



**T.C.  
ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI  
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI**

**TÜRKİYE'DEKİ BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLARIN  
FORMEL BAĞIMSIZLIĞININ ÖLÇÜMÜ**

**(YÜKSEK LİSANS TEZİ)**

**Mehmet Fürkan KORKMAZ**

**Danışman:**

**Doç. Dr. Mehmet Zahid SOBACI**

**BURSA-2016**

**T. C. ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE**

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yönetim Bilimleri Bilim Dalı'nda 701415037 numaralı Mehmet Fırkan KORKMAZ'ın hazırladığı "Türkiye'deki Bağımsız Düzenleyici Kurumların Formel Bağımsızlığının Ölçümü" konulu Yüksek Lisans Tezi ile ilgili tez savunma sınavı, ...../...../20.... günü ..... - ..... saatleri arasında yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin/çalışmasının ..... (başarılı/başarısız) olduğuna ..... (oybirliği/oy çokluğu) ile karar verilmiştir.

Üye (Tez Danışmanı ve Sınav Komisyonu

  
Başkan  
Doç. Dr. Mehmet Zahid SOBACI  
Uludağ Üniversitesi

  
Üye  
Prof. Dr. Bekir PARLAK  
Uludağ Üniversitesi

  
Üye  
Doç. Dr. Özer KÖSEÖĞLU  
Sakarya Üniversitesi

...../...../ 20.....

## YEMİN METNİ

Yüksek Lisans tezi olarak sunduğum “Türkiye’deki Bağımsız Düzenleyici Kurumların Formel Bağımsızlığının Ölçümü” Başlıklı çalışmanın bilimsel araştırma, yazma ve etik kurallarına uygun olarak tarafımdan yazıldığına ve tezde yapılan bütün alıntıların kaynaklarının usulüne uygun olarak gösterildiğine, tezimde intihal ürünü cümle veya paragraflar bulunmadığına şerefim üzerine yemin ederim.

...../...../2016

İmza

**Adı Soyadı** : Mehmet Fürkan KORKMAZ

**Öğrenci No** : 701415037

**Anabilim Dalı**: Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi

**Programı** : Yüksek Lisans

**Statüsü** :  Yüksek Lisans  Doktora

## ÖZET

Yazar Adı ve Soyadı: Mehmet Fırkan KORKMAZ

Üniversite : Uludağ Üniversitesi

Enstitü : Sosyal Bilimler Enstitüsü

Anabilim Dalı : Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi

Bilim Dalı : Yönetim Bilimleri

Tezin Niteliği : Yüksek Lisans Tezi

Sayfa Sayısı : xi + 89

Mezuniyet Tarihi : .... / .... / 20....

Tez Danışmanı : Doç. Dr. Mehmet Zahid SOBACI

### **TÜRKİYE'DEKİ BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLARIN FORMEL BAĞIMSIZLIĞININ ÖLÇÜMÜ**

1980'li yıllarda devletin ekonomik rolünde değişim yaşanmıştır. Bu bağlamda, müdahaleci devletten düzenleyici devlet modeline geçilmiştir. Düzenleyici devletin temel aktörleri Bağımsız Düzenleyici Kurumlar (BDK) olmuştur. Hükümetler önemli düzenleyici yetkilerini BDK'lara devretmişlerdir. BDK'lar Amerika Birleşik Devletleri'nde uzun bir geçmişe sahip olmasına rağmen, BDK'lar Avrupa ülkelerinde yeni bir yapılanmadır. 1980'li yıllarla birlikte, Avrupa'da BDK'ların sayısı hızla artmıştır. Türkiye de düzenleyici devlet ve BDK'lara geçişi yaşamış ülkelerden biridir. Ancak, Türkiye BDK'ları oluşturmakta geç kalmış bir ülkedir. Türkiye 1990'ların sonunda bu kurumları yoğun bir şekilde kurmaya başlamıştır. Türkiye'deki BDK'lar her zaman tartışmalı kurumlar olmuşlardır. Bu kurumlara yönelik tartışmaların başında BDK'ların bağımsızlığı gelmektedir. Bu bağlamda, bu tez çalışmasının amacı, Çok Boyutlu Ölçekleme Analizi yöntemini kullanarak, Türkiye'deki BDK'ların formel bağımsızlık seviyelerini ölçmektir. Bu tezdeki ampirik çalışmanın bulgularına göre, Türkiye'deki formel bağımsızlık seviyesi en yüksek kurum Radyo ve Televizyon Üst Kurulu iken, en düşük kurum Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu'dur. Ayrıca, 2011 yılında çıkarılan 643 ve 649 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameler BDK'ların formel bağımsızlıklarını olumsuz etkilemektedir.

#### **Anahtar Kelimeler:**

Düzenleyici Devlet, Bağımsız Düzenleyici Kurumlar, Regülasyon, Bağımsızlık, Hesap Verebilirlik

## ABSTRACT

Name and Surname : Mehmet Frkan KORKMAZ  
University : Uludag University  
Institution : Social Science Institution  
Field : Political Science and Public Administration  
Branch : Administrative Sciences  
Degree Awarded : Master  
Number : xi + 89  
Degree Date : .... / .... / 20....  
Supervisor : Associate Professor Mehmet Zahid SOBACI

### MEASURING THE FORMAL INDEPENDENCE OF INDEPENDENT REGULATORY AGENCIES IN TURKEY

The economic role of state has changed in 1980s. In this context, there has been transition from interventionist state to regulatory state model. Independent regulatory agencies (IRAs) has become main actors of regulatory state. Governments have delegated their important regulatory powers to IRAs. Although IRAs have a long background in United States of America, IRAs are new institutions in European countries. In 1980s, number of IRAs increased rapidly in Europe. Turkey is also one of countries which experienced transition to regulatory state and IRAs. Nevertheless, Turkey is a lated state for establishing IRAs. Turkey started to establish these institutions concentratedly in the late 1990s. IRAs in Turkey have always been controversial institutions. Independence of IRAs is the leading debate about these institutions. In this context, the aim of this thesis study, measuring the level of formal independence of IRAs in Turkey by using Multidimensional Scaling Analysis. According to findings of empirical study conducted in this thesis, while Radio and Television Supreme Council has highest level of formal independence, Tobacco and Alcoholic Beverages Market Regulation has the lowest. Besides, decree having force of law no. 643 and 649 which enured in 2011 has been affecting negatively the formal independence of IRAs.

#### Keywords:

Regulatory State, Independent Regulatory Agencies, Regulation, Independence, Accountability

## İÇİNDEKİLER

TEZ ONAY SAYFASI .....	ii
YEMİN METNİ .....	iii
ÖZET .....	iv
ABSTRACT .....	v
İÇİNDEKİLER .....	vi
TABLOLAR .....	ix
KISALTMALAR .....	x
GİRİŞ .....	1

## 1. BÖLÜM BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLAR

1. TANIM VE KAPSAM .....	6
2. DÜZENLEYİCİ DEVLET VE BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLARIN GELİŞİM SÜRECİ .....	8
3. BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLARA YETKİ DEVRİNİN BELİRLEYİCİLERİ ...	13
3.1. Asil-Vekil Kuramı .....	13
3.2. Politik İşlem Maliyetleri Yaklaşımı .....	18
3.2.1. Karar alma maliyeti .....	20
3.2.2. Sorumluluk riski .....	20
3.2.3. Güvenilir taahhüt .....	21
3.2.3.1. Zaman tutarsızlığı .....	22
3.2.3.2. Politik belirsizlik .....	23
4. BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLARIN ÖZELLİKLERİ .....	24
4.1. Bağımsız Düzenleyici Kurumların Bağımsızlığı .....	24
4.1.1. Organik bağımsızlık .....	26
4.1.2. İşlevsel bağımsızlık .....	28
4.2. Regülasyon .....	28
4.2.1. Regülasyon türleri .....	29
4.2.1.1. İktisadi regülasyon .....	29
4.2.1.2. Sosyal regülasyon .....	30
4.2.1.3. Süreç regülasyonu .....	31
4.2.2. Regülasyonun nedenleri .....	31

5. BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLARIN YETKİLERİ .....	33
6. BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLARA YÖNELİK ELEŞTİRİLER .....	34
6.1. Bağımsız Düzenleyici Kurumların Meşruiyeti.....	35
6.2. Bağımsız Düzenleyici Kurumların Hesap Verebilirlikleri .....	36
6.3. Bağımsız Düzenleyici Kurumların Kuşatılması .....	39

## 2. BÖLÜM

### TÜRKİYE'DEKİ BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLAR

1. TÜRKİYE'DE BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLARIN GELİŞİM SÜRECİ .....	41
2. TÜRKİYE'DE BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLARA YETKİ DEVRİNİN BELİRLEYİCİLERİ.....	44
3. TÜRKİYE'DEKİ BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLARIN ÖZELLİKLERİ.....	46
4. TÜRKİYE'DEKİ BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLAR.....	48
4.1. Sermaye Piyasası Kurulu.....	48
4.2. Rekabet Kurumu .....	49
4.3. Radyo ve Televizyon Üst Kurulu.....	50
4.4. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu .....	50
4.5. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu .....	51
4.6. Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu .....	52
4.7. Kamu İhale Kurumu .....	53
4.8. Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu.....	53
4.9. Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu .....	54
4.10. Kişisel Verileri Koruma Kurumu .....	55
5. BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLARIN TÜRK İDARE TEŞKİLATI İÇİNDEKİ YERLERİ .....	57
5.1. İdare Teşkilatı İçindeki Yerleri.....	58
5.2. İdarenin Bütünlüğü İlkesi Bakımından Bağımsız Düzenleyici Kurumlar .....	59
6. TÜRKİYE'DEKİ BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLARIN DENETİMLERİ.....	60
6.1. Yargısal Denetim .....	61
6.2. İdari Denetim .....	61
6.3. Mali Denetim .....	62

**3. BÖLÜM**  
**TÜRKİYE'DEKİ BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLAR VE FORMEL**  
**BAĞIMSIZLIKLARI**

1. VERİ VE METOD .....	63
1.1. Veri .....	63
1.2. Metod .....	68
2. ANALİZİN BULGULARI .....	72
3. TÜRKİYE'DEKİ BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLARA YÖNELİK TARTIŞMALAR .....	76
SONUÇ .....	79
KAYNAKÇA .....	82





## TABLolar

Tablo 1: Türkiye'deki Bağımsız Düzenleyici Kurumlar	56
Tablo 2: Bağımsızlık İndeksi	65
Tablo 3: Stress Değerleri ve Uyumluluk Seviyeleri	71
Tablo 4: Young's Stress Test Sonuçları	72
Tablo 5: Uyarıcı Koordinatlar	73
Tablo 6: Uyarıcı Koordinatlara Göre BDK'ların Formel Bağımsızlık Seviyeleri	74
Tablo 7: Ölçeklendirilmiş Optimal Veri Uzaklıkları	75



<b>KISALTMALAR</b>	
Amerika Birleşik Devletleri	ABD
Anavatan Partisi	ANAP
Avrupa Birliği	AB
Adı geçen eser	a.g.e.
Adı geçen makale	a.g.m.
Bakınız	Bkz.
Bağımsız Düzenleyici Kurumlar	BDK
Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu	BDDK
Baskı	B.
Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu	BTK
Cilt	C.
Çok Boyutlu Ölçekleme Analizi	ÇBÖA
Demokratik Sol Partisi	DSP
Dünya Bankası	DB
Editör	ed.
Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu	EPDK
Eyaletlerarası Ticaret Komisyonu	ETK
Federal Ticaret Komisyonu	FTK
International Monetary Fund	IMF
Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu	KGK
Kamu İhale Kurumu	KİK
Kanun Hükmünde Kararname	KHK
Kişisel Verileri Koruma Kurumu	KVKK
Milliyetçi Hareket Partisi	MHP
Post-Yeni Kamu İşletmeciliği	Post-YKİ
Radyo ve Televizyon Üst Kurulu	RTÜK
Rekabet Kurumu	RK
Sayfa	s.
Sayfa Sayısı	ss.
Sayı	S.
Sermaye Piyasası Kurulu	SPK
Sıvılaştırılmış Petrol Gazları	LPG

Türkiye Büyük Millet Meclisi	TBMM
Türkiye Muhasebe Standartları	TMS
Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu	TAPDK



## GİRİŞ

1970'li yılların sonlarından itibaren ekonomik alanda paradigmatik bir değişim yaşanmıştır. Bu ekonomik değişimin temellerini liberalizasyon ve özelleştirme politikaları oluşturmuştur. Ekonomi paradigmasındaki söz konusu değişim, devlet anlayışındaki değişimi de beraberinde getirmiş ve yeni bir devlet modeli olarak düzenleyici devlet ortaya çıkmıştır.

II. Dünya Savaşı'ndan 1970'li yıllara kadar olan dönemde müdahaleci devlet anlayışı hakim olmuş ve devlet ekonomide baş aktör olarak yer almıştır. Müdahaleci devlet anlayışı çerçevesinde, devlet ekonominin tüm süreçlerinde rol almış, bir yandan piyasalarda üretici olarak faaliyette bulunmuş diğer yandan piyasaları düzenleyen otorite olmuştur. Ancak, bu anlayış 1970'li yıllara kadar varlığını sürdürebilmiştir. Ekonominin her alanında etkin devlet anlayışı, yaşanan ekonomik krizler sonucunda çökmüştür.

Dünya genelinde tecrübe edilen ekonomik krizler devletin rolünün sorgulanmasına sebep olmuş ve 1980'li yıllardan itibaren neo-liberal politikalar doğrultusunda devletin küçültülmesi ve piyasa odaklı ekonominin hayata geçirilmesi gerekliliği savunulmuştur. Bu bağlamda, hızlı bir özelleştirme ve liberalizasyon dönemi başlamıştır. Bu dönemde, yaşamın hassas sektörleri olarak nitelendirilen enerji, telekomünikasyon, bankacılık gibi sektörlerde faaliyet gösteren kamu iktisadi teşebbüsleri özelleştirilmiştir. Böylece, devletin ekonomideki rolü giderek azaltılmıştır.

Aynı zamanda, söz konusu özelleştirme ve liberalizasyon dönemi, özel girişime açılan sektörlerin devlet tarafından kural koyma yoluyla düzenlenmesi ihtiyacını da ortaya çıkarmıştır. Özelleştirilen sektörlerde rekabetin sağlanması, kamu yararının korunması gibi faktörler bu ihtiyacın ortaya çıkışında etkili olmuştur. Piyasaların düzenlenmesi ihtiyacı müdahaleci devletten düzenleyici devlet modeline geçişi sağlamıştır.

Düzenleyici devlet modelinde, hükümetler kural koyma yoluyla piyasaları düzenleyebilecek kurumlara ihtiyaç duymuşlar ve Bağımsız Düzenleyici Kurumları (BDK) oluşturmuşlardır. BDK'lar, toplumsal yaşamı yakından ilgilendiren ekonomik ve sosyal sektörlerde düzenleme ve denetleme yetkilerine sahip, kararları üzerinde hiçbir makam ve merciin etkili olamadığı, idari ve mali özerkliğe sahip kurumlar olarak tanımlanabilir. Hükümetler önemli düzenleyici yetkilerini bu kurumlara devretmişlerdir.

BDK'lar, devletin değişen rolünün bir yansıması olarak ortaya çıkmış ve düzenleyici devletin temel aktörleri olmuştur.

Hükümetlerin piyasaları bizzat düzenlemek yerine önemli düzenleyici yetkilerini bağımsız kurumlara devretmelerinin belirli nedenleri bulunmaktadır. Bu nedenler asil-vekil kuramı ve politik işlem maliyetleri kuramı çerçevesinde açıklanmaktadır.

Asil-vekil kuramına göre, bilgi ve uzmanlık ihtiyacı asil-vekil ilişkilerini ortaya çıkarmaktadır. Asil-vekil ilişkilerine, doktor-hasta, araba sahibi-araba tamircisi, seçilmiş kişiler-bürokrasi arasındaki ilişkiler örnek olarak verilebilir. Asil-vekil ilişkilerinde temel nokta, asilin bazı yetkilerini vekile devrederek, vekilden kendisinin amaçlarına ulaşmasını istemesidir. Bu bağlamda, siyasiler düzenlenen sektörlerle dair yeterli bilgi ve uzmanlığa sahip olmaması nedeniyle, bu sektörlerle ilişkin gerekli bilgi ve uzmanlığa sahip olan BDK'lara yetki devretmişlerdir. Burada, asiller siyasiler iken, vekiller ise BDK'lardır.

Politik işlem maliyetleri kuramına göre, siyasilerin BDK'lara yetki devretmesinin nedeni politik işlem maliyetlerini azaltmaktır. Karar alma maliyeti, sorumluluk riski ve güvenilir taahhüt politik işlem maliyetlerini etkileyen unsurlardır. Karar alma uzmanlık gerektirmektedir. Siyasilerin bu uzmanlığa sahip olmaması karar almayı maliyetli bir hale getirmektedir. Dolayısıyla, karar alma maliyetlerini düşürmek amacıyla BDK'lara yetki devredilmiştir. Sorumluluk riski bir diğer politik işlem maliyetidir. Bazı riskli politika alanlarında gerekli önlemler alınmasına rağmen sonuç olumsuz olabilmekte veya popüler olmayan politikaların uygulanması gerekebilmektedir. Burada, siyasiler BDK'lara yetki devrederek, sorumluluğu bu kurumlara kaydırmayı amaçlamaktadır. Sorumluluk riskinde temel nokta politik işlem maliyetlerinin paylaşılarak azaltılmasıdır.

Bir diğer politik işlem maliyeti güvenilir taahhüttür. Güvenilir taahhüt düzenleyici süreçler için büyük bir önem arz etmektedir. Çünkü, gerçekleşecek yatırımlar üzerinde doğrudan etkisi bulunmaktadır. Güvenilir taahhüdün sağlanması yatırımları olumlu etkilerken, güvenilir taahhüdün azalması yatırımları olumsuz etkilemektedir. Güvenilir taahhüdü etkileyen iki unsur bulunmaktadır. Bunlar, zaman tutarsızlığı ve politik belirsizliktir. Siyasilerin zaman içerisindeki tutarsız politikaları veya sık hükümet değişiklikleri gibi politik belirsizlikler, bir yandan güvenilir taahhüdü azaltırken diğer yandan politik işlem maliyetlerini artırmaktadır. Hem güvenilir taahhüdü sağlamak hem de politik işlem maliyetlerini azaltmak amacıyla siyasiler BDK'lara yetki devretmişlerdir.

Türkiye de düzenleyici devlet modeli ve BDK'lara geçiş sürecini tecrübe etmiş ülkelerden biridir. Ancak, Türkiye'de söz konusu geçiş süreci diğer ülkelere nazaran

daha geç yaşanmıştır. Birçok Avrupa ülkesi bu tecrübeyi 1980'li yıllarda yaşarken, Türkiye 1990'lı yılların sonundan itibaren daha yoğun olarak BDK'ları kurmaya başlamıştır. Türkiye'nin BDK'ları oluşturmada geç kalışının nedeni, siyasilerin önemli düzenleyici yetkilerini BDK'lara devretmeye direnç göstermesidir.

Türkiye'de 1980'li yıllarda siyasi ve ekonomik krizler baş gösterdiğinde, bu krizleri aşabilmek için birtakım reformlar gerçekleştirilmiş ve düzenleyici devlet modeline geçiş süreci başlatılmıştır. Türkiye'deki ilk BDK olan Sermaye Piyasası Kurulu'nun kuruluşu da bu yıllara rastlamaktadır. Daha sonra, bu kuruma Rekabet Kurumu ve Radyo ve Televizyon Üst Kurulu eklenmiştir. Ancak, bu çabalara rağmen Türkiye 2000'li yıllara kadar düzenleyici devlet modeline geçişte başarılı olamamıştır. Sık hükümet değişiklikleri ve buna bağlı olarak politikadaki istikrarsızlıklar, gerçekleştirilen özelleştirmelerin rant dağıtım aracı haline gelmesi, siyasilerin piyasaları düzenleyecek bilgi ve uzmanlığa sahip olmaması ve etkili bir düzenleyici çerçevenin oluşturulamaması bu başarısızlığın temel sebepleri arasındadır. Bu sorunlar ise, politik işlem maliyetlerini artırmış, güvenilir taahhüdü azaltmış ve piyasalarda güvensizlik ortamını oluşturmuştur.

Yaşanan siyasi ve ekonomik krizler ile bunların yol açtığı çeşitli sorunlar kadar Türkiye'de 2000'li yıllarda bu kurumlara geçişi sağlayan önemli bir etken, Avrupa Birliği, Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu gibi uluslararası ve uluslar-üstü örgütlerdir. Türkiye, Uluslararası Para Fonu ile imzaladığı Standby anlaşmaları, Dünya Bankası ile imzaladığı kredi anlaşmaları ve Avrupa Birliği'ne uyum süreci çerçevesinde BDK'lara yetki devretmeyi taahhüt etmiştir.

Hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde BDK'lar düzenledikleri hassas sektörlerde etkili düzenleyici çerçeve oluşturabilmeleri için bağımsızlık ile donatılmıştır. Bağımsızlık ile donatılmalarının temel amacı, siyasiler tarafından BDK'lara yönelik keyfi müdahaleleri önlemek ve bu kurumları siyasilerin ve çıkar gruplarının etkilerinden soyutlamaktır. Bu nedenle, BDK'ların başarılı olması bağımsızlıklarının sağlanabilmesine bağlıdır.

Bu bağlamda, bu tez çalışmasının amacı, Çok Boyutlu Ölçekleme Analizi (ÇBÖA) yönteminden yararlanarak, Türkiye'deki BDK'ların formel bağımsızlık seviyelerini ölçmektir. Bu tezi BDK'lar ile ilgili diğer tezlerden farklılaştıran ayırt edici özellik, diğer tez çalışmalarının oldukça betimleyici olmalarına rağmen, bu tez çalışmasının BDK'ların formel bağımsızlığını ölçmeye yönelik ampirik bir analizi içermesidir. Bu tezin hazırlandığı dönemde, Yükseköğretim Kurulu Ulusal Tez Arama

Merkezi'nde Türkiye'deki BDK'ların formel bağımsızlık seviyelerini ampirik bir şekilde ölçen ve analiz eden başka bir tez çalışmasına rastlanmamıştır. Bu nedenle, bu tez oldukça özgün bir değere sahiptir.

Bu amaç doğrultusunda, bu tez çalışmasında aşağıdaki sorulara cevap aranmaya çalışılmaktadır:

- BDK'lar neden ortaya çıkmıştır?
- BDK'ların bağımsızlıkları ne anlama gelmektedir?
- BDK'ların hesap verebilirlikleri nasıl sağlanmalıdır?
- Türkiye'de BDK'ların ortaya çıkışında etkili olan faktörler nelerdir?
- Türkiye'de formel bağımsızlığı en düşük ve en yüksek BDK'lar hangileridir?

Bu tez çalışması piyasaları etkili bir şekilde düzenleyebilmeleri için BDK'ların bağımsız olmaları gerektiği, ancak 2011 yılında kabul edilen Kanun Hükmünde Kararnamelerin Türkiye'de BDK'ların bağımsızlığını olumsuz etkilediği varsayımına dayanmaktadır.

Bu tez çalışmasında, yöntem olarak literatür taraması ve Çok Boyutlu Ölçekleme Analizi (ÇBÖA) kullanılmıştır. Literatür taraması kapsamında, BDK'lara ilişkin yerli ve yabancı kaynaklar çok detaylı ve titiz bir şekilde incelenmiştir. ÇBÖA ise, Türkiye'deki BDK'ların formel bağımsızlığının ölçümünde kullanılmıştır. Bu yöntemin kullanılmasının nedeni, ÇBÖA'nın nesnelere arasındaki (bu tez çalışması bağlamında Türkiye'deki BDK'lar) karmaşık ilişkilerin grafiksel gösterimini ya da görsel temsilini sağlaması ve birbirlerine olan yakınlıkları ve uzaklıkları bağlamında BDK'ların bağımsızlıklarına dair analiz yapabilmeye imkan vermesidir. Böylece, Türkiye'de bağımsızlık seviyesi en yüksek ve en düşük BDK'lar tespit edilebilecektir.

Bu tez çalışmasının belirli sınırlılıkları da mevcuttur. İlk olarak, bu tez çalışmasında sadece 5018 sayılı Kanun'da BDK olarak kabul edilen kurumlar incelenmiştir. Daha önce 5018 sayılı Kanun'da yer alan ancak daha sonra bu Kanun'daki BDK listesinden çıkarılan Şeker Kurumu bu tez çalışmasına dahil edilmemiştir. İkinci olarak, bu tez çalışması, BDK'ların sadece formel bağımsızlığına odaklanmaktadır. Dolayısıyla, BDK'ların informal bağımsızlığı analizin dışında bırakılmıştır. Formel bağımsızlığın ötesinde, pratikte gerçekleşen ve bağımsızlığı olumsuz etkileyebilecek olası siyasi ve özel sektörden gelen müdahaleler analize dâhil edilmemiştir. Üçüncü olarak, BDK'ların formel bağımsızlığı kuruluş kanunlarında

yapılabilecek birtakım değişikliklerle zaman içerisinde artırılabilir veya düşürülebilir. Başka bir deyişle, Türkiye’de BDK’ların formel bağımsızlığı aslında dinamik bir konudur. Bu nedenle, bu tez çalışmasında Türkiye’deki BDK’ların bağımsızlığına ilişkin ulaşılan bulgular bu tez çalışması dönemindeki bağımsızlığı işaret etmektedir.

Bu bağlamda, “Bağımsız Düzenleyici Kurumlar” başlığını taşıyan tezin birinci bölümünde, düzenleyici devlet modeli ve BDK’ların ortaya çıkışı tarihsel bir perspektif ile açıklanmakta ve bu devlet modelinin temel aktörleri olan BDK’lara yetki devrinin kuramsal temelleri ele alınmaktadır. Daha sonra, bağımsızlık ve regülasyon kavramları açıklanmaktadır. Ardından, BDK’ların görev ve yetkilerine değinilmektedir. Bu bölümde, son olarak düzenleyici kurumların kuşatılması, meşruiyetleri ve hesap verebilirlikleri bağlamında BDK’lara yöneltilen eleştiriler ele alınmaktadır.

Tez çalışmasının “Türkiye’deki Bağımsız Düzenleyici Kurumlar” başlığını taşıyan ikinci bölümünde, öncelikle Türkiye’de BDK’ların ortaya çıkış süreci ve Türkiye’de bu kurumlara yetki devrinin nedenleri kuramsal temeller ışığında ele alınmaktadır. Daha sonra, Türkiye’deki BDK’lar kısaca tanıtılmaktadır. Ardından, bu kurumların bağımsızlıklarına önemli derecede etki eden BDK’ların Türk idare teşkilatı içindeki konumları ve denetimleri meselelerine değinilmektedir.

“Türkiye’deki Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Formel Bağımsızlıkları” başlığını taşıyan tezin üçüncü ve son bölümünde, Türkiye’deki BDK’ların formel (de jure) bağımsızlıkları ÇBÖA yöntemi kullanılarak ölçülmektedir. Formel bağımsızlıkları ölçülürken Gilardi’nin bağımsızlık indeksinden yararlanılmıştır. Ayrıca, son bölümde Türkiye’deki BDK’ların formel bağımsızlıkları tespit edildikten sonra, bu kurumların bağımsızlıklarını artırmaya yönelik önerilerde bulunmaktadır.



# 1.BÖLÜM

## BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLAR

### 1. TANIM VE KAPSAM

Düzenleyici kurumların ilk örnekleri 19. yüzyılda Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) görülmesine rağmen bu kurumların yaygın hale gelmesi 20. yüzyılın son çeyreğine rastlamaktadır. Ancak her ülkenin farklı yönetsel kültürlere sahip olması nedeniyle düzenleyici kurumların farklı uygulamaları, hatta aynı ülke içerisinde farklı sektörlerde farklı uygulamaları görülebilmektedir. Bu durum ortak bir tanım yapılmasını oldukça zorlaştırmaktadır<sup>1</sup>. Ancak Bağımsız Düzenleyici Kurumların (BDK) genel özellikleri dikkate alındığında, bu kurumlar yaşamın hassas sektörleri ve alanları olarak nitelendirilen rekabet, enerji, bankacılık, iletişim, gıda ve insan hakları gibi alanları düzenleyen ve denetleyen, idari ve mali özerkliğe sahip, klasik idari birimlerden farklılık arz eden idari birimler olarak tanımlanabilir<sup>2</sup>. Genel özellikleri açısından bu kurumlar, kamu hukuku bağlamında kendilerine ait düzenleyici güç ve sorumluluklara sahiptirler<sup>3</sup>. Düzenleyici güç ve sorumlulukları ile bu kurumlar piyasa sisteminin düzenli işlemlerini sağlamayı amaçlayan yapılardır.

BDK'ları iki farklı gruba ayırmak mümkündür. Bunlar, "piyasa faaliyetlerini düzenleyen kurumlar" ile "kamu yararını sağlamaya yönelik düzenleme yapan kurumlar"dır. Elektrik, gaz, su gibi altyapı hizmetleri sunan endüstriyi düzenleyen kurumlar, genel rekabeti düzenleyen kurumlar ve finansal kurumlar piyasa faaliyetlerini düzenleyen kurumlar arasında sayılabilirler. Bu kurumlara rekabeti bozucu davranışları engellemek, piyasaya giriş çıkışları düzenlemek, lisans vermek ve piyasa fiyatlarını kontrol etmek gibi düzenleyici yetkiler devredilmektedir<sup>4</sup>.

İkinci grup düzenleyici kurumlar, piyasada rekabeti sağlamaktan ziyade kamu yararını korumaya yönelik düzenleme yapmaktadırlar. Bu kurumlar daha heterojendirler ve çevre, güvenlik (iş güvenliği, yiyecek güvenliği vb.), ırk ve cinsiyet eşitliği gibi konularla ilgilenmektedirler. Bu kurumlara, ilgili oldukları alanlarda standartları belirlemek, ruhsatsız ürün arzını yasaklamak, lisans vermek ve bilgi sağlamak için

<sup>1</sup> Mark Thatcher, "Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation", *West European Politics*, Volume 25, Number 1, 2002, s. 127.

<sup>2</sup>Mehmet Zahid Sobacı, *İdari Reform ve Politika Transferi: Yeni Kamu İşletmeciliğinin Yayılışı*, 2. B., Bursa, Dora Yayınevi, 2014, s. 218.

<sup>3</sup> Thatcher, *a.g.m.*, s. 127.

<sup>4</sup> Thatcher, *a.g.m.*, s. 126.

düzenleyici yetki devredilmektedir. Bu bağlamda, birinci grup düzenleyici kurumlar iktisadi regülasyonu gerçekleştirirken, ikinci grup düzenleyiciler sosyal regülasyonu gerçekleştirmektedir<sup>5</sup>.

Ülkelerin farklı uygulamaları düzenleyici kurumların isimlendirilmesine de yansımaktadır. Bu kurumlar, ABD’de Bağımsız Düzenleyici Kurumlar (IRA - Independent Regulatory Agencies), Fransa’da Bağımsız İdari Otoriteler (AAI - Autorites Administratives Independentes), İngiltere’de Yarı Özerk Hükümet Dışı Örgütler (QUANGOS – Quasi Autonomous Non Governmental Organization) olarak isimlendirilmektedirler. Türkiye’de ise, bağımsız idari otoriteler, düzenleyici kurumlar veya üst kurullar gibi farklı isimlendirmeler kullanılmaktadır<sup>6</sup>. 5018 sayılı Kanun’un III sayılı cetvelinde ise, bu kurumlar Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar şeklinde adlandırılmaktadır.

Farklı uygulamalarının görülmesi bu kurumların ülkelerin idari teşkilatları içerisindeki konumlarını da etkilemektedir. BDK’lar, organizasyonel olarak devlet bakanlıklarından ayırdıkları, ne doğrudan seçilmekte ne de seçilmişler tarafından yönetilmektedirler<sup>7</sup>. Görev ve yetkileri, yapısal özellikleri nedeniyle klasik idari yapılanmadan farklılık arz etmekte ve bu nedenle idari teşkilatlanma içerisinde farklı bir konuma oturtulmaktadır. Bunun yanı sıra, bu kurumları farklılaştıran diğer bir faktör, ülkelerin farklı kamu yönetimi kültürlerine sahip olmasıdır. ABD ve İngiltere gibi adem-i merkezîyetçi Anglo-Sakson ülkelerde farklı bir yapı ve konuma sahipken, Fransa ve Türkiye gibi idari teşkilatlanmada idarenin bütünlüğü ilkesinin temel alındığı merkezîyetçi ülkelerde, BDK’lar kamu yönetimi içerisine daha farklı bir şekilde yerleştirilmekte ve merkezi yönetim ile ilişkili kurumlar olarak görülmektedirler.

BDK’lar bahsedilen özellikleri ve yetkileri nedeniyle yeni iktidar odakları olmaktadır. Çünkü siyasilerin daha önce doğrudan karar verdikleri, yürüttükleri veya denetledikleri alanlar, siyasal iktidarın hakimiyetinden alınarak “bağımsızlık” ile donatılan bu kurumlara aktarılmaktadır<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> Thatcher, *a.g.m.*, s. 126.

<sup>6</sup> Mehmet Savaş Özdağ, *Özerk Kurullar*, Ankara, Avrasya-Bir Vakfı ASAM Yayınları, Ankara Çalışmaları Dizisi: 13, 2002, s. 8.

<sup>7</sup> Thatcher, *a.g.m.*, s. 127.

<sup>8</sup> Bilal Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset: Bürokratik Devletten Etkin Yönetime*, 5. B., İstanbul, Alfa Yayıncılık, 2013, s. 173.

## 2. DÜZENLEYİCİ DEVLET VE BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLARIN GELİŞİM SÜRECİ

Düzenleyici devlet anlayışı ve BDK'lar 1970'li yıllardan sonra devletin ekonomik rolünü sorgulayan ve devletin “neyi, nasıl” yapması gerektiğinin yeniden tanımlanması gerektiği savını ortaya atan neoliberal politikalar çerçevesinde popüler hale gelmiştir. Ancak bu anlayış ve kurumların ilk uygulama ve örnekleri 19. yüzyıl sonlarında ABD’de görülmektedir. Avrupa’da ve diğer ülkelerde ise, bu kurumlar özellikle 1980’li yıllardan sonra ortaya çıkmış ve etkinliğini giderek artırmıştır.

BDK'ların ilk örneklerinin ABD’de 19. yüzyıl sonlarında ortaya çıkmasının çeşitli sebepleri vardır. Bu sebeplerden birincisi, ABD’de piyasa ekonomisi ve piyasaların işleyişi konusundaki anlayışın diğer ülkelerden farklı olmasıdır. Bu farklılık, ABD’de piyasanın normal şartlarda iyi çalıştığına ve aksaklıkların çıktığı özel durumlar dışında işleyişine müdahale edilmemesi gerektiğine yönelik bir anlayışın egemen olmasından kaynaklanmaktadır<sup>9</sup>. İkinci sebep, bazı sektörlerin düzenlenmesinin uzmanlık gerektirmesi ve bu uzmanlığa politikacılar, mahkemeler ve bürokratların sahip olmamasıdır<sup>10</sup>. Üçüncü olarak, Başkan ile Kongre arasındaki güç ve yetki çekişmesi nedeniyle Kongre’nin Başkan’ın ekonomik alandaki görev ve yetkilerini bağımsız kurumlar oluşturarak sınırlamak istemesidir<sup>11</sup>. Son olarak, bu kurumların ABD’de tüketici haklarının korunması için oluşturuldukları söylenebilir.

