilmiş şekliyle 19 yıl süresince devlet ihtiyaçlarının karşılanmasında uyulacak esas ve usulleri belirleyen ana mevzuat olarak uygulanmıştır. Sektörün anayasası olan bu Kanun, Bakanlar Kurulu, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, Maliye Bakanlığı tarafından uygulamaya ilişkin olarak düzenlenen ikincil mevzuat ile desteklenmiştir.[7] 2886 sayılı Kanunda yapılan değişikliklere rağmen ihale mevzuatının uygulamasında ortaya çıkan çok çeşitli sorunlar giderilememiştir.

1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun, 18 yıllık uygulaması sonucunda; günümüzün değişen ve gelişen ihtiyaçlarına cevap vermediği, uygulamada ortaya çıkan aksaklıkları giderme konusunda yetersiz kaldığı, AB, DB ve DTÖ gibi uluslar arası kuruluşların ihale mevzuatı ile paralellik göstermediği ve en önemlisi de uygulamada bütün kamu kurum ve kuruluşlarını kapsamadığı görülmüştür. Bu doğrultuda; kamu ihaleleri ile ilgili geniş kapsamlı yeni bir kanunun hazırlanması gereği ortaya çıkmıştır. [8]

---

[6] DİNÇER, Gönen ve IŞIK, Hikmet, a.g.e, s. 31- 32
[7] TURGUTER, Necip ve TOKMAKLI, Cafer, a.g.e, s. 1
[8] ÖZEK, Ali ve KAYA, Osman, Açıklamalı Kamu İhale Rehberi: 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu Uygulaması, II. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2003, s. 9

2886 sayılı Kanunun yukarıda bahsettiğimiz üzere mevcut olan sakıncalarını ortadan kaldırmak için kamu ihaleleriyle ilgili güncel ve kapsamlı yeni bir kanun hazırlanmasına yönelik çalışmalar yıllar önce başlamış; belirli bir aşamaya getirilmiş ve ihale mevzuatına ilişkin geniş kapsamlı bir reform gerçekleştirilmek istenmiştir.[9]

1999 yılı Aralık ayında AB tarafından Türkiye'ye adaylık statüsünün tanınmasıyla bu yöndeki çalışmalar hızlanmış ve böylece bu alana olarak ilişkin sürdürülen reform çalışmaları da yeni bir boyut kazanmıştır.

1999 Aralık ayında Helsinki'de yapılan Avrupa Konseyi Zirve Toplantısında Türkiye'ye adaylık statüsünün tanınması, önemli alanlarda Türkiye'nin AB mevzuatıyla uyum çalışmalarını hızlandırmıştır. Nitekim Türkiye, AB'ye aday ülke olarak ilan edildikten sonra 24 Mart 2001 tarihinde Avrupa Toplulukları Resmi Gazetesinde yayımlanan Katılım Ortaklığı Belgesi ile Türkiye tarafından hazırlanan ve 24 Mart 2001 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 'Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı' (4.2.13.2 no'lu ve Kamu İhaleleri başlıklı maddesi) ile kamu alımları konusundaki mevzuat uyumunun orta vadede tamamlanması öngörülmüştür.

Ayrıca; 'Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı'nda da devlette şeffaflığı arttırmaya ve kamu finansmanı güçlendirmeye yönelik tedbirler arasında Devlet İhale Kanunun değiştirileceği ve yeni yasa tasarının 15 Ekim 2001 tarihine kadar T.B.M.M.'ye sunulacağı belirtilmiştir.[10] Bunun yanında; IMF' ye 03.05.2001 tarihinde sunulan Niyet Mektubunda da Birleşmiş Milletler standartları ile uyumlu bir kamu ihale kanununun 15 Ekim 2001 tarihine kadar parlamentoya sunulması, yapısal kriter olarak yer almıştır.[11]

---

[9] TURGUTER, Necip ve TOKMAKLI, Cafer, a.g.e, s. 1- 2

[10] EMEK, Uğur, Kamu Alımlarında Etkin İhale Tasarımı, TÜSİAD, İstanbul, 2001, s. 72

[11] 03.05.2001 tarihli IMF Niyet Mektubu, (5. Gözden Geçirme), 29. paragraf: 'Birleşmiş Milletler Standartları ile uyumlu bir Kamu İhale Kanunu, 15. 10. 2001 tarihine kadar parlamentoya sunulacaktır. Aynı kriter, 31.07.2001 tarihli IMF Niyet Mektubunun 9. paragrafında da yer almaktadır. IMF'nin 2002 yılı Ocak ayında yenilediği istikrar programının ön koşullarından birinin de Kamu İhale Kanunun T.B.M.M.'de kabulü olduğu anlaşılmaktadır. 18.01.2002 tarihli IMF Stand-by Anlaşması, 39. paragrafında; bağımsız bir ihale kurumunun 2002 Mart ayı sonuna kadar tesis edileceği ve Kanunun 1 Ocak 2003 tarihinde yürürlüğe gireceği de belirtilmektedir.

Bu gelişmelerin yanı sıra; ülkemizde kangren haline gelen ihale yolsuzluklarına bir çeki düzen vermek, kamu alımlarını disiplin altına almak ve kamuoyunun büyük tepkisine neden olan bu yolsuzlukları önlemek fikri, idarelerin yapmış olduğu ihalelere ilişkin temel ilkelerin yeniden tartışılmasının yanı sıra açık ve net bir biçimde yeniden düzenlenmesini zorunlu kılmaktaydı. [12] Yine; kamu ihalesi yapan idarelerin, ihale uygulamaları ile işlemleri ve belgeleri açısından bir standardın oluşturulamaması, ihaleyi gerçekleştiren idare ve görevlilerin sorumluluğunun geniş olmaması ve kamuoyunun bilgilendirilme ihtiyacının karşılanmaması, kamu ihaleleriyle ilgili özel olarak sorumlu bir denetim ve takip biriminin olmaması, kamu ihaleleriyle ilgili olarak isteklilerin şikâyetlerinin incelenmesi ve değerlendirilmesinde bir usul bulunmaması, uluslar arası standartlara oranla şeffaf ve rekabete açıklığı ile isteklilerin tercihinde objektif kriterlerin yetersizliği nedeniyle kamu harcamalarından beklenen faydanın sağlanamaması ve daha öncede ifade edildiği üzere; ihale mevzuatı konusunda uluslar arası standartlara uyumsuzluk gibi sıralanacak daha pek çok neden, 2886 sayılı Kanundan vazgeçilerek, kapsamlı bir reform uygulamasını gündeme taşımıştır. [13]

AB'ye uyum sürecinde Türkiye Ulusal Programında orta vadeli hedefler arasına alınan ancak 2000 yılı Kasım ve 2001 yılı Şubat aylarında yaşanan ağır ekonomik krizlerin ardından ortaya çıkan finansal krizin aşılması amacıyla IMF ve DB' den sağlanmaya çalışılan krediye karşın, anılan kuruluşların Türkiye'de var olan ekonomik sıkıntıların kaynağı olarak, Türkiye'de uzun süredir yaşanan ve gerek Türkiye'deki sivil toplum örgütleri tarafından gerekse DB gibi bazı yabancı kuruluşlar tarafından yapılan araştırmalar neticesinde hazırlatılan raporlarda da Türkiye'de yolsuzlukla mücadelenin kilit halkası olarak tanımlanan ihale sistemi, IMF ve DB yetkililerinin talepleri ve AB'nin konuya ilişkin düzenlemeleri de göz önüne alınarak AB uyum takviminin de önüne geçilip değiştirilmiştir. [14]

---

[12] KARACA, Bilal, Konuşma Metni, Kamu İhale Yasaları İkincil Mevzuat Çalışmaları Konferansı, Türkiye İnşaat Sanayicileri İşveren Sendikası Çözüm Arama Konferansları 5- 6- 7, İnşaat Sanayi Yayınları, No. 6, Ankara, 2003, s. 12

[13] İĞDELER, Serdar, 'Kamu İhale Kanunu: Yenilikler ve Eksiklikler', Türk İdare Dergisi, Sayı. 439, Haziran 2003, s. 1- 2

[14] YILDIZ, Hasan, a.g.m, s. 66

Yukarıda anlatılan gelişmeler ve nedenler ışığında; kamu alımlarıyla ilgili AB Direktifleri ve Birleşmiş Milletler Uluslar arası Ticaret Komisyonu Model Kanunu (UNITCRAL- United Nations Commission on International Trade Law) baz alınarak; [15] Maliye Bakanlığı ile Bayındırlık ve İskân Bakanlığı tarafından müştereken hazırlanan Kamu İhale Yasa Tasarısının, Bakanlar Kurulu'nda görüşülüp kabul edildikten sonra 01.11. 2001 tarihinde T.B.M.M. Başkanlığına sunulması kararlaştırılmıştır. Maliye Bakanlığı ve Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nca müştereken hazırlanarak Bakanlar Kurulu'nca 20.11. 2001 tarihinde T.B.M.M. Başkanlığına gönderilen Kamu İhale Yasa Tasarısı, 26.11.2001 tarihinde Meclis Başkanlığı'nca esas komisyon olarak Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonuna ve tali komisyon olarak da Plan ve Bütçe Komisyonuna havale edilmiştir. Söz konusu tasarı, tali komisyon olan Plan ve Bütçe Komisyonunda 25. 12. 2001 tarihinde ve esas komisyon olan Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonunda ise 27. 12. 2001 tarihinde incelenip görüşülmüş ve 02.01.2002 tarihinde ise Meclis Başkanlığı'na arz edilmiştir. 04.01. 2001 tarihinde T.B.M.M. Genel Kurulu'nda kabul edilerek yasalaşmıştır. Kamu hukukuna tabi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının mal ve hizmet ile yapım işleri ihalelerinde uygulanacak esaslar ve usulleri düzenleyen, saydamlık ile rekabet adına olduğu gibi daha pek çok konuda reform niteliğinde değişikler getiren 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, Cumhurbaşkanınca incelenip onaylanmış ve 22.01.2002 tarihli, 24648 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Kanunun 53. maddesi ile geçici 1, 5. ve 6. maddelerinin

[15] Kamu İhale Kanununda AB Direktifleri ve UNCITRAL Model Kanunu gibi iki farklı sistemi birleştirmeye çalışılmıştır. Bu iki sistem birbirinden yapısal bakımından farklılıklar içermektedir. İki sistemin de ortak özelliği; uluslar arası ticareti geliştirmek ve bu amaçla yabancı katılımını ve rekabeti mümkün olduğunca arttırmak amacıyla milliyet esasına dayalı ayrımcılık yapılmasını engellemektir. Bu doğrultuda her iki sistem de alım sürecinde şeffaflık ve rekabete ağırlık vermekte alımların harcamaların planlamasını, bütçelemesini ve sözleşmelerin icrası ile ilgili düzenlemeleri ilgili devletlerin idari ve yasal yapısına bırakmaktadır. Bu iki sistemin temel farkı ise; AB Direktiflerinin uluslar üstü (bölgesel) bir kamu alımı sistemi koordine etmeyi hedeflerken UNCITRAL model kanunun ulusal bir kamu alım sistemi oluşturmayı hedeflemesidir. AB Direktifleri, üye ülkelerin kamu alımları sisteminin çerçevesini belirlemeye çalışmakta ve bu çerçevede kalmak kaydıyla ayrıntılı düzenleme yapma hakkını üye devlete bırakmaktadır. UNCITRAL ise kamu alımları sürecinde daha ayrıntılı düzenlemeler öngörmektedir. Örneğin şeffaflıkla ilgili düzenlemelere ve gözden geçirme, anlaşmazlıkların çözümü hususlarına ağırlık vermektedir. AB Direktifleri, çerçeve düzenleme yaparak uygulamayı üye devlete bırakmayı yeğlemektedir.

yayım tarihinde diğer maddeleri ise 01.01.2003 tarihinde yürürlüğe girmiştir. [16] Ayrıca; kamu ihaleleri sonucunda yapılması gereken sözleşmeler ile ilgili hususların ayrı bir kanun ile düzenlenmesi öngörülmüş ve bu doğrultuda 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu çıkarılmış ve bu kanun da 4734 ile birlikte 01.01.2003 tarihinde 24648 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. [17] Söz konusu kanunların uygulanmasına ilişkin olarak hazırlanan yönetmeliklerin de yayımlanmasıyla birlikte 2886 sayılı Devlet İhale Kanunuyla ilgili mevcut sistem tamamen terk edilerek; devlet ihaleleri alanında yepyeni bir sayfa açılmıştır. [18] DB yetkilileri tarafından 'büyük bir reform' olarak nitelendirilen bu değişiklik, Avrupa Birliği İlerleme Komisyonu tarafından da Birliğin ihale alanındaki düzenlemeleriyle uyumlaştırma yönünde önemli bir adımı teşkil etmiştir.[19]

AB düzenlemeleri ve uluslar arası uygulamalarıyla paralellik göstermeyen maddelerinde değişiklik yapılarak yeknesaklığın sağlanması ve uygulanması esnasında sorun teşkil edeceği tespit edilen hükümlerin yeniden düzenlenmesi amacıyla henüz tamamı yürürlüğe girmemiş olan 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun yaklaşık on maddesinde 12.06.2002 tarihli 4761 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun [20] ile önemli değişiklikler yapılmıştır. Kamu İhale Kanunu ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu yürürlüğe girdikten sonra; uygulamada karşılaşılan bazı sorunların giderilmesi ve uluslar arası standartlara uyumlu olmayan bazı düzenlemelerin uyumlu hale getirilmesi amacıyla her iki kanunda, 30.07.2003 tarihli ve 4964 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun [21] ile yaklaşık 49 maddelik değişikliğe gidilmiştir. Bu değişikliklerin ardından 4734 sayılı kanunda; 12.12.2003 tarihli ve 5020 sayılı Bankalar Kanunu ile Bazı Kanunlarda

---

[16] ACAR, Abdurrahman, 'Kamu İhale Kanunu Neden Belli Bir Süre Ertelenmeli', Belediye Dünyası, Cilt.3, Sayı.12, Aralık 2002, s. 10

[17] Kamu İhale Kurumu, Kamu Alımları Konusunda Dünya ve Türkiye Uygulamaları- Kamu İhale Kurumu 2002 Yılı Faaliyet Raporu ve 2003 Yılı Çalışma Raporu, Ankara, Mart 2003, s. 1

[18] Anılan Yönetmelikler; Yapım İşleri Uygulama Yönetmeliği, Mal Alımları Uygulama Yönetmeliği, Hizmet Alımları Uygulama Yönetmeliği, İhalelere Karşı Yapılacak İdari Başvurulara Ait Yönetmelik olarak sayılabilir. DEMİR, Fikret, 'Yeni İhale Kanunu ile Neler Getirildi; Hangi Değişiklikler Tartışılmaktadır-I', Yaklaşım, Yıl.11, Sayı.124, Nisan 2003, s. 67

[19] YILDIZ, Hasan, a.g.m, s. 66

[20] Resmi Gazete, 22.06.2002/24793

[21] Resmi Gazete, 15.08.2003/25200

Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun, [22] 27.04.2004 tarihli ve 5148 sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ile Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Kamu İhale Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun,[23] 14.07.2004 tarihli ve 5226 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu ile Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, [24] 10.11.2004 tarihli ve 5255 sayılı İzmir Kentinde Yapılacak Dünya Üniversitelerarası Spor Oyunları (Universiade) Kanunu, [25] 03.03.2005 tarihli ve 5312 sayılı Deniz Çevresinin Petrol ve Diğer Zararlı Maddelerle Kirlenmesinde Acil Durumlarda Müdahale ve Zararların Tanzimi Esaslarına Dair Kanun [26] ve son olarak 22.12.2005 tarihli 5436 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun [27] ile değişiklikler yapılmış ve Kanun bugünkü halini almıştır.

2. YENİ KAMU İHALE YASASININ GETİRDİĞİ EN BÜYÜK YENİLİK: KAMU İHALE KURUMU

2.1. Kamu İhale Kurumu'nun Kuruluşu ve Kuruluş Nedenleri

4734 sayılı Kanun, kapsamı ve içerdiği düzenlemeler ile Türk ihale sistemine büyük yenilikler getirmiş; ülkemizde ihale konusunda yepyeni bir dönem başlatmıştır.

Kanun, öncelikle saydamlık, rekabet, eşitlik, güvenilirlik, gizlilik, kamuoyu denetimi, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması, kaynakların verimli kullanılması gibi temel ilkeleri benimseyerek, uluslar arası uygulamaları dikkate almak suretiyle, konumuzun dışında yer alan ihale sürecine ilişkin spesifik yenilikleri (kapsam alanındaki kuruluşların genişletilmesi, ihale komisyonunun görev kapsamının genişletilmesi, ihalelerde şeffaflığın ve tarafsızlığın sağlanabilmesi için ihalelere katılamayacak olanların belirlenmesi, AB ihale mevzuatına uygun ilan

[22] Resmi Gazete, 26.12.2003/25328
[23] Resmi Gazete, 07.05.2004/25455
[24] Resmi Gazete, 27.07.2004/25535
[25] Resmi Gazete, 13.11.2004/25642
[26] Resmi Gazete, 11.03.2005/25752
[27] Resmi Gazete, 22.12.2005/26033

sürelerinin belirlenmesi, uluslar arası mevzuat hükümleri doğrultusunda yeni ihale usullerinin belirlenmesi vb.) gündeme taşımıştır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunun getirdiği en büyük yenilik ise ihalelerle ilgili şikâyet ve itirazların ortaya konulabileceği bağımsız bir platformu oluşturmasıdır. [28] Türk yasa koyucusu, kamu ihalelerinde şeffaflık ve rekabet ortamının sağlanmasında ihaleyi yapan idarelerin hukuka aykırı işlem ve eylemlerine karşı hızlı ve etkili bir denetim mekanizması kurma amacıyla 'Kamu İhale Kurumu' ismiyle yeni bir bağımsız idari otoriteyi Türk idari yapısına dâhil etmiştir. [29]

Türkiye'de kamu alımları konusunda KİK' e ihtiyaç duyulmasının en önemli sebepleri; saydamlık ihtiyacı, rekabetin ve kamuoyu denetiminin sağlanması gereği, AB Direktifleri ve DB Raporları ile ihtilafların zamanında çözümü isteği olarak sıralanabilir. [30]

Avrupa Topluluğu Bakanlar Konseyi'nin 21 Aralık 1989 tarihli 89/665/EEC sayılı klasik kamu sektörleri (yapım, mal ve hizmet) ihalelerine ilişkin şikâyet başvurusu direktifinde [31] belirtilen; ihalelerde üye ülke müteşebbis ve firmalar arasında ayrım yapılmaması, ihalede hakkı ihlal edilenlerin tazminat talebinde bulunabilmesi, bunların başvuru hakkının sağlanması, bu başvurunun gereğine göre ihalede veya sözleşmede yürütmenin idari yolla durdurulması, kararın iptali, zararların tazmini hususlarını gözetmek üzere üye ülkelerin bağımsız denetim ve tasdik organları kurmaları öngörüsü, [32]

DB' nın Haziran/2001 tarihli 'Ülke İhale Değerlendirme Raporu'nda, 'Devlet İhale Kanunu iyileştirilmiş bir şikâyet mekanizmasını içermeli, böylece teklif sahiplerine şikâyet dilekçesi ile ihale makamına başvurabilme hakkı ve gerekli

---

[28] ŞİMŞEK, Arif, '4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve Bilişim Sektörü- I' www.dergi.tbd.org.tr/yazaralar/20102003/arif_simsek.htm, Erişim Tarihi: 02.01.2006

[29] SEZER, Yasin, 'Kamu İhale Kanunu: Şeffaflık ve Rekabet', Amme İdaresi Dergisi, 35/4, Aralık 2002, s. 71

[30] KÜÇÜK, Faruk, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu Kapsamındaki İhalelere Karşı Yapılacak İdari Başvurular, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2005, s. 38

[31] O.J.(ABRG), l395, 30/ 12/ 1989, P, 0033- 0035

[32] AB Komisyonu, kurulacak bağımsız ulusal kurumun işlevine ilişkin çerçeveyi belirlemiş ancak idari yapısını üye devletlere bırakmıştır.

olduğu takdirde bu şikâyetlerin bağımsız ve adli olmayan bir merci tarafından idari değerlendirilmesinin yapılması hakkı verilmeli' şeklindeki önerisi,

Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği tarafından hazırlanan 'Avrupa Birliği'nde Kamu İhaleleri Raporu'nda; 'Maliye Bakanlığı'nın kamu harcamalarının yönetimi, mali kontrolü ve düzenlenmesinden sorumlu olmasına karşın, kamu ihale usullerine uyulup uyulmadığını kontrol etmekle görevli bir merciinin olmaması, bu konuda normal mahkemelerin yetkili olması, kamu ihalelerine ilişkin uygulamayı yönlendirecek ve şikâyetleri çözüme kavuşturacak eşgüdümü sağlayacak, idari değerlendirmelerin yapıldığı, bağımsız nitelikte, bir birimin oluşturulması' önerisi, [33]

Dünya Ticaret Örgütü Kamu Alımları Anlaşması (m.xx/6) ile UNCITRAL Model Kanunu (m.52 -57) uygulamaları çerçevesinde ihale yapan idarelerin Kamu İhale Kanunu çerçevesinde yapacakları ihalelere ilişkin işlem ve eylemlerini denetlemek üzere bağımsız bir idari denetim mekanizmasının oluşturulmasına olumlu yaklaşmaları [34] neticesinde, Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programında da öngörüldüğü üzere; [35] ihalelerle ilgili her türlü şikâyetleri incelemek ve sonuçlandırmak, bütün ihale mevzuatını hazırlamak ve uygulamayı yönlendirmek, kamu ve özel sektöre ihale konusunda eğitim vermek, ihalelerle ilgili istatistikleri oluşturmak ve yayımlamak, haklarında ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verilenlerin sicillerini tutmak ve kanunda belirtilen diğer görevleri yapmak üzere bağımsız, idari ve mali özerkliğe sahip KİK oluşturulmuştur. [36]

4734 sayılı Kanundan önce Devlet İhale Kanunun mevcut uygulamasında; kamu alımları konusundaki yetkiler tamamıyla alımı yapacak idarelere ait iken; idarelerin eylem ve kararlarının 2886 sayılı Kanun hükümlerine uygunluğunu izleyen

---

[33] Kamu İhale Kurumu, Kamu Alımları Konusunda Dünya ve Türkiye Uygulamaları- 2002 Yılı Faaliyet Raporu ve 2003 Yılı Çalışma Programı, a.g.e, s. 28

[34] EMEK, Uğur, a.g.e, s. 96

[35] Madde. 4.2.13.2. Kamu İhaleleri, II. AB Müktesebatı ile Türk Mevzuatı Karşılaştırılması ve Yapılması Gereken Değişiklik ve Yeniliklerin Uygulamaya Geçirilmesi İçin Alınması Gereken Önlemler: c. Gerekli Kurumsal Değişiklikler: Kamu ihalelerine ilişkin uygulamayı yönlendirecek ve şikâyetleri çözüme bağlayacak hukuki veya idari (tercihen idari) bağımsız bir kurum oluşturulması ihtiyacı bulunmaktadır.' T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı, Ankara, 2003, s. 97

[36] ÖZEK, Ali ve KAYA, Osman, a.g.e, s. 157- 158

ve denetleyen merkezi bir birim bulunmamaktaydı. Bu dönem içinde; 2886 sayılı Kanunun uygulanması ile ilgili bir kısım yönlendirme, ikincil mevzuat oluşturma çalışmaları Maliye Bakanlığı tarafından gerçekleştirilirken; yapım işleri ile ilgili olan yönlendirme çalışmaları ve uygulamaları ise Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nca yerine getirilmekteydi. Bu iki ana merkezi kamu kurumu, ihale kurallarının hazırlanması ve uyumlaştırılmasından sorumlu iken idarelerin alım usullerinin Devlet İhale Kanunu hükümlerine uygunluğunu izlememekteydi.[37] Denetim işlevi, Sayıştay tarafından yerine getirilmekte ve ihale konusunda çıkan uyuşmazlıkların çözümü de idari yargıda bakılmaktaydı. İdarelerin uygulamalarında âdemi merkeziyetçi bir yapı bulunmakla birlikte, mal alımı konusunda Devlet Malzeme Ofisi, merkezi bir satın alma birimi şeklinde faaliyette bulunmaktaydı. [38] Dünya uygulamasına baktığımızda; bugün Maliye Bakanlıkları ve Sayıştayların kamu ihaleleri konusunda düzenleme ve denetim faaliyeti yaptığını görmek mümkün değildir. Uluslar arası uygulamalarda, kamu ihalelerinden sorumlu, uzman bir birimin kurulması söz konusu olmuştur.

Merkezi bir gözetim ve denetim biriminin bulunmaması, idarelerin Devlet İhale Kanunu kuralarını gevşek biçimde uygulamasına neden olmaktaydı ve bu da kanunun icrasını etkisizleştirmekteydi. Şeffaf olmayan bu denetimsiz ve parçalı sistemde yolsuzluklar da adeta olağan hale gelmekte ve bunun devlete, topluma olan zararı her geçen gün biraz daha artmaktaydı. Bu doğrultuda; kamu alım yöntemleri, politikaları ve uygulamalarından sorumlu isteklilerin ihale uygulamaları ve sonuçları konusunda şikâyetlerini inceleyecek ve sonuçlandıracak bağımsız bir merkezi izleme ve denetim kurumunun ihdası, uygulamanın etkinliğini ve etkililiğini artırmak adına iyi bir çözüm yolu olacaktı. [39]

4734 sayılı Kamu İhale Kanunun kabulü ile kamu alımlarında yeni bir dönem başlamıştır. Kamu alımlarında, daha önce Sayıştay, Maliye Bakanlığı, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı gibi farklı kurumların yürüttükleri denetim, yetki ve sorumluluklar; düzenleme yapma yetkisi, şikâyet mekanizması ile getirilen idari denetim görevi ve

[37] EMEK, Uğur, a.g.e, s. 73
[38] KÜÇÜK, Faruk, a.g.e, s. 3
[39] EMEK, Uğur, a.g.e, s 73- 74

uyuşmazlıkların çözümü yetkisi; 4734 sayılı Kanunun 53. maddesi uyarınca KİK' e verilmiştir. [40]

KİK' in ve karar organının oluşumu, görev ve yetkileri, üyelerinin niteliği, atanmaları, çalışma usul ve esasları, özlük hakları, kurumun gelir, gider ve bütçesi gibi hususlar oldukça uzun bir madde olan Kanunun 53. maddesinde düzenlenmiştir. Öyle ki Kurumla ilgili bu hususlar, dört sayfalık bu maddede belirtilerek bir rekor kırılmıştır. [41]

4734 sayılı Kanunun 53. maddesi, Geçici 1, Geçici 5 ve Geçici 6. maddeleri daha önce de belirttiğimiz üzere; Resmi Gazetede yayım tarihinde yani 22.01. 2002 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Geçici 5. madde uyarınca; Kanunun 53. maddesinde belirtilen KİK' in karar organı olan Kamu İhale Kurulunun Kanunun Resmi Gazetede yayımlandığı tarihi takiben otuz gün içinde atanacağı söylenmiştir. Aynı maddede, Kurulun, Kanunda yer alan görevleri yerine getirmek üzere atandığı tarihi izleyen altmış gün içinde Kurum teşkilatını oluşturması ve bu tarihe kadar Kurumun faaliyete geçmesi gerektiği belirtilmiştir. Geçici 1. madde de; 4774 ve 4735 sayılı Kanunların uygulanmasına ilişkin çıkarılacak standart ihale dokümanları ve yönetmeliklerin, ilgili Kurum ve kuruluşların görüşleri alınarak KİK tarafından bu kanunların yürürlüğe gireceği tarihe kadar hazırlanacağı ve Resmi Gazetede yayınlanacağını hükme bağlamıştır.

Kanundaki bu düzenlemeler, siyasi ve bürokratik bazı nedenlerle tam zamanında yapılamamıştır. Kurumun karar organı olan Kamu İhale Kurulu Başkan ve üyeleri, 29.03.2002'de, 2002/3892 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile atanmışlardır. [42] Kamu İhale Kanunu ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun uygulanmasına ilişkin standart ihale dokumanı, tip sözleşme ve yönetmelik çalışmalarını gerçekleştirecek KİK personelinin atanması ise Ağustos 2002 tarihinden itibaren yapılmıştır. Kuruma bu ilk personel atamaları, Geçici 6. madde uyarınca gerçekleştirilmiştir. Bu maddede; 2003 yılına kadar atanacak personelin, kamu kurum ve kuruluşlarında görevli personelden 53. maddenin (h) fıkrasında

[40] KÜÇÜK, Faruk, a.g.e, s. 3- 4
[41] BAŞSOY, Ahmet, 'Kamu İhale Kanunu', Mali Hukuk, Sayı. 99, Yıl. 2003, s. 11
[42] Resmi Gazete, 06.04.2002 /24718

sayılan yüksek öğretim kurumlarını bitirerek mesleğe özel yarışma sınavı ile girilen ve belirli süreli meslek içi eğitimden sonra özel bir yeterlilik sınavı sonunda atanmış olanlar ile hâkimler, savcılar ve bu meslekten sayılanlardan, kurumun görev alanı ile ilgili dallardan olmak kaydıyla en az lisansüstü eğitimini tamamlamış üniversite öğretim elemanlarından, mühendislik veya mimarlık fakültelerinde lisans eğitimi yapmış olanlardan en az beş yıl, lisans eğitimini müteakip yine bu dallardan herhangi birinde lisansüstü eğitim yapmış olanlardan ise en az üç yıl süre ile kamu kurum ve kuruluşlarında kendi görev alanıyla ilgili konularda çalışmış olanlardan yapılması hükme bağlamıştır. Bu kriterlerin yanı sıra; bu kimselerin kırk yaşından gün almamış olmaları, (a) ve (c) bentlerinde sayılan kamu ihale mevzuatı ile ilgili yargılama, inceleme, denetleme, uygulama veya danışma konularında çalışmış olmaları koşuluyla kurumlarının muvafakati alınmak suretiyle Kuruma kamu ihale uzmanı olarak atanabileceklerini söylenmektedir. Yine; 31.12.2003 tarihine kadar Kurumun ihale uzman ve uzman yardımcıları dışındaki kadrolarına genel bütçeye dâhil idareler, katma bütçeli idareler, KİT'ler ve bunların bağlı ortaklıkları, özel kanunlarla kurulmuş ve kendilerine kamu görevi verilmiş kamu tüzel kişiliğe sahip kurumlar ile bağımsız bütçeli kuruluşlarda çalışan personelin kendilerinin isteği ve kurumlarının muvafakati ile atanabileceği belirtilmiştir.

Kurumun 2002 Yılı Faaliyet Raporunda; kurumun personel organizasyonda; Kanunda öngörüldüğü üzere hukuk, iktisat, siyasal bilgiler, işletme ve iktisadi bilimler, mimarlık ve mühendislik fakülteleri gibi yüksek öğretim kurumlarından mezun, aynı zamanda ülkemizin en ciddi ve saygın kurumlarında çalışan ve başarılı olan denetçi, hâkim, mülki idare amiri, hesap uzmanı, mülkiye müfettişi, yüksek denetleme kurumu denetçisi, müfettiş ile çeşitli kurumlarda ihale çalışmalarında bulunmuş mimar, mühendis ve hukuk danışmanlarına yer verilerek bağımsız ve özerk bir yapının oluşturulduğu söylenmektedir. [43]

2002 yılı Ağustos ayı itibariyle atanmaya başlanan personel ile yoğun çalışmalar neticesinde Kanunun yürürlüğe giriş tarihine kadar 4734 ve 4735 sayılı Kanunların uygulanmalarına ilişkin yönetmelikler, standart ihale dokümanları ve tip

[43] Kamu İhale Kurumu, Kamu Alımları Konusunda Dünya ve Türkiye Uygulamaları- 2002 Yılı Faaliyet Raporu ve 2003 Yılı Çalışma Programı, a.g.e, s. 2

sözleşmeler hazırlanmış ve Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Kanunların yürürlüğe girdiği tarihten itibaren de Kurum, tam manasıyla çalışmaya başlamıştır.

Burada hemen belirtmek de fayda vardır ki; KİK' in kuruluş süreci, çeşitli açılardan farklı bir döneme denk gelmiştir. KİK' in kurulma aşamasında iktidar el değiştirmiş ve AKP tek başına hükümet olmuştur. Bu doğrultuda; Kanunu hazırlayanlar ile uygulayanlar birbirinden farklı olmuştur. Bu iktidar değişikliği, bağımsız idari otoritelerin siyasal alanla ilişkileri açısından yeni bir döneme girildiğinin habercisi olmuştur. Kamu İhale Kanunun uygulanmasına iki ay kala yaşanan bu değişim, süreci tersine çevirmemiş ancak iktidar partisi, Kuruma yönelik bir direnç sergilemiştir. Bu direnç neticesinde; AKP'nin bağımsız idari otoritelerin özerkliklerini budayacağı yönünde beklenti oluşmuş ve partinin seçim öncesi verdiği bu yönde [44] mesajlar ile bağımsız idari otoriteler hakkında çerçeve bir yasa tasarısı hazırlığı içinde bulunması, bu doğrultudaki beklentileri güçlendirmiştir. Nitekim AKP Hükümeti, Kamu İhale Kanunun yürürlüğe girişini bir yıl erteleme kararı almış ve bu durum, bağımsız idari otoriteler üzerinde bir tedirginliğin oluşmasına sebebiyet vermiştir. IMF ve DB baskıları sonucunda Hükümet, bu kararından vazgeçmiş ve Kamu İhale Yasası, öngörülen zamanda yürürlüğe girmiştir. [45]

Türk Kamu Yönetiminin en genç kurumlarından biri olan KİK' in kurulmasından, 4734- 4735 sayılı Kanunların hazırlanmasından uygulanmasına kadar olan sürece açıkça görüleceği üzere; IMF, DB ile AB'nin müdahaleleri söz konusu olmuştur. Hatta bu uluslar arası kurum ve kuruluşların Kamu İhale Kurulu üyelerinin isimlerine kadar konuya müdahil olduğuna dair haberlere gazetelerde rastlanılmıştır. [46]

KİK' in oluşturulması ile uluslar arası ihale mevzuatında var olan ve çok önemli görevler gerçekleştiren bir kurumun Türk devlet yapısına kazandırılması yanında; kamu ihale alanının düzenlenmesiyle ilgili görev ve yetkilerin tek bir elde toplanması ve idare hukukumuzda yer almayan şikâyetlerin incelenmesi ve

[44] BAYRAMOĞLU, Sonay, Yönetişim Zihniyeti, Türkiye'de Üst Kurullar ve Siyasi İktidarın Dönüşümü, İletişim Yayınları, İstanbul, 2005, s. 324
[45] BAYRAMOĞLU, Sonay, a.g.e, s. 325
[46] BAYRAMOĞLU, Sonay, a.g.e, s. 327

anlaşmazlıkların çözümlenmesiyle ilgili yargı aşaması öncesinde bir sürecin kurulması sonucu da sağlanmıştır. [47]

Bu Kurum, aslında dünyada yaygın olan bir uygulamanın Türkiye tarafından benimsenmesinin bir sonucu olarak oluşturulmuştur. Dünyadaki eğilim; siyasal bakımdan demokratikleşme ve katılımın yanında merkezi yönetimde demokratikleşme, uzmanlaşma ve iş bölümü, yetki ve sorumluluk dengesi ve yönetime katılımın mümkün olan en üst düzeyde sağlanmasıdır. Bu görüşlerin yansıması olarak KİK de diğer bağımsız idari otoriteler gibi uzman kuruluş kimliği ile kurulmuş bir organ olup, günlük uygulamalardan çok, ihale sisteminin iyileştirilmesi ve kamu alımları uygulamalarının yönlendirilmesi hususlarında önemli işlevler üstlenmesi öngörülmektedir. [48]

2002 yılı itibariyle faaliyete geçen Kurum, bir bağımsız idari otorite olarak ülkemizdeki diğer bağımsız idari otoritelerden farklılıklar taşımaktadır. KİK' i diğer bağımsız idari otoritelerden ayıran en önemli özellik; devletin israfını, verimsizliğini ve yolsuzluğunu ortadan kaldıracak türden önemli enstrümanlara sahip oluşudur. Genel düzenleyici olarak sadece spesifik bir sektörde regülasyon faaliyetinde bulunmayan KİK, kamu alımlarını disipline etmeyi ve bu sayede mali açıkların önlenmeyi, saydamlığı sağlamayı ve verimliliği arttırmayı, daha rekabetçi bir kamu ihale yapısı oluşturmayı kendisine misyon edinmiştir. [49] Yine; onu, ülkemizdeki diğer bağımsız idari otoriteler arasında marjinal bir yere koyan diğer bir özelliği de devletin hala taraf olduğu, hatta baş rolde oynadığı, oyuncu olduğu bir alanda düzenleme ve denetleme faaliyetini yürütüyor olmasıdır. [50]

Klasik bürokrasinin dışında, bağımsız ve özerk bir yapıda olan KİK' in amacı; tüm faaliyet raporlarında belirtildiği üzere; düzenlediği sektörün önünde gitmek, ona rehberlik etmek, sektörün ufkunu ve vizyonunu açmaktır'. Kurumun

---

[47] Kamu İhale Kurumu, 2003 Yılı Faaliyet Raporu, Yayın No.9, Ağustos 2004, s. 3

[48] ERDEM, Hayreddin, 'Yeni Kamu İhale Sistemi ve Kamu İhale Kurumu', Yaklaşım, Yıl.11, Sayı.122, Şubat 2003, s. 187

[49] TÜLÜMEN, Özcan, a.g.m, s. 20

[50] ŞAHİN, Atilla, 'Türkiye'de Kamu Alımları Sektöründe Kamu İhale Kurumu'nun Yeri, Önemi ve Fonksiyonu- Konuşma Metni', I. Uluslar arası Kamu Alımlarında Saydamlık ve Verimlilik Sempozyumu, a.g.e, s. 181

temel hedefi ise 'kurumsal performanslarını üstlendikleri misyona ve sorumluluklara yaraşır şekilde her geçen yıl daha üst seviyelere ulaştırmak' olarak tespit edilmiştir.

3. KAMU İHALE KURUMU'NUN HUKUKİ YAPISI VE İŞLEYİŞİ

3.1. Kamu İhale Kurumu'nun Statüsü

Kamu İhale Kurumu, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu ile öngörülen görevleri yapmak üzere kurulan, idari ve mali özerkliğe sahip bir kamu tüzel kişisidir.

Kurumun merkezi Ankara'dadır. Kurumun ilişkili olduğu Bakanlık, Maliye Bakanlığı'dır.

Kurum, görevlerini yerine getirirken bağımsızdır. Hiçbir organ, makam, merci ve kişi, Kurumun kararlarını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremez.

3.2. Kamu İhale Kurumu'nun Örgütlenmesi

KİK, Kamu İhale Kurulu, Başkanlık ve hizmet birimlerinden oluşur.

22.01.2002 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile oluşturulan Kamu İhale Kurumunun teşkilatı, çalışma usul ve esasları ile hizmet birimleri ve bu birimlerin görev, yetki ve sorumlulukları, personelin nitelikleri, sayı ve unvanları, atanması, ücret ve diğer mali ve sosyal hakları 12.06.2002 tarihli ve 2002/4425 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile 20.07.2002 tarihinde ve 24821 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 'Kamu İhale Kurumunun Teşkilatı ile Kurum Personelinin Mali ve Sosyal Hakları, Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik' ile düzenlenmiştir. [51]

[51] Kurumun organizasyon şeması Ek'tedir.

3.2.1. Karar Organı (Kamu İhale Kurulu)

KİK, Kanunla kendisine verilen görevleri yerine getirirken yetkilerini, Kamu İhale Kurulu vasıtasıyla kullanmaktadır. Kurul, Kurumun karar organı olup 4734 ve 4735 sayılı Kanunlar ve diğer mevzuat ile kendisine verilen görevleri yapar ve yetkileri kullanır.

