

NEO-LİBERAL DÜŞÜNCENİN TÜRKİYE BAĞLAMINDA YENİ YÖNETSEL AKTÖRLERİ: BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER-ÜST KURULLAR

Vahdettin AYDIN*, Mehmet AKTEL**, Nilüfer AVŞAR***

Özet

Son yirmi yıl göz önüne alındığında, geleneksel yönetsel anlayışın dışında, bir takım yeni yönetsel örgütlenmelerin ortaya çıktığı görülmektedir. Özellikle neo-liberal düşüncenin, siyaset ve ekonominin birbirinden ayrı kurgulanması gereken iki ayrı alan olduğu yönündeki ontolojik iddiası yeni bir örgütsel yapı şeklinde bağımsız idari otoriteleri doğuran en önemli etken olarak karşımıza çıkmaktadır.

1980 sonrası yaşanan gelişmeler, siyasal otorite ağırlıklı anlayışın yerine piyasanın egemenliğini kabul eden anlayışı oluşturmuştur. Böylece toplumsal yaşam açısından önem taşıyan kamusal hizmet alanları kamunun tekelinden çıkartılarak, piyasanın rekabet şartlarına açılmaya başlanmıştır.

Bugün pek çok ülkede olduğu gibi ülkemizde de görsel, işitsel iletişim sektörleri, finans ve bankacılık, telekomünikasyon gibi temel ve hassas kamusal hizmet alanları bu tür yapılar tarafından düzenlenmekte ve denetlenmektedir.

Anahtar Kelimeler: Bağımsız İdari Otoriteler, Üst Kurullar, Regülasyon.

* Yrd.Doç.Dr., Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi, vaydin@iibf.sdu.edu.tr

** Yrd.Doç.Dr., Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi, maktel@iibf.sdu.edu.tr

*** Araş.Gör., Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü Araştırma Görevlisi, nilufer@iibf.sdu.edu.tr

**Evaluation Of New Administrative Actors In Neo-Liberal Thinking:
Independent Administrative Authorities-Higher Level Administrative Boards**

Abstract

If last 20 years are taken into consideration, it is seen that except for traditional administrative thought there occurs a new set of administrative organizations. The ontological claim, that politics and economics should be fitted separately, of the neo-classical thought is the main factor that leads to new organizational structures- independent administrative authorities and high boards.

The after-1980 incidents have formed the thought that consent the dominance of market instead of politics-driven thought. In this period, public service areas that are important for social life have been taken out of public monopolies, markets have been opened to competition.

Today, fundamental public service areas just like basic rights and freedoms, visual and auditory telecommunication sectors, finance and banking are performed by such organizations in most countries.

Keywords: *Independent Administrative Authorities, Higher Level Administrative BOARDS, Regulation.*

GİRİŞ

Son yirmi yıl göz önüne alındığında, geleneksel yönetsel anlayışın dışında, bir takım yeni yönetsel örgütlenmelerin ortaya çıktığı görülmektedir. Özellikle neo-liberal düşüncenin, siyaset ve ekonominin birbirinden ayrı kurgulanması gereken iki ayrı alan olduğu yönündeki ontolojik iddiası yeni bir örgütsel yapı şeklinde bağımsız idari otoriteleri doğuran en önemli etken olarak karşımıza çıkmaktadır.

1980 sonrası yaşanan gelişmeler, siyasal otorite ağırlıklı anlayışın yerine piyasanın egemenliğini kabul eden anlayışı oluşturmuş, toplumsal yaşam açısından önem taşıyan hassas bir takım kamusal hizmet alanları kamunun tekelinden çıkartılarak piyasanın rekabet şartlarına açılmaya başlanmıştır.

Geleneksel kamu yönetiminde genel kanı, kamu hizmetleri ile piyasanın birbirine zıt kavramlar olduğu ve kamu hizmetlerinin piyasa ölçütleri ile değerlendirilemeyeceği yönündedir. Buna karşın küreselleşme süreci ve bunun yönetsel yansımalarının bir sonucu olarak ortaya çıkan yeni kamu yönetimi anlayışı, kamu hizmetlerinin üretilmesinde ve sunumunda piyasalaştırmayı (marketization), devletten daha etkin bir araç olarak görmektedir. Bu 'ulus devlet' anlayışının yerine 'piyasa merkezli bir devlet' anlayışının ikame edilmeye çalışıldığının bir göstergesidir.

Günümüzde siyasetin ekonomi ile ilişkisi yeniden gözden geçirilmektedir. Bunun sonucu olarak ta rekabetçi küresel bir piyasa için 'siyasal iktidarlar'¹ sorumluluk ve yetkilerinin önemli bir kısmını piyasa kurallarına karşı daha hassas olan bağımsız idari otoritelere devretmek durumunda kalmaktadırlar. Bu kurullar, kamu tüzel kişiliğine sahip, yönetsel ve mali alanda özerk yapılanmalar olarak yönetsel örgütlenmeler içerisinde yer almakta, devletin tekel niteliği taşıyan hizmet alanlarında düzenleme (regülasyon) ve denetleme görevini yerine getirmektedirler.

Bugün pek çok ülkede görsel, işitsel iletişim sektörleri, finans ve bankacılık, telekomünikasyon gibi temel ve hassas kamusal hizmet alanları bu tür yapılar tarafından düzenlenmekte ve denetlenmektedir. Son yirmi yılda düzenleme ve denetleme görevini üstlenen üst kurul tipi bu yapılanmalar, kamu yönetim sistemimizde de yerini almış bulunmaktadır. Bu kapsamda; Sermaye Piyasası Kurulu (SPK), Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK), Rekabet Kurulu (RK), Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu (BDDK), Telekomünikasyon Kurulu (TK), Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu (EPDK), Şeker Kurulu, Tütün, Tütün Mamülleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurulu ve Kamu İhale Kurumu (KİK) gibi kurullar ülkemizdeki bağımsız idari otoritelerdir.

Bu çalışmada bu kurumların ortaya çıkışları, özellikleri, işlevleri, faydalı ve sakıncalı yönleri ile Türk yönetim ve hukuk sistemindeki konum ve etkileri ele alınacaktır.

¹ Burada devletin veya devlet tüzel kişiliğinin değil siyasal iktidarların alanının daraltılmaya çalışıldığı açıkça görülmektedir.

1.Tanımlama Çabası

Batıda yaygın bir şekilde görülen bu kurulların ilk örneklerine 19.yüzyılda rastlansa bile, çağdaş anlamda bu yapılanmalar, 1980 sonrası piyasa ekonomisi, teknoloji ve özgürlüklere ilişkin gelişmelerin bir ürünü olarak ortaya çıkmışlardır.

Bu kurulların yeni oluşları, farklı alanlarda etkinlikte bulunmaları ve yasal düzenlemelerinin farklı nitelik taşıması, bu kurulların çeşitli isimler almalarına yol açmıştır. “Quangos” (quasi-autonomous non-governmental organizations) özerk hükümet dışı organizasyon benzeri, “NDPBs” (non-departmental public bodies) kamu kurumu niteliğinde olmayan kurumlar, “independent agencies” bağımsız otorite, “Organizme quasi-Juridictionnel veya para juridictionnel” yarı yargısal otorite veya yargısal kuruluş benzeri isimler² yaygın olarak kullanılmaktadır. Çalışmamızda ise daha çok “bağımsız idari otoriteler” kavramı kullanılmış, bunun yanında ‘üst kurul’ veya ‘düzenleyici ve denetleyici kurumlar’ ifadelerine de yer verilmiştir.³

Bağımsız idari otoriteler konusunda kavram olarak ortak bir tanım yapılamamakla birlikte, misyon ve amaçlarından yola çıkarak bu kurulların ne olduğunu anlamak mümkün olmaktadır.

Geleneksel yönetsel örgütlenmelerin dışında kalan, belli bir hizmet alanı ile sınırlandırılmış düzenleme, denetleme ve yaptırım uygulama yetkilerine sahip kuruluşlardır.⁴ Başka bir ifade ile Bağımsız İdari Otoriteler (BİO), piyasa ekonomisine geçişle birlikte özelleştirme ve özerkleştirme adımlarının bir sonucu olarak ortaya çıkan, devletçi düzenlemelerin yerini alarak, karar alma, uygulama ve denetim yetkilerine sahip yönetsel yapılanmada yeni bir model olarak kabul edilen kuruluşlardır.⁵

Daha geniş bir tanımlama yoluna gidersek:⁶ “Toplumsal yaşam için özel bir önem ve duyarlılık taşıyan, temel hak ve özgürlükler ile ekonomik ve sosyal sektörlerde veya alanlarda düzenleme, denetleme ve yönlendirme faaliyetinde bulunan, kararları üzerinde hiçbir makam ve merciin etkisinin olmadığı, karar organları özel güvencelere sahip, mali özerkliği haiz, özerk bütçeli kamu tüzel kişisidir.”

² Şeref GÖZÜBÜYÜK, Turgut TAN; **İdare Hukuku**, Cilt 1, Turhan Kitabevi, Ankara 1998; Helene PAULIAT; “Karşılaştırmalı Hukukta Bağımsız İdari Otoriteler”, **Bağımsız İdari Otoriteler**, Çev. Mahmut Göçer, Edit. İbrahim Ö. Kaboğlu, Alkım Yayınları, İstanbul 1998, ss.6-10.

³ Bağımsız idari otoriteler veya üst kurullar ifadesinin yanında Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar ifadesini de özellikle belirtmek gerekmektedir. Çünkü 12.07.2004 tarihinde Bakanlar Kurulu tarafından meclise gönderilen kanun tasarısının başlığı; “Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısı” şeklindedir. Söz konusu kanun tasarısı için bkz.

http://www.basbakanlik.gov.tr/docs/basbakanlik/kanuntasarilari/kvyv/duzenleyici_denetleyici_kurumlar.htm 20.04.2005.

⁴ Metin GÜNDAY, **İdare Hukuku**, 6. Baskı, İmaj Yayınevi, Ankara 2002, s.490.

⁵ Kenan TANRIKULU, “Bağımsız İdari Otoriteler”, **5 Kasım 2001 Tebliğ Değerlendirme**, Ankara, Kasım 2001, s.9.

⁶ Ali ULUSOY, **Bağımsız İdari Otoriteler**, Turhan Kitabevi, Ankara 2003, s.2.