ABD’de bu anlayış çerçevesinde 1887 yılında çıkarılan bir yasa ile ilk BDK sıfatını taşıyan “Eyaletlerarası Ticaret Komisyonu” (ETK-Interstate Commerce Comission) kurulmuştur. Bu kurum, eyaletler arası ticareti düzenleyen bir yasa çerçevesinde demiryolu ticaret ve taşımacılığını düzenlemek üzere oluşturulmuştur<sup>12</sup>. Ancak 1906 yılına kadar etkin olamamıştır. Sonrasında Başkan Theodore Roosevelt zamanında çıkarılan Hepburn Yasası ile aktif bir konuma gelmiş ve 1940 yılına gelindiğinde hava taşımacılığı hariç eyaletler arası her türlü taşımacılığı düzenler duruma gelmiştir<sup>13</sup>. İlk olarak nitelenebilecek bir diğer düzenleyici kurum 1914’te rekabet karşıtı davranışları önlemek için kurulan “Federal Ticaret Komisyonu” (FTK-

<sup>9</sup> Ünal Zenginobuz, “Uluslararası Karşılaştırmalar”, *Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması*, (ed.) TÜSİAD, İstanbul, Tüsiad Yayınları, 2002, s. 79.

<sup>10</sup> Giandomenico Majone, “Regulation and Its Modes”, *Regulating Europe*, (ed.) Giandomenico Majone, London, Routledge Publisher, 1996, s. 15.

<sup>11</sup> Ali Kaya, *Bağımsız ve Düzenleyici Üst Kurullar*, Konya, Eğitim Kitabevi Yayınları, 2004, s. 67.

<sup>12</sup> Uğur Emek ve Muhittin Acar, “Düzenleyici Reformlar ve Kurumlar”, *Çağdaş Kamu Yönetimi II*, (ed.) Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür, Ankara, Nobel Yayınları, 2014, s. 100.

<sup>13</sup> Zenginobuz, *a.g.m.*, s. 84.

Federal Trade Commission)dur. FTK'ya ilgili olduğu alanda önemli düzenleme, denetleme, gözetim ve yaptırım uygulama yetkileri verilmiştir<sup>14</sup>.

Ayrıca ABD'de 1929 bunalımının ardından "Yeni Düzen Politikası (New Deal Politics)" çerçevesinde "Federal İletişim Komisyonu" (Federal Communications Commission), "Menkul Kıymetler Borsası Komisyonu" (Security Exchange Commission), "Federal Enerji Komisyonu" (Federal Enerji Komisyonu), "Ulusal İşçi-İşveren İlişkileri Kurulu" (National Labor Relations Board) kurulmuştur<sup>15</sup>.

ABD'de düzenleyici kurumlar pratik bir yaklaşımla oluşturulmuşlardır<sup>16</sup>. Bu nedenle etkin bir şekilde faaliyet göstereceklerine inanılan her alanda kurulmuşlardır<sup>17</sup>. Özellikle yasama faaliyetiyle çözülmesi zor sorunların yaşandığı alanlarda, Kongre tarafından kurulmuşlar ve kimi yasamaya kimi yürütmeye bağlı kurumlar olarak düzenlenmişlerdir<sup>18</sup>. Bu anlayış çerçevesinde ABD'de farklı alanlarda veya sektörlerde çok sayıda BDK kurulmuştur. ABD'de düzenleyici kurumlar 1887 yılından günümüze kadar varlıklarını sürdürmüşler ve piyasaları düzenleyen kurumlar olmaya devam etmişlerdir.

Avrupa'da düzenleyici devletin ve BDK'ların ortaya çıkması ABD'ye göre daha geç tarihlere rastlamaktadır. ABD ve Avrupa arasındaki farklılık ekonomik regülasyona yaklaşımlarında belirmiş ve Avrupa'daki ülkeler ekonomik regülasyonu teknik bir mesele olmaktan ziyade ideolojik bir mesele olarak algılamıştır<sup>19</sup>. Bu nedenle, Avrupa'daki çoğu devlet, piyasa başarısızlıklarına mutlak devletçi rejim geleneği ve bürokratik merkezleşme etkisiyle Amerikan tarzı düzenlemeden ziyade devletleştirme ile cevap vermiştir<sup>20</sup>.

Devletin kalkınmaya öncülük etmesi ve ekonomiye doğrudan müdahale etmesi gerektiğini savunan Keynesyen refah devleti anlayışını yansıtan Avrupa'daki bu yaklaşım, özellikle II. Dünya Savaşı'ndan sonra kendini göstermeye başlamıştır. II. Dünya Savaşı'nın devletlerde ortaya çıkardığı büyük tahribatlar sonucunda devletler ekonomik kalkınmayı sağlamanın yolunu devletin ekonomide bizzat başat aktör olarak

---

<sup>14</sup> Emek ve Acar, *a.g.m.*, s. 100.

<sup>15</sup> Seçil Şahin, "Bağımsız İdari Otoritelerin Ortaya Çıkış Nedenleri", *International Journal of Legal Progress*, Volume 1, Number 1, 2015, s. 34.

<sup>16</sup> Emek ve Acar, *a.g.m.*, s. 100.

<sup>17</sup> Zenginobuz, *a.g.m.*, s. 85.

<sup>18</sup> Çiğdem Sever, "Türkiye'de Düzenleyici Kurumların Yapısı İşlevi ve Dönüşümü", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 64, S. 1, Ankara, 2015, s. 199.

<sup>19</sup> Giandomenico Majone, "The Rise of Statutory Regulation in Europe", *Regulating Europe*, (ed.) Giandomenico Majone, London, Routledge Publisher, 1996, s. 50.

<sup>20</sup> Majone, *Regulation and Its Modes*, *a.g.m.*, s. 10.

rol oynamasında bulmuşlardır. Bu doğrultuda, devletler ekonomi üzerindeki etkinliklerini giderek artmışlar ve bir taraftan piyasalardaki düzenleyicilik fonksiyonunu yerine getirirken diğer taraftan da doğrudan yatırım-üretim görevlerini üstlenmişlerdir<sup>21</sup>.

Devletin bu yönetim anlayışını sürdürülebilmesi mali kaynakların yeterli olmasına bağlıydı. Merkezi planlama, müdahale ve doğrudan yatırım yoluyla devletin rahatlıkla mali kaynak tedarik ettiği bu dönem, 1970'lerin ortalarına kadar herhangi bir engelle karşılaşmadan devam etmiştir<sup>22</sup>. Ancak bu yıllarla beraber ortaya çıkan ekonomik krizlerin yanında zarar eden kamu işletmeleri, düşüncesizce yapılan kamu yatırımları ve özel sektör üzerindeki aşırı devlet denetimi, enflasyonist sonuçlara ve ekonomide olumsuz tasarruf ve yatırım kararlarına neden olmuştur<sup>23</sup>.

1929 Ekonomik Bunalımı ve II. Dünya Savaşı'nın yol açtığı sorunların aşılmasında başarılı olan refah devleti modeli 1960'ların sonlarına doğru önemli sorunlarla karşılaşmaya başlamıştır. 1970'li yıllarla beraber dünya ekonomisindeki kriz belirtileri, geleneksel bürokratik örgütlenme, fordist üretim süreci, regülasyonist politikalar ve petrol fiyatlarındaki aşırı artışlar nedeniyle derin bir ekonomik krize dönüşmüştür<sup>24</sup>. Devletleştirme politikaları sosyal devletin başarısızlığının bir kanıtı olmuş ve kamu harcamaları ve cömert refah politikaları da kötü ekonomik performansın bir parçası olarak görülmüştür<sup>25</sup>. Bunun yanında, Yeni Sağ (Yeni Liberalizm) akımının 1970'lerin sonlarına doğru hızla yükselmesi ve devletin küçültülmesi gerektiğini savunmasıyla birlikte devletin ekonomik ve sosyal hayattaki rolü tartışılmaya başlanmıştır. "Daha sınırlı bir devlet" ve "daha ekonomik, etkin, etkili kamu hizmeti sunumu"nu sağlayabilecek kurum ve mekanizmaları içeren bir yönetsel yapı arayışı içine girilmiştir<sup>26</sup>. Bu bağlamda, 1970'li yıllarla beraber devletin bizzat mal ve hizmet ürettiği sektörlerdeki kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesi başlatılmış ve deregülasyon sürecine girilmiştir. Deregülasyon, devlet tekelleri ile hükümetlerin piyasaların işleyişindeki doğrudan kontrollerinin kaldırılmasını ifade etmektedir. Bu

---

<sup>21</sup> Doğan Nadi Leblebici, Ayşegül Kurban, Uğur Sadioğlu, "Türk Yönetim Sisteminde Bağımsız Düzenleyici Kurullar Üzerine Kuramsal Tartışmalar", *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C. 30, S. 2, 2012, s. 84.

<sup>22</sup> Aziz Tuncer ve Özer Köseoğlu, "Düzenlemenin Üç Hali: Refah Devletinden Düzenleyici Devlete Düzenleme Faaliyetinin Vazgeçilmezliği", *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C. 20, S. 1, 2015, s. 86.

<sup>23</sup> Leblebici vd., *a.g.m.*, s. 84.

<sup>24</sup> Recep Bozlağan, "Kamu Yönetimi Paradigmasında Değişim ve Özelleştirme Yaklaşımı", *Çağdaş Kamu Yönetimi I*, (ed.) Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür, 2. B., Ankara, Nobel Yayıncılık, 2014, s. 289.

<sup>25</sup> Giandomenico Majone, "From the Positive the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance", *Journal of Public Policy*, Volume 17, Number 2, 1997, s. 142.

<sup>26</sup> Uğur Ömürgönülşen, "Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği", *Çağdaş Kamu Yönetimi I*, (ed.) Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür, 2. B., Ankara, Nobel Yayınları, 2014, s. 3.

süreç ise, tekelleri düzenleyen kuralların yerine geçecek yeni kurallar aracılığıyla rekabetin düzenlenmesini gerektirmektedir. Bu nedenle, piyasalarda rekabetin sağlanması için rekabeti düzenleyecek kuralların oluşturulmasını ifade eden reregülasyon (yeni düzenleme) süreci başlamıştır<sup>27</sup>. Uzun bir geçmişe sahip olan ve Amerikan tarzı düzenleme, Keynesyen müdahaleci devlet anlayışı gibi farklı formlarla karşımıza çıkan devletin düzenleyicilik fonksiyonu ekonomik sistemdeki değişim sonrasında yeni yüzü olan reregülasyon ile ortaya çıkmıştır. 1980'lerden itibaren özelleştirme, liberalizasyon ve reregülasyon birlikteliği, refah devleti ile yer değiştirmiş ve düzenleyici devletin ortaya çıkmasını sağlamıştır<sup>28</sup>.

Devlet piyasalardan çekilerek müdahaleci düzenleme anlayışından vazgeçmiştir. Ancak bu yeni düzenleme anlayışını hayata geçirecek kurumlardan da yoksundur. 1980'li yıllardan sonra piyasaları kural koyma yoluyla düzenleme ihtiyacını karşılamaya yönelik olarak birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkede çok sayıda BDK kurulmaya başlanmıştır. Bu süreç öncesinde Avrupa'da düzenleyici kurumlara rastlanmazken, 1980'lerden itibaren bu kurumların sayıları hızla artmıştır. Çoğu ülke, telekomünikasyon, demiryolu ve enerji gibi alanlarda genel rekabet otoriteleri ve sektörel düzenleyiciler kurmaya başlamışlardır<sup>29</sup>. Düzenleyici kurumlar sadece İngiltere gibi liberal piyasa ekonomisine sahip ülkelerde değil, Almanya ve Fransa gibi ekonomiye devletçi geleneğin hakim olduğu, farklı siyasi, idari ve ekonomik yapıya sahip ülkelerde de oluşturulmuşlardır<sup>30</sup>. Başta İngiltere olmak üzere, Almanya ve Fransa gibi Avrupa ülkeleri bu sürece öncülük etmişlerdir.

Avrupa'da II. Dünya Savaşı'ndan sonra, İngiltere'de "Tekeller ve Birleşmeler Komisyonu" (The Monopolies and Mergers Commission) ve Almanya'da "Federal Kartel Kurumu" (Federal Cartel Office) gibi genel rekabet otoriteleri kurulmuş olmasına rağmen, asıl reregülasyon anlayışını yansıtan BDK'lar 1980'ler ve 1990'larda kurulmuştur<sup>31</sup>. Avrupa ülkeleri arasında İngiltere'nin BDK'ların kurulmasına öncülük etmesinde ABD ile benzer idari ve hukuki yapıya sahip olması etkilidir<sup>32</sup>. İngiltere'de

<sup>27</sup> Mark Thatcher, "Analysing Regulatory Reform in Europe", *Journal of European Public Policy*, Volume 9, Issue 6, 2002, s. 863.

<sup>28</sup> Fabrizio Gilardi, "The Institutional Foundations of Regulatory Capitalism: The Diffusion of Independent Regulatory Agencies in Western Europe", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Volume 598, Number 1, 2005, s. 84.

<sup>29</sup> Thatcher, *Analysing Regulatory Reform in Europe*, a.g.m., s. 864.

<sup>30</sup> David Coen and Mark Thatcher, "The New Governance of Markets and Non-Majoritarian Regulators", *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, Volume 18, Number 3, 2005, s. 330.

<sup>31</sup> Mark Thatcher, "Regulation After Delegation: Independent Regulatory Agencies in Europe", *Journal of European Public Policy*, Volume 9, Issue 6, 2002, s. 955.

<sup>32</sup> Kaya, a.g.e., s. 72.

QUANGOS adı verilen düzenleyici kurumlar kurulmuştur. 1984 yılında “Telekomünikasyon Kurumu” (The Office of Telecommunication), 1986’da “Gaz Üretim Kurumu” (The Office of Gas Supply), 1989’da “Su Hizmetleri Kurumu” (The Office of Water Services), 1990’da “Elektrik Düzenleme Kurumu” (The Office of Electricity Regulation) fiyat, lisans ve rekabet düzenlemeleri yapmak üzere kurulmuşlardır<sup>33</sup>. ABD’de olduğu gibi, İngiltere’de de düzenleme konusuna pragmatik bir anlayışla yaklaşmış, uygulamaların teorik bir çerçeveye oturup oturmadığı, hukuki ve idari yapıya formel olarak uyup uymadığı gibi tartışmalar yerine işlevselliğe önem verilmiştir<sup>34</sup>.

Anglosakson gelenekten farklı olarak merkezîyetçiliğin egemen olduğu Fransa’da, neoliberal akımın devleti dönüştürmesi ve teknolojinin gelişmesi nedeniyle bazı alanların kontrolünün klasik idari ve yargısal yöntemlerle mümkün olmaması düzenleyici kurumların oluşturulmasına zemin hazırlamıştır<sup>35</sup>. Bu doğrultuda, piyasaların düzenlenmesi için Fransa’da 1980’li yıllardan sonra çok sayıda BDK kurulmuştur. Bunlardan bazılarında “Bankalar Denetim Komisyonu” (Commission de Controle des Banques), “Haber Ajansı ve Reklamlar Komisyonu” (Commission Paritaire des Publications et Agences de Presse), “Borsa işlemleri Komisyonu” (Commission des Operations de Bourse), “Televizyon ve Radyo Kalite Komisyonu” (Commission de la Qualite de la Radio et de la Television), “Rekabet Komisyonu” (Commission de la Concurrence) örnek olarak sayılabilir<sup>36</sup>.

Güçlü ve etkin işleyen bir kamu yönetimi geleneğine sahip Almanya enerji, altyapı, ulaşım ve mali piyasalar alanında hızlı liberalizasyona giderek bu piyasaları rekabete açmış ve AB taleplerini de dikkate alarak düzenleyici kurumları oluşturmuştur<sup>37</sup>. “Federal Kartel Dairesi” (Bundeskartellamt), “Telekomünikasyon ve Posta Düzenleyici Otoritesi”, “Federal Finansal Denetleme Otoritesi” Almanya’da kurulan BDK’lar arasında sayılabilir<sup>38</sup>. İngiltere, Fransa, Almanya gibi birçok Avrupa ülkesi devletin düzenleme faaliyetindeki değişimden sonra bu değişime uyum sağlamak adına düzenleyici kurumlar oluşturmuşlardır.

---

<sup>33</sup> Majone, *The Rise of Statutory Regulation in Europe*, *a.g.m.*, s. 48.

<sup>34</sup> Zenginobuz, *a.g.m.*, s. 95.

<sup>35</sup> Kaya, *a.g.e.*, s. 76.

<sup>36</sup> Ender Ethem Atay, “Fransız İdare Hukukunda Bağımsız İdari Otoriteler (BİO’lar): Rekabet Konseyi”, *Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları*, Ankara, 2000, s. 64.

<sup>37</sup> Kaya, *a.g.e.*, s. 80.

<sup>38</sup> Zenginobuz, *a.g.m.*, ss. 110-113.

ABD ve Avrupa dışındaki gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerden birçoğu da bu süreci tecrübe etmiş ve BDK'ları farklı sektörlerde oluşturmuşlardır. Arjantin ve Güney Kore bu ülkelere örnek olarak verilebilir. Arjantin, 1989 yılında alt yapı sektörlerinde yoğun bir şekilde özelleştirme faaliyetlerini başlatmıştır. Bu sektörlerin düzenlenmesi için de BDK'ları oluşturmuştur. Bu çerçevede, elektrik sektörünü düzenlemek üzere "Ente Nacional Regulador de la Electricidad" (ENRE), telekomünikasyon sektörünü düzenlemek üzere "Comision Nacional de Comunicaciones" (CNT) kurulmuştur<sup>39</sup>.

Güney Kore, yeni düzenleyicilik anlayışına daha geç entegre olan ülkelerden biridir. Güney Kore 1997 yılında yaşanan ekonomik kriz sonrasında düzenleyici reformlara ağırlık vermeye ve BDK'ları oluşturmaya başlamıştır. Bu doğrultuda, "Güney Kore Adil Ticaret Komisyonu" ve "Güney Kore İletişim Komisyonu" kurulmuştur<sup>40</sup>. Görüldüğü gibi, BDK'lar kısa bir süre içinde bütün dünyada hızla yayılmış ve devletin düzenleyici fonksiyonundaki yeni anlayışın merkezinde yer almaya başlamışlardır.

### **3. BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLARA YETKİ DEVRİNİN BELİRLEYİCİLERİ**

BDK'ların neden kurulduğunu ve siyasilerin BDK'lara neden yetki devrettiğini anlamaya yönelik birtakım kuramlar vardır. Bu kuramlar asil-vekil kuramı ve politik işlem maliyetleri kuramıdır. Bu kuramlar yetki devrinin farklı belirleyicilerini gözler önüne sermektedir.

#### **3.1. ASİL-VEKİL KURAMI**

Modern yönetim sistemleri özellikle de parlamenter sistem yetki devri zinciri (chains of delegation) olarak değerlendirilmektedir<sup>41</sup>. Gilardi, yetki devrinin temel adımlarını asil-vekil perspektifinden şu şekilde değerlendirmektedir: Vatandaşlardan parlamentodaki temsilcilerine, parlamentodan hükümete, hükümetten bakanlara ve son olarak hükümetten bürokrasiye yetki devri. Gilardi, yetki devrinin en son adımını

---

<sup>39</sup> Zenginobuz, *a.g.m.*, s. 134.

<sup>40</sup> Zenginobuz, *a.g.m.*, ss. 132-133.

<sup>41</sup> Torbjörn Bergman, Wolfgang C. Müller and Kaare Strom, "Parliamentary Democracy and the Chain of Delegation", *European Journal of Political Research*, Volume 37, Issue 3, 2000, s. 255.



hükümetten BDK'lara yetki devri olarak belirtmektedir<sup>42</sup>. Bu şekilde yetkilerin devredilmesi ortaya asil-vekil ilişkilerini çıkarmaktadır.

Ross, asil-vekil ilişkisini karar verme probleminin yaşandığı bir alanda, birinin vekil diğerinin asil olarak belirlendiği ve vekilin asil adına ya da onun temsilcisi olarak hareket ettiği bir ilişki olarak tanımlamaktadır<sup>43</sup>. Buna göre, asil ve vekil sözleşmeye dayalı bir ilişki içerisine girer iken; asil bazı yetkilerini vekile devretmekte ve vekilden kendisinin amaçlarına ulaşacak şekilde hareket etmesini beklemektedir<sup>44</sup>.

Daha detaylı bir anlatımla, bir asil görevlerini yerine getirmek ister, fakat bunları uzmanlığının olmaması veya zaman yetersizliği nedeniyle gerçekleştiremediği durumlarda ücret karşılığında bu görevlerini yerine getirmek üzere bir vekile yetki devreder. Bu durum gündelik yaşamda hasta-doktor, araba sahibi-tamirci, ev sahibi-emlakçı ilişkilerinde, politik alanda ise, seçilmiş kişilerin bürokrasiye bir takım görevleri yerine getirmek üzere yetki devretmesi şeklinde görülmektedir<sup>45</sup>. Seçilmiş siyasilere BDK'lara yetki devri de bu bağlamda değerlendirilmektedir. Düzenlenen endüstrilerdeki bilgi ve uzmanlık ihtiyacı bu kurumlara yetki devredilmesindeki çok önemli faktörlerden biridir.

Ancak Gilardi'ye göre, asil-vekil ilişkileri bünyesinde birtakım sorunlar barındırmaktadır. Bu sorunlar gerekli önlemler alınmadığı takdirde asilin amaçlarına ulaşmasını engelleyebilmektedir<sup>46</sup>. Başka bir deyişle, yetki devrinin kurumsal dizaynının dikkatli ve doğru bir şekilde yapılmadığı durumlarda asil-vekil ilişkisinden kaynaklanan vekalet problemleri (agency problem) ortaya çıkmaktadır<sup>47</sup>.

Vekalet problemlerinin temelinde bilginin özellikle vekiller lehine asimetrik olarak dağılması yatmaktadır. Bilginin taraflar arasında dengesiz dağılımı "kötü seçim" (adverse selection) ve "ahlaki risk" (moral hazard) problemlerini ortaya çıkarmaktadır<sup>48</sup>.

Kötü seçim, gizli bilgi (hidden information or ex-ante opportunism) sonucunda açığa çıkmaktadır. Gizli bilgi, asillerin vekillerin tecrübe, bilgi, tercih ve yetenekleri ile

---

<sup>42</sup> Fabrizio Gilardi, "Principal-Agent Models Go to Europe: Independent Regulatory Agencies as Ultimate Step of Delegation", *Paper presented at the ECPR General Conference*, Canterbury(UK), 6-8 September 2001, s. 3.

<sup>43</sup> Stephen A. Ross, "The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem", *American Economic Review*, Volume 63, Number 2, 1973, s. 134.

<sup>44</sup> Ümit Sönmez, *Piyasanın İdaresi: Neoliberalizm ve Bağımsız Düzenleyici Kurumların Anatomisi*, İstanbul, İletişim Yayınları, 2011, s. 49.

<sup>45</sup> Fabrizio Gilardi, *Delegation in the Regulatory State: Independent Regulatory Agencies in Western Europe*, Cheltenham(UK), Edward Elgar Publishing Limited, 2008, s. 29.

<sup>46</sup> Gilardi, *a.g.m.*, ss. 3-4.

<sup>47</sup> Sönmez, *a.g.e.*, s. 50.

<sup>48</sup> Gilardi, *a.g.m.*, s. 4.

vekillerin görevleri hakkında tam bilgiye sahip olmaması ve yanılığa düşmesi anlamına gelmektedir<sup>49</sup>. Asillerin düştüğü bu yanılığa ise, yanlış veya göreve uygun olmayan vekillerin seçimine sebep olmaktadır.

Ahlaki risk, vekilin gizli eylemi (hidden action or ex-post opportunism) sonucunda ortaya çıkmaktadır. Gizli eylem ise, asilin vekilin hareketlerini tam olarak gözlemleyememesini ifade etmektedir<sup>50</sup>. Gizli eylem sonucunda ortaya çıkan sorunlardan ilki, asil ile vekilin çıkarlarının çatışmasıdır. Waterman ve Meier'e göre, asil-vekil ilişkisinde vekiller bilgi ve uzmanlık açısından üstündür ve dolayısıyla örgütsel prosedürlere ve uygulayacakları politikalara hâkimdirler. Siyasi kazanç elde etmek için siyasetçileri ve süreçleri manipüle edecek fırsatları ve sebepleri vardır<sup>51</sup>. Bundan dolayı vekiller, asillerin çıkarları yerine kendi çıkarlarını maksimize etmeye çalışabilirler. Diğer bir sorun ise, asillerin uygun gözetim mekanizmasını oluşturmadığı takdirde vekillerin vazifeden kaçınmaya (shirking) meyilli olmasıdır<sup>52</sup>. Her iki sorun da vekillerin kendilerine devredilen gücü kötüye kullanmaları sonucunda ortaya çıkmaktadır.

Asiller ve vekiller arasındaki çıkar çatışmaları ve vekillerin sahip oldukları bilgi avantajını kendi çıkarları için kullanmaları vekalet maliyetlerine (agency cost) sebep olmaktadır<sup>53</sup>. Majone ise, yetki devrinin sebepleri ve faydaları ne olursa olsun, politika yapma gücünün siyasal asillerden bürokratik vekillere devredilmesinin vekalet maliyetlerini içerdiğini ve bunun sebebinin vekillerin asillerin amaçlarını gerektiği şekilde paylaşmaması olduğunu belirtmektedir<sup>54</sup>.

Asil-vekil kuramının ana hipotezi ise, asillerin kötü seçim ve ahlaki riskten kaynaklanan vekalet maliyetlerini azaltmaya çalışmasıdır<sup>55</sup>. Bunun gerçekleştirilebilmesi için de asillerin, vekillerin hareketlerini denetleyebilecekleri uygun ve etkili bir kontrol mekanizması oluşturmaları gerekmektedir. Böylece vekalet maliyetleri kontrol altına alınabilir. Kiewiet ve McCubbins, hem asil-vekil ilişkisinden kaynaklanan problemlerin hem de vekalet maliyetlerinin kontrol altına alınabilmesi için asillerin oluşturabileceği bir kontrol mekanizması önermiştir. Bu mekanizma dört sınıfa

---

<sup>49</sup> Kaare Strom, "Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies", *European Journal of Political Research*, Volume 37, Issue 3, 2000, s. 270.

<sup>50</sup> Strom, *a.g.m.*, s. 270.

<sup>51</sup> Richard W. Waterman and Kenneth J. Meier, "Principal-Agent Models: An Expansion?", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Volume 8, Issue 2, 1998, s. 176.

<sup>52</sup> Dietmar Braun and Fabrizio Gilardi, "Introduction", *Delegation in Contemporary Democracies*, (ed.) Dietmar Braun and Fabrizio Gilardi, New York, Routledge Publisher, 2006, s. 3.

<sup>53</sup> Thomas Saalfeld, "Members of Parliament and Governments in Western Europe: Agency Relations and Problems of Oversight", *European Journal of Political Research*, Volume 37, Issue 3, 2000, s. 355.

<sup>54</sup> Giandomenico Majone, "The Regulatory State and its Legitimacy Problem", *West European Politics*, Volume 22, Issue 1, 1999, s. 6.

<sup>55</sup> Gilardi, *a.g.m.*, s. 4.

ayrılmaktadır: Birincisi, “Sözleşme Dizaynı” (contract design), ikincisi “Eleme ve Seçme Sistemi” (screening and selection mechanism), üçüncüsü “Gözlemleme ve Raporlama” (monitoring and reporting), dördüncüsü “Kurumsal Dengeler” (institutional checks)<sup>56</sup>.

Sözleşme dizaynı, vekillerin asillerin çıkarları doğrultusunda hareket etmedikleri durumlarda asillerin sözleşme ile birtakım yaptırımları içeren bir teşvik yapısı (incentive structure) oluşturabileceklerini ifade etmektedir. İkinci olarak, asiller gizli bilgiyi açığa çıkarabilecekleri, dolayısıyla kötü seçimi sınırlandırabilecekleri bir eleme ve seçme sistemi oluşturabilirler<sup>57</sup>. Bu iki mekanizma asil-vekil ilişkisi kurulmadan önce (ex ante mechanisms) uygulanır<sup>58</sup>. Yani sözleşme dizaynı ve eleme ve seçme sistemi proaktif bir karaktere sahiptir. Üçüncü olarak, gözlemleme ve raporlama sistemi vekillerin davranışlarını kontrol etmek amacıyla oluşturulabilecek bir sistemdir. Bu sistem, vekillerin aldıkları kararlar veya uygulamalar hakkındaki bilgileri asiller ile paylaşmalarını sağlamaktadır. Burada iki temel mekanizma vardır: Düzenli rapor sunumu ve üçüncü tarafın (third party) bildirim. Düzenli rapor sunumu, vekillerin gerçekleştirdikleri faaliyetleri, bütçeleri hakkında asillere rapor sunmalarını ifade etmektedir. Üçüncü tarafın bildirim, çıkar grupları, medya gibi asil-vekil ilişkisinde üçüncü tarafı oluşturan grupların, vekilleri gözlemlemesi ve asillere bildirimde bulunmasıdır<sup>59</sup>. Kurumsal dengeler ise, vekillerin tek taraflı olarak hareket etmelerini sınırlandırarak asillerin kendilerine devrettikleri gücü başka kurumlar ile paylaştıkları bir yapıyı ifade etmektedir. Örneğin, düzenleyici kurumun düzenlenen firmalara verdiği para cezalarının parlamento tarafından onaylanması veya elektrik piyasasını düzenlemekle görevli düzenleyici kurumun, düzenleyici gücünü hükümet veya parlamento ile paylaşması<sup>60</sup>. Bu iki sistem ise asil-vekil ilişkisi kurulduktan sonra (ex-post mechanisms or on-going oversight) devreye sokulan denetim mekanizmalarıdır<sup>61</sup>. Böylece kötü seçim ve ahlaki risk sorunları kontrol altına alınabilecek, vekil lehine olan bilgi dengesizliği giderilebilecek ve vekalet maliyetlerinin önüne geçilebilecektir. Majone da asillerin vekiller üzerinde etkili bir kontrol mekanizması oluşturabileceğini belirtmektedir. Bu da vekillerin yasal yetkilerini, amaçlarını ve karar verme süreçlerini

---

<sup>56</sup> D. Roderick Kiewiet and Mathew D. McCubbins, *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*, Chicago: University of Chicago Press, 1991, s.27’den aktaran, Saalfeld, a.g.m., s. 356.

<sup>57</sup> Gilardi, a.g.m., s. 4.

<sup>58</sup> Saalfeld, a.g.m., s. 356.

<sup>59</sup> Saalfeld, a.g.m., s. 362.

<sup>60</sup> Gilardi, a.g.m., ss. 13-14.

<sup>61</sup> Saalfeld, a.g.m., s. 356.

tanımlayarak, vekillerin göreve getirilmesi ve görevden alınması süreçlerini yöneterek ve bütçelerini kontrol altında tutarak gerçekleştirebilir<sup>62</sup>.

Asil-vekil kuramının temel problemi vekalet maliyetlerinin sınırlandırılması olduğu için bu kuram vekillerin kontrolü ve denetimi üzerine yoğunlaşmıştır. Bu yönüyle kuram geleneksel bürokrasilere yetki devrini açıklayabilirken, BDK'lara yetki devrini açıklamakta eksik kalmaktadır. Strom'a göre parlamenter demokrasiler bir yetki devri ve hesap verebilirlik zinciridir<sup>63</sup>. Geleneksel bürokrasiler bu yetki devri ve hesap verebilirlik zinciri içerisinde yer almaktadır. Ancak, BDK'lar geleneksel bürokrasilerden farklıdır. Temel farklılık, BDK'ların seçilmiş siyasilerden bağımsız hareket edecek (at arm's length) şekilde oluşturulmasıdır. Diğer bir ifadeyle, BDK'lar politik etkiden bağımsız olacak şekilde tasarlanmışlardır. BDK'lar, başkan ve kurul üyelerinin statüsü, hükümet ile ilişkileri, mali ve idari özerklikleri itibariyle geleneksel bürokrasilerden farklılık arz etmektedir<sup>64</sup>. Bu nedenle, BDK'ların kontrolü ve hesap verebilirlikleri de geleneksel bürokrasilere göre değişiklik göstermektedir.

Gilardi, BDK'ların etkili bir şekilde kontrolü ve denetimi için iki tür mekanizmadan bahsetmektedir: Yasama ve Kurumsal Kontrol. Yeni yasa çıkarmak bürokrasinin kontrolü için basit yöntemlerden biri olarak görülebilir. Eğer siyasal asiller BDK'ların aldıkları düzenleyici kararlardan memnun değiller ise, yeni bir yasa oluşturarak BDK'ların amaçlarını değiştirebilirler, onların bağımsızlıklarını kısıtlayabilirler ve hatta onların görevlerine son verebilirler. Bu yaptırımlar BDK'ların siyasal asillerin tercihlerine uygun olarak hareket etmesini sağlayabilir. Kurumsal kontrol ise, aynı yetkinin tek bir BDK'ya değil, farklı BDK'lara verilmesi veya yetkinin BDK ile başka kurumlar arasında paylaştırılarak güç dengesinin sağlanması yoluyla kontrol mekanizmasının işletilmesidir<sup>65</sup>.

Gilardi, asil-vekil kuramının BDK'lara yetki devrinde neyi açıklayabildiğini ve neyi açıklayamadığını tartışarak, asil-vekil kuramının kontrol ve denetim mekanizmalarını açıklayabildiğini, ancak BDK'lara neden yetki devredildiğini ve bu kurumların neden bağımsızlık ile donatıldıklarının anlaşılmasında kısıtlı açıklamalara sahip olduğunu belirtmektedir<sup>66</sup>. Bu yüzden, BDK'lara neden yetki devredildiği ve bağımsızlık verildiğinin tam olarak açıklanabilmesi için diğer yaklaşımlara bakılmalıdır.

---

<sup>62</sup> Majone, *The Regulatory State and its Legitimacy Problem*, *a.g.m.*, s. 7.

<sup>63</sup> Strom, *a.g.m.*, s. 268.

<sup>64</sup> Gilardi, *a.g.m.*, s. 9.

<sup>65</sup> Gilardi, *a.g.m.*, ss. 13-14.

<sup>66</sup> Gilardi, *a.g.m.*, s. 17.

### 3.2. POLİTİK İŞLEM MALİYETLERİ YAKLAŞIMI

Bir ekonomi veya firma içinde iktisadi etkinsizliğin temel sebeplerinden biri, işlem maliyetleridir. İşlem maliyetleri, bir iktisadi faaliyet içinde tarafların çok olması, tarafların uzlaşmacı olmaması, bilginin erişilebilir olmaması ve değişime direnç gösterilmesi gibi işlem yapmayı zorlaştıran tüm maliyet unsurlarıdır. Bir firmanın etkin olmasını etkileyen pek çok maliyet kaynağı vardır. Örneğin, üretimin denetimi aşamasında, belirsizlik ve asimetrik bilgiden kaynaklanan işlem maliyetleri ortaya çıkabilmektedir<sup>67</sup>.

İşlem maliyetleri kavramı, bugünkü kullanımı ve anlamıyla ilk olarak Coase tarafından kullanılmıştır. Herhangi bir tanım vermeyen Coase, işlem maliyetlerini piyasa sistemini kullanmanın maliyetleri olarak görmektedir<sup>68</sup>. Coase, piyasa süreçlerinde bazı işlemlerin maliyetli olduğunu, bu maliyetlerin firma içinde üretimi ve üretim faktörlerini organize etmeyi engelleyecek kadar yüksek olduğunu iddia etmiştir<sup>69</sup>. Coase hangi işlemlerin firma içinde yapılacağı, hangilerinin piyasadan temin edileceği üzerinde durmaktadır. Yöneticiler buna karar verirken, bu işlemlerin karşılaştırmalı maliyetlerine bakmaktadır<sup>70</sup>.

Coase, işlem maliyetleri teorisi çerçevesinde firmanın neden var olduğunu sorgulamakta ve firmanın varlığını piyasada işlem yapmanın maliyetli olmasına bağlamaktadır<sup>71</sup>. Firmanın ana işlevi ve temel varoluş sebebi, piyasadaki iktisadi ilişki ve etkinlikler esnasında ortaya çıkan işlem maliyetlerinin azaltılmasıdır. İşlem maliyetlerini en aza indirebilen firma, doğal olarak piyasada başarı olasılığını artırmaktadır<sup>72</sup>.