3.2.1.1. Kurul Üyelerinin Atanması ve Niteliği

Kurumun karar organı olan Kamu İhale Kurulu, biri Başkan biri İkinci Başkan olmak üzere 10 kişiden oluşur. Kurul üyeleri;

- Maliye Bakanlığı'nca önerilecek 2 kişi,
- Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nca önerilecek 3 kişi,
- Hazine Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu Bakanlıkça önerilecek 3 kişi,
- Danıştay Başkanlığı'nca önerilecek 1 kişi,
- Sayıştay Başkanlığı'nca önerilecek 1 kişi,
- TOBB tarafından önerilecek 1 kişi,
- TİSK tarafından kamu alımları ile ilgili meslek gruplarından önerilecek 1 kişi

olmak üzere Bakanlar Kurulu'nca atanır.

Bakanlar Kurulu, atanan üyelerden birini Başkan olarak görevlendirir. Kurul Başkanı aynı zamanda Kurum Başkanıdır. Üyelerden biri, Kurul tarafından İkinci Başkan olarak seçilir.

Üyelerin belirlenmesinde öğrenim durumu ve kıdem konusu bir arada düşünülmüştür. Buna göre; kurul üyelerin en az dört yıllık öğrenim veren hukuk, iktisat, siyasal bilgiler, işletme, iktisadi ve idari bilimler, mimarlık ve mühendislik fakülteleri ile bunlara denkliği kabul edilen yurt dışındaki yüksek öğretim

kurumlarından mezun olmaları gerekir. Kurul üyeliğine önerilecek kişilerin; kamu kurum ve kuruluşlarında en az 12 yıl hizmetinin bulunması (konunun uzmanı olması dışında; TOBB ile TİSK tarafından önerilecek adayların kuruluşta çalışma şartı aranmaz), kamu ihale mevzuatı ile yargılama, inceleme, denetleme, uygulama veya danışma konularında fiilen en az dört yıl çalışarak ulusal veya uluslar arası ihale mevzuatı açısından kanıtlanmış niteliğe ve deneyime sahip olmaları, geçmişte ve halen bir siyasi parti ile aday gösterilme dâhil üyelik ve görev alma ilişkilerinin bulunmaması gerekir. TİSK ve TOBB tarafından önerilecek adayların 657 sayılı DMK' nın 48. maddesinin (A) bendinin 1, 4, 5, 6 ve 7 numaralı alt bentlerinde belirtilen şartları taşıması zorunludur. [52]

06.04. 2002 tarih ve 24718 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Bakanlar Kurulu kararıyla Kurula yapılan ilk atamalarda; atanan kurul üyelerinin 4734 sayılı Kanunda belirtilen, yukarıda sıraladığımız koşulları taşıyıp taşımadıkları konusunda kamuoyunda ciddi kuşkular uyanmıştır. Kamu İhale Kuruluna yapılan bu ilk atamalarda yasanın öngördüğü yolun tam olarak izlenmediği, atamaların adeta kamuoyundan gizlenerek; yasanın aradığı ihale konusunda uzman olma şartına aykırı olarak yapıldığı yaygın kanaat olarak çeşitli çevrelere yansımıştır. Nitekim daha önce de belirttiğimiz üzere; atamalardan sonra bazı basın organlarında Kurula ait çıkan olumsuz yazılar da Kurumun kurulma aşamasında endişe yaratmıştır. [53]

---

[52] 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu 48. madde;
1. Türk Vatandaşı olmak
……
4. Kamu haklarından mahrum bulunmamak
5. Taksirli suçlar ve aşağıda sayılan suçlar dışında tecil edilmiş hükümler hariç olmak üzere, ağır hapis veyahut 6 aydan fazla hapis veyahut affa uğramış olsalar bile Devletin şahsiyetine karşı işlenen suçlarla, zimmet, ihtilas, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı veya şeref ve haysiyeti kırıcı suçtan veya istimal ve istihlak kaçakçılığı hariç kaçakçılık, resmi ihale ve alım satımlara fesat karıştırma, Devlet sırlarını açığa vurma suçlarından dolayı hükümlü bulunmak,
6. Askerlik durumu itibariyle;
a) Askerlikle ilgisi bulunmamak,
b) Askerlik çağına gelmemiş bulunmak,
c) Askerlik çağına gelmiş ise muvazzaf askerlik hizmetini yapmış yahut ertelenmiş veya yedek sınıfa geçirilmiş olmak,
7. 53. madde hükümleri saklı kalmak kaydı ile görevini devamlı yapmasına engel olabilecek vücut veya akıl hastalığı ile özürlü bulunmamak.

[53] BALCI, Asım, 'Kamu İhale Kurulu Ne Kadar Yasal', Türk Hukuk Dergisi, Sayı.69, Kasım 2002, s. 27

3.2.1.2 Kurul Üyelerinin Göreve Başlaması, Görev Süreleri ve Görevlerinin Sona Ermesi

Kurul Başkanı ve üyeleri, Yargıtay Birinci Başkanlık Kurulu huzurunda üyeliklerinin devamı süresince görevlerini tarafsız ve dürüst olarak yerine getireceklerine, Kanun hükümlerine ve ilgili mevzuata aykırı hareket etmeyeceklerine ve ettirmeyeceklerine dair yemin ederler. Yemin için yapılan başvuru, Yargıtay tarafından acele işlerden sayılır. Kurul üyeleri, yemin etmedikçe görevlerine başlayamazlar.

Kurul Başkanı ve üyelerinin görev süresi, beş yıldır. Bir üye, bir defadan fazla seçilemez. [54] Kurul üyelerinin görev süresi dolmadan görevlerine son verilemez. Kurul başkan ve üyeleri, Kanunun 53. maddesinin (C) fıkrasının üçüncü bendinde öngörülen durumların gerçekleşmesi halinde aynı madde de belirtilen usule göre görevden alınabilir. Buna göre; üyeler, ciddi bir hastalık veya sakatlık nedeniyle iş görememeleri, görevi kötüye kullanmaları veya yüz kızartıcı bir suç ile mahkûm olmaları veya atamaya ilişkin şartları kaybetmeleri halinde Başbakan onayı ile süresi dolmadan görevden alınırlar. [55] Görevden alınma nedeniyle veya süresi dolmadan herhangi bir sebeple boşalan Kurul üyeliklerine bir ay içerisinde yukarıda belirtilen esaslara göre yeniden atama yapılır. Bu durumlarda atanan üye, yerine atandığı üyenin görev süresini tamamlar. Bu düzenleme ile kamu hizmetinin sürekli ve düzenli görülmesinin yanı sıra idarenin devamlılığı ilkesi de korunmuş olur.

4734 sayılı Kanunun Geçici 5. maddesi uyarınca; kurul üyeliklerine ilk atamanın bu kanunun Resmi Gazetede yayımlandığı tarih itibariyle 30 gün içinde yapılacağı öngörülmüştür. Yapılacak bu ilk atamalarda; Maliye Bakanlığı ve Bayındırlık İskân Bakanlığı'nın önereceği adaylar arasından seçilecek üyelerden Bakanlar Kurulu'nca belirlenecek birer üyenin 7 yıl süreyle görev yapacağı söylenmiştir. İki üyenin 7 yıl süreyle görevlendirilmesiyle, tüm üyelerin aynı anda

[54] Bu husus yani yeniden seçilememe ilkesi, ülkemizdeki bağımsız idari otoriteler içinde yalnızca KİK örneğinde bulunmaktadır. Organik bağımsızlık açısından bu ilkenin hayata geçirilmesi ve uygulanması çok önemlidir.

[55] Bakanlar Kurulu tarafından atanan üyelerin Başbakan tarafından görevden alınması; daha önceki bölümlerde de ifade ettiğimiz üzere; yetki ve usulde paralellik ilkesine uymamaktadır.

değişmesi sonucunda ortaya çıkacak hafıza kaybının önüne geçilmesi amaçlanmıştır.[56]

06.04.2002 tarih ve 24718 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 2002/3892 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile aşağıda belirtilen kişiler, Kamu İhale Kurulu Başkan ve üyeliklerine atanmışlardır.

- O. Şener AKKAYNAK; Kurul Başkanı, Görev Süresi: 7 Yıl,(Aday Gösteren Kurum: Maliye Bakanlığı)
- Namık DAĞALP; Üye (II. Başkan), Görev Süresi: 5 Yıl, (Aday Gösteren Kurum: Hazine Müsteşarlığının Bağlı Olduğu Bakanlık)
- V. Arif ŞİMŞEK; Üye, Görev Süresi: 5 Yıl, (Aday Gösteren Kurum: Maliye Bakanlığı)
- Bilal KARACA; Üye, Görev Süresi: 7 yıl, (Aday Gösteren Kurum: Bayındırlık ve İskân Bakanlığı)
- Muzaffer EREN; Üye, Görev Süresi: 5 Yıl, (Aday Gösteren Kurum: Bayındırlık ve İskân Bakanlığı)
- Hakkı USTAÖMER; Üye, Görev Süresi: 5 Yıl, (Aday Gösteren Kurum: Bayındırlık ve İskân Bakanlığı)
- Adnan ZENGİN; Üye, Görev Süresi: 5 Yıl, (Aday Gösteren Kurum: Danıştay Başkanlığı)
- H. Hüseyin GÜRHAN; Üye, Görev Süresi: 5 Yıl, (Aday Gösteren Kurum: Sayıştay Başkanlığı)
- İsmail GÖKSAL; Üye, Görev Süresi: 5 Yıl, (Aday Gösteren Kurum: TOBB)

[56] TURGUTER, Necip ve TOKMAKLI, Cafer, a.g.e, s. 328

- Kadir Nejat ÜNLÜ; Üye, Görev Süresi: 5 Yıl, (Aday Gösteren Kurum: TİSK)

Bugün itibariyle Kamu İhale Kurulu; Başkan ve TOBB tarafından aday gösterilen Kurul üyesi haricinde yukarıda sayılan isimlerden oluşmaktadır. Eski Başkan Şener AKKAYNAK' ın yaş haddi yüzünden görev süresi, 11 Ocak 2006 tarihinde dolmuştur. [57] Yeni Başkan, eski Başkanın yerine Maliye Bakanlığı tarafından önerilmiş ve onun görev süresini tamamlamak üzere 16.04.2009 tarihine kadar atanmıştır. Kamu İhale Kurulu Başkanlığına atanan Hasan GÜL, 27 Nisan 2006 Perşembe günü Yargıtay Başkanlık Kurulunda yemin ederek resmen görevine başlamıştır. TOBB tarafından önerilen ilk atamaların ardından görev alan İsmail GÖKSAL' ın yerini de Ahmet ÜLKER almıştır.

Kurul üyeleri, görevlerini yaparken bağımsızdırlar. Hiçbir organ makam, mercii ve kişi Kurul kararlarını etkilemek amacıyla emir veya talimat veremez.

3.2.1.3. Kurul Üyelerinin Özlük ve Mali Hakları

4734 sayılı Kanunun 53. maddesinin (i) bendinde belirtildiği üzere; Kurul Başkan ve üyelerinin aylık ücretleri, Maliye Bakanı'nın önerisi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından belirlenmektedir.

Kurul üyeliklerine atananlar, 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu hükümlerine tabidirler. Emeklilik açısından; Kurul Başkanına Bakanlık Müsteşarı, Kurul üyelerine Bakanlık Müsteşar Yardımcısı, Kurum Başkan Yardımcılarına Bakanlık Genel Müdürü, Kurum Daire Başkanlarına Bakanlık Genel Müdür Yardımcısı için tespit edilen ek gösterge, makam ve temsil tazminatları ile diğer mali hükümler uygulanır.

Bu görevlerde geçirilen süreler, makam tazminatı ve yüksek hâkimlik tazminatı ödenmesini gerektiren görevlerde geçmiş sayılır. Kurul Başkan ve üyeliklerine atananlardan atama yapılmadan önce kanunla kurulmuş diğer sosyal

[57] www.nethaber.com/?h=41131, 'Kamu İhale Kurumu Başkanı: 'İhale Alanı Biraz Kirli Bir Alan, Gri Bir Alan…', Erişim Tarihi: 28. 12. 2005

güvenlik kurumlarına bağlı olanlardan istekleri halinde bu kurumlara bağlılıkları devam eder ve bunlar hakkında yukarıdaki hükümler uygulanmaz.

Örneğin; Kurul üyeliğine atanan biri atanmasından önce SSK' ya bağlı ise isteği üzerine bu kuruma yani SSK'ya bağlılığı devam ettirebilir ama istemezse belirtilen mali hükümler çerçevesinde Emekli Sandığı'na tabi olur.

3.2.1.4. Kurul Üyelerinin Hakları, Yükümlülükleri ve Tabi Olduğu Yasaklar

Kurul üyeleri ve personelinin uyacağı meslek ilkeleri; 2003/DK. D- 5 sayılı ve 14.01.2003 tarihli Kamu İhale Kurulu Kararında belirlenmiştir. [58] Buna göre, Kurul üyeleri ve personelin uyacağı genel ilkeler; dürüstlük, adalet, ketumiyet, objektiflik, güvenilirlik, tarafsızlık, saydamlık, hesap verebilirlik, hakkaniyet ve ticari sırların saklanması olarak sıralanmaktadır. Yine; ister Kurul üyesi ister Kurum personeli olsun Kurum mensuplarının hepsinin görevlerini ifa ederken; görevlerini T.C. Anayasasına, kanunlarına bağlı ve sadakatle yürütecekleri, din, dil, ırk, cinsiyet, uyrukluluk ve siyasi düşünce ayrımı yapmayacakları, siyasi partilere üye olmayacakları, herhangi bir siyasi partinin veya siyasi görüşün, kişi veya kuruluşların yararını veya zararını hedef alan davranışlarda bulunmayacakları, siyasi veya ideolojik amaçlı beyanda veya eylemde bulunamayacakları, eylemlere katılamayacakları; düşünce ve kanaatlerin oluşmasında ve uygulanmasında toplumun yararı ile ihale mevzuatının gereklerini bağdaştırmayı esas tutacakları, kararlarını başkaların bağlı kalmadan, başkalarının yönlendirmesinden etkilenmeden hukuki ve vicdani kanaatlerine göre alacakları, görevlerinin gerektirdiği itibar ve güvene layık olduklarını hizmet içi ve dışındaki davranışları ile gösterecekleri, işbirliği içinde çalışacakları hükme bağlanmış ve yükümlülük olarak sayılmıştır.

Aynı Kurul Kararında; Kurul üyeleri ve personelinin; kurum ile iş ilişkisi içinde olan kişi ve kuruluşlar nezdinde tavassutta bulunmaları, bunlardan veya astlarından borç almaları, kefil göstermeleri; görevleri ile ilgili olarak yapılacak düzenlemeler ve incelemelerde başkalarına herhangi bir vaat veya taahhütte bulunmaları, eş ve bakmakla yükümlü oldukları aile bireyleri dâhil, Kurumla iş

[58] Resmi Gazete, 21.01.2003/ 25000

ilişkisi içinde olan kişi, kurum ve kuruluşlardan hediye kabul etmeleri; görevleri dolayısıyla elde ettikleri kamuya açık olmayan bilgileri menfaatleri için kullanmaları, bu bilgilere dayanarak başkalarına yorum ve tavsiyelerde bulunmaları; eş ve bakmakla yükümlü oldukları aile bireyleri dâhil, Kurumun iş ilişkisi içinde olduğu kuruluşlar ile bunların iştiraklerinin mutat ticari faaliyetleri dışında satışını yaptıkları menkul ve gayrimenkulleri edinmeleri, bunlardan kamuya ilan edilenlerden daha avantajlı koşullarda emtia ve hizmet satın almaları ve başkaları tarafından alınmasına aracılık etmeleri; Hazine Müsteşarlığı tarafından çıkarılan borçlanmaya ilişkin menkul kıymetler dışındaki piyasada faaliyet gösteren tüzel kişilere veya bunların iştiraklerine ait her türlü hisselerin ya da menkul kıymetlerin alım satımını yapmalarının söz konusu olamayacağı karara bağlanmıştır. Yine; düzenleme çalışmaları sırasında tek bir firma veya sermaye grubu ile temas edilmesinin yanlış anlamalara yol açmasını ve çalışmalarda özel bir konum kazanacağı izleniminin doğmasını önlemek amacıyla düzenlemeye ilişkin faaliyetlerini kamuoyu önünde yapmalarının esas olduğu belirtilmiştir.

4734 sayılı Kanunun (i) fıkrasında belirtildiği üzere**;** Kurul Başkan ve üyeliklerine atananların Kurulda görev yaptıkları sürede eski görevleriyle olan ilişkisi kesilir. Ancak kamu görevlisi iken kurul üyeliğine atananlar, memuriyete giriş şartlarını kaybetme dışındaki herhangi bir nedenle görevlerinin sona ermesi, görevden ayrılma isteğinde bulunması veya görev sürelerinin dolması durumunda otuz gün içinde eski kurumlarına başvurmaları halinde ilgili Bakan veya atamaya yetkili diğer makamlar tarafından mükteseplerine uygun bir kadroya atanırlar. Belirtilen atama yapılırken Kurul Başkan ve üyelerinin geçirdikleri süreler, makam veya hâkimlik sınıfından olup da yüksek hâkimlik tazminatını almaya başladıktan sonra atananlar için yüksek hâkimlik tazminatı ödenmesini gerektiren görevlerde geçmiş olarak değerlendirilir.

Kurul üyeleri, göreve başlama ve görevden ayrılma tarihlerini izleyen bir ay içinde ve görevleri devam ettiği sürece her yıl genel mal beyanında bulunmak zorundadırlar.

3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanununun 5 maddesinde; 'Bu Kanun kapsamına giren görevlilerin kendilerine, eşlerine ve velayetleri altındaki çocuklarına ait bulunan taşınmaz malları ile görevliye yapılan aylık net ödemenin, ödeme yapılmayan görevlilerin ise 1. derece Devlet Memurlarına yapılan aylık net ödemenin beş katından fazla tutarındaki her biri ayrı olmak üzere, para, hisse senetleri ve tahviller ile altın, mücevher ve diğer taşınmaz malları, hakları, alacakları ve gelirleriyle bunların kaynakları, borçları ve sebepleri mal bildiriminin konusunu teşkil eder.' denmektedir. Aynı Kanunun 2. maddesinin son fıkrasında; 'özel kanunlarına göre mal bildiriminde bulunmak zorunda olanlar da Bu Kanun hükümlerine tabidir' hükmü uyarınca, mal bildirimi ile ilgili hususlarda, bu Kanunda yer alan özel hükümler dışında, 3628 sayılı Kanunun hükümleri uygulanacaktır. [59]

Kurul üyeleri, ülkemizde bulunan diğer bağımsız idari otoritelerde olduğu bazı yasaklara tabidirler. Bunlar şöyle 4734 sayılı Kanunun 53. maddesinde şöyle sıralanmaktadır. Kurul üyeleri, özel bir kanuna dayanmadıkça resmi veya özel hiçbir görev alamaz, ticaretle uğraşamaz, serbest meslek faaliyetinde bulunamaz, ücret karşılığında konferans veya ders veremez, her türlü ticari amaçlı ortaklıklarda hissedar veya yönetici olamazlar. Kurul üyeleri, göreve başlamadan önce sahip oldukları Hazine Müsteşarlığı tarafından çıkarılan borçlanmaya ilişkin menkul kıymetler dışındaki, piyasada faaliyet gösteren tüzel kişilere veya bunların iştiraklerine ait her türlü bilgi hisselerini ya da menkul kıymetlerini üçüncü dereceye kadar kan ve ikinci dereceye kadar kayın hısımlar evlatlıkları dışındakilere görev sürelerinin başlamasını izleyen otuz gün içinde satmak veya devretmek suretiyle elden çıkarmak zorundadırlar. Bu hükme uygun hareket etmeyen kurul üyeleri, üyelikten çekilmiş sayılacaktır.

Kurul Başkan ve üyeleri ile Kurum personelinin ücret karşılığı olmaksızın uzmanlık alanlarıyla ilgili mesleki yayın organlarında yayın kurulu üyeliği ve yazdıkları makale veya inceleme yazılarıyla; yönetim ve denetim kurullarında görev almamak koşulu ile kooperatif üyeliği bu yasaklamanın dışındadır.

[59] TURGUTER, Necip ve TOKMAKLI, Cafer, a.g.e, s. 330

Yine; Kurul üyeleri ile Kurum personeli; görevlerini yerine getirmeleri sırasında ilgililere ve üçüncü kişilere ait edindikleri gizli kalması gereken bilgi ve belgeleri, bu konuda kanunen yetkili kılınan mercilerden başkasına açıklayamaz ve kendilerinin veya üçüncü şahısların yararına kullanamazlar. Bu yükümlülük, görevden ayrılmalarından sonra da devam eder. Bunun yanında, ilgili Kamu İhale Kararında, Kurum personelinin yetkilendirilmeksizin Kurum çalışmaları ve görevleriyle ilgili olarak 5680 sayılı Basın Kanununda belirtilen basın araçları ya da radyo, televizyon, video, internet, kablolu yayın veya elektronik bilgi iletişim araçları ve benzeri yayın araçlarına açıklamalarda bulunamayacakları ifade edilmiştir. Bu ilke doğrultusunda; Kurul üyeleri ve personelinin sahip oldukları gizli bilgileri kullanarak kendilerine özel yarar sağladıkları veya kişisel pozisyonlarını güçlendirdikleri izlenimini önlemeyi ve Kurum faaliyetleriyle ilgili olarak kamuya yapılacak açıklamaların, yetkilendirilmiş kişilerce ve Kurum politikasına uygun olarak yapılması amaçlanmaktadır.

Kurul üyeleri ve Kurum personeli, görevleri nedeniyle işledikleri ve kendilerine karşı işlenen suçlar bakımından Devlet memuru sayılırlar ve bunlar hakkında 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümleri uygulanır. Soruşturma izni, Kurul Başkan ve üyeleri için ilişkili Bakan, Kurum personeli için ise Kurum Başkanı tarafından verilmektedir.

3.2.1.5.Kurul Toplantıları

3.2.1.5.1. Kurulun Çalışma Usulü, Toplantı ve Karar Yeterlilik Sayısı

Kurul, Başkanın veya Başkanın bulunmadığı durumlarda İkinci Başkanın çağrısı üzerine üye tam sayısı ile toplanır ve karar alır. Oyların eşit olması halinde; Başkanın bulunduğu taraf, çoğunlukta kabul edilir.

Kurul üyeleri, oy ve kararlarından dolayı sorumludurlar ve çekimser oy kullanmazlar. Kurul, izin, rapor, görevlendirme veya boşalan üyeliğe henüz atama yapılmaması hallerinde yedi üye ile toplanır. İzinli üyeler, acil durumlarda Başkan tarafından toplantıya çağrılabilir.

Burada; Kurulun, hem üye tam sayısı ile toplanacağı hem de Başkanın bulunmadığı durumda İkinci Başkanın çağrısı üzerine toplanılabileceği hükmü bir çelişki gibi görülebilir. Ancak Başkan da dâhil üye tam sayısı ile toplantı yapılmakla birlikte, bu toplantının çağrısı Başkanın bulunmadığı sırada yapılmış olabilir veya Başkanın izin, rapor, görevlendirme veya boşalan başkanlığa henüz atama yapılmaması hallerinde İkinci Başkanın çağrısı üzerine toplantı yapılabilir.

Toplantı yeter sayısı ile ilgili genel ilke, (g) bendinin ilk cümlesinde belirtilmiş ve bu bendin son cümlesinde ise bu kuralın istisnasına yer verilmiştir. Kurul, üye tam sayısı ile toplanmakla beraber, istisnai olarak; izin, rapor, görevlendirme veya boşalan üyeliğe henüz atama yapılmaması hallerinde en az 7 üye ile toplanabilir. Bu hükümden anlaşılacağı üzere; izinli, raporlu veya görevli olmadığı sürece bir üyenin toplantıya katılmaması durumunda toplantı yapılamaz. Diğer yandan, toplantıya katılan üye sayısı yedinin altına düşmesi durumunda, hiçbir şekilde toplantı yapılamaz.

Toplantıya katılan üyeler, çekimser kalamayacakları için tam sayıyla veya sekiz üye ile toplanması durumunda, oylarda eşitlik olabilir. Bu durumda da Başkanın bulunduğu taraf çoğunluk sayılacaktır. Başkanın belirtilen nedenler yüzünden toplantıda bulunmaması durumunda, sekiz üyenin katıldığı bir kurul toplantısında oyların eşit çıkması halinde İkinci Başkanın bulunduğu tarafın çoğunluk olarak kabul edilmesi gerektiği anlaşılmaktadır. [60]

Kurul, toplantı zamanını saptamakta serbesttir. Ancak kurul kararı ile haftanın belli gün veya günleri ile saati devamlı toplantı zamanı olarak önceden belirlenebilir. Böyle bir belirleme yapılmaz ise toplantı tarih ve saati, toplantıdan en az 24 saat önce üyelere bildirilmelidir.

Toplantı gündemini belirleme yetkisi, Kurul Başkanına aittir. Gündem, en az 24 önce belirlenip yazılı olarak üyelere bildirilmelidir. Üyelerden en az üçünün yazılı teklifi üzerine gündemde yer almayan hususlar da gündeme alınabilir. En az bir üyenin gündeme ilişkin değişiklik teklifi de Kurul tarafından karara bağlanır.

[60] TURGUTER, Necip ve TOKMAKLI, Cafer, a.g.e, s. 331

Konular, gündemde yer verilen sıraya göre tek tek görüşülür. Görüşmeler de gündeme ilişkin konular yeterince tartışıldıktan sonra oylamaya geçilir. Başkan, oyunu en son kullanır. Toplantılara Kurul tarafından görüşlerini bildirmeleri istenen Başkan yardımcıları, daire başkanları, meslek personeli ile görüşme tutanaklarını düzenlemekle görevli personel dışında hiç kimse katılamaz. Ancak Kurul, gerekli gördüğü takdirde bir konuda görüşlerini bildirmeleri istenen uzman kişilerle, gündemdeki konu ile ilgili kişileri veya kuruluş temsilcilerini toplantıya çağırarak dinleyebilir. Oylama tamamladıktan sonra alınan kararlar, tutanak haline getirilerek üyelerce imzalanır. Kararlar, birbirini takip edecek şekilde numaralandırılır ve karar tarihi belirtilerek ekler, düzenlenen tutanağa karardaki sıraya göre eklenir.

3.2.1.5.2. Üyelerin Toplantıya Katılamayacakları Haller

Kamu İhale Kurumu Teşkilatı ile Kurum Personelinin Mali ve Sosyal Hakları Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik madde 16' da belirtildiği üzere; Kurul Başkanı ve üyelerinin bütün toplantılarda bulunmaları esastır.

Üyelerin izin, rapor ve görevlendirme dışında mazeretlerinin olması durumunda, mazeretlerini yazılı olarak Başkanlığa bildirmeleri gerekir. Acil durumlarda ise yazılı bildirim sonradan yapılmak üzere diğer iletişim vasıtaları aracılığıyla durum, Başkanlığa bildirilir. Başkan ve üyelerin yurt içi ve yurt dışı görevlendirmeleri ile izinlerini kullanma tarihleri, Kurulun toplantı ve karar sayısı bakımından sakınca yaratmasını engellemek amacıyla Başkan tarafından düzenlenebilir.

Burada en önemli nokta; Kurul üyelerinin kendileri ve üçüncü dereceye kadar kan ve ikinci dereceye kadar kayın hısımları ile evlatlıklarını ilgilendiren kararlarla ilgili toplantı ve oylamaya katılamayacaklarının Kanun ve ilgili yönetmelikte düzenlenmiş olmasıdır. [61] Bu ilke ile Kurul üyelerinin düzenleme ve inceleme görevlerini ifa ederlerken tarafsızlıklarını korumaları amaçlanmıştır.

[61] 22. 11. 2001 tarih ve 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu'nun 17. maddesinde Kan Kısımlığı hakkında şu ifadelere yer verilmiştir : 'Kan hısımlığının derecesi, hısımları birbirine bağlayan doğum sayısıyla belli olur. Biri diğerinden gelen kişiler arasında üst soy alt soy hısımlığı; biri diğerinden gelmeyip de

3.2.1.5.3. Mazeretsiz Toplantıya Katılmayan Üyelerin Durumu

İzinli, raporlu veya görevli olmadığı haller dışında hangi nedenle olursa olsun bir takvim yılında 5 toplantıya katılmayan üyeler, üyelikten çekilmiş sayılır.

Takvim yılının başlangıcından sonra göreve başlayan veya yılın sonu gelmeden görevi sona eren üyeler için bir takvim yılının nasıl uygulanacağı, Kurum mevzuatlarında belirtilmemiş olmakla birlikte, bu durumda olanlar için beş toplantı sayısının bir yıllık süre içinde görevli olduğu süreye orantı yoluyla belirlenmesi, bu maddenin hazırlanma düşüncesine uygun olacaktır. [62]

3.2.1.5.4. Kurul Kararlarının Niteliği

Kurul kararlarının, her ne kadar 4734 sayılı Kanunda açıkça belirtilmemiş olsa da kanun hükümlerinden kesin ve bağlayıcı olduğu sonucu çıkmaktadır. [63]

Kesinlikten anlaşılması gereken; kararların idari yönden kesin olmasıdır. Kurul tarafından alınan kararlar, alındığı anda uygulanabilir hale gelir, icraidir ve araya ayrıca başkaca bir işlemin girmesine gerek yoktur. Bununla birlikte, kurul kararlarına karşı; idarenin her türlü eylemi işlemine karşı olduğu gibi, yargı yolu açıktır.

3.2.2. Yürütme Organı (Kamu İhale Kurumu Başkanı)

3.2.2.1. Kamu İhale Kurumu Başkanının Atanması, Görev ve Yetkileri

Bakanlar Kurulu, Kurul üyeleri atamasıyla birlikte Kurul Başkanı da belirleyip görevlendirir. Kurul Başkanı aynı zamanda Kurumun da başkanıdır. Kurumun yürütme organı olan Başkan, Kurumun genel yönetimi ve temsili ile Kamu İhale Kurulu tarafından alınan kararların yürütülmesinden sorumludur.

---

ortak kökten gelen kişiler arasında yansoy hısımlığı vardır. Anılan Kanunun 18. maddesinde ise Kayın Hısımlığı için şunlar söylenmektedir: 'Eşlerden biri ile diğer eşin kan hısımları, aynı tür ve dereceden kayın hısımları olur. Kayın hısımlığı, kendisini meydana getiren evliliğin sona ermesiyle ortadan kalkmaz.'

[62] TURGUTER, Necip ve TOKMAKLI, Cafer, a.g.e, s. 331- 332

[63] ADAK, Agâh, 'Kamu İhale Kurumu ve Şikâyet Mekanizması', Mali Hukuk, Sayı.99,Yıl 2002, s.24

Kamu İhale Kurumunun Teşkilatı İle Kurum Personelinin Mali ve Sosyal Hakları, Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 20.maddesinde sayıldığı üzere Başkanın görev ve yetkileri şunlardır:

a) Kurul toplantılarının gündemini belirlemek,

b) Kurul tarafından alınan kararların yürütülmesini sağlamak

c) Hizmet birimlerinin uyumlu, verimli, disiplinli ve düzenli biçimde çalışmasını sağlamak ve birimler arası çıkabilecek görev ve yetki ihtilaflarını çözmek,

d) Kurumun işlevlerini yerine getirebilmesi için Kurulca alınacak kararlar çerçevesinde gerekli ve yeterli sayıda personeli istihdam etmek,

e) Kurumu resmi ve özel kuruluşlar nezdinde temsil etmek, Kurumun görev alanına giren konularda diğer kurum ve kuruluşlarla işbirliği sağlamak,

f) Kurumun yıllık bütçesi ile gelir- gider kesin hesabını ve Kurum yıllık raporunu hazırlatarak Kurula sunmak ve Kurum bütçesinin uygulanmasını, gelirlerin toplanmasını, harcamaların yapılmasını sağlamak,

g) Başkanlık teşkilatı ile hizmet birimlerinin faaliyetlerini, işlemlerini ve hesaplarını denetlemek, değerlendirmek ve gerektiğinde Kurum faaliyetleri ile ilgili olarak kamuoyunu bilgilendirmek.

3.2.2.2. İkinci Başkanın Seçimi, Görev ve Yetkileri

Kanunda; İkinci Başkanın, Başkanın izin, hastalık, yurt içi ve yurt dışı görevlendirme ile görevden alınma hallerinde bulunması üzerine, onun yerine vekâlet edeceği söylenmektedir.

İkinci Başkan, Kurul üyeleri arasından gizli oyla seçilir ve ilk turda çokluk sağlanamazsa en çok oy alan üyeler için oy çokluğu sağlanana kadar oylamaya devam edilir. Bu seçimle birlikte, İkinci Başkanın görev süresi de belirlenir.

İkinci Başkan, Başkanın herhangi sebeple görev başında bulunmadığı durumlarda Başkanın görev ve yetkilerini üstlenir.

3.2.2.3. Başkan Yardımcılarının Seçilmesi, Nitelikleri, Görev ve Yetkileri

4734 sayılı Kanuna göre; Başkana görevlerinde yardımcı olmak üzere Kurul kararı ile üç başkan yardımcısı atanabilir. Bu hüküm doğrultusunda; en fazla üç, ihtiyaca göre ise daha az sayıda başkan yardımcısının atanması mümkündür.

Başkan yardımcıları, Kurul üyeliğine atanacaklarda aranan niteliklere sahip olanlar arasından veya en az dört yıllık öğrenim veren hukuk, iktisat, siyasal bilgiler, işletme, iktisadi ve idari bilimler, mimarlık ve mühendislik fakülteleri ile b unlara denkliği yetkili makamlarca kabul edilen yurt dışındaki yüksek öğretim kurumlarından mezun olduktan sonra aralıksız olarak en az on yıldan beri Kurumda meslek personeli olarak çalışmakta olanlar arasından atanır. Başkan yardımcılarının atanmasında Kurulun nasıl bir yol izleyeceği yani toplanma ve karar yeter sayısının ne olacağı ile ilgili özel bir düzenleme bulunmamaktadır.

Başkan yardımcıları, Kurum Başkanının emrinde ve onun yardımcısı olup; Kurum faaliyetlerini Başkan adına ve Başkanın talimat ve emirlerine göre, Kurumun amaç ve görevleri doğrultusunda takip ve temin ederler. Bu hükümden de anlaşılacağı üzere; başkan yardımcılarının görevleri Kanunda ve ilgili yönetmelikte açıkça düzenlenmemiş, Başkanın takdirine bırakılmıştır.

3.2.3. Hizmet Birimleri

İhale süreciyle ilgili bağımsız bir platform olarak kurulan KİK, sağlıklı bir ihale sisteminin kurulmasını, sürdürülmesini, uygulamayı yönlendirme, tüm sektörleri kapsayacak ikincil mevzuat oluşturma faaliyetini ve kanunla kendisine verilen diğer görevleri, hizmet birimleriyle koordineli çalışarak yerine getirmektedir.[64]

Kurum hizmet birimleri; kurumun görev ve yetkilerinin gerektirdiği sayıda daire başkanlıkları şeklinde teşkilatlanmış ana hizmet birimleri, danışma hizmet birimleri ve yardımcı hizmet birimlerinden oluşmaktadır. Daire Başkanlıkları bünyesinde hizmetin niteliğine göre grup başkanlıkları veya birim müdürlükleri ve diğer alt servisler kurulmaktadır. Hizmet birimlerinin, bağlı bulunacakları başkan yardımcısının belirlenmesine Başkan yetkilidir. Hizmet birimlerinin bağlı bulundukları başkan yardımcılarının değiştirilmesinde de aynı usul uygulanır.

Merkezi Ankara'da bulunan KİK' in teşkilatlanmasında sadece merkezi hizmet birimlerini görmek mümkündür. Kurumun taşra teşkilatı ve yurt dışı teşkilatı bulunmamaktadır. Bunun yanında; 4734 sayılı Kanunda ve ilgili yönetmelikte, ülkemizde bazı bağımsız idari otoritelerin kuruluş kanununda yer aldığı üzere ihtiyaca göre taşra ve yurt dışı teşkilatı kurulabileceğine dair bir düzenlemeye rastlanmamaktadır.

3.2.3.1. Ana Hizmet Birimleri

Kurumun ana hizmet birimleri; Kamu İhale Kurumunun Teşkilatı ile Kurum Personelinin Mali ve Sosyal Hakları, Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 25. maddesinde düzenlenmiştir. Daire Başkanlıkları olarak teşkilatlanan bu birimler ve görevleri aşağıdaki gibidir.

---

[64] ŞİMŞEK, Arif, '4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu ve Bilişim Sektörü III', www.dergi.tbd.org.tr/yazarlar/03112003/arif_simsek.htm , Erişim Tarihi: 05.12.2005

3.2.3.1.1. Yapım İşleri İhalelerini Düzenleme ve İnceleme Dairesi Başkanlığı

Bu Daire Başkanlığı; yapım işleri konusundaki uygulamayı yönlendirmek ve geliştirmek amacıyla standart ihale dokümanlarının, tip sözleşmelerin, yönetmeliklerin, tebliğlerin, fiyat farklarına ilişkin esas ve usullerin ve her türlü düzenleyici işlemlerin hazırlık çalışmasını yapmak; yapım işleri ihaleleri ile ilgili ilanların esas ve usullerini belirlemeye ilişkin çalışmalar yapmak; yapım işleri ihaleleri ile ilgili olarak ulusal düzeyde koordinasyon sağlanmasına yönelik düzenlemeleri hazırlamak, yapım işleri ihalesinin başlangıcından sözleşmenin imzalanmasına kadar geçecek sürede Kanun kapsamındaki ihalelere ilişkin işlemlerin Kanun ve diğer ilgili mevzuat hükümlerine uygun olmadığına dair Kuruma intikal eden her türlü şikâyet, ihbar ve iddiaların usul ve esastan incelemek, her türlü bilgi ve belgeyi içeren rapor düzenlemek; yapım işleri ihalelerine ilişkin, ihale yetkilisinin ivedilik ve kamu yararı bulunduğundan bahisle verilen ihale işlemlerine devam edilmesi kararı üzerine yapılan şikâyetlerle ilgili gerektiğinde ihale sürecinin durdurulması ve öncelikle incelenmesi ile ilgili işlemleri yürütmek; yapım işleri ihalelerine ilişkin Kuruma intikal eden olayın açıkça Kanuna ve ilgili diğer mevzuata aykırı olması veya ihale sürecinin devam etmesi ile yapım müteahhidi, kamu, idare ve diğer isteklilerin telafisi güç ya da imkânsız zararlarının doğma olasılığının bulunması durumlarında, kesin karar verilinceye kadar ihale sürecinin durdurulması ile ilgili hususlar konusunda inceleme ve araştırmalar yapmak; Kuruma intikal eden yapım işleri ihaleleri ile ilgili şikâyet, ihbar ve iddialar hakkında Kurul tarafından verilen kararların taslağını hukuki gerekçeleri ile birlikte hazırlamak; yapım işleri ihalelerine ilişkin olarak yapılan şikâyet, ihbar ve iddiaların incelenmesi ve her çeşit düzenleyici işlemlerin hazırlık çalışmalarının yapılması için ihale uzman ve/veya uzman yardımcılarını görevlendirmek; Kurul incelemesine giren, yapım işleri ihalelerinde suç unsuru bulunması halinde yasal işlem yapılabilmesi için durumu Başkana bildirmek; Kanun kapsamındaki yapım işleri ihalelerinde sözleşmenin imzalanmasının öncesinde, imza aşamasında ve imzalanmasından sonra ihaleye ilişkin olarak Kuruma herhangi bir şekilde intikal eden her türlü ciddi iddiayı inceleyerek rapor düzenlemek ve Başkan tarafından verilecek diğer görevleri yapmak olarak sıralanan görevleri yerine getirmektedir.

3.2.3.1.2. Mal Alımları İhalelerini Düzenleme ve İnceleme Dairesi Başkanlığı

Bu Daire Başkanlığı aşağıda sıraladığımız görevleri yerine getirmektedir.