1.1. Bağımsız İdari Otoritelerin Ortaya Çıkış Süreci

Teknolojik gelişmelere açık, toplumsal yaşamda önemli yeri olan ve uzun yıllar kamu yönetimlerinde tekel altında tutulan, iletişim, medya, enerji, telekomünikasyon, bankacılık, sermaye piyasası ve finans gibi sektörlerin hem siyasetin dolayısıyla siyasetçilerin, hem de bu sektörlerde yer alan diğer aktörlerin etkisinden uzaklaştırılma ihtiyacı ve arzusu Bağımsız İdari Otoriteler olarak adlandırılan üst kurulların doğmasının başlıca nedeni olmuştur.

Geleneksel yönetim örgütlenmelerinin dışında kalan bağımsız idari otoriteler, ilk olarak Anglo-sakson ülkelerde ortaya çıkmış ve 1970'li yıllardan itibaren Kıta Avrupası'nda bazı ülkelerde yer almışlardır.⁷ Bu bağımsız kurumlar kendi hizmet alanlarıyla sınırlı olarak düzenleme ve organizasyon yapma, denetleme ve yaptırım uygulama işlerini tek başına yapan, siyasal ve yargısal bazı denetimlere tabi olsalar da, bir anlamda kendi ilgi alanı ile sınırlı olarak düzenleme, denetleme ve karar verme işlevlerini bünyelerinde toplayan “devlet içinde küçük devletçikler” niteliğinde kurumlardır.⁸

Amerika Birleşik Devletlerinde bu kuruluşlar, yasama, yürütme ve yargıdan hem organik, hem de işlevsel olarak bağımsız bir biçimde düşünülmüşken; Fransa'da devlet tüzel kişiliği içinde bir idari otorite olarak benimsenmiş ve yürütmeye dahil birimler olarak örgütlenmişlerdir.⁹

1980'li yılların başından başlayarak, 1990'lı yıllarda ve özellikle 2000'li yılların başında birbiri ardına bağımsız idari otorite olarak adlandırdığımız üst kurullar Türk yönetim sistemi içinde de yerlerini almışlardır.¹⁰ 1980'li yılların başında itibaren tüm dünyayı saran küreselleşme akımının da etkisi ile devleti küçültmek, özellikle ekonomik alanlarda yürütülen kamu hizmetlerini özelleştirmek ve fakat özel kesime bırakılan bu kamu hizmetlerine tamamen de yabancı kalınmayarak onları dışarıdan düzenlemek ve bu düzenlemeyi yapacak örgütleri kurmak düşüncesi de bu gibi kuruluşların oluşturulmasında önemli bir etken olmuştur.¹¹

Bağımsız idari otoritelere ihtiyaç duyulmasının temelinde; hem gelişen teknoloji ve bu nedenle bazı yönetsel alanların denetiminin zorlaşması, hem de bu gibi alanların siyasal otoritelerin düzenlemesine bırakılmasında tarafsızlık ve nesnellik açısından çıkabilecek sorunlar, yani bir anlamda siyasalere duyulan güvensizlik yatmaktadır.¹²

⁷ Ethem ATAY, “Fransız İdare Hukukunda Bağımsız İdari Otoriteler (Bio'lar): Rekabet Konseyi”, **Perşembe Konferansları**, Mart 2000, s.54.

⁸ GÜNDAY, **İdare Hukuku**, s.490.

⁹ ULUSOY, s.6.

¹⁰ Yukarıda belirttiğimiz bağımsız idari otoritelerin kuruluş kanunlarının tarihlerine bakıldığında; SPK (1981), RTÜK (1994), RK (1994), BDDK (1999), TK (2000), EPDK (2001), Şeker Kurulu (2001), Tütün Kurulu (2002), KİK (2002) olduğu görülmektedir.

¹¹ GÜNDAY, “Bağımsız İdari Otoriteler”, **5 Kasım 2001 Tebliğ Değerlendirme**, Ankara, s.73.

¹² İbrahim KABOĞLU, **Özgürlükler Hukuku**, İstanbul, 1999, s.121.

Ayrıca günümüzde devletin üstlendiği yeni rol, toplumsal yaşama ilişkin faaliyetlerin bizzat üstlenilmesi değil, toplumsal yaşamda bir anlamda hakemlik şeklinde oluşmakta ve bu yeni rolün bir gereği olarak ‘regülasyon’¹³ işlevi önem taşımaktadır. Bu kavram içinde bağımsız idari otoritelerin kararlar aldığı, bu kararları uyguladığı, kararlarının uygulanıp uygulanmadığını denetlediği ve gerektiğinde yaptırım yetkilerini kullandığı da unutulmamalıdır.

Düzenleyici müdahalelerin hedefi rekabet değildir. Rekabeti veya rekabet politikasını bazı amaçlara ulaşmak için kullanılacak en önemli araçlardan biri olarak görmek gerekir. Regülasyonun hedefleri olarak şunlar sayılabilir:¹⁴ Söz konusu hizmetlerin tüketiciler arasındaki dağılımının etkin olmasını sağlamak; hakim konum durumlarının hizmet dağılımında etkinsizlik yaratmasını önlemek, buna kısaca fiyatlandırma etkinliği veya dağılım etkinliği (allocative efficiency) denebilir. Ayrıca hizmetleri üreten firmaların o hizmetleri en düşük maliyetle üretmelerini, yani maliyet verimliliğini sağlamak; evrensel hizmet sağlamak, yani hizmetin belki de maliyetini bile karşılayacak durumda olmayan bölgelere veya gelir gruplarına ulaşmasını sağlamak; hizmeti üreten firmaların hakim konumlarından rant yaratmalarını önlemek, yani aşırı kârı sınırlayarak tüketicilerin ödediği fiyatların makul olmasını sağlamak.

Hassas ve teknik bazı alanların siyasetin ve siyasetçilerin etkisinden arındırılması isteğiyle oluşturulan bu otoriteler, temel hak ve özgürlükler, rekabet, sermaye piyasası, bankacılık ve finans, enerji, telekomünikasyon, kamu ihaleleri ve iletişim sektörlerinin hem çıkar gruplarının, hem ilgili sektördeki diğer aktörlerin, hem de politikacıların müdahalelerinden korunması amacıyla¹⁵ yönelik olarak oluşturulmuşlardır. Ekonomik bir amaç için oluşturulmuş bir regülatör otoritesinin nihai amacının, ekonomik etkinlik olduğunu asıl amaç olarak kabul ettiğimizde, bağımsız bir regülasyon kurumunun toplum açısından refahın artırılması yönünde düzenlemeler yapması gerekliliğini de kabul etmiş oluruz.¹⁶

¹³ Regülasyon, davranışları sınırlayan, sakıncalı görülen davranışlara izin vermeyen bir tür kırmızı ışık gibi görülmektedir. Bkz.M.Ali BEKENAY ve Diğerleri, **Telekomünikasyon, Bankacılık, Enerji Sektöründe Üst Kurullar ve Rekabet**, Odak Ofset, Ankara 2002. Tam karşılığı olmadığı için regülasyon, oyunun kurallarının belirlenmesi (düzenleme), bu kurallara uyumun sağlanması (denetim) ve sektörü rekabet ortamına doğru sevk etme (yönlendirme) olarak tanımlanmakta, günümüz uygulaması bakımından; “devletten bağımsız (özerk) kamusal kurumlarca yapılan düzenleme, denetleme ve yönlendirme faaliyeti” olarak kabul edilmektedir. Bkz. ULUSOY, s.21-24.

¹⁴ İzak ATIYAS, “Ne İçin ve Nasıl Regülasyon”, <http://www.tesev.org.tr>, (E.T) 08.05.2003.

¹⁵ ULUSOY, s.10.

¹⁶ Fuat OĞUZ, “Bağımsız İdari Otoriteler Ne Kadar Bağımsız (Olabilir)?”, <http://liberal-dt.org.tr>, (E.T) 09.04.2003; Ali ULUSOY, “Regülasyon Kurumları Hakkında Genel Bir Değerlendirme”, **2000 Yılında İdari Yargı Sempozyumu**, 11-12 Mayıs 2000, Ankara, s.273.

1.2. Bağımsız İdari Otoritelerin Türleri

Bağımsız idari otoriteler, karar organlarının şekline, yaptıkları düzenlemenin özelliğine ve faaliyet alanlarının niteliğine göre çeşitli kategorilere ayrılmaktadır.¹⁷

Karar organlarının şekline göre, karar organları kuruldan oluşanlar ve kuruldan oluşmayanlar olarak iki gruba ayrılmaktadır. Ülkemizdeki bağımsız idari otoritelerin çoğunluğu karar organları kurul şeklinde oluşmuşken, karar organları kuruldan oluşmayanlara da istisnai de olsa rastlanmaktadır.¹⁸

Karar organlarının kuruldan oluşması bağımsız idari otoritelerin oluşumlarını engelleyici bir neden olmasa da, amaçlarını göz önüne aldığımızda hassas ve teknik alanlarda faaliyet göstereceklerinden, bu alanlara ilişkin kararların tarafsız ve olabildiğince objektif alınması, ancak bu kararların belli bir topluluk arasında değerlendirme ve tartışmalar yapılması yoluyla mümkün olabilecektir. Bu da alınacak olan kararların adil, dengeli ve özenli kararlar olabilmesi için organların kuruldan oluşması anlamına gelmektedir.

Bağımsız idari otoriteler yaptıkları düzenlemenin özelliğine göre, genel nitelikte düzenleme yapanlar (geniş anlamda regülasyon yapan bağımsız idari otoriteler) ve spesifik bir sektörde düzenleme yapanlar (sektörel regülasyon) otoriteleri olarak ikiye ayrılabilirler. Örneğin, Rekabet Kurulu belli bir sektörle sınırlı olmaksızın kendi faaliyet konularında her türlü sektöre ilişkin karar alabildiği için genel nitelikte düzenleme yapanlar grubuna girerken; BDDK veya SPK sektörel regülasyon yaptıkları için ikinci gruba girmektedir.

Bağımsız idari otoriteler faaliyet konularına ve alanlarına göre ise, temel hak ve özgürlükler alanında faaliyet gösterenler ve ekonomik alanda faaliyet gösterenler olarak ikiye ayrılabilirler. Temel hak ve özgürlükler alanında faaliyet gösterenlere ülkemizde RTÜK, ekonomik alanda faaliyet gösterenlere de BDDK ve Rekabet Kurulu örnek olarak verilebilir.