Majone, Coase'nin ekonomik süreç içerisinde piyasa ekonomilerinde firmaların neden ortaya çıktığı sorusuna cevap aradığını belirterek, benzer sorunun politik süreçler içinde yönetilebileceğini söylemektedir. Bu bağlamda Majone, seçmenlere veya onun seçilmiş temsilcilerine doğrudan hesap vermeyen çoğulcu olmayan kurumların (non-majoritarian institutions), kamu politikalarının seçilmişler tarafından

---

<sup>67</sup> Çetin, a.g.e., ss. 43-44.

<sup>68</sup> Fuat Oğuz, "Örgüt İktisadı: Ekonomi, Örgüt ve Hukuk İlişkileri", *Örgüt Kuramları*, (ed.) A. Selami Sargut ve Şükrü Özen, Ankara, İmge Kitabevi Yayınları, 2015, ss. 202-203.

<sup>69</sup> Tamer Çetin, "Yeni Kurumsal İktisat", *Sosyoloji Konferansları*, C. 45, S. 1, 2012, s. 58.

<sup>70</sup> Oğuz, a.g.m., s. 202.

<sup>71</sup> Oğuz, a.g.m., s. 202.

<sup>72</sup> Mehmet G. Şenalp, "Dünden Bugüne Kurumsal İktisat", *Kurumsal İktisat*, (ed.) Eyüp Özveren, Ankara, İmge Kitabevi Yayınları, 2007, s. 75.

oluşturulduğu demokratik yönetimlerde neden ortaya çıktığı sorusunu irdelemektedir<sup>73</sup>. Majone'a göre, politik asillerin politikaları kendileri oluşturmak yerine bağımsız merkez bankası, bağımsız düzenleyici kurumlar veya uluslararası organizasyonlar gibi çoğulcu olmayan kurumlara yetki devretmesinin sebebi politik işlem maliyetleridir<sup>74</sup>.

Politik işlem maliyetleri, politik süreç içerisinde ortaya çıkan maliyetler olarak tanımlanmaktadır. İşlem maliyetleri yaklaşımına göre, ekonomik ve politik süreçler içerisinde gerçekleşen işlemlerin maliyeti pozitif olduğundan ilgili süreçlerden kaynaklanan işlem maliyetlerini ortadan kaldırmak için kurumlar ve organizasyonlar ekonomik, politik ve sosyal sistemler oluştururlar. Bu doğrultuda, firmalar, hükümetler, düzenleyici kurumlar gibi ekonomik organizasyonlar ve politik hiyerarşiler işlem maliyetlerini azaltmak için oluşturulurlar<sup>75</sup>.

Ancak politikacılar politika oluşturma gücünü bazı alanlarda devrederken bazı alanlarda devretmeyecektir. Örneğin; para politikalarını bağımsız merkez bankasına devrederken, vergilendirmeyi zaman ve uzmanlık gerektirmesine rağmen kendileri yapmaya devam edebilir. Çünkü politikacılar, politik olarak maliyetleri aşındırmaya kadar politikaları kendisi yapmayı tercih ederler. Politikaları kendilerinin oluşturması politik işlem maliyetlerini artırıyorsa karar verme gücünü devretmeyi seçeceklerdir<sup>76</sup>. Sonuç olarak, politik süreç içerisinde ortaya çıkan politik işlem maliyetlerinin azaltılması amacıyla BDK'lara yetki devredilmiştir. Gilardi, karar almayı, sorumluluk riskini, politik belirsizliği, güvenilirlik problemini politik işlem maliyetlerine sebep olan faktörler olarak ifade etmektedir<sup>77</sup>.

---

<sup>73</sup> Giandomenico Majone, " Nonmajoritarian Institutions and the Limits of Democratic Governance: A Political Transaction-Cost Approach, *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Volume 157, Number 1, 2001, s. 159.

<sup>74</sup> Majone, " Nonmajoritarian Institutions and the Limits of Democratic Governance: A Political Transaction-Cost Approach, *a.g.m.*, s. 159.

<sup>75</sup> Tamer Çetin, M. Zahid Sobacı, Mehmet Nargeleçekenler, "Independence and Accountability of Independent Regulatory Agencies: the case of Turkey", *European Journal of Law and Economics*, Volume 41, Issue 3, 2016, s. 604.

<sup>76</sup> Majone, Nonmajoritarian Institutions and the Limits of Democratic Governance: A Political Transaction-Cost Approach, *a.g.m.*, ss. 159-160.

<sup>77</sup> Fabrizio Gilardi, "Independent Regulatory Agencies as Ultimate Step of Delegation: Hypotheses from the Transaction-Cost Politics Approach", *Paper for presentation at the workshop Delegating Powers to Independent Agencies*, Universite de Lausanne, 6-7 December 2001, s. 14.

### 3.2.1. Karar Alma Maliyeti

Karar verme maliyetlidir ve bunun iki sebebi vardır. Birincisi, karar verme uzmanlık gerektirmektedir<sup>78</sup>. Piyasaların liberalizasyonu düzenlemenin teknik gereksinimlerini arttırmıştır. Özellikle gelişen teknoloji ile karmaşıklaşan sektörler, altyapı hizmetleri alanında şebekeler arasındaki bağlantıların maliyetini hesaplamak, gerekli standartları belirlemek, rekabeti bozucu davranışları önlemek teknik uzmanlık gerektirmektedir<sup>79</sup>. Politikacılar da uzmanlık gerektiren alanlarda eksik bilgiye sahiptirler. Politikacılar da ne politikaları oluşturabilecek ne de değişen koşullara adapte olabilecek uzmanlık vardır. Tarafsız uzmanların görevlendirildiği uzmanlaşmış kurumlar ise, etkili ve tutarlı politikalar oluşturabilirler<sup>80</sup>. Bu yüzden, politikacılar karar verme gücünü uzman kurumlara, yani BDK'lara devretmektedirler. Karar almayı maliyetli hale getiren bir diğer unsur ise pazarlıktır. Önemli çıkar çatışmalarının yaşandığı alanlarda karar verme maliyetli olduğu için parlamento bu alanlarla ilgili sonsuz ve gereksiz tartışmalara girmek yerine karar verme yetkisini devretmeyi tercih edebilir<sup>81</sup>. Karar vermenin maliyetli olması nedeniyle ve bu maliyetlerin azaltılması amacıyla BDK'lara yetki devredilmektedir. Böylece, parlamento bünyesindeki kararlarda çoğunluk aranması gibi tartışmalardan kaynaklanan gecikmelerin neden olacağı birçok maliyet unsuru da bertaraf edilmektedir<sup>82</sup>.

### 3.2.2. Sorumluluk Riski

Politik karar almayla ilgili diğer bir işlem maliyeti sorumluluk riskidir. Gıda ve ilaç güvenliği gibi bazı riskli politika alanlarında çok dikkatli hareket edilmesine rağmen elde edilen sonuçlar olumsuz olabilir. Bu da politikacılar için maliyete sebep olabilmektedir<sup>83</sup>. Başka bir sorumluluk riski de politikacıların uygulanması gerektiğine inandıkları fakat popüler bulunmayan politikalarıdır. Örneğin; ırk ve cinsiyet eşitliğini savunmak politik liderler ve gruplar tarafından önemli olarak görülürken, seçmenlerin büyük bir kısmında

<sup>78</sup> Gilardi, "Independent Regulatory Agencies as Ultimate Step of Delegation: Hypotheses from the Transaction-Cost Politics Approach", *a.g.m.*, s. 14.

<sup>79</sup> Sönmez, *a.g.e.*, ss. 51-52.

<sup>80</sup> Giandomenico Majone, "The New European Agencies: Regulation by Information", *Journal of European Public Policy*, Volume 4, Number 2, 1997, s. 270.

<sup>81</sup> Gilardi, "Independent Regulatory Agencies as Ultimate Step of Delegation: Hypotheses from the Transaction-Cost Politics Approach", *a.g.m.*, s. 15.

<sup>82</sup> Tamer Çetin, "Regülasyon Sürecinin Yeni Aktörleri: Politik İktisat Perspektifinden Bağımsız Düzenleyici Kurumlar", *Rekabet Dergisi*, 2007, S. 29, s. 11.

<sup>83</sup> Gilardi, "Independent Regulatory Agencies as Ultimate Step of Delegation: Hypotheses from the Transaction-Cost Politics Approach", *a.g.m.*, s. 15.

memnuniyetsizlik uyandırabilir<sup>84</sup>. Bu nedenle, politikacılar bu tarz politika kararlarının alınması ve uygulanması yetkisini BDK'lara devrederler. Aynı zamanda sorumluluk devrinde bulunmuş olurlar. Majone'un ifadesiyle, burada karar almanın siyasi maliyetini paylaşma söz konusudur<sup>85</sup>.

### 3.2.3. Güvenilir Taahhüt

Güvenilir taahhüt veya güvenilirlik hipotezinin temelinde politikacıların politik süreç içerisinde aldıkları politika kararlarının güvenilir olmaması yatmaktadır. Politikaların güvenilir olmaması da ortaya güvenilir taahhüt problemini çıkarmaktadır. Güvenilir taahhüt problemi kararların istikrarsız olmasından kaynaklanmaktadır. Bir kişi t zamanında tercih ettiği bir seçeneği, t+1 zamanında tercih etmeyebilir<sup>86</sup>. Örneğin; bir kişi düzenli olarak A marketinden alışveriş yaparken, zamanla bundan vazgeçerek B marketinden alışveriş yapmaya başlayabilir.

Aynı olgu politik süreçler içinde geçerlidir. Politik süreçlerde zaman içinde gerçekleşen tutarsız politik kararlar ortaya güvenilirlik problemini çıkarmaktadır. Örneğin; yapılan seçimle beraber görev başına gelen bir hükümet, özel sektöre sübvansiyon sözü verirken zamanla bu taahhüdünden vazgeçebilir veya özel sektöre vergilendirmede kolaylık sağlayacağını taahhüt eden hükümet, ilerleyen zamanda bu taahhüdüne uymayabilir.

Majone'a göre, taahhüt problemi işlem maliyetleri politikalarının merkezinde yer almaktadır. Çünkü taahhüt problemi, sonradan ortaya çıkan fırsatçılığın veya çıkarıcılığın ve politik süreçlerin bir sonucudur<sup>87</sup>. Bu bağlamda, seçilmiş politika yapıcılarının taahhütlerindeki istikrarsızlıklar iki temel sebepten kaynaklanmaktadır. Bunlar zaman tutarsızlığı (time inconsistency) ve tam tanımlanmamış politik mülkiyet haklarıdır (ill-defined political property rights)<sup>88</sup>.

---

<sup>84</sup> Mark Thatcher, "Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation", *a.g.m.*, s. 131.

<sup>85</sup> Majone, "The Regulatory State and its Legitimacy Problem", *a.g.m.*, s. 4.

<sup>86</sup> Gilardi, *a.g.e.*, s. 30.

<sup>87</sup> Majone, Nonmajoritarian Institutions and the Limits of Democratic Governance: A Political Transaction-Cost Approach, *a.g.m.*, s. 161.

<sup>88</sup> Giandomenico Majone, "Two Logics of Delegation: Agency and Fiduciary Relations in EU Governance", *European Union Politics*, Volume 2, Number 1, 2001, s. 105.



### 3.2.3.1. Zaman Tutarsızlığı

Zaman tutarsızlığı, bir hükümetin uzun vadeli programlarının kısa vadeli programlarından farklılaşması sonucunda ortaya çıkmaktadır<sup>89</sup>. Daha açıklayıcı bir şekilde şöyle ortaya koyulabilir: Gelecek dönem için planlanan bir politika, uygulama zamanı geldiğinde artık uygun veya çıkarlara uyan bir politika olmayabilir<sup>90</sup>.

Zaman tutarsızlığının iki kaynağı vardır. Birincisi, politika yapıcılar politikalarını yeni koşullara, öngörülemeyen politikalara adapte edebilmek veya çıkar sağlamak amacıyla değiştirme eğiliminde olabilirler<sup>91</sup>. Örneğin, sıkı para politikası uygulayan bir hükümet değişen koşullar veya yaklaşan seçim dönemi nedeniyle bu politikasından vazgeçebilir. Bu durum politika yapıcıların zaman tutarsızlığıdır. Çünkü yaklaşan seçimler veya yeni makroekonomik koşullar nedeniyle politika yapıcıların t zamanı ile t+1 zaman arasındaki politikaları değiştirmiştir<sup>92</sup>. İkincisi, politika yapıcıların tercihlerinde meydana gelen değişiklik yeni bir hükümet oluşumundan veya kamuoyu baskılarından kaynaklanabilir<sup>93</sup>. Örneğin, bir hükümetin endüstriyel kirlilik konusundaki politikası kamuoyu baskıları nedeniyle değişikliğe uğrayabilir.

Zaman tutarsızlığının ortaya çıkardığı politik ve ekonomik sonuçlar bulunmaktadır. Zaman tutarsızlığının önemli bir politik sonucu, politika taahhütlerinin güvenilirliğini azaltmasıdır. Örneğin, hükümetin enflasyona ilişkin farklı zamanlarda uyguladığı politikalar arasındaki tutarsızlık halkın hükümete olan güvenini azaltabilir. Kamu politikalarının başarılı olabilmesi için güvenilir olması gerekmektedir. Güvenilirlik azaldığı zaman, planlanan amaçlara ve beklenen faydalara ulaşamayabilir<sup>94</sup>.

Zaman tutarsızlığının diğer bir sonucu ise, ekonomiyi olumsuz etkilemesidir. Çünkü güvenilirlik ekonomik kalkınma için önemli bir politik değerdir. Buradaki temel mesele, hükümetlerin özel mülkiyet haklarına saygı göstermesidir. Mülkiyet hakları

---

<sup>89</sup> Majone, Nonmajoritarian Institutions and the Limits of Democratic Governance: A Political Transaction-Cost Approach, *a.g.m.*, s. 162.

<sup>90</sup> William Bernhard, J. Lawrence Broz and William Roberts Clark, "The Political Economy of Monetary Institutions", *International Organization*, Volume 56, Number 1, 2002, s. 705.

<sup>91</sup> Fabrizio Gilardi, "Policy Credibility, Interdependence and Delegation of Regulatory Competencies to Independent Agencies: A Comparative Empirical Consideration", *Paper Presented to workshop on National Regulatory Reform in an Internationalised Environment, ECPR Joint Sessions of Workshops, Grenoble, 6-11 April 2001*, s. 4.

<sup>92</sup> Alberto Alesina and Guido Tabellini, "Credibility and Politics", *European Economic Review*, Volume 32, Number 2-3, 1988, s. 543.

<sup>93</sup> Fabrizio Gilardi, "Policy Credibility, Interdependence and Delegation of Regulatory Competencies to Independent Agencies: A Comparative Empirical Consideration", *a.g.m.*, s. 4.

<sup>94</sup> Gilardi, *a.g.e.*, s. 38.

güvende olmadığı müddetçe özel yatırımlar önemli bir risk altında olacak ve yeterli seviyede özel yatırım yapılmayacaktır<sup>95</sup>.

Güvenilir taahhüt, düzenleyici politikalar için de önemli bir politik değerdir. Çünkü düzenleyici reformun başarısı özel yatırımları çekme kapasitesine bağlıdır. Politika yapıcılar, t zamanında yatırımcılara uygun bir düzenleyici çevre vadederken, t+1 zamanında bu taahhüdünden vazgeçebilir. Eğer yatırımcılar politika yapıcıların tercihlerindeki bu değişikliği öngörürlerse yatırım yapmaktan vazgeçebilirler<sup>96</sup>.

Politikacılar zaman tutarsızlığından kaynaklanan güvenilirlik problemini çözmek için belirli alanlardaki politika yapma güçlerini kendilerinin doğrudan kontrol edemeyeceği bir otoriteye devretmektedir. Böylece politikacıların taahhütleri zamanla değişime uğrasa bile, politikaların artık kendi yetkileri altında olmaması güvenilirliği sağlayacaktır<sup>97</sup>. Bu yüzden, düzenleme yetkisinin seçim baskıları altında ve politikacıların doğrudan kontrolünde olmayan BDK'lara devredilmesi zaman tutarsızlığı problemini ortadan kaldırarak düzenleyici taahhüdün güvenilirliğini sağlayacaktır. Ancak, güvenilir düzenleyici süreç için düzenleme yetkisinin BDK'lara devredilmesi tek başına yeterli değildir. Düzenleyici gücün devri sonrasında, BDK'ların politikacılardan ve özel çıkar gruplarından bağımsızlığının sağlanması düzenleyici sürecin özel sektör için güvenilirliğini sağlamaktadır. Böyle bir kurumsal çerçevede, yatırımcılar BDK'ların endüstriyi düzenlemekten sorumlu olduğuna ve politikacıların BDK'ların bağımsızlığından dolayı düzenleyici kararlara müdahale edemeyeceklerine inanacaklardır. Böylece düzenleyici mekanizmalar ekonomik aktörler için güvenilir taahhüdü temin edeceklerdir<sup>98</sup>.

### **3.2.3.2. Politik Belirsizlik**

Demokratik yönetimlerde kamu otoritesi kimseye ait değildir. Kamu otoritesinin kontrolünü ele alan onu uygulama hakkına da sahip olmuş olur<sup>99</sup>. Kamu otoritesini kullanma hakkı bir çeşit mülkiyet hakkı olarak düşünülebilir. Bu mülkiyet hakları politik

---

<sup>95</sup> Gilardi, *a.g.e.*, ss. 38-39.

<sup>96</sup> Fabrizio Gilardi, "The Same, But Different: Central Banks, Regulatory Agencies, and the Politics of Delegation to Independent Authorities", *Comparative European Politics*, Volume 5, Number 3, 2007, s. 307.

<sup>97</sup> Gilardi, *a.g.e.*, s. 45.

<sup>98</sup> Çetin vd., *a.g.m.*, s. 606.

<sup>99</sup> Terry M. Moe, "Political Institutions: The Neglected Side of the Story", *Journal of Law Economic and Organization*, Volume 6, Special Issue, 1990, s. 227.

mülkiyet hakları olarak adlandırılmaktadır. Politik mülkiyet hakları, politikaları ve yönetim yapılarını oluşturmada kullanılır<sup>100</sup>.

Ancak demokratik siyasal sistem içerisindeki politik mülkiyet hakları belirsizdir. Çünkü bu hakları kimin kullanacağı düzenli yapılan seçimlerle yeniden belirlenmektedir<sup>101</sup>. Politikacılar politikanın uygulanması için karar aldıklarında, bilirler ki bu politika, gelecek seçimlerde hükümet değiştiğinde ya da bir koalisyon hükümeti iktidara geldiğinde değiştirilebilir<sup>102</sup>. Bu da ortaya politik belirsizlik problemini çıkarmaktadır. Politik belirsizlik ise, güvenilirlik problemine sebep olmaktadır.

Politikacılar ise aldıkları kararların devamlılığını isterler. Bu devamlılığı sağlamak ve politik belirsizlik problemini ortadan kaldırmak için belirli politikaların siyasi alandan yalıtılması gerekmektedir. Bu nedenle, politikacılar bazı politik mülkiyet haklarını, politikacılardan bağımsız olan kurumlara devretmektedir. Kurumların değişme olasılığı siyasetçilere göre daha düşük olduğu için bu kurumlar siyasiler tarafından politikalarını istikrarlı ve uzun süreli hale getirmek amacıyla bir araç olarak kullanılmaktadır<sup>103</sup>. Anlaşılmaktadır ki, düzenleyici süreç içerisinde güvenilir düzenleyici taahhüdü sağlamak amacıyla siyasiler bazı politik mülkiyet haklarını BDK'lara devretmektedir.

#### **4. BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLARIN ÖZELLİKLERİ**

BDK'ları diğer kamu kurum ve kuruluşlarından ayrıcalıklı olmasını sağlayan "bağımsızlık" ve "regülasyon işlevi" özellikleridir. Bu nedenle, BDK'ların bağımsızlığının ve regülasyon işlevinin iyi anlaşılması gerekmektedir.

##### **4.1. BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLARIN BAĞIMSIZLIĞI**

Düzenleyici devletin en karakteristik özelliği, hükümetten bağımsız hareket eden düzenleyici kurumlara karar verme gücünü devretmesidir. Bu düzenleyici kurumların

---

<sup>100</sup> Terry M. Moe, "The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy", *Organization Theory: From the Chester Barnard to the Present and Beyond*, (ed.) Oliver E. Williamson, Oxford, Oxford University Press, 1995, s. 124.

<sup>101</sup> Moe, "Political Institutions: The Neglected Side of the Story", *a.g.m.*, s. 227.

<sup>102</sup> Çetin, Regülasyon Sürecinin Yeni Aktörleri: Politik İktisat Perspektifinden Bağımsız Düzenleyici Kurumlar, *a.g.m.*, s. 11.

<sup>103</sup> Çetin, Regülasyon Sürecinin Yeni Aktörleri: Politik İktisat Perspektifinden Bağımsız Düzenleyici Kurumlar, *a.g.m.*, s. 11.

görevlerini başarılı bir şekilde yerine getirebilmesi için BDK'ların bağımsızlık ile donatılmaları gerekmektedir.

Warrick Smith, düzenleyici kurumların bağımsızlığını üç madde halinde tanımlamıştır<sup>104</sup>:

- BDK'ların ilişki içinde olduğu firmalar, müşteriler ve çıkar gruplarından bağımsızlığı,
- BDK'ların politik otoriteden bağımsızlığı,
- BDK'ların finansal olarak bağımsız olmaları.

Düzenlenen endüstriden bağımsızlığın bir düzenleyicinin performansı ile yakından ilişkisi vardır. Bunun sebeplerinden biri, düzenlenen sektördeki şirketlerin ve çıkar gruplarının düzenleyici kurumun kararlarını etkilemek amacıyla onu ele geçirmeye çalışmasıdır<sup>105</sup>. Bir diğer sebep, düzenleyici kurumların endüstri içindeki özel çıkarlarının düzenleyici süreci tehlikeye atmasıdır<sup>106</sup>. Örneğin, düzenleyici kurumların yetersiz bütçeye sahip olması bu kurumların endüstri içerisindeki gruplara karşı bağımlılığını artırabilir<sup>107</sup>. Düzenleyici süreçteki bu tehlikelerden dolayı BDK'ların endüstri içerisindeki firmalar, müşteriler ve çıkar gruplarından bağımsızlığı sağlanmalıdır.

BDK'ların politik iktidardan bağımsız olması, düzenlenen endüstrilerden bağımsız olmasından biraz daha farklıdır. Çünkü bu kurumlar hükümet ve parlamento gibi devlet aygıtının bir parçasıdır. Eğer düzenleyici kurumların bağımsızlıkları sağlanmazsa, hükümetler bütçelerini kesmek, kurul üyelerini görevden almak gibi çeşitli yollarla bu kurumlar üzerinde etki oluşturabilirler veya hükümet ve parlamento gibi kurumlar BDK'ların aldıkları kararları değiştirebilirler<sup>108</sup>.

BDK'ların mali özerklikleri de bağımsızlıklarını etkilemektedir. Politik iktidarlar bütçeyi BDK'lara karşı bir silah olarak kullanabilirler. Bu nedenle, BDK'lar mali olarak tamamen politik iktidara bağımlı olmamalıdır. Aksi bir durum, BDK'ların bütçe

---

<sup>104</sup> Warrick Smith, "Utility Regulatory: the Independence Debate", *Public Policy for the Private Sector*, Washington, DC: The World Bank Group, Note No. 2, October 1997, s. 1.

<sup>105</sup> Stephane Jacobzone, "Independent Regulatory Authorities in OECD Countries: An Overview", *Designing Independent and Accountable Authorities for High Quality Regulation*, OECD, London, UK, 10-11 January 2005, s. 96.

<sup>106</sup> Katja Sander Johannsen, *Regulatory Independence in Theory and Practise: A survey of Independent Energy Regulators in Eight European Countries*, AKF, Forlaget, February 2003, s. 22.

<sup>107</sup> Ali İhsan Karacan, *Özerk Kurumlar Üzerine Denemeler*, İstanbul, Creative Yayıncılık, 2002, s. 69.

<sup>108</sup> Johannsen, *a.g.e.*, s. 23.

bağımlılığı nedeniyle politik etki altında kalmasına sebep olacak ve bu kurumların bağımsızlıklarına zarar verecektir.

BDK'ların politik iktidardan bağımsızlığının sağlanmasını gerektiren bir diğer neden, politikacıların kısa vadeli çıkarlarının önüne geçmektir. BDK'ların düzenledikleri sektörlerin çoğunun vatandaşlar tarafından kullanılıyor olması nedeniyle politikacılar regülasyonu çıkarları için kullanabilirler. Çünkü burada politikacılar için asıl önemli olan hizmetlerin rekabetçi regülasyon yöntemleriyle gerçekleştirilmesinden ziyade bir sonraki seçimde tekrar iktidara gelme arzusudur<sup>109</sup>. Bu ise düzenleyici taahhüdü aşağı çekecektir.

BDK'ların bağımsızlık statülerinin yapısal ve hukuksal açıdan oldukça önemli sonuçları bulunmaktadır. Bağımsızlık, yapısal açıdan idari teşkilat içerisinde bu kurumların hiyerarşik ve vesayet denetimine tabi olmaması anlamına gelmektedir. Hukuksal açıdan ise, bu kurumların araştırma, inceleme ve soruşturmalarını kamusal yetkilere dayalı olarak yapmalarını ifade etmektedir. Bu ayrıcalıklar, BDK'ların faaliyetlerini yerine getirirken siyasi iktidar, idari bürokrasi ve özel gruptan etkilenmesinin önüne geçmektedir<sup>110</sup>. Bu bağlamda, BDK'ların bağımsızlığını "organik bağımsızlık" ve "işlevsel bağımsızlık" olmak üzere iki boyutta değerlendirmek mümkündür<sup>111</sup>.

#### 4.1.1. Organik Bağımsızlık

Organik bağımsızlık, BDK'ların, diğer kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan kamu görevlilerine göre çok daha fazla güvenceyle donatılmasıdır. BDK'lara tanınan güvenceler, bu kurumların bağımsızlık seviyesini önemli ölçüde etkilemektedir. Bu güvenceler ise, BDK üyelerinin atanma usulünü, görev sürelerini, görevden ayrılmalarını, tekrar atanıp atanmamasını, bütçesini ve personel sistemini kapsamaktadır<sup>112</sup>.

BDK'ların karar organlarının veya üyelerinin atanmasında farklı sistemler mevcuttur. BDK üyelerinin, yasama ve hükümet tarafından müşterek olarak atanması, sadece meclis tarafından atanması, bakanlar kurulu kararı ile atanması, bir veya iki

<sup>109</sup> Çetin, Regülasyon Sürecinin Yeni Aktörleri: Politik İktisat Perspektifinden Bağımsız Düzenleyici Kurumlar, *a.g.m.*, s. 13.

<sup>110</sup> Müslüm Akıncı, *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, İstanbul, Beta Yayınları, 1999, ss. 101-103.

<sup>111</sup> Mehmet Zahid Sobacı, "Türk İdari Teşkilatındaki Adalar: Bağımsız İdari Otoriteler", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 55, S. 2, 2006, s. 164.

<sup>112</sup> Sobacı, *a.g.m.*, s. 165.

bakan tarafından atanması gibi atama usulleri bulunmaktadır. BDK üyelerinin atanma usulüne göre bu kurumların bağımsızlık seviyeleri değişiklik göstermektedir. Örneğin, BDK üyelerinin yasama ve hükümet tarafından müşterek olarak atanması bağımsızlık seviyesini artırırken, bir veya iki bakan tarafından atanması bağımsızlık seviyelerini aşağı çekecektir. Dolayısıyla, BDK'ların bağımsızlık nitelendirmesine uygun olacak atanma usulünün tercih edilmesi gerekmektedir.

BDK üyelerinin bağımsızlığında, görev süreleri, görevden ayrılmaları ve tekrar göreve gelip gelmemeleri belirleyici unsurlardandır. Bu kurumların bağımsızlığının sağlanabilmesi için BDK üyelerinin görev süresini uzun tutmak, yeniden seçilme olanağı tanımamak ve görev süreleri dolmadan görevden alınmalarını sıkı koşullara bağlamak gerekmektedir<sup>113</sup>.

Bu doğrultuda, BDK üyelerinin görev süresi ne kadar uzun tutulursa (4 yıl, 5 yıl, 6 yıl, 8 yıl ve üzeri gibi) bağımsızlık seviyeleri de o kadar yüksek olacaktır. Çünkü görev sürelerinin uzun olması BDK üyelerinin siyasi iktidara bağımlılığını azaltmaktadır. Bunun yanında, BDK üyelerinin görev süreleri dolmadan kanunda belirtilen haller dışında (hastalık nedeniyle iş görememe, mahkumiyet vb.) görevden alınamamaları da bu kurumların bağımsızlığını olumlu etkileyen önemli bir unsurdur.

Diğer bir belirleyici unsur BDK üyelerinin görev süreleri dolduğunda yeniden göreve gelememeleridir. Bu uygulama ile BDK üyelerinin tekrar göreve gelme beklentisiyle tarafsızlıklarını siyasi iktidar lehine bozmalarının önüne geçilmek istenmektedir<sup>114</sup>. Yeniden görevlendirilme gibi bir seçenek, bu kurumların tarafsızlıklarına zarar verebileceği için BDK'ların bağımsızlığına gölge düşürecektir.

BDK'ların bağımsızlığı konusunda bu kurumların gelir kaynakları ve bütçeleri de önemli bir faktördür. Burada bağımsızlık için temel belirleyici BDK bütçelerinin hangi kaynaklardan oluştuğudur. Bu kurumların bütçeleri, sadece merkezi hükümetten aktarılan gelirler, hem merkezi hükümetten aktarılan hem de hükümet dışı kaynaklardan elde edilen gelirler veya sadece hükümet dışı kaynaklardan elde edilen gelirlerden oluşabilmektedir. BDK bütçelerinde hükümetten aktarılan gelirlerin payları arttıkça bu kurumların bağımsızlığı zarar görecektir. Dolayısıyla, BDK'ların finansal bağımsızlığının sağlanması gerekmektedir. Nitekim, BDK'ların merkezi hükümetin sağladığı bütçe dışında gelir kaynakları da bulunmaktadır. BDK'ların kamu fonlarının yanında, düzenlenen sektörlerden aldıkları harçlar, lisans ücretleri, düzenlenen mal

<sup>113</sup> Bekir Parlak ve Mehmet Zahid Sobacı, *Ulusal ve Küresel Perspektifte Kamu Yönetimi: Teori ve Pratik*, 4. B., Bursa, MKM Yayınları, 2012, s. 268.

<sup>114</sup> Ulusoy, a.g.e., s. 16.

veya hizmetin tüketimine uygulanan tarifeler sonucunda elde edilen gelirleri vardır<sup>115</sup>. Bu gelirler ile merkezi bütçeden ayrı bütçe oluşturabilen BDK'ların bağımsızlığı sağlanabilecektir.

#### 4.1.2. İşlevsel Bağımsızlık

BDK'lar, geleneksel bürokratik yapılanmaların tabi oldukları hiyerarşik ve vesayet denetiminin kapsamı dışında yer almaktadırlar. BDK'ların bu özelliği işlevsel bağımsızlıklarını ortaya çıkarmaktadır<sup>116</sup>.

İşlevsel bağımsızlık, BDK'ların işlem ve eylemleri üzerinde yürütme organına dâhil birimlerin bu eylem ve işlemlerin geçersizliği sonucunu doğuran, işlemi onaya tabi tutma, işlemin yürürlüğünü engelleme veya geciktirme gibi hiçbir doğrudan yetkiye sahip olmaması, hiçbir kurum, kuruluş ve merciin bu işlemlerin değiştirilmesi ve yürürlüğe sokulmaması yönünde emir ve talimat verememesi anlamına gelmektedir<sup>117</sup>.

BDK'ların organik bağımsızlık ve işlevsel bağımsızlık özellikleri daha önce de ifade edildiği gibi mutlak bir bağımsızlık anlamına gelmemektedir. Bu kurumların bağımsız olmaları yanında aynı zamanda hesap verebilir olmaları da gerekmektedir. Bundan dolayı, bu kurumlar yargısal denetime ve yasama denetimine tabi olmanın yanında harcamaları da devletin denetim organları tarafından denetlenmektedir<sup>118</sup>.

#### 4.2. REGÜLASYON

Ne yediğimiz, nasıl oy kullanacağımız, radyo ve televizyonda ne dinlediğimiz veya izlediğimiz bir şekilde devlet regülasyonu ile şekillenmektedir. Regülasyon, dinamik ve yaygın bir süreçtir ve devlet tarafından gerçekleştirilmektedir. Devletin insan hayatını etkileyen tüm faaliyetleri, genel anlamıyla regülasyon olarak düşünülebilir. Çevre temizliğinden ekonomiye, refahtan eğitim ve sağlığa kadar birçok alanda devlet regülasyonu mevcuttur. Bu nedenle bir toplum içinde yaşayan fertlerin hayatı, devlet tarafından yoğun bir şekilde etkilenmektedir<sup>119</sup>.

---

<sup>115</sup> Jacobzone, *a.g.m.*, s. 96.

<sup>116</sup> Parlak ve Sobacı, *a.g.e.*, s. 270.

<sup>117</sup> Ulusoy, *a.g.e.*, s. 17.

<sup>118</sup> Ulusoy, *a.g.e.*, s. 18.

<sup>119</sup> Joseph P. Tomain and Sidney A. Shapiro, "Analyzing Government Regulation", *Administrative Law Review*, Volume 49, Number 2, 1997, ss. 377-378.

Regülasyon en dar anlamıyla düzenleme olarak ifade edilmektedir. Ancak iktisatçılar ve hukukçular arasında, regülasyon derken bazen düzenleme bazen de düzenleme ve denetleme faaliyeti kastedilmektedir. Uygulamada, regülasyon faaliyetleri yönetme ve yönlendirme işlevlerini de içermektedir<sup>120</sup>. Dolayısıyla, regülasyon kavramı kuralların belirlenmesi ve bu kurallara uyumun sağlanmasının yanı sıra kanunların uygulanmasına ilişkin rehberlik yapılması, yasakların ihlal edilmesi konusundaki şikayetlerin değerlendirilmesi, hem şikayet üzerine hem de düzenleme kurumunun inisiyatifıyla soruşturma yapılması, ciddi ve düzeltilemeyecek nitelikteki zararları engellemek amacıyla geçici tedbirler koyulması, para cezaları verilmesi, verilen bir karara ilişkin bildirimlerin değerlendirilmesi, doküman ve bilgi sağlanması ve kanunun ilgili sektörün regülasyonu konusunda nasıl uygulandığını gösteren bilgi verilmesi faaliyetlerini içermektedir<sup>121</sup>. Bu doğrultuda, regülasyon piyasaların bir üst otorite yoluyla, düzenlenmesi, denetlenmesi, yönetilmesi ve yönlendirilmesi faaliyetleridir<sup>122</sup>.

#### **4.2.1. Regülasyon Türleri**

Regülasyonu, devletin piyasada yaptığı yasal ve iktisadi düzenlemeler olarak tanımladığımızda, karşımıza amacına ve uygulandığı piyasaya göre farklı regülasyon türleri çıkmaktadır<sup>123</sup>. Devlet doğal tekellerin düzenlenmesi, çevre düzenlemeleri, halk sağlığı düzenlemeleri, güvenlik düzenlemeleri, finansal piyasaların düzenlenmesi, üretici ve tüketicilerden kaynaklanan idari harcamaların düzenlenmesi gibi farklı alanlarda düzenleme yapabilmektedir. Bu doğrultuda, Guasch ve Hahn regülasyonu üç farklı sınıfa ayırmıştır. Bunlar, “iktisadi regülasyon”, “sosyal regülasyon” ve “süreç regülasyonu”dur<sup>124</sup>.

##### **4.2.1.1. İktisadi Regülasyon**

En basit ifadesiyle piyasaların etkinliğini sağlamaya ve geliştirmeye yönelik düzenlemelere iktisadi regülasyon denmektedir. İktisadi regülasyon fiyat kontrolleri,

---

<sup>120</sup> Fuat Oğuz, *Devlet ve Piyasa: Regülasyon Ekonomisine Giriş*, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2011, s. 18.

<sup>121</sup> Paul Knight, *Rekabet Kurumu Regülasyon ve Rekabet Sempozyumu*, Ankara, Rekabet Kurumu Yayınları, 15-16 Mart 2001, s. 104.