Mal alımları ihaleleri konusundaki uygulamayı yönlendirmek ve geliştirmek amacıyla standart ihale dokümanlarının, tip sözleşmelerin, yönetmeliklerin, tebliğlerin, fiyat farklarına ilişkin esas ve usullerin ve her türlü düzenleyici işlemlerin hazırlık çalışmasını yapmak; mal alım ihaleleri ile ilgili ilanların esas ve usullerini belirlemeye ilişkin çalışmalar yapmak; mal alım ihaleleri ile ilgili olarak ulusal düzeyde koordinasyon sağlanmasına yönelik düzenlemeleri hazırlamak; mal alım ihalesinin başlangıcından sözleşmenin imzalanmasına kadar geçecek sürede Kanun kapsamındaki ihalelere ilişkin işlemlerin Kanun ve diğer ilgili mevzuat hükümlerine uygun olmadığına dair Kuruma intikal eden her türlü şikâyet, ihbar ve iddiaları usul ve esastan incelemek, her türlü bilgi ve belgeyi içeren raporlar düzenlemek; mal alımı ihalelerine ilişkin, ihale yetkilisince ivedilik ve kamu yararı bulunduğundan bahisle verilen ihale işlemlerine devam edilmesi kararı üzerine yapılan şikâyetlerle ilgili gerektiğinde ihale sürecinin durdurulması ve öncelikle incelenmesi ile ilgili işlemleri yürütmek; mal alım ihalelerine ilişkin Kuruma intikal eden olayın açıkça Kanuna ve ilgili diğer mevzuata aykırı olması veya ihale sürecinin devam etmesi ile tedarikçi, kamu, idare veya diğer isteklilerin telafisi güç ya da imkânsız zararlarının doğma olasılığının bulunmaması durumlarında, kesin karar verilinceye kadar ihale sürecinin durdurulması ile ilgili hususlar konusunda inceleme ve araştırmalar yapmak; Kuruma intikal eden mal alım ihaleleri ile ilgili şikâyet, ihbar ve iddialar hakkında Kurul tarafından verilen kararların taslağını hukuki gerekçeleri ile birlikte hazırlamak; mal alım ihalelerine ilişkin olarak yapılan şikâyet, ihbar ve iddiaların incelenmesi ve her çeşit düzenleyici işlemlerin hazırlık çalışmalarının yapılması için ihale uzman ve/veya uzman yardımcılarını görevlendirmek; Kurul incelemesine giren, mal alım ihalelerinde suç unsuru bulunmaması halinde yasal işlem yapılabilmesi için durumu Başkana bildirmek; Kanun kapsamındaki mal alım ihalelerinde sözleşmenin imzalanmasının öncesinde, imza aşamasında ve imzalanmasından sonra ihaleye ilişkin olarak Kuruma herhangi bir şekilde intikal

eden her türlü ciddi iddiayı inceleyerek rapor düzenlemek; Başkan tarafından verilen diğer görevleri yapmaktır.

3.2.3.1.3 Hizmet Alımları İhalelerini Düzenleme ve İnceleme Dairesi Başkanlığı

Hizmet Alımları İhalelerini Düzenleme ve İnceleme Dairesi Başkanlığı, aşağıda sıralanan görevleri üstlenmiştir.

Hizmet alım ihaleleri konusundaki uygulamayı yönlendirmek ve geliştirmek amacıyla standart ihale dokümanlarının, tip sözleşmelerin, yönetmeliklerin, tebliğlerin, fiyat farklarına ilişkin esas ve usullerin ve her türlü düzenleyici işlemlerin hazırlık çalışmasını yapmak, hizmet alım ihaleleri ile ilgili ilanların esas ve usullerini belirlemeye ilişkin çalışmalar yapmak; hizmet alım ihaleleri ile ilgili olarak ulusal düzeyde koordinasyon sağlanmasına yönelik düzenlemeleri hazırlamak; hizmet alım ihalesinin başlangıcından sözleşmenin imzalanmasına kadarki sürede Kanun kapsamındaki ihalelere ilişkin işlemlerin Kanun ve diğer ilgili mevzuat hükümlerine uygun olmadığına dair Kuruma intikal eden her türlü şikâyet, ihbar ve iddiaları usul ve esastan incelemek; her türlü bilgi ve belgeyi içeren rapor düzenlemek; hizmet alım ihalelerine ilişkin, ihale yetkilisince ivedilik ve kamu yararı bulunduğundan bahisle verilen ihale işlemlerine devam edilmesi kararı üzerine yapılan şikâyetlerle ilgili gerektiğinde ihale sürecinin durdurulması ve öncelikle incelenmesi ile ilgili işlemleri yürütmek; hizmet alım ihalelerine ilişkin Kuruma intikal eden olayın açıkça Kanuna ve ilgili diğer mevzuata aykırı olması veya ihale sürecinin devam etmesi ile hizmet sunucusu, kamu, idare veya diğer isteklilerin telafisi güç ya da imkânsız zararlarının doğma olasılığının bulunması durumlarında, kesin karar verilinceye kadar ihale sürecinin durdurulması ile ilgili hususlar konusunda inceleme ve araştırma yapmak; Kuruma intikal eden hizmet alım ihaleleri ile ilgili şikâyet, ihbar ve iddialar hakkında Kurul tarafından verilen kararların taslağını hukuki gerekçeleri ile birlikte hazırlamak; hizmet alım ihalelerine ilişkin olarak yapılan şikâyet, ihbar ve iddiaların incelenmesi ve her çeşit düzenleyici işlemlerin hazırlık çalışmalarının yapılması için ihale uzman ve/veya uzman yardımcılarını görevlendirmek; Kurul incelemesine giren, hizmet alımları ihalelerinde suç unsuru bulunması halinde yasal işlem yapılabilmesi için durumu Başkana bildirmek; Kanun kapsamındaki hizmet

alım ihalelerinde sözleşmenin imzalanmasının öncesinde, imza aşamasında ve imzalanmasından sonra ihaleye ilişkin olarak Kuruma herhangi bir şekilde intikal eden her türlü ciddi iddiayı inceleyerek rapor düzenlemek ve Başkan tarafından verilecek diğer görevleri yapmaktır.

3.2.3.1. 4. Araştırma, Geliştirme ve Dokümantasyon Dairesi Başkanlığı

Bu Daire Başkanlığının görevleri; Kanunun uygulanmasına ilişkin olarak Kurulun verdiği kararların Resmi Gazetede yayımlanmasını sağlamak; eşik değerler ve parasal limitleri güncellemeye ilişkin çalışmalar yapmak ve bu konudaki Kurul kararlarının her yıl Resmi Gazetede yayımını sağlamak, sürekli olarak kamu ihalelerine katılmaktan yasaklanmış olanlara ilişkin mahkeme kararlarının Kuruma bildirilmesini izleyen on beş gün içinde kararın Resmi Gazetede yayımlanmasını sağlamak; ihalelerde açıklık, rekabet, kaliteli hizmet ve güvenilirlik standartlarının oluşturulması ve kamunun itibarını güçlendirici ihale politikasının tespitine ilişkin çalışmalar yapmak veya yaptırmak; Kurum tarafından çıkarılacak süreli ve süresiz yayınlar ile Kamu İhale Bülteninin basım ve dağıtım hizmetlerini yürütmek; Kurumun yıllık çalışma programını hazırlamak; Kurumun kütüphanecilik hizmetlerini yürütmek; mevzuatın muhafazası ve diğer birimlerle Kurum dışından talep edenlerin Kurulca belirlenecek esaslar çerçevesinde kullanımına sunulmasını sağlamak; arşivin oluşturulmasını ve düzenli bir şekilde muhafazasını sağlamak ve Başkan tarafından verilecek diğer görevleri yapmak olarak belirtilmektedir.

3.2.3.1.5. Eğitim Dairesi Başkanlığı

Eğitim Dairesi Başkanlığı aşağıdaki görevleri üstlenmiştir.

Kanunun uygulanmasına yönelik gerçek ve tüzel kişilerle kamu kurum ve kuruluş ilgililerine eğitim vermek ve bu konuda her türlü çalışmayı yürütmek; kamu ihale uzman yardımcılarının, Kurumun görev alanı ile ilgili konularda yetiştirilip geliştirilmesine ilişkin Kurum içi ve dışı birim ve kişilerle koordineli bir şekilde bir plan dâhilinde çalışmalar yapmak; Kurum personelinin yetiştirilmesi, verimliliğinin artırılması ve üst görevlere hazırlanmasına yönelik hizmet içi eğitim planlarını

hazırlayarak uygulanmasını sağlamak ve takip etmek; Kurum meslek personelinin, Kurumun görev alanı ile ilgili hizmetlerde etkinlik ve verimliliğinin artırılması amacıyla yurt içinde ve yurt dışında yetiştirilebilmesi, eğitilebilmesi, bilgi ve görgülerinin artırılabilmesi, staj, öğrenim ve ihtisas yaptırılabilmesine ilişkin gerekli planları hazırlayarak uygulanmasını sağlamaya ve takibine ilişkin işlemleri yürütmek; eğitim hizmetlerinin yerine getirilmesinde ihtiyaç duyulan konularla ilgili kişi ve kurumlarla koordinasyon sağlamak ve Başkan tarafından verilecek diğer görevleri yapmaktır.

3.2.3.1.6. İstatistik ve Sicil İzleme Dairesi Başkanlığı

İstatistik ve Sicil izleme Daire Başkanlığının görevleri aşağıdaki sıralanmaktadır.

Yürürlükteki mevzuat gereğince kamu idarelerince veya adli mercilerce geçici veya sürekli olarak kamu ihalelerine katılmaktan yasaklanmış olanları, 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanunu kapsamına giren suçlardan veya organize suçlardan dolayı hükümlü bulunanları, hileli iflas ettiğine karar verilenleri ilgili kuruluş ve mercilerle koordinasyon sağlayarak belirlemek ve bunların sicillerini tutmak; Kamu İhale Kanununa aykırı hareket etmekten dolayı haklarında ceza kovuşturması yapılarak kamu davası açılanların tespitine ilişkin olarak ilgili kuruluş ve mercilerle işbirliği yapmak ve buna ilişkin bilgilerin sicilini tutmak; Kurumun görev alanına giren konularla ilgili olarak kamu kurum ve kuruluşlarından, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından, sivil toplum örgütlerinden ve piyasadan bilgi toplamak, değerlendirmek, hızlı ve etkin bilgi akışını temin etmek; Toplanan verileri düzenleyerek adet, tutar ve diğer konular itibariyle istatistik raporlar hazırlayarak kullanıcıların hizmetine sunmak; kamu ihalelerine bir istekli tarafından kendisi veya başkaları adına doğrudan veya dolaylı olarak birden fazla teklif verme durumlarının tespitini sağlamak amacıyla gerekli bilgileri toplamak bu konularla ilgili kurum ve kuruluşlarla koordinasyon sağlamak; Kanunda öngörülen yasaklamaları tespit edebilmek amacıyla her türlü şirket ve ortaklıkların yapıları konusunda ilgili kuruluşların işbirliğinde bulunmak ve Başkan tarafından verilecek diğer görevleri yapmaktır.

3.2.3.1.7. Uluslar arası İlişkiler ve Avrupa Birliği ile Koordinasyon Dairesi Başkanlığı

Bu Daire Başkanlığının görevleri; ülkemizin uluslararası kuruluşlarla kamu ihaleleri alanındaki ilişkilerinden doğan ve Kuruma düşen sorumlulukların yerine getirilmesi ve koordinesi ile ilgili çalışmaları yapmak; kamu ihalelerini ilgilendiren konularda, uluslararası kurum ve kuruluşlarla ve bunların temsilcileri ile istişarelerde bulunmak; uluslararası alandaki gelişmeleri takip etmek ve bu bilgileri Kurula sunmak; yerli isteklilerin yabancı ülkelerde açılan ihalelere katılmalarının ya da yabancı isteklilerin Türkiye'de açılan ihalelere katılmalarının engellendiği iddia ve ihbarları ile ilgili tespitleri yapmak; bu tür engelleyici uygulamaların kaldırılmasına yönelik çalışmaları diğer birimlerle koordineli olarak yürütmek; yerli isteklilerin yabancı ülkelerde açılan ihalelere katılmalarına engel olunduğunun tespit edilmesi halinde, bu uygulamanın yapıldığı ülkenin isteklilerinin de, bu Kanun kapsamında yapılan ihalelere katılmalarının önlenmesine yönelik tedbirlerin alınmasını ve gerekli düzenlemelerin yapılmasını sağlamak üzere Bakanlar Kuruluna sunulacak teklifleri hazırlamak; Kurumun görev alanına ilişkin AB ile uyum çalışmalarını ve konuyla ilgili birimlerle gerekli koordinasyonun sağlanmasına ilişkin işlemleri yürütmek; kamu ihalelerini ilgilendiren, uluslararası anlaşmalar konusunda, imzadan önce ilgili kamu kurum, kuruluş ve birimler ile Kurum hizmet birimlerine öneride bulunmak ve teknik yardım sağlamak; Kurumun görev alanına giren konularda Türkiye'de düzenlenecek uluslararası toplantıların organizasyonunu yapmak ve buna ilişkin işlemleri yürütmek, Başkan tarafından verilecek diğer görevleri yapmak olarak sıralanmaktadır.

3.2.3.2. Danışma Hizmet Birimleri

KİK' in danışma birimleri; Kamu İhale Kurumunun Teşkilatı ile Kurum Personelinin Mali ve Sosyal Hakları, Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin, 26. maddesinde görevleriyle birlikte kaleme alınmış olan Kurum Müşavirliği, Başkanlık Müşavirliği, Hukuk Danışmanlığı ile Basın ve Halkla İlişkiler Danışmanlığından oluşmaktadır.

3.2.3.3. Yardımcı Hizmet Birimleri

Kamu İhale Kurumunun Teşkilatı ile Kurum Personelinin Mali ve Sosyal Hakları, Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 27. maddesinde anlatıldığı üzere yardımcı hizmet birimleri İnsan Kaynakları Dairesi Başkanlığı, İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığı, Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı, Kurul Özel Büro Müdürlüğü, Başkanlık Özel Büro Müdürlüğü ve Savunma Uzmanlığından oluşmaktadır.

3.3. Kamu İhale Kurumunun Personeli

3.3.1. Kamu İhale Kurumunun İstihdam Politikası, Personelin Seçimi ve Atanması

KİK 'in insan kaynakları politikası ve planlanmasına ilişkin hususlar ile Kurumda istihdam edilecek personelin, kendi görev ve kadrolarıyla ilgili ayrı bir düzenleme bulunmaması kaydıyla, göreve alınmasında, hizmet şartlarına, niteliklerine, atanma ve yetiştirilmelerine, hak, ödev ve sorumluluklarına, görevde yükselmeleri ile sicil, disiplin ve diğer özlük işlerine ilişkin usul ve esaslar; Kamu İhale Kurumunun Teşkilatı ile Kurum Personelinin Mali ve Sosyal Hakları, Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 35. maddesine dayanılarak çıkarılan; Kamu İhale Kurumu İnsan Kaynakları Yönetmeliği ile düzenlenmiştir. [65]

4734 sayılı Kanunun 53. maddesi uyarınca; Kurum hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, kamu ihale uzman ve uzman yardımcılarından oluşan meslek personeli ile diğer personel eliyle görülmektedir. Bunlar, sözleşmeli olarak istihdam edilir. Kurum personeli, ücret ile diğer mali ve sosyal haklar dışında 657 sayılı DMK' ya tabidir. Yine; Kurumun görev alanı ile ilgili konularda genel bütçeye dâhil idareler ile katma bütçeli idareler ve KİT'lerde çalışanlar kurumlarının, hâkim ve savcılar ise kendilerinin muvafakati ile Kurumda görevlendirilebilir. Bu personel, kurumlarından maaşsız izinli sayılır ve aylık, ödenek, her türlü zam ve tazminatları ile diğer mali ve sosyal hak ve yardımları Kurumla ilgili arasında imzalanacak

[65] Resmi Gazete, 19.12.2002/ 24968 (Değişik: Resmi Gazete, 13.04.2005/25785)

sözleşme ile belirlenir. İzinli oldukları sürece memuriyetleri ile ilgili özlük hakları devam ettiği gibi, bu süreler terfi ve emekliliklerinde hesaba katılır, terfileri başkaca işleme gerek kalmadan süresinde yapılır. Üniversite öğretim elemanları uzmanlıklarına uyan işler için, 4.11.1981 tarihli ve 2547 sayılı Yüksek Öğretim Kanununun 38. maddesine göre Kurumda görevlendirilebilir. Bu şekilde görevlendirilecek personel sayısı, toplam kadro sayısının %10'unu aşamaz.

Kurum işlevlerinin yerine getirilebilmesi için, Kurumun kadroları dikkate alınarak Kurul kararları doğrultusunda yeterli sayıda personel istihdam edilir. Kamu İhale Kurumu, kuruluşundan bu yana her sene Kamu İhale Uzman Yardımcılığı sınavı yaparak uzman ihtiyacını gidermeye çalışmaktadır. Kamu ihale uzman yardımcılarının mesleğe giriş ve yeterlilik sınavları ile kamu ihale uzman ve uzman yardımcılarının görev, yetki ve sorumluluklarını, çalışma usul ve esasları, 4734 sayılı Kanunun 53. maddesi uyarınca çıkarılan Kamu İhale Uzman Yardımcıları Yarışma ve Yeterlilik Sınavları ile Kamu İhale Uzman ve Yardımcılarının Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ile düzenlenmiştir. [66]

Kurum görevlerinin etkin ve verimli şekilde yerine getirilmesini sağlayacak personelin seçilmesi, eğitilmesi, uluslar arası normlara uygun olarak yetiştirilmesi ve hizmet birimlerinde görevlendirilmesi hususlarını objektif kriterlerle belirlemek gibi bir insan kaynakları politikasına sahip olan Kamu İhale Kurumu; bu politikasını, İnsan Kaynakları Yönetmeliğinin 5. maddesine sayılan temel ilkeleri de gözeterek yerine getirmektedir.

Kurum, her yıl uzman personel ihtiyacını dikkate alarak, en az dört yıllık eğitim veren hukuk, iktisat, siyasal bilgiler, işletme, iktisadi ve idari bilimler, mimarlık ve mühendislik fakültelerinin bölümleri itibariyle her eğitim grubundan kaç uzman yardımcısı alınacağını ve uzman yardımcılığı yarışma sınavının tarihini belirler. Kurum, Kurul tarafından alınan karar doğrultusunda atama yapılması planlanan kadro sayısını, öğrenim koşullarını, test ağırlıklarını, İngilizce, Almanca ve Fransızca dillerinden birinden alınacak asgari yetmiş puanı ve diğer koşulları, ÖSYM

[66] Resmi Gazete, 19.12.2002/ 24968

Başkanlığına KPSS kılavuzunda yer almak üzere bildirir. Kurulca belirlenecek KPSS puan tür ve/veya türlerinden, taban puan ve üzeri alanlar için yazılı ve sözlü sınavlar duyurulur. Giriş sınavına başvuracak adaylarda aranacak genel ve özel şartlar, sınav konuları, sınav konularına uygulanacak ve sınav puanının tespitinde değerlendirilecek ağırlık oranları, ilk ve son başvuru tarihi, başvuru evrakının temin edileceği yer, başvuru yeri, atama yapılacak kadro sayısı, bölümler itibariyle kaç kişinin alınacağı, sınava girebilmek için gerekli görülen KPSS puan türü ve taban puanı, başvuru esnasında istenecek belgeler ve gerekli görülen bilgileri içeren ilan metni, üniversitelerin mezuniyet dönemleri de dikkate alınarak, başvurunun sona erdiği tarihten en az on beş gün önce, Resmi Gazetede, Türkiye genelinde günlük dağıtımı yapılan en yüksek tiraja sahip ilk beş gazetenin en az ikisinde, Kurumun internet adresinde ve gerekli görülen diğer yerlerde ilan edilir.

Kamu İhale Uzman Yardımcıları Yarışma ve Yeterlilik Sınavları ile Kamu İhale Uzman ve Yardımcılarının Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 7. maddesi uyarınca giriş sınavına başvurmak isteyenlerin aşağıda sayılan genel ve özel şartları taşımaları gerekir. Buna göre; Genel şartlar:1) Türk vatandaşı olmak, 2) Kamu haklarından yasaklı bulunmamak, 3) Taksirli suçlar ve aşağıda sayılan suçlar dışında kalan tecil edilmiş mahkûmiyet hükümleri hariç olmak üzere, ağır hapis veya altı aydan fazla hapis veyahut affa uğramış olsalar bile devletin şahsiyetine karşı işlenen suçlarla, zimmet, ihtilas, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı veya şeref ve haysiyeti kırıcı suçtan veya istimal ve istihlak kaçakçılığı hariç kaçakçılık, resmi ihale ve alım satımlara fesat karıştırma, devlet sırlarını açığa vurma suçlarından dolayı hükümlü bulunmamak, 4) Askerlikle ilişiği bulunmamak; askerlik çağına gelmemiş veya askerlik çağına gelmiş ise muvazzaf askerlik hizmetini yapmış sağlık nedenleri dışında muaf tutulmuş yahut erteletmiş veya yedek sınıfa geçirilmiş olmak, (müracaat tarihinde askerliğinin bitmesine iki ay veya daha az kalmış olan adaylar da bu durumlarını belgelendirmeleri kaydıyla başvurabilirler. 5) 18 yaşını tamamlamış olmak,6) Görevini devamlı yapmasına engel olabilecek vücut veya akıl hastalığı veya vücut sakatlığı ile özürlü bulunmamak olarak sıralanmıştır.

Özel şartlar ise; 1) En az dört yıllık lisans eğitimi veren hukuk, iktisat, siyasal bilgiler, işletme, iktisadi ve idari bilimler, mimarlık ve mühendislik fakülteleri ile bunlara denkliği yetkili makamlarca kabul edilen, yurt dışındaki yüksek öğretim kurumlarından mezun olmak, 2) Sınavın yapıldığı yılın Ocak ayının ilk günü itibarıyla otuz yaşını doldurmamış olmak, 3) Kurumun belirlediği KPSS puan türünden başvuru ilanında belirtilen taban puan ve üzeri puanı almış olmak, [67] 4) Uzman yardımcılığı giriş sınavında iki defadan fazla başarısız olmamak olarak belirtilmiştir.

Bu doğrultuda belirtilen şartlar, istenen belgeler ve yayımlanan ilan doğrultusunda yapılan başvurular, İnsan Kaynakları Dairesi Başkanlığı tarafından incelenir; uygun başvurulara ilişkin bir tutanak düzenlenir. Giriş sınavına katılmayı hak eden adayların isimleri ve KPSS no ile puanlarına dayanılarak oluşturulan listeler, ÖSYM Başkanlığına sunulur.

KİK Uzman Yardımcılığına giriş sınavı iki aşamadan oluşur. İlki yazılı ikinci sözlü sınav olmak üzere adaylar iki sınava tabi tutulur. Yazılı sınavda; adaylar arasından alan bilgisinde en başarılı olanlar belirlenir. Bu sınav, mezuniyet durumları göz önünde bulundurularak mühendislik ve mimarlık ile sosyal bilimler dallarında olmak üzere iki ayrı uzmanlık alan bilgisi konularında ÖSYM Başkanlığı tarafından yapılır. Soruların hazırlanması, notlandırılması ve cevapların değerlendirilmesi, yüz tam puan üzerinden en az yetmiş almış olmak koşuluyla yazılı sınavı kazananların belirlenmesi ve sonuçların adaylara duyurulması işlemlerinin hepsi ÖSYM Başkanlığınca yapılır. Yazılı sınavdan en az yetmiş puan almış olmak koşuluyla en yüksek puan alan adaydan itibaren, eğitim durumları itibariyle ilan edilen boş kadro sayısının iki katı kadar aday sözlü sınava girmeye hak kazanır. Sözlü sınava girmeye hak kazananlar, ÖSYM Başkanlığınca hazırlanacak listeler halinde; ad- soyad ve puanları ile Kuruma bildirilir. Sözlü sınava çağrılacak adaylara sözlü sınavın yeri ve

[67] Bu şart, uluslar arası düzeyde teorik ve pratik gelişmelerin son derece dinamik olduğu ihale uygulamalarında yerinde bir düzenlemedir. Bu şartlara ilave olarak; kamu ihale uzman yardımcısı olmak isteyen kimselerde az da olsa ulusal ve uluslar arası ihale literatürü, mevzuatı ve uygulaması konularında bilgi birikimi ve deneyiminin aranması yerinde olacaktır. Bu doğrultuda bir düzenlemeye gidilmesi, uzman yardımcılarının ileri de bahsedileceği üzere aldıkları eğitim esnasında da yararlı olacak bir gelişme olabilir. SEZER, Yasin, a.g.m, s. 73

zamanı yazılı olarak ve/veya gerektiğinde diğer iletişim vasıtaları kullanılarak sınav sonuçlarının ilanından on beş gün içerisinde duyurulur.

Kurum tarafından gerçekleştirecek sözlü sınav için giriş sınavı komisyonu tespit edilir. Bu komisyon; Başkanın görevlendireceği Başkan Yardımcısının başkanlığında, Başkan Yardımcıları, Baş Hukuk Danışmanı ve Daire Başkanları arasından Kurul Kararı ile belirlenecek dört üye olmak üzere beş kişiden müteşekkil olur. Sözlü sınavda; adayların yazılı sınav konularına ile birlikte Kurumun hizmetlerinin ve uzmanlığının da gerektirdiği kişisel niteliklere ve yeteneklere sahip olup olmadıklarına bakılır. Bu niteliklerin tespitinde İnsan Kaynakları Dairesi Başkanlığı tarafından hazırlanan değerlendirme formu kullanılır, bu formu sınav jürisi ayrı ayrı not vermek için kullanır. Daha sonra verilen notlar, toplanır ve aritmetik ortalaması alınmak suretiyle adaya ilişkin sözlü sınav notu belirlenmiş olur. Sınav sonuçları, bir tutanakla tespit edilir ve sözlü sınavda başarılı olmak için en az yetmiş puan almak gereklidir. Komisyon, sözlü sınavı kazananların yazılı ve sözlü sınavlarının ortalamasını alarak adayların öğrenim dalları itibariyle giriş sınavı notunu belirler. Bu not ile en yüksek puandan itibaren atama yapılarak başarı sırasına göre kadro sayısı kadar aday tespit edilir. Yedek liste düzenlenmez. Bu sonuçlar, tutanakla tespit edildikten sonra Kurulun onayına sunulur ve Kurul tarafından onaylanan sonuçlar usulüne uygun şekilde duyurulur. Giriş sınavını kazanan adayların, sınav sonuçlarının ilanından itibaren bir ay içerisinde uzman yardımcısı kadrolarına atamaları yapılarak göreve başlamaları sağlanır.

Bu şekilde Kuruma atanan uzman yardımcıları, Kamu İhale Uzman Yardımcıları Yarışma ve Yeterlilik Sınavları ile Kamu İhale Uzman ve Yardımcılarının Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 20.maddesinde düzenlenen ilkeler doğrultusunda; yetiştirilir. Uzman yardımcılarının yetiştirilmesi, üç dönemi kapsamaktadır. Birinci dönemde; uzman yardımcıları, Eğitim Dairesi Başkanlığı ve İnsan Kaynakları Dairesi Başkanlığı tarafından hazırlanan ve İnsan Kaynakları Yönetmeliği çerçevesinde yürütülen eğitime tabi tutulurlar. Bu eğitim, mesleğin gerektirdiği temel bilgilerin kazandırılmasını kapsar. İlk dönem çalışmalarını tamamlayan uzman yardımcıları, ikinci dönem eğitim çalışmalarına

geçerler. Bu dönemde; uzman yardımcılarının grevlerine ilişkin inceleme, araştırma, yazışma ve raporlama teknikleri konusunda bilgi ve becerilerini artıracak çalışmalara ağırlık verilir. Üçüncü dönem çalışmaları ise tez hazırlama, inceleme ve araştırma faaliyetlerini kapsar. Bu aşamaya gelen uzman yardımcıları, Kurumun görev sahası ile ilgili olarak Başkanın onayı ile bir tez konusu seçerler. Bunlara Kurumun içinden veya dışından bir tez danışmanı atanır, verilen süre dâhilinde tez danışmanı ile yürütülen tez çalışması, bitirilince İnsan Kaynakları Daire Başkanlığına teslim edilir. Bu doğrultuda, belirtilen esas ve usullerle yeterlilik sınav komisyonu toplanır, uzman yardımcısı tezini komisyon önünde savunur. Bu savunma sonucunda tezin başarılı ya da başarısız olduğuna karar verilir. Başarısız tez veren ya da tezi yeterli bulunmayanlara bir düzeltme zamanı verilir.

Tezi yeterli bulunan, uzman yardımcısı olarak adaylıkta geçen süre dâhil en az üç yıl çalışmış olan, her yıl olumlu sicil almış olan, katıldığı staj ve eğitim faaliyetlerini başarıyla tamamlayan, KPDS, Test Of English as a Foreing Language (TOEFL) veya International English Language Testing System (IELTS) sınavlarından İngilizce, Fransızca veya Almanca dillerinin birinden en az yetmiş puan almış olan uzman yardımcıları, yeterlilik sınavına girmeye hak kazanırlar. Tez savunmasının ardından bir gün sonra Kurumun görev alanına giren konularda sözlü sınava tabi tutulurlar. Yeterlilik sınavı komisyonu tarafından değerlendirerek yetmiş üstünde puan alan uzman yardımcıları başarılı sayılır, altında alanlar ise başarısız sayılırlar. Yeterlilik sınavında başarılı olan uzman yardımcıları, Kurul kararı ile uygun uzman kadrolarına atanırlar.

Kamu ihale uzmanlığı yeterlilik sınavına girmeye hak kazanamayanlar ile bu sınavda başarılı olamayanların Kurumda durumlarına uygun başka bir göreve atamaları yapılır. İlk düzenlemede; ‘Kurumla ilişikleri kesilir’ şeklinde bir hüküm bulunurken, 4761 sayılı Kanunla yapılan değişiklik neticesinde, kamu ihale uzman yardımcılığı sınavını kazanarak, uzman yardımcılığına atanan ancak yeterliliği alamadığı için uzman olamayanların memuriyet haklarının devam ettiği göz önüne alınarak bu kişilerin Kurumda uygun kadrolara atanmaları öngörülmüştür.

3.3.2. Kurum Personelinin Hak, Ödev ve Sorumlulukları

Meslek personeli ve diğer personel, görevlerini ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde bilimsel esas ve yöntemleri kullanarak, Kurumun ilke ve stratejilerine uygun olarak yerine getirirler.

Kurumun meslek personelini oluşturan kamu ihale uzman ve uzman yardımcılarının; kamu ihalelerinin başlangıcından sözleşmenin imzalanmasına kadar olan süre içerisinde, 4734 sayılı Kanun kapsamındaki ihalelere ilişkin işlemlerin Kanun ve diğer ilgili mevzuat hükümlerine uygun olmadığına dair Kuruma intikal eden her türlü şikâyet, ihbar ve iddiaları usul ve esastan incelemek, bu konularda her türlü bilgi ve belgeyi içeren raporlar düzenlemek ve konuyu sonuçlandırmak; kamu ihaleleri konusundaki uygulamayı yönlendirmek ve geliştirmek amacıyla standart ihale dokümanlarının, tip sözleşmelerin, yönetmeliklerin, tebliğlerin, fiyat farkları ile ilanlara ilişkin esas ve usullerin ve her türlü düzenleyici işlemlerin hazırlık çalışmasını yapmak; kamu ihalelerine ilişkin Kuruma intikal eden şikâyetin açıkça 4734 sayılı Kanuna ve ilgili diğer mevzuata aykırı olması veya ihale sürecinin devam etmesi ile yapım müteahhidi, tedarikçi, hizmet sunucusu, kamu, idare veya diğer isteklilerin telafisi güç ya da imkânsız zararlarının doğma olasılığının bulunması durumlarında, kesin karar verilinceye kadar ihale sürecinin durdurulması ile ilgili hususlar konusunda inceleme ve araştırma yapmak; Kuruma intikal eden kamu ihaleleri ile ilgili şikâyet, ihbar ve iddialar hakkında Kurul tarafından verilen kararların taslağını hukuki gerekçeleri ile birlikte hazırlamak; Kurul incelemesine giren, kamu ihalelerinde suç unsuru bulunması halinde yasal işlem yapılabilmesi için durumu yetkili makamlara iletilmek üzere amirlerine bildirmek; 4734 sayılı Kanun ve ilgili mevzuat hükümlerine aykırılık bulunduğuna dair Kurumca gerekli görülen iddiaları incelemek ve bu konuda rapor düzenlemek; kamu ihale mevzuatının uygulanmasına yönelik gerçek ve tüzel kişilere, kamu kurum ve kuruluşları ile ilgililere verilecek eğitim çalışmalarında görev almak; Kurumun görev alanına ilişkin olarak, ulusal ve AB gibi uluslararası kuruluşlarla uyum çalışmalarını ve ilgili birimlerle koordinasyon sağlanmasına ilişkin işlemleri yürütmek, düzenlemelerde, istişarelerde bulunmak, ulusal ve uluslararası alandaki gelişmeleri takip etmek;

Kurumun görev alanına giren ve kamu ihalelerini doğrudan veya dolaylı olarak etkileyebilecek konuları izlemek, araştırmak ve analiz etmek, kurumsal stratejinin planlanmasına ve güncelleştirilmesine yönelik çalışmalar yapmak; yapılan ihaleler ve sözleşmelerle ilgili konular itibarıyla istatistikler oluşturmak ve yayımlamak ile haklarında ihaleye katılmaktan yasaklama kararı verilenlerin sicillerini tutmak; yerli isteklilerin yabancı ülkelerde açılan ihalelere katılımlarında karşılaştıkları engellemeleri izlemek, araştırmak ve gerekli önlemlerin alınması konusunda önerilerde bulunmak ve Kurum tarafından verilecek diğer görevleri yerine getirmek olarak sıralanan görevleri bulunmaktadır.

Kamu ihale uzman ve uzman yardımcıları, kendilerine verilen bu görevleri yerine getirirken; 4734 ve 4735 sayılı Kanunlar ve ilgili diğer mevzuatın Kuruma görev veren hükümlerinin uygulanmasını sağlamaya; görevlerini yerine getirirken resmi ve özel bütün kurum, kuruluşlardan ve kişilerden belge, bilgi ve görüş istemeye; 4734 sayılı Kanun kapsamına dâhil kurum ve kuruluşlarda Kurumun görev alanına giren konularda araştırma ve inceleme yapmaya, uygulamayı takip ve denetlemeye, bu maksatla her türlü evrakın tetkikine yetkilidirler. Uzman ve uzman yardımcılarının görevlerini yerine getirmeleri sırasında gerçek kişiler ile kamu ve özel bütün kurum ve kuruluşlardan talep ettikleri belge, bilgi ve görüşlerin gizli dahi olsa istenilen süre içinde verilmesi zorunludur.

Kurum personeli, yürürlülükte bulunan kanun, tüzük, yönetmelik hükümlerinin kendiler hakkında aynen uygulanmasını isteyebilir; Kurumla ilgili resmi ve şahsi işlemlerinden dolayı müracaat, amirleri veya Kurum tarafından kendilerine uygulanan idari eylem ve işlemlerden dolayı şikâyet ve dava açma hakkına sahiptir. Kurum personeli, 657 sayılı DMK' da gösterilen süre ve şartlarda mazeret ve yıllık izin kullanır. İzinsiz veya Kurumca kabul edilen mazereti olmaksızın görevini on gün süreyle kesintisiz terk eden personel, yazılı müracaat şart aranmaksızın çekilmiş sayılır.

Kurumda görevli olan meslek personeli ve diğer personel; Kurum menfaatini korumak, mevzuatla belirlenen esaslara uymak, verilen görevleri dikkat ve itina ile yerine getirmek ve 657 sayılı DMK' da Devlet memurları için verilen ödev ve

sorumlulukları yapmakla yükümlü ve amirlerine karşı sorumludur. Kamu İhale Kurumu İnsan Kaynakları Yönetmeliğinin 12. maddesinde Kurumda görevli personelin ödevleri aşağıdaki gibi sıralanmıştır.

Görevi ile ilgili mevzuatı, Kurum organlarının kararlarını ve mesleki bilgi, usul ve teamülleri bilmek, onlara uymak ve gereği gibi uygulamak; amirin verdiği talimatları eksiksiz yerine getirmek, amirden aldığı talimatın mevzuata ve diğer esaslara veya yetkili organların kararlarına aykırı olması durumda bu aykırılığı emri veren amire bildirmek, amir talimatında ısrar eder ve yazılı olarak tekrarlarsa talimatı yerine getirerek bu durumu bir üst makama bildirmek; Kurumun yetkili organı tarafından belirlenen çalışma saatlerinde görevi başında bulunmak, çalışma saatleri süresince görevi ile ilgili işleri yapmak ve izinsiz olarak görevi başından ayrılmamak; görevine gereken dikkat, disiplin ve özeni göstermek, verimli şekilde çalışmak, Kurumun yararını korumak, maddi ve manevi bakımlardan Kuruma zarar verebilecek her türlü davranıştan kaçınmak; çalıştığı birimin düzeni, görevlerin yürütülmesi ve güvenlik ya da gizliliğin sağlanması amacıyla alınan önlemlere titizlikle uymak; amirleri, iş arkadaşları ve üçüncü şahıslarla olan ilişkilerinde gereken saygı, nezaket ve kolaylığı göstermek; özel hayatında Kurumun itibarına yakışır bir şekilde hareket etmek, kumar, aşırı alkol bağımlılığı gibi kötü ve zararlı alışkanlıklardan uzak durmak; görevi, özlük ve başka hakları ile dilek ve şikâyetlerini yerleşik teamüllere ve usullere uygun bir biçimde yapmak, bu konuda Kurum içinden veya dışından başkalarına tavassutuna ve yardımına başvurmamak; görevi nedeniyle ve/veya yetkisinden yararlanıp iş sahipleri veya diğer şahıslarla ilişki kuramamak, görevini yapmak ve/veya yapmamak suretiyle kendisine maddi veya manevi menfaat sağlamamak, mevzuata aykırı hareket etmemek, kendisine teklif edilen menfaat ve hediyeyi kabul etmeyip durumu gecikmeden amirlerine bildirmek; amirlerini açık ve doğru bir şekilde bilgilendirmek, hiç kimseyi yanıltıcı, eksik ya da yanlış yönlendirme amaçlı bilgi vermemektir.

Kurum personeli; basına bilgi ve demeç veremez. Ancak Kurum çalışmaları ile ilgili olarak Başkanın görevlendireceği personel tarafından kamuoyuna açıklama yapılabilir. Bunun yanında; meslek personeli ve diğer personel; görevlerini yerine

getirirken ilgililere ve üçüncü kişilere ait edindikleri gizli kalması gereken bilgi ve belgeleri bu konuda kanunen yetkili mercilerden başkasına açıklayamaz ve kendilerinin, üçüncü kişilerin yararına kullanamazlar. Bu yükümlülük, görevlerinden ayrılmalarından sonra da devam eder. Yine, 657 sayılı DMK ve diğer ilgili mevzuatla öngörülen kılık ve kıyafet kurallarına uymak ve görev yaptığı hizmet biriminin yerleşim merkezinde ikamet etmek zorundadırlar. Kurumda görevli personel; Türk Ticaret Kanuna göre tacir ve esnaf sayılmalarını gerektirecek bir faaliyette bulunamaz, ticaret ve sanayi müesseselerinde görev alamaz, ticari mümessil ve ticari vekil ve kolektif şirketlerde ortak veya komandite ortak olamaz.