Ülkemizde Bağımsız idari otorite yapısında ilk olarak Sermaye Piyasası Kanunu ile Sermaye Piyasası Kurulu (SPK)¹⁹ kurulmuştur. Bunu takiben, Anayasa'nın 133. maddesinde 1993 yılında 3913 sayılı Kanun ile değişiklik yapıldıktan ve radyo ve televizyon yayıncılığında Devlet tekeli kaldırılıp özel radyo ve televizyon istasyonlarının kurulmasına olanak tanındıktan sonra, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK)²⁰ kurulmuştur. Daha sonra, Rekabet Kurumu (RK)²¹, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK)²², Telekomünikasyon Kurumu (TK)²³, Enerji Piyasası

¹⁷ ULUSOY, **Bağımsız İdari Otoriteler**, ss.11-13.

¹⁸ ULUSOY, **Bağımsız İdari Otoriteler** s.11.

¹⁹ 2499 Sayılı Sermaye Piyasası Kanunu. RG. 30.07.1981 tarih ve 17416 sayı.

²⁰ 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun. RG. 20.04.1994 tarih ve 21911 sayı.

²¹ 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun. RG. 13.12.1994 tarih ve 22140 sayı.

²² 4389 sayılı Bankalar Kanunu. RG. 23.06.1999 tarih ve 23734 sayı.

Düzenleme Kurumu (EPDK)²⁴ Şeker Kanunu ile Şeker Kurumu²⁵, Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu²⁶ ile en son olarak Kamu İhale Kurumu²⁷ kurulmuştur.²⁸

1.3. Bağımsız İdari Otoritelerin Özellikleri

Bağımsız idari kurumların en başta gelen özelliği, bu kurumların yürütme karşısında bağımsız olmalarıdır. Bu kurumların diğer belirgin özellikleri; belli bir alanı regüle etme, izleme ve denetleme ve yaptırım uygulama yetkileri ile donatılmış olmalarıdır. Dolayısıyla herhangi bir yönetsel organın bağımsız idare otorite olarak kabul edilebilmesi için yönetsel yönden “bağımsız” ve “düzenleyici ve denetleyici” bir işleve sahip olması gerekmektedir. Türkiye gibi bağımsız regülasyon kuruluşlarına yeni geçmekte olan ülkelerde regülatörlerin bağımsızlığını sağlamak konusunda güçlüklerle karşılaşmaktadır.

Bağımsızlığın iki ana unsuru olan “siyasal bağımsızlık” ve “kararların teknik düzeyde alınması” gerekliliği birlikte düşünüldüğünde, yasal düzenlemelerin uygulamaya yansiyabilmesi için ülkedeki hukuksal alt yapının da buna uygun hale getirilmesi gerekmektedir. Bununla birlikte, irdelenmesi gereken ayrı bir nokta, regülatör kuruma bağımsızlık verilirken bunun ne ölçüde katı kurallara bağlanacağı öncelikli olarak belirlenmesi gereken bir husustur.²⁹

Bu kurulların aralarında yetki ve yapı bakımından bazı farklılıklar olmasına rağmen bazı ortak yönleri aşağıdaki gibi sıralanabilir;³⁰ Her birisi yasa ile kurulmakta, devletin sorumluluk ve yetki alanına giren düzenleme ve denetim işlevine katılmakta; tüzel kişiliğe sahip olabilmekte; üyeleri bağımsız ve yönetimleri özerk bir nitelik taşımakta; faaliyetleri üzerinde sadece yargısal bir denetim söz konusu olmakta; ayrıca yönetsel yaptırım uygulama yetkileri de bulunmaktadır.

²³ 2813 sayılı Telsiz Kanunu’nda değişiklik öngören 27.01.2000 tarih ve 4502 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu, Ulaştırma Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun, Telsiz Kanunu ve Posta, Telgraf ve Telefon İdaresinin Biriktirme ve Yardım Sandığı Hakkında Kanun İle Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. RG. 29.01.2000 tarih ve 23948 sayı.

²⁴ EPDK, önce 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu olarak kurulmuştur. RG. 03.03.2002 tarih ve 24335 sayı. Ardından 18.04.2001 tarih ve 4646 sayılı Elektrik Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılması ve Doğal Gaz Piyasası Kanunu ile görev alanı ve ismi değişikliğe uğramış ve Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu haline dönüştürülmüştür. 4646 sayılı kanun RG. 02.05.2001 tarih ve 24390 tarih.

²⁵ 4634 sayılı Şeker Kanunu. RG. 19.04.2001 tarih ve 24378 sayı.

²⁶ 4733 sayılı Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğünün Yeniden Yapılandırılması İle Tütün ve Tütün Mamullerinin Üretimine, İç ve Dış Alım ve Satımına, 4046 Sayılı Kanunda ve 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. RG. 09.01.2002 tarih ve 24635 sayı.

²⁷ 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu. RG. 22.01.2002 tarih ve 24648 sayı.

²⁸ Mehmet AKTEL, **Küreselleşme ve Türk Kamu Yönetimi**, Asil Yayın Dağıtım, Feryal Matbaacılık, Ankara 2003, ss. 227-231; GÜNDAY, “Bağımsız İdari Otoriteler Sempozyumu”, **5 Kasım 2001 Tebliğ Değerlendirme** s. 74.

²⁹ Fuat OĞUZ, “Bağımsız İdari Otoriteler Ne Kadar Bağımsız (Olabilir)?”, <http://liberal-dt.org.tr>, (E.T) 09.04.2003.

³⁰ GÖZÜBÜYÜK, TAN, s. 288.

1.3.1. Yapısal Özellikleri

1.3.1.1. Kurumsal Yapı

Ülkemizdeki bağımsız idari otoritelerin bir kısmı ‘kurul’ olarak kurulmuşlardır. Bunlar; Sermaye Piyasası Kurulu ve Radyo Televizyon Üst Kurulu’dur. Diğer kısmı ise ‘kurum’ olarak kurulmuşlardır. Bunlar; Rekabet Kurumu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Telekomünikasyon Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu ile Kamu İhale Kurumu’dur. Kurum olarak örgütlenen bağımsız idari otoritelerde aynı zamanda aynı adı taşıyan kurullar bulunmaktadır. Bu kurullar, kurumun karar organı durumundadırlar.³¹

Bağımsız idari otoritelerin (kurum veya kurul olarak) karar organı olan kurulları dışında bir bakanlık gibi teşkilat yapılanmaları vardır. Aynı zamanda kurul dışındaki diğer kadrolar sürekli kadrolardır. Örneğin, SPK’nın hizmetlerin gerektirdiği asli ve sürekli görevler kurulca atanan “memurlar” eliyle yürütülmektedir.³² Gerektiğinde sözleşmeli uzman personelde çalıştırılabilir. Yasanın 28.maddesine göre, memurlarla sözleşmeli personelin kadro ve ücretlerine ilişkin esaslar kurulun önerisi ve ilgili bakanın teklifi üzerine bakanlar kurulunca saptanır. 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Yasanın 34.maddesine göre, Rekabet Kurumu, hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri idari hizmet sözleşmesi ile çalıştırılan personel eliyle yürütülür. Kurul ihtiyaca uygun kuruluş ve kadro statülerinin düzenlenmesinde serbest olup kadro ihdası ile iptali kurulun yetkisindedir. Diğer kurumların yasalarında da farklı düzenlemeler vardır.

1.3.1.2. Statü

Bu otoriteler devlet yönetimi içinde yer almakla beraber, herhangi bir siyasal ve yönetsel makama bağlanmamakta, genellikle bir bakanlıkla ilişkilendirilmekte veya ilişkilendirilmektedirler. Bu durum işlemleri üzerinde ilgili bakanlıkların veya Başbakanlığın etkili olamayacağı anlamına gelmemektedir. Sadece bu kuruluşların kurul olarak merkezi yönetimin hiyerarşik veya vesayet denetimi dışında kaldığı söylenebilir.³³

Bağımsız idari otoritelerin diğer kurumlardan ayırt edilmesini sağlayan en önemli özelliği yönetsel açıdan bağımsız olmalarıdır. Bağımsız idari otoritelerin bağımsızlığı; hem organları, hem işlevleri, hem de bütçeleri üzerinde siyasal iktidarın ve diğer yönetsel mercilerin denetiminin söz konusu olmaması anlamına gelmektedir. Ancak bağımsız idari otoritelerin bağımsızlıklarının Anayasal bir güvencesi bulunmaması, bu idarelerin merkezi yönetimin vesayet denetimi altına alınabilmesini mümkün kılmaktadır.

³¹ Turgut TAN “Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.35, S.2, Haziran 2002, s.18.

³² 2499 sayılı kanunun 15.12.1999 tarih ve 4487 sayılı Kanun ile değişik 26.maddesi.

³³ Lütfi DURAN, “Türkiye de Bağımsız İdari Otoriteler”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt.30, Sayı.1, Mart 1997, s.6.

Organik bağımsızlık ise bu kurumların karar organlarında bulunan kurul üyelerinin bir takım güvencelerle donatılmaları anlamına gelmektedir. Buna göre; üyeler belirli ve çok kısa olmayan sürelerle seçilirler ve bu süre bitinceye kadar görevlerinden alınamamakta ve görevleri de bu sürenin bitiminde yenilenmemektedir. Ayrıca siyasal iktidarın kurul üyelerini görev sürelerinin bitiminde “cezalandırması” ihtimaline karşı bunların üyelikten önceki veya dengi görevlerine dönebilmeleri güvence altına alınmış bulunmaktadır.³⁴

Bağımsız idari otoritelerin işlevsel bağımsızlığı ise bu kurumların işlev ve eylemleri üzerinde yürütme organına dahil birimlerin bu eylem ve işlemlerin geçersizliği sonucunu doğurabilecek doğrudan bir yetkiye sahip olmaması anlamına gelmektedir.³⁵ Bu organik ve işlevsel bağımsızlık bağımsız idari otoritelerin hiçbir denetime tabi olmadıkları anlamına gelmemektedir. Tersine idarenin bütünlüğü ilkesi uyarınca işlemleri başta olmak üzere her türlü yargısal denetime tabi bulunmaktadır.