<sup>122</sup> Oğuz, *a.g.e.*, s. 19.

<sup>123</sup> Sinan Sarısoy, “Düzenleyici Devlet ve Regülasyon Uygulamalarının Etkinliği Üzerine Tartışmalar”, *Maliye Dergisi*, S. 159, Temmuz-Aralık 2010, s. 284.

<sup>124</sup> J. Luis Guasch and Robert W. Hahn, “The Cost and Benefits of Regulation: Some Implications for Developing Countries”, *The World Bank Policy Research Observer*, 1997, s. 2.



ücret kontrolleri (asgari ücret uygulaması gibi), faiz oranının kontrolü, döviz kurunun kontrolü, kira kontrolleri, piyasaya giriş ve çıkışların kontrol edilmesi, kamusal kuruluşlara ve özel kuruluşlara kontroller sağlanması vb. uygulamalarla sağlanmaktadır<sup>125</sup>.

İktisadi regülasyon dört başlık altında incelenebilir. İlk olarak, rekabetin korunması, rekabete aykırı davranışların ve rekabete zarar verebilecek birleşme ve devralmaların kontrolüne yönelik işlemleri kapsamaktadır. İkincisi, piyasaya giriş regülasyonu, piyasaya giriş ve çıkışın denetlenmesidir. Üçüncü olarak, ekonomik parametrelerin regülasyonu, doğal tekel niteliğindeki firmanın pazar gücünü kötüye kullanmasını engellemek amacıyla kamunun uyguladığı kontrol, yöntem ve araçların bütünüdür<sup>126</sup>. Son olarak, teknik regülasyon, sektöre özel uzmanlık gerektiren düzenlemelerdir. Bu düzenlemeye örnek olarak telekomünikasyon sektöründe kullanılacak cihazların tip onayının\* verilmesi gösterilebilir<sup>127</sup>.

#### **4.2.1.2. Sosyal Regülasyon**

Sosyal regülasyonlar, geniş anlamıyla toplumsal hakları korumaya ve refahı artırmaya yönelik regülasyon faaliyetleridir. Sosyal regülasyon, çevre, güvenlik, sağlık ve çalışanların durumu gibi konular üzerine yoğunlaşmaktadır<sup>128</sup>. Sosyal regülasyon, kamu sağlığı, güvenliği, refahı veya iyileşmeyi tehdit eden davranışları sınırlamaktadır. Bu regülasyon türünde asıl amaç sosyal refahı artırmaktır<sup>129</sup>.

İktisadi regülasyonlar, bir endüstrinin, rekabet yapısı, fiyat değişimleri ve giriş engelleri gibi hususlarla ilgilidir. Sosyal regülasyonlar ise doğrudan iktisadi etkileri olmayan düzenlemeleri içermektedir. Örneğin, bir giriş engeli ya da fiyat kontrolü, doğrudan mal ve hizmetin fiyat ve çıktı miktarını etkilerken, çevre kirliliğini azaltmak için gerçekleştirilen düzenlemenin etkileri en azından dolaylı olarak ortaya çıkacaktır<sup>130</sup>.

<sup>125</sup> Ayberk Nuri Berkman, *Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların İktisadi Etkinlikleri*, Adana, Adana Nobel Kitabevi, 2011, s. 7.

<sup>126</sup> Şahin Ardiyok, *Doğal Tekeller ve Düzenleyici Kurumlar Türkiye İçin Düzenleyici Kurum Modeli*, Ankara, Rekabet Kurumu Yayınları, 2002, ss. 26-27.

\* Bilim, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı tarafından tekerlekli araçlar ile bu araçlarda kullanılan bazı aksamaların veya sistemlerin, yönetmelikler ve teknik düzenlemelere göre uygunluğunun onaylanması.

<sup>127</sup> Berkman, a.g.e., s. 12.

<sup>128</sup> Berna Tepe ve Şahin Ardiyok, "Devlete Yeni Rol: Regülasyon", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 37, S. 1, 2004, s. 109.

<sup>129</sup> Sarısoy, a.g.m., s. 285.

<sup>130</sup> Tamer Çetin, "Regülasyonun Etkinlik Analizi ve Regülasyon Türleri", *Çimento İşveren*, C. 23, S. 1, Ocak 2009, ss. 32-33.

#### 4.2.1.3. Süreç Regülasyonu

Süreç regülasyonu, düzenleyici süreçte regülasyona tabi olan tarafların karşılaştıkları bürokratik ve kurumsal uygulamaları ifade eder. Başka bir ifadeyle, kamu ve özel sektör faaliyetinin regülasyonunda, üretici ve tüketiciler tarafından katlanılan bürokratik zorunluluklar ve idari maliyetler anlamına gelir<sup>131</sup>. İşte, bu bürokratik ve kurumsal uygulamaların ne şekilde gerçekleşeceğine ilişkin kurallar bütününe süreç regülasyonu denir. Formlar doldurmak, izin istemek, rapor sunmak, bildirimde bulunmak, kayıt tutmak gibi bürokratik işlemler süreç regülasyonuna örnek olarak gösterilebilir<sup>132</sup>.

#### 4.2.2. Regülasyonun Nedenleri

Devletlerin kamu sahipliği ya da serbest piyasa alternatifi yerine regülasyonu tercih etmesinin iki temel gerekçesi bulunmaktadır<sup>133</sup>.

İlk olarak, regülasyon iktisadi bir araç olarak görülmektedir. Regülasyon, rekabetin saptığı ve piyasanın aksadığı durumlarda, düzenlemeler yoluyla bu aksaklıkların giderilmesinde piyasa sürecine yardımcı olmaktadır<sup>134</sup>. Rekabetten sapma ve piyasa başarısızlıkları ise, doğal tekel, dışsallıklar, kamusal mallar ve asimetric bilgi durumlarında piyasa süreçleri kendi başına bırakıldığında iktisadi etkinliği gerçekleştirilememesi sonucunda ortaya çıkar<sup>135</sup>.

Doğal tekel, endüstri maliyetinin sadece bir firmanın üretim yapması durumunda minimum olması durumunu ifade eder. Eğer birden fazla firma üretim yapacak olursa, her birinin üretim maliyeti, tek firmanın aynı üretimi yaptığı duruma göre daha yüksek olacaktır<sup>136</sup>. Bazı endüstrilerde çıktı miktarının tamamını yalnızca tek firmanın üretmesi daha etkindir. Örneğin, bir yerleşim merkezine bir doğalgaz dağıtım şirketinin, dağıtım boruları ile doğalgaz götürmesi, bu hizmeti iki ya da daha fazla firmanın yapmasından daha az maliyetli olacağından, bu firma doğal tekel olarak adlandırılır<sup>137</sup>. Doğal tekel durumunda maliyet minimize edilse bile, bu maliyet avantajı fiyatlara doğrudan yansımamaktadır. Başka bir deyişle, tekel firma fiyatı maliyetin çok üstünde belirleme eğiliminde olacak ve tüketicilerin aleyhinde hareket edecektir. Böyle durumlarda, doğal

<sup>131</sup> Çetin, "Regülasyonun Etkinlik Analizi ve Regülasyon Türleri", *a.g.m.*, s. 35.

<sup>132</sup> Tepe ve Ardiyok, *a.g.m.*, s. 109.

<sup>133</sup> Oğuz, *a.g.e.*, s. 25.

<sup>134</sup> Çetin, "Regülasyonun Etkinlik Analizi ve Regülasyon Türleri", *a.g.m.*, s. 24.

<sup>135</sup> Tamer Çetin, *Regülasyon ve Rekabet Ekonomisi*, İstanbul, İdeal Kültür Yayıncılık, 2012, ss. 48-49.

<sup>136</sup> Oğuz, *a.g.e.*, s. 77.

<sup>137</sup> Çetin, *a.g.e.*, s. 51.

tekeller ya devlet kontrolünde olacak ya da yoğun olarak düzenleneceklerdir<sup>138</sup>. Burada amaç, ekonomik etkinliği artırmak ve sosyal refahı en yükseğe çıkarmaya çalışmaktır. Ayrıca, regülasyon sadece doğal tekeller için değil, rekabetçi endüstriler için de istenebilmektedir. Bu bağlamda, regülasyon piyasada zaman zaman ortaya çıkan aşırı rekabet, haksız rekabet gibi istikrarsızlıkları azaltmak ve piyasa dengesini sağlamak amacıyla da uygulanabilir<sup>139</sup>.

Dışsallık, bir firmanın bir mal veya hizmet üretiminin veya bir tüketicinin bir mal veya hizmet tüketiminin, o üretim veya tüketim faaliyetiyle diğer bazı firmalar veya tüketiciler üzerindeki olumlu veya olumsuz yan etkilerini ifade etmektedir. Bu yan etkilerin olumsuz olması negatif dışsallık; olumlu olması pozitif dışsallığı ortaya çıkarmaktadır<sup>140</sup>. Bir kağıt fabrikasının üretimi sonucu çevreye zararlı gaz bırakması negatif, yeni teknolojilere ilişkin araştırma geliştirme faaliyeti ise, pozitif dışsallığa örnek olarak verilebilir. Her iki durum da piyasada rekabetçi dengenin sapmasına ve ekonomik etkinsizliğe sebep olur. Bu durumda, devlet dışsallığa neden olan faaliyeti kısıtlar veya destekler, yani regüle eder<sup>141</sup>.

Savunma, güvenlik, adalet, sokak ve caddelerin aydınlatılması, çöplerin toplanması gibi mal veya hizmetler kamusal malları ifade etmektedir. Bu mallar halktan toplanan vergilerle finanse edilmekte ve topluma bedava sunulmaktadır. Ekonomide bedavacılık diye adlandırılan bu durum, kamu mallarının piyasada üretilip fiyatlandırılmasını engeller<sup>142</sup>. Dolayısıyla tüketiciler bu malları herhangi bir bedel ödemediği için kullanma eğilimi içindedirler. Bedavacılık sorunu ve tarafların ne kadar ödemesi gerektiğinin hesaplanmasının zor olması, bu malların serbest piyasa şartlarında üretilmesini imkansız hale getirmektedir. Bu nedenle, devlet regülasyonu bu malların en uygun düzeyde sağlanması ve gerekli ödemelerin yapılabilmesi için gerekli olmaktadır<sup>143</sup>.

Asimetrik bilgi, piyasa aktörlerinin mal veya hizmetin bütün özellikleri hakkında tam bilgiye sahip olmaması durumunda, dolayısıyla bilginin taraflar arasında dengesiz dağıldığı durumlarda ortaya çıkar. Bu durum piyasa aktörleri açısından olumsuzluğa ve piyasa başarısızlığına sebep olur<sup>144</sup>. Örneğin, kusurlu bir mal satan satıcı bunu alıcıdan

---

<sup>138</sup> Oğuz, a.g.e., ss. 79-80.

<sup>139</sup> Oğuz, a.g.e., s. 82.

<sup>140</sup> Tümay Ertek, *Mikroekonomiye Giriş*, 4. B., İstanbul, Beta Yayıncılık, 2012, s. 429.

<sup>141</sup> Çetin, a.g.e., ss. 97-98.

<sup>142</sup> Ertek, a.g.e., s. 427.

<sup>143</sup> Oğuz, a.g.e., s. 90.

<sup>144</sup> Ertek, a.g.e., s. 439.

gizlemek ister. Alışverişe konu olan mallar hakkındaki bilginin, taraflar arasında tam olarak dağılmaması durumunda, gerekli olan bilginin taraflara sağlanması için devlet regülasyonu gerekmektedir<sup>145</sup>.

Devletlerin regülasyonu tercih etmelerindeki ikinci gerekçe, regülasyona tabii tutulan bazı mal ve hizmetlerin stratejik önemi olduğunun kabul edilmesidir. Örneğin, elektrik, serbest piyasa şartlarında arz edilmesi durumunda sosyal ve siyasal sorunlara yol açabilecek olan bir maldır. Hükümetler siyasi ve sosyal nedenlerle elektrik arzının sürekliliğini isterler. Bu yüzden, elektrik ekonomik bir mal olmaktan çıkarak aynı zamanda siyasi bir mal haline gelir<sup>146</sup>. Bu durum devletlerin regülasyonu tercih etmelerinde önemli bir rol oynamaktadır. Devletlerin regülasyonu tercih etmelerinde bahsedilen ekonomik ve siyasi faktörler oldukça önemli bir etkiye sahiptirler. Bu faktörlerin temelinde devletlerin veya hükümetlerin ekonomik etkinliği sağlamak ve sosyal refahı en yükseğe çıkarmaya çalışmaları yatmaktadır.

## 5. BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLARIN YETKİLERİ

BDK'lar, ekonomik etkinliğin sağlanabilmesi ve sosyal refahın maksimize edilmesi için ekonomik, siyasi ve sosyal yönden büyük önem taşıyan ve hassas ve karmaşık bir yapıya sahip olan sektörleri düzenlemeleri nedeniyle geniş yetkilerle donatılmışlardır. Bu görev ve yetkiler, "düzenleme", "gözetim ve denetim", "görüş bildirme (danışmanlık)", "uyuşmazlık çözme" ve "yaptırım uygulama" yetkileri başlıkları altında toplanabilir.

BDK'lar düzenleme yetkilerini düzenleyici işlemler (yönetmelik, genelge, bildiri vb.) ile kural koyma vasıtasıyla yerine getirmektedir<sup>147</sup>. Örneğin, Türkiye'de Kamu İhale Kurumu'nun kamu ihale düzenine ilişkin bütün mevzuatı, standart ihale dokümanlarını ve tip sözleşmelerini hazırlaması, geliştirmesi ve uygulamayı yönlendirmesi gibi veya Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nun elektrik enerjisi ve doğalgaz fiyatlandırmasının esaslarını belirlemesi gibi<sup>148</sup>.

---

<sup>145</sup> Çetin, a.g.e., s. 117.

<sup>146</sup> Oğuz, a.g.e., s. 26.

<sup>147</sup> Turgut Tan, "Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 35, S. 2, Haziran 2002, s. 27.

<sup>148</sup> Eftal Dönmez, "Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler", *Ankara Barosu Dergisi*, S. 2, 2003-2, s. 71.

Gözetim ve denetim yetkisi, BDK'ların sahip oldukları regülasyon yetkilerinin bir uzantısını oluşturmaktadır<sup>149</sup>. BDK'lar, yasalar ve kendi düzenlemeleri ile getirilen kurallara uyulup uyulmadığını izlemek ve gözetmek durumundadır. Bu amaçla gerekli bilgi ve belgeleri ilgili kişi ve kurumlardan istemek, onların bilgilerine başvurmak ve gerektiğinde yerinde incelemeler yapmak yetkileri bu kuruluşlara verilmiştir<sup>150</sup>.

Görüş bildirme yetkisi, BDK'ların kendi alanlarıyla ilgili olarak başka kurumlara, görüş bildirmek suretiyle danışma işlevini yerine getirmesidir. Örneğin; Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Merkez Bankası'nın talebi üzerine para, kredi ve bankacılık politikalarının yürütülmesi ile ilgili olan konularda mütalaa ve bilgi vermektedir<sup>151</sup>.

Uyuşmazlık çözme yetkisi, BDK'ların kendi görev alanlarında ortaya çıkan uyuşmazlıkları çözümede yetkili kılınmalarını ifade etmektedir. Bu kurumların faaliyette buldukları alanın teknik ve karmaşık özellikleri, uzmanlık gerektirmesi, yargı yoluna giderek çözümün uzun zaman alması gibi nedenlerle BDK'lara uyuşmazlık çözme yetkisi tanınmıştır<sup>152</sup>.

Yaptırım uygulama yetkisi, BDK'ların düzenledikleri alanlarda gözetim ve denetim sonucunda düzenlemelere aykırılık tespit etmeleri durumunda ilgili aktörlere müeyyide uygulayabilmesini ifade etmektedir<sup>153</sup>. Bazı BDK'lar para cezaları uygularken, kimi BDK'lar da izin ve lisans iptali, yetki belgesi iptali, geçici veya sürekli faaliyet durdurma gibi yaptırımlar uygulayabilmektedirler.

## 6. BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLARA YÖNELİK ELEŞTİRİLER

BDK'lar düzenledikleri hassas sektörlerde etkinlik sağlayabilmeleri için bağımsızlıkla donatılmıştır. Ancak, BDK'ların bağımsızlığı ve bu niteliğinin ortaya çıkardığı birtakım siyasal ve yönetsel sorunlar eleştiri konusu olmaktadır. BDK'lara yönelik eleştiriler BDK'ların meşruiyeti, hesap verebilirliği ve kuşatılması (regulatory capture) olmak üzere üç başlıkta ele alınabilir.

---

<sup>149</sup> Seçil Şahin, *Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler ve Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu*, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2015, s. 51.

<sup>150</sup> Tan, *a.g.m.*, s. 28.

<sup>151</sup> Turgut Tan, "Bağımsız İdari Otoriteler", *Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları*, Ankara, 2000, s. 11.

<sup>152</sup> Tan, "Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar", *a.g.m.*, s. 31.

<sup>153</sup> Tan, "Bağımsız İdari Otoriteler", *a.g.m.*, s. 11.

## 6.1. BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLARIN MEŞRUIYETİ

Demokratik sistemler, yetki devri zincirinden oluşmaktadır. Bu yetki devri sırasıyla, halktan seçilmiş siyasilere, siyasilerden hükümete, hükümetten bakanlara ve son olarak bürokratlara şeklinde gerçekleşmektedir. Ancak yetki devrinin son bir adımının diğer yetki devirlerinden oldukça farklı olan BDK'lara yetki devri olduğu ifade edilmektedir<sup>154</sup>. BDK'lar yetki devri zincirinde oldukça farklı bir konumda durmaktadırlar. Bu farklılıkları, BDK'ların çoğulcu olmayan kurumlar olmalarından kaynaklanmaktadır.

BDK'lar politikacılardan ve diğer gruplardan bağımsız olarak oluşturulmuşlardır. Bundan dolayı, BDK'lar doğrudan ne seçmenlere ne de seçilmişlere karşı sorumludurlar. Başka bir ifadeyle, BDK'lar seçimler ve politik süreçler aracılığıyla halka ve temsilcilerine doğrudan hesap vermemektedirler. Majone'a göre, BDK'ların bu yönü demokratik değerleri tehdit etmektedir<sup>155</sup>. Bu nedenle, BDK'lar demokratik meşruiyet zeminini kaybetmektedirler.

BDK'ların demokratik meşruiyetten yoksun olması nedeniyle, bu kurumların meşruiyetlerinin alternatif meşruiyet kaynaklarına dayandırılması gerekmektedir. Böylece, BDK'ların meşruiyet sorunu hafifletilebilecektir<sup>156</sup>. Alternatif meşruiyet kaynaklarını, çıktı odaklı meşruiyet (output-oriented legitimacy) ve usul meşruiyeti (procedural legitimacy) oluşturmaktadır<sup>157</sup>.

Çıktı odaklı meşruiyetin temelinde düzenleyici çıktıların kalitesi yatmaktadır. Diğer ifadeyle, çıktı odaklı meşruiyet BDK'ların verimliliğine dayanmaktadır. Burada temel çıkış noktası, BDK'ların düzenledikleri alanlarda yeterli bilgiye sahip uzman kuruluşlar olduğudur. Dolayısıyla, BDK'lar siyasilere ve bürokratlara göre daha kaliteli düzenleyici çıktı sağlayabileceklerdir<sup>158</sup>.

Bir diğer alternatif meşruiyet kaynağı usul meşruiyetidir. Usul meşruiyetinin temelinde BDK'ların hesap verebilirliğinin sağlanması yatmaktadır. Majone'a göre usul meşruiyeti kavramını şu unsurlar oluşturmaktadır<sup>159</sup>: a) BDK'lar, yetki ve amaçlarını

<sup>154</sup> Fabrizio Gilardi, "Principal-Agent Models Go to Europe: Independent Regulatory Agencies as Ultimate Step of Delegation", *a.g.m.*, s. 3.

<sup>155</sup> Majone, *The Regulatory State and its Legitimacy Problem*, *a.g.m.*, ss. 9-10.

<sup>156</sup> H. Kutay Kesim, "Avrupa Birliği'nde Meşruiyet Sorununun Çözümüne İlişkin Bir Model Önerisi: Usul Meşruiyeti", *Çağdaş Kamu Yönetimi II*, (ed.) Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür, Ankara, Nobel Yayınları, 2004, s. 75.

<sup>157</sup> Martino Maggetti, "Legitimacy and Accountability of Independent Regulatory Agencies: A Critical Review", *Living Reviews in Democracy*, Center for Comparative and International Studies, ETC Zurich and University of Zurich, 2010, s. 3.

<sup>158</sup> Magnetti, *a.g.m.*, s. 3.

<sup>159</sup> Giandomenico Majone, "Regulatory Legitimacy", *Regulating Europe*, (ed.) Giandomenico Majone, London, Routledge Publisher, 1996, s. 291.

belirleyen demokratik yasalara uygun olarak kurulmalıdırlar, b) BDK'ların üyeleri seçilmiş siyasiler tarafından görevlendirilmelidir, c) BDK'ların kararları, genellikle halkın katılımını da gerektiren resmi kurallara dayanmalıdır, d) BDK'ların kararları gerekçelendirilmeli ve yargı denetimine açık olmalıdır. Böylece, çıktı odaklı meşruiyet ve usul meşruiyeti ile demokratik meşruiyetten yoksun BDK'ların meşruiyet sorunu hafifletilebilecektir.

## 6.2. BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLARIN HESAP VEREBİLİRLİKLERİ

BDK'lara yöneltilen temel eleştirilerden biri hesap verebilirliklerindeki yetersizliktir<sup>160</sup>. BDK'lar demokratik ve parlamenter kontrolün dışında yer almaktadır. Bu nedenle, BDK'lara düzenleyici gücün devredilmesi demokratik hasara sebebiyet vermektedir<sup>161</sup>. Bu durumda, BDK'ların hem bağımsızlığını hem de demokratik hesap verebilirliklerini sağlayacak bir sistem tesis etmek önemli bir tartışma konusu olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu bağlamda, BDK'ların bağımsızlıklarının sınırları ve hesap verebilirliklerinin kapsamı sorunu ön plana çıkmaktadır. BDK'lara kısıtlı bir bağımsızlık verilmesi bu kurumların doğası ve avantajlarını zayıflatırken, geniş bir bağımsızlık verilmesi ise hesap verebilirliklerine zarar vermektedir<sup>162</sup>. BDK'lar hem bağımsız hem de hesap verebilir olmak zorundadırlar, ancak bu durum ikileme sebep olmaktadır. Bu yüzden, BDK'ların düzenleyici süreç için gerekli bağımsızlıkları sağlanırken, yetki devri sonucunda ortaya çıkan demokratik hasarın azaltılabilmesi için politik asillerin bazı kontrol ve denetim mekanizmaları kullanarak bu kurumların hesap verebilirliklerini sağlaması gerekmektedir<sup>163</sup>.

Hesap verebilirliğin temelinde asil-vekil ilişkileri yatmaktadır. Ancak asil-vekil ilişkilerinin temel problemlerinden biri vekilin kendi çıkarları doğrultusunda hareket edebilmesidir. Bu yüzden, vekillerin asillerin çıkarlarını gözetmesinin sağlanması adına aldıkları kararlardan ve uyguladıkları işlemlerden dolayı hesap vermeleri gerekmektedir. Bu perspektifte, hesap verebilirlik bir kişinin aldığı kararlar veya yerine

---

<sup>160</sup> Ünal Zenginobuz, "Political Economy of Independent Regulatory Authorities: Some Observations on the Case of Turkey", *Paper for presentation at Working Group on Political Economy Seminar Series*, Bogaziçi University, December 27, 2002, s. 8.

<sup>161</sup> Çetin vd., *a.g.m.*, s. 608.

<sup>162</sup> Zenginobuz, "Political Economy of Independent Regulatory Authorities: Some Observations on the Case of Turkey", *a.g.m.*, s. 8.

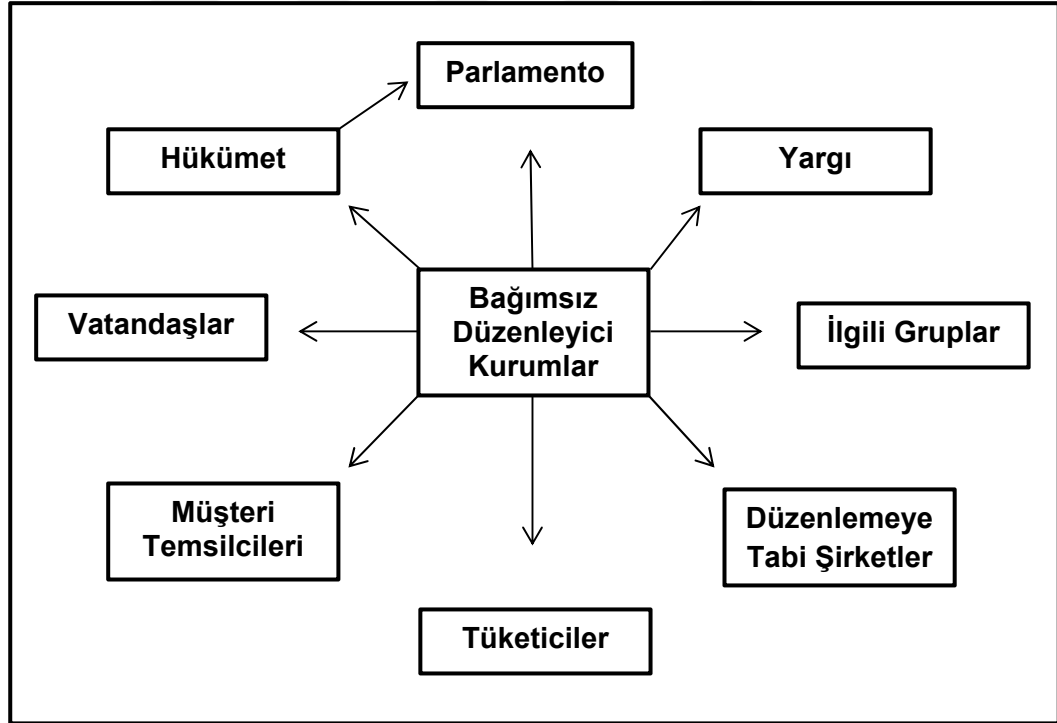
<sup>163</sup> Çetin vd., *a.g.m.*, s. 608.

getirdiği işlemlerden dolayı kendi dışındaki başka bir kişiye açıklama yapması anlamına gelmektedir<sup>164</sup>.

Yetki devredilen olarak BDK'lar da düzenleyici süreçteki eylem ve işlemlerinden dolayı hesap vermek zorundadırlar. Düzenleyici kurumların bağımsız olmaları hesap verme sorumluluğundan muaf oldukları anlamına gelmemektedir<sup>165</sup>. Ancak, BDK'lar bağımsızlık ile donatılmış olmaları nedeniyle geleneksel bürokrasilere göre daha farklı ve daha hassas bir konumdadırlar. Bu bağlamda, BDK'ların hesap verebilirliği üzerine daha titizlikle düşünmek gerekmektedir.

Öncelikle, BDK'ların kime hesap vereceklerinin kapsamı iyi belirlenmelidir. Scott, BDK'ların hesap vermeleri gereken kişi veya grupları üç sınıfa ayırmaktadır. Bunlar, yukarı doğru hesap verebilirlik, yatay hesap verebilirlik ve aşağı doğru hesap verebilirliktir<sup>166</sup>. Lordlar Kamarası (House of Lords) tarafından hazırlanan 360 derece hesap verebilirlik tablosu, Scott'ın sınıflandırmasını yansıtmaktadır.

**Şekil 1:** Bağımsız Düzenleyici Kurumların Çoklu Hesap Verebilirliği



**Kaynak:** House of Lords, *The Regulatory State: Ensuring its Accountability*, 6th Report, Select Committee on Constitution, 2004, s. 20.

<sup>164</sup> John Tippett and Ron Kluvers, "Accountability and Information in Local Governments", *World Journal of Management*, Volume 2, Number 3, 2010, s. 22.

<sup>165</sup> Rui Nunes, Sofia B. Nunes ve Guilhermina Rego, "A New Governance Model for Independent Regulatory Agencies", *Theoretical Economic Letters*, Volume 5, Number 1, 2015, s. 11.

<sup>166</sup> Colin Scott, "Accountability in the Regulatory State", *Journal of Law and Society*, Volume 27, Number 1, 2000, s. 42.



Yukarı doğru hesap verebilirlik, BDK'ların yasama, yürütme ve yargı erklerine karşı hesap verme sorumluluğunu yansıtmaktadır. Yatay hesap verebilirlik, bağımsız denetçileri veya temyiz kurullarını, denetim ofislerini, ombudsman vb. kurumları ifade etmektedir. Aşağı doğru hesap verebilirlik ise, düzenlenen şirketlere ve doğrudan vatandaşlara veya parlamentodaki seçilmiş temsilcileri aracılığıyla vatandaşlara hesap verme sorumluluğudur<sup>167</sup>.

BDK'ların hesap verebilirliğin sağlanmasındaki diğer önemli husus, nasıl hesap vermeleri gerektiğidir. Bu noktada devreye çeşitli hesap verebilirlik mekanizmaları girmektedir. BDK'ların hesap verebilirliğinin sağlanabilmesindeki ilk gereksinim, devredilen yetkinin sınırlarının, amaçlarının, bu kurumların düzenleyici süreçteki rollerinin, sorumluluklarının ve karar verme süreçlerinin hukuk temelinde açıkça belirlenmesidir<sup>168</sup>. Oluşturulacak bu çerçeve kanuni prosedürler (due process) olarak ifade edilen idare hukuku kapsamında sağlanabilir. Böylece, düzenleyici politikalarla uyumlu olmayan davranışlar idari yasal mevzuatla engellenerek BDK'ların hesap verebilirlikleri sağlanabilecektir<sup>169</sup>.

BDK'ların hesap verebilirliğinin sağlanmasındaki bir diğer mekanizma şeffaflıktır. Şeffaflık, hesap verebilirliğin temelini oluşturmaktadır. Çünkü şeffaflık sağlanmadan diğer denetim mekanizmalarının kullanılması durumunda BDK'ların tam olarak hesap verebilir olmaları sağlanamayacaktır<sup>170</sup>. Şeffaflık, karar verme süreçleriyle ilgili bilgilerin paylaşılması olarak tanımlanabilir<sup>171</sup>. Düzenleyici şeffaflık, düzenleyici bir amaç doğrultusunda gerçekleştirilen regülasyonlarla ilgili bilgilerin, özel veya kamu kurumları tarafından kamuoyuna duyurulmasıdır<sup>172</sup>.

Eijffinger and Geraats, bağımsız merkez bankaları için kapsamlı ve çeşitli boyutları içeren bir şeffaflık tanımlaması oluşturmuştur. Bu şeffaflık tanımlaması düzenleyici süreçler için de kullanılabilir<sup>173</sup>:

- Politik şeffaflık, düzenleyici süreçteki politik amaçların açıklığını,

<sup>167</sup> Gül Sosay, "Delegation and Accountability: Independent Regulatory Agencies in Turkey", *Turkish Studies*, Volume 10, Issue 3, 2009, ss. 344-345.

<sup>168</sup> Sosay, *a.g.m.*, s. 346.

<sup>169</sup> Çetin, Regülasyon Sürecinin Yeni Aktörleri: Politik İktisat Perspektifinden Bağımsız Düzenleyici Kurumlar, *a.g.m.*, s. 17.

<sup>170</sup> Gül Sosay and Ünal Zenginobuz, "Independence and Accountability of Regulatory Agencies in Turkey", *Paper prepared for presentation at the ECPR Conference on Regulatory Governance*, University of Bath, Bath, UK, 7-8 September 2006, s. 14.

<sup>171</sup> Sylvester Eijffinger and Petra Geraats, "How Transparent Are Central Banks", *European Journal of Political Economy*, Volume 22, Issue 1, 2005, s. 3.

<sup>172</sup> David Weil, Archon Fung, Mary Graham, Elena Fagotto, "The Effectiveness of Regulatory Disclosure Policies", *Journal of Policy Analysis and Management*, Volume 25, Number 1, 2006, s. 155.

<sup>173</sup> Eijffinger and Geraats, *a.g.m.*, s. 3.

- Finansal şeffaflık, düzenleyici süreç içerisinde ortaya çıkan maliyetler, düzenleyici kurumların bütçeleri vb. finansal faaliyetlerin açıklığını,
- Prosedürel şeffaflık, düzenleyici süreçteki kararların nasıl alındığının açıklığını,
- Politika şeffaflığı, kararların açıklanması ve duyurulmasını,
- İşlemsel şeffaflık ise, düzenleyici süreçte alınan kararların uygulama aşamasının açıklığını ifade etmektedir.

Şeffaflığın sağlanabilmesi, düzenleyici sürece ilişkin bilgilerin kamuoyu ile paylaşılmasıyla mümkündür. Bu ise, düzenli olarak yıllık raporların ve mali çizelgelerin, bildiri kitaplarının, toplantı tutanaklarının yayınlanması, ilgili kişiler tarafından sorulan sorulara cevap verilmesi vb. yöntemler ile sağlanabilecektir<sup>174</sup>.

Bir başka hesap verme mekanizması finansal denetimdir. Düzenleyici kurumlardan idari maliyetleri minimuma indirmeleri ve kaynaklarını israf etmemeleri beklenmektedir. Bu amaç doğrultusunda kurumların kendi bütçeleri ile faaliyet göstermeleri ve kaynaklarını belirlenen hedefler doğrultusunda kullanmaları için hesap denetleme yöntemleri kullanılmaktadır<sup>175</sup>.

Diğer bir hesap verme mekanizması ise, yargı denetimidir. Yargı denetimi, düzenleyici süreç içerisinde kurumlar tarafından alınan kararların mahkemeler veya temyiz makamları tarafından sürekli olarak denetim altında tutulmasıdır. Böylece, alınan yanlış kararlar veya uygulamalar düzeltilebilecek ve BDK'ların hesap verebilir olmaları sağlanabilecektir<sup>176</sup>. Düzenleyici süreçte kanuni prosedürlerin belirlenmesi, finansal ve yargısal denetimin gerçekleştirilmesi ve şeffaflığın sağlanması BDK'ların hesap verebilir olmalarına büyük ölçüde katkı verecektir.

### 6.3. BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLARIN KUŞATILMASI

BDK'lar hakkında sorun olarak nitelendirilen bir başka konu da bu kurumların özel çıkar grupları tarafından kuşatılması (regulatory capture) ihtimalidir. BDK'ların kuşatılması, düzenleyici karar alma süreçlerinde bu kurumların özel çıkar grupları tarafından kendi çıkarları lehine çeşitli yöntemlerle (rüşvet, iş imkânı, kişisel ilişkiler vb.) etki altına alınmasıdır. Örneğin, düzenlenen sektörde fiyat düzenlemesi uygulaması

<sup>174</sup> Sosay and Zenginobuz, *a.g.m.*, s. 14.

<sup>175</sup> Çetin, *Regülasyon Sürecinin Yeni Aktörleri: Politik İktisat Perspektifinden Bağımsız Düzenleyici Kurumlar*, *a.g.m.*, s. 16.

<sup>176</sup> Sosay and Zenginobuz, *a.g.m.*, s. 17.

varken, çıkar grupları daha fazla kar elde etmek amacıyla düzenleyici kurumu fiyat düzenlemelerinin kaldırılması yönünde etki altına alabilirler<sup>177</sup>.

Çıkar gruplarının aynı alanda yetkili farklı kamu kurumlarının kararlarını aynı zamanda ve doğrultuda etkilemeleri oldukça zor olacaktır. Ancak, bu durum BDK'lar söz konusu olduğunda farklılaşmaktadır. Çünkü BDK'lar ilgili oldukları sektörlerin düzenlenmesinden, denetiminden ve gözetiminden sorumlu yegâne otoritedir. Bu nedenle, bu kurumlar karar alma süreçlerinde özel çıkar grupları karşısında açık hedef haline gelmektedir. BDK'ların, aynı alanda farklı yetkilere sahip kurumlara nazaran etkilenmesi, dolayısıyla çıkar grupları tarafından kuşatılması daha kolay olacaktır<sup>178</sup>.