3.3.3. Kurum Personelinin Ücret, Mali ve Sosyal Hakları ile Emeklilik

Kurum personelinin ücret ile diğer mali ve sosyal hakları, 04.07.2001 tarihli 631 sayılı KHK hükümleri çerçevesinde; Kurulun önerisi Maliye Bakanlığı'nın görüşü üzerine Bakanlar Kurulu'nca belirlenecek usul ve esaslar dairesinde Kurul tarafından belirlenmektedir. Personele; kendileriyle yapılan idari hizmet sözleşmelerinde belirlenen miktarlarda ücret, her ayın on beşinde peşin olarak ödenmektedir.

Kurum personeli; 4734 sayılı Kanun, 657 sayılı DMK ve 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu ve bu kanunların öngördüğü yönetmelikler ile sağlanan sosyal güvenliğe ilişkin her türlü haktan yararlanır. Meslek personeli ve diğer personel; Devlet memurlarının mal bildiriminde bulunmalarına ilişkin düzenlemeler çerçevesinde mal beyanında bulunurlar. Geçici görevle başka bir yere gönderilen personele ödenecek yol giderleri ve gündeliklerinin miktarı, ilgili mali yıl Kurum bütçesi ile belirlenmektedir ve bu miktarların, Kurulca çıkarılacak yönerge hükümleri doğrultusunda ödenmesi esastır. Yine; Kurum Başkan ve üyeleri ile Kurum personeline Kamu Konutları Yönetmeliği çerçevesinde Kurul tarafından konut tahsisi yapılmaktadır.

Kurul Başkan ve üyeleri ile Kurum personeline ödenecek harcırah miktarına ilişkin usul ve esaslar Kurul kararı ile belirlenmektedir.

Kurum personeli, Kurul Başkan ve üyeleri gibi 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı hükümlerine tabidir.

3.3.4. Kadro, Unvan ve Sayıları

Kurumda kadroların tespiti, yürütülecek görev ve hizmetler esas alınarak ilgili hizmet birimlerinin görev tanımları ve görev yerlerinin belirlenmesi suretiyle İnsan Kaynakları Daire Başkanlığı teklifi ve Başkanlığın uygun görüşü üzerine, kadrolar Kurul kararı ile tespit olunur.

Kurumun kuruluş aşamasında ihtiyaç duyulacak personelin temin edilebilmesi amacıyla 4761 sayılı Kanunun 19. maddesiyle 4734 sayılı Kanuna eklenen Geçici 6. madde ile kamu ihale uzmanı olarak yapılacak atamaların usul ve esasları belirlenmiş, aynı maddenin son fıkrasında ise Kurumun kamu ihale uzmanı ve uzman yardımcısı dışındaki kadrolarına genel bütçeye dâhil idareler, katma bütçeli idareler, KİT'ler ve bunların bağlı ortaklıkları, özel kanunlarla kurulmuş ve kendilerine kamu görevi verilmiş tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar ile bağımsız bütçeli kuruluşlarda çalışan personelin 31.12.2003 tarihine kadar kendilerinin isteği ile kurumlarının muvafakati ile atanabilecekleri hükme bağlanmıştır. [68]

Kamu İhale Kurumun Teşkilatı ile Kurum Personelinin Mali ve Sosyal Hakları, Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ekinde Kurumda görev alacak personelin unvan ve sayıları belirlenmiştir. [69] Toplam 377 olan Kurum kadrolarına yukarıda belirtilen madde hükmü doğrultusunda 31.12.2005 tarihi itibariyle; kurumlar arası nakil yolu ile 160, görevlendirme şekli ile 19, sınav ile 17, 657 sayılı DMK' nın 92. maddesine göre 2, [70] 657 sayılı DMK' nın 93. maddesine

---

[68] Kamu İhale Kurumu, 2005 Yılı Faaliyet Raporu, Yayın No. 22, Nisan 2006, s. 12

[69] (3) Başkan Yardımcısı, (1) Hukuk Danışmanı, (10) Daire Başkanı, (8) Hukuk Danışmanı, (1) Basın ve Halkla İlişkiler Danışmanı, (10) Kamu İhale Kurumu Müşaviri, (5) Başkanlık Müşaviri, (21) Grup Başkanı, (90) Kamu İhale Uzmanı, (60) Kamu İhale Uzman Yardımcısı, (12) Araştırmacı, (5) Avukat, (3) İstatistikçi, (2) Özel Büro Müdürü, (2) Özel Büro Müdür Yardımcısı, (9) Birim Müdürü, (1) Bilgisayar Mühendisi, (1) Elektrik- Elektronik Mühendisi, (18) Birim Şefi, (5) Çözümleyici, (5) Programcı, (10) Bilgisayar İşletmeni, (2) Tabip, (2) Hemşire, (1) Savunma Uzmanı, (4) Mütercim Tercüman, (2) Tekniker, (2) Teknisyen, (23) İletişim Görevlisi, (40) Büro Görevlisi, (15) Şoför, (2) Kaloriferci, (2) Dağıtıcı.

[70] 657 sayılı DMK 92. maddeye göre; 'İki defadan fazla olmamak üzere memurluktan kendi istekleriyle çekilenlerden veya bu Kanun hükümlerine göre çekilmiş sayılanlardan tekrar memurluğa

göre 1, [71] 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanunu ile 1 kişi olmak üzere 200 personelin ataması yapılmıştır.

19.01.2005 tarih ve 25705 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 'Bazı Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Ait Sağlık Birimlerinin Sağlık Bakanlığına Devredilmesine Dair Kanun uyarınca 2 adet tabip kadrosunun bir tanesi iptal edilmiş ve dolayısıyla toplam kadro sayısı 376'ya düşmüştür. 31.12. 2005 tarihi itibariyle; toplam 376 adet kadronun 200 âdeti dolu, 176 âdeti boş bulunmaktadır. Toplam kadroların %53'ünün dolu ve %47'sinin ise boş olduğu görülmektedir. 200 olan mevcudun ise 124'ü erkek ve 76'sı kadın personelden oluşmaktadır. Toplam personelin eğitim durumlarına bakıldığında ise; %93'ünün üniversite- yüksek okul mezunu olduğu, %18'inin bir ya da birkaç konuda yüksek lisans yaptığı görülmektedir. [72]

3.4. Kamu İhale Kurumu'nun Bütçesi

Ülkemizdeki bağımsız idari otoritelerden biri olan KİK' in mali özerkliğini sağlayan en önemli araç, bütçesidir.

3.4.1. Kurumun Gelirleri

Kamu İhale Kurumunun gelirleri;

1. 4734 sayılı Kanun kapsamında yapılan ihalelere ilişkin düzenlenecek sözleşmelerden bedeli yüz milyar Türk Lirasını (2006 yılı için yüz yetmiş iki bin beş yüz altmış YTL) aşanlar için yükleniciden tahsil edilecek sözleşme bedelinin on

---

dönmek isteyenler, ayrıldıkları sınıfta boş kadro bulunmak ve bu sınıfın niteliklerini taşımak şartıyla ayrıldıkları tarihte almakta oldukları aylık derecesine eşit bir derecenin aynı kademesine veya 71. madde hükümlerine uyulmak suretiyle diğer bir sınıfta eşit derecedeki kadrolara atanabilirler'.

[71] 657 DMK 93. maddeye göre; 'T.C. Emekli Sandığı Kanunu hükümlerine göre emekli olanlardan (5434 sayılı Kanunun 104 üncü maddesine göre emeklilikle ilgili görevlere yeniden atanamayacaklar hariç) sınıfında yazılı nitelikleri taşımakta bulunanlar kanunun 92. maddesi hükümlerine göre kurumlarda boş kadro bulunmak şartıyla yeniden memurluğa alınabilirler'.

[72] Bunlara ilişkin tablo ve grafikler, Ek'tedir. Kamu İhale Kurumu, 2005 Yılı Faaliyet Raporu, s. 13-14- 15

binde beşi (idareler ve noterler bu tutarın yüklenici tarafından Kurum hesaplarına yatırıldığını sözleşmenin imzalanmasında aramak zorundadır) [73]

2. Şikâyette bulunan isteklilerden alınacak yüz elli milyon (2006 Yılı için 256 YTL)

3. Her türlü basılı evrak, form, doküman ve yayınlardan elde edilecek gelirler,

4. Eğitim, kurs faaliyetlerinden elde edilecek gelirler,

5. Gerektiğinde genel bütçeden yapılacak yardımlar,

6. Diğer gelirler.

Kuruma ait gelirler, T.C. Merkez Bankası ve Türk Bankalarının birisinin nezdinde açılacak bir hesapta toplanır. Kurumun hesapları ve bankalar; Kurumun mal ve varlıkları, Devlet malı sayılır, haczedilemez, rehin edilemez. Kurumun mal ve varlıklarına karşı suç işleyen Kurul Başkanı ve üyeleri ile Kurum personeli Devlet memuru gibi cezalandırılır. Kurumun tahsil edilemeyen gelirleri, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre mal sandıklarınca tahsil edilerek bir ay içerisinde Kurum hesaplarına aktarılır. Kurumun hesapları ve bankalar; 15.10.2002 tarih ve 24756 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 2002/1 sayılı tebliğ ve 27.06.2002 tarih ve 24798 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 2002/3 sayılı tebliğ ile belirlenmiş ancak bu tebliğler, yürürlükten kaldırılmıştır. 25.12.2002 tarih ve 24974 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 2002/DK- 15 sayılı Kamu İhale Kurulu Kararı (Kurum Payı Bildirimi) ile KİK banka ve hesapları belirtilmiştir. [74]

---

[73] İlk değişiklikten önce; sadece vize ve tescile tabi sözleşmelerden on binde üç oranında tahsilât söz konusu iken; 4761 sayılı Kanunla hem Kamu İhale Kanunu kapsamında bulunan idarelerin yapmış olduğu tüm sözleşmeler tahsilât kapsamına alınmış ve hem de oran on binde beşe çıkarılarak; hem kapsam genişletilmiş hem de Kurumun geliri yükseltmiştir. Ayrıca parantez içinde ilave edilen hükümle tahsilâtın takibi, kontrol altına alınmıştır. 4964 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle; daha önce tüm sözleşmelerden kesinti yapılmakta iken bu değişiklikle 100 milyar liranın altındaki sözleşmeler kesintiden muaf tutulmuşlardır. Yukarıda da belirttiğimiz üzere, 2006 yılı için bu değer, 172.560 YTL olarak güncellenmiştir.

[74] 1) T.C İş Bankası Başkent Şubesi 4299 30400 627527 numaralı hesabı 2)T.C. Ziraat Bankası Tunalı Hilmi Şubesi 0691 0051 4893 0000 009 numaralı hesabı, 3)Vakıfbank Merkez Şubesi 2062661 numaralı hesabı olarak Kurumun banka ve hesap numaraları belirtilmiştir.

3.4.2. Kurumun Giderleri

Kurumun giderleri; Kurul kararı ile yürürlüğe giren yıllık bütçeye göre yapılır. Kurumun bütçe yılı, takvim yılıdır. Bütçe, bütçe yılının başlamasından önceki otuz gün içinde hazırlanır. Kurumun bütçe uygulama sonuçlarına ilişkin yıllık mali raporu ve bütçe kesin hesabı Bakanlar Kurulu kararı ile ibra edilir.

Geçici 5. maddede Kurumun her türlü giderleri, gelirleri ile karşılanacak aşamaya gelinceye kadar genel bütçeden sağlanacak yardımlardan finanse edileceği söylenmiştir. Bu doğrultuda; kuruluş aşamasında sadece bu dönem için Kurumun, başlangıçta herhangi bir gelire sahip olmaması dolayısıyla her türlü giderleri, geçici süreliğine genel bütçeden finanse edilerek karşılanmıştır.

Kurumun yıllık bütçesini, gelir ve gider hesabını ve Kurumun yıllık raporunu hazırlatarak Kurula sunmak, Kurum Başkanının görevidir. Kurum bütçesi, Kurulda görüşülerek karara bağlanır. Bütçenin uygulanmasını, gelirlerin toplanmasını ve harcamaların yapılmasını Kurul sağlar.

3.4.3. Kurumun Mali Denetimi

Kurum, 4734 sayılı Kanunun 53. maddesi hükümlerine göre; kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip bulunan bir kuruluş olup, Kurumun yıllık hesapları ile gelir ve harcamalarına ilişkin iş ve işlemleri, Sayıştay denetimine tabidir.

Daha önceki bölümlerde bahsettiğimiz üzere; ülkemizde bağımsız idari otoritelerin denetimi konusunda bir karmaşa yaşanmıştır. 4743 sayılı Kanunun 7. maddesi ile getirilen denetim şekli, Anayasa aykırılığı doğrultusunda Anayasa Mahkemesi tarafından 25.06.2002 tarihli ve 2002/58 sayılı karar, 2002/31 sayılı esas sayılı karar ile iptal edilmiştir. Ancak söz konusu iptal kararının Resmi Gazetede uzun süre yayımlanmaması, bağımsız idari otoritelerin mali denetimi konusunu

karmaşıklaştırmıştır. 2003 yılında kabul edilip yürürlüğe giren Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile bu kurumlara Sayıştay denetimi öngörülmüş; bu Kanunun Geçici 10. maddesinde ise ilk kez Sayıştay denetimine tabi tutulan bağımsız idari otoritelerin 31.12.2005 tarihine kadar olan işlemlerinin dış denetiminin kanunlarında yer aldığı gibi yapılmasına karar verilmiştir. Bu durumun 01.01.2006 tarihinden itibaren hüküm ifade edeceği öngörülmüştür.

4743 sayılı Kanunun 7. maddesinin birinci, üçüncü ve dördüncü fıkralarının iptal edilmesine ilişkin Anayasa Mahkemesi kararı da 14.03.2006 tarihli Resmi Gazetede yayınlanmıştır. Bu doğrultuda, bağımsız idari otoritelerin mali denetiminin Sayıştay tarafından yapılmasına bir mani kalmamıştır.

Kamu İhale Kurumu, 4734 sayılı Kanunun 53. maddesinde yer alan son fıkrada belirtildiği üzere, kurulduğu günden itibaren Sayıştay denetimine tabi olan bir bağımsız idari otoritedir. 4743 sayılı Kanunun getirmiş olduğu denetim şekli ile mali denetimi gerçekleştirilmemiştir. Zaten 4734 sayılı Kanunun 66. maddesinde de bu kanun hükümlerine ilişkin değişikliklerin ancak bu Kanuna hüküm eklemek veya bu Kanunda değişiklik yapmak suretiyle gerçekleşeceği hükme bağlanmıştır. Nitekim 4734 sayılı Kanunda, iptal edilen 4743 sayılı Kanunun öngördüğü denetim şekline ilişkin bir değişiklik yapılmamıştır. Bu doğrultuda; Sayıştay'ın da bu yöndeki görüşü ile 4743 sayılı Kanunun uygulandığı dönem içinde Kamu İhale Kurumunu kapsamadığı açıktır. Kamu İhale Kanununun 53. maddesinin son fıkrasında belirtildiği üzere, kurumun mali yönden denetim yetkisi, kuruluşundan bu yana Sayıştay' a aittir. Bugün de Anayasanın öngördüğü denetim şekline de uygun olarak Sayıştay tarafından gerçekleştirilmeye devam edilmektedir.

Yine; Kurumun gelirlerinin, harcamalarının ve bunlara ilişkin olarak yapılan iş ve işlemlerin şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri çerçevesinde Kurumun tüm faaliyet raporlarında açık açık gösterildiğini görmek mümkündür. [75]

[75] Bkz. Kamu İhale Kurumu 2003 Yılı Faaliyet Raporu, s. 16, Kamu İhale Kurumu 2004 Yılı Faaliyet Raporu, s. 19, Kamu İhale Kurumu 2005 Yılı Faaliyet Raporu, s. 16

3.4.4. Kurumun Faaliyet Denetimi

Bilindiği üzere; 4743 sayılı Kanun ile bağımsız idari otoritelerin faaliyetleri hakkında yıllık rapor hazırlamaları, bu raporu her yılın Mayıs ayı sonuna kadar Bakanlar Kuruluna sunmaları ve faaliyetlerine ilişkin olarak T.B.M.M Plan ve Bütçe Komisyonunu bilgilendirmeleri hükme bağlanmıştır. Yine; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda da performans denetimi ile ilgili maddelere yer verilmiştir.

Ülkemizdeki diğer bağımsız idari otoriteler gibi, üzerinde açıkça tanımlanmış bir vesayet yetkisi bulunmayan KİK; kuruluşundan bu yana her yıl faaliyet raporlarını hazırlamış ve bu doğrultuda hem Bakanlar Kurulu ve T.B.M.M Plan ve Bütçe Komisyonunu hem de kamuoyunu yaptığı iş ve işlemler noktasında bilgilendirmiştir. Belirtmek de fayda vardır ki; 4734 sayılı Kanunda faaliyet denetimi ve faaliyet raporlarının hazırlanmasına ilişkin açık bir düzenleneme bulunmamaktadır. Kurumun web sayfasında; hazırlanmış olan 2002, 2003, 2004 ve 2005 yılı faaliyet raporlarına ulaşmak mümkündür.

4. KAMU İHALE KURUMU'NUN GÖREV ve YETKİLERİ

KİK; ülkemizde genel düzenleyici bir bağımsız idari otorite olarak kamu alımları konusunda regülasyon işlevini yerine getirmekle görevlidir.

4.1. Kurumun Genel Olarak Görev ve Yetkileri

4734 sayılı Kamu İhale Kanunun 53. maddesinin (b) fıkrasında Kurumun genel olarak görev ve yetkileri aşağıdaki gibi düzenlenmiştir.

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

2. Bu Kanun ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununa ilişkin bütün mevzuatı, standart ihale dokümanlarını ve tip sözleşmeleri hazırlamak, geliştirmek ve uygulamayı yönlendirmek,
3. İhale mevzuatı ile ilgili eğitim vermek, ulusal ve uluslar arası koordinasyonu sağlamak,
4. Yapılan ihaleler ve sözleşmelerle ilgili Kurum tarafından belirtilen şeklide bilgi toplamak, adet, tutar ve diğer konular itibariyle istatistikler oluşturmak ve yayımlamak,
5. Haklarında ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verilenlerin sicillerini tutmak,
6. Araştırma ve geliştirme faaliyetlerinde bulunmak
7. İhale ilanları ile ilgili esas ve usulleri düzenlemek, basılı veya elektronik ortamda Kamu İhale Bülteni yayımlamak,
8. Yerli isteklilerin, yabancı ülkelerde açılan ihalelere katılmalarına engel olunduğunun tespit edilmesi halinde bu uygulamanın yapıldığı ülkenin isteklilerinin de bu Kanun kapsamında yapılan ihalelere katılmalarının önlenmesine yönelik tedbirlerin alınmasını ve gerekli düzenlemelerin yapılmasını sağlamak üzere Bakanlar Kurulu'na teklifte bulunmaktır.

Kurum, gerekli gördüğü takdirde Kanun ve ilgili mevzuat hükümlerine aykırılık bulunduğuna ilişkin iddiaları inceler ve sonuçlandırır. Kurum, görevlerinin yerine getirilmesinde resmi ve özel bütün kurum, kuruluş ve kişilerden belge, bilgi ve görüş isteyebilir. Belge, bilgi ve görüşlerin istenilen süre içersinde verilmesi esastır.

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

4.2. Düzenleme Yapma Görevi

KİK; 4734 ve 4735 sayılı Kanunların uygulanmasına ilişkin olarak ikincil mevzuatın, standart ihale dokümanlarının ve tip sözleşmelerin hazırlanmasından sorumludur. Bu doğrultuda; KİK, kamu alımları konusunda ülke genelinde uygulamayı yönlendirme ve koordinasyonu sağlama görevlerini üstlenmiştir.

4734 ve 4735 sayılı Kanunlar ile bilindiği üzere; kamu ihale sistemi kökten değişmiş, eski sistemin yerini yeni bir ihale sistemi almıştır. Bu yüzden; yeni sistemi öğrenmek ve uygulamaya koymak için bir hazırlık süreci geçirilmiştir. Bu itibarla; 22.01.2002 tarihinde yayımlanan Kanunların yaklaşık bir yıl sonra yürürlüğe girmesi öngörülmüş, böylece uygulayıcılara gerekli tüm hazırlıklar için yeteri kadar süre tanınmıştır. Özellikle; bu süreçte KİK çok önemli görevler üstlenmiştir. Ulusal deneyimler ve uluslar arası düzenlemeler göz önünde bulundurularak; DB ve AB'nin ihale mevzuatının hazırlanması amacıyla tahsis ettiği fonlar kullanılarak konusunda uzman yerli ve yabancı danışmanlar ile Kurumun uzman personeli arasında yapılan işbirliği ve sivil toplum örgütlerinden alınan destekler ile ikincil mevzuat çalışmaları gerçekleştirilmiştir. Bu hazırlık sürecinde; yapılan çalışmalar kurum ve kuruluşların görüşlerine resmi yazılarla ve kurum web sayfasında duyurulmak suretiyle açılmış ve görüşlerin bildirilmesi istenmiştir. Görüş ve öneriler de dikkate alınarak tüm ikincil mevzuat çalışmalarına son şekli verilmiştir. [76] Böylece; 4734 sayılı Kanunun geçici maddelerinde öngörüldüğü üzere; ikincil mevzuat, uygulama yönetmelikleri, standart ihale dokümanları, idari şartnameler 20.11.2002 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe konulmuştur. [77]

4734 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesinden sonra da uygulamayı yönlendirmek için Kurum tarafından yönetmelikler ve tebliğler çıkarılmakta ve Kurul tarafından da düzenleyici birçok karar alınmaktadır. Ekonomik ve teknolojik gelişmelerin son derece hızlı olduğu çağımızda kamu alımları gibi önemli bir alanı yönlendirerek gelişmelere uygun düzenlemelerin yasal çerçevede yapılmasını

[76] ERDEM, Hayreddin, a.g.m, s. 189
[77] ŞİMŞEK, Arif, '4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve Bilişim Sektörü I' a.g.m, s. 3

sağlayacak dinamik bir yapının ortaya çıkmasında KİK' in düzenleme yapma faaliyetleri son derece büyük önem taşımaktadır. Kurumun düzenleme yapma yetkisi; ihale uygulamalarının tüm ülke genelinde doğru gerçekleştirilmesi, sistemin geliştirilmesi ile birlikte düşünüldüğünde kamu yararı açısından çok değerlidir. Kurum kuruluna kadar var olan çok başlılık ve görev/yetki/sorumluluk karmaşası, kamu ihale sisteminden sorumlu tek bir birimin bulunmayışı, yapılan düzenlemelerin de çeşitlenmesine neden olmuş, bütün bu farklılaşmalar sonucunda kamu yararının korunması ve kamu kaynaklarının verimli kullanılmasını engeller hale getirmiştir. Kamu alımlarında düzenleyici ve denetleyici olarak görev üstlenen KİK' in Türk idari yapısına kazandırılmasıyla ihale uygulamalarında ülke genelinde bütünlük-standardizasyon sağlanmış ve bu sorunlar da aşılmıştır.[78]

2002 yılından bu yana KİK' in düzenleme görevine istinaden sürdürdüğü çalışmaları, her yıl yayınladığı faaliyet raporlarında ayrıntılarıyla görmek mümkündür.

Uygulamayı yönlendirme görevi kapsamında; Kanun kapsamında bulunan kurum ve kuruluşlar tarafından 4734 sayılı Kanunun uygulanmasına yönelik olarak ortaya çıkan tereddütlerin giderilmesi ve Kanunda belirtilen esas, usul ve işlemlerin doğru olarak uygulanması konusunda Kamu İhale Kurulu tarafından 2005 yılında 90 adet yönetsel, 260 adet düzenleyici karar alınmış bulunmaktadır. [79] Kurum tarafından; yıllar içinde çıkarılan ikincil mevzuatın adı, karar tarihi ve sayısı ile konuları tüm faaliyet raporlarında tek tek sıralanmıştır. 2005 yılı itibariyle Kurumun yürüttüğü düzenleme faaliyeti sonucunda çıkarılan ikincil mevzuata da faaliyet raporunda listelenerek yer verilmiştir. [80]

---

[78] ERDEM, Hayreddin, a.g.m, s. 188

[79] Kamu İhale Kurumu, 2005 Yılı Faaliyet Raporu, a.g.e s. 11

[80] Bakanlar Kurulu Kararları: 4734 sayılı Kamu İhale Kanununa Göre İhalesi Yapılacak Olan Mal Alımlarına İlişkin Fiyat Farkı Hesabında Uygulanacak Esaslarda Değişiklik Yapılmasına Dair Esaslar, Yönetmelikler: Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, Yapım İşleri Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, Kamu İhale Kurumu Sicil Amirleri Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, Kamu İhale Kurumu Disiplin Amirleri Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, Kamu İhale Kurumu İnsan Kaynakları Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, Mal Alımları

Yine, Kurumun düzenleme faaliyeti içinde kalan bir diğer konu da eşik değerlerin güncellenmesidir. Tezimizin konusu dışında kalan spesifik ihale sürecini ilgilendiren bu konuda kısaca bahsetmek faydalı olacaktır.

Eşik Değer uygulaması, yeni kanun ile getirilen en önemli yeniliklerden biridir. 4734 sayılı Kanuna tabi ihalelerin uluslar arası katılımcılara açılıp açılmaması hususunda, ilan süreleri ve kuralların tespitinde esas alınmak üzere belirlenen parasal limitler eşik değer olarak adlandırılmaktadır. [81] Kanunun 67. maddesine göre; eşik değerlerler ve parasal limitler, bir önceki yılın toptan eşya fiyatları endeksi esas alınarak her yıl 1 Şubat tarihinden geçerli olmak üzere KİK tarafından güncellenmekte ve Resmi Gazetede yayımlanmaktadır. Bu güncelleme işlemi, faaliyet raporlarında da gösterildiği üzere KİK' in düzenleme faaliyetleri arasında yer almaktadır.

4.3. Denetim Görevi

4734 sayılı Kanunun kuşkusuz getirdiği en büyük yenilik, kamu alımlarının denetimi ile görevli özel bir birimin kurulması ve şikâyet mekanizmasının oluşturulmasıdır. Bu kanun hükümleri ve kapsamı doğrultusunda yapılacak idari başvurular; şikâyet, itirazen şikâyet ve iddiaların incelenmesi şeklinde gerçekleşmektedir.

Denetim Muayene ve Kabul İşlemlerine Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, Danışmanlık Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, İhalelere Karşı Yapılacak İdari Başvurulara Ait Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, Yapım İşleri İhaleleri Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, Tebliğler: 2004 Yılı Kamu İhale Genel Tebliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ, Eşik Değerlerler ve Parasal Limitlerin Güncellenmesine İlişkin Tebliğ, Kamu İhale Tebliği, İhalelere Karşı Yapılacak İdari Başvurulara Ait Tebliğ, Kamu İhale Genel Tebliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ, Yapım İşlerinde İş Deneyiminde Değerlendirilecek Benzer İşlere Dair Tebliğ ve Kamu İhale Duyuruları sayılmaktadır.

[81] TURGUTER, Necip ve TOKMAKLI, Cafer, a.g.e, s. 102

4.3.1. Şikâyetlerin İncelenmesi ve Karara Bağlanması

4734 sayılı Kanunun 54. maddesinde; 'İdareler [82] ve ihale komisyonları, [83] ihalelerin bu Kanunda belirtilen esas ve usullere uygun olarak yapılması hususunda yapım müteahhidi,[84] tedarikçi [85] veya hizmet sunucusuna[86] karşı da sorumludur. Bu sorumlulukların ihlali sonucunda bir hak kaybına veya zarara uğradığını veya zarara uğramasının muhtemel olduğunu iddia eden yapım müteahhidi, tedarikçi veya hizmet sunucusu aşağıda belirtilen aşamaları takip ederek yazılı şikâyet suretiyle inceleme talebinde bulunabilir' denmekte ve ardından şikâyet mekanizması ile ilgili aşamalara ilişkin bilgiler verilmektedir.

KİK, 4734 sayılı Kanunun 01.01.2003 itibariyle yürürlüğe girmesi ile birlikte; Kanun kapsamındaki idareler tarafından yapılan ihalelerde mevzuata uygunluğun sağlanması amacıyla; ihale sürecinde aday, istekli ve istekli olabileceklerin yapacakları şikâyet başvuruları ve diğer hukuka aykırılık iddialarıyla ilgili olarak yapılan şikâyetleri inceleyerek karara bağlanması görevi üstlenmiştir. [87]

Şikâyet başvuruları üzerine KİK ve idareler tarafından yapılan inceleme ve denetlemeler, 04.08.2005 tarih ve 25896 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan yönetmelik ile değişik 24.05.2004 tarih ve 25471 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 'İhalelere Karşı Yapılacak İdari Başvurulara Ait Yönetmelik' kapsamında gerçekleştirmektedir.

---

[82] İhaleyi yapan bu Kanun kapsamındaki kurum ve kuruluşlar.

[83] İhale yetkilisi, biri başkan ve ikisinin ihale konusu işin uzmanı olması şartıyla ilgili idare personelinden en az dört kişinin ve muhasebe ile mali işlerden sorumlu bir personelin katılımıyla kurulacak en az beş ve tek sayıda kişiden oluşan komisyondur. Yedek üyeler de komisyona dâhil edilir. Komisyon eksiksiz toplanır ve çoğunlukla karar alır, çekimser oy kullanılamaz ve komisyon başkan ve üyeleri, oy- kararlarından dolayı sorumludurlar.

[84] Yapım işi ihalense teklif veren gerçek veya tüzel kişiler veya bunların kurduğu ortak girişimler (ihaleye katılmak üzere birden fazla gerçek ve tüzel kişinin aralarında yaptıkları anlaşma ile oluşturulan iş ortaklığı veya konsorsiyumlar).

[85] Mal alımı ihalesine teklif veren gerçek veya tüzel kişiler veya bunların kurdukları ortak girişimler.

[86] Hizmet alımı ihalesine teklif veren gerçek veya tüzel kişiler veya bunların kurdukları ortak girişimler.

[87] Kamu İhale Kurumu, 2005 Yılı Faaliyet Raporu, a.g.e, s. 10

İlgili yönetmeliğin 4. maddesinde; ihale işlemlerine karşı yapılacak başvurular; şikâyet, itirazen şikâyet ve iddiaların incelenmesi olarak sayılmıştır. Şikâyet; ihale süreci içindeki işlem ve eylemlerle ilgili olarak, aday, istekli veya istekli olabilecekler tarafından idareye yapılan başvurular; itirazen şikâyet; ihale sürecinde idareye yapılan başvuru üzerine alınan kararlara karşı idareye şikâyet yoluna başvuran veya diğer aday ve istekli veya istekli olabilecekler tarafından yapılan, süresi içinde karar alınmaması halinde ise idareye şikâyet yoluna başvuran tarafından KİK' e itirazen yapılan şikâyet başvuruları; iddiaların incelenmesi ise idarelerce yapılan ihalelerde 4734 sayılı Kanun ve ilgili mevzuat hükümlerine aykırılık bulunduğu iddialarıyla KİK 'e ulaşan başvurular olarak açıklanmıştır.

Bu doğrultuda; idari başvuruları öncelikle Kanunda ve ilgili yönetmelikte yer aldığı üzere; iki aşamada incelemek gerekir: İdareye yapılacak idari başvurular ve KİK' e yapılacak idari itirazı başvurular

4.3.1.1.İdareye Şikâyet Başvurusu

Kamu alımlarına ilişkin şikâyet başvurusu, öncelikle ihaleyi yapan idareye yapılır. Şikâyet başvurusu yapmaya yetkili olan kimseler; ilgili yönetmelikte istekliler, adaylar ve istekli olabilecekler olarak sayılmaktadır. [88] Şikâyet başvurusunda bulunmaya yetkili olanlar; her konuda başvuruda bulunamazlar. Yönetmeliğe göre; adaylar ve istekliler, ihale sürecindeki bütün işlem ve eylemlerle ilgili konular hakkında; istekli olabilecekler de ihale ilanı ve ihale ve ön yeterlilik dokümanlarında yer alan hususlar ve bu hususlarla idari uygulamalar arasındaki

[88] Kanunun 55. maddesinde; şikâyet başvurusunda bulunabilecek olanlar; yapım müteahhidi, tedarikçi ve hizmet sunucusu olarak gösterilmektedir. Kanunun 56. maddesinde ise; bu sayılanların toplamı olan 'istekli' ibaresinin kullanıldığını ve ardından 'aday'ların da başvuruda bulunabileceğinin söylendiğini görmekteyiz. Burada hemen belirtmek de fayda vardır ki; istekli; 4734 sayılı Kanunun Tanımlar başlıklı 4. maddesinde 'Mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalesine teklif veren tedarikçi, yapım müteahhidi ve hizmet sunucusu' olarak tanımlanmıştır yani yukarıda da bahsettiğimiz üzere Kanunun 55. maddesindeki şikâyet başvurusunda bulunmaya yetkili kılınanların toplamını veren kavramdır. Aday ise ön yeterlilik için başvuran gerçek ve tüzel kişiler ile bunların oluşturdukları ortak girişimleri ifade etmekte olan bir kavramdır. Son olarak; şikâyette bulunmaya yetkili kılınan 'istekli olabilecekler' ise ilgili yönetmelikte tanımlandığı üzere; ihale konusu alanda faaliyette bulunan ve ihale ön yeterlilik dokümanlarını satın almış gerçek ve tüzel kişilerdir. Bu doğrultuda; kanun ve yönetmelik hükümlerinden yapılacak çıkarımlarla; kısaca istekli, aday ve istekli olabileceklerin idareye şikâyet başvurusunda bulunabileceği söylenebilir.

uyumsuzluklar hakkında şikâyet yoluna gidebilirler. Bu anlatılan hususlar, aynı zamanda şikâyetin konusunu oluşturur. Kanunun 55. maddesinde; idareye bu başvurunun yapılabilmesi için iki şart öngörülmüştür. İlki; şikâyette bulunulması için sözleşmenin imzalanmamış olması, ikincisi de şikâyete yol açan durumların farkına varıldığı veya farkına varılmış olması gereken tarihi izleyen 15 gün içinde idareye şikâyette bulunulması gerektiğidir. Bu 15 günlük süre; şikâyete yol açan durumların farkına varıldığı veya farkına varılmış olması gerektiği tarihi izleyen günden itibaren başlar. Tatil günleri, bu süreye dâhildir. Sürenin son günü tatil gününe rastlarsa süre tatil gününü izleyen çalışma günün bitimine kadar uzar.

Başvurular, idareye hitaben yazılmış dilekçelerle yapılır ve ilgili yönetmeliğin 8. maddesinde belirtildiği üzere; dilekçelerde; başvuru sahiplerinin, vekil veya temsilcilerinin adı, soyadı veya unvanı ve adresi; başvuru konusu ihale; ihaleyi yapan idare ve adresi, şikâyet edilen veya incelenmesi istenen durumlar, sebepleri ve dayandığı deliller; şikâyet edilen veya incelenmesi istenilen durumun farkına varıldığı tarih veya tebliğ, ilan veya bildirim tarihi gösterilmesi gerekir. Ayrıca; şikâyet dilekçelerine başvuru ehliyetinin olduğuna dair belgelerin aslı ve onaylı örnekleri de eklenir. Başvuran, talebine ilişkin gördüğü bütün bilgi ve belgeleri dilekçesine ekleyebilir. Aynı kişi, bir ihaleye ilişkin birden fazla konu hakkında tek dilekçe ile şikâyette bulunabilir. Aralarında maddi veya hukuki bir bağlantı veya sebep sonuç ilişkisi bulunsa dahi, birden fazla ihaleye ilişkin olarak tek dilekçe ile şikâyet başvurusu yapılamaz. Yine; birden fazla kişi de aynı ihaleye yönelik olarak tek dilekçeyle başvuru yapamaz. Dilekçe, ihaleyi yapan idareye verilir. Şayet şikâyetçinin ikametgâhı yurt dışında ise şikâyet dilekçesi, Türk konsolosluklarına verilir. İdareler, şikâyet dilekçesini aldıklarında derhal kaydını yaparak kayıt tarihi ve sayısını dilekçenin üzerine yazacak, elden yapılan başvurular da ise başvuru sahibine kayıt tarih ve sayısını gösteren imzalı bir alındı belgesi vereceklerdir. Türk konsolosluklarına verilen dilekçeler de kayda alınıp alındı belgesi verildikten sonra en geç izleyen iş günü içinde ilgili idareye taahhütlü olarak gönderilmelidir. Konsolosluklara yapılan şikâyetlerde dilekçenin verildiği tarih, başvuru tarihi olarak

kabul edilirken, posta yoluyla yapılan şikâyetlerde başvuru dilekçesinin idare kaydına alındığı tarih, şikâyet tarihi olarak esas alınacaktır. [89]

İhale yetkilisi kendi yapacağı ya da işin niteliğine göre bir veya birkaç tane raportöre yaptıracağı incelemelerin sonuçlarına göre; şikâyet dilekçesi ile ilgili kararını verir. İlgili yönetmeliğin 13. maddesinde belirtildiği üzere; idareye yapılan şikâyet başvurusu, ihale işlemlerinin yürütülmesini kendiliğinden durduracaktır. Şikâyet başvurusu sonuçlandırılmadan ihale imzalanmaz. Ancak ivedilik ve kamu yararı bulunması nedeniyle ihale işlemlerine devam kararı alınabilir. Şikâyet sunulduktan sonra; sonuçlandırılmadan, ihale yetkilisi tarafından gerekçeli olarak ihale sürecinin devamına ve sözleşmenin imzalanmasına karar verilebilir. Bu karar, sözleşmenin imzalanmasından en az 7 gün öncesinden şikâyette bulunana bildirilir. İdarece usulüne uygun bildirim yapılmadan sözleşme imzalanmışsa; ihale kararı ve sözleşme hükümsüz sayılacaktır. Bu ihale sürecine devam edilmesi ve sözleşmenin imzalanması kararına karşı, bildirimi izleyen 3 gün içinde KİK' e itirazen şikâyet başvurusunda bulunulabilir. İhale yetkilisi tarafından alınan ihale sürecine devam edilmesi ve sözleşmenin imzalanmasına ilişkin bu karar, şikâyet başvurusunu sonuçlandıran bir karar olmayıp sadece geçici tedbir niteliği taşıyan bir karardır. Bu karara itiraz edilmesi veya edilmemesi, karara karşı veya 30 günlük sürede bir karar alınmaması üzerine yapılacak başvuruyu etkilemez.

İhale yetkilisinin verdiği bu karara yönelik itiraz, KİK tarafından beş gün içinde sonuçlandırılıp idareye ve şikâyette bulunana bildirilir. Kurumca itiraz sonuçlandırılıp karar bildirilinceye kadar idarece sözleşme imzalanamaz.

Şikâyetin incelenmesi sonunda; idarece, düzeltme yapılması yoluyla giderilebilecek ve ihale sürecinin kesintiye uğratılmasına gerek olmayan durumlarda düzeltici işlem belirlenmesine; ihale sürecinin devam etmesine engel oluşturacak ve düzeltici işlemle giderilemeyecek bu Kanuna ve ilgili mevzuata aykırı durumun

[89] Kamu İhale Kurumu tarafından hazırlanan idareye şikâyet başvurusuna ilişkin Dilekçe Örneği Ek'tedir.

tespit edilmesi halinde, ihale işlemlerinin iptaline veya şikâyet başvurusunun uygun bulunmadığına karar verilebilir.

İdare şikâyetin verilmesini izleyen otuz gün içinde yukarıda belirtildiği üzere gerekçeli bir karar alınır. Alınan karar, bütün isteklilere ve adaylara karar tarihini izleyen yedi gün içinde bildirilir.

4.3.1.2. Kamu İhale Kurumu'na Yapılan İtirazen Şikâyet

İlgili yönetmeliğin 4. maddesine göre; ihale süreci içinde idareye yapılan başvuru üzerine alınan kararlara karşı idareye şikâyet yoluna başvuran veya diğer aday ve istekli olabilecekler tarafından, süresi içinde karar alınmaması halinde ise idareye şikâyet yoluna başvuran tarafından Kuruma itirazen şikâyet başvurusunda bulunulabilir. Ayrıca; ihale yetkilisinin şikâyet başvurusu üzerine, ivedilik ve kamu yararı bulunması nedeniyle almış olduğu ihale işlemlerine devam edilmesine yönelik kararlara karşı tebliğ ya da bildirim tarihini izleyen üç gün içinde Kuruma yapılan başvurular da itirazen şikâyet başvurusu niteliğindedir.

Kuruma yapılacak itirazen şikâyet başvurusunun süresi çok önemlidir. Bu sürelere uyulmaması halinde bütün konuyla ilgili mevcut haklar kaybedilmiş olunacaktır. Başvuru süresi, idarenin tutum ve davranışına göre değişmektedir. Bu doğrultuda; idarenin başvuru sürelerinin daha iyi anlaşılması için bu süreleri sınıflandırmak yararlı olacaktır. [90]

a) İdareye yapılan şikâyet üzerine, 30 günlük süre içinde herhangi bir cevap alınmamış ise 30 günlük sürenin bitimini izleyen 15 gün içinde Kuruma itirazen şikâyet başvurusunda bulunulabilir.
b) İdareye yapılan şikâyet üzerine, 30 günlük süre içinde idare tarafından bir karar alınmış ise, bu kararın aday veya isteklilere karar tarihini izleyen 7 gün içinde bildirilmesi gerekir. Kendisine 7 gün içinde bildirilen kararın

[90] TURGUTER, Necip ve TOKMAKLI, Cafer, a.g.e, s. 353

uygun bulunmaması durumunda; karar tarihini izleyen 15 gün içinde Kuruma itirazen şikâyet başvurusunda bulunulabilir. Yani; verilen karar uygun bulunmamışsa bu kararın ilgililere bildiriminin yapıldığı tarihi izleyen 15 gün içinde Kuruma başvurulur. Aksi takdirde; ilgili yönetmeliğin 34. maddesinde belirtildiği üzere; 'İdare, şikâyet üzerine verdiği nihai kararları en geç 7 gün içinde bütün adaylara bildirir. Son bildirim tarihini izleyen günden itibaren 15 gün içinde Kuruma itiraz edilmemişse, kararın gerektirdiği eylem ve işlemleri yerine getirir.'

c) İhale yetkilisinin, ivedilik ve kamu yararı bulunması nedeniyle ihale işlemlerine devam edilmesi yönünde onay vermesi durumunda; kendisine bildirim yapıldığı tarihi izleyen 3 gün içinde Kuruma itirazen şikâyet başvurusunda bulunulabilir.

Yukarıda açıkladığımız süreler doğrultusunda ve sözleşme imzalanmamış olması koşuluyla, Kurumun nihai kararlarına üzerine yargıya başvurma hakkının saklı olduğu da gözetilerek Kuruma başvuru yapılabilir. Hemen belirtmek gerekir ki, yukarıda anlatılan sürelerin hesabında tatil günlerinin sürelere dâhil olması söz konusudur. Sürenin sonu tatil gününe rastlarsa süre, tatil gününü izleyen çalışma gününün bitimine kadar uzatılır.

Kuruma yapılacak başvurunun şekli ve başvuruda bulunması gereken hususlar; ilgili yönetmeliğin 8. maddesinde belirtilmiştir. Buna göre; başvurular, Kuruma hitaben yazılmış dilekçelerle yapılır. Bu dilekçelerde; başvuru sahiplerinin, vekil ve temsilcilerin adı, soyadı veya unvanı ve adresi; başvuru konusu ihale; ihaleyi yapan idare ve adresi; şikâyet edilen veya incelenmesi istenen durumlar, sebepleri ve dayandığı deliller; şikâyet edilen veya incelenmesi istenen durumun farkına varıldığı tarih veya tebliğ, ilan veya bildirim tarihi gösterilir. Bu başvuruda; bu sayılanların yanında idareye yapılan şikâyet tarihi ile bildirilmişse kararın bildirim tarihi de gösterilir ve kararın bir örneği başvuru dilekçesine eklenir. Yine; 4734 sayılı Kanunun 53. maddesinin (i) bendinde öngörülen ve Kurumca güncellenen tutarda başvuru bedeli, Kurum hesaplarına yatırılarak buna dair belge de dilekçeye eklenmelidir. Bunların yanında; ihale dokumanı satın alındığı veya ihaleye teklif

verildiğine ilişkin belgeler de dilekçede bulunmalıdır. Başvuran talebine ilişkin gerekli gördüğü bütün bilgi ve belgeleri de başvuru dilekçesine eklemekte serbesttir. Aynen idareye yapılan şikâyet başvurusunda olduğu gibi; aynı kişi, bir ihaleye ilişkin birden fazla konu hakkında tek dilekçe ile itirazen şikâyet başvurusunda bulunabilir. Ancak aralarında maddi veya hukuki bir bağlantı veya sebep sonuç ilişkisi bulunsa da birden fazla ihaleye ilişkin olarak tek dilekçe ile Kuruma başvuru yapılamaz. Yine, birden fazla kişi aynı ihaleye yönelik olarak tek dilekçe ile başvuruda bulunamaz. Dilekçe, Kuruma elden verilir ya da posta yoluyla gönderilir. Şikâyetçinin ikametgâhı yurt dışında ise şikâyet başvurusunda olduğu gibi dilekçe, Türk konsolosluklarına verilir. Kurum tarafından başvuru bedelinin ödendiğine dair belge alındıktan sonra dilekçenin derhal kaydı yapılır, kayıt tarih ve sayısı dilekçenin üzerine yazılır. Başvuru sahiplerine kayıt tarihi ve sayısını gösteren imzalı ve mühürlü bir alındı belgesi verilir. Başvurunun Kurum tarafından kayda alındığı tarih, başvuru tarihi olarak kabul edilir. [91]

Kayda alınan başvuru, aynı gün ya da takip eden iş günü içinde ilgili başkan yardımcılığına gönderilir. Başkan yardımcılığı, başvurunun inceleneceği daire başkanlığını tespit ederek, başvuru ve eklerini havale eder. Daire Başkanlığı, öncelikle başvurunun itirazen şikâyet başvurusu niteliğinde olup olmadığını inceler. Doğrudan Kuruma yapılan şikâyet başvuruları, idareye başvurulmuş olmakla beraber Kurumun da bu başvurudan haberdar edilmesine yönelik başvurular, idareye yapılan şikâyet başvurusu hakkında idarece karar alınmadan ve 30 günlük başvuru süresi beklenilmeden yapılan başvurular, ihaleyi yapan idareye gönderilir. Kuruma yapılan başvurular, konusu ve kapsamına göre, başvurunun havale edildiği Daire Başkanlığının teklifi üzerine başkan yardımcılığı tarafından görevlendirilen bir uzman veya aralarında en az bir uzman bulunan en fazla üç kişilik bir heyet tarafından incelenir. Heyet veya uzman, çalışmaları sırasında ihale ve şikâyet konusuna ilişkin her türlü bilgi, belge ve görüşleri, resmi ve özel bütün kurum ve kuruluşlar ile kişilerden talep edebilir. Bu aşamada; dilekçelerin ön incelemesine

[91] Kamu İhale Kurumu tarafından hazırlanan normal itirazen şikayet başvuruları ve ihale işlemlerinin devamına ilişkin onay üzerine alınan kararlara karşı İtirazen şikayet başvurularının dilekçeleri Ek'tedir.

geçilir. Burada; dilekçeler; ilgili yönetmeliğin 20. maddesinde belirtildiği üzere, a) başvuru konusunun KİK' in görev alanına girip girmediği; b) Başvuranın ehliyeti; c) Başvurunun süresinde yapılıp yapılmadığı; d) Bu yönetmeliğin 8. maddesine uygunluğu; e)İhale sürecinin durdurulmasını gerek olup olmadığı yönlerinden sırasıyla incelemeye tabi tutulur. Bu hususlarda eksiklik varsa öncelikle bu hususlardaki eksikliklerin giderilmesi ve incelemeye devam edilip edilmeyeceği, bir aykırılık bulunmuşsa bu aykırılığı da içeren ve ihale sürecinin durdurulmasına gerek olup olmadığına ilişkin Ön İnceleme Raporu düzenlenir. Aykırılık yoksa Daire Başkanlığının onayı ile esas incelemeye geçilir. Eğer ilgili yönetmeliğin 8. maddesinde belirtilen hususlarla ilgili bir eksiklik ya da aykırılık tespit edilirse ön inceleme raporu düzenlenmez. Daire Başkanlığınca şikâyetçiye 8. maddeye aykırılığın giderilmesi hususu bildirilir. Başvuru süresinin dolmasına 3 gün ve daha fazla süre kalmışsa bu süre içinde, başvuru süresinin dolmuş veya 3 günden daha az bir süre kalmışsa 3 gün içinde; şikâyetçi tarafından aykırılık giderilir. Bu aykırılık süresinde giderilirse esas incelemeye geçilir ve ön inceleme raporu ihale sürecinin devamı konusu ile sınırlı olmak üzere düzenlenir. Süresi içinde aykırılık tamamen giderilmemiş veya ikinci kez aynı aykırılık tekrarlanmışsa ön inceleme raporu bu aykırılığa iddiaların incelenmesine geçilip geçilemeyeceğine ve ihale sürecinin devamı konusuna yönelik hazırlanır. Bu doğrultuda; hazırlanacak olan rapor, Başkan tarafından başkan yardımcılığınca gönderildiği günü izleyen ilk toplantı gündemine alınır ve Kurulda ilgili yönetmeliğin 21. maddesi uyarınca görüşülür, ön inceleme konuları [92] bakımından aykırılık bulunmadığına karar verildiğinde esas incelemesine geçilir. Ön inceleme konularıyla ilgili olarak iddiaların incelenmesine de karar verilebilir. Esas incelemenin uzman veya heyet tarafından tamamlanmasıyla Kurul tarafından itirazen şikâyet başvurusuna ilişkin nihai karar verilecektir.

[92] Başvuru konusunun Kurumun görev alanında olmadığı tespit edilirse başvurunun görev yönünden reddine; itiraz edenin ehliyetli olmadığı tespit edilirse başvurunun ehliyet yönünden reddine; itirazın süresi geçirildikten sonra yapıldığı tespit edilirse başvurunun süre yönünden reddine; süresi içinde 8. maddeye aykırılık giderilmemişse başvurunun reddine; ihalenin idare tarafından iptal edilmesi veya başvuru konusu ihale işleminin daha önce Kurul tarafından iptal edilmiş olması halinde karar verilmesine yer olmadığına; şikâyet başvurusundan vazgeçilmesi halinde karar verilmesine yer olmadığına; belirtilen durumlar dışında Kurumun inceleme imkânı bulunmayan diğer başvurularda başvurunun reddine karar verilir.

Kurul, öncelikle aldığı şikâyet istemi hakkında ihale sürecini durdurma kararı verilmesine gerek olup olmadığını sonuca bağlayacaktır. Başvuruya konu ihalenin incelenen kısmının açıkça hukuka aykırı olması veya ihale sürecinin devam etmesi ile yapım müteahhidi, tedarikçi, hizmet sunucusu, kamu, idare veya diğer isteklilerin telafisi güç ya da imkânsız zararlarının doğma olasılığının bulunması durumlarında ihale sürecinin durdurulmasına karar verilir. Kuruma itirazen şikâyet başvurusunda bulunulduğunda; Kurul tarafından ihale sürecinin durdurulmasına karar verilir ise ihale sürecinin durdurulmasına karar verildiği tarihten itibaren idarece bütün işlemler durdurulur ya da Kurul tarafından ihale sürecinin durdurulmamasına karar verilirse Kurumca başvuru sonuçlandırılıp nihai karar bildirilinceye kadar, idareler sözleşme imzalanması dışındaki ihale işlemlerinin gereğini yerine getirir ancak sözleşme imzalayamaz.

Kurul, ihale sürecinin devamına veya ihale sürecinin durdurulmasına ilişkin olarak karar verebilir. Bu kararlar, nihai karardan önce verilmiş olan ara kararlar niteliğindedir. İhale yetkilisince ivedilik ve kamu yararı bulunması nedeniyle ihale işlemlerine devam edilmesi kararı üzerine yapılan itirazen şikâyet başvuruları, gerekli görülmesi halinde ihale süreci durdurularak öncelikle incelenir.

Kurulun vereceği nihai kararlar ise ilgili yönetmeliğin 24. maddesinde belirtilmiştir. Buna göre; Kurul, ilk seçenek olarak; ihale işleminin tamamını etkilemeyecek nitelikte bulduğu eksiklik ve aksaklık karşısında düzeltici işlem tesis edebilir. Kurulun vereceği ikinci karar türü ise iptaldir. İhale işlemi, düzeltici işlemle sağlıklı hale getirilemeyecek ölçüde aykırılık içeriyorsa iptal kararı ile geçersiz ve uygulanamaz olduğu belirlenecektir. İptal kararı, ihale işlemini hükümsüz kılan, icra ilik niteliğini ortadan kaldıran Kurulca verilmiş kesin idari işlemi ifade eder. Kurulun şikâyeti uygun bulmadığına dair kararı ise üçüncü karar türünü oluşturur. İhale işlemlerinin sağlıklı ve bunlar hakkında şikâyetin yersiz ve asılsız olduğunu anlamına gelen bu karar, usul, süre veya esas yönünden şikâyetin reddi şeklinde olabilmektedir. [93]

[93] ADAK, Agâh, a.g.m, s. 24

İtirazen şikâyet, dava açılması öncesinde kullanılması zorunlu bir başvuru yoludur. Kuruma yapılan normal itirazen şikâyetlerde; başvuru tarihini izleyen 45 içinde karar verilir. Kurum, ara karar versin ya da vermesin itirazen şikâyeti bu sürede tamamlamak zorundadır. Ara karar, bu süreyi etkilemez. Ara karar olarak nitelendirdiğimiz idarece ihale işlemlerine devam edilmesine ilişkin alınan karara karşı yapılan itirazen şikâyet başvuruları ise Kuruma başvurulan tarihi izleyen 5 gün içinde sonuçlandırılır. Kurul tarafından verilen bütün kararlar, taraflara izleyen 5 gün içinde tebliğ edilir. Ayrıca bu kararlar Resmi Gazetede yayımlatılır.

Kurumun nihai kararlarına karşı, tebliğ tarihinden itibaren 60 gün içinde Kanunun 57. maddesi uyarınca T.C. Mahkemelerine dava açılabilir. Kurulca alınan sürecin durdurulmasına veya devamına yönelik kararlar, Kurul kararı da olsa nihai karar değil birer ara karardır. Bu yüzden; Kurulun verdiği ara kararlara karşı yargı yoluna gidilmesi söz konusu olamaz. Burada dikkat çekilmesi gereken bir diğer husus da yasa koyucu tarafından KİK kararlarına karşı yargı yolunun açık olduğu söylenmiş olsa da bu kararlara karşı gidilecek mahkemenin açıkça belirlenmemiş oluşudur. Bizce KİK' in almış olduğu nihai kararlara karşı gidilecek yargı yeri, açıkça belirtilmeli ve bu yer Danıştay olmalıdır. Nitekim 2575 sayılı Danıştay Kanununda 5183 sayılı Danıştay Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile değişiklik yapılarak; tüm bağımsız idari otoritelerin kararlarına karşı ilk ve son derece mahkemesi olarak Danıştay 13. Dairesi gösterilmiştir. 4734 sayılı Kanunda bu doğrultuda bir değişiklik bugüne kadar yapılmamıştır. Yine daha önce de belirttiğimiz üzere; bu Kanun hükümlerine ilişkin değişikliklerin ancak bu Kanuna hüküm eklemek veya değiştirmek suretiyle yapılabileceğini öngören 66. madde ile birlikte bu konuyu düşündüğümüzde; KİK kararlarına karşı gidilecek yargı yeri hususunda 4734 sayılı Kanunun 57. maddesindeki hükmün şu an için geçerli olduğunu söylemek daha doğru görünmektedir.

Kurul gerekli gördüğü takdirde ayrıca tespit edilen aykırılıklarla ilgili olarak idari ve/veya cezai yönlerden gereği yapılmak üzere belirleyeceği idarelerin bilgilendirilmesinde ve/veya Cumhuriyet Savcılıklarına suç duyurusunda bulunulmasına karar verebilir.

KİK, ihaleleri düzenleme fonksiyonunun yanı sıra gerçekleşen ihalelerin kanunlara ve yönetmeliklere uygun bir şekilde yerine getirilmesini sağlama görevini de yukarıda anlattığımız üzere üstlenmiştir. Bu görev doğrultusunda Kamu İhale Kurulu tarafından yıl içinde alınan uyuşmazlık ve ara kararlara ilişkin veriler, istatistikler Kurumun faaliyet raporlarında gösterilmektedir. 2005 yılı Faaliyet Raporunda; Kurul tarafından bu yıl içinde 3.665 adet karar alındığı; bunların 2.469 adedinin uyuşmazlık kararı, 1.196 adedinin ise ara karar niteliğinde olduğuna yer verilmiştir. Ardından Kurul tarafından şikâyet başvurularına yönelik alınan bu kararların; ihale türlerine, sonuçlarına, başvuranlara göre vb. birçok konuda istatistikî olarak yorumlanarak şekil ve grafiklerde gösterildiği görülmektedir. [94]

Genç bir kurum olmasına karşın KİK, bilişim teknolojisini en iyi kullanan kamu kurumlarından biri olmayı başarmıştır. [95] Kamu İhale Kurulunun almış olduğu kararların veri tabanında tutulmasına imkân verecek sistem oluşturulmuş, Kuruldan çıkan kararlar arşivlenerek dokümanlara erişim kolaylaştırılmış, işe bir sistematik kazandırılarak güvenlik mekanizmaları kurularak kullanıma açılmıştır. Şikâyet İnceleme Bilgi Sistemi vasıtasıyla Kurumun internet sayfasında 'Uyuşmazlık Kararları Arama Ekranı' ile Karar Numarasından, Karar tarihinden, Resmi Gazete Sayısı- Tarihi, Şikâyetçi, İhaleyi Yapan İdare, Başvuru Konusu İhale, Karar Metni kriterlerinden arama imkânı sağlanmış olup Resmi Gazetede yayımlanan Uyuşmazlık Kararlarının detaylı bilgilerine ulaşılabilmektedir.

4.3.2. İddiaların İncelenmesi

İddiaların incelenmesi; idarelerce yapılan ihalelerde 4734 sayılı Kanun ve ilgili mevzuat hükümlerine aykırılık bulunduğu iddialarıyla Kuruma ulaşan yazılı başvurular ile başkanlık istemi üzerine yapılan incelemeyi ifade eder. Ayrıca; itirazen şikâyet başvurusunda başvurunun ön inceleme konuları yönünden incelenmesi sonucunda esasın incelenmesine engel teşkil edecek aykırılığın tespiti ile itirazen şikâyet başvurusunun reddi ile birlikte iddiaların incelenmesine geçilmesi kararı

[94] Bkz. Kamu İhale Kurumu 2005 Yılı Faaliyet Raporu, a.g.e, s. 42 -50
[95] Kamu İhale Kurumu, 2005 Yılı Faaliyet Raporu, a.g.e, s. 7

Kurul tarafından verilebilir. Bu halde bu başvuru da yazılı başvuru niteliğinde iddiaların incelenmesi kapsamında incelenir.

Başkanlık istemi; Kanun kapsamındaki ihalelere ilişkin olarak kamuoyuna yansıyan ciddi ve somut nitelikteki ihale mevzuatına aykırılık iddialarından Başkanlık tarafından gerekli görülenlerin incelenmesidir. Bu istemin gerçekleşmesi halinde; Başkanın istemi, başkan yardımcılığı tarafından derhal daire başkanlığına havale edilir ve Daire Başkanlığınca önerilecek bir uzman, başkan yardımcılığı tarafından iddiaların incelenmesi üzerine görevlendirilir.

Yazılı başvurular; Kanun kapsamındaki ihalelere ilişkin olarak ihale mevzuatına aykırılık iddialarıyla Kuruma yapılan başvurulardır. Kuruma ulaşan iddiaların incelenmesi istemli yazılı başvurular, genel evrak birimi tarafından kayıtlara alınır ve aynı gün ya da takip eden iş günü içinde ilgili Başkan yardımcısına gönderilir. İddiaların inceleneceği Daire Başkanlığı, başkan yardımcısı tarafından belirlenir ve bu Daire Başkanlığına başvuru ve ekleri, havale edilir. Başvurular, öncelikle istem kabul edilerek incelemeye geçilip geçilmeyeceği yönünden değerlendirilmek üzere Daire Başkanı tarafından önerilen uzman, başkan yardımcısı tarafından görevlendirilir.

İddiaların incelenmesine geçilmesi ve bu doğrultuda Kurulca karar verilebilmesi için ilgili yönetmeliğin 28. maddesinde sıralanan kabul koşulları;

a) Başvuruda ihalenin ve ihaleyi yapan idarenin gösterilmesi,
b) Başvurudaki iddiaların somut ve ciddi nitelikte olması,
c) Aynı ihalede ve aynı konuda esas incelemesi sonucu verilen ret kararıyla sonuçlandırılmış bir şikâyet başvurusunun olmaması veya şikâyet başvurusu üzerine alınan karara karşı Kuruma itiraz edilememiş olması veya itirazın esasının incelenmemiş olması,
d) İhale süreci tamamlanmış ve aynı konuda bir şikâyet ve/veya itirazen şikâyet başvurusu olmamışsa; iddiaların niteliği ve konusuna göre yapılacak idari denetimden elde edilecek kamu yararının ihale edilen işin

sürdürülüp tanımlanmasıyla sağlanacak yarardan daha yüksek olması aranmaktadır.

Kurulca iddiaların incelenmesine karar verildiği takdirde; (a) ve (b) bentlerindeki koşulların gerçekleştiğinin uzmanca 3 iş günü içinde bildirilmesi veya Başkanlık bildiriminin havalesi üzerine; Daire Başkanlığı tarafından ihaleyi yapan idareden ihaleye ilişkin olarak; ihalenin konusu; ihale sürecinin bulunduğu aşama; bu süreçte yapılan bir şikâyet başvurusu olup olmadığı, varsa alınan kararlar, yapılan işlemler ve süren incelemeler; gerçekleştirilmemişse ön yeterlilik başvurusunda bulunan ve/veya teklif veren adaylar ve istekliler ve verilen teklifler ile ekonomik açıdan en avantajlı teklif hakkında yazılı bilgi istenir. İhale süreci tamamlanmışsa idare tarafından sözleşmenin imzalı bir örneği de gönderilir. İdarenin bu bilgi ve belgeleri 3 gün içinde Kuruma göndermesi gerekir. Kurumca yapılan inceleme sonucunda ilgili yönetmeliğin 28. maddesinin (a) ve (b) bentleriyle ilgili aykırılık tespit edilirse, görevlendirilen uzman tarafından 3 iş günü üçünde, idareden bilgi ve belge talep edilmesi halinde 10 iş günü içerisinde bir Değerlendirme raporu hazırlanarak, Daire Başkanına sunulur. Daire başkanı da kendi görüşüyle birlikte bu raporu Başkan yardımcısına gönderir. Başkan yardımcısı tarafından değerlendirme raporunun sunulması üzerine Başkan, raporu Kurul üyelerine dağıtır ve en geç 15 gün içinde konuyu Kurul gündemine taşır.

İddiaların incelenmesi sonucunda; iddiaların yerinde bulunmadığı veya inceleme sonucunda iddialar yerinde bulunmuşsa mevzuata aykırılığı tespit edilen ihale işlemlerinin ilgili idareye ve/veya Cumhuriyet Savcılığına bildirilmesi kararlarından biri verilir. Karar, eğer başvuranın kimlik bilgileri ve tebliğe elverişli adresi başvuruda yer almışsa bu adrese yazılı olarak bildirilir. Kimlik bilgileri ve adres başvuruda yer almıyorsa veya adrese tebligat yapılmamışsa inceleme sürecindeki kararların başvurana bildirimi gerekmez.

4.4. Kamu İhale Bülteni Yayımlama

İhale sürecinin ilk adımını teşkil eden ve bu sürece doğrudan yönlendirici etkisi bulunan ihale ilanlarının doğru, usulüne uygun biçimde yayımlanması ve şeffaf bir şekilde duyurulması; gerek ilanlardaki usul eksikliklerinden kaynaklanan ihale iptallerinin önüne geçilmesi gerekse kamu alımlarına en geniş yerli/yabancı istekli katılımının sağlanarak rekabet ortamının tesisi ile ihtiyaçların kamu açısından en etkin ve ucuza karşılanarak kamu harcamalarının azaltılması, eşit katılım ile devlete olan güvenin tesisinin sağlanması açılarından büyük önem arz etmektedir. [96] İşte bu denli büyük öneme haiz olan ilk aşama yani ihale ilanlarının yayımlanmasında uluslar arası uygulamalarda da görüldüğü üzere; araç olarak ihale bültenleri kullanılmaktadır.

4734 sayılı Kanunda Ağustos 2003 itibariyle 4964 sayılı Kanun ile yapılan değişikle ihale ilanlarının 01.01.2004 tarihinden itibaren KİK tarafından çıkarılarak 'Kamu İhale Bülteni'nde yayımlanması hüküm altına alınmıştır. KİK; bu tarihten itibaren ihale ilanları ile ilgili esas ve usulleri düzenleyerek, basılı ve elektronik ortamda kamu ihale bülteni yayımlamaya başlamıştır. İhale ilanlarını yayımlama görevinin KİK' e verilmesi aynı zamanda AB ve diğer uluslar arası kuruluşlarında uygulamalarına paralellik ve uyum sağlama noktasında faydalı bir gelişme olmuştur.[97]

Bu görevin Kuruma verilmesiyle birlikte; Resmi Gazete, ihale ilanları konusunda devre dışı kalmıştır. 01.01.2004 tarihinden itibaren idareler, gerçekleştirecekleri ihalelerin ilanını yine Kurum tarafından belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde hazırlamakta ve kamu ihale bülteninde yayımlanmak üzere kanuni süreleri içerisinde Kuruma göndermektedirler. Kanun kapsamında olmayan idareler tarafından açılan ihale ilanları ile Kanun kapsamındaki idarelerce Kanunun istisna hükümleri uyarınca gerçekleştirilen ihalelerin ilanları da Kuruma gönderilmesi halinde bültende yayımlanmaktadır.

---

[96] Kamu İhale Kurumu, 2003 Yılı Faaliyet Raporu, a.g.e, s. 41

[97] Uluslar arası uygulamalar hakkında ayrıntılı bilgi için Bkz. Kamu İhale Kurumu 2003 Yılı Faaliyet Raporu, a.g.e s. 42- 45

25.07.2005 tarih ve 25886 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu İhale Tebliğinde yer alan 'Kamu İhale Bültenine İlişkin Esaslar' dâhilindeki düzenlemeler çerçevesinde; idareler, ilan metinlerini Kurumca hazırlanmış olan web tabanlı bilgisayar uygulaması (İlan Hazırlama ve Gönderme Programı) yardımıyla hazırlayıp Bültende yayımlanmak üzere internet üzerinden Kuruma göndermektedirler. Bu aşamada ilanların, kanun ve uygulama yönetmelikleri hükümlerini doğru uygulanarak hazırlanması amacıyla Kurumun uzman personeli tarafından incelemeye tabi tutulması, mevzuat hükümlerine uygun olmadığı tespit edilen hususlarda internet üzerinden idarelere bilgi akışı sağlanması söz konusudur. Böylelikle, ilanlarda yapılacak hataların asgari seviyeye çekilmesi, ilanların hatalı olması nedeniyle ihale sürecinin bozulması ve idarelerin ihale konusu işi zamanında karşılayamamasının önlenmesi amaçlanmaktadır. [98]

Burada belirtmesi gereken bir husus da KİK' e internet vasıtasıyla; hazırlanan web tabanlı sistem kullanılarak gönderilen ilanlara, uzman personel tarafından sadece şekil denetimi yapıldığıdır. Uzman personel, gönderilen ilanlara içerik denetimi yapmamakta, bu konuda yapılan hatalardan idareler sorumlu tutulmaktadır.

Kurumun internet sitesindeki 'İlan Hazırlama ve Gönderme Programı' kullanılarak hazırlanan ve internet üzerinden gönderilen ihale ilanlarının, bültende yayımlanabilmesi için basılı bir örneğinin posta yoluyla da Kuruma gönderilmesi zorunludur. Ancak geçtiğimiz yıl içinde; ihale ilanlarının posta ile gönderilme sürecini ortadan kaldırmak böylece idarelerin ihtiyaçlarının zamanında karşılanması, ihale sürecinin hızlandırılması ve posta masraflarının ve kırtasiyeciliğin azaltılmasının sağlanması amacıyla; talep eden idarelerle Kurum arasında yapılacak bir protokolle internet üzerinden gelen ilanların ayrıca posta yoluyla da gönderilmesine gerek kalmaksızın yayına alınması uygulaması başlatılmıştır. Bu protokolün uygulanmasına ilişkin duyuru, 29.04.2005 tarih ve 25800 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. [99]

---

[98] Kamu İhale Kurumu, 2005 Yılı Faaliyet Raporu, a.g.e, s. 77
[99] Kamu İhale Kurumu, 2005 Yılı Faaliyet Raporu, a.g.e, s. 84

Bültende yayımlanmak üzere idareler tarafından İlan Hazırlama ve Gönderme Programı çerçevesinde hazırlanarak Kuruma gönderilen ilanlar; ihale ilanı, ihale düzeltme ilanı, ihale iptal ilanı, ihale sonuç ilanı ve diğer ilanlar olarak sıralanır. [100] Bültende, her ihale için ayrı ilan hazırlanır ve idarelerin birden fazla ihaleyi tek başlık altında toplayarak birleştirilmiş ilan yapılması uygun bulunmaz. Kuruma gelen ilanlar, alım türleri (mal, hizmet, yapım işi), ihale usulleri (açık ihale, belli istekliler arasında, pazarlık usulü), alım kodları gibi başlıklar altında kategorize edilir ve böylece ilanlara tüm idare ve isteklilerin diledikleri anda en hızlı şekilde erişmeleri amaçlanır. KİK' e intikal eden ilanlar, idarelerin belirlediği tarihler göz önüne alınarak yayımlanır. Yine; KİK' e gönderilen ihale ilanlarının bültende yayımlanabilmesi için Kurum tarafından duyurularla güncellenen ilan bedelinin ilgili banka hesaplarına yatırılması gerektiğini de unutmamak gerekir. Düzeltme ilanı, iptal ilanı ve sonuç ilanı ise ücretsiz olarak yayımlanmaktadır, bunlar için ayrı bir ücret ödemeye gerek yoktur. [101]

KİK, yukarıda da anlatıldığı üzere; kamu ihale bültenini hem basılı hem de elektronik ortamda yayımlamaktadır. Bilgi teknolojisinin ilerlemesi ve kullanımının yaygınlaşması ile bu teknolojilerin sunduğu avantajların kamu alım yapılarına aktarılması da söz konusu olmuştur. Bu doğrultuda; dünyada başta ABD ve AB örnekleri olmak üzere ihale bültenlerinin basılı uygulamalarından vazgeçilerek elektronik ilan ile duyuruların gerçekleştirilmesine doğru hızlı bir yönelim

---

[100] İhale İlanı: İdarelerin, uygulayacakları ihale usulü ve ihalenin yaklaşık maliyetine göre Kanunun 13. maddesinde belirlenen ilan sürelerini dikkate alarak mal alımı, hizmet alımı, danışmanlık hizmet alımı ve yapım işleri ihalelerine verdikleri ilanlar; İhale Düzeltme İlanı: İdareler tarafından yayımlattırılan ihale ilanlarında, Kanunun 24 ve 25. maddelerine uygun olmayan hususlar bulunduğunun tespit edilmesi durumunda Kanunun 26. maddesi gereğince ilanın yayımlanmasını takip eden on gün içinde hatalı hususlar için verilen ilanlar; İhale İptal İlanı: İdarelerce, gerekli görülen hallerde ve ihale dokümanında yer alan belgelerde ihalenin yapılmasına engel teşkil edecek ve düzeltilmesi mümkün olmayacak hususların tespit edildiği hallerde Kanunun 16. maddesi kapsamında ihale saatinden önce ihalenin iptaline yönelik verilen ilanlar; İhale Sonuç İlanı: İdarelerin, sözleşme bedeli Kanunun 47. maddesinde belirtilen limitler kapsamında gerçekleştirdikleri mal alımı, hizmet alımı, danışmanlık hizmet alımı ile yapım işleri ihalelerinin sonuçlarına ilişkin olarak yine aynı madde ile belirlenen süreler içerisinde verdikleri ilanlar; Diğer İlanlar: Kanun kapsamında olmayan idareler tarafından açılan ihale ilanları ile Kanun kapsamındaki idarelerce Kanunun istisna hükümleri uyarınca gerçekleştirilen ihalelerin ilanlarıdır.

[101] 15.07.2006 – 31.12.2006 dönemi için ihale ilan bedeli 09.07.2006 tarihli ve 26223 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 'Kamu İhale Bülteninde Yapılacak Olan İhale İlanlarının Yayın Ücreti ve Bu Ücretin Ödenmesine İlişkin Duyuru' ile güncellenmiş ve Katma Değer Vergisi Dâhil 944 YTL olarak belirlenmiştir.

yaşanmıştır.[102] Ülkemiz de bu yönelimden nasibini almış ve 2004 yılı itibariyle ihale bültenlerinin hem basılı hem de elektronik ortamda yayımlanması söz konusu olmuştur. Elektronik ihale bülteninin yayımlanmasıyla ülkemiz için çok önemli bir kamu hizmeti gerçekleştirilmiş, uluslar arası alanda geniş duyuru açılımı ile yabancı sermayenin kamu ihalelerine katılımı arttırılarak rekabet ortamı yaratılmış ve yurt ekonomisine katkıda bulunulmuştur. İhale bültenin elektronik ortama taşınmış olması, ihalelerin takibinde ve bunlara ilişkin veri oluşturulmasında, istatistiklerinin tutulmasında ciddi yararlar sağlamıştır.

İhale ilanlarının bülten aracılılığıyla bir arada toplanması, tasarruf ve verimlilik sağlamakta ve en önemlisi de 2886 sayılı Yasanın getirdiği sistemde yayımlanması zorunlu tutulmayan ihale sonuçları, bundan böyle 4734 sayılı Kanunun 2886 sayılı Kanundan farklı olarak öngördüğü ve zorunlu tuttuğu üzere; bültende yayımlanmaktadır. İhale sonuçlarının yayımlanması, şeffaflığın sağlanması, kamuoyunun ve idarelerin bilgilendirilmesi açısından çok büyük önem taşımaktadır.[103]

KİK tarafından yayımlanan ihale bültenine, basılı ve elektronik ortamda abonelik de söz konusudur. Basılı bültenin ve elektronik abonelik süresi, ücreti, ücretin ödeneceği Banka hesap numaraları ve dağıtımına ilişkin hususlar, KİK tarafından yapılan duyurularla bildirilmektedir.

4.5. Mütekabiliyet Teklifi

Kurum, yerli isteklilerin yabancı ülkelerde açılan ihalelere katılmalarına engel olunduğunun tespit edilmesi halinde, bu uygulamanın yapıldığı ülkenin isteklilerinin de, bu Kanun kapsamında yapılan ihalelere katılmalarının önlenmesine yönelik

[102] Kamu İhale Kurumu, 2003 Yılı Faaliyet Raporu, a.g.e, s. 42
[103] DEMİR, Metin, Konuşma Metni, I. Uluslar arası Kamu Alımlarında Saydamlık ve Verimlilik Sempozyumu, a.g.e, s. 190

tedbirlerin alınmasını ve gerekli düzenlemelerin yapılmasını sağlamak üzere Bakanlar Kuruluna teklifte bulunmakla görevlidir. [104]

4.6. Yasaklamaya İlişkin Sicilleri Tutma

İhale sırasında veya sonrasında; 4734 sayılı Kanunun 58. ve 4735 sayılı Kanunun da 26. maddelerinde; bu Kanunların ilgili maddelerinde [105] sıralanmış olan yasak fiil ve davranışlarda bulundukları tespit edilen gerçek ve tüzel kişiler ile birlikte bu maddelerde sayılan ortakları veya ortaklıkları hakkında ihaleyi yapan bakanlık veya ilgili veya bağlı bulunulan bakanlık tarafından, ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verileceği hüküm altına alınmıştır. Yasaklama kararlarının herhangi bir bakanlığın bağlı veya ilgili kuruluşu sayılmayan idarelerde bu idarelerin yetkilileri, il özel idareleri ve belediyeler ile bunlara bağlı birlik, müessese ve işletmelerde ise İçişleri Bakanlığı tarafından verileceği düzenlenmiştir.

İdarelerin, ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verilmesi gereken yasak fiil ve davranışları tespit etmeleri durumunda gereğinin yapılması için ilgili veya bağlı bulunan bakanlığa veya herhangi bir bakanlığın bağlı ve ilgili kuruluşu sayılmayan idarelerde bu idarelerin yetkililerine başvurmaları zorunludur.

Yasaklama kararları, yasaklamayı gerektiren fiil ve davranışın tespit edildiği tarihi izleyen en geç 45 gün içinde verilir; verilen bu karar, Resmi Gazetede yayımlanmak üzere en geç 15 gün içinde gönderilir ve yayım tarihinde yürürlüğe girer. Bu yasaklama kararları, KİK tarafından izlenerek, kamu ihalelerine katılmaktan yasaklı olanlara ilişkin siciller tutulur. Kurum, sözü edilen hükümler çerçevesinde Resmi Gazetede yayımlanan ihalelere katılmaktan yasaklama kararlarını günlük olarak takip etmekte ve kararlarda yer alan bilgilere göre sicil tutma görevini yerine getirmektedir. 4743 sayılı Kanunun 53. maddesi ile KİK' e verilmiş olan bu görevin etkin olarak yerine getirilebilmesi için yasaklama kararı

[104] Tezin teslim tarihi itibariyle bu konuya yönelik olarak Kurum tarafından bir düzenleme yapılmamıştır.
[105] Yasak fiil ve davranışlar için Bkz. 4734 sayılı Kanun madde. 17, 4735 sayılı Kanun madde. 25

alan idarelerin, Kamu İhale Tebliği ekinde yer alan formlarda bulunan bilgileri içerek şekilde düzenleyerek Resmi Gazetede yayımlatmaları gerekmektedir. [106]

İhale sırasında veya sonrasında fark edilen yasak fiil ve davranışlardan Türk Ceza Kanunu hükümlerine göre suç teşkil eden ve bu eylem ve davranışta bulunan gerçek ve tüzel kişiler ile o işteki ortak ya da vekilleri hakkında ceza kovuşturması yapılmak üzere Cumhuriyet Savcılığına suç duyurusunda bulunulur. Kovuşturma sonucunda hükmolunacak cezanın yanı sıra, 4734 sayılı Kanunun 59. maddesinde sayılan süreler itibariyle ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verilir. Haklarında kamu davası açılmasına karar verilenler, Cumhuriyet Savcılıklarınca sicillerine işlenmek üzere KİK' e bildirilir. Yasak fiil ve davranışları nedeniyle haklarında mükerrer ceza hükmolunanlar, mahkeme kararı ile kamu ihalelerine katılmaktan sürekli olarak yasaklanırlar. Mahkeme kararı ile yasaklananlar ve ceza hükmolunanlar, Cumhuriyet Savcılıklarınca sicillerine işlenmek üzere KİK' e, meslek sicillerine işlenmek üzere ilgili meslek odalarına bildirilir. Mevzuat uyarınca ihalelere katılmaktan yasaklama kararlarına karşı yargı yoluna başvurulması halinde yargı yerlerince verilecek her türlü kararın bir örneğinin de bilgi için KİK' e gönderilmesi gereklidir. Mahkeme kararı uyarınca veya idari bir işlemle ihalelere katılmaktan yasaklama kararlarının kaldırılması halinde ise karar Resmi Gazetede yayımlanması ile geçerlilik kazanacağından Resmi Gazetede yayımlanmasını takiben KİK tarafından yasaklamaya dair tutulan kayıtlar değiştirilmektedir.