Kurul üyelerinin seçim usulü, statüleri ve güvenceleri, üyelerin görev süreleri, yeniden seçilme olanağının bulunup bulunmaması, görev süresi dolmadan görevden alınmalarının mümkün olup olmadığı, görevle bağdaşmayan işlerin önceden belirlenmesi gibi konular bağımsızlığın sağlanması açısından büyük önem taşımaktadır.³⁶

Ancak bağımsız idari otoritelerin her birisinin farklı zamanlarda ve farklı yasal düzenlemeler ile kurulmuş olmaları, ister istemez bu kuruluşların bağımsızlığını güvence altına alan düzenlemelerde de farklılıklar yaratmaktadır. Örneğin; 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'nun 15.12.1999 tarih ve 4487 sayılı Kanun ile değişik 17.maddesine göre; SPK tüzel kişiliği haiz yönetsel ve mali özerkliğe sahip ve yetkilerini kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak kullanan bir kurul olarak tanımlanmaktadır. 3984 sayılı RTÜK Kanunu'nun 15.05.2002 tarih ve 4756 sayılı Kanunla değişik 5.maddesine göre; RTÜK özerk ve tarafsız bir kamu tüzel kişiliğine sahip bulunmaktadır. Yine 4054 sayılı kanun Rekabet Kurulu için kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip, görevlerini yaparken bağımsız bir kurul olduğunu vurgulamakta ve Rekabet Kuruluna görevlerini yaparken hiçbir organ, makam, mercii ve kişinin kurumun nihai kararlarını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremeyeceğini belirtmektedir. 4389 sayılı yasaya göre; BDDK, kamu tüzel kişiliğini haiz ve idari ve mali özerkliğe sahip kılınmaktadır.

Bağımsız idari otoritelerin karar alma organı durumundaki kurullarına atananlar belirli bir süre için atanmaktadır. Örneğin RTÜK, SPK, EPDK, BDDK ve RK üyelerinin görev süreleri 6 yıl, KİK üyelerinin süresi 5yıl olup KİK üyeleri bir daha seçilemezken, EPDK, SPK, BDDK üyeleri tekrar seçilebilmektedirler.

³⁴ ULUSOY, **Bağımsız İdari Otoriteler**, s.15.

³⁵ ULUSOY, **Bağımsız İdari Otoriteler**, s.17.

³⁶ GÖZÜBÜYÜK, TAN, s.294.

Bu kurulların üyelerinin görev süreleri dolmadan görevden alınabilmeleri de özel koşullara bağlanmıştır. Özellikle görevle bağdaşmayan durumların ortaya çıkması veya atamada aranan koşulların yitirilmesi veya suç işlenmesi durumlarında üyelerin görev süreleri dolmamış olsa da görevden alınabilmelerine olanak tanınmaktadır. Ancak bu konuda da düzenlenmeler arasında farklılıklar vardır. Örneğin; RTÜK (9.md.) ve RK (25.md.) üyeleri, üyelikle bağdaşmayan durumların ortaya çıkması halinde görevlerinden veya üyelikten çekilmiş sayılmaktadır. Aynı durumda bulunan SPK üyeleri ise ancak 2499 sayılı kanunun 19.maddesi gereği Bakanlar Kurulunca görevden alınabilmektedir.

Bağımsız idari otoritelerde üyeliklere atamaların süre ile sınırlanması ve bu süreler dolmadan görevden alınmalarının zor ya da olanaksız olması bunların bağımsızlığı açısından önem taşımaktadır. Siyasal iktidarlar ne yazık ki, bu bağımsızlığı zedeleyen tutum ve davranışlar sergilemektedir. Özellikle bağımsız idari otoritelerin kurul üyeliklerine atanma ve süreleri konusunda yasal değişiklikler yaparak ve görevde bulunanları görevden alma yoluna gitmektedir. Örneğin; SPK Karar Kurulu üyelerinin görev süresi 1988 yılında 3 yıla indirilmiş 1999 da 6 yıla çıkarılmış, 2001'de BDDK üyeleri 1 yılını doldurmadan kanuna eklenen geçici bir madde ile görevden alınmışlardır.³⁷ Bağımsız idari otoritelerin karar organlarına belli bir süre için atanmış üyelerin bu tür yöntemlerle görevden alınmaları, yeni atananların da aynı yöntemle görevden alınabilecekleri kaygısı taşımalarına neden olacağından bu kurumların karar organlarının bağımsız ve tarafsız çalışmalarında büyük olumsuzluk yaratmaktadır.³⁸

Bağımsız idari otoritelerin karar organı olan kurullara atananlar için üyelikle bağdaşmayan işler yasalarda açıkça düzenlenmiştir. Örneğin; 4054 sayılı yasanın 25.maddesine göre RK başkan ve üyeleri özel bir yasaya dayanmadıkça resmi veya özel hiçbir görev alamazlar, ticaretle uğraşamaz, ortaklıklarda pay sahibi olamazlar, göreve başlamadan önce 30 gün içinde sahip oldukları hazine borçlanma senetleri hariç her türlü sermaye piyasası mevzuatı anlamındaki taşınır değerlerini 3. dereceye kadar kan, 2. dereceye kadar sihri hısımları dışındakilere satmak veya devretmek suretiyle elden çıkarmak zorundadır. Ancak amacı toplumsal yardım ve eğitim işlerine yönelmiş derneklerle vakıflardaki görevler ve kar amacı gütmeyen kooperatif ortaklığı yasak kapsamı dışındadır.

Benzeri yasaklamalar diğer kurulların da kuruluş kanunlarında yer almaktadır. Bu tür yasaklamalarla kurul üyelerinin her çeşit çıkar çevreleriyle maddi ve manevi bağının kesilmesine, böylece kurul üyelerinin sadece hukuka ve vicdanlarına uygun karar vermesini sağlayacak bağımsızlığa kavuşturulması hedeflenmektedir.³⁹

³⁷ 14.01.1988 tarihli 311 sayılı KHK. RG. 19.02.1988 tarih ve 19740 sayı.

³⁸ Ali İhsan KARACAN, "Özerk Kurumların Özerkliği", **Rekabet Dergisi**, Sayı:8, 2001,s.20.

³⁹ Müslüm AKINCI, **Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman**, Beta Basım Yayım.Dağıtım. AŞ. İstanbul 1999, s. 227.

1.3.1.3. Denetim

Bağımsız idari otoriteler, faaliyetleri konusunda yargısal denetim dışında merkezi yönetim kuruluşları tarafından hiyerarşi veya vesayet türü bir idari denetime tabi tutulmamaktadırlar. Ancak bu kurul veya kurumların kuruluş yasalarında da ilgili bakanlık veya ilişkili bakanlık kavramlarının varlığı görülmektedir. Örneğin; 2499 sayılı yasanın 17.maddesinde SPK'nın ilgili bakanlığı hazinenin bağlı olduğu bakanlık, 4054 sayılı yasanın 20.maddesinde Rekabet Kurumunun Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile "ilişkili" olduğu, 3984 sayılı RTÜK yasasının 14.maddesinde "hükümetin üst kurul ile ilişkileri Başbakan tarafından yürütülür" denilerek başbakan ile ilişkisi, 4389 sayılı Bankalar yasasında BDDK'nın "ilgili bakan"ının "Başbakan veya görevlendireceği Devlet Bakanı" olduğu belirtilmektedir.

Bağımsız idari otoritelerin denetimi konusunda 30.01.2002 tarih ve 4743 sayılı Mali Sektöre Olan Borçların Yeniden Yapılandırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanuna⁴⁰ kadar, farklı çözümler bulunmaktaydı. Örneğin; 4054 sayılı yasanın 33.maddesine göre Rekabet Kurumu ve 2813 sayılı yasanın 27.01.2000 tarih ve 4502 ile değişik 14.maddesine göre Telekomünikasyon Kurumu Sayıştay tarafından denetlenirken; 18.04.2001 tarih ve 4646 sayılı kanununun 17.maddesi gereği EPDK, 04.04.2001 tarih ve 4634 sayılı yasanın 9.maddesine göre Şeker Kurumu Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun denetimine tabi bulunmaktadır. 28.07.1988 tarih ve 2499 sayılı yasanın 17.maddesine göre, ilgili bakan SPK'nın yıllık hesaplarını ve harcamalarını (daha önceden "her türlü işlemini") denetletip denetim sonuçları ile alınan tedbirleri gösterir raporu SPK'nın yıllık faaliyet raporuyla birlikte Bakanlar Kuruluna sunacaktı, bakanlar kurulunun ne gibi bir işlem yapacağı ise yasada açık değildi, 4389 sayılı yasaya göre de ilgili Bakan BDDK'nın yıllık hesapları ve harcamalarına ilişkin işlemlerini Sayıştay denetçisi, Başbakanlık Müfettişi ve Maliye Müfettişinden oluşan komisyona denetlettirip, denetim sonuçları ve alınan tedbirleri gösteren rapor ile kurulun yıllık faaliyet raporunu Bakanlar kuruluna sunacaktı. Yine bu yasaya göre kurulun bütçe uygulama sonuçlarına ilişkin yıllık mali raporu ile bütçe kesin hesabı Bakanlar Kurulu Kararı ile ibra edilmekteydi.⁴¹

Bu dağınıklığı ve belirsizliği gidermek için çıkarılan 4743 sayılı kanunun 7.maddesi ile "özel kanunlarla kurulmuş kamu tüzel kişiliğini ve idari ve mali özerkliği haiz üst kurul ve bunlara bağlı kurumların" yıllık hesaplarının Başbakanlık tarafından belirlenen Başbakanlık Müfettişi, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Denetçisi ve Maliye Müfettişlerinden oluşan bir komisyon tarafından denetleneceği, madde kapsamındaki kurul, üst kurul ve bunlara bağlı kurumların yıllık faaliyet raporlarının her yılın mayıs ayı sonuna kadar Bakanlar Kuruluna sunulması gerektiği hüküm altına alınmaktadır. Ayrıca bu kurul ve kuruluşlar, faaliyetlerine ilişkin olarak yılda bir defa TBMM Plan ve Bütçe komisyonunu bilgilendirmek suretiyle yeni bir denetim sistemine tabi tutulmaya çalışılmıştır. Cumhurbaşkanlığı bu yasayı

⁴⁰ RG. 31.01.2002 tarih ve 24657 (Mükerrer) sayı.