BDK'lar ekonomik etkinliği sağlamaları ve sosyal refahı artırmaları amacıyla kurulmuşlardır. Ancak, BDK'ların çıkar grupları tarafından etki altına alınması bu amaçlarına darbe vuracaktır. Bir başka ifadeyle, bu kurumların düzenleyici performansını olumsuz yönde etkileyecektir. Bu nedenle, BDK'lar üzerindeki etkinin azaltılabilmesi için düzenleyici karar alma süreçlerinin kanunlar ile ayrıntılı bir şekilde düzenlenmesi ve bu kurumların düzenleyici sürecin her aşamasında şeffaflık ve hesap verebilirliğinin sağlanması gerekmektedir.

---

<sup>177</sup> Berkman, *a.g.e.*, s. 24.

<sup>178</sup> Emek ve Acar, *a.g.m.*, ss. 110-111.

## 2. BÖLÜM

### TÜRKİYE'DE BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLAR

#### 1. TÜRKİYE'DE BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLARIN GELİŞİM SÜRECİ

Geçtiğimiz otuz yılda dünya ülkeleri müdahaleci devletten düzenleyici devlet ve kurumlarına geçişi tecrübe etmişlerdir. Bu geçiş iki temel bileşeni içermektedir: Kamu işletmelerinde yapısal reform ve BDK'ların kurulması. Yapısal reform, özelleştirme ve deregülasyonu ifade etmektedir. Özelleştirme ve deregülasyon süreçlerinde, telekomünikasyon, ulaşım ve enerji gibi doğal tekel niteliğindeki kamu işletmeleri yeniden yapılandırılmıştır<sup>1</sup>.

Türkiye de 1980 sonrasında bu süreçlere dahil olan ülkelerden biridir. Ancak çoğu gelişmiş ülkenin aksine, Türkiye kamu işletmelerindeki yapısal ve düzenleyici reformları 2000'li yıllarda gerçekleştirebilmiştir. Bu nedenle, Türkiye düzenleyici reformların gerçekleştirilmesinde geç kalmış bir ülke olarak değerlendirilebilir. Bu geç kalış, siyasal ve yasal çevreden kaynaklanmıştır<sup>2</sup>.

Türkiye'de 1980 öncesinde ekonomide devletçi politikalar izlenmiştir. Devlet ekonomide planlamacı, üretici ve korumacı bir rol üstlenmiştir. 1980 öncesi ekonomideki temel paradigma ithal ikameci politikalar uygulayarak, ülke içerisinde mal ve hizmetlerin üretilmesi için ulusal sermayenin büyümesini sağlamak olmuştur. Bu amaçla devlet, ithal girdiler için ticari sınırlamalar koymuştur<sup>3</sup>.

Ancak 1980'li yıllara doğru, uygulanan politikalar Türkiye ekonomisini oldukça zorlamaya başlamıştır. İthal ikameci politikalar, bu politikanın sonucu olarak ortaya çıkan döviz bağımlılığı, aşırı bütçe açıkları, 1970'lerin sonlarında yaşanan uluslararası petrol krizi ve bunların yanında devlet ile çeşitli sosyal gruplar arasındaki gerilim, ekonomik ve siyasal krizlerle sonuçlanmıştır<sup>4</sup>. 1970'lerin ikinci yarısında yaşanan siyasal ve ekonomik karmaşadan sonra, Türkiye 1980 yılında ülkenin devletçi

---

<sup>1</sup> Tamer Çetin, "Structural and Regulatory Reform in Turkey: Lessons from Public Utilities", *Utilities Policy*, Volume 31, 2014, s. 94.

<sup>2</sup> Çetin, "Structural and Regulatory Reform in Turkey: Lessons from Public Utilities", *a.g.m.*, s. 94.

<sup>3</sup> Sönmez, *a.g.e.*, s. 145.

<sup>4</sup> Ümit Sönmez, "The Political Economy of Market and Regulatory Reforms in Turkey: The Logic and Unintended Consequences of Ad-hoc Strategies", *New Political Economy*, Volume 16, Issue 1, 2011, s. 106.

geçmişinden temel bir kopuşu temsil eden piyasa odaklı reformları gerçekleştirmeye başlamıştır<sup>5</sup>.

Türkiye ekonomisini dönüştüren reformlar 24 Ocak 1980 kararlarıyla başlatılmıştır. 24 Ocak kararları ile Türkiye iç piyasalarda rekabeti sağlamak ve Türkiye ekonomisini ithal ikameci ekonomiden ihracata yönelik ekonomiye dönüştürmek için liberalizasyon ve deregülasyon hareketlerine girişmiştir<sup>6</sup>. Bu doğrultuda, ihracat serbestleştirilmiş, ithalatın desteklenmesi yoluyla ithal ikameci politikalar terk edilmiştir. Devletin ekonomi içerisindeki payını azaltmak amacıyla kamu teşebbüsleri özelleştirilmiş ve finansal piyasalarda liberalizasyon gerçekleştirilmiştir<sup>7</sup>. Burada amaç, piyasa odaklı reformları gerçekleştirerek düzenleyici devlet ve BDK'lara geçişi sağlamak olmuştur.

Ancak 1980 reformları Türkiye'nin geleneksel ve devletçi yapısında gerekli değişimi sağlayamamıştır. Bu başarısızlık siyasal ve ekonomik nedenlerden kaynaklanmıştır. İlk olarak, reformları gerçekleştiren siyasal iktidar reformlara karşı olan geleneksel bürokrasi ve yargı kurumlarının direnciyle karşılaşmıştır. Örneğin, Anayasa Mahkemesi ve Yargıtay özelleştirmelere karşı çıkmışlardır. İkinci olarak, 1990'lı yıllardaki koalisyon hükümetlerinin oluşturduğu siyasal yapı reformların başarısızlığında büyük bir rol oynamıştır<sup>8</sup>. Üçüncü olarak, kamu teşebbüslerinin özelleştirilmesi 1986'da başlatılmış, ancak 2000'li yıllara kadar bu konuda mesafe katedilememiştir. Bu yüzden, Türkiye'nin özelleştirme tecrübesi vasat olarak tanımlanmıştır. Örneğin, telekomünikasyon ve elektrik gibi sektörlerdeki büyük kamu teşebbüslerinin özelleştirilmesi tam anlamıyla gerçekleştirilememiştir. Bu nedenlerle, özelleştirme sonrasında rekabete dayalı ortamın sağlanması için gerekli olan düzenleyici çerçeve oluşturulamamıştır. Liberalizasyon ve özelleştirme için uygun bir düzenleyici çerçeve oluşturulmasının önemi 1990'lı yılların sonlarına doğru anlaşılmıştır<sup>9</sup>.

1990'lı yıllardaki ekonomik ve siyasi istikrarsızlıklar ekonomik krizlerle sonuçlanmaya başlamıştır. 1997 yılında bankacılık sektöründeki kötü yönetim sonucunda kriz meydana gelmiştir. Uluslararası Para Fonu (International Monetary Fund-IMF) ve Dünya Bankası (DB), Türkiye'ye verecekleri kredilerin önkoşulu olarak

<sup>5</sup> Ünal Zenginobuz, "On Regulatory Agencies in Turkey and Their Independence", *Turkish Studies*, Volume 9, Issue 3, 2008, s. 476.

<sup>6</sup> Çetin, "Structural and Regulatory Reform in Turkey: Lessons from Public Utilities", *a.g.m.*, s. 94.

<sup>7</sup> Gül Sosay and Ünal Zenginobuz, "Independent Regulatory Agencies in Emerging Economies", *Paper prepared for presentation at the 2005 Annual Conference of the European Consortium for Political Research*, Budapest, Hungary, 2005, s. 21.

<sup>8</sup> Çetin, "Structural and Regulatory Reform in Turkey: Lessons from Public Utilities", *a.g.m.*, s. 94.

<sup>9</sup> Sosay and Zenginobuz, "Independent Regulatory Agencies in Emerging Economies", *a.g.m.*, s. 22.

bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılmasını istemişlerdir. Bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılması ve düzenleyici çerçevenin oluşturulması 1999 yılında başlamıştır. Yeni bir bankacılık yasası ile bankacılık sektörünün düzenlenmesi ve denetlenmesi için bir BDK olan Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) oluşturulmuştur<sup>10</sup>.

Bankacılık sektöründe BDK kurulması diğer birçok ağ ve altyapı sektörlerinde yoğun bir şekilde BDK kurulmasını beraberinde getirmiştir. 2000 yılında Telekomünikasyon sektörü için yasa çıkarılarak, bu sektörün düzenlenmesi ve denetlenmesi için Telekomünikasyon Kurumu oluşturulmuştur. 2009 yılında bu kurumun ismi Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (BTK) olarak değiştirilmiştir. 2001 yılında elektrik ve doğal gaz sektörlerinin liberalizasyonu için iki farklı yasa çıkarılmış ve her iki sektörü düzenlemek ve denetlemek için Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) kurulmuştur. 2001 yılında tütün sektörünün düzenlenmesi ve denetlenmesi için Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu kurulmuştur. 2008 yılında bu kurumun adı Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu (TAPDK) olarak değiştirilmiştir. 2002 yılında kamu ihalelerinin düzenlenmesi ve denetlenmesi için Kamu İhale Kurumu (KİK) oluşturulmuştur<sup>11</sup>. Bu BDK'lara 2011 yılında Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu (KGK), 2016 yılında Kişisel Verileri Koruma Kurumu (KVKK) eklenmiştir.

Türkiye'deki çoğu BDK'nın kurulması 1990'ların sonlarında başlamış olmasına rağmen, Türkiye'de ilk BDK'nın kuruluşu 1980'li yıllara dayanmaktadır. Türkiye'de ilk BDK 1981 yılında sermaye piyasalarını geliştirmek, düzenlemek ve denetlemek için kurulan Sermaye Piyasası Kurulu'dur (SPK). Ancak, bu kurum etkin olamamıştır. Bu kurumun etkin olamamasının sebebi, Türkiye'nin 1980'ler boyunca etkili bir düzenleyici çerçeve kurmak için gerekli çabayı sarf etmemesidir. Daha sonra, 1993 yılında devletin radyo ve televizyon yayıncılığı alanındaki tekeli sonlandırılmış ve özel girişimcilerin önü açılmıştır. Bunun üzerine bu alanı düzenlemek ve denetlemek için 1994 yılında Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK) oluşturulmuştur. Aynı yıl içerisinde Türkiye Rekabet Yasası çıkartılmış ve bu yasanın uygulanmasını sağlamak için Rekabet Kurumu (RK) kurulmuştur<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Sosay and Zenginobuz, "Independent Regulatory Agencies in Emerging Economies", *a.g.m.*, s. 23.

<sup>11</sup> Sosay and Zenginobuz, "Independent Regulatory Agencies in Emerging Economies", *a.g.m.*, s. 24.

<sup>12</sup> Zenginobuz, "On Regulatory Agencies in Turkey and Their Independence", *a.g.m.*, ss. 476-478.

## 2. TÜRKİYE'DE BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLARA YETKİ DEVRİNİN BELİRLEYİCİLERİ

Türkiye'de BDK'lara yetki devredilmesinin çeşitli nedenleri bulunmaktadır. Bu nedenlerin başında uluslararası örgütlerin etkisi yer almaktadır. IMF ve DB gibi uluslararası örgütler ve Avrupa Birliği (AB) çoğu gelişmekte olan ülkede BDK'ların kurulmasında önemli bir rol oynamıştır. Türkiye de bu ülkelerden biridir. Türkiye'de 2000'li yılların başına kadar düzenleyici reformlar için gerekli olan iç destek sağlanamamış ve bu reformlara ilişkin siyasal taahhütler oldukça zayıf kalmıştır. Çünkü, siyasiler karar alma güçlerini kontrolleri altında olmayacak bu kurumlara devretme konusunda oldukça isteksiz davranmışlardır. Bu yüzden, düzenleme için çoğu talep IMF, DB ve AB gibi uluslararası ve uluslar üstü kurumlardan gelmiştir. Bu kuruluşlar Türkiye'de düzenleyici reformların başlatılmasında temel aktörler olmuşlardır<sup>13</sup>.

AB, RK'nın kurulmasında öncü aktör olmuştur. Çünkü, Türkiye'nin AB ile Gümrük Birliği anlaşmasını imzalamasının şartlarından biri, Rekabet Kanun'un oluşturulması ve RK'nın kurulmasıdır. Bu doğrultuda, Türkiye Rekabet Kanunu'nu çıkartarak, RK'yı kurmuştur. Aynı şekilde, 1999 sonrasında Türkiye'de birçok BDK'nın kurulmasında IMF ve DB etkin bir rol oynamıştır. Türkiye, IMF ile 1999 yılında imzaladığı Standby Anlaşmasının bir şartı olarak BDDK'yı kurmuştur. 2002 yılında KİK'in kurulmasında IMF'nin büyük bir etkisi olmuştur. KİK de IMF ile imzalanan Standby Anlaşması çerçevesinde oluşturulmuştur. DB, Türkiye ile imzaladığı kredi anlaşmaları çerçevesinde özelleştirmelerin yapılmasını ve özellikle de telekomünikasyon ve enerji gibi alt yapı sektörlerinin düzenlenmesini istemiştir. DB, bu alanlarda BDK kurulmasında önemli bir etkiye sahip olmuştur<sup>14</sup>.

Uluslararası örgütler, Türkiye'de BDK'lara yetki devrinde büyük etkilere sahip olmakla birlikte, Türkiye'de BDK'lara yetki devrinde tek etken uluslararası örgütlerin talep ve telkinleri değildir. Türkiye'nin kendi iç siyasi ve ekonomik yapısından kaynaklanan problemler ve bunlara çözüm arayışları da BDK'lara yetki devredilmesinde belirleyici rol oynamıştır. Bunlar, siyasi yapıdaki karmaşanın sebep olduğu politik belirsizlikler, piyasalarda güvenilir düzenleyici taahhüde olan ihtiyaç,

<sup>13</sup> Işık Özel and İzak Atiyas, "Regulatory Diffusion in Turkey: A Cross-sectoral Assessment", *The Political Economy of Regulation in Turkey*, (ed.) Tamer Çetin ve Fuat Oğuz, London, Springer Publisher, 2011, s. 55.

<sup>14</sup> Sosay and Zenginobuz, "Independent Regulatory Agencies in Emerging Economies", *a.g.m.*, ss. 34-36.

düzenleme için uzman kurumlara ihtiyaç duyulması, özelleştirmelerin etkinliğinin artırılmasının gerekliliği gibi etkenlerdir.

Türkiye 1990'lardan 2002 yılına kadar uzun bir istikrarsız koalisyon hükümetleri dönemi yaşamıştır. Bu dönemde Türkiye'de kısa süreli 11 hükümet kurulmuş ve bunlardan 7 tanesini koalisyon hükümetleri oluşturmuştur. Bu durum ekonomiyi de olumsuz etkilemiştir. Türkiye koalisyon hükümetleri döneminde 3 büyük ekonomik kriz (1994, 2000, 2001) yaşamıştır. Dolayısıyla, siyasal istikrarsızlıklar ile ekonomik krizler arasında pozitif bir ilişki bulunmaktadır. Sonuç olarak, Türkiye 1990'lar boyunca hem siyasi hem de ekonomik olarak oldukça istikrarsız bir dönem geçirmiştir<sup>15</sup>. Çetin, bu dönemi politikasız siyaset (politics without policy) dönemi olarak nitelendirmektedir<sup>16</sup>.

1990'lı yıllardaki siyasal yapı, ekonomik değişim ve düzenleyici çerçeve için birtakım problemleri ortaya çıkarmaktaydı. Siyasal yapının ortaya çıkardığı problemlerden biri, Türkiye'de bu dönemde sık hükümet değişimlerinin yaşanmasıydı. Bu ise, siyasi ve ekonomik istikrarsızlıklara sebep olmaktaydı<sup>17</sup>. Sık hükümet değişikliği zaman tutarsızlığı ve politik belirsizlik problemlerini ortaya çıkarmakta ve dolayısıyla güvenilir düzenleyici taahhüt sorunu meydana gelmekteydi.

Diğer bir sorun, koalisyon hükümetlerinin farklı dünya görüşüne sahip partilerden oluşmasıydı. Örneğin, 1990'ların son koalisyon hükümeti Demokratik Sol Partisi (DSP), Milliyetçi Hareket Partisi (MHP) ve Anavatan Partisi'nden (ANAP) oluşmuştu. Üç parti de farklı görüşlere sahip partilerdi. Farklı görüş ve inançlara sahip bu partilerin politika oluşturması ve uygulaması da oldukça zorlaşmaktaydı. Buna bağlı olarak siyasal pazarlıklar politika süreçlerine hakim olmaktaydı. Bu ise, hem karar alma maliyetlerinin hem de düzenleyici prosedürlerin işlem maliyetlerinin artmasına sebep olmaktaydı<sup>18</sup>.

Başka sorun, sektörlerin kontrolü noktasında ortaya çıkmaktaydı. Örneğin, MHP telekomünikasyon, ANAP enerji ve DSP bankacılık sektörlerini kontrolleri altında tutmaktaydı<sup>19</sup>. Sektörlerle ilgili diğer bir sorun da, koalisyon hükümetleri ile iş dünyasının önde gelen şirketleri arasında yakın bağın olmasıydı. Bu yakın ilişki, rant arama faaliyetlerini yaygınlaştırdı. Örneğin, bankacılık sektöründe düzenleyici bir

<sup>15</sup> Tamer Çetin and Feridun Yılmaz, "Transition to Regulatory State in Turkey: Lessons from Energy", *Journal of Economic Issues*, Volume 44, Issue 2, 2010, s. 394.

<sup>16</sup> Tamer Çetin, "The Role of Institutions Over Economic Change in Turkey", *Understanding the Process of Economic Change in Turkey: An Institutional Approach*, (ed.) Tamer Çetin ve Feridun Yılmaz, New York, Nova Science Publisher, 2010, s. 27.

<sup>17</sup> Çetin, "The Role of Institutions Over Economic Change in Turkey", *a.g.m.*, s. 28.

<sup>18</sup> Çetin, "The Role of Institutions Over Economic Change in Turkey", *a.g.m.*, s. 28.

<sup>19</sup> Çetin, "The Role of Institutions Over Economic Change in Turkey", *a.g.m.*, s. 28.



kurumun olmayışı, aşırı derecede siyasallaştırılmış bankacılık sektörünün siyasal süreçte rant dağıtım aracı olarak ortaya çıkmasına neden oldu<sup>20</sup>. Sadece bankacılık sektöründe değil, diğer önemli sektörlerde de durum aynıydı. Ekonominin önemli sektörlerinde yaşanan bu durum siyasi ve ekonomik güvensizliği artırıyordu. Bunlar Türkiye’de BDK’ların kurulmasını kaçınılmaz hale getirdi.

Etkili bir düzenleyici çerçeve oluşturulması ve BDK’ların kurulmasını gerektiren başka bir konu da özelleştirmelerdi. Özelleştirme politikalarının önemli sonuçlarından biri, Türkiye’de devletin piyasalardan uzaklaştırılmasındaki başarısızlıktı. Çünkü özelleştirme siyasal bir oyuna dönüştü ve siyasal çıkar grupları da bu oyunun bir parçası haline geldi. Hükümetler, özelleştirmeyi firmalar üzerindeki kontrollerini kaybetmeden gelir sağlamak için kullandılar. Özelleştirme politikaları, sürekli kalkınma için gerekli olan yatırımların yeterli seviyeye ulaşmasını sağlayamadı. Özelleştirmelerde uygulanan yanlış politikalar oluşturulmak istenen liberal ekonomiyi olumsuz etkiledi ve reformlar durma seviyesine geldi<sup>21</sup>. Bu yüzden, etkin özelleştirme politikalarının uygulanabilmesi için etkili bir düzenleyici alt yapıya ihtiyaç duyulmaktaydı.

Bütün bu siyasal ve ekonomik problemlerin çözülebilmesi için düzenleyici reformların tam anlamıyla gerçekleştirilmesi, düzenleyici çerçevenin oluşturulması ve BDK’ların kurulması gerekmektedir. Böylece, güvenilir düzenleyici taahhüt sağlanabilecek, karar alma maliyetleri ve düzenleyici prosedürlerin işlem maliyetleri azaltılabilecek, etkin özelleştirme politikaları uygulanabilecek ve ekonomiye olan güven artırılabilirdi. Nitekim, Türkiye de hem iç sorunlarını çözebilmek hem de uluslararası örgütlerin taleplerini karşılayabilmek amacıyla 1999 yılından sonra yoğun bir şekilde BDK kurdu.

### **3. TÜRKİYE’DEKİ BAĞIMSIZ DÜZELEYİCİ KURUMLARIN ÖZELLİKLERİ**

Türkiye’deki BDK’ların temel özellikleri şöyle belirtilebilir:

a) Türkiye’deki BDK’lar yasama organı tarafından çıkarılan kanun ile kurulmaktadır. BDK’ların bu özelliğinin tek istisnası KGK’dır. KGK, Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile kurulmuştur.

<sup>20</sup> Çetin and Yılmaz, *a.g.m.*, s. 394.

<sup>21</sup> Çetin, “The Role of Institutions Over Economic Change in Turkey”, *a.g.m.*, s. 29.

b) Türkiye'deki BDK'lar organik ve işlevsel bağımsızlığa sahiptirler. BDK'ların kuruluş kanunlarında, bu kurumların görev ve yetkilerini yerine getirirken bağımsız hareket edecekleri, hiçbir kişi, makam veya merciin bu kurumlara emir ve talimat veremeyeceği ve BDK'ların kararlarının yerindelik denetimine tabi tutulamayacağı ifade edilmektedir. Bu doğrultuda, BDK'lar bağımsızlıklarına yönelik olarak kuruluş kanunlarında birtakım güvencelerle donatılmaktadır. Örneğin, kanunda belirtilen haller hariç kurul üyelerinin görev süreleri dolmadan görevlerine son verilememektedir.

c) Türkiye'deki BDK'lar kamu tüzel kişiliği haiz, idari ve mali özerkliğe sahip kurumlardır. Bu özelliklerine bağlı olarak BDK'ların kendilerine has bütçeleri, kendilerine has malvarlığı, kendilerine has personeli vardır<sup>22</sup>.

d) Türkiye'de BDK'lar başbakanlık veya bir bakanlığın ilgili kuruluşu veya ilişkili kuruluşu olabilmektedirler. RTÜK, KVKK, BDDK, KGK Başbakanlık, TAPDK Başbakan'ın görevlendireceği Başbakan Yardımcısı, EPDK Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, KİK Maliye Bakanlığı, BTK Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı, RK Gümrük ve Ticaret Bakanlığı ile ilişkilendirilmiştir. SPK'nın kuruluş kanununda ise ilgili bakan ifadesi kullanılmıştır. Buna göre, ilgili bakan Başbakan tarafından görevlendirilecek bakandır. Burada bir ikilem söz konusu olsa da, BDK'ların ilişkili kuruluş oldukları genel olarak kabul edilmektedir.

e) BDK'lar, izin verme, kural koyma, izleme-denetleme, yaptırım uygulama, kamuoyunu bilgilendirme, görüş bildirme/danışmanlık, anlaşmazlıkları çözme, araştırma, geliştirme ve eğitim ve bilgi isteme görev ve yetkilerine sahiptirler<sup>23</sup>. BDK'lar bu yetkilerini ikincil düzenlemeler ile yerine getirmektedirler. Daha açık bir ifadeyle, BDK'lar yetki alanları içinde yönetmelik çıkararak söz konusu yetkilerini kullanırlar<sup>24</sup>.

f) BDK'ları diğer kurumlardan farklı kılan özelliklerinden biri de bütçeleridir. BDK'ların bütçeleri merkezi yönetim bütçesi kapsamındadır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanuna göre, BDK'ların bütçeleri merkezi yönetim bütçesi kapsamında "genel bütçe" ve "özel bütçe" dışında, "düzenleyici ve denetleyici kurum bütçesi" olarak ayrı bir bütçe kategorisi oluşturmaktadır<sup>25</sup>.

BDK'ların bütçeleri ilgili oldukları sektörlerden elde ettikleri gelirlerden oluşmaktadır. RTÜK'ün medya hizmet sağlayıcı kuruluşlara yayın lisansı vermesi

<sup>22</sup> Kemal Gözler ve Gürsel Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, 15. B., Bursa, Ekin Kitabevi, 2014, s. 246.

<sup>23</sup> Seriyeye Sezen, *Türk Kamu Yönetiminde Kurullar: Geleneksel Yapılanmadan Kopuş*, Ankara, TODAİE Yayınları, 2003, s. 143.

<sup>24</sup> Bilal Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, 8. B., Kocaeli, Umuttepe Yayınları, 2015, s. 256.

<sup>25</sup> Eryılmaz, a.g.e., s. 257.

karşılığında bu kuruluşlardan alınan yayın lisansı ücretleri, SPK'nın menkul kıymet ihraç eden veya halka arz eden şirketlerden ihraç değerinin binde üçü tutarında aldığı ücretler, KİK'in ihalelere ilişkin düzenlenecek sözleşmelerden sözleşme bedeli adı altında belirli oranda ücret alması, BTK'nın ilgili olduğu sektörde faaliyet gösterenlere yönelik olarak uyguladığı idari para cezaları düzenledikleri sektörlerden elde ettikleri gelirlere örnek olarak belirtilebilir.

g) BDK'ların örgütsel yapıları; karar organı olarak "kurul", yürütme organı olarak da "başkanlık" ve "hizmet birimleri"nden meydana gelmektedir. Hizmet birimleri, genellikle "daire başkanlığı" esasına göre örgütlenmişlerdir<sup>26</sup>. Kurul, Bakanlar Kurulu veya Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tarafından seçilen üyelerden oluşmaktadır. Başkan, kurul üyeleri arasından Bakanlar Kurulu tarafından atanmakta veya kurul üyeleri kendi aralarından birini başkan olarak seçmektedir. Hizmet birimlerinin kuruluşu, faaliyet alanları, çalışma usul ve esasları Kurul veya Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenmektedir.

#### **4. TÜRKİYE'DEKİ BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLAR**

Türkiye'deki BDK'lar 5018 sayılı Kanun'un "(III) Sayılı Cetvel ve Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar" başlıklı kısmında, SPK, RK, RTÜK, BDDK, EPDK, BTK, KİK, TAPDK, KGK ve KVKK şeklinde sayılmaktadır.

##### **4.1. SERMAYE PİYASASI KURULU**

SPK, Türkiye'de kurulan ilk BDK'dır. SPK, sermaye piyasasının kurulması için yasal bir çerçeve oluşturan "2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu" ile oluşturulmuştur. Ancak, 2012 yılında kabul edilen "6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu" ile 2499 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmıştır. 6362 sayılı Kanun'un amacı 1. maddede, "Sermaye piyasasının güvenilir, şeffaf, etkin, istikrarlı, adil ve rekabetçi bir ortamda işleyişinin ve gelişmesinin sağlanması, yatırımcıların hak ve menfaatlerinin korunması için sermaye piyasasının düzenlenmesi ve denetlenmesi" olarak belirtilmiştir. SPK da bu amacı gerçekleştirmeye yönelik düzenleyici çerçeveyi oluşturması için kurulmuştur.

6362 sayılı Kanun'un 120. maddesine göre, SPK, Bakanlar Kurulu tarafından atanan yedi üyeden oluşmaktadır. Bakanlar Kurulu üyelerden birini başkan olarak

---

<sup>26</sup> Eryılmaz, a.g.e., s. 257.

atamaktadır. Üyelerin görev süresi beş yıldır. Görev süresi biten başkan ve üyeler bir defalığına tekrar atanabilmektedir. Kurul başkan ve üyelerinin görev süreleri dolmadan herhangi bir nedenle görevlerine son verilememektedir. Ancak, ağır hastalık veya engellilik nedeniyle iş görememe, atanmaları için gerekli şartları kaybetme, mahkumiyet gibi durumlarda Başbakan'ın onayı ile görevden alınabilmektedirler.

6362 sayılı Kanun'un 128. maddesine göre, SPK, sermaye piyasalarında düzenleme, denetleme, gözetim, araştırma, soruşturma ve yaptırım uygulama görev ve yetkilerine sahiptir. Bu görev ve yetkilere örnek olarak, sermaye piyasasında kişiler ve kuruluşların uyacakları ilke ve esasları belirlemek, yeni sermaye piyasası kurumları ve araçlarına ilişkin usul ve esasları düzenlemek ve denetlemek, lisans vermek, lisans iptal etmek ve idari para cezası vermek sayılabilir.

#### 4.2. REKABET KURUMU

RK, "4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun" ile kurulmuştur. Ancak, RK'nın kurul üyeleri kuruluşundan yaklaşık üç yıl sonra atanabilmiş ve kurum faaliyete geçebilmiştir<sup>27</sup>. 4054 sayılı Kanun'un 1. maddesine göre, RK, mal ve hizmet piyasalarındaki rekabeti engelleyici, bozucu veya kısıtlayıcı anlaşma, karar ve uygulamaları ve piyasaya hakim olan teşebbüslerin bu hakimiyetlerini kötüye kullanmalarını önlemek, bunun için gerekli düzenleme ve denetlemeleri yaparak rekabetin korunmasının sağlanması amacıyla oluşturulmuştur. Söz konusu amaçlar aynı zamanda RK'nın görev ve yetkilerini oluşturmaktadır.

4054 sayılı Kanun'un 24. maddesine göre, RK Kurul'u, biri başkan biri ikinci başkan olmak üzere toplam yedi üyeden oluşmaktadır. Üyeler, Bakanlar Kurulu tarafından atanmaktadır. Bakanlar Kurulu, kurul üyelerinden birini başkan olarak atamaktadır. Üyelerin görev süreleri altı yıldır. Görev süresi sona eren üyeler yeniden seçilebilmektedir. Kurul başkan ve üyelerinin görev süreleri dolmadan herhangi bir nedenle görevlerine son verilemez. Ancak, atanma için gerekli şartları kaybetme, görevleriyle ilgili suç işleme gibi nedenlerle görevden alınabilmektedirler.

---

<sup>27</sup> Sosay and Zenginobuz, "Independent Regulatory Agencies in Emerging Economies", *a.g.m.*, s. 27.

#### 4.3. RADYO VE TELEVİZYON ÜST KURULU

1993 yılında yapılan anayasa değişikliği ile radyo ve televizyon yayıncılığındaki devlet tekelinin ortadan kaldırılmasının ardından, “3984 sayılı Kanun” ile RTÜK kurulmuştur<sup>28</sup>. Ancak, 2011 yılında çıkarılan “6112 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun” ile yeniden düzenlenmiştir. RTÜK, radyo, televizyon ve isteğe bağlı yayın hizmetleri sektörünü düzenlemek, denetlemek ve gerektiğinde yaptırım uygulamak amacıyla oluşturulmuştur.

6112 sayılı Kanun’un 35 ve 38. maddelerine göre, RTÜK TBMM tarafından seçilen dokuz üyeden oluşmaktadır. Üyelerin seçimi için, siyasi parti gruplarının üye sayısı oranında belirlenecek üye sayısının ikişer katı aday gösterilmekte ve üyeler bu adaylar arasından her siyasi parti grubuna düşen üye sayısı esas alınmak suretiyle TBMM Genel Kurulunca seçilmektedir. Üyelerin görev süreleri altı yıldır. Üyeler, kendi aralarından bir başkan ve bir başkan vekili seçer. Başkan ve başkan vekilinin görev süreleri iki yıldır. Üyeler görev süreleri boyunca görevden alınamamaktadırlar.

6112 sayılı Kanun’un 37. maddesine göre, RTÜK’ün faaliyet gösterdiği alanda çeşitli görev ve yetkileri bulunmaktadır. Yayın hizmetleri alanında ifade ve haber alma özgürlüğünün, düşünce çeşitliliğinin, rekabet ortamının ve çoğulculuğun güvence altına alınması, yoğunlaşmanın önlenmesi ve kamu menfaatinin korunması amacıyla gerekli tedbirleri almak, yayın lisansı vermek, denetlemek ve gerektiğinde iptal etmek, televizyon kanal ve radyo frekans planlamalarını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak, 6362 sayılı Kanuna ve ilgili diğer mevzuata aykırılık tespit edilmesi veya yayın lisansı şartlarına uyulmaması halinde gerekli müeyyideleri uygulamak RTÜK’ün görev ve yetkilerine örnek olarak sayılabilir.

#### 4.4. BANKACILIK DÜZENLEME VE DENETLEME KURUMU

BDDK, “4389 sayılı Bankalar Kanunu” ile kurulmuş ancak bu Kanun 2005 yılında çıkarılan “5411 sayılı Bankacılık Kanunu” ile değiştirilmiştir. BDDK, finansal piyasaların uzman bir kurum tarafından düzenlenmesi yoluyla, bu piyasalarda güven ve istikrarı sağlamak amacıyla kurulmuştur.

5411 sayılı Kanun’un 84 ve 85. maddelerine göre, BDDK Kurul’u, biri başkan biri ikinci başkan olmak üzere yedi üyeden oluşmaktadır. Üyeler, Bakanlar Kurulu tarafından atanmaktadır. Bakanlar Kurulu, üyelerden birini başkan birini de ikinci

<sup>28</sup> Sosay and Zenginobuz, “Independent Regulatory Agencies in Emerging Economies”, *a.g.m.*, s. 27.

başkan olarak görevlendirmektedir. Kurul başkan ve üyelerin görev süreleri beş yıldır. Görev süresi biten başkan ve üyeler bir defalığına tekrar atanabilmekteledir. Başkan ve üyelerin görev süreleri dolmadan herhangi bir nedenle görevlerine son verilememektedir. Ancak, ağır hastalık veya engellilik nedeniyle iş görememe, atanmaları için gerekli şartları kaybetme veya mahkumiyet gibi durumlarda Başbakanın onayı ile görevden alınabilmektedirler.

5411 sayılı Kanun'un 93 maddesine göre, BDDK, finansal piyasalarda güven ve istikrarın sağlanması, kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışması, mali sektörün gelişmesi, tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerinin korunması ve finansal hizmetler sektörünün geliştirilmesi amacıyla birçok düzenleyici ve denetleyici görev ve yetkilere sahiptir. Bu bağlamda, BDDK'nın başlıca görev ve yetkileri arasında, bankaların karlı, verimli ve rasyonel çalışmalarının ve finansal piyasaların tarafları arasında rekabet ortamının sağlanması, finansal kiralama, faktöring ve finansman şirketlerinin kuruluş faaliyetlerini, yönetim ve teşkilat yapısını, birleşme, bölünme, hisse değişimi ve tasfiyelerini düzenlemek sayılabilir.

#### 4.5. ENERJİ PİYASASI DÜZENLEME KURUMU

EPDK, "4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu" ile kurulmuştur. Ancak, 6446 sayılı Kanun'un çıkması ile 4628 sayılı Kanun'un adı "Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun" olarak değiştirilmiştir. EPDK, "4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu", "5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu", "5307 sayılı Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasası Kanunu" ve 2013 yılında çıkarılan yeni "6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu" ile kendisine verilen görev ve yetkileri yerine getirmektedir. 4646, 5015, 5307 ve 6446 sayılı kanunların 1. maddelerine göre, EPDK, elektrik, doğal gaz, petrol ve LPG'nin yeterli, kaliteli, sürekli, düşük maliyetli ve çevreyle uyumlu bir şekilde tüketicilerin kullanımına sunulması için, rekabet ortamında faaliyet gösterebilecek, mali açıdan güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir enerji piyasasının oluşturulması ve bu piyasada bağımsız bir düzenleme ve denetimin sağlanmasını amaçlamaktadır.

4628 sayılı Kanun'un 5. ve 6. maddelerine göre, EPDK Kurul'u, biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere Bakanlar Kurulu tarafından atanan dokuz üyeden oluşmaktadır. Bakanlar Kurulu, üyeler arasından başkan ve ikinci başkanını atamaktadır. Üyelerin görev süresi altı yıldır ve görev süresi sona eren üyeler tekrar seçilebilmektedir. Üyelerin görev süreleri dolmadan görevlerine son verilemez. Ancak, görevleriyle ilgili işledikleri suçlardan dolayı mahkumiyet cezası kesinleşen, üyelik için

gerekli şartları kaybeden, hastalık, kaza veya başka nedenlerle iş göremez duruma gelen üyeler Bakanlar Kurulu tarafından görevden alınabilmektedir.