4734 sayılı Kanunun 53. maddesinde belirtilen sicil tutma görevi kapsamında İstatistik ve Sicil İzleme Dairesi Başkanlığı tarafından ihalelere katılmaktan geçici ve sürekli olarak yasaklananlara ilişkin yasaklılar listesi oluşturulmaktadır. Oluşturulan yasaklılar listesi; kayıtlı olunan ticaret odası, ticaret sicil numarası, vergi mükellef numarası, yasaklılığın başlangıç ve bitiş tarihleri, yasaklama kararı veren idare bilgileri, yasaklamaya dayanak teşkil eden Kanun maddesi ve gerekçesi ile yasaklamanın kapsamı gibi bilgileri içermektedir. KİK, 4734 sayılı Kanun, 4735 sayılı Kanun ve 2886 sayılı Kanun ile diğer mevzuata göre verilen Resmi Gazetede

[106] 4734 sayılı Kamu İhale Kanununa Göre İhalelere Katılmaktan Yasaklananlara Ait Bilgi Formu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununa Göre İhalelerden Yasaklananlara Ait Bilgi Formu

yayımlanan yasaklama kararları çerçevesinde haklarında ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verilen gerçek ve tüzel kişilere ait bilgileri, Teyit Onay Sisteminde Yasaklılık İşlemleri içerisinde Yasaklı Giriş ekranında tutmakta ve Yasaklılar Listesi elektronik ortamda da oluşturulmaktadır. Bu liste üzerinde düzeltme, silme ve yasaklılığı bitenlerin yasaklılar listesinden çıkarılması gibi işlemler de Teyit Onay Sistemi kullanılarak yapılmakta olup kamu idareleri ve vatandaşlar da yasaklılar listesi üzerinden sorgulama yapabilmektedirler. [107]

Burada belirtilmesi gereken bir diğer husus da 4734 sayılı Kanunun 40.maddesinin son fıkrasında, ihale kararlarının ihale yetkilisince onaylanmadan önce idarelerin, ihale üzerinde kalan isteklinin bu Kanunun 58. maddesine göre yasaklı olup olmadığını teyit ettirerek buna ilişkin belgeyi ihale kararına eklemek zorunda olmasıdır. Yine, idarelerce 4964 sayılı Kanunun 2. maddesi ile değişik 4734 sayılı Kanunun 3. maddesi uyarınca, istisna kapsamında yapılan alımlarda da aynı şekilde ihale üzerinde kalan isteklinin ihalelere katılmaktan yasaklı olup olmadığının KİK' den teyit ettirilmesi gerekmektedir.

İdareler, 2005 yılı itibariyle üzerinde ihale kalan isteklinin yasaklı olup olmadığını ve haklarında kamu davası açılıp açılmadığının teyidine ilişkin taleplerini elektronik ortamda İhale Kayıt Numarası ile ilişkilendirilmiş olarak Kamu İhale Kurumu Kamu Satın Alma Platformunu kullanarak göndermektedirler. Bu sistem aracılığıyla teyit talebinde bulunan kullanıcıya teyit id ve şifresi verilir, böylelikle kullanıcı web üzerinden online olarak teyit talebini kontrol edebilir ve Teyit Belgesini alabilir. KİK' e gelen teyitler ile ilgili işlemler, Teyit Onay Sistemi kullanılarak ilgili daire çalışanları tarafından yapılmaktadır. Kuruma gelen teyitler gönderildikleri gün içerisinde ortalama 2 saat içinde otomatik olarak veya uzman onayını alarak yanıtlanmaktadır. [108]

Ülkemizdeki yolsuzlukların azaltılması ve asgari seviyeye çekilmesinde, sistem içerisinden yolsuzluğa bulaşanların ayıklanmasında kamu ihalelerinden

[107] Kamu İhale Kurumu, 2005 Yılı Faaliyet Raporu, a.g.e, s. 92
[108] Kamu İhale Kurumu, 2005 Yılı Faaliyet Raporu, a.g.e, s. 92

yasaklama bir araç olarak düşünülmüştür. Bu doğrultuda bakıldığında; KİK' in yasaklama süreci içerisinde yukarıda anlattığımız üzere üstlendiği görev, çok büyük önem taşımaktadır. [109]

4.7. Kamu Alımlarına İlişkin İstatistik Oluşturma

4734 sayılı Kanunla; yapılan ihaleler ve sözleşmelerle ilgili Kurum tarafından belirlenen şekilde bilgi toplama, adet, tutar ve diğer konular itibariyle istatistikler oluşturma ve yayımlama görevi KİK' e verilmiştir.

Kurum, kamu ihaleleri ile ilgili olarak eksikliği hep duyula gelmiş olan veri tabanının giderilmesi görevini böylelikle üstlenmiştir. Bu doğrultuda; KİK, ihale sürecine ilişkin olarak istatistikî bilgileri sağlıklı biçimde tutmak suretiyle kamu alımları konusunda sağlıklı bir veri tabanı oluşturulması çalışmalarını kurulduğu günden bu yana sürdürmektedir. [110] Kamu İhale Kurumunun Teşkilatı ile Kurum Personelinin Mali ve Sosyal Hakları, Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 25. maddesi ile bu görevin yerine getirilmesinde İstatistik ve Sicil İnceleme Dairesi Başkanlığı, Kurum bünyesinde sorumlu birim olarak gösterilmiştir. Bu Daire başkanlığı, elde edilen tüm verileri inceleyerek raporlar hazırlamakta ve bu sayede ilgili dönemlere ilişkin ortaya çıkan eğilimler incelenerek, gerekli analizlerin yapılması mümkün olmaktadır. Ayrıca, Daire Başkanlığı tarafından yapılan bu incelemeler; elde edilen sonuçlar itibariyle tablo ve grafiklere yansıtılmaktadır. Bu inceleme ve raporlar; Kurumun web sayfasında da yayımlanmakta ve sürekli güncellenmektedir.

KİK' in göreve başlaması ile kamu alımlarına ilişkin olarak daha önce mümkün olmayan ve yapılamayan nitelikte istatistikler oluşturulmuş ve yayımlanmıştır. Böylece sadece Kanun kapsamındaki ihalelerin sayısı, niteliği, hangi idarelerin ne kadar ihaleye çıktığı ve şikâyete konu olan ihale sayısı gibi özelde

---

[109] KOCA, Murat, 'Kamu İhalelerine Katılmaktan Yasaklama' Belediye Dünyası, Cilt.6, Sayı.6, Haziran 2003, s. 27
[110] ERDEM, Hayreddin, a.g.m, s.189

ihaleleri ilgilendiren bilgiler derlenmiş gibi gözükse de Türkiye ekonomisine dair çok kıymetli bilgiler elde edilmiştir. [111] Kamu alımlarına ilişkin bilgi ve istatistiklerin oluşturulmasında kuşkusuz Kurumun bilgi teknolojilerine olan yakınlığı çok büyük rol oynamıştır. Özellikle Kurum tarafından oluşturulan web tabanlı 'İhale Bilgi Sistemi' vasıtasıyla kamu alımlarının elektronik ortamda tek merkezde kayıt altına alınması sağlanarak konuyla ilgili gerçek verilere ulaşılması söz konusu olmuştur.

Elde edilen veriler doğrultusunda hazırlanan istatistikler; Türkiye'de kamu alımları konusunda haritanın çıkarılmasına ve 4734 sayılı Kanunun temel ilkeleri çerçevesinde kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılmasını sağlayacak politikalar oluşturulmasına katkıda bulunmaktadır. [112]

KİK' in web sayfasında; kamu ihalelerine ilişkin elde edilen verileri ve oluşturulan istatistikleri görmek mümkündür. Yine; Kurum tarafından her yıl yayımlanan faaliyet raporlarında kamu alımlarına ilişkin istatistikî bilgiler ayrıntılarıyla ve grafik- tablolar halindeki sunumlarıyla yer almaktadır.

4.8. Diğer Görevler

KİK' in yapmakla yükümlü olduğu görevler arasında; ihale mevzuatı ile ilgili eğitim vermek, ulusal ve uluslar arası koordinasyonu sağlamak, araştırma geliştirme faaliyetleri yapmak da bulunmaktadır.

KİK, 4734 ve 4735 sayılı Kanunların uygulama esaslarına yönelik olarak kendisine gelen eğitim talepleri doğrultusunda, kamu kurum ve kuruluşları ile özel sektör ilgililerine yönelik 'İhale Uygulamaları Eğitim Programları' düzenlemektedir. Yapılan bu eğitim programlarıyla ilgili ayrıntılı bilgileri ve bu programlara ilişkin tutulan istatistikleri Kurumun faaliyet raporlarında bulmak mümkündür. [113]

---

[111] KÜÇÜK, Faruk, a.g.e, s. 48
[112] AKKAYNAK, Şener, Konuşma Metni, I. Uluslar arası Kamu Alımları ve Verimlilik Sempozyumu, a.g.e, s. 14
[113] Kamu İhale Kurumu, 2005 Yılı Faaliyet Raporu, a.g.e, s. 51

Eğitime çok büyük önem atfeden Kurum, bunun yanı sıra seminer ve konferans çalışmaları doğrultusunda etkinlikler sürdürmektedir. Kamu veya özel kesimden kuruluşlar, ihale uygulamaları konusunda karşılaştıkları sorunları tartışmak ve bu sorunlara alternatif çözüm yolları bulabilmek için seminer ve konferans çalışmaları gerçekleştirmektedirler. Söz konusu çalışmalara konuk olarak Kurumun uzman personeli de davet edilmekte ve iş yoğunlukları dikkate alınmak suretiyle bu çalışmalarda görevlendirilmektedirler. Yıllar itibariyle Kurum personelinin görevlendirildiği konferans ve seminerlere ilişkin bilgilere, yine Kurumun faaliyet raporlarında ulaşmak mümkündür. [114]

4734 ve 4735 sayılı Kanunların uygulanmasından doğan sorunların çözümüne yönelik olarak, aylık periyotlar halinde ilgili sektör temsilcilerinin katılımı ile sektörel değerlendirme toplantıları gerçekleştirilmektedir. Bu toplantılarda sektör temsilcilerinin sorunları, toplantı öncesinden kendilerinden talep edilerek, bu sorunların giderilmesine yönelik çözümler ortaya konulmaktadır. Bu faaliyet esnasında yapılan kayıtlar, raporlaştırılarak kaynak, dokuman haline getirilmekte ve varılan sonuçlar; Kurumun ikincil mevzuat çalışmalarına önemli kaynak teşkil etmektedir. [115] Kurum kendi içinde de sürekli eğitim programları düzenlemekte ve Kurum personelince, 'Cuma Etkinlikleri' olarak adlandırılan eğitim faaliyeti gerçekleştirilmektedir. [116]

Kurum, bu eğitim çalışmalarının yanı sıra AB kamu alımları mevzuatı ile AB ülkelerindeki uygulamalarını yerinde incelemek üzere personeline zaman zaman kapsamlı yurt dışı eğitim programları da düzenlemektedir. [117] KİK, aynı zamanda üniversiteler ve diğer kurumlarla koordineli eğitim çalışmalarına da imza atmaktadır.

KİK' in eğitime yönelik faaliyetleri yukarıda sayılanlarla sınırlı değildir. Kurum, bilişim teknolojisini kullanarak ihale mevzuatı konusunda elektronik ortamda eğitim vermektedir. Hedef kitlesinin sayıca fazla ve coğrafi olarak dağınık

[114] Kamu İhale Kurumu, 2005 Yılı Faaliyet Raporu, a.g.e, s. 55
[115] Kamu İhale Kurumu, 2005 Yılı Faaliyet Raporu, a.g.e, s. 56
[116] Kamu İhale Kurumu, 2005 Yılı Faaliyet Raporu, a.g.e, s. 57
[117] Kamu İhale Kurumu, 2005 Yılı Faaliyet Raporu, a.g.e, s. 59

oluşu, uygulayıcılara zaman ve mekân gözetilmeksin sürekli ve düşük maliyetli, standart eğitim verilmesi ve bu eğitimin elektronik ortamda düzenleme gereğini ortaya çıkarmıştır.

Kurum, bu doğrultuda; neredeyse kuruluşundan beri 'İhale Uygulamaları Eğitim ve Destek Projesi (E-Öğrenme)' uygulamaktadır. Bu proje ile Kurum, Türkiye'nin AB' ye uyum sürecine paralel olarak, kamu alımları mevzuatını uyumlu hale getirme çalışmalarını destekleme, tüm ihale sürecinin elektronik ortama taşınması, dünya ile entegrasyon bağlamında alıcı ve satıcının bilgisayarda buluşturulmasını, yerli ve yabancı isteklilerin bürokratik engellere takılmadan ihalelere girebilmesini sağlama gibi amaçları gözetmiştir. [118] Genç bir Kurum olan KİK, bu uygulaması ile kamu alımlarındaki düzenleme ve denetleme fonksiyonuna 'rehber kurum' olma sıfatını da eklemiştir. Proje ile kullanıcıların ihale konusundaki bilgi dağarcına hızlı ve sınırsız biçimde bir bilgisayar uzaklığında ulaşabilmeleri söz konusu olmuş ve Kurum, e-learning uygulamasını ülkemizde başlatan ilk kurumlardan biri olmuştur. Bu proje ile Türkiye'de ilk defa bir yasa ve ilgili mevzuat elektronik ortama taşınmıştır.

KİK' in e- öğrenme projesi; bireyin kendini eğitme yeteneklerini, bilgisayar okuryazarlığını, dönüşümün bireyde başlamasını teşvik eden yönü ile e-Türkiye'nin önemli yapı taşlarından olmuştur. [119]

Bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler, günlük hayatımızı yakından etkilerken özel sektör ve kamu kesiminin yerleşik iş yapma alışkanlıklarına da bazı değişiklikleri zorunlu hale getiriyor. Elektronik dönüşüm olarak adlandırılan bu değişim süreci; kamu, özel sektör ve vatandaş ilişkilerini elektronik bir platform üzerinden sağlamayı hedeflemektedir. Bu dönüşümün kamuya yansıması olan e-devletin en önemli bileşenlerinden birini, elektronik kamu satın alma sistemleri oluşturmaktadır. Elektronik kamu satın alma sistemlerinin sağladığı olanak ve avantajların farkında olan KİK, 4734 sayılı Kanun ile kendisine verilen görev ve

[118] Kamu İhale Kurumu, 2003 Yılı Faaliyet Raporu, a.g.e, s. 77
[119] Kamu İhale Kurumu, 2003 Yılı Faaliyet Raporu, a.g.e, s. 78

yetkiler doğrultusunda, AB ve dünyada bu alandaki gelişmeleri yakından takip ederek, bu sistemleri uygulamaya geçirmiştir. [120]

4734 sayılı Kanunda belirtilen esas, usul ve işlemlerin doğru olarak uygulanmasını bilgi teknolojileri desteği ile sağlamak, kolaylaştırmak, hızlandırmak, ihale ilanlarını hazırlamak ve Kamu İhale Bülteninde yayımlamak, bilgi toplamak, adet, tutar ve diğer konular itibariyle istatistikler oluşturmak, sonuçlarını raporlamak ve yayımlamak, teyit taleplerine ilişkin işlemlerin hızlı ve etkin bir şekilde gerçekleştirmek amacıyla 'İhale Bilgi Sistemi' kurulmuştur.

Kamu alımlarına yönelik değerlendirmelerin daha sağlıklı yapılabilmesi, düzenleme ve uygulamalara yol gösterecek verilerin detaylı olarak elde edilebilmesi, kamuoyunun hızlı ve etkili olarak bilgilendirilmesi, idarenin ihale işlemlerine ilişkin bilgi akışının hızlandırılması, yeknesaklığın sağlanması ve e-ihaleye ait alt yapının uygun hale getirilmesi amacıyla bilgi teknolojileri kullanılarak İhale Bilgi Sisteminin bir sonraki aşaması olan İhale Kontrol Sistemi, 2004 yılında hazırlanmış ve 2005 yılında uygulamaya konulmuştur.

Elektronik kamu alımları sistemleri; kamu satın alma sürecindeki ilkeleri koruyarak, süreçte uyulması gereken esas ve usullerin bilgi ve iletişim teknolojileri ile desteklenmesi, alıcı ve satıcının en az iş yükü ve maliyetle satın alma işlemlerini gerçekleştirmeleri amacıyla Kamu Satın Alma Platformu oluşturulmuş ve 2005 yılı Kasım ayında devreye geçmiştir. [121]

Kurumun nihai hedefi; kamu alımlarının tamamen elektronik ortamda gerçekleştirilmesini ve alıcı ile satıcı arasına bilgisayar konularak tüm işlemlerin bilgisayarda tanımlanan kurallarla yürütülmesini sağlamaktır**.** Elektronik ortamda ihale yapılması ile 4734 sayılı Kanunun temel ilkelerinden olan saydamlık ilkesinin tam manasıyla hayata geçirilmesi ve kamu kaynaklarının doğru ve verimli kullanılması sağlanmış olacak, devlete ve devletin yaptığı işlere güven artmış

[120] Kamu İhale Kurumu, 2004 Yılı Faaliyet Raporu, a.g.e, s. 75
[121] Kamu İhale Kurumu, 2005 Yılı Faaliyet Raporu, a.g.e, s. 7

olacaktır. [122] Kurumun temel hedeflerinden biri olan e-ihale konusunda görüldüğü üzere çok önemli adımlar atılmıştır. Kurum bünyesinde bu çalışmaları sürdürmek için 'Elektronik İhale Çalışma Grubu' oluşturulmuş ve e- ihale ilgili yürütülen faaliyetler hızlandırılmıştır.

KİK, kuruluşundan bu yana AB' ye uyum çalışmalarını yoğun biçimde sürdürüyor. 2003 yılının sonunda bu amaçla 'Türk Kamu İhale Sisteminin Güçlendirilmesi Projesi(Strengthening the Public Procurement System in Turkey)' başlatılmış ve ihale mevzuatının AB mevzuatına uyumu ile Kurumun idari kapasitesinin güçlendirilmesi için çalışılmıştır. Bu projenin yanı sıra, uluslar arası uygulamaları yakından takip etmek amacıyla uluslar arası kuruluşların yaptığı seminer ve konferans çalışmalarına da Kurumun uzman personeli tarafından katılımın sağlandığını görmek mümkündür.

Kurum, ana hatlarıyla anlattığımız bu faaliyetleri ile araştırma- geliştirme, ulusal ve uluslar arası koordinasyonu sağlama ve kamu ihalelerine ilişkin eğitim verme görevlerini layıkıyla yerine getirmektedir.

5. KAMU İHALE KURUMU'NUN İHALE DÜZENİNE KATKILARI ve ELEŞTİRİLEN YANLARI

Tüm dünya ülkelerinde olduğu gibi ülkemizde de kamu alımları, GSMH içerisinde çok önemli bir paya sahiptir. Bu itibarla; kamu ihale düzeni, sosyal ve ekonomik politikalar oluşturma açısından ülkeler için büyük önem taşımaktadır. 4734 ve 4735 sayılı Kanunlar ile bilindiği üzere Türkiye'de kamu alımları konusunda radikal değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Kuşkusuz, bu Kanunların Türk ihale sistemine ilişkin getirdiği en büyük yenilik, kamu alımlarının düzenlenmesi ve denetlenmesinden sorumlu merkezi bir birimin yani KİK' in kurulması olmuştur.

[122] Kamu İhale Kurumu, 2005 Yılı Faaliyet Raporu, a.g.e, s. 8

KİK, yeni bir kurum olmasına rağmen çok büyük bir pazarı ve binlerce insanı ilgilendiren bir kitleye yönelik olarak faaliyet göstermektedir. Yaklaşık 40 milyar dolarlık büyüklükte olan Türk ihale pazarında ve 2 milyona yakın kişiyle ilgili bir konuda çalışmalarını sürdürmekte; bu bakımdan son dönemde Türkiye'de gerçekleştirilen reform hareketleri neticesinde kurulmuş olan bu Kurum, Türkiye için son derece büyük öneme haiz işlere imza atmaktadır. [123]

4734 sayılı Kanun ile KİK' e verilmiş birçok görev ve sorumluluk bulunmaktadır. KİK' e verilen en önemli görevlerden biri, kamu alımları konusunda düzenleme yapma ve ikincil mevzuatı oluşturmadır. Kurum, kuruluşundan bu yana yürüttüğü düzenleme faaliyeti ile kamu kurumları arasında yaşanan mevzuat ve uygulama kargaşasını ortadan kaldırarak; kamu alımları konusunda uygulamada birliği yani standardizasyonu sağlamıştır. Bu faaliyetlerini kamu ve özel sektör kuruluşlarına verdiği eğitim faaliyeti ile desteklemiş ve uygulayıcıların ihale mevzuatı konusunda bilgilendirilmelerini böylelikle gerçekleştirmiştir. Yine; kendisine 4734 sayılı Kanunla verilen görev doğrultusunda, kamu alımlarına ilişkin daha önce elde edilemeyen nitelikte ve nicelikte istatistikî verilere ulaşmış, Kurum, ilk defa Türkiye'de kamu alımlarına ilişkin bir haritanın çıkarılmasını sağlamıştır.

Kuruluşundan bu yana yürüttüğü faaliyetleri, genç bir kurum olmasına rağmen bilişim teknolojileri ile desteklemiş ve ihale sürecinde alıcı ile satıcının arasında hatasız, yolsuzluklara meydan vermeyecek şekilde bir bağlantının kurulmasını amaçlamıştır. Başka bir deyişle; Kurumun ihale işlemlerini elektronik ortama taşıyarak, kullanıcıların ihale süreçlerine bir bilgisayar uzaklığında erişebilmesine yönelik çalışmaları bulunmaktadır. Kurum tarafından E- ihale uygulamasına önem verilerek, saydamlık ve kamuoyu denetimi ilkelerinin hayata geçirilmesi hedeflenmiştir. E- ihale ve E- öğrenme konusunda yürüttüğü faaliyetler ile Kurum, e-devlet gerçeğine katkıda bulunmuş ve e- Türkiye yolunda çok başarılı çalışmalara imza atmıştır. Kendisine verilen bir diğer görev olan Kamu İhale Bültenini elektronik ve yazılı ortamda yayımlamasıyla da ilgililerin ihale ilanları için

[123] IŞIK, Aslı, 'Kamu İhalesinde Dönüşüm Zamanı', www.capital.com.tr/haber/aspx?HBR-KOD=293, Erişim Tarihi: 12.06.2006

Resmi Gazeteyi sürekli takip etmeleri gerekliliğini ortadan kaldırmış ve ihale ilanlarının- sonuçlarının yayımlanması konusunda saydamlık ilkesini gerçekleştirerek uygulayıcılara büyük kolaylık sağlamıştır. Yine, Kurum, ihale yolsuzluklarının azaltılmasında yolsuzluklara bulaşanların sistem içerisinden ayıklanıp çıkarılmasında; kendisine verilen kamu ihalelerinden yasaklama kararlarına ilişkin sicilleri tutma görevini başarıyla yerine getirmektedir. Bu sorumluluğu doğrultusunda, düzenli bir şekilde yasaklılara ilişkin listeleri hazırlayarak; bunların web ortamında da takip edilmesini sağlamaktadır. Ayrıca; KİK, yürüttüğü faaliyetlere ilişkin verilere web sayfasında ve yıllık faaliyet raporlarında ayrıntılarıyla yer vermektedir. KİK, yaptığı bu çalışmalar doğrultusunda Türk kamu ihale sistemine çok önemli katkılarda bulunmaktadır. Anlaşılacağı üzere; bu Kurumun varlığı ülkemiz açısından vazgeçilmez bir nitelik taşımaktadır.

Kurum, kendisine verilen ihale sürecini denetleme görevini de şikâyetlerin ve iddiaların incelenmesi noktasında gerçekleştirmektedir. İhale sürecindeki bu kritik mahiyetteki görevi ile ülkemizde kangren haline gelen yolsuzlukların asgari seviyeye çekilmesinde büyük sorumluluk üstlenmiştir. Bugün kamu ihalesi dendiği zaman hepimizin aklına yolsuzluk, rüşvet ve haksız rekabet kavramları gelmektedir. İşte KİK, kamuoyunda benimsenen bu kötü imajın ortadan kaldırılması konusunda stratejik bir konumda yer almaktadır.

Dünya uygulamalarına bakıldığında; ülkelerde yolsuzluklarının önlenmesinde en etkin çözüm olarak ihale konusunda uzman, özerk örgütlerin kurulması söz konusu olmuştur. Bağımsız idari otoritelerin, kuralları oluştururken evrensel doğrular ve ülke ihtiyaçlarını iyi şekilde analiz edip çözüm önerilerinde bulunabilirlerse kendi alanlarıyla ilgili yolsuzluk olaylarının azaltılmasına ciddi katkılar sağlayabilecekleri bir gerçektir. [124] Ülkemizde de kamu kesimindeki ihalelerin ekonomik ve siyasal açıdan çeşitli suçlamalara ve sonuçlara yol açması nedeniyle bu konuların uzman, özerk ve merkezi bir otorite tarafından düzenlenmesi

[124] KILIÇ, Helin, Türk Kamu İhale Sistemi ve Uluslar arası Uygulamalar, TODAİE Kamu Yönetimi Yüksek Lisans Programı, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2005, s. 133

ve denetlenmesi amacıyla KİK' e varlık kazandırılmıştır. [125] Kuruma görevlerini yerine getirirken kendi dışında kalan hiçbir idari ve siyasi birimin yönlendirici etkisi altında kalmaksızın bağımsız ve tarafsız olarak idaresini oluşturmak üzere kamu tüzel kişiliği ile idari ve mali özerklik verilmiştir. Bu mekanizmalar, yolsuzluğun önlenmesi noktasında Kurumun faaliyetlerine etkinlik kazandırmış ve olumlu sonuçlar yaratmıştır.

KİK' in Türk idari teşkilatına kazandırılmasıyla ihalelere ilişkin şikâyetlerin incelenmesiyle ilgili merkezi ve uzman bir birim kurulmuştur. Daha önce belirttiğimiz üzere; Kurumun itirazen şikâyet sürecinde üstlendiği görev sözleşmenin imzalanmasına kadar olan süreci kapsamaktadır. Sözleşme imzalanmışsa Kuruma başvuruda bulunma olanağı kalmamaktadır. Sözleşmenin imzalanmasına kadar taraflar arasında çıkan uyuşmazlıkların çözümü, bilindiği üzere idari yargının görev alanına girmektedir. Bu doğrultuda, Kurumun sözleşmenin imzalanmasına kadar olan süreçte üstlendiği denetim görevi, idare mahkemelerinin iş yükünü de azaltmış olmaktadır. [126] KİK, aynı zamanda uzman kimliği ile adeta bir ihtisas mahkemesi gibi çalışarak uyuşmazlıkların çözümü ve denetimini etkinleştirmektedir. Bu anlamda; Kurumun denetim görevi, ihale düzeni açısından hayati önem taşımaktadır.

Kurumun denetim görevine ilişkin en büyük eleştiri ise Kurumun şikâyet sürecinin çok uzun ve formalitelerle dolu oluşudur. Kuruma yapılacak itirazen şikâyet başvurusu prosedürleri, sıradan vatandaş tarafından anlaşılamayacak nitelikte teknik bilgi ile dolu olması noktasında eleştirilmektedir. Yine Kuruma yapılan başvuru neticesinde kararın 45 gün içinde verilmesi de sürecin evveliyatı (öncelikle ihaleyi yapan idareye başvuru) ile birlikte düşünüldüğünde çok uzun bir zaman dilimini kapsamaktadır. Bu doğrultuda; Kurumun ihale mevzuatına katkı sağlamaktan çok kırtasiyeciliği ve bürokrasiyi arttıran, zaman kaybettirici yönü olduğu söylenmektedir.

[125] ADAK, Agâh, a.g.m, s. 18
[126] ADAK, Agâh, a.g.m, s. 30

Şikâyet sürecindeki inceleme sürelerinin uzunluğunun, ihalelerin denetimi konusunda etkinliği zayıflatacağı hatta ortadan kaldıracağından söz edilmektedir. [127]

4734 sayılı Kanun ile getirilen şikâyet sisteminde başvurudan itibaren sonuçlanma aşamasına kadar belirlenen işlemler ve sürelerin, ihaleleri aksatacak ve kötüye kullanılabilecek düzeyde fazla olduğu noktasında eleştiriler, Kuruma itiraz en şikâyet başvurusunda bulunulmasının kötü niyetli kişiler tarafından ihale sürecini uzatıcı bir mekanizma olarak görülebileceği konusunda birleşmektedir. Özellikle önemli ihalelerde bu mekanizma sıkça kullanılarak yeni masraflar ve zaman kayıpları söz konusu olabilecektir. Kurumun denetim görevi için benimsenen süreçte çelişkiler yer aldığı ve ayrıca bürokratik bir yapı oluşturulduğu söylenmektedir. [128]

Kuruma yöneltilen bir diğer eleştiri de ülkemizdeki çoğu bağımsız idari otoriteye yöneltildiği gibi, çeviri yasa niteliğinde kurucu yasasının bulunmasıdır. 4734 sayılı Kanun, AB normları ve uluslar arası ihale mevzuatından esinlenerek hazırlanmış olduğundan içerdiği hükümler ve getirdiği köklü değişimlerle uluslar arası kuruluşların ihale mevzuatından çevrilerek oluşturulduğu noktasında eleştirilere maruz kalmıştır.

KİK, kendisine verilen görevleri, kurulduğu günden bu yana başarılı ile yerine getirmekte ve Türk kamu yönetimi için vazgeçilmez nitelikte bulunduğunu yöneltilen eleştirilere rağmen, her geçen gün kanıtlamaktadır. Genel düzenleyici bir bağımsız idari otorite olarak ihale ile ilgili sektörlerde üstlendiği sorumlulukları uzman personeli ile randımanlı bir çalışma doğrultusunda gerçekleştirmektedir. Bizce KİK, yolsuzlukları önleme konusundaki çalışmaları ve kendisine verilen

---

[127] AKP Hükümeti, Kamu İhale Yasasını değiştirmek için bir taslak hazırlamıştır. Bilindiği üzere, Kanun, AKP'nin tek başına iktidara gelmesinden sonra birçok değişikliğe uğramıştır. Son olarak hazırlanan bu taslakta ise KİK' in ihale sürecindeki denetim yetkisini sınırlayıcı, daraltıcı düzenlemelere gidildiği görülmektedir. Yine, hazırlayacağı ikincil mevzuat için ilişkili olduğu Bakanlık, Bayındırlık ve İskân Bakanlığının görüşünü alması zorunlu tutulmuştur. Kurumun 45 günlük inceleme süresi kısaltılarak 20 güne indirilmesi amaçlanmıştır. Bu gibi değişikliklerin yanı sıra konumuzun dışında kalan spesifik ihale sürecini ilgilendiren çok çeşitli düzenlemeler, taslakta yer almıştır. BOYACIOĞLU, Hacer, 'Kamu İhale Yasası, AB Ne İsterse Tam Tersini Getiriyor', www.referansgazetesi.com/haber.aspx?HBR-KOD=40873, Erişim Tarihi: 12.06.2006

[128] İĞDELER, Serdar, a.g.m, s. 28

görevleri ile Türk idari teşkilatında diğer bağımsız idari otoritelerden farklı yapı sergilemekte olan bir kamu kurumudur. Tüm ülkelerde, kamu alımlarının kalkınma planlarının ve kalkınma stratejilerinin bir aracı olduğu göz önünde bulundurulursa; KİK' in hem mali disiplinin devamı, hem de rekabet ortamının sağlıklı ve düzgün işlemesi için son derece büyük bir öneme haiz olduğu daha da belirginleşecektir. Kamu alımları sistemimizde yapılan reformlarla getirilen bu kurumsal yapının güçlendirerek korunması gereklidir. Zira kamu alımları uygulamaları ve iç işleyişi bakımından bağımsız ve tarafsız bir kurumun varlığı, bu alanda ortaya çıkacak sapma ve yolsuzluklarla mücadele açısından hayati değere haizdir.

SONUÇ

Ülkemizde 1980 sonrası başlayan liberalleşme süreci, devletin örgütsel yapısında ve işleyiş mantığında önemli değişiklere yol açmıştır. Kamunun küçültülmesi söylemi doğrultusunda devlet, işletmeci kimliğinden sıyrılarak ekonomiden çekilmiş ve ekonominin yönetimi bağımsız idari otoritelere bırakılmıştır. Böylelikle kamu gücünü kullanan aktörler değişmiş, hükümet dışı aktörler de karar alma sürecine taşınarak yepyeni bir döneme girilmiştir. Devlet anlayışında kaydedilen bu gelişmeler, Türkiye'de 'Müdahaleci Devletten Düzenleyici Devlete' geçiş sürecini başlatmıştır.

Düzenleyici Devlet anlayışının yapı taşları olarak tabir edilen bağımsız idari otoriteler, 24 Ocak 1980 kararlarının ardından Türk idari yapısına girmeye ve 1999 yılı itibariyle de kamu yönetimimizde yaygınlık kazanmaya başlamışlardır. Bu kurumlar, yapısal ve işlevsel özellikleri ile klasik kamu kurumlarından oldukça farklı bir örgütlenme tarzını Türk kamu yönetimine taşımışlardır.

Ülkemizde, SPK, RTÜK, RK, BDDK, TK, EPDK, ŞK, TAPDK ve KİK olmak üzere dokuz örneği bulunan bağımsız idari otoriteler, parlamento tarafından çıkarılan yasalarla ihdas edilen, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişileridir. Türkiye'de bu kurumlar, devletten ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahip olmaları dolayısıyla mali, teknik ve personel bakımından kendi vasıtalarına sahiptirler. Etkinlikleri, idari ve mali özerklik içerisinde; faaliyetlerini ise bağımsızlık içinde yürütmektedirler. Mutlak bir anlam taşımayan sadece nispi karakterde olan bu bağımsızlıklarını, karar organlarını oluşturan kurul üyelerinin belli bir dönem için göreve gelmeleri, görev süreleri dolmadan görevden alınamamaları ve belli statü güvenceleriyle donatılmalarını sağlayan organik bağımsızlık ile yürütme organının bu kurumlar üzerinde onların işlemlerinin geçersizliği sonucunu yaratacak hiçbir doğrudan yetkiye sahip olmaması sağlayan işlevsel bağımsızlık temin etmektedir. Ancak bağımsızlık, denetimden yoksunluk anlamına gelmemekte, bu kurumlar yargısal, mali ve faaliyet denetimine tabi tutulmaktadırlar. Aynı zamanda siyasete

alternatif veya rakip gibi görülen bu kurumlar siyasete tabi olarak hükümet programları, yıllık programlar ve politikalar doğrultusunda faaliyet göstermektedirler. Üzerlerinde merkezi idarenin hiçbir hiyerarşik ya da vesayet denetimi bulunmayan bağımsız idari otoriteler, kuruluş kanunlarındaki hükümler doğrultusunda birer bakanlıkla ilişkilendirilmişlerdir. İlişkili oldukları bakanlıkla ilişkilerinde hiyerarşik ya da vesayet denetimi söz konusu olmayıp sadece merkezi idare ile aralarında idarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde bir bağ kurulmaya çalışılmıştır. Merkeziyetçi yönetim anlayışımız doğrultusunda bu kurumların Türk idari teşkilatında kabul görmelerini zorlaştıran en büyük etken bağımsızlıkları olmuştur.

Türkiye'de bağımsız idari otoriteler, karar organları olan Kurul, yürütme organları olan Başkanlık ve Başkanlık çatısı altında örgütlenen ana hizmet birimleri, danışma hizmet birimleri ve yardımcı hizmet birimlerinden oluşan bir teşkilat yapısına sahiptirler. Gelirlerini regülasyon yaptıkları sektörlerden elde eden ve mali özerklik içinde hareket eden bu kurumların bütçeleri, özel bütçe türündendir. Kamu personel rejiminden ayrılan bir personel rejimine sahip olan bağımsız idari otoriteler, personellerine ödedikleri ücretler bakımdan da kamu personel sisteminden farklılaşmakta ve göze batmaktadırlar. Ülkemizde bu kurumların işlevsel özelliklerini ise düzenleme, izleme ve denetim, uyuşmazlık çözme yaptırım uygulama, görüş bildirme ve öneride bulunma yetkileri oluşturmaktadır.

Türk devlet teşkilatında üç erk dışında veya arasında yer alması mümkün olmayan, yasama ve yargı erklerine de dâhil edilmesi söz konusu olmayan bağımsız idari otoriteler, yürütme erki içinde bulunurlar. Türk idari teşkilatında ise sahip oldukları kamu tüzel kişiliği, idari ve mali özerklik noktasında merkezi yönetim dışında yerinden yönetim kuruluşları arasında yer alırlar. Yerel yönetimler kategorisine girmeyen bu kurumlar, hizmet yerinden yönetim kuruluşlarından yapısal ve işlevsel özellikleri doğrultusunda farklılıklar taşısalar da yerel yönetimler ve hizmet yerinden yönetim kuruluşları yanında üçüncü bir kategori yaratmaz; kamu gücü kullanarak bir çeşit kamu hizmeti yürütüyor olmaları dolayısıyla kamu

kurumları içinde yer alır, yapısal ve işlevsel özellikleri ile kamu kurumlarının farklı bir türünü oluştururlar.

Dünya ülkelerinde farklı nedenler ve etkenler neticesinde kurulan bu kurumlar, ülkemizde küreselleşmenin esas aktörleri olarak nitelendirilen AB, DB ve IMF gibi uluslar arası organizasyonların talepleri doğrultusunda; gerekleri, işlevleri, konumları tartışılmadan, alelacele ve mevzuat çevirilerine eklenen hükümlerle hazırlanan yasaların parlamentodan çıkarılmasıyla oluşturulmuşlardır. Böylelikle ulusal iradenin duyduğu gereksinim ve planlama dışında Türk kamu yönetimine eklemlenmişlerdir. Kurulma aşamasında yapılan bu stratejik hata, bu kurumların işleyişine de yansımış ve ülkemizde bütünlükten uzak ve tutarsız bir görünüm sergilemelerine neden olmuştur. Türkiye'de bağımsız idari otoriteler, aralarında eşgüdüm ve işbirliği bulunmayan, birbirinden farklılık gösteren kurumlar olarak karmaşık, belirsiz ve parçalı bir yapı içerisinde bulunmaktadırlar.

Bağımsız idari otoriteler, Türk kamu yönetimine yabancı ve düzensiz yapıları gereği akademik ve siyasi platformlarda, kamuoyunda, kapsamları, adlandırılmaları, statüleri, organik ve işlevsel bağımsızlıkları, mali yapıları, personel rejimleri, denetimleri, hesap verebilirlikleri, karar organları, Türk idari teşkilatındaki yerleri, idarenin bütünlüğü ilkesine göre konumları vb. birçok özellikleri ile yoğun tartışmaların gündem maddesini oluşturmaktadırlar.

Küresel planlamanın bir ürünü olarak doğan ve belirsizlik- karmaşanın hâkim olduğu bağımsız idari otorite örgütlenmesinden ülkemiz, bugüne kadar beklediği faydayı görememiştir. Bu doğrultuda, bizce bu kurumları tasfiye etmek ya da hükümetin tamamıyla kontrolüne bırakmak yerine bağımsız idari otoritelerin aksayan yanlarını tespit ederek onları etkin kılacak ve faaliyetlerini etkili biçimde yürütmelerini sağlayacak biçimde yeniden yapılandırmak gerekir.

Bu yeniden yapılanma faaliyeti ile öncelikle ülkemizin yapısı doğrultusunda bağımsız idari otoritelerin, yetki alanları doğru ve net bir biçimde belirlenmeli ve uygulamaları gereken politikaların yönü böylelikle çizilmelidir. Bu kurumlara

tanınan yetki konusunda hassas ve dengeli davranılmalı, bağımsız idari otoritelere ne çok sınırlayıcı ne de tam bir serbestlik içinde çalışmalarına olanak sağlayacak kadar geniş yetkiler verilmemelidir. Birer kamu kurumu olan bağımsız idari otoritelerin görev, yetki ve sorumlulukları açıkça belirlenerek birbiriyle ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla olan ilişkileri de net biçimde düzenlenmelidir. Olası yetki çatışmaları ve işbirliği ile eşgüdüm eksikliği yüzünden yaşanan problemler ancak bu şekilde önlenebilir.

Bilindiği üzere; bu kurumların aldıkları en önemsiz görünen bir karar bile regülasyon yapılan bütün bir sektörü ya da ekonomiyi derinden etkileyebilmektir. Bu yüzden bağımsız idari otoritelerin karar organları ve personelinin keyfiyet yerine sorumluluk duygusunun ön planda olduğu liyakatli kimselerden oluşmasına dikkat edilmelidir. Bu kurumların karar organlarında ve teşkilatında görev alan yetkin şahıslar vasıtasıyla alınan, uygulamaya konulan rasyonel kararlar ancak ülke ekonomisine katkı sağlayabilecektir. Aynı zamanda, uzman kurum niteliğinde olan bağımsız idari otoriteler, aldıkları kararlar ve yaptıkları işlemler doğrultusunda parlamentoya ve topluma hesap veren kurumlar olmalıdırlar. Siyasete alternatif ve rakip kurumlar olarak görülmemeli, siyasete tabi ve yardımcı kuruluşlar olarak benimsenmelidirler. Faaliyetlerini, yıllık programlara, kalkınma planlarına, politikalara göre yürütmeli ve en önemli karakteristikleri olan bağımsızlık, bağımsız idari otoriteleri bunların dışında davranmaya itmeyecek, hassas bir dengede durmalıdır. Türkiye'de bağımsız idari otoritelerin mali denetimi ve yargısal denetimi konusunda yaşanan farklılıklar, personel ve ücret rejimleri, bütçelerindeki sorunlar ve dağınıklar bir an evvel giderilmeli ve bağımsız idari otorite sisteminde yeknesaklık sağlanmalıdır.

Bağımsız idari otoritelere ilişkin yeknesaklığı sağlayacak bu yeniden yapılanma hareketi, mutlaka bir çerçeve yasa ile gerçekleştirilmelidir. Aksi takdirde tek tek yapılacak düzenlemeler ile ülkemizde zaten parçalı, dağınık bir yapı sergilemekte olan bağımsız idari otorite örgütlenmesi, tamamen etkinliği kaybedecek ve kendinden beklenen işlevleri hakkıyla yerine getiremeyip geleneksel bürokrasinin kötü işleyen bir kopyası halini alacak ve kendilerinden beklenen faydayı asla yerine

getiremeyecektir. Oysaki bu kurumlar, geleneksel bürokratik yapıların ve yönetim tarzının zaaflarını bertaraf etmek için kurgulanmış ve uzman kuruluş olarak regülasyon yaptıkları sektörlerde ani değişimleri yakalayarak hızlı ve etkin kararlar alarak bürokratik, ağır işleyen süreci tersine çevirmeyi amaç edinmişlerdir.

Bugün kendisine biçilen yeni rol çerçevesinde 'kürek çeken 'değil; 'dümen tutan' konumda bulunan devletin izdüşümleri olan bağımsız idari otoriteler, ülkemizde çerçeve oluşturacak bir düzenleme ile yeniden yapılandırılırsa ülke ekonomisi ve kalkınmada kendilerine düşen görevleri yerine getirebileceklerdir.

Unutulmamalıdır ki, Türkiye'de serbest piyasa ekonomisinin ve katılımcı demokrasinin uyumlu çalışması, bağımsız idari otoritelerin varlığına ve düzgün işlemesine bağlıdır. Ekonominin kilit sektörlerinde kritik görevler üstlenen bu kurumlar, Türk kamu yönetimi için vazgeçilmez nitelikte yapılardır.

Ülkemizde sınırlı sayıda bulunan bağımsız idari otorite örneklerinden biri de Kamu İhale Kurumu' dur. Kurum, kurulduğu günden itibaren ihale ile ilgili tüm sektörlerde genel düzenleyici bağımsız idari otorite niteliği ile regülasyon faaliyeti gerçekleştirmektedir.

1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunun günümüzün değişen ve gelişen ihtiyaçlarına cevap veremediği, uygulamada ortaya çıkan aksaklıkları giderme konusunda yetersiz kaldığı, AB, DB ve DTÖ gibi uluslar arası kuruluşların ihale mevzuatı ile paralellik göstermediği ve kamu kesiminin tümünü kapsamadığı görülmüş ve yeni bir ihale kanunu hazırlanması ihtiyacı doğmuştur. Bu çerçevede başlatılan çalışmalar, 1999 yılında ülkemize AB'ye adaylık statüsünün tanınmasıyla hız kazanmış, hükümet programları ve IMF'ye verilen niyet mektupları doğrultusunda yeni ihale mevzuatı oluşturulmuştur.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu, 01.01.2003 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiş, böylelikle kamu alımları sisteminde kapsamlı bir reform gerçekleştirilmiştir. Bu

Kanunlar, ihale süreçlerine ilişkin birçok değişikliği Türk kamu ihale sistemine taşıyarak yepyeni bir dönem başlatmışlardır.

Kuşkusuz getirilen en büyük yenilik de kamu alımları sistemini düzenlemek ve denetlemekle sorumlu merkezi, bağımsız bir birimin yani KİK' in kurulması olmuştur. Türk yasa koyucusu; kamu ihalelerinde şeffaflık ve rekabet ortamının sağlanması, ihaleyi yapan idarelerin hukuka aykırı eylem ve işlemlerine karşı hızlı ve erkin bir denetim mekanizması kurmak amacıyla KİK' i Türk idari yapısına dâhil etmiştir. KİK' in kurulmasındaki en önemli sebepleri; AB Direktifleri, DB Raporları, saydamlık ve rekabet ilkelerinin kamu alımları konusunda hayata geçirilme isteği ve ihale konusundaki anlaşmazlıkların zamanında çözümlenmesi gereği oluşturmuştur.

Kurum, yeni kanunlar için bir hazırlık süreci öngörülmesi doğrultusunda kanunlar yürürlüğe girmeden 2002 yılında faaliyetine başlamış ve bu hazırlık sürecinde hem örgütlenmesini tamamlamış hem de yoğun çalışmalar doğrultusunda kamu alımlarına ilişkin ikincil mevzuat ve tip sözleşmeleri hazırlamıştır. Kurumun kurulma sürecine AB, DB ve IMF'nin kapsamlı müdahaleleri olmuş ve bu durum; kamuoyunda, medyada ve çeşitli kesimlerde ağır eleştirilere konu olmuştur.

KİK, 4734 ve 4735 sayılı Kanunlarda verilen görevleri yapmak üzere kurulmuş, idari ve mali özerkliğe sahip bir kamu tüzel kişisidir. Görevlerini yerine getirebilmek için güçlü yetkilerle donatılmış olan KİK' in bağımsızlığının da diğer bağımsız idari otoritelerde olduğu gibi, kuruluş kanunundaki düzenlemeler ile güvence altına alındığı görülmektedir. Kurumun Maliye Bakanlığı ile ilişkilendirilmesi söz konusu olup bu ilişkinin hiyerarşik bir durumu veya bir vesayet yetkisini içermemekte olduğu; sadece merkezi idare ile KİK arasında bir bağ kurduğu ortadadır. Yine Kurul üyelerinin görev süreleri dolmadan görevlerine son verilememesi, kurumun idari ve mali özerkliğe sahip olması, görevlerini ifa ederken de bağımsız olması ve hiçbir organ, makam, merci ve kişinin Kurumun nihai kararlarını etkilemek amacıyla emir ve talimat verememesi Kanunda yer alan Kurum için önemli bağımsızlık güvencelerini oluşturmaktadır.

İhale sistemimin iyileştirilmesi ve etkinleştirilmesini sağlamak amacıyla hareket eden KİK, ülkemizdeki diğer bağımsız idari otoriteler gibi yapısal ve işlevsel özellikleriyle Türk kamu yönetiminde farklı bir örgütlenme modeli olarak yer almaktadır. Bağımsız idari otorite yapılanmasının tüm karakteristiklerini taşıyan Kurum, devletin israfı, verimsizliğini ve yolsuzluklarını ortadan kaldıracak türden etkili enstrümanlara sahip olması ve devletin hala taraf olduğu hatta başroldeki oyuncu olarak oynadığı bir alanda regülasyon faaliyeti yürütüyor olması doğrultusunda da kamu yönetimimizdeki diğer bağımsız idari otorite örneklerinden farklılaşmaktadır.

İhalelerle ilgili her türlü şikâyetleri incelemek ve sonuçlandırmak, bütün ihale mevzuatını hazırlamak ve uygulamayı yönlendirmek, kamu ve özel sektöre ihale konusunda eğitim vermek, ihalelerle ilgili istatistikleri oluşturmak ve yayımlamak, haklarında ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verilenlerin sicillerini tutmak, araştırma- geliştirme faaliyetlerinde bulunmak, yerli istekliklerin yabancı ülkelerde açılan ihalelere katılmalarına engel olunduğunun tespit edilmesi halinde bu uygulamanın yapıldığı ülkenin isteklilerinin de Kanun kapsamında yapılan ihalelere katılmalarının önlenmesine yönelik tedbirlerin alınmasını ve gerekli düzenlemelerin yapılmasını sağlamak üzere Bakanlar Kuruluna teklifte bulunmakla görevli olan KİK, kurulduğu günden itibaren kendisine verilen görevlerini uzman kadrosuyla başarılı biçimde yerine getirmekte ve her geçen gün Türk ihale sistemi için vazgeçilmez nitelikte olduğunu kanıtlamaktadır.

KİK, kendisine verilen düzenleme görevi çerçevesinde ihale sistemine ilişkin ikincil mevzuatı hazırlamakta ve uygulamayı yönlendirmektir. Kurum, bu faaliyeti ile kendisinden önceki süreçte görülen görev, yetki, sorumluluk çatışmasını, uygulamada yaşanan çok başlılığı ortadan kaldırarak ihale sisteminin uygulanmasında standardizasyonu sağlamış; böylelikle kamu kaynaklarının verimli ve kamu yararına kullanılması söz konusu olmuştur. Kurum, düzenlediği mevzuatın doğru uygulanmasını göstermek amacıyla özel sektör ve kamu sektörü kuruluşlarına eğitim vermekte hatta bu faaliyetini daha çok uygulayıcıya ulaşmak için e- learning uygulaması ile desteklemektedir. Uluslar arası ihale uygulamalarına ilişkin araştırma

ve geliştirme çalışmalarını da uzman personeli vasıtasıyla gerçekleştirmekte, gerektiğinde yabancı uzmanlardan yardım alıp Türk ihale sisteminin güçlendirilmesine ilişkin çok çeşitli çalışmaları sürdürmektedir. Yine Kanunda verilen görevlerden bir diğeri olan ihalelere katılmaktan yasaklananların sicillerini tutmakta ve oluşturulan yasaklılar listesini web ortamında yayınlamaktadır. Kurum, kamu ihale bültenini hazırlayarak hem basılı hem de elektronik ortamda yayımlamakta, bu faaliyeti ile ihale ilanların takibinde Resmi Gazeteyi devre dışı bırakarak isteklilere erişim kolaylığı sağlamaktadır. KİK, kamu alımlarına ilişkin istatistikleri oluşturma görevini de başarıyla yerine getirmekte, elde ettiği istatistiklere uzman kadrosu tarafından hazırlanan belli dönemlere ait istatistikî raporlarda ve yıllık faaliyet raporlarında ayrıntılarıyla yer vermektedir. Yürüttüğü bu faaliyet ile Kurum, Türkiye'de kamu alımlarının haritasının çıkarılmasını sağlamaktadır.

KİK' in denetleme görevini, itirazen şikâyet ve iddiaların incelenmesi süreçleri oluşturmakta ve Kurum bu görevi ile ihale düzenindeki yolsuzlukların önlenmesinde, ihtilafların zamanında ve etkin biçimde çözülmesinde taraflar için çok önemli bir role sahip bulunmaktadır. Dünya uygulamalarına paralel olarak yapılandırılan KİK, şikâyetlerin incelenmesi sürecinde uzman ve merkezi bir birim olarak adeta bir ihtisas mahkemesi gibi çalışmakta aynı zamanda bu stratejik görevi ile idare mahkemelerinin iş yükünü azaltmakta ve şikâyet sürecini ihale konusundaki uzmanlığını kullanarak etkinleştirmektedir.

Kurum, başarılı ile yürüttüğü bu faaliyetlerini saydamlık ve kamuoyu denetimi ile desteklemek, vatandaşların devlete olan güvenini sağlamak, kamu kaynaklarının nasıl kullanıldığı açıkça göstermek amacıyla tüm ihale süreçlerinin elektronik ortamda gerçekleştirilmesi konusunda yoğun çalışmalar sürdürmektedir. E- ihale uygulamalarını büyük ölçüde tamamlayan ve uygulayıcıların hizmetine sunan Kurum, böylelikle e-devlet gerçeğine katkıda bulunmakta ve e- Türkiye'nin oluşturulması yolunda çok büyük adımlar atmaktadır. Genç bir Kurum olmasına rağmen bilişim teknolojilerini çok iyi kullanarak, yolsuzlukla mücadele konusunda başarılı uygulamalara imza atmaktadır.

Kamu alımlarının ülke ekonomisindeki ve kalkınmadaki payı düşünüldüğünde KİK' in ihale düzeninde yürüttüğü regülasyon faaliyetinin Türkiye için önemi daha da belirginleşmektedir. Kurum, mali disiplinin sağlanması, rekabet ortamının sağlıklı ve düzenli işlemesi, yolsuzlukların önlenmesi, devlete olan güvenin perçinlenmesi ve kamu kaynaklarının nereye, nasıl harcandığının görülmesi, kamuoyu denetimi ve saydamlık ilkesini hayata geçirilmesi gibi kritik işlevleriyle başta kamu alımları sistemi için ve bu doğrultuda Türkiye için vazgeçilmez nitelik taşımaktadır.

KAYNAKÇA

ACAR, Abdurrahman, 'Kamu İhale Kanunu Neden Belli Bir Süre Ertelenmeli', Belediye Dünyası, Cilt.3, Sayı.12, Aralık, 2002, s. 10- 14

ACAR, Muhittin ve diğerleri, 'Değişen Dünya'da ve Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici Kurullar: NEREYE?' İktisat İşletme ve Finans, Sayı. 206, Yıl. 18, Mayıs 2003, s. 281- 298

AÇDOYURAN, Selçuk, 'Radyo- Televizyon Üst Kurulu ve İdari Teşkilat İçindeki Yeri', Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt. 9, Sayı. 1- 2, 2001, s.281- 298

ADAK, Agâh, 'Kamu İhale Kurumu ve Şikâyet Mekanizması', Mali Hukuk, Sayı.99, 2002, s.18- 30

AKCOLLU, F. Yeşim, Elektrik Sektöründe Rekabet ve Regülâsyon, Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezi, Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezleri Serisi No.31, Ankara, 2003

AKINCI, Müslüm, Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman, Beta Yayınları, İstanbul, 1999

AKINCI, Müslüm, 'Ekonomik Kamu Düzeni ve Rekabet Kurumu', Rekabet Dergisi, Sayı. 5, Ocak- Şubat- Mart 2001, s.3- 16

AKSOY, Şinasi, 'Yeni Sağ ve Kamu Yönetimi', TODAİE Uluslar arası Yönetim Bilimleri Enstitüsü Ulusal Seksiyonu, Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri, Cilt. 2, TODAİE Yayınları, Ankara, Aralık, 1995, s. 159- 173

AKTEL, Mehmet, Küreselleşme ve Türk Kamu Yönetimi, Asil Yayın- Dağıtım, Ankara, 2000

ASLAN, Onur Ender, Kamu Personel Rejimi: Statü Hukukundan Esnekliğe, TODAİE Yayınları, Ankara, 2005

ARDIYOK, Şahin, Doğal Tekeller ve Düzenleyici Kurumlar, Türkiye İçin Bir Düzenleyici Kurum Modeli, Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezi, Rekabet Kurumu Lisansüstü Tezleri Serisi No. 9, Ankara, 2002

ARDIYOK, Şahin, 'Türk Telekom A.Ş' nın Özelleştirilmesi: Sektörde Doğum Sancıları', Rekabet Dergisi, Sayı.5, Ocak-Şubat- Mart, 2001, s.17- 58

ATAY, Ethem Ender, 'Fransız İdare Hukukunda Bağımsız İdari Otoriteler ve Rekabet Konseyi', Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları, Sayı.6, Mart 2000, s.51- 109

AVANER, Tekin, 1980 Sonrası Devletin Yeniden Yapılandırılması ve Bağımsız İdari Otoriteler, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Yönetim Bilimleri Bilim Dalı, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2003

AYKAÇ, Burhan, YAYMAN, Hüseyin ve ÖZER, Mehmet Akif, 'Türkiye'de İdari Reform Hareketlerinin Eleştirel Bir Tahlili', Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 2/2003, s.153- 179

BAHRAN, Gülseba, 'Özerk Kurumlar Hakkında Bir Rapor', Sayıştay Dergisi, Sayı. 46- 47, Temmuz- Aralık, 2002, s.114- 138

BALCI, Asım, 'Kamu İhale Kurulu Ne Kadar Yasal', Türk Hukuk Dergisi, Sayı.69, Kasım, 2002, s. 26- 29

BALCI, Asım, 'Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar ve Kamu Hizmet Sunumuna Etkileri', www.canaktan.org/politika/kamuda-kalite/balci.pdf, Erişim Tarihi: 01.02.2006

BANKACILIK DÜZENLEME ve DENETLEME KURUMU, 2005 Yılı Faaliyet Raporu, Ankara, 2006

BAŞSOY, Ahmet, 'Kamu İhale Kanunu', Mali Hukuk, Sayı. 99, 2003, s.9- 12

BAYRAMOĞLU, Sonay, 'Türkiye'de Devletin Değişen Karakteri ve Düzenleyici Reformlar', Toplum ve Hekim, Cilt. 20, Sayı.1,Ocak- Şubat 2005, s.41- 52

BAYRAMOĞLU, Sonay, Yönetişim Zihniyeti, Türkiye'de Üst Kurullar ve Siyasi İktidarın Dönüşümü, İletişim Yayınları, İstanbul, 2005

BİLGİÇ, Veysel, 'Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı' (Ed. BALCI, Asım, NOHUTÇU, Ahmet ve ÖZTÜRK, Kemal), Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları, Seçkin Yayınları, Ankara, 2003, s.25- 38

BOLATOĞLU, Hilmi, Rekabet Kurulu Kararlarının Yargısal Denetimi, Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezi, Rekabet Kurumu Yayını, Yayın No. 59, Ankara, 2004

BORATAV, Korkut, Türkiye'nin İktisadi Tarihi (1908- 1985), 6. Baskı, Gerçek Yayınevi, 1998

BOYACIOĞLU, Hacer, 'Kamu İhale Yasası, AB Ne İsterse Tam Tersini Getiriyor', www.referansgazetesi.com/haber.aspx?HBR-KOD=40873,Erişim Tarihi: 12.06.2006

ÇAL, Sedat, 'Bağımsız İdari Otorite Olarak Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu', Ankara Barosu Dergisi, Sayı.3, Yıl.2001, s. 93- 112

ÇOLAK, Mustafa, 'Üst Kurulların Ortaya Çıkış Gerekçeleri, Denetimi ve İdari Sistemdeki Konumları', Yaklaşım, Sayı. 125, Yıl.11, Mayıs 2003, s. 83- 88

DEMİR, Fikret, 'Yeni İhale Kanunu ile Neler Getirildi; Hangi Değişiklikler Tartışılmaktadır-I', Yaklaşım, Yıl.11, Sayı.124, Nisan, 2003, s. 67- 73

DEMİREL, Birsen, Türkiye'de Düzenleyici Kurullar Hakkında bir Değerlendirme, TODAİE Kamu Yönetimi Yüksek Lisans Programı, Dönem Projesi, Ankara, 2003

DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 2000

DİNÇER, Gönen ve IŞIK, Hikmet, Kamu İhale Yasası ve İlgili Mevzuat, Ankara, 2003

DÖNMEZ, Etfal, 'Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler', Ankara Barosu Dergisi, Sayı. 2, 2003, s.54- 68

DURAN, Lütfi; 'Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler, Amme İdaresi Dergisi, Cilt.30, Sayı.1, Mart 1997, s.3- 10

DURGUN, Şenol, 'Türk Kamu Yönetiminde Bürokratik Siyaset', Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Özel Sayısı, Cilt. 4, Sayı. 2, 2002, s. 83- 102

EĞERCİ, Ahmet, Rekabet Kurulu Kararlarının Hukuki Niteliği ve Yargısal Denetimi, Rekabet Kurumu Lisans Üstü Tez Serisi No.12, Rekabet Kurumu Yayını, Ankara, 2005

EKEN, Cengiz, Ulusal Telekomünikasyon Düzenleme Kurumları: Kurumsal Yapı ve Sorumlulukları ile Denetleme ve Yaptırım Uygulama Fonksiyonları, Telekomünikasyon Kurumu Uzmanlık Tezi, Ankara, 2002

EMEK Uğur, Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması, TÜSİAD Yayınları, İstanbul, 2002

EMEK, Uğur, Kamu Alımlarında Etkin İhale Tasarımı, TÜSİAD, İstanbul, 2001

EMEK, Uğur ve ACAR, Muhittin, 'Düzenleyici Reformlar ve Kurumlar' Çağdaş Kamu Yönetimi II, Konular, Kuramlar, Kavramlar, (Ed. ACAR, Muhittin ve ÖZGÜR, Hüseyin), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2004, s. 91- 125

EMRE, Cahit, Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi, Siyasal Kitabevi, Ankara, 1997

ENERJİ PİYASASI DÜZENLEME KURUMU, 2005 Yılı Faaliyet Raporu, Ankara, 2006

ERDEM, Hayreddin, 'Yeni Kamu İhale Sistemi ve Kamu İhale Kurumu', Yaklaşım, Yıl.11, Sayı.122, Şubat, 2003, s. 183- 189

EREN, Özgül, Bağımsız Düzenleyici Kurumların Personel Yapısı, TODAİE Kamu Yönetimi Yüksek Lisans Programı Proje Ödevi, Ankara, 2004

ERGÜN, Çağdaş Evrim, 'Türkiye ve Avrupa Birliği'nde Enerji Alanındaki Bağımsız İdari Otoriteler', www.cakmak-av.com.tr/pdf/21074_1pdf, Erişim Tarihi: 25.08.2005

ERYILMAZ, Bilal, Kamu Yönetimi, İstanbul, 2002

GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku Dersleri, Ekin Kitabevi, Bursa, 2002

GÖZÜBÜYÜK, Şeref Ali, Hukuka Giriş ve Hukukun Temel Kavramları, 13. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 1999

GÖZÜBÜYÜK, Şeref Ali, Türkiye'nin Yönetsel Yapısı, Turhan Kitabevi, 8. Baskı, Ankara, 2004

GÖZÜBÜYÜK, Şeref Ali ve TAN, Turgut, İdare Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara, 1998

GÜLER, Mürteza, Düzenleyici Kurumlar Ekseninde Üst Kurullar ve Yargısal Denetimi, TODAİE Kamu Yönetimi Yüksek Lisans Programı, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2003

GÜLER AYMAN, Birgül ve diğerleri (Ed.), Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri, AÜSBF Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi, Yayın No.1, Ankara, 2004

GÜNAYDIN, Gökhan, 'Şeker Kurulu', Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi, Sayı.10, Yıl.3, Mayıs- Haziran 2002, s.16- 18

GÜNAYDIN, Gökhan, 'Tarım Sektöründe Kurullar', Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi, Sayı.10, Yıl.3, Mayıs- Haziran 2002, s.12- 13

GÜNAYDIN, Gökhan, 'Tütün Kurulu', Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi, Sayı.10, Yıl.3, Mayıs- Haziran 2002, s.13- 16

GÜRAN, Sait, 'ABD'nde Ekonomik Hayatın Düzenlenmesi', İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, Yıl.6, Sayı.1- 3, Aralık 1985, s. 129- 140

GÜZELSARI, Selime, 'Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları', (Ed. ÖKTEM, M. Kemal ve ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur), Kamu Yönetimin Gelişimi ve Güncel Sorunları, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2004, s. 85- 135

HASANOĞLU, Mürteza, 'Küreselleşmenin Devlet Yönetimine Etkileri', Türk İdare Dergisi, No. 434, Yıl. 74, Mart 2002, s. 171- 186

IŞIK, Aslı, 'Kamu İhalesinde Dönüşüm Zamanı', www.capital.com.tr/haber/aspx?HBR-KOD=293, Erişim Tarihi: 12.06.2006

İĞDELER, Serdar, 'Kamu İhale Kanunu: Yenilikler ve Eksiklikler', Türk İdare Dergisi, Sayı. 439, Haziran, 2003, s. 1- 38

KAHRİMAN, Hamza, 'Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici Kurumların İdari ve Mali Özellikleri', Vergi Dünyası, Yıl.4, Şubat 2005, s. 117- 129

KALFA, Ceren, 'Küreselleşme: Devlet Eliyle Neo-Liberal Dönüşüm', Toplum ve Hekim, Cilt. 20, Sayı.1, Ocak- Şubat, 2005, s.28- 35

KAMU İHALE KURUMU, Kamu Alımları Konusunda Dünya ve Türkiye Uygulamaları- 2002 Yılı Faaliyet Raporu ve 2003 Yılı Çalışma Raporu, Ankara, Mart, 2003

KAMU İHALE KURUMU, I. Uluslar arası Kamu Alımlarında Saydamlık ve Verimlilik Sempozyumu, İstanbul, 27- 28 Mayıs, 2004

KAMU İHALE KURUMU, 2003 Yılı Faaliyet Raporu, Yayın No. 9, Ankara, Ağustos, 2004

KAMU İHALE KURUMU, 2004 Yılı Faaliyet Raporu, Ankara, 2005

KAMU İHALE KURUMU, 2005 Yılı Faaliyet Raporu, Yayın No. 22, Ankara, Nisan, 2006

KARACAN, Ali, 'Özerk Kurumlar Üzerine Denemeler', Creative Yayıncılık, İstanbul, 2002

KARACAN, Ali İhsan, 'Özerk Kurumların Özerkliği', Rekabet Dergisi, Sayı.8, 2001, s.1- 59

KARANFİLLİOĞLU, Ali Yasin, 'Özerk Kurulların Denetimi de Özerk mi?', Kamu Yönetimi Dünyası, Sayı. 10, Yıl.3, Mayıs- Haziran, 2002, s.9- 10

KAYA, Ali, Bağımsız ve Düzenleyici Üst Kurullar, Eğitim Kitabevi, Konya, 2004

KAYA, Tolga, Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler olarak Nitelendirilen Kamu Kurumlarından Rekabet Kurumunun İdari Yargı ile İlişkisi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Yönetim Bilimleri Bilim Dalı Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2003

KEPENEK, Yakup ve YENTÜRK, Nurhan, Türkiye Ekonomisi, Remzi Kitabevi, 13. Basım, İstanbul, 2003

KESTANE, Doğan, 'Kamu Kesiminde İdari Kuruluşların Genel Görünümü ve İdari Yapıda Yeni Organizasyonlar Olarak Bağımsız İdari Otoriteler (Üst Kurullar)' , Maliye Dergisi, Sayı. 139, Ocak- Nisan 2002, s.4- 11

KILIÇ, Helin, Türk Kamu İhale Sistemi ve Uluslar arası Uygulamalar, TODAİE Kamu Yönetimi Yüksek Lisans Programı, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2005

KIZILCIK, Recep, 'Liberal Batı Demokrasileri ve Türk Kamu Yönetimi Sistemindeki Gelişmeler', Türk İdare Dergisi, Sayı.434, Yıl.74, Mart 2002, s.37- 54

KIZILCIK, Recep, 'Türk Kamu Yönetiminin Gelişimi ve Düzenleyici Kurullar', Türk İdare Dergisi, Sayı.432, Yıl.73, Eylül, 2001, s.127- 134

KOCA, Murat, 'Kamu İhalelerine Katılmaktan Yasaklama' Belediye Dünyası, Cilt.6, Sayı.6, Haziran, 2003, s.15- 27

KUMCU, Ercan, 'Yeni Bütçe Tüm Devlet Organlarını Kapsıyor', www.hurriyetim.com.tr/yazarlar/3416116_p.asp, Erişim Tarihi: 25.10.2005

KÜÇÜK, Faruk, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu Kapsamındaki İhalelere Karşı Yapılacak İdari Başvurular, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2005

KÜÇÜKŞAHİN, Şükrü, 'Üst Kurullar Cumhuriyeti', www.ntvmsnbc.com/news/64488.asp, 16.01.2002, Erişim Tarihi: 19.01.2004

MELİKŞAH, Yasin, Sermaye Piyasası Kurulu ve İşlemleri, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2002

MÜFTÜOĞLU, Tamer, 'Rekabet Kanunu ve İki Yıllık Uygulaması', Rekabet Dergisi, Cilt. 1, Sayı. 1, Mart 2000, s.5- 25

ÖZDEK, Yasemin, 'Globalizmin İdeolojik Hegemonyası: Yanılsamaları', Amme İdaresi Dergisi, Cilt. 32, Sayı.3, 1999, s.25- 47

ÖZEN, Ahmet ve GÜNAY, Ayşe, 'Bağımsız Düzenleyici Kurumlar', Vergi Sorunları Dünyası Dergisi, Sayı.1, 2004, s.169- 189

ÖZEK, Ali ve KAYA, Osman, Açıklamalı Kamu İhale Rehberi: 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4375 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu Uygulaması, II. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2003

ÖZEL, Cengiz, Sermaye Piyasası Kurulu, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2000

ÖZTÜRK, Ebru, 'Türk İdare Sisteminde Rekabet Kurumunun Yeri ve Diğer Bağımsız İdari Otoritelerle Karşılaştırılması, Rekabet Kurumu Lisansüstü Tez Serisi, No.38, Ankara, 2003

RADYO TELEVİZYON ÜST KURULU, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu'nun TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu'na Sunulan 2005 Yılı Tahmini Bütçesi ve 2003 Yılı Kesin Hesabı ve 2004 Yılı Faaliyetleri Hakkında Rapor, Ankara, 2006

REKABET KURUMU, 5 Kasım 2001 Tarihli Bağımsız İdari Otoriteler Sempozyumu, Yayın No.80, Ankara

REKABET KURUMU, 15- 16 Mart 2002 Tarihli Regülâsyon ve Rekabet Sempozyumu, Ankara

SALMAN, Emine Banu, 'Türkiye Kurullara Teslim' www.emd.org.tr/ekonom/eko_15%20Y.htm, Erişim Tarihi: 11.05.2006

SARIİBRAHİMOĞLU, Y. Selim ve diğerleri, Telekomünikasyon, Bankacılık ve Enerji Sektöründe Üst Kurullar ve Rekabet, Sarıibrahimoğlu Hukuk Bürosu Yayını, Ankara, 2002

SERMAYE PİYASASI KURULU, 2005 Yılı Faaliyet Raporu, Ankara, 2006

SEVEN, Mehmet, 'Türk İdari Yapısında Düzenleyici Kurumların Yeri', www.ydk.gov.tr/dergi/dergi2, Erişim Tarihi. 03.04.2006

SEZEN, Seriye, 'The Impact Of Globalization on The Organization Of Public Administration: Turkish Case, Turkish Public Administration Annual, Vol. 27- 28, 2001- 2002, s.3- 26

SEZEN, Seriye, Türk Kamu Yönetiminde Kurullar: Geleneksel Yapılanmadan Kopuş, TODAİE Yayınları, Ankara, 2003

SEZEN, Seriye, 'Türkiye'de Düzenleyici Kurulları Kimler, Nasıl Yönetiyor?', Amme İdaresi Dergisi, Cilt.38, Sayı.4, Aralık 2005, s.85- 115

SEZER, Yasin, 'Kamu İhale Kanunu: Şeffaflık ve Rekabet', Amme İdaresi Dergisi, 35/4, Aralık, 2002, s. 57- 82

SÜEL, Hasan, 'Telekomünikasyon Sektöründe Serbestleşme ve Özelleştirme Çerçevesinde Devletin Rolünün Yeniden Belirlenmesi', www.tesev.org.tr/projeler/kamu_devlet-metin-teblig3.php, Erişim Tarihi: 10.03.2006

ŞAN, Gülendam, 'Bankacılık Alanındaki Düzenlemeler ve İdarenin Sorumluluğu', www.sendika.org/yazi.php?yazi-no=308, Erişim Tarihi: 10.03.2006

ŞEKER KURUMU, 2004 Yılı Faaliyet Raporu, Ankara, 2005

ŞİMŞEK, Arif, '4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve Bilişim Sektörü- I' www.dergi.tbd.org.tr/yazaralar/20102003/arif_simsek.htm, Erişim Tarihi: 02.01.2006

ŞİMŞEK, Arif, '4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu ve Bilişim Sektörü- III', www.dergi.tbd.org.tr/yazarlar/03112003/arif_simsek.htm, Erişim Tarihi: 05.12.2005

TAN, Turgut, 'Bağımsız İdari Otoriteler', Rekabet Kurumu, Perşembe Konferansları, Ocak 2000, Ankara, s. 3- 34

TAN, Turgut, 'Bağımsız İdari Otoriteler ve Düzenleyici Kurumlar', Amme İdaresi Dergisi, Cilt.35, Sayı.2, Haziran 2002, s. 11- 37

T.C. BAŞBAKANLIK AVRUPA BİRLİĞİ GENEL SEKTERLİĞİ, Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı, Ankara, 2003

T.C. Devlet Teşkilat Rehberi, TODAİE Yayınları, Ankara, Eylül, 2005

TELEKOMÜNİKASYON KURUMU, 2004 Yılı Faaliyet Raporu, Ankara, 2005

TİRYAKİ, Refik, 'Bağımsız İdari Kurum Olarak Radyo Televizyon Üst Kurulu', Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt. 57, Sayı. 4, 2002, s.169- 205

TOPKAYA, Ferhat, Telekomünikasyon sektöründe Erişim Sorunları, Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezi, Rekabet Kurumu Lisansüstü Tezleri Serisi No.22, Ankara, 2003

TURGUTER, Necip ve TOKMAKLI, Cafer, Son Değişikliklerle Gerekçeli ve Açıklamalı Kamu İhale Kanunu ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu İlgili Mevzuat, Turhan Kitabevi, Ankara, 2004

Türkiye İnşaat Sanayicileri İşveren Sendikası Çözüm Arama Konferansları 5- 6- 7, İnşaat Sanayi Yayınları, No.6, Ankara, 2003

TÜRKİYE MUHASEBE STANDARTLARI KURULU, 2003 Yılı Faaliyet Raporu, Ankara, 2004

TÜRKÖNE, Mümtaz'er, 'Yolsuzluğun Sınırları', www.zaman.com.tr/bl=yazarlar&hn=252512, Erişim Tarihi: 10.03.2006

ULUSOY, Ali, 'Bağımsız İdari Kurumlar', Danıştay Dergisi, Yıl. 29, Sayı. 100, 1999, s.3- 17

ULUSOY, Ali, Bağımsız İdari Otoriteler, Turhan Kitabevi, Ankara, 2003

ULUSOY, Ali, 'Bağımsız Kurullar Nasıl Düzenlenmeli', Borsavizyon, Sayı. 59, Ocak 2003, s. 22- 24

ULUSOY, Ali, 'Kamu Hizmeti Anlayışında Yeni Yönelimler: Avrupa Yapılanmasının Kamu Hizmeti Teorisine Etkileri', Amme İdaresi Dergisi, Cilt. 31, Sayı. 2, 1998, s. 21- 40

ULUSOY, Ali, 'Regülâsyon Kurumları Hakkında Genel Bir Değerlendirme', Ankara Barosu Dergisi, Yıl. 57, Ocak 2003, s.45- 59

ULUSOY, Ali, 'Türk İdare Sistemi İçinde Rekabet Kurumunun Yeri', Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları, Kasım 1999, s.3- 32

ÜNAL, Tarhan, 'Finans Sektöründe Üst Kurulların Rolü ve Fonksiyonu', www.iubam.org/FSKUR.pdf, Erişim Tarihi: 02.11. 2006

YILDIRIM, Turan, Türkiye'nin İdari Teşkilatı, Alkım Yayınevi, İstanbul, 1997

YILDIZ, Aytaç, Bir Düzenleyici Kurul Analizi: Radyo Televizyon Üst Kurulu, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Radyo, Televizyon ve Sinema Ana Bilim Dalı Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2003

YILDIZ, Hasan, 'Avrupa Birliği'nin Kamu İhaleleri Konusundaki Düzenlemeleri ve Bu Konuda Ülkemizde Yaşanan Gelişmeler', Türk İdare Dergisi, Sayı.439,Haziran, 2003, s. 39- 70

YILMAZ, Yunus, 'Fransa'da Bağımsız İdari Otoriteler', Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Dergisi, Kitap. 1, Sayı. 20, 2005, s.37- 50

ZENGİN, Ozan, 'Düzenleyici Reform Üzerine', Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi, Yıl.5, Sayı.19, Temmuz- Eylül 2004, s. 12- 17

Zaman Gazetesi, 26 Kasım 2001

www.bagimsizsosyalbilimciler.org/makale/52, '2004 Yılı Başında Türkiye'nin Ekonomik ve Siyasal Yaşamı Üzerine Değerlendirmeler', Erişim Tarihi: 06.03.2005

www.bddk.org.tr/turkce/kurumbilgileri/bddk/orgchart4-yeni.jpg, Erişim Tarihi: 08.03.2006

www.dtm.gov.tr/EKONOMİ/TREKO.htm, '1923'ten Günümüze Türkiye Ekonomisi', Erişim Tarihi: 25.01.2006

www.epdk.gov.tr/kurul/mali.html, 'Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu - Mali ve Sosyal Haklar', Erişim Tarihi:17.03.2006

www.nethaber.com.tr/h=41131, 'Kamu İhale Kurumu Başkanı: İhale Alanı Biraz Kirli Bir Alan, Gri Bir Alan…', Erişim Tarihi: 28.12.2005

www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=139388, 'Şeker Kurulu Kurumsuz Kaldı', Erişim Tarihi: 18.03.2006

www.spk.gov.tr/Hakkinda/hakkinda.htm?tur=gorevimiz, Erişim Tarihi: 10.02.2006

www.tk.gov.tr/Kurum-Hakkinda/Kurulus.htm, 'Telekomünikasyon Kurumu'nun Kuruluşu', Erişim Tarihi: 05.07.2006

www.tk.gov.tr/Kurum-Hakkinda/Kur-Gorevleri.htm, 'Telekomünikasyon Kurumu'nun Görev ve Yetkileri' Erişim Tarihi: 14.03. 2006

www.tmsf.org.tr/content.aspx?/tabid=12&lang=tr, 'Kuruluş, İdari ve Hukuki Yapı', Erişim Tarihi: 20.03.2006

www.tmsf.org.tr/content.aspx?/tabid=14&lang=tr, 'Tarihçe', Erişim Tarihi: 20.03.2006

www.tmsk.gov.tr, 'TMSK' nın Kanuni Dayanağı', Erişim Tarihi: 20.03.2006

Diğer

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Teşkilat Yönetmeliği (Resmi Gazete, 31.12.2005/26040)

Danıştay 1. Dairesi, Esas No. 2002/156, Karar No. 2002/167 sayılı ve 24.10.2002 günlü istişare kararı

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilatı ve Personelinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, (Resmi Gazete, 19. 01. 2002/ 24645)

İhalelere Karşı Yapılacak İdari Başvurulara Ait Yönetmelik (Resmi Gazete, 24.05.2004/ 25471)

İhalelere Karşı Yapılacak İdari Başvurulara Ait Tebliğ (Resmi Gazete, 04.09.2005/ 25926, Değişiklik: 07.04.2006/ 26132)

İstanbul Menkul Kıymetler Borsası Yönetmeliği, (Resmi Gazete, 19.02.1996/ 22559)

Kamu İhale Kurumu İnsan Kaynakları Yönetmeliği (Resmi Gazete, 19.12.2002/ 24968)

Kamu İhale Kurumunun Teşkilatı ile Kurum Personelinin Mali ve Sosyal Hakları, Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik (Resmi Gazete, 19.12.2002/ 24968)

Kamu İhale Uzman Yardımcıları Yarışma ve Yeterlilik Sınavları ile Kamu İhale Uzman Yardımcılarının Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik (Resmi Gazete, 20.07.2002/ 24821)

Radyo Televizyon Üst Kurulu Teşkilatının Çalışma Esas ve Usulleri Hakkında Yönetmelik (Resmi Gazete, 20.11.1994/ 22117)

Sermaye Piyasası Kurulu Personel Yönetmeliği (Resmi Gazete, 24.08.1982/17792)

Şeker Kurumu Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik (Resmi Gazete,14.01.2002 /24671)

Telekomünikasyon Kurumu'nun Teşkilat ve Görevleri ile Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik (Resmi Gazete, 17.02.2002/ 24321)

Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilatı, Çalışma Usul ve Esasları ile Personelinin Mali ve Sosyal Hakları Hakkında Yönetmelik, (Resmi Gazete, 19.11.2002/24941)

T.C. Cumhurbaşkanlığı Makamının 18.06.2001 Günlü, 39- 18/ a -1- 2001- 427 sayılı Vetosu

22. Dönem 2. Yasama Yılı ve 1/866 nolu Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Yasa Tasarısı

2002/31 esas sayılı ve 2002/58 karar sayılı Anayasa Mahkemesi İptal Kararı (Resmi Gazete, 14.03.2006 /26108)

2002/3729 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı (Resmi Gazete, 14.03.2002/ 24695)

2002/3892 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı (Resmi Gazete, 06.04.2002 /24718)

2002/DK- 15 sayılı Kamu İhale Kurulu Kararı (Resmi Gazete, 21.01.2003/ 25000)

2003/DK. D- 5 sayılı Kamu İhale Kurulu Kararı (Resmi Gazete, 25.12.2002/ 24974)

657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu (Resmi Gazete, 23.07.1965/ 12056)

2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu (Resmi Gazete, 30.07.1981/17416)

2813 sayılı Telsiz Kanunu (Resmi Gazete, 07.04.1983/ 18011)

3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun (Resmi Gazete, 20.04.1994/21911)

4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun (Resmi Gazete, 13.12.1994/ 22140)

4502 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu, Ulaştırma Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, Telsiz Kanunu ve Posta, Telgraf ve Telefon İdaresinin Biriktirme ve Yardım Sandığı Hakkında Kanun ile Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamesinin Eki ve Cetvellerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, (Resmi Gazete, 29.01.2000/ 23948)

4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu (Resmi Gazete,03.03.2001/24390)

4634 sayılı Şeker Kanunu (Resmi Gazete, 19.04.2001/24378)

4733 Sayılı Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğü'nün Yeniden Yapılandırılması ile Tütün ve Tütün Mamullerinin Üretimine, İç ve Dış Alımına ve Satımına, 4046 Sayılı Kanunda ve 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (Resmi Gazete, 09.01.2002/ 24635)

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu (Resmi Gazete, 22.01.2002/ 24648)

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu (Resmi Gazete, 22.01.2002/ 24648)

4743 sayılı Mali Sektöre Olan Borçların Yeniden Yapılandırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (Resmi Gazete, 31.01.2002/24657)

4761 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (Resmi Gazete, 22.06.2002/ 24793)

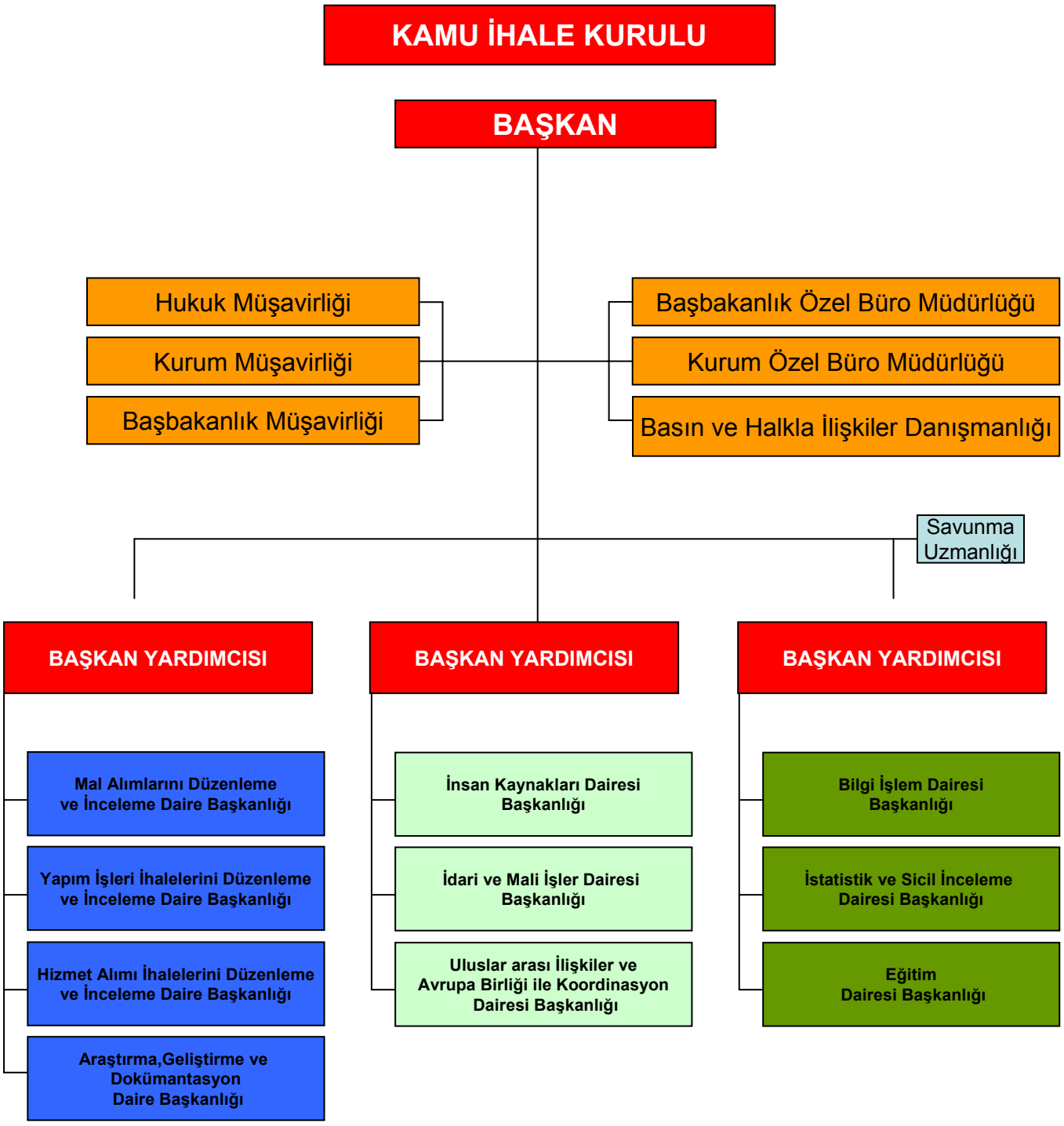
5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (Resmi Gazete, 24.12.2003/ 25326)

5183 sayılı Danıştay Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (09.06.2004/25487)

5326 sayılı Kabahatler Kanunu (Resmi Gazete, 01.06.2005/ 25772)

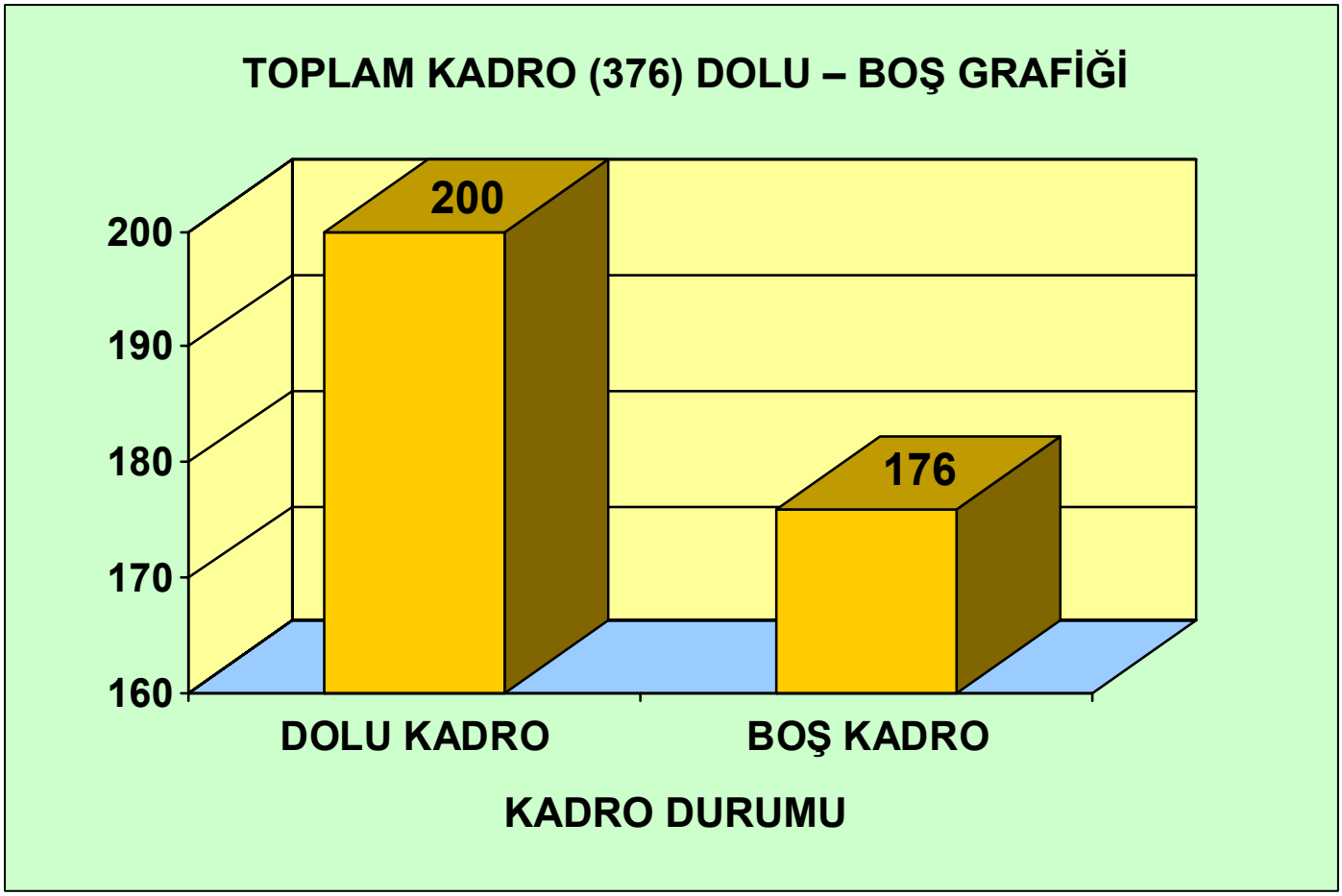
5411 sayılı Bankacılık Kanunu (Resmi Gazete, 01. 11. 2005/ 25983)

EK/ 1: Kamu İhale Kurumu Organizasyon Şeması

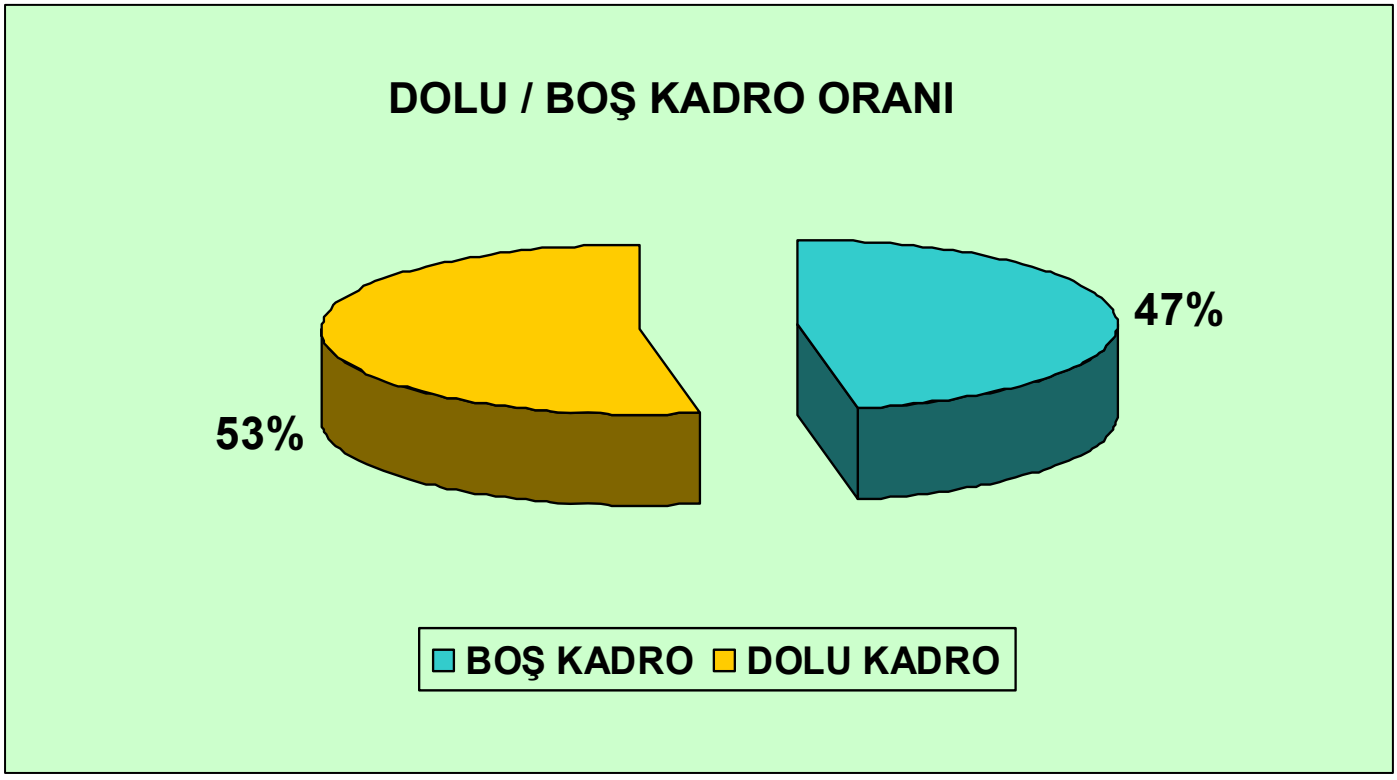


Kaynak: www.kik.gov.tr

EK/2: Personel Dolu- Boş Grafiği

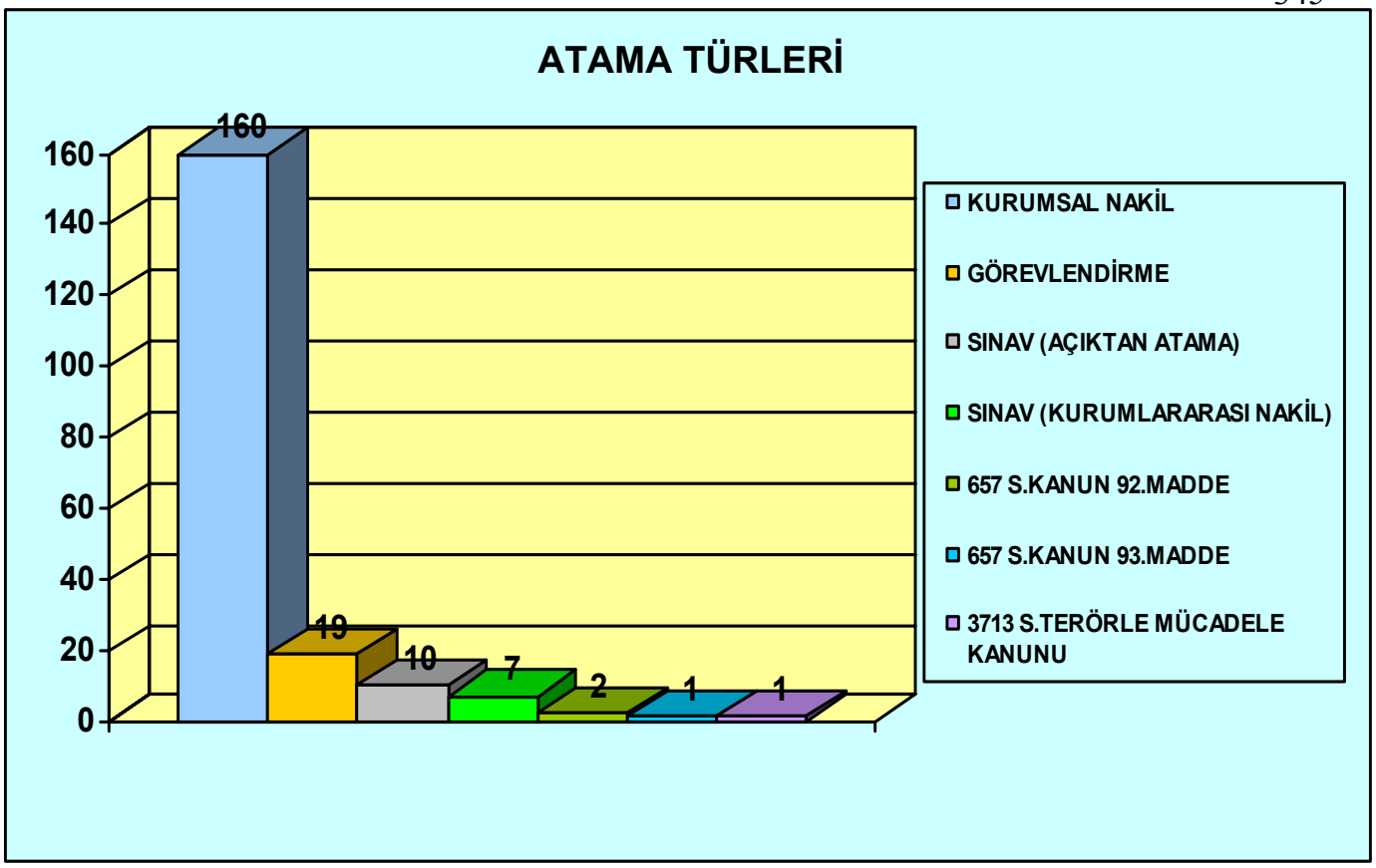


EK/3: Personel Dolu-Boş Oranı

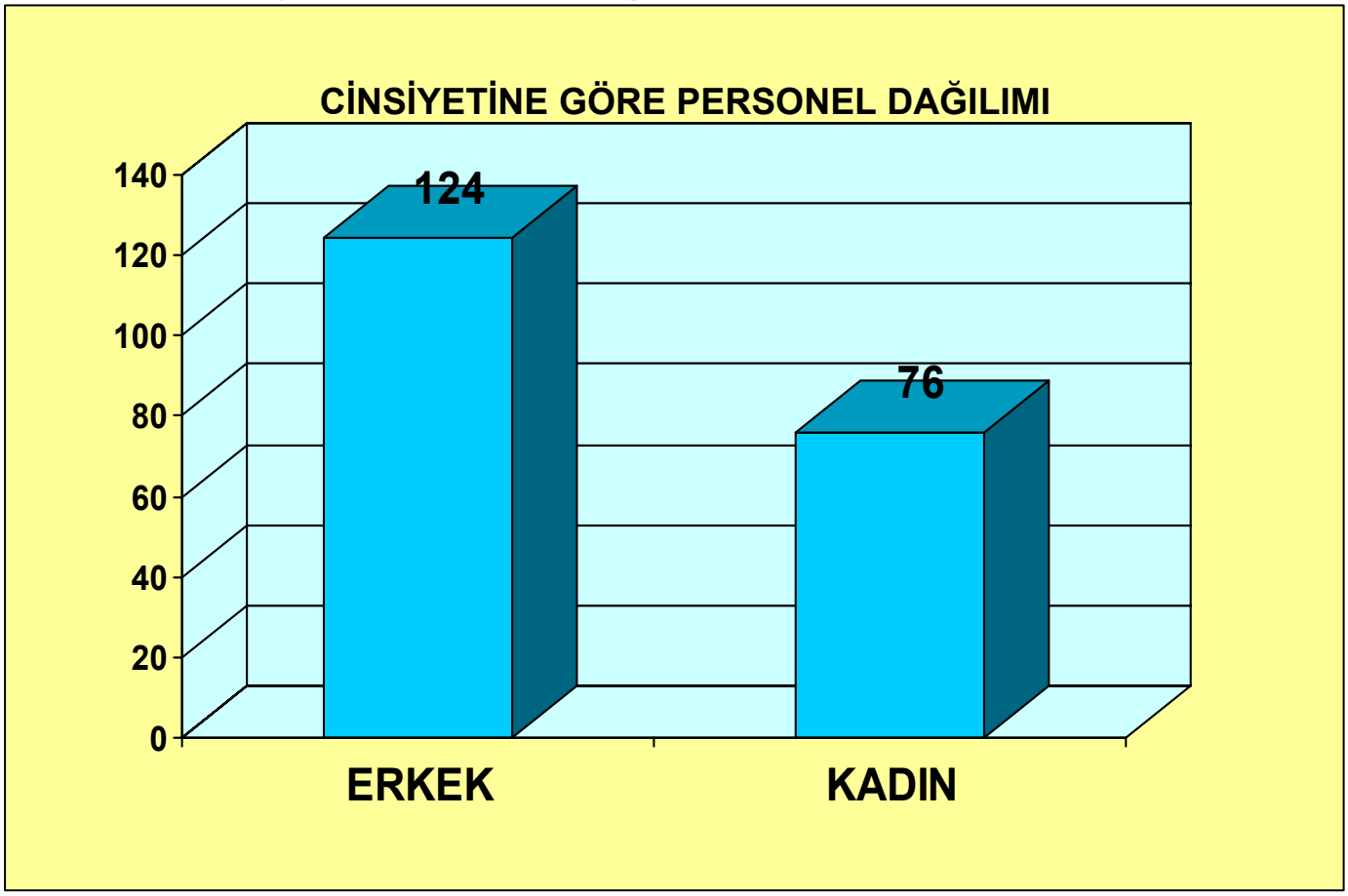


Kaynak: Kamu İhale Kurumu, 2005 Yılı Faaliyet Raporu, s. 13

EK/4: Personel Atama Türleri

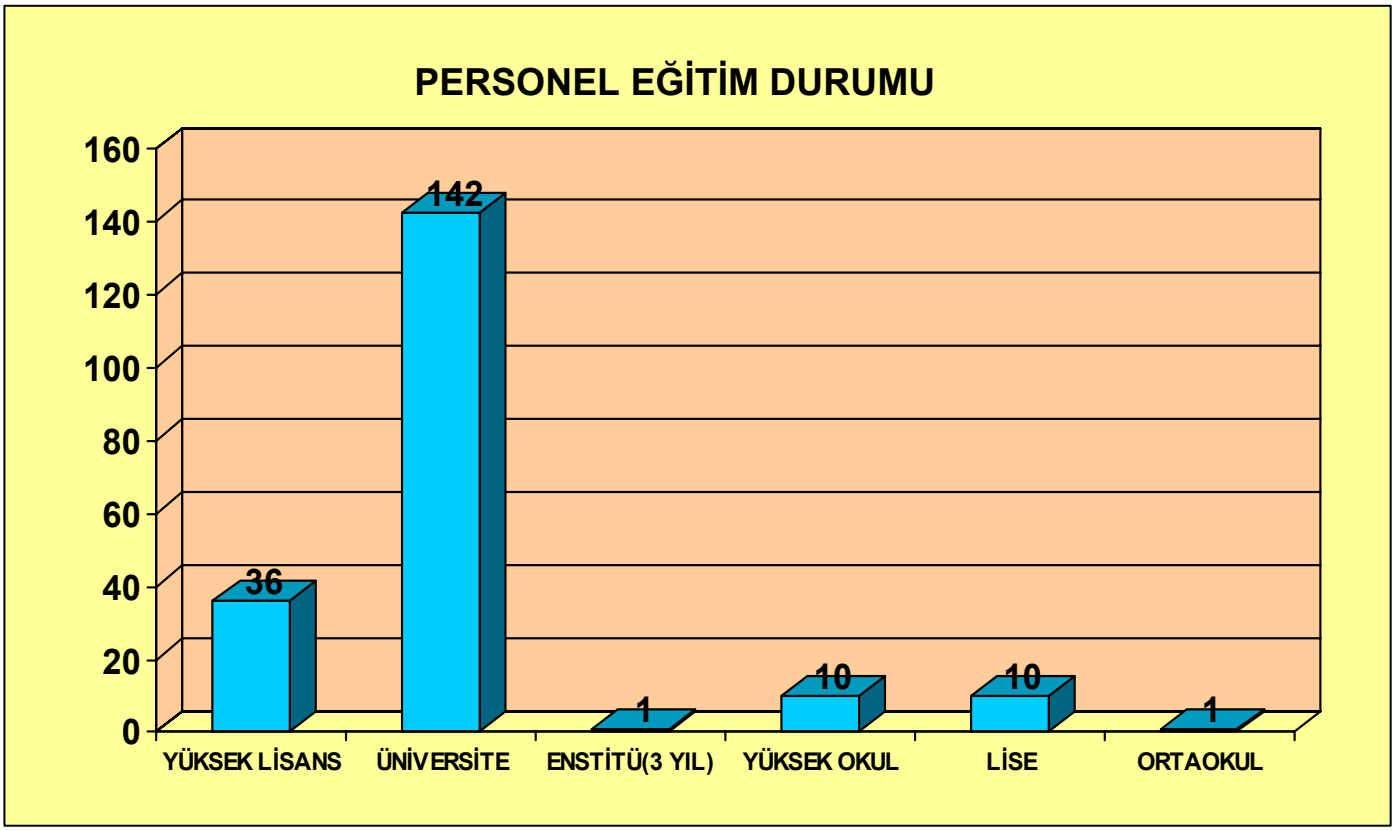


EK/5: Cinsiyete Göre Personel Dağılımı

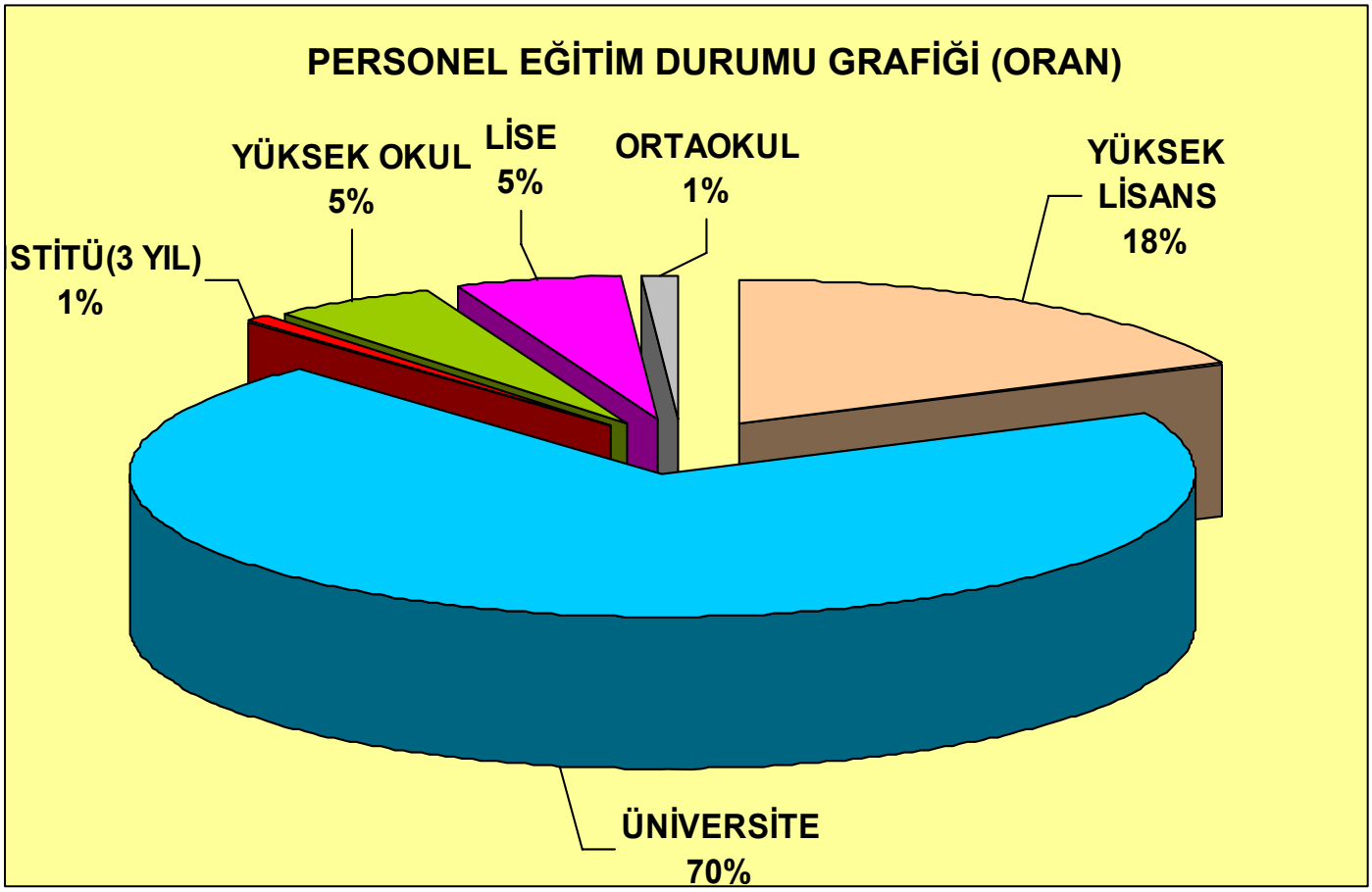


Kaynak: Kamu İhale Kurumu, 2005 Yılı Faaliyet Raporu, s.14

EK/6: Personelin Eğitim Durumu



EK/7: Personelin Eğitim Durumu Grafiği



Kaynak: Kamu İhale Kurumu, 2005 Yılı Faaliyet Raporu, s.15

EK/ 8: İhaleyi yapan idareye yapılacak şikayet başvuru dilekçesi örneği

_ _ / _ _ /200

(İHALEYİ YAPAN İDARENİN ADI) MÜDÜRLÜĞÜNE/BAŞKANLIĞINA
(İDARENİN BULUNDUĞU İL)

Başvuru sahibi	*(Adı-soyadı/Ticaret unvanı, adresi)*
Vekili/Temsilcisi	*(Adı-soyadı, adresi)*
Başvuru konusu ihalenin adı	
İhale Kayıt Numarası (İKN)	
Şikayet konusu işlemin/durumun farkına varıldığı/tebliğ edildiği tarih	
Şikayet konusu işlem ve şikayet nedenleri *(Bu bölümde şikayet konusu işlemlerin hangi yönden ihale mevzuatına aykırı olduğu açıklanarak buna ilişkin kanıtların belirtilmesi gerekmektedir.)*	

Yukarıda belirtilen hususlarla ilgili olarak 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve İhalelere Karşı Yapılacak İdari Başvurulara Ait Yönetmelik uyarınca şikayet başvurumuz hakkında inceleme yapılarak karar verilmesini arz ederim.

Ad Soyad/ Ticaret Unvanı
İmza/Kaşe veya Mühür

EKLER :
1- Temsile yetkili olunduğuna dair belgeler ile imza sirkülerinin aslı veya yetkili mercilerce onaylı örnekleri:
a) Başvuranın gerçek kişi olması durumunda,
- Temsilcileri (avukat olmayan vekil) aracılığı ile başvurmaları halinde şikayet başvurusunda bulunmaya yetkili olduğunu belirten vekaletname ile imza sirküsü,
- Avukat aracılığı ile başvurmaları halinde vekaletname,

b) Başvuranın tüzel kişi olması durumunda,
- Temsilcileri aracılığı ile başvurmaları halinde temsil ve ilzama yetkili olduğuna dair imza sirküsü,
- Avukat aracılığı ile başvurmaları halinde vekaletname,

2- Şikayet sahibinin başvuru ehliyetine haiz olduğuna dair belgeler,
(Adayların ön yeterlik başvurusunda bulunmuş, isteklilerin teklifini sunmuş, istekli olabileceklerin ise ihale dokümanını satın almış olmaları ve buna ilişkin belgelerin başvuru dilekçesine eklenmesi zorunludur.)
3- Şikayet konusu ile ilgili bilgi ve belgeler.

Kaynak: www.kik.gov.tr

EK/9: Kamu İhale Kurumuna yapılacak itirazen şikayet başvuru dilekçesi örneği

_ _ / _ _ /200 _

KAMU İHALE KURUMUNA
ANKARA

İtirazen şikayet eden	*(Adı- soyadı /Ticaret unvanı, adresi)*
Vekili/Temsilcisi	*(Adı- soyadı, adresi)*
İhaleyi yapan idare ve adresi	
İtirazen şikayet konusu ihalenin adı	
İhale Kayıt Numarası (İKN)	
İhale dokümanı satın alındığı tarih	
İtirazen şikayet konusu işlemin /durumun farkına varıldığı/tebliğ edildiği tarih	
İdareye şikayet başvurusu tarihi	*(4734 sayılı Kanunun 55 inci maddesi uyarınca idareye yapılan şikayet başvurusunun tarihi yazılacaktır.)*
İdarenin şikayet başvurusu üzerine verdiği kararın bildirim tarihi	*(İdareye yapılan şikayet başvurusu üzerine idarenin verdiği kararın şikayetçiye bildirildiği (tebliğ edildiği) tarih yazılacaktır.)*
İtirazen şikayet konusu işlem ve şikayet nedenleri: *(Bu bölümde itirazen şikayet konusu işlemlerin hangi yönden ihale mevzuatına aykırı olduğu açıklanarak buna ilişkin kanıtların belirtilmesi gerekmektedir.)*	

Yukarıda belirtilen hususlarla ilgili olarak 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve İhalelere Karşı Yapılacak İdari Başvurulara Ait Yönetmelik uyarınca, Kurumunuzun nihai kararı üzerine yargıya başvuru hakkımız saklı olmak kaydıyla, itirazen şikayet başvurumuz hakkında inceleme yapılarak karar verilmesini arz ederim**.**

Ad Soyad/ Ticaret Unvanı
İmza/Kaşe veya Mühür

EKLER :

1- Temsile yetkili olunduğuna dair belgeler ile imza sirkülerinin aslı veya yetkili mercilerce onaylı örnekleri:
   a) Başvuranın gerçek kişi olması durumunda,
      - Temsilcileri (avukat olmayan vekil) aracılığı ile başvurmaları halinde KİK'e itirazen şikayet başvurusunda bulunmaya yetkili olduğunu belirten vekaletname ile imza sirküsü,
      - Avukat aracılığı ile başvurmaları halinde vekaletname,
   b) Başvuranın tüzel kişi olması durumunda,
      - Temsilcileri aracılığı ile başvurmaları halinde temsil ve ilzama yetkili olduğuna dair imza sirküsü,
      - Avukat aracılığı ile başvurmaları halinde vekaletname,
2- Şikayet sahibinin başvuru ehliyetine haiz olduğuna dair belgeler,
(Adayların ön yeterlik başvurusunda bulunmuş, isteklilerin teklifini sunmuş, istekli olabileceklerin ise ihale dokümanını satın almış olmaları ve buna ilişkin belgelerin başvuru dilekçesine eklenmesi zorunludur.)
3- Şikayet konusu ile ilgili varsa diğer bilgi ve belgeler.
4- Şikayet üzerine idarece verilen kararın bir örneği
5- 245 YTL. (1 Şubat 2005 tarihinden 31.01.2006 tarihine kadar geçerli olan tutar) başvuru bedelinin Kamu İhale Kurumunun Ziraat Bankası Beşevler/ ANKARA Şubesi Kurumsal hesabına Şikayet Bedeli yatırıldığına dair makbuz.

Kaynak: www.kik.gov.tr

EK/10: İdarenin "İvedilik ve kamu yararı bulunması nedeniyle ihale sürecine devam edilerek sözleşmenin imzalanması" kararına karşı Kamu İhale Kurumuna itirazen şikayet başvuru dilekçesi örneği

_ _ / _ _ /200

KAMU İHALE KURUMUNA
ANKARA

İtirazen şikayet eden	*(Adı-soyadı/Ticaret unvanı, adresi)*
Vekili/Temsilcisi	*(Adı-soyadı, adresi)*
İhaleyi yapan idare ve adresi	
İtirazen şikayet konusu ihalenin adı	
İhale Kayıt Numarası (İKN)	
Şikayet konusu işlemin/durumun farkına varıldığı/tebliğ edildiği tarih	
İdareye şikayet başvurusu tarihi	*(4734 sayılı Kanunun 55 inci maddesi uyarınca idareye yapılan şikayet başvurusunun tarihi yazılacaktır.)*
İdarenin "ivedilik ve kamu yararı bulunması nedeniyle ihale sürecine devam edilerek sözleşmenin imzalanması" kararının bildirim tarihi	*(kararın şikayetçiye bildirildiği (tebliğ edildiği) tarih yazılacaktır.)*
İtirazen şikayet nedenleri: *(Bu bölümde ihale işlemlerine devam edilerek sözleşme imzalanacağına ilişkin kararın hangi yönlerden ihale mevzuatına aykırı olduğu açıklanarak buna ilişkin kanıtların belirtilmesi gerekmektedir.)*	

Yukarıda belirtilen hususlarla ilgili olarak 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve İhalelere Karşı Yapılacak İdari Başvurulara Ait Yönetmelik uyarınca, Kurumunuzun nihai kararı üzerine yargıya başvuru hakkımız saklı olmak kaydıyla, ihale sürecine devam edilmesi ve sözleşmenin imzalanması yolundaki, ihale yetkilisince onaylanan ivedilik ve kamu yararı kararı hakkında inceleme yapılarak karar verilmesini arz ederim**.**

Ad Soyad/ Ticaret Unvanı
İmza/Kaşe veya Mühür

EKLER

1- Temsile yetkili olunduğuna dair belgeler ile imza sirkülerinin aslı veya yetkili mercilerce onaylı örnekleri:

a) Başvuranın gerçek kişi olması durumunda,
- Temsilcileri (avukat olmayan vekil) aracılığı ile başvurmaları halinde KİK'e itirazen şikayet başvurusunda bulunmaya yetkili olduğunu belirten vekaletname ile imza sirküsü,
- Avukat aracılığı ile başvurmaları halinde vekaletname,

b) Başvuranın tüzel kişi olması durumunda,
- Temsilcileri aracılığı ile başvurmaları halinde temsil ve ilzama yetkili olduğuna dair imza sirküsü,
- Avukat aracılığı ile başvurmaları halinde vekaletname,

2- Şikayet sahibinin başvuru ehliyetine haiz olduğuna dair belgeler,
(Adayların ön yeterlik başvurusunda bulunmuş, isteklilerin teklifini sunmuş, istekli olabileceklerin ise ihale dokümanını satın almış olmaları ve buna ilişkin belgelerin başvuru dilekçesine eklenmesi zorunludur.)

3- Şikayet konusu ile ilgili varsa diğer bilgi ve belgeler.

4- Şikayet üzerine idarece verilen "ivedilik ve kamu yararı bulunması nedeniyle ihale sürecine devam edilerek sözleşmenin imzalanması" kararının bir örneği

5- 245 YTL. (1 Şubat 2005 tarihinden 31.01.2006 tarihine kadar geçerli olan tutar) başvuru bedelinin Kamu İhale Kurumunun Ziraat Bankası Beşevler/ANKARA Şubesi Kurumsal hesabına Şikayet Bedeli yatırıldığına dair makbuz.

Kaynak: www.kik.gov.tr