⁴¹ TAN, s.21.

veto etmiş ancak meclis tekrar kabul edince imzalamıştır. Cumhurbaşkanı veto gerekçesinde özetle; Kamu gelir gider ve mallarının denetiminin Anayasaya göre TBMM ye ait olduğunu, Özerk Kurulların gelirlerinin bütçe içi-dışı kamu kaynakları olduğunu ve bunun denetiminin de TBMM'ne ait olacağını, TBMM Bütçe Plan Komisyonunun bilgilendirmesinin Anayasaya uygunluğu sağlamayacağı ve denetimden beklenen sonuçları doğurmayacağını, denetimin yönetimin çeşitli birimlerinin müfettişlerince yapılmasının kurumların özerklik niteliğiyle bağdaşmayacağını, denetimin TBMM adına denetim yapan Bağımsız ve Yüksek Denetim organı olan Sayıştay'ca yapılmasının kurumların özerk yapısına daha uygun olacağını belirtmiştir.⁴²

Bağımsız idari otoritelerin mali işlerinin veya hesaplarının denetimi ile karar ve işlemlerinin denetimi farklı konulardır. Bağımsız idari otoritelerin karar ve işlemlerinin hukuka uygunluğunun denetimi 5183 sayılı kanun öncesinde yasalarında açıkça belirtilmiş ise Danıştay tarafından, belirtilmemişse İdare Mahkemelerince yapılmakta idi. 02.06.2004 tarih ve 5183 sayılı kanunun 9.maddesi ile 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun ek 34/C.maddesi ile Danıştay dava dairesi olarak 13.Daire kurulmuş ve bu dava dairesinin görevleri arasına açıkça bağımsız idari otoritelerin kuruluş kanunu durumunda olan kanunların uygulanmasından doğan uyumsuzlukları çözmek görevi verilmiştir. Böylece söz konusu teknik alanlarda verilmiş idari kararların "uzmanlığı olmayan yargıçlarca nasıl denetleneceği"⁴³ sorununa yasa koyucu bir çözüm getirmiş bulunmaktadır. Ayrıca bağımsız idari otoritelerin yılda bir kez faaliyetlerine ilişkin TBMM Bütçe Plan Komisyonunu bilgilendirme yöntemi de ancak iyi işletildiği takdirde söz konusu faaliyetler üzerinde genel bir tartışma olanağı yaratması ve kamuoyunun bilgilenebilmesi açısından yararlı olabilir.⁴⁴ Ancak söz konusu bu bilgilendirmenin denetimden beklenen sonuçları sağlamayacağı da açıktır.

Anayasamızın 108.maddesine göre; "İdarenin hukuka uygunluğunun, ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanının isteği üzerine, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum veya kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar. Silahlı kuvvetler ve yargı organları Devlet Denetleme Kurulu'nun görev alanı dışındadır."

Görülebileceği üzere silahlı kuvvetler ve yargı organları dışında Cumhurbaşkanı istediği takdirde Devlet Denetleme Kurulu tüm kamu kuruluşlarında ve bu anlamda bütün bağımsız idari otorite kabul edilen kurumlarda inceleme, denetleme ve araştırma yapabilmektedir. Ancak bu

⁴²Cumhurbaşkanının veto gerekçesi için bkz http://www.belgenet.com/2002/k4739_veto.html 20.04.2005

⁴³ TAN, s.23.

⁴⁴ TAN, s.23.

denetim hiyerarşik veya idari vesayet denetimi kapsamında olmayıp, daha çok Cumhurbaşkanının talimatı ile gerçekleştirilen ve sonucu bağlayıcılık taşımayan sadece ihbar niteliğinde bir denetim türü durumundadır. Böyle bağlayıcı sonuçlar ortaya koymayan Devlet Denetleme Kurulu denetimi sırasında elde edilen bilgi ve belgeler sayesinde yargıya intikal ettirilmek suretiyle dolaylı yoldan denetlenmesi sağlanabilecektir.

1.3.1.4. Bütçe

Türkiye deki bağımsız idari otoritelerin bütçeleri özel bütçe türündedir. Örneğin; 2499 sayılı yasanın 28.maddesi b bendine göre; SPK'nın tüm giderleri emrinde kurulacak özel fondan karşılanacaktır, fon gelirleri giderleri karşılamadığı takdirde Maliye Bakanlığı (daha sonra hazine bakanlığı) bütçesinden yardım yapılacaktır. Yine 3984 sayılı yasanın 12.maddesine göre; RTÜK'ün bütçesi ve kadro cetvelleri TBMM bütçesi ile birlikte plan ve bütçe komisyonunda incelenecek ve TBMM genel kurulunda görüşülerek karara bağlanacaktır, özel gelirleri (TRT ve tüm özel radyo televizyonlarca elde edilen reklam gelirlerinden kesilecek %5 pay ile 3984 sayılı yasa uyarınca alınacak yayın izinleri ve lisans ücretleri) yanında gerektiğinde RTÜK'e TBMM bütçesi transfer tertibinden de ödenek alınabilecektir. Aynı şekilde Rekabet Kurulu'nun bütçesi 4054 sayılı yasanın 39.maddesinde gösterilen gelirlerden oluşturulmaktadır. BDDK'nın giderleri ise 4389 sayılı yasanın 6/3.maddesine göre; kurul kararıyla yürürlüğe giren bütçeye göre yapılmaktadır. Yasa ayrıca giderlere katılma payını da göstermektedir. 4502 sayılı yasanın 14.maddesine göre; Telekomünikasyon Kurumu'nun gelirleri madde de sayılmış, gelir ve harcamalarına ilişkin esasların düzenlenmesi ise yönetmeliğe bırakılmıştır. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nun 4628 sayılı yasanın 10.maddesinde gösterilen gelirleri kurum bütçesini oluşturmakta, gelir fazlası ise genel bütçeye aktarılmaktadır.

Bağımsız idari otoritelerin bütçeleri ve gelirleri açısından ortaya çıkan önemli bir sorun gelir kaynaklarından birini kurumların verecekleri idari para cezalarının oluşturmakta olmasıdır. Örneğin; Telekomünikasyon Kurumunun gelir kaynaklarından biri uygulayacağı para cezaları iken, EPDK ile RK'da para cezalarının %25i, Şeker Kurumunda da %10'u kurumların gelirleri arasındadır.

Her ne kadar bağımsız idari otoritelerin kendi bütçelerini özerk biçimde yapmaları ve kendilerinin özel gelir kaynakları bulunmasını özerkliğin temel koşulu olarak görmek yanlış kabul edilse ve hatta personele verilecek ücretler başta olmak üzere mali konularda serbest hareket olanağına sahip olmalarının mali özerklik bakımından gerekli olmadığı belirtilmiş⁴⁵ olsa bile; bağımsız idari otoritelerin bütçe ve mali konularda bağımsız olmaları, bu kurumların hem görevlerini etkin bir biçimde yapabilmeleri, hem de özerklikleri açısından önem taşımaktadır. Çünkü bütçeleme ve mali/finansal konularda yeterli ve gerekli özerkliğe sahip olmayan bir kuruluşun diğer konularda özerk olabilmesi veya özerk kararlar alabilmesi

⁴⁵ TAN, s.20.

mümkün gözükmemektedir.⁴⁶ Kanaatimizce de özerkliğin tanımından yola çıkarak böylesi bir yaklaşımın doğru olacağı açıktır.

Ayrıca bağımsız idari otoritelerin gelirlerinin giderlerini karşılayamaması da bağımsızlık ve özerkliğin korunması ile ilgili bir sorun olarak karşımıza çıkabilecek bir durumdur. Bu bağlamda bağımsız idari otoritelerin kuruluş kanunları bir takım çözüm yolları ortaya koymuştur. Örneğin; SPK bütçeden verilecek hazine yardımları ile; RTÜK TBMM bütçesine; Rekabet Kurulu da ilgili Bakanlık bütçesine konulacak ek ödenekler ile eksikliğini karşılayacaktır. Bu durum da görüldüğü üzere bağımsızlıkla bağdaşmayan sonuçlar ortaya koymaktadır. Bu aşamada yapılması gereken, bağımsız idari otoritelerin giderleri ile orantılı bir takım gelir kaynaklarına sahip olmalarını sağlamaktır.⁴⁷

Mali ve idari özerkliğin bir diğer sonucu da bu kurumların (veya kurulların) personeline sağlayacağı ücret ve diğer mali konularda serbest olmasıdır. Bu olanak bu kurumlara sağlanmazsa bütçelerinin özerk olmasının ve kendi gelirlerine sahip olmalarının bir anlamı olmayacaktır. Mali özerkliğin sağlanmasına yönelik olarak bu kurumların kuruluş kanunlarında Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Kamu İhale Kanunu ve Harcırah Kanunlarından muaf tutulmaları, üst kurullara serbest hareket imkanı vermektedir.⁴⁸

Bu kurumlarda çalışanlar diğer kamu çalışanlarına göre oldukça yüksek ücret almaktadırlar. Bunun nedenlerinden biri; söz konusu bağımsız idari otoritelerin işlerini iyi yapabilmek için ve düzenledikleri/denetledikleri sektörün önünde gitmek ona rehberlik yapmak, sektörün ufkunu ve vizyonunu açmak ve genişletmek için uzman ve nitelikli personel bulmak ve yetiştirmek zorunda olmalarıdır. Ayrıca bu kurumlarda çalışanların, kurumda idari görev sayısı yetersiz olduğu için terfi olanaklarının sınırlı, başka kurumlarda görev alabilme olanaklarının da zayıf olması; BDDK, SPK, RK gibi kurumlarda çalışanların Hazine'de çalışan bir uzman gibi çalışma yaşamının büyük bir kısmını yurtdışı görevlerde geçirme olanaklarının olmamasına bağlanmaktadır.⁴⁹ Ancak bu kurumlarda çalışanlara sağlanan ücret ve mali haklar açısından kamu kesimindeki diğer eşdeğer görevler arasındaki dengenin sağlanması da eşit işe eşit ücret ilkesi gereği bir zorunluluktur.

1.3.2. İşlevsel Özellikleri

Bağımsız idari otoritelerin geleneksel yönetim yapısı karşısındaki özgünlükleri, yapısal özellikleri yanında işlevsel özelliklerinden de kaynaklanmaktadır. Çünkü bu kuruluşlar bir yandan görevli oldukları alanda düzenleme yetkisi kullanarak kurallar koyarken, öte yandan bu kurallara uygun hareket edilmesini denetlemekte ve gerektiğinde idari yaptırımlar – yönetsel veya parasal- uygulama hakkına sahip bulunmaktadır. Bu

⁴⁶ KARACAN, s.25.

⁴⁷ KARACAN, s.27.

⁴⁸ KARACAN, s.28.