EPDK'nın düzenleyici ve denetleyici görev ve yetkileri dört farklı enerji piyasasını kapsamaktadır. 4628 sayılı Kanun'un 5/A, 5/B ve 5/C maddelerine göre, EPDK'nın görev ve yetkilerine, piyasa katılımcılarının görev ve sorumluluklarını düzenleyen lisansları çıkarmak ve onaylamak, üretim, iletim ve dağıtım faaliyetleri arasındaki işbirliği ve uzlaşmayı sağlamak, tüm piyasa katılımcılarının tabi olması gereken fiyatları regüle etmek ve tarifeleri belirlemek, ilgili piyasaları denetlemek ve gereken cezaları vermek, piyasalara ilişkin ikincil düzenleyici mevzuatı belirlemek ve uygulamak örnek olarak verilebilir.

#### 4.6. BİLGİ TEKNOLOJİLERİ VE İLETİŞİM KURUMU

BTK, "4502 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu" ile Telekomünikasyon Kurumu adı altında kurulmuştur. Ancak, bu Kanun 2008 yılında çıkarılan "5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu" ile değiştirilmiştir. BTK'nın kuruluş, görev ve yetkileri ise, "2813 sayılı Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunun Kuruluşuna İlişkin Kanun" ile düzenlenmektedir. Yeni kanun ile kurum BTK ismini almıştır.

5809 sayılı Kanun'un 8. maddesine göre, BTK Kurul'u, biri başkan olmak üzere Bakanlar Kurulu tarafından atanan yedi üyeden oluşmaktadır. Bakanlar Kurulu, üyeler arasından birini başkan olarak görevlendirmektedir. Kurul üyelerinin görev süresi beş yıldır. Görev süresi sona eren kurul başkan ve üyelerinin yeniden aynı göreve atanmaları mümkündür. Kurul başkan ve üyeleri ancak görevini yapmaya engel bir hastalık veya rahatsızlık nedeni ile iş görememe, atanmaları için gerekli şartları kaybetme gibi hallerde Bakanlar Kurulu kararı ile görev süresi dolmadan görevden alınabilmektedir. Bu haller dışında kurul başkan ve üyelerinin herhangi bir nedenle görevden alınması mümkün değildir.

BTK Teşkilat Yönetmeliği'nin 5. maddesine göre, BTK, ilgili olduğu sektörde birçok düzenleyici ve denetleyici görev ve yetkilere sahiptir. Bu görev ve yetkilere, elektronik haberleşme sektöründe rekabeti sağlama, rekabeti engelleyici, bozucu veya kısıtlayıcı uygulamaların engellenmesi, sektörde ortaya çıkan rekabet ihlallerini denetlemek, yaptırım uygulamak, abone, kullanıcı, tüketicisi ve son kullanıcıların hakları ile kişisel bilgilerin işlenmesi ve gizliliğinin korunmasına ilişkin gerekli düzenlemeleri yapmak, elektronik haberleşme sektörünün gelişimini teşvik etmek, elektronik

haberleşme sektöründe faaliyet gösterenlerin mevzuata uymasını denetlemek veya denetletirmek, gerektiğinde idari para cezaları uygulamak örnek olarak verilebilir.

#### 4.7. KAMU İHALE KURUMU

KİK, “4734 sayılı Kamu İhale Kanunu” ile kurulmuştur. Bu Kanun’un 53/c maddesine göre, KİK Kurul’u, biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere dokuz üyeden oluşmaktadır. Üyeler, Maliye Bakanının teklifi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından atanmaktadır. Bakanlar Kurulu, başkan ve ikinci başkanı da atamaktadır. Kurul üyelerinin görev süresi dört yıldır. Kurul üyeleri görev süreleri sona erdiğinde tekrar üyeliğe seçilebilirler ve tekrar üyeliğe seçilme birden fazla olabilmektedir. Kurul üyelerinin görev süreleri dolmadan görevlerine son verilememektedir. Ancak, hastalık veya engellilik nedeniyle iş görememe, atanma şartlarını kaybetmeleri halinde atandıkları usule göre görev süreleri dolmadan görevden alınabilmektedirler. Kurul üyeleri görevi kötüye kullanmaktan veya yüz kızartıcı bir suçtan dolayı mahkûm olmaları halinde Başbakanın onayı ile görevden alınırlar.

4734 sayılı Kanun’un 53/b maddesine göre, KİK, kamu hukukuna tabi kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerin düzenlenmesi ve denetlenmesi için birçok görev ve yetkiye sahiptir. KİK’in başlıca görev ve yetkileri arasında, “ihale süreçlerine ilişkin şikayetleri inceleyerek sonuçlandırmak, Kamu İhale Kanunu ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununa ilişkin bütün mevzuatı, standart ihale dokümanlarını ve tip sözleşmeleri hazırlamak, geliştirmek uygulamayı yönlendirmek, ihale ilanları ile ilgili esas ve usulleri düzenlemek, basılı veya elektronik ortamda Kamu İhale Bültenini yayımlamak” sayılabilir.

#### 4.8. TÜTÜN VE ALKOL PİYASASI DÜZENLEME KURUMU

TAPDK, “4733 sayılı Kanun” ile düzenlenmiştir. Bu Kanun’un 1. maddesine göre, TAPDK, tütün ve tütün mamullerinin Türkiye’de üretilmesini, iç ve dış alım ve satımı ile alkol ve alkollü içecekler piyasalarını düzenlemek ve denetlemekle görevlendirilmiştir.

TAPDK Teşkilat, Görev ve Çalışma Esasları Yönetmeliği’nin 2. maddesine göre, TAPDK Kurul’u, biri başkan ve biri başkan vekili olmak üzere toplam yedi üyeden oluşmaktadır. Kurul başkan ve üyeleri, Bakanlar Kurulu tarafından atanmaktadır. Kurul üyelerinin görev süresi beş yıldır. Görev süresi sona eren üyeler tekrar



seçilebilmektedir. Kurul üyelerinin görev süreleri dolmadan görevlerine son verilememektedir. Ancak, görevleriyle ilgili işledikleri suçlardan dolayı mahkumiyet alan, devlet memuru olmak için aranan şartları kaybeden, üç aydan fazla bir süre ile hastalık, kaza veya başka bir nedenle görevlerini yapamaz durumda olan kurul üyeleri, görev süreleri dolmadan Bakanlar Kurulu tarafından görevden alınmaktadır.

Kurumun görev ve yetkileri TAPDK Teşkilat, Görev ve Çalışma Esasları Yönetmeliği ile düzenlenmiştir. Bu Yönetmeliğin 5. maddesine göre, göre, tütün, tütün mamulleri, alkol ve alkollü içkiler piyasalarındaki faaliyetlerin düzenli, şeffaf ve güvenli bir şekilde gerçekleşmesi için gerekli sektörel düzenlemeleri yapmak, ilgili olduğu sektör veya alanlarda faaliyet gösteren gerçek ve tüzel kişilerin işlem ve hesaplarını incelemek ve denetlemek, idari yaptırımları uygulamak ve idari tedbirler almak, tütün ve alkol tüketimini teşvik edecek faaliyetleri önleyecek düzenlemeleri yapmak, tütün mamulleri ve alkollü içkilerin satış ve sunum faaliyetlerine ilişkin piyasa takip ve kontrolünün sağlanmasına yönelik düzenlemeleri yapmak TAPDK'ın başlıca görevleri arasında yer almaktadır.

#### 4.9. KAMU GÖZETİMİ, MUHASEBE VE DENETİM STANDARTLARI KURUMU

KGK, 2011 yılında 660 sayılı KHK ile kurulmuştur. 660 sayılı KHK'nın 1. maddesinde, KGK'nın kuruluş gerekçesi ve amacı, "Türkiye'de bağımsız denetim alanında mevcut olan parçalı yapının ortadan kaldırılarak uygulama birliğinin, denetimde gerekli güven ve kalitenin sağlanması ve bu alanda Avrupa Birliği müktesebatına uyum sağlanması amacıyla uluslararası muhasebe ve finansal raporlama standartlarına paralel Türkiye Muhasebe Standartlarını (TMS) oluşturmak ve yayımlamak, denetim standartlarını belirlemek, denetim kuruluşlarını yetkilendirmek ve bunların faaliyetlerini denetlemek ve bağımsız denetim alanında kamu gözetimi yapmak" şeklinde belirlenmiştir.

660 sayılı KHK'nın 3, 4, 5 ve 8. maddeleri kapsamında, KGK Kurul'u, Bakanlar Kurulu tarafından atanan dokuz üyeden oluşmaktadır. Bakanlar Kurulu, üyelerden birini başkan olarak görevlendirir. Kurul, başkanın önerisi ile üyelerden birini ikinci başkan olarak seçer. Kurul başkan ve üyelerinin görev süresi beş yıldır. Görev süresi sona eren üyeler bir defalığına tekrar seçilebilmektedirler. Kurul üyeleri, görev süreleri dolmadan herhangi bir nedenle görevden alınamamaktadırlar. Ancak, ciddi hastalık veya engellilik nedeniyle iş görememe, atanmaları için gerekli şartları kaybetme veya

yasak kapsamında bir görev kabul ettikleri anlaşılan üyelerin görevine Bakanlar Kurulu kararı ile son verilir.

660 sayılı KHK'nın 9. maddesine göre, KGK, ilgili olduğu alanla ilgili gerekli düzenlemeleri yapmak, uluslararası standartlarla uyumlu TMS'yi oluşturmak ve yayımlamak, TMS'nin uygulamasına yönelik ikincil düzenlemeleri yapmak, finansal tabloların; işletmelerin finansal durumunu, performansını ve nakit akışlarını TMS doğrultusunda gerçeğe uygun olarak sunumunu sağlamak amacıyla, uluslararası standartlarla uyumlu ulusal denetim standartlarını oluşturmak ve yayımlamak, bağımsız denetçiler ve bağımsız denetim kuruluşlarının kuruluş şartlarını ve çalışma esaslarını belirlemek, bağımsız denetçiler ve bağımsız denetim kuruluşlarının faaliyetleri ile denetim çalışmalarının, Kurumca yayımlanan standart ve düzenlemelere uyumunu gözetlemek ve denetlemek, İnceleme ve denetimler sonucunda aykırılıkları saptanan bağımsız denetçiler ve bağımsız denetim kuruluşlarının faaliyet izinlerini askıya almak veya iptal etmek görev ve yetkilerine sahiptir.

#### 4.10. KİŞİSEL VERİLERİ KORUMA KURUMU

KVKK, "6698 sayılı Kişisel Verileri Koruma Kanunu" ile kurulmuştur. Bu Kanun'un 1. maddesine göre, Kanun'un amacı, "Kişisel verilerin işlenmesinde başta özel hayatın gizliliği olmak üzere kişilerin temel hak ve özgürlüklerini korumak ve kişisel verileri işleyen gerçek ve tüzel kişilerin yükümlülükleri ile uyacakları usul ve esasları düzenlemek" şeklinde ifade edilmiştir. KVKK'da bu amacın sağlanmasına yönelik olarak kurulmuştur.

6698 sayılı Kanun'un 19 ve 21. maddelerine göre, KVKK Kurul'u, dokuz üyeden oluşmaktadır. Kurulun beş üyesi TBMM, iki üyesi Cumhurbaşkanı, iki üyesi Bakanlar Kurulu tarafından seçilmektedir. Kurul, üyeleri arasından Başkan ve İkinci Başkanı seçmektedir. Kurul üyelerinin görev süresi dört yıldır. Görev süresi biten üye yeniden seçilebilmektedir. Kurul üyeleri, görev süreleri dolmadan herhangi bir nedenle görevden alınamamaktadırlar. Ancak, atanma için gerekli şartları taşımadığının sonradan anlaşılması, iş görememe halinin sağlık kurulu raporu ile kesin olarak tespit edilmesi, görevleriyle ilgili işledikleri suçlardan dolayı mahkumiyet almaları, görevlerine izinsiz, mazeretsiz ve kesintisiz olarak on beş gün ya da bir yılda toplam otuz gün süreyle devam etmediklerinin tespit edilmesi, bir ay içinde izinsiz ve mazeretsiz olarak toplam üç, bir yıl içinde toplam on Kurul toplantısına katılmadıklarının tespit edilmesi hallerinde Kurul kararıyla üyelikleri sona ermektedir.

6698 sayılı Kanun'un 22. maddesine göre, KVKK'nın başlıca görev ve yetkileri, Kurulun görev alanı ile Kurumun işleyişine ilişkin konularda gerekli düzenlemeleri yapmak, veri güvenliğine ilişkin yükümlülükleri belirlemek amacıyla düzenlemeleri yapmak, veri sorumlusunun ve temsilcisinin görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin düzenlemeleri yapmak, kişisel verilerin temel hak ve özgürlüklere uygun şekilde işlenmesini sağlamak, kişisel verilerle ilgili haklarının ihlal edildiğini ileri sürenlerin şikâyetlerini karara bağlamak, şikâyet üzerine veya ihlal iddiasını öğrenmesi durumunda re'sen görev alanına giren konularda kişisel verilerin kanunlara uygun olarak işlenip işlenmediğini incelemek ve gerektiğinde bu konuda geçici önlemler almak, bu Kanun'da öngörülen idari yaptırımlara karar vermektir.

**Tablo 1:** Türkiye'deki Bağımsız Düzenleyici Kurumlar

	Kuruluş Kanunu/KHK	Üye Sayısı	Görev Süreleri	Yeniden Atanma	Atamaya Yetkili Makam
<b>BDDK</b>	5411 sayılı Kanun	7	5 Yıl	Mümkün (Bir defa)	Bakanlar Kurulu
<b>BTK</b>	2813 sayılı Kanun	7	5 Yıl	Mümkün (Birden fazla)	Bakanlar Kurulu
<b>EPDK</b>	4628 sayılı Kanun	9	6 Yıl	Mümkün (Birden fazla)	Bakanlar Kurulu
<b>KGK</b>	660 sayılı KHK	9	5 Yıl	Mümkün (Bir defa)	Bakanlar Kurulu
<b>KİK</b>	4734 sayılı Kanun	9	4 Yıl	Mümkün (Birden fazla)	Bakanlar Kurulu
<b>KVKK</b>	6698 sayılı Kanun	9	4 Yıl	Mümkün (Birden fazla)	-Bakanlar Kurulu (5 üye) -Cumhurbaşkanı (2 üye) -TBMM (2 üye)
<b>RK</b>	4054 sayılı Kanun	7	6 Yıl	Mümkün (Birden fazla)	Bakanlar Kurulu
<b>RTÜK</b>	6112 sayılı Kanun	9	6 Yıl	Hüküm yok	TBMM
<b>SPK</b>	6362 sayılı Kanun	7	5 Yıl	Mümkün (Bir defa)	Bakanlar Kurulu
<b>TAPDK</b>	4733 sayılı Kanun	7	5 Yıl	Mümkün (Birden fazla)	Bakanlar Kurulu

## 5. BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLARIN TÜRK İDARE TEŞKİLATI İÇİNDEKİ YERLERİ

BDK'ların Türk idari teşkilatı içindeki yerleri, Türkiye'de kurulmaya başladıkları günden bugüne kadar BDK'lar hakkındaki tartışmalı konuların başında yer almaktadır. Bu tartışmaya BDK'ların anayasal bir statü ve yasal bir çerçeveye sahip olmaması neden olmaktadır. Anayasal ve yasal belirsizlik ise, BDK'ların meşruiyeti problemini ortaya çıkarmaktadır<sup>29</sup>.

Anayasa'da BDK'lar hakkında tanımlayıcı bir ifade bulunmamaktadır. Bundan dolayı, BDK'ların bürokratik yapı içerisindeki yerleri belirsizdir. Dahası, bu durum BDK'lara politik müdahale yollarının açılmasına neden olmaktadır. Göreve gelen hükümetler ise, bu durumu anayasal açıklığa kavuşturmak adına girişimde bulunmamış ve bu problemi çözme konusunda isteksiz bir tavır sergilemişlerdir<sup>30</sup>.

BDK'lara yasal bir çerçeve oluşturma konusunda 2004 yılında dönemin hükümeti tarafından girişimlerde bulunulmuştur. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısı ile BDK'lar yürütme organının bir parçası haline getirilmek istenmiştir. Ancak, bu tasarı yasalaştırılmamış ve BDK'lar idare teşkilatı içindeki konumları konusundaki belirsizlik devam etmiştir. Bu konudaki bir diğer hamle 2011 yılında gerçekleştirilmiştir. Çıkarılan 643 ve 649 sayılı KHK'lar ile BDK'ların idare teşkilatı içindeki konumları biraz daha belirginleştirilmeye çalışılmıştır. Ancak çıkarılan bu KHK'lara rağmen BDK'ların idare teşkilatı içindeki konumları hakkındaki belirsizlik devam etmektedir.

Bu hukuki belirsizlik BDK'ların varoluş amacına da zarar verebilir. Çünkü, belirsizlik BDK'lara politik müdahale ihtimalini ortaya çıkarmaktadır. Bu yüzden, BDK'lara yetki devrinin nedenleri arasında yer alan politik işlem maliyetlerini azaltma, düzenleyici güvenilir taahhüdü sağlama gibi unsurlar sekteye uğrayabilir. Bunun önlenmesi için BDK'ların anayasal statülerinin belirlenmesi ve bu kurumlar ile ilgili yasal çerçevenin oluşturulması gerekmektedir.

---

<sup>29</sup> Tamer Çetin, Mehmet Zahid Sobacı, Mehmet Nargeleçekenler and Erdal Abdulhakimoğulları, "The Political Economy of Independent Regulatory Agencies in Turkey", *Understanding the Process of Economic Change in Turkey: An Institutional Approach*, (ed.) Tamer Çetin and Feridun Yılmaz, New York, Nova Science Publisher, 2010, ss. 236-237.

<sup>30</sup> Çetin vd., *The Political Economy of Independent Regulatory Agencies in Turkey*, a.g.m., s. 237.

## 5.1. İDARE TEŞKİLATI İÇİNDEKİ YERLERİ

BDK'ların Türk idare teşkilatı içindeki anayasal konumlarının ve yerinin belirlenmesinde bazı sorunlarla karşılaşmaktadır<sup>31</sup>. BDK'lar merkezi idare mi yoksa yerinden yönetim içinde mi yer almaktadır? veya bu kurumlar merkezden yönetim ve yerinden yönetimin yanında üçüncü bir idari yapılanma oluşturabilir mi? gibi sorulara net bir cevap verilememesi bu sorunları ortaya çıkarmaktadır<sup>32</sup>.

1982 Anayasası'nın 123. maddesine göre, "idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur." Bu bağlamda, Anayasa merkezden yönetim ve yerinden yönetim dışında bir teşkilatlanmaya izin vermemektedir. Bundan dolayı, BDK'lar üçüncü tür teşkilatlanma olarak görülemez<sup>33</sup>.

BDK'lar merkezden yönetim içinde de yer alamazlar. Çünkü, merkezden yönetim yapısı içinde hiyerarşik kontrol mekanizması işlemektedir. BDK'lar ise, sahip oldukları özellikleri nedeniyle hiyerarşik kontrol mekanizması içinde yer alamazlar<sup>34</sup>.

Yerinden yönetim ilkesinin yer itibarıyla uygulanması sonucu ortaya çıkan yerel yönetimler de Anayasa'nın 127. maddesi ile belirlenmiş ve isimleri sayılmıştır. Dolayısıyla, BDK'ları mahalli idareler arasında düşünmek mümkün değildir<sup>35</sup>.

Yerinden yönetim yapısı içinde Anayasa'nın 123. maddesinin son fıkrasından hareketle, mahalli idareler yanında bir de hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının oluşturulacağı anlaşılmaktadır. Bu noktada, mahalli idare olarak nitelendirilemeyen BDK'ları hizmet yerinden yönetim kuruluşları olarak nitelendirmek mümkün müdür? sorusu akla gelmektedir. Ancak, bu soruya da olumlu yanıt vermek mümkün görünmemektedir. Çünkü, BDK'lar ile hizmet yerinden yönetim kuruluşları arasında belirli farklılıklar bulunmaktadır<sup>36</sup>.

Bu farklılıklardan birincisi, hizmet yerinden yönetim kuruluşları belli bir kamu hizmeti yürütürken, BDK'lar belli bir kamu hizmeti yürütmemektedirler. Bu kurumlar toplum için hassas olan sektörleri dışardan düzenleyen ve denetleyen kurumlardır. İkinci olarak, hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının organları yürütme organı

<sup>31</sup> Metin Günay, *İdare Hukuku*, 10. B., Ankara, İmaj Yayınevi, 2015, s. 574.

<sup>32</sup> Sobacı, *a.g.m.*, ss. 170-171.

<sup>33</sup> Sobacı, *a.g.m.*, s. 171.

<sup>34</sup> Çetin vd., *The Political Economy of Independent Regulatory Agencies in Turkey*, *a.g.m.*, s. 238.

<sup>35</sup> Günay, *a.g.e.*, s. 574.

<sup>36</sup> Günay, *a.g.e.*, s. 575.

tarafından işbaşına getirilebilir ve görevden alınabilir. BDK'ların kurul üyeleri ise, kanunda belirtilen haller hariç görev süreleri dolmadan görevden alınamamaktadır. Dolayısıyla, hizmet yerinden yönetim kuruluşlarına ilişkin bağımsızlıktan bahsetmek mümkün değildir. Üçüncü olarak, BDK'lara geniş bir mali özerklik tanınırken, hizmet yerinden yönetim kuruluşlarında mali özerkliğe pek rastlanmamaktadır. Bu temel farklılıklar nedeniyle, BDK'ları hizmet yerinden yönetim kuruluşları içerisinde değerlendirmek mümkün değildir<sup>37</sup>. Bu yüzden, merkezden yönetim, mahalli idareler ve hizmet yerinden yönetim kuruluşları içinde yer alamayan BDK'ları, mahalli idareler ve hizmet yerinden yönetim kuruluşları yanında bir üçüncü kategori yerinden yönetim kuruluşları olarak belirten görüşler bulunmaktadır<sup>38</sup>.

BDK'ların Türk idare teşkilatındaki yeri hakkında farklı görüşler mevcut olmakla beraber, bu kurumların idare içerisindeki yerine dair belirsizlikleri giderebilmek adına farklı bir çözüm ortaya konmuştur. BDK'lar başbakanlık veya bir bakanlık ile ilişkilendirilerek "ilişkili kuruluş" olarak tanımlanmıştır. Böylece, BDK'ların bir şekilde idari teşkilat ile bağlantıları kurulmak istenmiştir.

## 5.2. İDARENİN BÜTÜNLÜĞÜ İLKESİ BAKIMINDAN BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLAR

BDK'lar hakkındaki sorunlardan biri, Anayasa'daki "idarenin bütünlüğü" ilkesi karşısında bu kurumların konumunun belirlenmesinden kaynaklanmaktadır<sup>39</sup>. BDK'ların yapacakları düzenleyici ve bireysel işlemler merkezi idarenin herhangi bir denetimine tabi tutulmamıştır. Bu durumda idarenin bütünlüğü ilkesinin nasıl hayata geçirileceği de karşımıza bir sorun olarak çıkmaktadır<sup>40</sup>.

Anayasa'nın 123. maddesinde "idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir" ifadesine yer verilmektedir. Anayasa'ya göre, Türkiye üniter bir devlettir ve düzenleyici yapı, anayasal yapının bu özelliği ile uyumlu olarak oluşturulmak zorundadır. Başka bir ifadeyle, merkez ve yerel yönetimler arasındaki bütünlüğü sağlamak amacıyla, Anayasa'nın 123 ve 127. maddeleri, bütün idari organlar üzerinde merkezi hükümetin denetimini şart koşmaktadır<sup>41</sup>.

---

<sup>37</sup> Sobacı, *a.g.m.*, s. 171.

<sup>38</sup> Günday, *a.g.e.*, s. 575.

<sup>39</sup> Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan, *İdare Hukuku Genel Esaslar*, 9. B., Ankara, Turhan Kitabevi, 2013, s. 336.

<sup>40</sup> Günday, *a.g.e.*, s. 575.

<sup>41</sup> Çetin vd., *Independence and Accountability of Independent Regulatory Agencies: The Case of Turkey*, *a.g.m.*, s. 610.

İdarenin bütünlüğü ilkesi, hiyerarşi ve idari vesayet mekanizmaları ile gerçekleştirilmektedir. Hiyerarşi, ast-üst biçiminde örgütlenme sonucunda ortaya çıkmaktadır. Hiyerarşi içerisinde yer alan sıralı üstlerin astları denetlemesine ise, hiyerarşik denetim adı verilmektedir. Hiyerarşik üstler, astları üzerinde hem hukuka uygunluk hem de yerindelik denetimi yetkisine sahiptirler<sup>42</sup>.

İdari vesayet, yerinden yönetim kuruluşlarının, kendileri dışında başka bir idare (merkezden yönetim) tarafından, yasaların öngördüğü konular ve sınırlar içinde denetlenmesine denilmektedir. İdari vesayet, idarenin bütünlüğünü ve yönetimin bir bütün olarak uyumlu çalışmasını sağlamanın temel aracıdır<sup>43</sup>.

Ancak BDK'lar hiyerarşik ve idari vesayet denetimlerinin kapsamı dışında oldukları kabul edilmektedir. Bu ise, BDK'ların daha tartışmalı hale gelmesine sebebiyet vermektedir. BDK'ların hiyerarşik ve idari vesayet dışında oldukları kabul edilmekle birlikte, Haziran 2011'de çıkarılan 643 sayılı ve Ağustos 2011'de çıkarılan 649 sayılı KHK'lar ile bu konuda yeni bir düzenleme yapılmıştır.

643 sayılı KHK ile 3046 sayılı Kanun'a eklenen 19/A maddesine göre, "Bakanlık bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşları (10/12/2013 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanuna ekli (III) sayılı cetvelde yer alan kurumlar dahil) Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanının onayı ile Başbakanlıkla veya diğer bakanlıklarla ilgilendirilebilir." Aynı kanununun 19/A maddesine 649 sayılı KHK ile "Bakan bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların (5018 sayılı Kanuna ekli (III) sayılı cetvelde yer alan kurumlar dahil) her türlü faaliyet ve işlemlerini denetlemeye yetkilidir" hükmü eklenmiştir. Böylece, BDK'lar üzerinde bakanın vesayet yetkisi oluşturulmuştur<sup>44</sup>. BDK'lar, Anayasa'nın 123 ve 127. maddelerinde belirtilen Türk İdari Teşkilatı içinde sadece merkezden ve yerinden yönetim yapılarının mümkün olabileceği ifadesi ve idarenin bütünlüğü ilkesi ile uyumlu bir hale gelmiştir<sup>45</sup>.

## 6. TÜRKİYE'DEKİ BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLARIN DENETİMLERİ

BDK'lar, toplumu yakından ilgilendiren sektörleri düzenleyen kurumlardır. Bu nedenle, BDK'ların etkin bir şekilde hesap verebilir olmasının sağlanması gerekmektedir. Hesap verebilirliklerini sağlamanın yollarından biri, BDK'lara yönelik

---

<sup>42</sup> Eryılmaz, *a.g.e.*, s. 386.

<sup>43</sup> Eryılmaz, *a.g.e.*, s. 386.

<sup>44</sup> Gözler ve Kaplan, *a.g.e.*, s. 249.

<sup>45</sup> Çetin vd., *Independence and Accountability of Independent Regulatory Agencies: The Case of Turkey*, *a.g.m.*, s. 611.

etkin bir denetim mekanizmasının işletilmesidir. Bu bağlamda, Türkiye’de BDK’lara yönelik üç tür denetim mekanizmasından bahsetmek mümkündür. Bunlar, yargısal denetim, idari denetim ve mali denetimdir<sup>46</sup>.

## 6.1. YARGISAL DENETİM

Anayasa’nın 125. maddesindeki “idarenin her türlü eylem ve işlemeine karşı yargı yolu açıktır” ilkesine göre, BDK’ların karar ve işlemlerine karşı hukuka uygunluk denetimi, idari yargı makamlarınca yapılmaktadır<sup>47</sup>. BDK’ların karar ve işlemlerine karşı iptal davası ve karar ve işlemler sonucunda bir zarar doğmuş ise, bu zararın giderilmesi için tazminat davası (tam yargı davası) açılabilir<sup>48</sup>.

Ancak, BDK’ların karar ve işlemlerine karşı yapılacak başvurularda hangi mahkemenin yetkili olduğu konusunda bir belirsizlik söz konusudur. Örneğin, EPDK, BDDK ve RK’nın karar ve işlemlerine karşı ilk derece mahkemesi Danıştay iken, bazı BDK’ların karar ve işlemlerine karşı idare mahkemeleri ilk derece mahkemesi olarak yetkili kılınmıştır<sup>49</sup>.

Gözler ve Kaplan, bu belirsizliği şu ifadelerle netliğe kavuşturmuşlardır<sup>50</sup>: İdari yargı içinde görevli ve yetkili mahkeme, kanunda özel hüküm yoksa İdari Yargılama Usul Kanun’a göre belirlenir. BDK’lar, 2575 sayılı Danıştay Kanunu madde 24’de sayılmamaktadır. Bundan dolayı, BDK’ların kararları hakkında ilk derece mahkemesi olarak Danıştay değil, idare mahkemeleri görevlidir.

## 6.2. İDARİ DENETİM

BDK’ların idari olarak denetlenmelerinde 2011 yılı öncesi ve sonrası olarak ayırım yapmak mümkündür. 2011 yılı öncesinde, BDK’ların idari denetimlerinde birçok tartışma yaşanmıştır. Çünkü, BDK’lar hiyerarşi ve idari vesayet denetimlerinin kapsamı dışında görülmüşlerdir.

2011 yılında çıkarılan 643 ve 649 sayılı KHK’lar ile bu durum değişmiştir. Bu KHK’lar ile BDK’lar, ilişkili oldukları bakanların denetimine tabi kılınmışlardır. Buna

---

<sup>46</sup> Sobacı, *a.g.m.*, s. 172.

<sup>47</sup> Eryılmaz, *a.g.e.*, s. 258.

<sup>48</sup> Gözler ve Kaplan, *a.g.e.*, s. 246.

<sup>49</sup> Çetin vd., *Independence and Accountability of Independent Regulatory Agencies: The Case of Turkey*, *a.g.m.*, s. 611.

<sup>50</sup> Gözler ve Kaplan, *a.g.e.*, s. 246.



göre, ilgili Bakan BDK'ların her türlü faaliyet ve işlemlerini denetlemeye yetkilidir. Böylece, BDK'lar idari vesayet denetiminin kapsamı içine alınmışlardır.

Bu düzenlemeler beraberinde birçok tartışmayı da getirmiştir. Örneğin, her türlü faaliyet ve işlemlerini denetleyebilmesi ifadesi ile Bakan'ın BDK'ların kararlarına keyfi olarak müdahale edebilmesini ve değiştirilmesini talep etmesini sağlamanın amaçlandığını ve Bakan'ın yerindelik denetimi mi yoksa hukuki denetim mi yapacağını belirsiz olmasının bu keyfiliği artırdığı şeklinde yorumlanmıştır<sup>51</sup>. Ancak, BDK'ların ilişkilendirildikleri bakanlık tarafından denetlenmeleri, bakanın denetim sonucuna bağlı bir kısım tasarruflarda bulunabileceği anlamına gelmemektedir. 649 sayılı KHK ile getirilen bu denetim yetkisinin vesayet denetimi sınırlarında görülmesi gerekmektedir<sup>52</sup>.

İlişkili bakanlık dışında, BDK'lar Devlet Denetleme Kurulu tarafından denetlenebilir. Ayrıca, bu kurumların başkan ve üyeleri, etik davranış ilkeleri bakımından Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun inceleme kapsamı içindedirler<sup>53</sup>.

### 6.3. MALİ DENETİM

Anayasa'nın 160. maddesine göre, "Sayıştay, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idarelerinin bütün gelir ve giderleri ile mallarını TBMM adına denetlemekle görevlidir". BDK'lar da 5018 sayılı Kanun'da merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kurumlar arasında gösterilmektedirler. Bu bağlamda, BDK'lar, dış mali denetim olarak Sayıştay'ın denetimine tabidirler<sup>54</sup>.

BDK'ların tümü istisnasız Sayıştay denetimine tabidir. Ancak, Sayıştay denetimi yanında, BDDK'nın kuruluş kanununda özel bir denetim biçimi öngörülmektedir. 5411 sayılı Kanun'un 101. maddesine göre, BDDK yıllık hesaplarını bir bağımsız denetim şirketine denetletebilmekte ve bu durumda bağımsız denetim raporu faaliyet raporu içine alınarak yayımlanmaktadır.

---

<sup>51</sup> Bkz., Sönmez, *a.g.e.*, s. 217.

<sup>52</sup> Ramazan Cengiz Derdiman, *İdare Hukuku*, 5. B., Bursa, Alfa Aktüel Yayınları, 2015, s. 357.

<sup>53</sup> Eryılmaz, *a.g.e.*, s. 258.

<sup>54</sup> Eryılmaz, *a.g.e.*, s. 257.

### 3. BÖLÜM

## TÜRKİYE'DEKİ BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLAR VE FORMEL BAĞIMSIZLIKLARI

### 1. VERİ VE METOD

#### 1.1. VERİ

Türkiye'deki BDK'ların formel bağımsızlıklarını analiz etmek amacıyla Gilardi'nin 2002 yılında geliştirmiş olduğu "BDK'ların Bağımsızlık İndeksi" kullanılacaktır. Söz konusu bağımsızlık indeksi, BDK'ların formel (de jure) bağımsızlığına odaklanmaktadır<sup>1</sup>. Bağımsızlık indeksinde BDK'ların informal (de facto) bağımsızlıkları dikkate alınmamaktadır. Informel bağımsızlık, hükümetin BDK'lara yasal olmayan (non-legal) fiili (de facto) müdahalelerini ifade etmektedir. Formel bağımsızlık ise, BDK'ların yasal durumlarını ifade etmektedir. Bu bağlamda, bağımsızlık indeksi oluşturulurken her bir BDK ile ilgili yasalar ve hukuki düzenlemeler göz önüne alınmaktadır. Daha açık bir ifadeyle, bağımsızlık indeksini oluşturan veriler kanunlar, KHK'lar, anayasal maddeler, yönetmelikler ve BDK'ların hazırlamış olduğu faaliyet raporlarından elde edilmektedir<sup>2</sup>.

Bağımsızlık indeksi beş ana ölçütten oluşmaktadır. Bunlar<sup>3</sup>:

- BDK başkanının statüsü
- BDK kurul üyelerinin statüleri
- BDK'nın hükümet ve parlamento ile ilişkisi
- BDK'nın finansal ve organizasyonel özerkliği
- BDK'ya devredilen düzenleyici yetkilerin kapsamı

Bağımsızlık indeksinin ana ölçütleri, BDK'ların formel bağımsızlığının ölçülmesini sağlamaktadır. Dolayısıyla, bu ana ölçütler aslında BDK'ların organik ve işlevsel bağımsızlıklarını kapsamaktadır. BDK başkanının statüsü, BDK kurul üyelerinin statüleri, BDK'nın finansal ve organizasyonel özerkliği, BDK'ların organik

<sup>1</sup> Fabrizio Gilardi, "Policy Credibility and Delegation to Independent Regulatory Agencies: A Comparative Empirical Analysis", *Journal of European Public Policy*, Volume 9, Number 6, 2002, s. 880.

<sup>2</sup> Çetin vd., Independence and Accountability of Independent Regulatory Agencies: The Case of Turkey, *a.g.m.*, s. 613.

<sup>3</sup> Gilardi, "Policy Credibility and Delegation to Independent Regulatory Agencies: A Comparative Empirical Analysis", *a.g.m.*, s. 880.

bağımsızlıkları ile ilgiliyken, BDK'nın düzenleyici yetkileri ile BDK'nın hükümet ve parlamento ile ilişkisi ise, BDK'ların işlevsel bağımsızlıkları ile ilgilidir<sup>4</sup>.

BDK başkanının ve kurul üyelerinin statüleri, BDK'ların formel bağımsızlıklarını farklı seviyelerde etkilemektedir. BDK başkanı ve kurul üyelerinin bir bakan tarafından atanması ile hükümet tarafından atanması, tekrar göreve seçilebilmeleri ile seçilememeleri, görevden alınabilmeleri ile alınamamaları BDK'ların formel bağımsızlıklarına farklı etkilerde bulunmaktadır. Aynı şekilde, finansal ve organizasyonel özerkliğinin derecesi de BDK'ların bağımsızlıklarını etkilemektedir. BDK'ların personel politikalarını kendilerinin belirleyebilmesi ile belirleyememesi, kendi finansmanlarını sağlamaları ile finansmanlarının hükümet tarafından sağlanması BDK'ların formel bağımsızlıkları üzerinde belirleyicidir.

BDK'ların hükümet ve parlamento ile ilişkileri de bağımsızlıklarına farklı seviyelerde etki etmektedir. BDK'ların hükümet veya parlamentoya sadece bilgi amaçlı rapor sunması ile onaylanması gereken bir rapor sunması ya da hükümet veya parlamentoya karşı hiçbir sorumluluğunun olmaması BDK'ların formel bağımsızlığına farklı etkileri bulunmaktadır. Benzer şekilde, BDK'ların düzenleyici yetkilerinin kapsamı da bu kurumların bağımsızlıklarını etkileyen diğer bir ölçüttür. BDK'ların ilgili oldukları sektörlerde tek başına düzenleyici yetkilere sahip olması ile düzenleyici yetkilerini başka bir BDK veya hükümet ile paylaşması bağımsızlıklarını etkilemektedir. Örneğin, BDK başkanı veya kurul üyelerinin bir bakan tarafından atanması bağımsızlıklarını azaltırken, hükümet tarafından atanması BDK'ları ilk duruma göre daha bağımsız hale getirmektedir. Başka bir örnek, BDK'ların hükümet veya parlamentoya onaylanması gereken bir rapor sunması bağımsızlıklarını azaltırken, sadece bilgi amaçlı rapor sunmaları bağımsızlıklarını artırmaktadır. Bağımsızlık indeksinin detayları Tablo 1'de detaylı bir şekilde verilmektedir.

Tablo 1'de de görüldüğü gibi, bağımsızlık indeksinde yer alan her bir göstergeye 0 ile 1 arasında değer verilmektedir. Bu değerler 0'a yaklaştıkça BDK'ların bağımsızlıkları azalırken, değerler 1'e yaklaştıkça BDK'ların bağımsızlıkları artmaktadır.

---

<sup>4</sup> Mehmet Zahid Sobacı, Mehmet Nargeleçekenler, Erkan Özdemir, "How Can Independency Level of an Independent Agency in Alcohol Market Affect Alcohol Marketing? Turkish Case", *Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi*, Sayı 20, 2010, s. 154.

**Tablo 2:** Bağımsızlık İndeksi

Kriter (Boyut)	Göstergeler (Indicators)	Değerler
<b>A) BDK Başkanı Statüsü</b>	<b>1) Görev süresi</b>	
	* 8 yıl üzeri	1.00
	* 6-8 yıl arası	0.80
	* 5 yıl	0.60
	* 4 yıl	0.40
	* 4 yılın altında belirli bir süre veya atamayı yapanın takdiri	0.20
	* Belirli bir süre öngörülmemesi	0.00
	<b>2) BDK başkanı kim tarafından atanıyor?</b>	
	* Yönetim kurulu üyeleri	1.00
	* Parlamento ve Hükümet birlikte	0.75
	* Parlamento	0.50
	* Hükümet	0.25
	* Bir veya iki bakan	0.00
	<b>3) Görevden alınma</b>	
	* Görevden alınamaz	1.00
	* Siyasa ile ilgili olmayan birkaç neden itibarıyla	0.67
	* Görevden almak için belirli bir koşul öngörülmemiş	0.33
	* Atamayı yapanın takdir hakkı	0.00
	<b>4) BDK başkanı'nın aynı anda kamuda başka bir görevi olabilir mi?</b>	
	* Hayır	1.00
	* Sadece yürütmenin izni ile	0.50
	* Belirli bir koşul öngörülmemiş	0.00
	<b>5) BDK başkanı yeniden atanabilir mi?</b>	
	* Hayır	1.00
	* Evet, bir kez	0.50
	* Evet, birden fazla	0.00
	<b>6) Her türlü ortaklık ve bağlantıdan vazgeçilmesi atanma şartı mı?</b>	
* Evet	1.00	
* Hayır	0.00	

Kriter (Boyut)	Göstergeler	Değerler
<b>B) BDK Kurul Üyeleri Statüsü</b>	<b>7) Görev süresi</b>	
	* 8 yıl üzeri	1.00
	* 6-8 yıl arası	0.80
	* 5 yıl	0.60
	* 4 yıl	0.40
	* 4 yılın altında belirli bir süre veya atamayı yapanın takdiri	0.20
	* Belirli bir süre yok	0.00
	<b>8) BDK Kurul Üyeleri kim tarafından atanıyor?</b>	
	* Yönetim kurulu üyeleri	1.00
	* Parlamento ve Hükümet birlikte	0.75
	* Parlamento	0.50
	* Yürütme müşterek olarak	0.25
* Bir veya iki bakan	0.00	
<b>9) Görevden alınma</b>		
* Görevden alınmaz	1.00	
* Siyasa ile ilgili olmayan birkaç neden itibarıyla	0.67	
* Görevden almak için özel bir koşul öngörülmemiş	0.33	
* Atamayı yapanın takdir hakkı	0.00	
<b>10) BDK Kurul Üyeleri'nin aynı anda kamuda başka bir görevi olabilir mi?</b>		
* Hayır	1.00	
* Sadece yürütmenin izni ile	0.50	
* Belirli bir koşul yok	0.00	
<b>11) BDK Kurul Üyeleri yeniden atanabilir mi?</b>		
* Hayır	1.00	
* Evet, bir kez	0.50	
* Evet, birden fazla	0.00	
<b>12) Her türlü ortaklık ve bağlantıdan vazgeçilmesi atanma şartı mı?</b>		
* Evet	1.00	
* Hayır	0.00	

Kriter (Boyut)	Göstergeler	Değerler
<b>C) BDK'nın Hükümet ve Parlamento ile İlişkisi</b>	<b>13) BDK'nın bağımsızlığı yasada açıkça ifade ediliyor mu?</b>	
	* Evet	1.00
	* Hayır	0.00
	<b>14) BDK hükümete ne şekilde hesap veriyor?</b>	
	* Hesap vermiyor	1.00
	* Bilgilendirme amacıyla yıllık rapor sunma	0.67
	* Onaylanmak üzere yıllık rapor sunma	0.33
	* BDK tüm boyutlarıyla hesap veriyor	0.00
	<b>15) BDK parlamentoya ne şekilde hesap veriyor?</b>	
	* Hesap vermiyor	1.00
	* Bilgilendirme amacıyla yıllık rapor sunma	0.67
	* Onaylanmak üzere yıllık rapor sunma	0.33
	* BDK tüm boyutlarıyla hesap veriyor	0.00
	<b>16) BDK'nın kararlarını mahkemeler dışında bir makam veya merci bozabilir mi?</b>	
* Hayır	1.00	
* Özel bir kurum	0.67	
* Bazı koşullara bağlı olarak hükümet	0.33	
* Koşulsuz bir şekilde hükümet	0.00	
<b>D) Finansal ve Organizasyonel Özerklik</b>	<b>17) BDK bütçesinin kaynağı nedir?</b>	
	* Dış kaynaklar	1.00
	* Devlet ve dış kaynaklar	0.50
	* Devlet	0.00
	<b>18) BDK bütçesi nasıl kontrol ediliyor?</b>	
	* BDK tarafından	1.00
	* Mahkeme veya Sayıştay	0.67
	* Hükümet ve BDK birlikte	0.33
* Hükümet	0.00	

Kriter (Boyut)	Göstergeler	Değerler
	<b>19) BDK'nın idari yapısını belirleme yetkisi kime aittir?</b>	
	* BDK	1.00
	* BDK ve Hükümet birlikte	0.50
	* Hükümet	0.00
	<b>20) BDK'nın personel politikalarını kim belirliyor?</b>	
	* BDK	1.00
	* BDK ve Hükümet birlikte	0.50
	* Hükümet	0.00
<b>E) Düzenleyici Yetkiler</b>	<b>21) Sektörü düzenleme yetkisi kime aittir?</b>	
	* Sadece BDK	1.00
	* BDK ve başka bir BDK	0.75
	* BDK ve Parlamento	0.50
	* BDK ve Hükümet	0.25
	* BDK sadece danışma yetkilerine sahiptir	0.00

**Kaynak:** Fabrizio Gilardi, "Policy Credibility and Delegation to Independent Regulatory Agencies: A Comparative Empirical Analysis", *a.g.m.*, ss. 881-883.

## 1.2. METOD

BDK'ların formel bağımsızlıklarının ölçümü için "Çok Boyutlu Ölçekleme Analizi" (ÇBÖA) kullanılmaktadır. ÇBÖA'nın çeşitli tanımları yapılmaktadır. Aydın ve Başkın ÇBÖA'yı, n tane nesne (birim, birey, gözlem) arasındaki uzaklık değerlerini kullanarak nesnelerin çok boyutlu uzaydaki konumlarına ilişkin gösterimlerini (konfigürasyonlarını) ortaya koymak için kullanılan bir yöntem olarak tanımlamaktadır<sup>5</sup>. Bir diğer tanımda, ÇBÖA nesnelere arasındaki ilişkilerin bilinmediği, fakat aralarındaki uzaklığın hesaplanabildiği durumlarda uzaklıklardan yararlanılarak nesnelere arasındaki ilişkileri ortaya koymaya yarayan çok değişkenli bir istatistiksel analiz yöntemi şeklinde tanımlanmaktadır. ÇBÖA k boyutlu bir uzayda gösterilebilen nesnelere orijinal

<sup>5</sup> Demet Aydın ve Bahar Başkın, "Bankaların 2012 Yılı Sermaye Yeterlilik Rasyolarına Göre Kümeleme Analizi ve Çok Boyutlu Ölçekleme Sonucu Sınıflandırma Yapıları", *BSAD Bankacılık ve Sigortacılık Araştırmaları Dergisi*, C. 1, S. 5-6, 2013, s. 35.

konumlarına çok yakın bir biçimde daha az boyutlu (iki, üç, ...) kavramsal bir uzayda göstererek, nesnelere arası ilişkileri belirlemeye yardımcı olmaktadır<sup>6</sup>.

ÇBÖA'nın amacı, az boyutlu uzayda nesnelere temsilini (uzaklık değerlerini kullanarak) bulmaktır. Böylece, çok boyutlu veri matrislerinde nesnelere arasındaki karmaşık ilişki ortaya konabilecek ve ÇBÖA aracılığıyla kolayca yorumlanabilecektir<sup>7</sup>. ÇBÖA ile nesnelere arasındaki karmaşık ilişkilerin, geometrik uzayda görsel temsili oluşturulmaktadır. Görsel temsil, nesnelere arasındaki karmaşık ilişkinin daha rahat görülerek, daha kolay açıklanabilmesini sağlamaktadır<sup>8</sup>. Bir başka ifadeyle, ÇBÖA yöntemi veri uzaklık matrisinden elde edilen birim ya da nesnelere arası uzaklıkların (distance) daha az boyutlu bir uzayda grafiksel olarak gösterimi yapılarak verilerin daha iyi anlaşılabilmesi ve yeni bilgilerin üretilmesi için kullanılabilir<sup>9</sup>. Dolayısıyla, bu tez çalışmasında ÇBÖA aracılığıyla BDK'lar arasındaki uzaklıklar, Türkiye'deki BDK'ların bağımsızlıklarının değerlendirilmesinde ve daha iyi anlaşılmasında kullanılmaktadır.

ÇBÖA, değişkenlerin tipine bağlı olarak hesaplanan nesnelere arasındaki uzaklıkları (data distance) en az hata ile temsil edecek bir çok boyutlu ölçekleme gösterim uzaklıklarını (configuration distance) herhangi bir regresyon yöntemi (doğrusal, polinomial, monotic) aracılığı ile belirlemeyi sağlamaktadır<sup>10</sup>.

N nesne ya da birim arasındaki uzaklıklar simetrik ve yansımalıdır. N nesne arasında  $n(n-1)/2$  çift uzaklık hesaplanır. Bu orijinal uzaklıklar mutlak uzaklıklar olarak alınarak işlenirler. Bu uzaklıklara göre uygun ve daha az boyutlu bir geometrik gösterim elde etmek için orijinal uzaklıklara oldukça çok yakın bir gösterim koordinat sistemi (configuration coordinate system) elde edilmeye çalışılmaktadır<sup>11</sup>.

ÇBÖA, nesnelere birbirlerine olan uzaklıkları ve bu nesnelere çok boyutlu uzayda karşılık gelen noktaların birbirlerine olan uzaklıkları arasındaki farklı ilişki ya da fonksiyon türleri için farklı hesaplama prosedürleri ve ölçekleme yöntemleri kullanılmaktadır<sup>12</sup>.

<sup>6</sup> Şeref Kalaycı, *SPSS Uygulamalı Çok Değişkenli İstatistik Teknikleri*, 4. B., Ankara, Asil Yayınları, 2009, s. 379.

<sup>7</sup> Kei Takeuchi, Haruo Yanai, Bishwa Nath Mukherjee, *The Foundations of Multivariate Analysis: A Unified Approach by means of Projection onto Linear Subspaces*, New Delhi, Wiley Eastern Limited, 1983, s. 410.

<sup>8</sup> Ingwer Borg, Patrick J. F. Groenen, Patrick Mair, *Applied Multidimensional Scaling*, New York, Springer Publisher, 2013, s. 3.

<sup>9</sup> Kalaycı, a.g.e., s. 380.

<sup>10</sup> Kazım Özdamar, *Paket Programlar ile İstatistiksel Veri Analizi: Çok Değişkenli Analizler 2*, 5. B., Eskişehir, Kaan Kitabevi, 2004, ss. 502-503.

<sup>11</sup> Özdamar, a.g.e., s. 503.

<sup>12</sup> Joseph B. Kruskal and Myron Wish, *Multidimensional Scaling*, SAGE Publications, 1978, s. 22.



ÇBÖA'da verilerin tipine bağlı olarak iki tür ölçekleme yöntemi kullanılmaktadır. Bunlar, metrik çok boyutlu ölçekleme (metric multidimensional scaling) ve metrik olmayan çok boyutlu ölçeklemedir (non-multidimensional scaling). ÇBÖA'da bu ölçekleme yöntemlerinden hangisinin uygulanacağını belirlemede veri tipinin\* (sınıflayıcı, sıralayıcı, aralıklı, orantılı) önemi büyüktür<sup>13</sup>. Buna göre, analiz edilecek veriler sınıflayıcı veya sıralayıcı ölçüm düzeyinde ölçülmüş ise metrik olmayan, aralıklı veya orantılı ölçüm düzeyinde ise metrik ölçekleme yöntemi kullanılmaktadır. Metrik ölçekleme yönteminde, verilen bir gözlemin konumunu belirlemede doğrudan uzaklık değerlerinden yararlanılmakta, metrik olmayan ölçekleme yönteminde ise gözlemler arası uzaklık değerleri yerine sıra sayıları kullanılmaktadır<sup>14</sup>.

ÇBÖA, uzaklıklar matrisinden yararlanarak çözüm yapar. Bu nedenle, veri tipine uygun uzaklık matrislerini hesaplamak gerekir. ÇBÖA uzaklıklar matrisini farklılık matrisi olarak ele almaktadır. Eğer veriler aralıklı ya da orantılı ölçekli olarak elde edilmiş ise farklılık (dissimilarity) değerleri Öklid uzaklığı, Karesel Öklid uzaklığı, Blok, Minkowski, Chebychev, Customized uzaklıkları biçiminde hesaplanır<sup>15</sup>. Bunlar arasında en yaygın olarak kullanılan Öklid uzaklıktır. Öklid uzaklık\*, n\*p boyutlu bir veri matrisinde i. ve j. birimler (gözlemler, nesnelere) arasındaki uzaklıkları doğrudan ölçü biriminde belirleyen bir ölçüdür. Öklid uzaklığı i. ve j. birimlerin p değişkene göre farkların kareleri toplamının karekökü alınarak bulunur<sup>16</sup>. Öklid uzaklığı;

$$d_{ij} = \left[ \sum_{k=1}^r (X_{ik} - X_{jk})^2 \right]^{1/2}$$

Uzaklık değerlerinin hesaplanmasının ardından, bu hesaplamaların uygunluğu ve güvenilirliği test edilmektedir. Bu, Stress (STandardized RESidual Sum of Squares) İstatistiği ile gerçekleştirilir. Stress istatistiği, konfigürasyon uzaklıklar ile tahmini uzaklıklar arasındaki uygunluğu belirlemek amacıyla kullanılır<sup>17</sup>. Stress istatistiği, konfigürasyon ölçüleri ile tahmini konfigürasyon ölçüleri arasındaki farkların tahmini konfigürasyon uzaklıklarına oranının karekökü alınarak hesaplanır ve veri uzaklıkları ile

---

\* Bu çalışmada orantılı veri tipi kullanılmaktadır.

<sup>13</sup> Özdamar, a.g.e., s. 503.

<sup>14</sup> Kalaycı, a.g.e., s. 381.

<sup>15</sup> Özdamar, a.g.e., s. 504.

\* Bu çalışmada Öklid Uzaklık kullanıldığı için sadece Öklid Uzaklık ile ilgili açıklamalar yapılmıştır.

<sup>16</sup> Kalaycı, a.g.e., s. 382.

<sup>17</sup> Özdamar, a.g.e., s. 506.

konfigürasyon uzaklıkları arasındaki uygunluğu ifade eder<sup>18</sup>. Stress istatistiği aşağıdaki gibi hesaplanmaktadır.

$$\text{Stress} = \sqrt{\frac{(d_{ij} - \hat{d}_{ij})^2}{(d_{ij} - \bar{d})^2}}$$

Bu eşitlikte  $\bar{d}$  ortalama uzaklıklarını,  $d_{ij}$  orijinal uzaklıklarını,  $\hat{d}_{ij}$  ise konfigürasyon uzaklıklarını belirtmektedir. Burada kullanılan stress sözcüğü konfigürasyon uzaklık değerlerinin veri uzaklık değerlerine uygunluk sağlaması için baskılandığını belirtmek için verilmiştir<sup>19</sup>.

ÇBÖA sonucunda elde edilen grafiksel düzenlemede kullanılan boyut sayısının uygun olup olmadığının belirlenmesinde, stress değeri denilen bir ölçüden yararlanılmaktadır. ÇBÖA'da arzu edilen stress istatistiğinin sıfıra yakın olmasıdır. Sıfıra yakın olan stress değeri veren boyut çözümleri arzulanan ya da uygun olarak nitelendirilebilecek çözümdür. Stress değerinin büyüklüğüne göre konfigürasyon uzaklıklarının veri uzaklıklarına uyumluluğu aşağıdaki Tablo 3'deki gibi değerlendirilir<sup>20</sup>:

**Tablo 3:** Stress Değerleri ve Uyumluluk Seviyeleri

Stress Değeri	Uyumluluk
$\geq 0.20$	Uyumsuz gösterim
$0.10 < 0.20$	Düşük uyum
$0.05 < 0.10$	İyi uyum
$0.025 < 0.05$	Mükemmel uyum
$0.00 < 0.025$	Tam uyum

**Kaynak:** Özdamar, a.g.e., s. 507.

ÇBÖA şu şekilde özetlenebilir<sup>21</sup>:

a) Veri tipine bağlı olarak uygun uzaklıklar matrisinin hesaplanması.  $i$  ve  $j$  birim ya da nesnelere arasındaki veri uzaklıklarını içeren veri matrisi hesaplanır.

b)  $p$  boyutlu veri matrisine sahip  $n$  birimin kaç boyutlu bir uzayda gösterileceğine karar verilmesi gerekir. Uygulamada genellikle 1,2 ve 3 boyut seçilir ve bu boyutlar için ÇBÖA çözümleri elde edilir. Her bir boyut için elde edilen çözümlerin orijinal uzaklık

<sup>18</sup> Kalaycı, a.g.e., s. 384.

<sup>19</sup> Özdamar, a.g.e., s. 506.

<sup>20</sup> Kalaycı, a.g.e., s. 384.

<sup>21</sup> Özdamar, a.g.e., ss. 505-506.

matrisine uygunluğu hesaplanır. Uygun çözümün hangi boyutta gerçekleştiğine ve hangi çözümün kullanılacağına karar verilir.

c) Veri uzaklıklarına göre konfigürasyon uzaklıklarının regresyonu veri tipine göre hesaplanır. Regresyon yönetimi veri tipine bağlı olarak doğrusal, polinomial ya da monotik regresyon yöntemlerinden uygun olan biri seçilir. Belirlenen regresyon denklemi aracılığı ile tahmini konfigürasyon uzaklıkları belirlenir. Tahmini konfigürasyon uzaklık değerleri konfigürasyon uzaklık değerlerine oldukça yakın ve orijinal uzaklıkları temsil eden uzaklık verileridir.

d) Gösterim uzaklıkları ile orijinal uzaklıklar arasındaki uygunluğu belirlemek için stress değeri hesaplanır.

e) k boyutuna göre birim ya da nesnelerin koordinatları elde edilir. Bu koordinatlar k boyutlu uzayda gösterilerek her bir birim ya da nesnenin diğer birim ya da birimlere göre konumları görüntülenir. Burada arzu edilen çözüm, üç ve daha az boyuttaki bir çözümdür. Böylece birim ya da nesnelerin izlenebilir ve irdelenebilir biçimini ortaya koyan bir grafiksel gösterim elde edilebilir. Bu grafiksel gösterim yorumlanarak birimler arasındaki ilişkiler belirlenmeye çalışılır.

## 2. ANALİZİN BULGULARI

Bu tez çalışmasında BDK'lar arasındaki gösterim uzaklıkları ile orijinal uzaklıklar arasındaki uygunluğu belirlemek amacıyla stress değerleri hesaplanmıştır. Stress istatistiğinin 0,001000'den küçük olduğu noktaya kadar iterasyon devam etmektedir. 4. İterasyonda 0,00027 sonucuna ulaşıldığında iterasyon durmaktadır. Çünkü stress istatistiği sıfıra yakın çıkmıştır. ÇBÖA çözümlerinde sıfıra yakın olan stress değerleri veren boyut çözümleri arzulanan ya da uygun olarak nitelendirilebilecek çözümdür. Başka ifadeyle, gösterim uzaklıkları ile orijinal uzaklık hesaplamaları uygun ve güvenilirdir. Tablo 4'de görüldüğu üzere, bu çalışmada stress değerleri 0,12134 ile uyumun sağlanmış olduğunu ortaya koymaktadır. Bu değer, stress değerinin iyi uyum seviyesine oldukça yakın olduğunu göstermektedir.

**Tablo 4:** Young's Stress Test Sonuçları

İterasyon	S-stress	İyileşme
1	0,14235	
2	0,12301	0,01934
3	0,12161	0,00140
4	0,12134	0,00027

BDK'ların bağımsızlık seviyelerinin analizi için kullanılan değişkenlerden elde edilen değerler, BDK'lar arasındaki benzerlikler (similarities) ve farklılıkları (dissimilarities) göstermektedir. Uyarıcı koordinatların katsayısı, benzerlik ve farklılıkların değerlendirilmesinde kullanılabilir. Bu çalışmada, benzerlikler ve farklılıklar BDK'ların bağımsızlık seviyesinin yorumlanabilmesini sağlamaktadır. Bu bağlamda, en yüksek pozitif uyarıcı katsayıya sahip olan BDK, Türkiye'de bağımsızlık seviyesi en yüksek BDK'dır. En düşük negatif uyarıcı katsayıya sahip olan BDK ise, Türkiye'de bağımsızlık seviyesi en düşük BDK'dır. Uyarıcı koordinatların katsayısı Tablo 5'te verilmektedir.

**Tablo 5:** Uyarıcı Koordinatlar (Stimulus Coordinates) (Boyutlara Göre Benzerlik)

Stimulus Number	Stimulus Name	Boyutlar		
		1	2	3
1	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK)	0,3475	-0,2078	-1,2542
2	Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (BTK)	-0,1996	-0,2136	0,3445
3	Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK)	-0,9372	-2,2208	0,2771
4	Kamu Gözetimi Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu (KGK)	0,6220	0,0614	-0,9175
5	Kamu İhale Kurumu (KİK)	-0,1132	-0,0423	0,6231
6	Kişisel Verileri Koruma Kurumu (KVKK)	0,9196	0,5189	1,6045
7	Rekabet Kurumu (RK)	-0,3208	-0,5238	0,2902
8	Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK)	1,8185	1,1713	0,1767
9	Sermaye Piyasası Kurulu (SPK)	0,6764	-0,0904	-0,9217
10	Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu (TAPDK)	-2,8136	1,5471	-0,2232

Tablo 5'e göre, Boyut 1'deki en yüksek pozitif değer (1,8185) RTÜK'e aittir. BDK'ların bağımsızlığını ölçen göstergelerin tamamı göz önünde bulundurulduğunda, en yüksek bağımsızlık seviyesine sahip olan BDK'nın RTÜK olduğu görülmektedir. Boyut 1'deki en düşük negatif değer (-2,8136) ise, TAPDK'a aittir. Bu nedenle, TAPDK en düşük bağımsızlık seviyesine sahip olan BDK'dır. Kısacası, Türkiye'deki en bağımsız BDK RTÜK iken, bağımsızlığı en az olan BDK TAPDK'dır. Tablo 5'deki uyarıcı koordinatlar göz önünde bulundurulduğunda, RTÜK'ün ardından diğer BDK'ların bağımsızlık seviyeleri sırasıyla, KVKK, SPK, KGK, BDDK, KİK, BTK, RK, EPDK ve TAPDK şeklindedir. BDK'ların en yüksekten en düşüğe bağımsızlık seviyeleri Tablo 6'da verilmektedir.

RTÜK ile diğer BDK'ların bağımsızlık seviyeleri arasında belirgin bir farklılık görülmektedir. TAPDK da bağımsızlık seviyesi itibariyle, diğer BDK'lardan oldukça ayrıksı bir durum sergilemektedir. Bunun yanında, SPK ve KGK'nın bağımsızlık seviyeleri birbirlerine oldukça yakındır. Bu, SPK ve KGK'nın bağımsızlık seviyelerinin benzer olduğunu göstermektedir. Bağımsızlık seviyesi bakımından benzerlik gösteren diğer kurumlar KİK, BTK ve RK'dır. Burada dikkat çeken diğer bir husus, yeni kurulan BDK'lar olarak KVKK ve KGK'nın üst sıralarda yer almasıdır.

**Tablo 6:** Uyarıcı Koordinatlara Göre BDK'ların Formel Bağımsızlık Seviyeleri

Bağımsızlık Seviyeleri	Bağımsız Düzenleyici Kurumlar	Uyarıcı Koordinatlar
1	Radio ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK)	1,8185
2	Kişisel Verileri Koruma Kurumu (KVKK)	0,9196
3	Sermaye Piyasası Kurulu (SPK)	0,6764
4	Kamu Gözetimi Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu (KGK)	0,6220
5	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK)	0,3475
6	Kamu İhale Kurumu (KİK)	-0,1132
7	Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (BTK)	-0,1996
8	Rekabet Kurumu (RK)	-0,3208
9	Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK)	-0,9372
10	Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu (TAPDK)	-2,8136

Tablo 7, BDK'lar arasındaki uzaklıkları gösteren bir matristir. Bu matris hangi BDK'ların birbirine yakın, hangilerinin birbirinden uzak veya farklı olduğunu göstermektedir. Örneğin, ilk sütun BDDK'nın kendisi ve diğer BDK'lar ile arasındaki uzaklıkları ortaya koymaktadır.

**Tablo 7:** Ölçeklendirilmiş Optimal Veri Uzaklıkları

Bağımsız Düzenleyici Kurumlar Arasındaki Optimal Uzaklıklar										
	BDDK	BTK	EPDK	KGK	KİK	KVKK	RK	RTÜK	SPK	TAPDK
BDDK	0,000									
BTK	1,901	0,000								
EPDK	2,757	2,486	0,000							
KGK	0,858	1,349	3,114	0,000						
KİK	2,009	0,000	2,747	1,484	0,000					
KVKK	2,708	2,090	3,513	2,556	1,986	0,000				
RK	2,009	0,000	2,394	1,484	0,767	2,384	0,000			
RTÜK	2,601	2,636	4,003	2,184	2,636	2,241	2,805	0,000		
SPK	0,589	1,531	3,009	0,128	1,655	2,433	1,655	2,316	0,000	
TAPDK	3,704	3,301	4,076	3,818	3,372	4,204	3,372	4,537	3,905	0,000

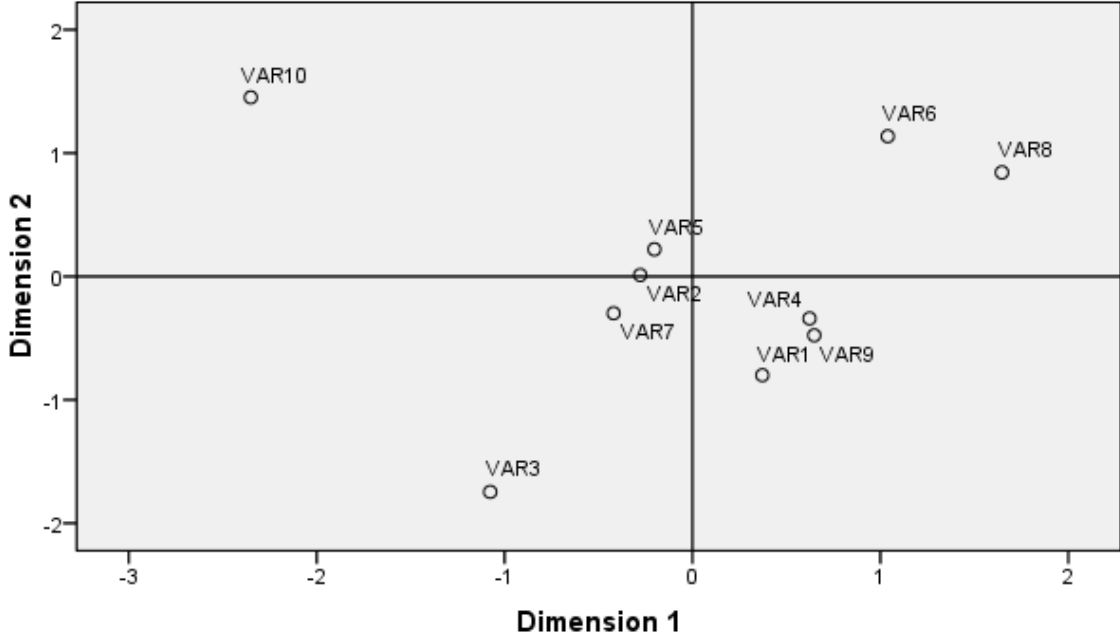
Tablo 7’de sekizinci sütuna bakıldığında, RTÜK’ün TAPDK’a (4,537) en uzak BDK olduğu görülmektedir. Dolayısıyla, Tablo 7’deki matris (ölçeklendirilmiş veri uzaklıkları), RTÜK’ün bağımsızlık seviyesi en yüksek BDK olduğunu tespit etmenin başka bir yoludur. Bu sonuç, uyarıcı koordinatlara göre belirlenen sonuçları destekler niteliktedir. Bunun yanında, Tablo 7’den TAPDK’nın diğer BDK’ların her birine en uzak kurum olduğu görülmektedir. Başka bir husus, BTK’nın KİK ve RK’ya olan uzaklık değerinin birbirlerine çok yakın olmasıdır. BTK ile KİK ve RK arasında hesaplanan uzaklıkların 0,000 olması, BTK’nın bağımsızlık seviyesinin diğer iki kuruma çok yakın olduğunu göstermektedir.

BDK’lar arasındaki optimal uzaklıklar matrisini grafiksel olarak göstermek de mümkündür. Grafiksel gösterimde BDK’ların birbirlerine göre konumları görüntülenmektedir. Grafiksel gösterim yorumlanarak BDK’lar arasındaki ilişkiler belirlenebilir. Ayrıca, bu grafiksel gösterimde bağımsızlık seviyesi en yüksek BDK ile en düşük BDK açık bir şekilde görülebilmektedir.

Bu çalışma için üç boyutlu durumun uygun olduğu tespit edilmesine rağmen, grafiksel olarak iki boyutlu durum kullanılmıştır. Çünkü, üç boyutlu grafikleri anlamak ve yorumlamak oldukça zordur. Şekil 2, iki boyutlu uzayda koordinatlara göre düzenlenen grafiksel gösterimden elde edilmiştir.

Şekil 2'de VAR1 BDDK'yı, VAR2 BTK'yı, VAR3 EPDK'yı, VAR4 KGK'yı, VAR5 KİK'i, VAR6 KVKK'yı, VAR7 RK'yı, VAR8 RTÜK'ü, VAR9 SPK'yı, VAR10 TAPDK'ı temsil etmektedir.

**Şekil 2:** Öklid Uzaklık Modeli (BDK'lar için elde edilen Stimulus Konfigürasyonu)



Şekil 2'ye göre, bağımsızlık seviyesi en yüksek BDK RTÜK'dür. Bağımsızlık seviyesi en düşük BDK ise, TAPDK'dır. Bunun yanında, Şekil 2'de BTK, KİK ve RK'nın birbirlerine ve BDDK, KGK ve SPK'nın da birbirlerine oldukça yakın olduğu görülmektedir. Birbirlerine yakınlık gösteren kurumların bağımsızlık seviyelerinin yakın olduğu anlaşılmaktadır.

### 3. TÜRKİYE'DEKİ BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLARA YÖNELİK TARTIŞMALAR

Türkiye'de zaman içerisinde bazı BDK'ların bağımsızlığının görece olarak düştüğü görülmektedir. Esasında Türkiye'deki BDK'ların bağımsızlık seviyeleri ne olursa olsun, BDK'ların düzenleyici yetkilerini hükümetlerden bağımsız olarak kullanmaları birçok tartışmayı da beraberinde getirmiştir. Türkiye'de de kuruldukları andan itibaren bu kurumlar özellikle siyasi iktidar tarafından tartışılmaya başlanmıştır. Bu tartışmalar siyasi iktidarın BDK'ların verdikleri kararlara müdahale edememesi ve siyasi otoritenin bu kurumları istediği gibi denetleyememesinden kaynaklanmaktadır.

Bu tartışmalar siyasi iktidarın kompozisyonu veya siyasi yelpazedeki konumuna bağlı olmaksızın gerçekleşmektedir. Başka bir deyişle, Türkiye’de BDK’ların bağımsızlığına ilişkin tartışmalar partiler üstü bir meseledir. Örneğin, 2001 yılında Bülent Ecevit yaptığı açıklamada “Türkiye’de çok fazla özerk kuruluş kurulduğunu, bu kuruluşlara söz geçiremediklerini ve bu kuruluşların devlet içinde devletten daha yetkili olduklarını” ifade etmiştir<sup>22</sup>. 2004 yılında ise, Recep Tayyip Erdoğan BDK’lar hakkında “Bize de kan kusturuyorlar. Artık bu kurullara bir çeki düzen verilmesi gerekiyor” ifadelerini kullanmıştır<sup>23</sup>. Görüldüğü gibi, siyasi otoritelerin BDK’lar hakkındaki yakınmalarının temelinde bu kurumların bağımsızlıkları yatmaktadır. Diğer bir ifadeyle, bu tartışmalara BDK’ların aldıkları kararlara hükümetlerin müdahale edememesi neden olmaktadır.