⁴⁹ KARACAN, s.28,29.

kuruluşların bir başka önemli özellikleri de bazı uyumsuzlukları çözme yetkisine sahip olmalarıdır.⁵⁰ Geleneksel kuvvetler ayrılığı ilkesi gereği ayrı yapıların elinde bulunması gereken yasama, yürütme, yargı erkleri adeta düzenleme, denetim, idari yaptırımlar uygulama ve uyumsuzluk çözme yetkileriyle bağımsız idari otoritelerde birleştirilmiş gibi bir sonuç ortaya çıkması yüzünden eleştirilmektedir. Ancak burada bağımsız idari otoritelerin kullandığı düzenleme yetkisi bir yasama yetkisinin kullanımı olmadığı gibi, denetim ve idari yaptırım uygulama yetkisi de yürütme veya yargılama yetkilerinin kullanımı şeklinde değerlendirilemez. Çünkü bağımsız idari otoritelerin düzenleme yetkisi ancak yasaların kendisine verdiği çerçeve içinde kullanılabilir olan genel düzenleyici işlem yapma yetkisi ile sınırlanmıştır. Aynı şekilde denetleme yetkisi de başta yasalar olmak üzere bağımsız idari otoritenin bizzat kendisi tarafından konulmuş genel düzenlemeler çerçevesinde kullanılabilir bir yetkidir. İdari yaptırımlar uygulama yetkisine gelince, bu yetki de sonuç itibarıyla çerçevesi önceden belirlenmiş yasa ve diğer mevzuat çerçevesinde öngörülebilir yaptırımların uygulanması şeklinde kullanılabilir. Ayrıca gerek düzenleme yetkisinin, gerekse denetim ve denetimler sonucunda uygulanacak olası idari yaptırımlara dair işlemlerin tümü birer idari işlem ve Anayasanın 125.maddesi açık hükmü gereği yargı denetimi içinde bulunan idari işlemler durumundadır.

1.3.2.1. Düzenleme Yetkileri

Bağımsız idari otoritelere kuruluş yasaları ile belirlenmiş görev alanlarına ilişkin geniş bir düzenleme yetkisi tanınmaktadır. Örneğin; KİK'nun kamu ihale düzenine ilişkin bütün mevzuatı, standart ihale dokümanlarını ve bu tip sözleşmeleri hazırlamak, geliştirmek ve uygulamayı yönlendirmek gibi, Rekabet Kurumunun Rekabet Kanununun hükümlerinin uygulanması ile ilgili olarak ikincil mevzuatın hazırlanması gibi, EPDK'nın elektrik enerjisi ve doğalgaz fiyatlandırılmasının esaslarını belirlemesi ve denetlemesi gibi, BDDK'nın tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerini korumak, mali piyasaların istikrar içinde güvenli ve etkin çalışmasını sağlamak üzere bankaların kuruluş, faaliyet, denetim ve tasfiyelerine ilişkin esasları düzenlemek gibi yetkileri bulunmaktadır.

Anayasanın 124.maddesine göre kamu tüzel kişileri kendi görev alanlarını ilgilendiren yasa ve tüzüklerin uygulanması amacıyla yönetmelik çıkarma yetkisine sahip olduklarından bağımsız idari otoriteler de düzenleme yetkilerini yönetmelik çıkararak kullanabilme hakkına sahiptirler. Bunun yanında teoride adsız genel düzenleyici işlemler başlığı altında yer alan karar, tebliğ ve başka isimler taşıyan genel düzenleyici işlemler yapmaları da mümkündür. Örneğin; 2499 sayılı yasa SPK'ya, 4389 sayılı yasa BDDK'ya "özel nitelikli kararlar" alabilmek; 3984 sayılı yasa RTÜK'e "..Avrupa ve Sınır Ötesi Televizyon Sözleşmesi ilkelerine uygun biçimde çalışma ve faaliyetleri, ilgili yönetmelik ve diğer düzenlemeleri.." hazırlamak; 4054 sayılı yasa RK'na "..bu kanunun uygulanması ile ilgili olarak tebliğler

⁵⁰ TAN, s.26.

çıkarmak ve gerekli düzenlemeleri yapmak..” yetkilerini verirken, yönetmelik dışında başka düzenleyici işlemlerden de bahsetmektedir. İdarenin bu türden genel düzenleyici işlemler tesis etme yetkisi yasayla yapılan düzenlemenin çerçevesi içinde kalmak durumundadır. Düzenleme yetkisi kullanılarak yapılacak işlemlerle yasal düzenlemenin kapsamının daraltılması veya genişletilmesi de mümkün olmayacaktır.

1.3.2.2. Gözetim ve Denetim Yetkileri

Bağımsız idari otoriteler, yasalar ve kendi düzenlemeleri ile getirilen kurallara uyulup uyulmadığını izlemek, gözetmek ve denetlemek durumundadır. Bu amaçla, gerekli gördüğü bilgi ve belgeleri ilgililerden istemek, onların bilgilerine başvurmak ve gerektiğinde yerinde incelemeler yapmak yetkileri bu kuruluşlara verilmiş bulunmaktadır. Örneğin, 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu 22/f.maddesi “Bu Kanuna tabi ihraççıların, 50 nci maddenin (a) bendi hükümleri 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,” yetkisini SPK’ya vermektedir. 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun, 14.maddesine göre: “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..”. Aynı kanunun 15.maddesinde ise: “Kurul, bu kanunun kendisine verdiği görevleri yerine getirirken gerekli gördüğü hallerde, teşebbüs ve teşebbüs birliklerinde incelemelerde bulunabilir. Bu amaçla teşebbüslerin veya teşebbüs birliklerinin; defterlerini, her türlü evrak ve belgelerini inceleyebilir ve gerekirse suretlerini alabilir, belirli konularda yazılı veya sözlü açıklama isteyebilir, teşebbüslerin her türlü mal varlığına ilişkin mahallinde incelemeler yapabilir. İnceleme, Kurul emrinde çalışan uzmanlar tarafından yapılır. Uzmanlar incelemeye giderken yanlarında incelemenin konusunu, amacını ve yanlış bilgi verilmesi halinde idari para cezası uygulanacağını gösteren bir yetki belgesi bulundurlar” denilerek denetim görevini yerine getirecek uzmanlara idari para cezası uygulama hak ve yetkisini vermektedir. Hatta 4487 sayılı yasa ile 2499 sayılı yasanın 45.maddesinde yapılan değişiklik ile uzmanlarca istenen defter, evrak, dosya ve diğer belgelerin verilmemesi halinde kurulun gerekçeli yazısı ile istemde bulunması üzerine Sulh Ceza hakiminin istenilen yerlerde arama yapılmasına karar vermesi üzerine arama yapabileceği de öngörülmektedir.

1.3.2.3. Danışmanlık İşlevleri

Bağımsız idari otoriteler, kendi görev alanları ile ilgili konularda, ilgili bakanlıklara ve benzer statüdeki diğer kuruluşlara görüş bildirmek suretiyle bir danışma işlevi de yerine getirmektedirler. Örneğin, 4389 sayılı yasaya göre; Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, “talepleri halinde veya gerektiğinde Hazine Müsteşarlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ile Merkez Bankasına para, kredi ve bankacılık politikalarının

yürütülmesi ile ilgili konularda mütalaa ve bilgi verir” diyerek kurumlara danışma görevleri de vermiştir.

1.3.2.4. Yaptırım uygulama yetkileri

Bağımsız idari otoriteler düzenledikleri ve denetledikleri alanlarda önemli idari yaptırımlar uygulayabilme yetkilerine de sahiptirler. Kimi bağımsız idari otoriteler örneğin, RK, yüksek para cezaları uygularken, kimi bağımsız idari otoriteler de izin ve lisans iptali gibi idari yaptırımlar uygulayabilmektedirler. Örneğin SPK 2499 sayılı yasanın 4487 ile değişik 46. maddesine göre Sermaye Piyasası Kurumlarının mali yapılarının ciddi olarak zayıfladığını saptarsa faaliyetini geçici olarak durdurabilmekte veya sürekli olarak durdurup yetkilerini kaldırabilmekte bunlardan sonuç alamazsa “tedrici, tasfiyelerine”, tasfiye sonunda veya doğrudan iflaslarını istemek yollarına başvurabilmektedir.

Benzer şekilde BDDK da 4389 sayılı yasanın 17.12.1999 tarih ve 4491 sayılı yasa ile değişik 14. maddesi hükmün göre; banka öz kaynaklarının sermaye yeterliliğine ilişkin düzenlemelere göre yetersiz kaldığının veya bu durumun gerçekleşmek üzere olduğunun saptanması halinde sermaye artırımı veya benzeri kaynak sağlanması yoluyla bu durumun düzeltilmesini, zarar doğurduğu saptanan faaliyetlerin sınırlandırılması veya durdurulmasını, verimsiz varlıkların elden çıkarılmasını isteyebilmektedir. Bu önlemlerin alınmaması veya alınmasına karşın mali yapının güçlendirilmesinin olanaksız olduğunun saptanması durumunda da ortaklık hakları ile banka yönetim ve denetimini fona devretmeye veya bankacılık işlemleri yapma ve /veya mevduat kabul etme iznini kaldırmaya karar verebilmektedir.

Ülkemizde bağımsız idari otoritelerin idari yaptırımları uygulayış şekilleri arasında da farklılıklar bulunmaktadır. Örneğin; 4054 Rekabetin Korunması Hakkındaki Yasa, 2499 sayılı Sermaye Piyasası Yasası, 4389 sayılı Bankalar Yasası idari yaptırım uygulanmadan önce ilgilinin savunma hakkını düzenlerken; 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu, 4634 sayılı Şeker Kanunu bu konuda herhangi bir hüküm içermemektedir.

1.3.2.5. Uyuşmazlık Çözme İşlevleri

Bağımsız idari otoritelerin özgün yanlarından biri de kendi alanlarında bazı uyuşmazlıkların çözümünde yetkili kılınmış olmalarıdır. Faaliyette buldukları alanın teknik ve karmaşık özellikleri, yargı yoluna giderek çözümün uzun zaman alması gibi nedenler bu kurullara uyuşmazlık çözme yetkisinin verilmesine yol açmıştır.⁵¹ Örneğin, telekomünikasyon sektöründe 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanununun 27.01.2000 tarih ve 4502 sayılı yasa ile değişik 10.maddesi işletmeciler için ara bağlantı yükümlülüğünü getirdikten sonra; ara bağlantı anlaşmasının sonuçlandıramadığı durumlarda Telekomünikasyon Kurumunun kamu yararını gözeterek belirleyeceği esaslar çerçevesinde taraflar arasında “uzlaştırma prosedürü” işleteceğini, bu sürecin başlamasından itibaren en çok

⁵¹ TAN, s.32.

6 hafta içinde tarafların anlaşmaya varamamaları durumunda da Kurumun ara bağlantı anlaşması için uygun gördüğü “hüküm, koşul ve ücretleri belirlemeye” yetkili olduğunu öngörmektedir.

Yine Menkul Kıymetler Borsası Yönetmeliğine göre⁵², Borsa üyeleri ile müşterileri arasındaki uyuşmazlıklar yargı yoluna gitme hakları saklı olmak üzere, tarafların başvurusu halinde Borsada çözümlenebilecektir. Başvuru durumunda uyuşmazlık Borsa yönetim kurulunca çözümlenmektedir. Tarafların bu karara karşı SPK’ya itiraz hakları vardır. SPK’nın kararı “nihai” olup, buna karşı da, idari bir karar olduğu için, idari yargıda dava açabilmektedir. Görüldüğü gibi aynı uyuşmazlık için adli yargıya gidilebildiği gibi, Borsa yönetim kurulunca çözümlenmesi de istenebilmektedir. 2499 sayılı yasaya 4487 sayılı yasa ile eklenen 40/c.maddesi ile Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşları Birliğinin yetkili organlarınca verilen, üyeliğe kabul başvurusunun reddi, üyelikten geçici ve sürekli çıkarma kararlarına karşı da, kararın tebliğini izleyen 10 iş günü içinde, SPK’ya itiraz edebileceği, Kurulca verilecek kararın kesin olduğu öngörülmektedir.

2. Türkiye’de Bağımsız İdari Otoritelerin Konumlandırılması

Bağımsız idari otoritelerin yeni yapılanmalar olmasından dolayı ülkemiz Anayasal sistemindeki yerleri ve anayasal dayanaklarının olup olmadığı tartışma konusu olmuştur.⁵³ Anayasanın 167 ve 172.maddeleri; para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işleminin sağlanmasına ve tekelleşmeye kartelleşmenin önlenmesi suretiyle rekabetin korunmasını ve tüketicinin korunmasını devlete görev olarak yüklemiştir. Bu maddelerden anayasanın üst kurulları öngördüğünü söylemek ise oldukça zordur. Bu düzenlemeler daha çok piyasaların denetimi ve tüketicilerin korunmasına yönelik olarak düşünülebilir. Bu maddelerden çıkarılabilecek bir diğer sonuç, öngörülen düzenlemelerin, mutlak olarak üst kurul şeklinde bir yapılanmayı öngörmemesidir. Ancak devletin bu görevleri sadece merkezi yönetim örgütü içinde yapması öngörülmüş olmadığına göre, bu görevleri yerine getirecek bağımsız kuruluşların yaratılması konusunda anayasal bir engel de bulunmamaktadır.⁵⁴ Yani, anayasal hükümlerle ekonominin ve ekonomik aktörlerle sağlıklı bir rekabet ortamının sağlanması devlete bir görev olarak verilmekle birlikte, bu görevin hangi yöntemle yapılacağı ya da hangi organizasyonun yerine getireceği belirlenmemiş olduğundan yürütmeye bir takdir yetkisi sağlanmış olduğunu görmekteyiz. Neticede siyasal iktidar, bu görevi isterse günümüzde olduğu gibi özerk kurumlar vasıtasıyla isterse de doğrudan merkezi yönetime bağlı bir kuruluş aracılığıyla gerçekleştirebilir.

Anayasaya göre yönetimin bütünlüğünü sağlayan ve belirleyen iki yönetim esası mevcuttur. İlki merkezden yönetim diğeri yerinden yönetim

⁵² RG, 06.10.1984, S.18537, Yönetmelik madde. 42.

⁵³ Lütfi DURAN; “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, **Bağımsız İdari Otoriteler**, Edit. İbrahim Ö. KABOĞLU, Alkım, İstanbul 1998.

⁵⁴ A. Ülkü AZRAK, “Bağımsız İdari Otoriteler ”, **5 Kasım 2001 Tebliğ Değerlendirme**, Ankara, s.24.

esasidir.⁵⁵ Bu esasların dışında bir örgütlenme biçimi Anayasamızda öngörülmemektedir. Merkezden yönetim; devlet tüzel kişiliği çatısı altında ve onun adına faaliyet gösteren idari kuruluşlardan oluşmaktadır. Yerinden yönetim ayrımında ise bir yandan yer, öte yandan da hizmet yerinden yönetim kuruluşları bulunmaktadır.

Devlet tüzel kişiliğinden ayrı tüzel kişilikleri ve özerk bütçeleri bulunması ve verdikleri zararlardan bizzat kurum olarak sorumlu tutulmaları, işlevsel özellikleri de dikkate alındığında, bu kurumların yerinden yönetim kuruluşlarının özelliklerine sahip olduklarını karşımıza çıkarmaktadır. Bu durumda Türk hukuk sisteminde bağımsız idari otoriteler, yerinden yönetim kuruluşları içerisinde yer almaktadır. Yerinden yönetim kuruluşları içinde de ‘yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları’ (yerel yönetim) olarak kabul edilemeyecekleri açıktır. Bu yüzden bağımsız idari otoritelerin birer hizmet yerinden yönetim kuruluşu olarak mı, yoksa üçüncü bir kategori içinde yer alan kendine özgü hizmet yerinden yönetim kuruluşu olarak mı ele alınacağı bir sorun oluşturmaktadır. Bu açıdan bakıldığında, ülkemizde bağımsız idari otoritelerin faaliyetlerinde bütünlüğün nasıl sağlanacağı, denetimlerinin nasıl yapılacağı konusunda hukuki anlamda bir boşluk bulunmaktadır.⁵⁶

Bağımsız idari otoriteler; bir kısım yazarlar tarafından uzmanlaşma gerektiren alanlarda hizmet vermesi, ayrı bir tüzel kişiliğinin bulunması, özerkliğinin olması, yargısal denetim dışında herhangi bir hiyerarşi veya idari vesayet denetimine tabi olmamaları sebebiyle idare içinde özel ve ayrıcalıklı bir yere sahip bulunmakta⁵⁷, hizmet yerinden yönetim kuruluşlarına benzemekte, daha doğrusu hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının bir türü olarak nitelendirilmektedir.⁵⁸

Ancak bağımsız idari otoritelerin, düzenleme ve denetim dahil her türlü yetkiye sahip olmaları, hatta bazen “yarı yargısal”, bazen de “yasama benzeri”⁵⁹ faaliyetler yürütmeleri hizmet yerinden yönetim kuruluşlarından da ayrılmalarına yol açmaktadır. Bu yüzden bazı yazarlar da bu kurumların, üçüncü tür yerinden yönetim kuruluşları olduklarını ifade etmektedir. Böyle bir ayrıma gidilmesinin temel nedeni olarak da; bağımsız idari otoritelerin devlet tüzel kişiliğinden ayrı tüzel kişilikleri ve özerk bütçeleri olması, bunun sonucu verdikleri zararlardan bizzat kurum olarak sorumlu tutulabilmeleri, davalı ve davacı olabilmeleri, işlevsel özellikleri de dikkate alındığında yerinden yönetim kuruluşlarının tipik özelliklerini taşıdıkları, merkezi idareye dahil olmadıkları ancak bu kurumların yer yönünden yerel yönetim kurumları Anayasada tek tek sayıldığı için yerel yönetim kuruluşları kategorisinde yer alamayacakları belirtilmektedir. Benzer bir şekilde hizmet

⁵⁵ Celal ERKUT, “Bağımsız İdari Otoriteler Sempozyumu”, 5 Kasım 2001, Ankara, Rekabet Kurumu, s.3.

⁵⁶ T. Güngör URAS, “Bağımsız İdari Otoriteler”, 5 Kasım 2001 Tebliğ Değerlendirme, Ankara, s.33.

⁵⁷ B.AKYILMAZ, M.SEZGİNER, *İdare Hukuku Dersleri*, Göksu Matbaası, Konya 2001, s.192; GÜNDAY, *İdare Hukuku*, İmaj Yayıncılık, 3. Baskı, Ankara 1998, ss.155-158.

⁵⁸ Şeref GÖZÜBÜYÜK, Turgut TAN, *İdare Hukuku*, Cilt.1, Turhan Kitapevi, Ankara, s.289.

⁵⁹ Kemal EROL, “Rekabet Kurumu ve Uygulamaları”, *Türkiye Birinci Uluslararası Rekabet Sempozyumu*, İstanbul, 5-6 Ekim 1998, Rekabet Kurumu Yayın No: 18, s.150.

yerinden yönetim kuruluşları ile bağımsız idari otoriteler, teknik bir uzmanlaşma gerektiren alanlardaki hizmetlerin görülmesi amacıyla kurulmuş ve bu yönüyle devlet tüzel kişiliğinin dışında bir örgütlenmeye ihtiyaç gösteren belirli bir idari özerkliğe sahip kurumlar olmaları bakımından benzeşmektedir. Ancak bu idari birimler arasında özerkliğin derecesi ve işlevlerinin niteliği açılarından önemli farklılıklar bulunmaktadır. Çünkü bağımsız idari otoritelerin işlevleri, hizmet yerinden yönetim kuruluşlarına göre daha geniş ve özerkliği de çok daha kuvvetlidir. Örneğin bağımsız idari otoritelerin kararları idarenin hiçbir şekilde doğrudan müdahalesine açık değilken; hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının kararları üzerinde genel idarenin bazı yetkilerinin olduğu kabul edilmektedir. Bu yüzden de bağımsız idari otoritelerin yerel yönetimler ve hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının dışında üçüncü bir yerinden yönetim kuruluşu kategorisini oluşturdukları ifade edilmektedir.⁶⁰ Sonuç olarak biz de işlevsel özellikleri ve üstün yetkilerinden dolayı bağımsız idari otoritelerin, merkezi yönetimin hakimiyet alanına en uzak noktada bulunan, üçüncü bir yerinden yönetim kuruluşu olduğunu kabul ediyoruz.⁶¹

SONUÇ

Özellikle 1980 sonrası yaşanmaya başlayan, ekonomi ağırlıklı ancak siyasal, sosyal ve kültürel boyutları da ihmal edilmemesi gereken dönüşüm süreci, kamu yönetim anlayışında derin etkiler yapmaya başlamıştır. Bu dönüşümle birlikte, bankacılık, enerji, iletişim, eğitim gibi tekel niteliği taşıyan alanlar kamu yönetim ve işletiminden kopartılarak yerli ve yabancı özel sermayenin rekabetine açılmış ve bu alanların yönetimi özerkliğe sahip bağımsız idari otoritelere bırakılmıştır.

Bu durum neo-liberal düşüncenin ulus devleti sınırlama anlayışının bir sonucu olarak kabul edilebilir. Piyasa arz ve talebinin temel belirleyici olduğu, buna karşılık siyasetin ve devletin gerilediği günümüzde bağımsız idari otoriteler bu bakışın birer ürünüdürler.

Ülkemiz açısından bu kurulların kuruluş gerekçelerinden birisi de, piyasa ekonomisinin kurumları ile ulus devletinin gerekleri arasında bir denge kurma ihtiyacıdır. Aslında burada önemli olan nokta, kurullar ile kamunun sorumluluğunun nasıl dengeleneceği, bu kurulların denetlenmesi ve işleyiş sistematığının nasıl olacağı gibi konuların netleştirilmesidir.

Ülkemiz bağlamında konunun diğer bir sorunsalı da siyasal iktidarların bu sektörler üzerindeki etkilerini tamamen ellerinden bırakmak istememeleridir. Ancak etkinlik ve verimlilik kaygıları, geleneksel yönetimleri değişime zorlayan etkenler olarak karşımıza çıkmaktadırlar. Bağımsız idari otoriteler ile birlikte siyaset ile siyasal iktidarın alanı yeniden belirlenirken, siyasi yapılanmadan bağımsız teknokratik bir yapı ve uygulama öne çıkmakta, böylece siyasetin popülist uygulamalarının önüne geçilmek istenmektedir.

⁶⁰ ULUSOY, **Bağımsız İdari Otoriteler**, s.93.

⁶¹ULUSOY, “Türk İdare Sistemi İçinde Rekabet Kurumu'nun Yeri”, **Perşembe Konferansları**, Kasım 1999, s.8.

Bağımsız idari otoritelerin olumlu ve olumsuz olarak kabul edilebilecek pek çok yönleri de bulunmaktadır. Olumlu yönleri arasında; objektif biçimde faaliyette bulunmaları, siyasetçiler yerine karar alma ve uygulamada bağımsız “teknokratların” görev almasının sağladığı güven ortamının oluşması, sahip olunan teknik kapasite sayesinde daha etkin müdahale imkanının bulunması, sektörlerde etkin bir denetimi sağlayacak personelin istihdam imkanının olması, geleneksel devlet yapılanmasından farklı olarak çeşitli fonksiyonların tek bir yerde toplanması gibi birtakım avantajlar sağlanmaktadır. Bu durum, yönetimin etkinliğini oldukça arttırmaktadır.

Olumsuz yönlerine baktığımızda ise; yürütme gücü içerisinde, siyasi iktidar tarafından denetlenemeyen bir otoritenin varlığının doğurduğu siyasi meşruluk sorunu, devlet yapısı içerisinde yönetsel organ yapılanmalarının dışında, yönetimden bağımsız bir statülerinin olması, yani yönetimin bu kurumlar üzerinde vesayet yetkilerinin bulunmaması yönetimin bütünlüğü konusunda sorunlar çıkarmaktadır. Yönetim içinde bağımsız ve dokunulmaz otoritelerin varlığı hem meşruluk yönünden, hem de demokratik algılayış açısından sorunlu alanlar olarak kabul edilmektedir.

Siyasetin kontrolü dışındaki bu kurulların gücünün mutlaka siyaset kurumu ile birlikte farklı sivil toplumsal güçlerle dengelenmesi gerekliliği bulunmaktadır. Hukuksal anlamda bu kurulların statüleri tartışmaya yer bırakmayacak şekilde belirlenmeli, sivil toplum dengeleyici bir güç olarak geliştirilmelidir. Siyasetin baskın belirleyiciliği nasıl ki olumsuzluklar doğuruyorsa, bu tür üst kurulların tek egemen otorite haline gelmeleri de aynı sonuçları doğurabilecektir. Buradaki en önemli sorunsal, siyaset en azından toplumsal bir hesap verme zorunluluğu ile karşı karşıya iken bağımsız idari otoritelerin hesap vermelerinde sadece hukukun yeterli olup olamayacağıdır. Çünkü bu otoritelerin düzenleme bakımından üzerinde egemen oldukları alanlar toplumun tüm kesimlerini ilgilendiren, oldukça teknik nitelikler taşıyan ve bir olumsuzluk durumunda toplumsal maliyetin yüksek olduğu sonuçlara neden olabilecek alanlardır.

Bu kapsamda çalışmamız içinde belirttiğimiz Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısının kamuoyunda daha net tartışılması ve sözü edilen kurum ve kurullar yanında diğer başka alanlarda kurulmuş olup ta bağımsız idari otorite olarak faaliyette bulunması gereken kurumlar ile kurulması düşünülenlerin de sağlam bir hukuksal ve yasal temele kavuşturulması büyük önem taşımaktadır.

KAYNAKÇA

14.01.1988 tarihli KHK, 311/18.

2499 sayılı Sermaye Piyasası Kurulu Kanunu. RG, 30.07.1981, S.17416. (15.12.1999 tarih ve 4487 sayılı Kanun ile değişik)

2813 sayılı Telsiz Kanunu, RG, 07.04.0983 (29.01.2000 tarih ve 4502 sayılı Kanun ile değişik)

3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun. RG. 20.04.1994 , Sayı:21911 (15.05.2002 tarih ve 4576 sayılı Kanunla değişik)

4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun. RG. 13.12.1994, S.22140.

4389 sayılı Bankalar Kanunu. RG,23.06.1999, s.23734 (17.12.1999 tarih ve 4491 sayılı, 12.05.2001 tarih ve 4672 sayılı, 30.01.2002 tarih ve 4743 sayılı kanunlarla değişik)

4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu, RG, 03.03.2002, S.24335, (18.04.2001 tarih ve 4646 sayılı Kanun ile değişik.)

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

AKINCI M, **Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman**, Beta Basım Yayım Dağıtım AŞ. İstanbul 1999.

AKTEL M, **Küreselleşme ve Türk Kamu Yönetimi**, Asil Yayın Dağıtım, Feryal Matbaacılık, Ankara 2003.

AKYILMAZ B., SEZGİNER M, **İdare Hukuku Dersleri**, Göksu Matbaası, Konya 2001.

ATAY E, “Fransız İdare Hukukunda Bağımsız İdari Otoriteler (Bio’lar): Rekabet Konseyi”, **Perşembe Konferansları**, Mart 2000.

AZRAK A. Ülkü, “Bağımsız İdari Otoriteler ”, **5 Kasım 2001 Tebliğ Değerlendirme**, Ankara.

BEKENAY M. Ali ve Diğerleri, **Telekomünikasyon, Bankacılık, Enerji Sektöründe Üst Kurullar ve Rekabet**, Odak Ofset, Ankara 2002.

DURAN Lütfi, “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, **Bağımsız İdari Otoriteler**, Edit. İbrahim Ö. KABOĞLU, Alkım, İstanbul 1998.

DURAN Lütfi, “Türkiye de Bağımsız İdari Otoriteler”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt.30, Sayı.1, Mart 1997.

ERKUT Celal, “Bağımsız İdari Otoriteler ”, **5 Kasım 2001 Tebliğ Değerlendirme**, Ankara.

EROL Kemal, “Rekabet Kurumu ve Uygulamaları”, **Türkiye Birinci Uluslararası Rekabet Sempozyumu**, İstanbul, 5-6 Ekim 1998, Rekabet Kurumu Yayın No: 18.

- Fuat OĞUZ, “Bağımsız İdari Otoriteler Ne Kadar Bağımsız (Olabilir)?”, <http://liberal-dt.org.tr>, (Erişim Tarihi: 09.04.2003).
- GÖZÜBÜYÜK Şeref, TAN Turgut; **İdare Hukuku**, Cilt 1, Turhan Kitabevi, Ankara 1998.
- GÜNDAY Metin, “Bağımsız İdari Otoriteler”, **5 Kasım 2001 Tebliğ Değerlendirme**, Ankara.
- GÜNDAY Metin, **İdare Hukuku**, 6. Baskı, İmaj Yayınevi, Ankara 2002.
- GÜNDAY Metin, **İdare Hukuku**, İmaj Yayıncılık, 3. Baskı, Ankara 1998.
- http://www.basbakanlik.gov.tr/docs/basbakanlik/kanuntasarilari/kvyv/d_uzenleyici_denetleyici_kurumlar.htm 20.04.2005
- http://www.belgenet.com/2002/k4739_veto.html 20.04.2005
- İzak ATİYAS, “Ne İçin ve Nasıl Regülasyon”, <http://www.tesev.org.tr>, (Erişim Tarihi: 08.05.2003)
- KABOĞLU İbrahim, **Özgürlükler Hukuku**, İstanbul, 1999.
- KARACAN Ali İhsan, “Özerk Kurumların Özerkliği”, **Rekabet Dergisi**, Sayı:8, 2001.
- PAULIAT Helene, (Çev. Mahmut GÖÇER), “Karşılaştırmalı Hukukta Bağımsız İdari Otoriteler”, **Bağımsız İdari Otoriteler**, Edit. İbrahim Ö. KABOĞLU, Alkım Yayınları, İstanbul 1998.
- TAN Turgut “Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.35, S.2, Haziran 2002.
- TANRIKULU Kenan, “Bağımsız İdari Otoriteler”, **5 Kasım 2001 Tebliğ Değerlendirme**, Ankara, Kasım 2001.
- ULUSOY Ali, “Regülasyon Kurumları Hakkında Genel Bir Değerlendirme”, **2000 Yılında İdari Yargı Sempozyumu**, 11-12 Mayıs, Ankara 2000.
- ULUSOY Ali, “Türk İdare Sistemi İçinde Rekabet Kurumu'nun Yeri”, **Perşembe konferansları**, Kasım 1999.
- ULUSOY Ali, **Bağımsız İdari Otoriteler**, Turhan Kitabevi, Ankara 2003.
- URAS T. Güngör, “Bağımsız İdari Otoriteler”, **5 Kasım 2001 Tebliğ Değerlendirme**, Ankara.