Nitekim, 2011 yılında çıkarılan 643 ve 649 sayılı KHK’lar bu tartışmaların bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Bu KHK’lar ile BDK’lar bir bakanlıkla ilgilendirilebilmekte ve ilgili bakan BDK’ların her türlü işlem ve faaliyetini denetleyebilmektedir. Böylece, BDK’ların aldıkları kararlara müdahale edebilme olanağı sağlanmıştır. Bu durum ise, BDK’ların bağımsızlıklarını olumsuz yönde etkilemektedir.

BDK’lar hakkındaki bu tür yasal düzenlemeler diğer ülkelerdeki gelişmeler ve uygulamalardan bağımsız düşünülemez. Bu bağlamda, BDK’lara dair bu gelişmeler son yıllarda kamu yönetimi alanında yeni kavramsal ve kuramsal eğilimler olarak görülen ve “Post-Yeni Kamu İşletmeciliği” (post-YKİ) başlığı altında toplanan eğilimlerle ilişkilendirilebilir. Post-YKİ, entegrasyon, katılım, güven, değer temelli yönetim, kamu kurumlarının bütünleşmesi ve koordinasyonu, merkezi kapasite ve kontrolün güçlendirilmesi, yatay ağlar ve işbirliklerinden daha fazla yararlanma gibi ilke ve değerlere dayanmaktadır<sup>24</sup>.

Post-YKİ’nin temel çıkış noktalarından biri, politika oluşturma gücünün politik iktidardan düzenleyici kurumlar, hizmet üreten kurumlar, kamu iktisadi teşebbüsleri gibi kuruluşlara devredilmesinin sebep olduğu dezavantajları ortadan kaldırmaktır. Yetki devredilen kurumların kontrol edilememesi, kamu yönetiminde aşırı parçalı bir yapının ortaya çıkması, sektörler ve kurumlar arası koordinasyonun bozulması ve bu kurumların hesap vermelerinde ortaya çıkan problemler bu dezavantajlar arasında sayılabilir. Bu çerçevede, post-YKİ, yetki devrinin sebep olduğu dezavantajları ortadan

<sup>22</sup> <http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=22154>, (27.07.2016).

<sup>23</sup> <http://www.hurriyet.com.tr/kamu-ihale-kurumu-bize-kan-kusturuyor-284949>, (27.07.2016).

<sup>24</sup> Özer Köseoğlu ve Mehmet Zahid Sobacı, “Giriş”, *Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları: Yeni Kamu İşletmeciliği ve Ötesi*, (ed.) Özer Köseoğlu ve Mehmet Zahid Sobacı, Bursa, Dora Yayınları, 2015, s. 2.



kaldırmak amacıyla bu kurumlara devredilen politika oluşturma gücünün geri alınabileceğini ifade etmektedir<sup>25</sup>.

Türkiye’de BDK’ların bağımsızlığını azaltan yasal düzenlemeler post-YKİ kapsamında değerlendirilebilir. BDK’lara önemli düzenleyici yetkilerin devredilmesi ve bu kurumların bağımsızlık ile donatılmaları zamanla bazı problemleri ortaya çıkarmıştır. BDK’ların zaman zaman hükümetlerin istemediği kararlar alması, bu kurumların denetimlerinin sağlanamaması nedeniyle hesap verebilirlikte yaşanan aksaklıklar bu problemler arasında gösterilebilir. 643 ve 649 sayılı KHK’lar da bu problemleri gidermeye yönelik olarak merkezi yönetimin yeniden güçlendirilmesinin bir göstergesi şeklinde yorumlanabilir. Başka bir deyişle, bu KHK’lar ile yapılan düzenlemeler post-YKİ’nin merkezi kapasite ve kontrolün güçlendirilmesi, kamu kurumlarının bütünleşmesi ve koordinasyonu ilkeleri kapsamında değerlendirilebilir.

---

<sup>25</sup> Tom Christensen, “Post-NPM and Changing Public Governance”, *Meiji Journal of Political Science and Economics*, Volume 1, 2012, ss. 4-5.

## SONUÇ

1980 sonrasında devletin rolünde hızlı bir değişim yaşanmıştır. Düzenleyici devlet modeli hem devletin ekonomideki rolünü değiştirmiş hem de bürokratik yapıda yeni yapılanmaları beraberinde getirmiştir. Bu yeni yapılanmalar çerçevesinde, düzenleyici devletin temel aktörleri BDK'lar olmuştur. Özelleştirilen piyasaların düzenlenmesinde karşılaşılan yüksek politik işlem maliyetleri ve güvenilir taahhüdün sağlanamaması problemleri BDK'ların ortaya çıkışında önemli rol oynamıştır. Hükümetler bu problemleri çözüme kavuşturmak adına BDK'lara yetki devretmişlerdir.

Ancak, BDK'lara yetki devri birtakım tartışmaları da beraberinde getirmiştir. Bu tartışmaların merkezinde ise, bu kurumların bağımsızlıkları ve hesap verebilirlikleri yatmaktadır. BDK'lar hakkındaki tartışmalar da bağımsızlık-hesap verebilirlik ikilemi sonucunda ortaya çıkmaktadır. BDK'ların bağımsız olmaları için bir yandan politik otoriteden diğer yandan düzenledikleri sektörlerdeki çıkar gruplarından bağımsız olmaları gerekmektedir. BDK'ların etkin bir düzenleme gerçekleştirmeleri için bu siyasal, yönetsel ve özel çıkar gruplarından bağımsızlığı sağlanmalıdır.

Bağımsız olmalarının yanı sıra, BDK'ların hesap verebilir olmaları da gerekmektedir. Ancak, BDK'ların hesap verebilirlikleri açısından birtakım sorunlar gündeme gelmektedir. İlk olarak, BDK'lar yetki devri zinciri içerisinde yer almamaktadır. Bu durum, BDK'ların demokratik meşruiyetlerini kaybetmelerine sebep olmakta ve demokratik hesap verebilirliklerine zarar vermektedir. Kısacası, BDK'ların bağımsızlığı-hesap verebilirliği dengesinde problemler vardır. BDK'ların bağımsızlığı sağlanırken, bu kurumların hesap vermeyen kurumlar olmasına yol açılabilir. Tersine, hesap verebilirlikleri sağlanırken, BDK'ların bağımsızlıklarına zarar verilebilir.

Görüldüğü gibi, tartışmaların temelinde BDK'ların bağımsızlığı ile hesap verebilirliği arasındaki ikilem yatmaktadır. BDK'ların düzenledikleri sektörlerde etkin olabilmeleri için bağımsızlık ile donatılmaları gerekmektedir. Ancak, bu kurumlara geniş bir bağımsızlık verilirken, hesap verebilirliklerinin de sağlanması gerekmektedir. Bu bağlamda, BDK'ların bağımsızlığı ile hesap verebilirliği arasında hassas bir denge kurulmak zorundadır. Bu yüzden, denetim mekanizmalarının iyi seçilmesi ve sınırlarının da iyi çizilmesi gerekmektedir. Bu noktada devreye BDK'lara yönelik yasal düzenlemeler girmektedir. BDK'lar hakkındaki hukuki çerçeve iyi oluşturulmalıdır. Aksi bir durum, bağımsızlıklarına zarar verebilir veya bu kurumları hesap vermeyen kurumlar haline getirebilir.

Türkiye BDK'lara geçiş sürecini ve bu kurumlara yönelik tartışmaları yoğun bir şekilde yaşamış bir ülkedir. Ancak, Türkiye'de BDK'lara yönelik tartışmalar daha temel bir noktada başlamaktadır. Çünkü, Türkiye'de BDK'ların anayasal bir dayanağı bulunmamaktadır. Bunun yanında, BDK'lar Türk idare sistemine yabancı görülen mekanizmalardır. Kuruldukları günden bu güne, idare teşkilatı içindeki yerleri halen tartışma konusudur. Anayasal dayanaklarının olmaması ve idare teşkilatı içerisindeki konumlarının belirsizliği BDK'ların bağımsızlığına zarar vermektedir. Ayrıca, bu sorunları tam bir çözüme kavuşturacak adımlar da atılmamaktadır. Bu soruna yönelik olarak, daha çok parçalı düzenlemeler tercih edilmektedir. Ancak, parçalı düzenlemeler daha çok tartışmaya sebep olmaktadır.

Türkiye, BDK'lar ile 1980'li yılların başında tanışmış olmasına rağmen, bu kurumlar 1990'ların sonlarına kadar etkin bir şekilde işlememiştir. 1990'larda yaşanan ekonomik krizler ve bu krizlere bağlı olarak IMF, DB ve AB gibi uluslararası örgütlerin yaptığı baskılar sonucunda BDK'lar hızlı bir şekilde kurulmuş ve aktif olarak faaliyete geçmişlerdir. BDK'lara yönelik yasal düzenlemeler de bu dönem sonrasında görülmeye başlamıştır.

2003 yılı sonrası, politik iktidar BDK'lara yönelik hukuki çerçeve oluşturma girişimlerinde bulunmuştur. Bu girişimlerden biri, düzenleyici ve denetleyici kurumlar hakkında kanun tasarısıdır. Ancak, bu girişim başarısızlık ile sonuçlanmıştır. Buna bağlı olarak, BDK'lara yönelik hukuki çerçeve parçalı düzenlemeler ile oluşturulmaya çalışılmıştır. Bu kurumlara dair ortak bir yasal çerçevenin oluşturulamaması ve hukuki düzenlemelerin olgunlaştırılmaması hukuki belirsizliğe sebep olmaktadır.

Nitekim, Türkiye'de yapılan parçalı düzenlemeler bağımsızlık-hesap verebilirlik ikilemini beraberinde getirmektedir. Bu düzenlemelerden en önemlileri 2011 yılında çıkarılan 643 ve 649 sayılı KHK'lardır. 643 sayılı KHK ile BDK'ların "başbakanlık veya diğer bakanlıklarla ilgilendirilebilir" düzenlemesi ve 649 sayılı KHK ile "ilgili bakanın BDK'ların her türlü işlem ve faaliyetini denetleyebilmesi" düzenlemesi getirilmiştir. Bu düzenlemeler bağımsızlık-hesap verebilirlik ikileminin somut bir örneğini teşkil etmektedir.

643 ve 649 sayılı KHK'lar ile BDK'ların Türk idare teşkilatı içerisindeki yeri biraz daha belirginleştirilmiştir. Ancak, 2011 yılı öncesinde, BDK'ların verdikleri kararların mahkemeler dışında herhangi bir makamın bozması mümkün değildi. 2011 yılında gerçekleştirilen yasal düzenlemeler ile BDK'ların kararlarını mahkemeler dışında başka bir makamın bozması mümkün hale getirilmiştir. 649 sayılı KHK ile getirilen düzenleme

BDK'lara yönelik politik müdahale ihtimalini artırmaktadır. Bu durum, özellikle BDK'ların yasal veya formel (de jure) bağımsızlıklarına zarar verebilir. Bunun yanında, bu düzenlemeler güvenilirlik problemine neden olabilir ve politik işlem maliyetlerinde artışa sebep olabilir.

Gerçekleştirilen bu düzenlemeler sonrasında, Türkiye'de BDK'ların formel bağımsızlıklarına odaklanmak bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu bağlamda, bu çalışmada Türkiye'deki BDK'ların formel bağımsızlıklarını ölçme amaçlanmıştır. Bu çalışmanın ampirik analizinin sonuçlarına göre, RTÜK Türkiye'deki bağımsızlık seviyesi en yüksek düzenleyici kurumdur. TAPDK ise, bağımsızlık seviyesi en düşük kurumdur. Diğer yandan, BTK, KİK ve RK'nın birbirlerine ve BDDK, KGK ve SPK'nın da birbirlerine bağımsızlık seviyeleri itibarıyla yakınlık gösterdiği bulunmuştur. Ayrıca, yeni kurulan KGK ve KVKK bağımsızlık seviyesi olarak üst sıralarda yer almaktadır. Bu sonuç, iki kurumun kuruluş kanunlarında formel bağımsızlıklarını sağlamaya yönelik gerekli düzenlemelerin yapıldığını göstermektedir.

BDK'lara yönelik bazı anayasal ve yasal düzenlemeler bu kurumların formel bağımsızlık seviyesini artırırken, bazı yasal düzenlemeler ise BDK'ların formel bağımsızlık seviyelerini aşağı çekmektedir. BDK'ların bağımsızlıklarını sağlamak için BDK'ların anayasal konumlarının ve Türk idare sistemi içerisindeki yerlerinin net bir şekilde ifade edilmesi gerekmektedir. Ayrıca, BDK'lar hakkında şemsiye yasa oluşturulmalıdır. Bu yasa ile BDK üyelerinin atanması, görev süreleri ve görevden alınmaları, BDK'ların yetkileri, parlamento ve hükümet ile olan ilişkileri, bütçeleri ve denetimleri standarta kavuşturulmalıdır.

BDK'lar hakkındaki yasal düzenlemelerin, BDK'ların hesap verebilirliklerini sağlayacak ve bağımsızlıklarına zarar vermeyecek bir şekilde düzenlenmesi gerekmektedir. Bu bağlamda, 2011 yılında yürürlüğe giren 643 ve 649 sayılı KHK'lar yeniden gözden geçirilmelidir. Çünkü, bu KHK'lar BDK'ların hesap verebilir olmalarını sağlarken, bu kurumların bağımsızlıklarına zarar vermektedir. 649 sayılı KHK'da BDK'ların ilgili bakan tarafından denetleneceği belirtilirken, bu denetimin sınırları belirtilmemiştir. Bu belirsizlik, BDK'lara yönelik politik müdahaleleri kolaylaştırılabilir. Bundan dolayı, BDK'ların ilgili bakan tarafından denetlenmesinin kapsamı net bir şekilde ifade edilmelidir.

## KAYNAKÇA

### Kitaplar

- AKINCI Müslüm, *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, İstanbul, Beta Yayınları, 1999.
- ARDIYOK Şahin, *Doğal Tekeller ve Düzenleyici Kurumlar Türkiye İçin Düzenleyici Kurum Modeli*, Ankara, Rekabet Kurumu Yayınları, 2002.
- BERKMAN Ayberk Nuri, *Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların İktisadi Etkinlikleri*, Adana, Adana Nobel Kitabevi, 2011.
- BORG Ingwer, Patrick J. F. GROENEN, Patrick MAİR, *Applied Multidimensional Scaling*, New York, Springer Publisher, 2013.
- ÇETİN Tamer, *Regülasyon ve Rekabet Ekonomisi*, İstanbul, İdeal Kültür Yayıncılık, 2012.
- DERDİMAN Ramazan Cengiz, *İdare Hukuku*, 5. B., Bursa, Alfa Aktüel Yayınları, 2015.
- ERTEK Tümay, *Mikroekonomiye Giriş*, 4. B., İstanbul, Beta Yayıncılık, 2012.
- ERYILMAZ Bilal, *Bürokrasi ve Siyaset: Bürokratik Devletten Etkin Yönetime*, 5. B., İstanbul, Alfa Yayıncılık, 2013.
- ERYILMAZ Bilal, *Kamu Yönetimi*, 8. B., Kocaeli, Umuttepe Yayınları, 2015.
- GILARDI Fabrizio, *Delegation in the Regulatory State: Independent Regulatory Agencies in Western Europe*, Cheltenham (UK), Edward Elgar Publishing Limited, 2008.
- GÖZLER Kemal, Gürsel KAPLAN, *İdare Hukuku Dersleri*, Bursa, Ekin Kitabevi, 2014.
- GÖZÜBÜYÜK Şeref, Turgut TAN, *İdare Hukuku Genel Esaslar*, 9. B., Ankara, Turhan Kitabevi, 2013.
- GÜNDAY Metin, *İdare Hukuku*, 10. B., Ankara, İmaj Yayınevi, 2015.
- KALAYCI Şeref, *SPSS Uygulamalı Çok Değişkenli İstatistik Teknikleri*, 4. B., Ankara, Asil Yayınları, 2009.
- KARACAN Ali İhsan, *Özerk Kurumlar Üzerine Denemeler*, İstanbul, Creative Yayıncılık, 2002.
- KAYA Ali, *Bağımsız ve Düzenleyici Üst Kurullar*, Konya, Eğitim Kitabevi Yayınları, 2004.
- KNIGHT Paul, *Rekabet Kurumu Regülasyon ve Rekabet Sempozyumu*, Ankara, Rekabet Kurumu Yayınları, 15-16 Mart 2001.
- KRUSKAL Joseph B., Myron WİSH, *Multidimensional Scaling*, SAGE Publications, 1978.
- OĞUZ Fuat, *Devlet ve Piyasa: Regülasyon Ekonomisine Giriş*, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2011.
- ÖZDAĞ Mehmet Savaş, *Özerk Kurullar*, Ankara, Avrasya-Bir Vakfı ASAM Yayınları, Ankara Çalışmaları Dizisi: 13, 2002.

- ÖZDAMAR Kazım, *Paket Programlar ile İstatiksel Veri Analizi: Çok Değişkenli Analizler* 2, 5. B., Eskişehir, Kaan Kitabevi, 2004.
- PARLAK Bekir, Mehmet Zahid SOBACI, *Ulusal ve Küresel Perspektifte Kamu Yönetimi: Teori ve Pratik*, 4. B., Bursa, MKM Yayınları, 2012.
- SEZEN Seriyeye, *Türk Kamu Yönetiminde Kurullar: Geleneksel Yapılanmadan Kopuş*, Ankara, TODAİE Yayınları, 2003.
- SOBACI Mehmet Zahid, *İdari Reform ve Politika Transferi: Yeni Kamu İşletmeciliğinin Yayılışı*, 2. B., Bursa, Dora Yayıncılık, 2014.
- SÖNMEZ Ümit, *Piyasanın İdaresi: Neoliberalizm ve Bağımsız Düzenleyici Kurumların Anatomisi*, İstanbul, İletişim Yayınları, 2011.
- ŞAHİN Seçil, *Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler ve Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu*, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2015.
- TAKEUCHİ Kei, Haruo YANAİ, Bishwa Nath MUKHERJEE, *The Foundations of Multivariate Analysis: A Unified Approach by means of Projection onto Linear Subspaces*, New Delhi, Wiley Eastern Limited, 1983.
- ULUSOY Ali, *Bağımsız İdari Otoriteler*, Ankara, Turhan Kitabevi, 2003.

#### **Makaleler**

- ALESINA Alberto, Guido TABELLİNİ, “Credibility and Politics”, *European Economic Review*, Volume 32, Issue 2-3, 1988, ss. 542-550.
- AYDIN Demet, Bahar BAŞKIR, “Bankaların 2012 Yılı Sermaye Yeterlilik Rasyolarına Göre Kümeleme Analizi ve Çok Boyutlu Ölçekleme Sonucu Sınıflandırma Yapıları”, *BSAD Bankacılık ve Sigortacılık Araştırmaları Dergisi*, C. 1, S. 5-6, 2013, ss. 29-47.
- ATAY Ender Ethem, “Fransız İdare Hukukunda Bağımsız İdari Otoriteler (BİO’lar): Rekabet Konseyi”, *Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları*, Ankara, 2000, ss. 51-107.
- BRAUN Dietmar, Fabrizio GILARDI, “Introduction”, *Delegation in Contemporary Democracies*, (ed.) Dietmar Braun and Fabrizio Gilardi, Routledge, 2006, ss. 1-23.
- BOZLAĞAN Recep, “Kamu Yönetimi Paradigmasında Değişim ve Özelleştirme Yaklaşımı”, *Çağdaş Kamu Yönetimi I*, (ed.) Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür, 2. B., Ankara, Nobel Yayınları, 2014, ss. 275-301.
- BERGMAN Torbjörn, Wolfgang C. MULLER and Kaare STROM, “Parliamentary Democracy and the Chain of Delegation”, *European Journal of Political Research*, Volume 37, Issue 3, 2000, ss. 255-260.
- BERNHARD William, J. Lawrance BROZ, William Roberts CLARK, “The Political Economy of Monetary Institutions”, *International Organization*, Volume 56, Number 1, 2002, ss. 693-723.

- CHRISTENSEN Tom, "Post-NPM and Changing Public Governance", *Meiji Journal of Political Science and Economics*, Volume 1, 2012, ss. 1-11.
- COEN David, Mark THATCHER, "The New Governance of Markets and Non-Majoritarian Regulators", *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, Volume 18, Number 3, 2005, ss. 329-346.
- ÇETİN Tamer, "Regülasyon Sürecinin Yeni Aktörleri: Politik İktisat Perspektifinden Bağımsız Düzenleyici Kurumlar", *Rekabet Dergisi*, S. 29, 2007, ss. 3-26.
- ÇETİN Tamer, "Regülasyonun Etkinlik Analizi ve Regülasyon Türleri", *Çimento İşveren*, C. 23, S. 1, Ocak 2009, ss. 22-38.
- ÇETİN Tamer, "The Role of Institutions Over Economic Change in Turkey", *Understanding the Process of Economic Change in Turkey: An Institutional Approach*, (ed.) Tamer Çetin ve Feridun Yılmaz, New York, Nova Science Publisher, 2010, ss. 21-39.
- ÇETİN Tamer, Feridun YILMAZ, "Transition to Regulatory State in Turkey: Lessons from Energy", *Journal of Economic Issues*, Volume 44, Issue 2, 2010, ss. 393-402.
- ÇETİN Tamer, Mehmet Zahid SOBACI, Mehmet NARGELEÇEKENLER, Erdal ABDULHAKİMOĞULLARI, "The Political Economy of Independent Regulatory Agencies in Turkey", *Understanding the Process of Economic Change in Turkey: An Institutional Approach*, (ed.) Tamer Çetin and Feridun Yılmaz, New York, Nova Science Publisher, 2010, ss. 229-250.
- ÇETİN Tamer, M. Zahid SOBACI, Mehmet NARGELEÇEKENLER, "Independence and Accountability of Independent Regulatory Agencies: the case of Turkey", *European Journal of Law and Economics*, Volume 41, Issue 3, 2016, ss. 601-620.
- ÇETİN Tamer, "Structural and Regulatory Reform in Turkey: Lessons from Public Utilities", *Utilities Policy*, Volume 31, 2014, ss. 94-106.
- DÖNMEZ Eftal, "Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler", *Ankara Barosu Dergisi*, S. 2, 2003-2, ss. 55-78.
- EIJFFINGER Sylvester, Petra GERAATS, "How Transparent Are Central Banks", *European Journal of Political Economy*, Volume 22, Issue 1, 2005, ss. 1-21.
- EMEK Uğur, "Türkiye Uygulaması", *Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması*, (ed.) TÜSİAD, İstanbul, Tüsiad Yayınları, 2002, ss. 143-203.
- EMEK Uğur, Muhittin ACAR, "Düzenleyici Reformlar ve Kurumlar", *Çağdaş Kamu Yönetimi II*, (ed.) Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür, Ankara, Nobel Yayınları, 2014, ss. 91-127.
- GILARDI Fabrizio, "Policy Credibility and Delegation to Independent Regulatory Agencies: A Comparative Empirical Analysis", *Journal of European Public Pollicy*, Volume 9, Number 6, 2002, ss. 873-893.

- GILARDI Fabrizio, "The Institutional Foundations of Regulatory Capitalism: The Diffusion of Independent Regulatory Agencies in Western Europe", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Volume 598, Number 1 2005, ss. 84-100.
- GILARDI Fabrizio, "The Same, But Different: Central Banks, Regulatory Agencies, and the Politics of Delegation to Independent Authorities", *Comparative European Politics*, Volume 5, Number 3, 2007, ss. 303-327.
- JACOBZONE Stephane, "Independent Regulatory Authorities in OECD Countries: An Overview", *Designing Independent and Accountable Authorities for High Quality Regulation*, OECD, London, UK, 10-11 January 2005, ss. 72-88.
- KESİM H. Kutay, "Avrupa Birliği'nde Meşruiyet Sorununun Çözümüne İlişkin Bir Model Önerisi: Usul Meşruiyeti", *Çağdaş Kamu Yönetimi II*, (ed.) Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür, Nobel Yayınları, Ankara, 2004, ss. 67-88.
- KÖSEOĞLU Özer, Mehmet Zahid SOBACI, "Giriş", *Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları: Yeni Kamu İşletmeciliği ve Ötesi*, (ed.) Özer Köseoğlu ve Mehmet Zahid Sobacı, Bursa, Dora Yayınları, 2015, ss. 1-8.
- LEBLEBİCİ Doğan Nadi, Ayşegül KURBAN, Uğur SADIÖĞLU, "Türk Yönetim Sisteminde Bağımsız Düzenleyici Kurullar Üzerine Kuramsal Tartışmalar", *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C. 30, S. 2, 2012, ss. 81-109.
- MAGGETTI Martino, "Legitimacy and Accountability of Independent Regulatory Agencies: A Critical Review", *Living Reviews in Democracy*, Center for Comparative and International Studies, ETC Zurich and University of Zurich, 2010, ss. 1-9.
- MAJONE Giandomenico, "Regulatory Legitimacy", *Regulating Europe*, (ed.) Giandomenico Majone, London, Routledge Publisher, 1996, ss. 284-301.
- MAJONE Giandomenico, "Regulation and Its Modes", *Regulating Europe*, (ed.) Giandomenico Majone, London, Routledge Publisher, 1996, ss. 9-27.
- MAJONE Giandomenico, "The Rise of Statutory Regulation in Europe", *Regulating Europe*, (ed.) Giandomenico Majone, London, Routledge Publisher, 1996, ss. 47-60.
- MAJONE Giandomenico, "From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance", *Journal of Public Policy*, Volume 17, Number 2, 1997, ss. 139-167.
- MAJONE Giandomenico, "The New European Agencies: Regulation by Information", *Journal of European Public Policy*, Volume 4, Number 2, 1997, ss. 262-275.
- MAJONE Giandomenico, "The Regulatory State and its Legitimacy Problem", *West European Politics*, Volume 22, Issue 1, 1999, ss. 1-24.



- MAJONE Giandomenico, " Nonmajoritarian Institutions and the Limits of Democratic Governance: A Political Transaction-Cost Approach, *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Volume 157, Number 1, 2001, ss. 57-78.
- MAJONE Giandomenico, "Two Logics of Delegation: Agency and Fiduciary Relations in EU Governance", *European Union Politics*, Volume 2, Number 1, 2001, ss. 103-122.
- MOE Terry M., "Political Institutions: The Neglected Side of the Story", *Journal of Law Economic and Organization*, Volume 6, Special Issue , 1990, ss. 213-253.
- MOE Terry M., "The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy", *Organization Theory: From the Chester Barnard to the Present and Beyond*, (ed.) Oliver E. Williamson, Oxford, Oxford University Press, 1995, ss. 116-153.
- NUNES Rui, Sofia B. NUNES and Guilhermina REGO, "A New Governance Model for Independent Regulatory Agencies", *Theoretical Economic Letters*, Volume 5, Number 1, 2015, ss. 4-13.
- OĞUZ Fuat, "Örgüt İktisadı: Ekonomi, Örgüt ve Hukuk İlişkileri", *Örgüt Kuramları*, (ed.) A. Selami Sargut ve Şükrü Özen, Ankara, İmge Kitabevi Yayınları, 2015, ss. 193-235.
- ÖMÜRGÖNÜLŞEN Uğur, " Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği", *Çağdaş Kamu Yönetimi I*, (ed.) Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür, 2. B., Ankara, Nobel Yayınları, 2014, ss. 3-43.
- ÖZEL Işık, İzak ATİYAS, "Regulatory Diffusion in Turkey: A Cross-sectoral Assessment", *The Political Economy of Regulation in Turkey*, (ed.) Tamer Çetin ve Fuat Oğuz, London, Springer Publisher, 2011, ss. 51-73.
- ROSS Stephen A., "The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem", *American Economic Review*, Volume 63, Number 2, 1973, ss. 134-139.
- SAAFELD Thomas, "Members of Parliament and Governments in Western Europe: Agency Relations and Problems of Oversight", *European Journal of Political Research*, Volume 37, Issue 3, 2000, ss. 353-376.
- SCOTT Colin, "Accountability in the Regulatory State", *Journal of Law and Society*, Volume 27, Number 1, 2000, ss. 38-60.
- SEVER Çiğdem, "Türkiye'de Düzenleyici Kurumların Yapısı İşlevi ve Dönüşümü", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 64, S. 1, Ankara, 2015, ss. 195-236.
- SOBACI Mehmet Zahid, "Türk İdari Teşkilatındaki Adalar: Bağımsız İdari Otoriteler", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 55, S. 2, 2006, ss. 157-180.
- SOBACI Mehmet Zahid, Mehmet NARGELEÇEKENLER, Erkan ÖZDEMİR, "How Can Independency Level of an Independent Agency in Alcohol Market Affect Alcohol Marketing? Turkish Case", *Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi*, S. 20, 2010, ss. 141-166.

- SOSAY Gül, "Delegation and Accountability: Independent Regulatory Agencies in Turkey", *Turkish Studies*, Volume 10, Issue 3, 2009, ss. 341-363.
- SÖNMEZ Ümit, "The Political Economy of Market and Regulatory Reforms in Turkey: The Logic and Unintended Consequences of Ad-hoc Strategies", *New Political Economy*, Volume 16, Issue 1, 2011, ss. 101-130.
- STROM Kaare, "Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies", *European Journal of Political Research*, Volume 37, Issue 3, 2000, ss. 261-289.
- ŞAHİN Seçil, "Bağımsız İdari Otoritelerin Ortaya Çıkış Nedenleri", *International Journal of Legal Progress*, Volume 1, Number 1, 2015, ss. 14-29.
- ŞENALP Mehmet G., "Dünden Bugüne Kurumsal İktisat", *Kurumsal İktisat*, (ed.) Eyüp Özveren, Ankara, İmge Kitabevi Yayınları, 2007, ss. 45-92.
- TAN Turgut, "Bağımsız İdari Otoriteler", *Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları*, Ankara, 2000, ss. 3-32.
- TAN Turgut, "Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 35, S. 2, Haziran 2002, ss. 11-37.
- TEPE Berna, Şahin ARDIYOK, "Devlete Yeni Rol: Regülasyon", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 37, S. 1, 2004, ss. 105-130.
- THATCHER Mark, "Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation", *West European Politics*, Volume 25, Number 1, 2002, ss. 125-147.
- THATCHER Mark, "Analysing Regulatory Reform in Europe", *Journal of European Public Policy*, Volume 9, Issue 6, 2002, ss. 859-872.
- THATCHER Mark, "Regulation After Delegation: Independent Regulatory Agencies in Europe", *Journal of European Public Policy*, Volume 9, Issue 6, 2002, ss. 954-972.
- TIPPETT John Tippet, Ron KLUVERS, "Accountability and Information in Local Governments", *World Journal of Management*, Volume 2, Number 3, 2010, ss. 22-33.
- TOMAIN Joseph P., Sidney A. SHAPIRO, "Analyzing Government Regulation", *Administrative Law Review*, Volume 49, Number 2, 1997, ss. 377-414.
- TUNCER Aziz, Özer KÖSEOĞLU, "Düzenlemenin Üç Hali: Refah Devletinden Düzenleyici Devlete Düzenleme Faaliyetinin Vazgeçilmezliği", *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C. 20, S. 1, 2015, ss. 85-100.
- WATERMAN Richard W., Kenneth J. MEIER, "Principal-Agent Models: An Expansion?", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Volume 8, Issue 2, 1998, ss. 173-202.
- WEIL David, Archon FUNG, Mary GRAHAM, Elena FAGOTTO, "The Effectiveness of Regulatory Disclosure Policies", *Journal of Policy Analysis and Management*, Volume 25, Number 1, 2006, ss. 155-181.

- ZENGİNOBUZ Ünal, "Uluslararası Karşılaştırmalar", *Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması*, (ed.) TÜSİAD, İstanbul, Tüsiad Yayınları, 2002, ss. 77-141.
- ZENGİNOBUZ Ünal, "On Regulatory Agencies in Turkey and Their Independence", *Turkish Studies*, Volume 9, Issue 3, 2008, ss. 475-505.

### **Diğer Kaynaklar**

- ÇETİN Tamer, *Türkiye'de Düzenleyici Sürecin Politik İktisadı*, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Bursa, 2007.
- GILARDI Fabrizio, "Policy Credibility, Interdependence and Delegation of Regulatory Competencies to Independent Agencies: A Comparative Empirical Consideration", *Paper Presented to workshop on National Regulatory Reform in an Internationalised Environment*, ECPR Joint Sessions of Workshops, Grenoble, 6-11 April 2001.
- GILARDI Fabrizio, "Principal-Agent Models Go to Europe: Independent Regulatory Agencies as Ultimate Step of Delegation", *Paper presented at the ECPR General Conference*, Canterbury(UK), 6-8 September 2001.
- GILARDI Fabrizio, "Independent Regulatory Agencies as Ultimate Step of Delegation: Hypotheses from the Transaction-Cost Politics Approach", *Paper for presentation at the workshop Delegating Powers to Independent Agencies*, Université de Lausanne, 6-7 December 2001.
- GUASCH J. Luis, Robert W. HAHN, "The Cost and Benefits of Regulation: Some Implications for Developing Countries", *The World Bank Policy Research Observer*, 1997.
- House of Lords, *The Regulatory State: Ensuring its Accountability*, 6th Report, Select Committee on Constitution, 2004.
- JOHANNSEN Katja Sander, *Regulatory Independence in Theory and Practise: A survey of Independent Energy Regulators in Eight European Countries*, AKF, Forlaget, February 2003.
- SMITH Warrick, "Utility Regulatory: the Independence Debate", *Public Policy for the Private Sector*, Washington, DC: The World Bank Group, Note No.2, October 1997.
- SOSAY Gül, Ünal ZENGİNOBUZ, "Independent Regulatory Agencies in Emerging Economies", *Paper prepared for presentation at the 2005 Annual Conference of the European Consortium for Political Research*, Budapest, Hungary, 2005.
- SOSAY Gül, Ünal ZENGİNOBUZ, "Independence and Accountability of Regulatory Agencies in Turkey", *Paper prepared for presentation at the ECPR Conference on Regulatory Governance*, University of Bath, Bath, UK, 7-8 September 2006.
- ZENGİNOBUZ Ünal, "Political Economy of Independent Regulatory Authorities: Some Observations on the Case of Turkey", *Paper for presentation at Working Group on Political Economy Seminar Series*, Bogaziçi University, December 27, 2002.

<http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=22154>, (27.07.2016).

<http://www.hurriyet.com.tr/kamu-ihale-kurumu-bize-kan-kusturuyor-284949>,  
(27.07.2016).



## ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ

## TEZ ÇOĞALTMA VE ELEKTRONİK YAYIMLAMA İZİN FORMU

Yazar Adı Soyadı	<b>Mehmet Fırkan KORKMAZ</b>
Tez Adı	<b>Türkiye'deki Bağımsız Düzenleyici Kurumların Formel Bağımsızlığının Ölçümü</b>
Enstitü	<b>Sosyal Bilimler Enstitüsü</b>
Anabilim Dalı	<b>Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi</b>
Bilim Dalı	<b>Yönetim Bilimleri</b>
Tez Türü	<b>Yüksek Lisans</b>
Tez Danışman(lar)ı	<b>Doç. Dr. Mehmet Zahid SOBACI</b>
Çoğaltma (Fotokopi Çekim) İzni	<input type="checkbox"/> Tezimden fotokopi çekilmesine izin veriyorum <input type="checkbox"/> Tezimin sadece içindekiler, özet, kaynakça ve içeriğinin % 10 bölümünün fotokopi çekilmesine izin veriyorum <input type="checkbox"/> Tezimden fotokopi çekilmesine izin vermiyorum
Yayımlama İzni	<input type="checkbox"/> Tezimin elektronik ortamda yayımlanmasına izin veriyorum <input type="checkbox"/> Tezimin elektronik ortamda yayımlanmasının ertelenmesini istiyorum 1 yıl <input type="checkbox"/> 2 yıl <input type="checkbox"/> 3 yıl <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Tezimin elektronik ortamda yayımlanmasına izin vermiyorum

Hazırlamış olduğum tezimin yukarıda belirttiğim hususlar dikkate alınarak, fikri mülkiyet haklarım saklı kalmak üzere Uludağ Üniversitesi Kütüphane ve Dokümantasyon Daire Başkanlığı tarafından hizmete sunulmasına izin verdiğimi beyan ederim.

Tarih: ...../...../2016

İmza:

