

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER	ii
TABLolar	vi
KISALTMALAR	vii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL ÇERÇEVE

I. TANIM VE KAVRAMLAR.....	7
A. Tanım ve Kapsam.....	7
B. Bağımsız İdari Otoriteleri Tanımlayıcı Kavramlar.....	9
1. Bağımsızlık.....	9
2. Tarafsızlık.....	12
a. Nesnellik	12
b. Açıklık	13
3. Özerklik	13
4. Otorite.....	15
II. BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN ORTAYA ÇIKIŞ NEDENLERİ VE GELİŞİM SÜRECİ.....	16
III. BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN ÖZELLİKLERİ.....	37
A. İdari Bağımsızlık	38
1. Organik Bağımsızlık	40
2. İşlevsel Bağımsızlık	47
B. Regülasyon	48
IV. BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN TÜRLERİ	50
A. Karar Organlarının Şekline Göre Bağımsız İdari Otoriteler	50
B. Yapılan Regülasyonun Özelliğine Göre Bağımsız İdari Otoriteler	51
C. Faaliyet Alanlarına Göre Bağımsız İdari Otoriteler	51
V. BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN OLUMLU VE OLUMSUZ YÖNLERİ... 52	
A. Olumlu Yönleri	52
B. Olumsuz Yönleri	54

İKİNCİ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİNDE BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN KONUMU VE İŞLEVİ

I. REGÜLASYON KAVRAMI VE BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER.....	64
A. Regülasyonun Hedefleri.....	65
B. Regülasyon Türleri.....	66
1. İktisadi Regülasyon.....	66
2. Sosyal Regülasyon.....	66
3. İdari Regülasyon.....	67
C. Regülasyonun Boyutları.....	67
D. Doğal Tekel ve Regülasyon.....	68
E. Özelleştirme ve Regülasyon.....	70
II. BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN GÖREV VE YETKİLERİ.....	72
A. Düzenleme Yetkisi.....	72
B. Gözetim ve Denetim Yetkisi.....	73
C. Görüş Bildirme Yetkisi (Danışmanlık İşlevi).....	73
D. Yaptırım Uygulama Yetkisi.....	74
E. Uyuşmazlık Çözme Yetkisi.....	75
III. BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN ANAYASAL İRDELENMESİ	75
A. Bağımsız İdari Otoritelerin Türkiye İdari Teşkilatı İçindeki Yerleri.....	75
B. Hukuki Statüleri.....	80
IV. BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN DENETİMİ.....	81
A. Yargısal Denetim.....	82
B. İdari Denetim.....	84
C. Mali Denetim.....	87
V. BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER ALANINDA YAŞANAN YASAL VE KURUMSAL GELİŞMELER	90
A. Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı.....	90
B. 2003 Yılı Ulusal Programı.....	92
C. 2004 Yılı Ulusal Programı.....	93
D. İdari ve Mali Özerkliğe Haiz, Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısı.....	94
E. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu.....	96
F. Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Katılım Sürecine İlişkin 2001, 2002, 2003 ve 2004 Yılları İlerleme Raporları.....	97

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ULUSLARARASI PERSPEKTİFTE BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER

I. ANGLO - SAKSON ÜLKELERİ UYGULAMALARI.....	102
A. ABD.....	102
B. İngiltere.....	103

II. AVRUPA ÜLKELERİ UYGULAMALARI	106
A. Almanya	106
B. Fransa.....	107
C. İtalya	110
D. Diğer Ülkeler.....	111
III. UZAKDOĞU VE LATİN AMERİKA'DAKİ UYGULAMALAR	117
A. Güney Kore	117
B. Arjantin.....	118

DÖRDÜNDÜ BÖLÜM

TÜRKİYE UYGULAMASINDAN KURUMSAL BİR ANALİZ:ENERJİ PİYASASI DÜZENLEME KURUMU

I. YASAL ÇERÇEVE	119
A. 4628 Sayılı Elektrik Piyasası Kanunu	119
1. Kanunun Amacı ve Kapsamı	119
2. Kanunun İçeriği.....	120
B. 4646 Sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu	121
1. Kanunun Amacı ve Kapsamı	121
2. Kanunun İçeriği.....	121
C. 5015 Sayılı Petrol Piyasası Kanunu	122
1. Kanunun Amacı ve Kapsamı	122
2. Kanunun İçeriği.....	123
D. Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasası Kanunu	124
1. Kanunun Amacı ve Kapsamı	124
2. Kanunun İçeriği	124
E. Yönetmelik ve Tebliğler.....	125
II. ENERJİ PİYASASI DÜZENLEME KURUMU'NUN KURUMSAL YAPISI..	125
A. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Organizasyon Şeması.....	125
B. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Kurumsal Görünümü	127
1. Enerji Piyasası ve Düzenleme Kurulu	127
a. Kurulun Yapısı ve Kurul Üyelerinin Görev Süreleri.....	127
b. Kurulun Görevleri	128
c. Kurulun Yetkileri.....	131
d. Kurul Üyelerinin Teminatları, Yasaklar ve Görevden Alma	134
e. Kurul Üyelerinin Mali ve Sosyal Hakları	135
f. Kurul Çalışmaları, Toplantıları ve Kurulun Denetlemesi	136
2. Başkanlık.....	137
3. Hizmet Birimleri	138
a. Ana Hizmet Birimleri	138
b. Danışma Hizmet Birimleri	142
c. Yardımcı Hizmet Birimleri	143
III. ENERJİ PİYASASI DÜZENLEME KURUMU PERSONELİ	143
A. Kurum Personelinin Statüsü, Atanma Usulü ve Özlük Hakları.....	143
B. Kurumun Gelirleri ve Mal Varlıkları	146

IV. ENERJİ PİYASASI DÜZENLEME KURUMU'NUN FAALİYETLERİ	147
A. 2003 Yılında Gerçekleştirdiği Faaliyetler	147
B. 2004 Yılında Gerçekleştirmeyi Planladığı Faaliyetler	156
C. 2004 Yılında Gerçekleştirdiği Faaliyetler.....	158
SONUÇ	164
KAYNAKÇA.....	175
EKLER	183

TABLolar

Tablo 1: Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler

Tablo 2: Rekabet Otoritelerinin Kurul Üyelerinin Ortalama Görev Süreleri

Tablo 3: Bazı Avrupa Ülkelerindeki Dönüştürücü Kapı Oranları (1990-2001)

Tablo 4: İngiltere’deki Bağımsız İdari Otoriteler

Tablo 5: Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Kadro Ünvanları ve Sayıları

Tablo 6: Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu 2003 Yılı Nakit Bazında Bütçe Gelirleri

KISALTMALAR

AAI	: Bağımsız İdari Otoriteler
AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devleti
ABGS	: Avrupa Birliği Genel Sekreterliği
AGCM	: İtalya Rekabet Otoritesi
AGCOM	: İtalya Telekomünikasyon ve Medya Düzenleyici Birimi
a.g.e.	: Adı Geçen Eser
a.g.m.	: Adı Geçen Makale
AR-GE	: Araştırma Geliştirme
ART	: Fransa Telekomünikasyon Düzenleyicisi
Autorita	: İtalya Elektrik ve Gaz Düzenleyici Kurumu
Bafin	: Almanya Federal Finansal Denetleme Otoritesi
BDDK	: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
BfArM	: Almanya Federal İlaç ve Tıbbi Cihazlar Enstitüsü
CAA	: İngiltere Havacılık Sektörü Düzenleyicisi
CEER	: Avrupa Enerji Düzenleyicileri Birliği
CEER-SEEER-TF	: Güneydoğu Avrupa Bölgesel Elektrik Düzenleme Çalışma Grubu
CEER WG SEEER	: Avrupa Enerji Düzenleyicileri Konseyi Güneydoğu Avrupa Bölgesel Enerji Düzenleme Çalışma Grubu
CERA	: Cambridge Enerji Araştırmaları Birliği
CNG	: Sıkıştırılmış Doğal Gaz
CNIL	: Fransa Bilişim ve Özgürlükler Ulusal Komisyonu
CNT	: Arjantin Telekomünikasyon Sektörü Düzenleyici Birimi
COB	: Fransa Rekabet Konseyi
CONSOB	: İtalya Şirketler ve Borsa Ulusal Komisyonu
CRE	: Fransa Elektrik Düzenleme Komitesi
Çev.	: Çeviri
DB	: Dünya Bankası
DBS	: Düzenleyici Bilgi Sistemi
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
DTÖ	: Dünya Ticaret Örgütü
ECSEE	: Güneydoğu Avrupa Enerji Topluluğu
Ed.	: Editör
EİT	: Ekonomik İşbirliği Teşkilatı
ENERGAS	: Arjantin Gaz Sektörü
ENRE	: Arjantin Elektrik Sektörü Düzenleyici Birimi
EPDK	: Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
ERGEG	: Avrupa Doğal Gaz ve Elektrik Düzenleyicileri Grubu
ERRA	: Enerji Piyasası Düzenleyicileri Bölgesel Birliği
Eurelectric	: Elektrik Endüstri Birliği
ETOSS	: Arjantin Su Sektörü Düzenleyici Birimi
FCC	: Amerika Birleşik Devletleri Federal İletişim Komisyonu

FSA	: İngiltere Finansal Hizmetler Otoritesi
HF	: Macaristan İletişim Kurumu
ICC	: Amerika Birleşik Devletleri Eyaletlerarası Ticaret Komisyonu
IMF	: Uluslararası Para Fonu
IRA	: Bağımsız Düzenleyici Birimler
IRR	: İngiltere Uluslararası Demiryolu Sektörü Düzenleyicisi
ISVAP	: İtalya Özel Sigorta Şirketleri Denetim Bürosu
KEİ	: Karadeniz Ekonomik Birliği
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KİK	: Kamu İhale Kurumu
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
LNG	: Sıvılaştırılmış Doğal Gaz
MEH	: Macaristan Enerji Dairesi
OECD	: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
OFGEM	: İngiltere Gaz ve Elektrik Piyasaları Otoritesi
OFTEL	: İngiltere Telekomünikasyon Kurumu
OFWAT	: İngiltere Su Sektörü Düzenleyicisi
OMB	: Amerika Birleşik Devletleri Bütçe ve Yönetim Ofisi
ORR	: İngiltere Ulusal Demiryolu Sektörü Düzenleyicisi
ÖİB	: Özelleştirme İdaresi Başkanlığı
PSAF	: Macaristan Finansal Denetim Kurumu
PSC	: İngiltere Posta Hizmetleri Düzenleyicisi
PTT	: Posta ve Telgraf ve Telefon İdaresi
QUANGOS	: Yarı Özerk Hükümet Dışı Örgütler
Reg TP	: Almanya Telekomünikasyon ve Posta Düzenleyicisi Otoritesi
RK	: Rekabet Kurumu
RTÜK	: Radyo ve Televizyon Üst Kurulu
s.	: Sayfa
SAL	: Yapısal Uyum Kredisi
SECAL	: Sektörel Yapısal Uyarılama Kredileri
SEEERF	: Güneydoğu Avrupa Elektrik Düzenleme Forumu
SPK	: Sermaye Piyasası Kurulu
ŞK	: Şeker Kurumu
TAIEX	: Avrupa Birliği Teknik Destek ve Bilgi Değişim Bürosu
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TEFE	: Toptan Eşya Fiyat Endeksi
TK	: Telekomünikasyon Kurumu
TRT	: Türkiye Radyo Televizyon Kurumu
TTMAPDK	: Tütün, Tütün Mamülleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu
TÜFE	: Tüketici Fiyat Endeksi
UEA	: Uluslararası Enerji Ajansı
URE	: Polonya Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
URTIP	: Polonya Telekomünikasyon ve Posta Düzenleyici Kurumu
YPK	: Yüksek Planlama Kurulu

GİRİŞ

Günümüzde kamu yönetimi alanında çok köklü ve kapsamlı bir değişim ve dönüşüm süreci yaşanmaktadır. Söz konusu değişim ve dönüşüm sürecinde bir yandan, devlet felsefesi değişmekte ve devletler kamu yönetimlerini buna uygun bir şekilde yapılandırmakta, diğer yandan kamu yönetimine hakim olan katı, bürokratik ve geleneksel paradigma hakim konumunu yitirmekte ve kamusal hizmetler ve bu hizmetlerin görülmesindeki yöntem , teknik ve süreçler değişime uğramaktadır.

Bu dönüşüm sürecinin ülkelerin kamu yönetimlerine yansımaları olarak değerlendirilebilecek olan bağımsız idari otoriteler, yaşamın hassas sektörleri olarak kabul edilen rekabet, bankacılık, finans, enerji ve iletişim gibi sektörlerde düzenleme ve denetim görevlerini yerine getirmektedirler. Yapısal ve işlevsel boyutlarıyla tüm ülkelerde uygulanan ortak bir model eksikliği nedeniyle, üzerinde herkesin uzlaşısı sağladığı bir tanımlı olmayan bağımsız idari otoriteler; ekonomik, toplumsal ve siyasal yaşamı gün geçtikçe daha fazla etkilemektedirler.

Anglo-Sakson ülkelerinin yönetim geleneğinde yer alan ve sonraları Kara Avrupası'na yayılan bağımsız idari otoritelerin ortaya çıkışında, sektörleri politikacıların ve söz konusu sektördeki aktörlerin baskılarından kurtarma çabası, özelleştirme, teknik bilgi ve uzmanlık, politikacılara olan güvensizlik, insan hakları bağlamında yaşanan duyarlılık ve yolsuzlukların önlenme gayretleri gibi birçok unsur ve eğilimin etkisi vardır.

Özellikle, politikacılar ve ilgili oldukları sektörlerin aktörleri karşısında konumlarının güçlendirilmeleri ve söz konusu aktörlerden gelebilecek telkin ve baskılara karşı izole edilmeleri amacıyla bağımsızlık ile donatılan bu kurumlar, sahip oldukları özellikleri, görev ve yetkileri, sorumlulukları, örgütlenmeleri, personeli ve bütçeleri ile idari örgütlenme içerisinde yer alan klasik idari birimlerden farklılık arz etmekte ve yeni kamusal yapılanmalar olarak kamuoyunun dikkatini çekmektedirler.

Ancak, bağımsız idari otoriteler yapısal ve işlevsel bağlamda arz ettikleri farklılıklarla, özellikle Kara Avrupası ülkelerinde tartışmalara yol açmakta ve bağımsızlıkları, meşruiyetleri, hesap verebilirlikleri ve idari teşkilatlanmadaki yerleri bağlamında çokça eleştirilmektedirler. Bu kurumlar, yürütme kuvveti içerisinde yer almasına rağmen siyasi iktidar tarafından denetlenememesi dolayısıyla meşruluk ve hesap verebilirlik açısından, idari organlar olarak kabul edilmelerine rağmen merkezi yönetimin hiyerarşik ve idari vesayet denetimlerinin dışında olması nedeniyle “idarenin bütünlüğü ilkesi” açısından, tartışmaların odağında yer almaktadırlar.

Bağımsız idari otoriteleri ortaya çıkaran nedenler nelerdir?, Bağımsız idari otoritelerin bağımsızlığından ne anlaşılmalıdır ve bağımsızlığının bir ölçütü ve sınırı var mıdır?, Bağımsız idari otoritelerin özellikleri ve yetkileri nelerdir ve ne iş yaparlar?, Bu kurumların hükümetle ve parlamento ile ilişkileri nasıldır?, Bu kurumlar siyasal iktidara hesap vermeli midir?, Bu kurumlar idari teşkilatlanma içerisinde nerede yer alırlar?, Bu kurumların üzerinde herhangi bir denetim yok mudur? gibi sorular halen tartışmalı ve cevap bekleyen sorulardır.

Bu doğrultuda çalışmanın amacı, çokça tartışılan, özellikle üniter devletlerin idari teşkilatlanmalarında adeta bir adacık olarak beliren ve Türkiye’de sayıları hızla artan bağımsız idari otoritelerin tanıtılması ve Türkiye’den bir örnek kurum olarak Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu’nun kurumsal analizinin gerçekleştirilmesidir.

Çalışmada, bağımsız idari otoriteler, bu kurumları ortaya çıkaran nedenler ve gelişim süreçleri; özellikleri, işlevleri, denetimleri ve Türk idari teşkilatlanmasındaki yerleri bağlamında incelenmeye çalışılacak ve bu kurumların Türkiye uygulamasındaki yapısal ve işlevsel durumları, Amerika Birleşik Devletleri ve Avrupa ülkeleri uygulamalarıyla karşılaştırılmalı bir şekilde değerlendirilecektir. Ayrıca Türkiye’deki bağımsız idari otoritelerden biri olan Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, mevzuatı, kurumsal yapısı, personeli, gelirleri, faaliyetleri ve ulusal ve uluslar arası kurum ve organizasyonlarla ilişkileri bağlamında analiz edilecektir.

Bağımsız idari otoriteler konusu, sözü edilen kurumların faaliyette buldukları alan ve işlevleri dolayısıyla iktisadi boyutu da yoğun olan bir konudur. Ancak çalışmanın amacı ve kapsamı itibariyle, bu kurumların ilgili oldukları piyasalara ilişkin aldıkları kararların ve gerçekleştirdikleri regülasyonların iktisadi analizlerine girilmeyecek ve bağımsız idari otoritelerin ayırt edici özelliklerinden biri olan regülasyona ilişkin sadece kavramsal bir açılım yapmakla yetinilecektir.

Esasında, bağımsız idari otoriteleri ve yerine getirdikleri düzenleme ve denetleme işlevlerini, her türlü kişi, kurum ve anlayışı dönüştürebilme kapasitesine sahip küreselleşme kavramından bağımsız olarak değerlendirmek mümkün değildir. Küreselleşme, devlet felsefesini ve kamu yönetimine hakim olan yönetim paradigmasını dönüştürmüştür. Söz konusu iki temel ekseninde yaşanan değişim, kamu yönetimlerinin sunduğu hizmetlerde ve hizmetlerin görülmesinde kullanılan yöntem ve tekniklerde de değişimi beraberinde getirmiştir. Nitekim, bağımsız idari otoriteler küreselleşmenin yönlendiriciliğinde değişen devlet felsefesinin bir sonucudur.

Küreselleşmenin devlet felsefesinde meydana getirdiği değişimi “devletin işlevleri” ve “devletin örgütsel sınırları” bağlamında ele almak mümkündür. Günümüzde “her şeyi üstlenen ve yapan devlet” anlayışından, “her şeyi denetleyen ve gerektiğinde bizzat yapan devlet” anlayışına doğru bir geçiş söz konusudur. Ayrıca, devletin küçültülmesi tartışmaları bağlamında, “minimalist devlet” anlayışı da kamu yönetimi literatüründeki yerini almıştır.

Küreselleşme sürecinde devletin rolünün değişmesinde, özellikle benimsenen ekonomik politikaların rolü çok büyüktür. Dünya genelinde yaşanan 1929 Ekonomik Bunalımı’ndan sonra benimsenen “Keynesyen Politikalar” ve “Refah Devleti” anlayışı, özellikle 1970’lerde başlayıp halen devam eden süreçte yerini “Liberal Politikalar”a bırakmaktadır. Böylelikle, piyasanın başarısızlıklarını ve yetersizliklerini telafi etmek ve toplumsal refahı optimal kılmak amacıyla ekonomiye ve toplumsal yaşama sürekli müdahale eden ve piyasada bizzat mal ve hizmet üreten “müdahaleci devlet” anlayışından; piyasaya sınırlı ölçüde ve gerektiğinde müdahale eden; hizmeti bizzat

sunmak ve üretmek yerine, hizmetlerin sunulmasının önünü açan; piyasalara ilişkin oyunun kurallarını koyan ve piyasanın işleyişini düzenleyen ve denetleyen “katalizör ve düzenleyici devlet” anlayışına doğru bir geçiş söz konusudur.

Küreselleşmenin etkisi ve devletin işlevlerinde yaşanan değişimle doğrudan ilişkili diğer konu ise, devletin örgütsel sınırlarının devletin yeni fonksiyonlarının da göz önünde tutularak optimal bir noktaya çekilmesidir. “Devletin küçülmesi” şeklinde ifade edilen söz konusu anlayış, özellikle “özelleştirme politikaları”nın yaygınlaştırılmasıyla kendini göstermiştir.

Devletin küçültülmesi tartışmaları, neo-liberal politikaların ürünü olan “Yeni Sağcı” anlayışla yakından ilişkilidir. Yeni sağcı politikalar iki temel sac ayağı üzerine oturmaktadır: Serbest piyasa ve etkin devlet. Serbest piyasa değerlerinin el üstünde tutulduğu Yeni Sağcı politikalarda, devlet piyasadan çekilmekte ve mal ve hizmet üretmemektedir. Devletten beklenen ise, serbest piyasanın önündeki engelleri kaldırmasıdır. Dolayısıyla, Yeni Sağcı politikalar kapsamında, serbest piyasanın sağlıklı bir şekilde işlemesi için hızlı karar alabilen, küçük ama etkin bir devlet tasavvuru söz konusudur. İşte bu noktada, bağımsız idari otoriteler devreye girmekte ve piyasaların sağlıklı bir şekilde işleyebilmesini sağlamaya çalışmaktadır.

Küreselleşme, ulus devleti dönüştürmekte, kendi sınırları dahilindeki egemenliğini zayıflatmakta ve devletlerin işlevlerinin ve örgütsel hacimlerinin yeniden ele alınmasını gündeme getirmektedir. Böylelikle, devletin “düzenleyicilik” şeklinde beliren yeni işleviyle uyumlu kurumlar idari yapıdaki yerlerini almaya başlamaktadırlar. Nitekim, Anglo-Sakson ülkelerinin yönetim geleneğinin bir parçası olan ve Türkiye’de sayıları hızla artan “bağımsız idari otoriteler”, devletin yeni işlevinin kamu yönetimine bir yansımasıdır.

Ayrıca, küreselleşme, yerelleşme ve demokratikleşme gibi eğilimlerin tetiklediği ekonomik, toplumsal, siyasal, yönetsel, kültürel ve teknolojik gelişmeler, halkın kamu yönetiminden beklentilerini ve taleplerini de değiştirmiştir. Genel olarak, halka karşı

duyarlı, katılımcılığı vurgulayan, daha şeffaf, hesap verebilir, etkin ve verimli bir kamu yönetimi talebi halk nezdinde gündeme gelmiştir. Öncelikli hedeflerinden biri piyasalarda etkin ve şeffaf bir yapı tesis etmek olan bağımsız idari otoriteler, halktan gelen söz konusu taleplere bir cevap olarak oluşturulmuş yeni idari birimler şeklinde de düşünülebilir.

Hiçbir kişi, kurum veya kavram kendini tanıtan, ortaya çıkaran veya literatüre sokan anlayış ve politikalarından bağımsız değildir. Dolayısıyla, liberal politikaların ürünü olan “bağımsız idari otoriteler” de bu politikalarından bağımsız bir değerler bütününe sahip değildir. Ancak, dünya genelinde devletin işlevsel ve kurumsal yapısı bağlamında yaşanan değişimi görmezden gelmek de mümkün değildir. Bu düşüncenin kabulünden hareketle, bağımsız idari otoritelerin Türk kamu yönetiminde de yer bulması doğal bir sonuçtur. Ancak önemli olan, bu kurumların Türkiye’nin kendi iç dinamiklerinden ve ihtiyaçlarından varlık bulması ve Türkiye’nin kendine has ilke ve özellikleri dikkate alınarak yapılandırılmalarıdır.

Söz konusu düşüncenin temel hareket noktası olarak kabul edildiği bu çalışma, dört bölümden oluşmaktadır. Öncelikle kavramsal bir açılımın yapılmaya çalışıldığı birinci bölümde, bağımsız idari otoritelerin ortaya çıkış nedenleri ve gelişim süreçleri, özellikleri, türleri, olumlu ve olumsuz yanları önemli konu başlıklarını oluşturmaktadır. Ülke uygulamalarındaki farklı isimlendirilmelere ve özelliklere vurgu yapılarak bu kurumlara ilişkin literatürdeki tanım güçlüğü dile getirilen birinci bölümde, bu kurumları tanımlayabilmek ve daha iyi anlayabilmek amacıyla “bağımsızlık”, “tarafsızlık”, “özerklik” ve “otorite” kavramlarına değinilmektedir.

Birinci bölümde, bağımsız idari otoriteleri daha sağlıklı bir şekilde değerlendirebilmek amacıyla bu kurumları ortaya çıkaran neden ve faktörlere özellikle değinilmekte ve bu kurumların gelişim süreçleri “Güvenirlilik Hipotezleri” ve “İşlem Maliyeti Politikaları” yaklaşımları çerçevesinde incelenmektedir. Bu bölümde, bağımsız idari otoritelerin özellikleri, idari bağımsızlık ve regülasyon olmak üzere iki başlık altında toplanmakta ve idari bağımsızlık ise, organik ve işlevsel olmak üzere iki boyutta

ele alınmaktadır. Bu bölümde bağımsız idari otoritelerin türlerine de yer verilmektedir. Karar organının şekli, yapılan regülasyonun türü ve faaliyet alanları yapılan sınıflandırmada belirleyici kriterler olarak benimsenmiştir. Ayrıca bu bölümde, bağımsız idari otoritelerin olumlu bulunan yönleri ve çokça eleştirilen olumsuz yanları da yer verilmektedir.

“Kamu Yönetiminde Bağımsız İdari Otoritelerin Konumu ve İşlevleri” başlığını taşıyan ikinci bölümde, regülasyon kavramına, bağımsız idari otoritelerin görev ve yetkilerine, Türk idari teşkilatındaki yeri ve hukuki statülerine, denetimlerine ve bu alanda yaşanan yasal ve kurumsal gelişmelere değinilmektedir. Ancak, çalışmanın kapsamı itibariyle, regülasyon kavramının tanımı, türleri, boyutları ve hedefleri açıklanmakta, kavrama ilişkin iktisadi analizlere girilmemektedir.

“Uluslararası Perspektifte Bağımsız İdari Otoriteler” başlığını taşıyan üçüncü bölümde, başta Amerika Birleşik Devletleri ve İngiltere olmak üzere Anglo-Sakson ülkeleri uygulamaları, Avrupa ülkeleri uygulamaları ve Uzakdoğu ve Latin Amerika ülkeleri uygulamalarına yer verilmektedir. Böylelikle, genelde Türkiye’deki bağımsız idari otoriteleri, özelde Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu’nu özellikle Batılı ülke uygulamalarıyla kıyaslama imkanı ortaya çıkmaktadır.

“Türkiye Uygulamasından Kurumsal Bir Analiz: Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu” başlığını taşıyan çalışmanın son bölümünde ise, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, öncelikle mevzuatı açısından incelenmektedir. Bu bağlamda, “4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu”, “4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu”, “5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu” ve “5307 sayılı Sıvılaştırılmış Doğal Gaz Piyasası Kanunu” amaç, kapsam ve içerikleri itibariyle ele alınmaktadır. Yine bu bölümde, söz konusu kurumun, kurumsal yapısı ve görünümü, personeli, gelir ve mal varlıklarına ayrıntısıyla değinilmektedir. Ayrıca, kurumun iş takvimlerinin ve faaliyet raporlarının incelenmesi suretiyle, belirlediği amaç ve hedefleri gerçekleştirme düzeyi ve ulusal ve uluslar arası kurum ve kuruluşlarla ilişkileri hakkında bilgiler sunulmaktadır.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL ÇERÇEVE

I. TANIM VE KAVRAMLAR

A. Tanım ve Kapsam

Özellikle 1970 ve 1980’li yıllarda ortaya çıkan ve giderek yaygınlaşan bağımsız idari otoritelere ilişkin, literatürde üzerinde uzlaşa sağlanan bir tanım söz konusu değildir. Bunun altında yatan temel neden, bu kurumların gerek teorik gerekse pratik açıdan ülkeden ülkeye farklılaşan özellikler ve yapısal formlar göstermesidir. Dolayısıyla bağımsız idari otoriteler alanında bir tanım güçlüğü yaşanmaktadır. Ancak, bağımsız idari otoritelerin ortak özellikleri referans alındığında genel bir tanıma ulaşmak mümkündür. Buna göre, bağımsız idari otoriteler, yaşamın hassas alanlarında ve sektörlerinde “düzenleme” ve “denetim” faaliyetlerinde bulunan, kamu tüzel kişiliğine haiz, idari ve mali özerkliğe sahip, klasik idari yapılanmadan farklılık arz eden yeni idari yapılanmalardır. Bu kurumlar için idari ve mali özerklik söz konusu olduğundan, kurumun kararları üzerinde hiçbir makam ve merciin etkisi olmadığı gibi, kurumun kararları hiyerarşik denetime ve idari vesayet ilkesine tabi değildir. Ayrıca, bu kurumların karar organları belirli güvencelere sahiptir. Bağımsız idari otoriteler “kurum” şeklinde yapılanmaktadır ve bazı istisnalar hariç olmak üzere karar organları “kuruldur”.¹

Amerikan Hukuku, bağımsız idari otoriteleri genel olarak “Bağımsız Düzenleyici Birimler” (IRA - Independent Regulatory Agencies) olarak adlandırırken, İngiliz Hukuku “Yarı Özerk Hükümet Dışı Örgütler” (QUANGOS - Quasi Autonomous Non Governmental Organization), Fransız Hukuku ise “Bağımsız İdari Otoriteler” (AAI - Autorites Administratives Independentes) olarak adlandırmaktadır. Amerika Birleşik Devletleri’nde bankacılık alanında faaliyet gösterenler için ise, “Supervisory Authority”

¹ Ali Ulusoy, **Bağımsız İdari Otoriteler**, Ankara: Turhan Kitabevi, I. Baskı, 2003, s. 1-2.

terimi kullanılmaktadır.² İsveç'te " mbetsverk" ve Hollanda'da "zelfstandige bestuursorganen" bağımsız idari otorite olarak değerlendirilmektedir.³

Türkiye'de de akademisyenler arasında bir terim üzerinde uzlaşılmış değildir. Bu kurumlar genellikle "Bağımsız İdari Otorite" olarak isimlendirilmekle birlikte yine bu kurumlar için " st kurullar", " zerk kurumlar", "düzenleyici kurullar", "regülatörler" ve "bilge kurullar" terimleri de kullanılmaktadır.⁴

Ali İhsan Karacan'a göre, Türkiye'de bir kavram kargaşası söz konusudur. Türkiye'de "Kurul" ibaresi "Başbakanlık/Bakanlık/Muşteşarlık ve Genel Müdürlüklere" bağlı denetim ve teftiş birimleri için kullanılmaktadır. Ayrıca kurul ibaresinin, Yüksek Planlama Kurulu,  zelleştirme Kurulu gibi çeşitli kamu birimlerinin temsilcilerinden oluşan ve sürekli bir örgüt yaratmadan sırf belirli konuları görüşmek ve / veya karara bağlamak için oluşturulan ve teknik bakımdan "Komite" olarak nitelendirilebilecek kişi toplulukları için de kullanıldığını belirtmektedir. İngilizcede bu kurullar için genellikle "Commission",  yeleri için ise, "Commissioner" kavramının kullanıldığını dile getirmektedir. Karacan, "Komisyon" kavramının da problemlere sebep olacağını,  nk n  bu kavramın yaygın ve değişik kişilerin bir araya geldiği çalışma grupları için kullanıldığını ifade etmektedir. Günlük yaşamda ise, bu gruplar için " zerk Kurul" deyiminin kullanıldığını söylemekte ve kendisi " zerk Kurul" deyimini benimsemektedir.⁵

 zay ise, otorite kavramında ısrar edilmesini eleştirmekte ve kurumların karar organlarının genellikle kurul olması hasebiyle otorite kavramı yerine "bağımsız idari kurul" kavramının kullanılması gerektiğini belirtmektedir.⁶ Yine, Bilgi   de bağımsızlık kelimesinin çok iddialı bir kavram olduğunu, İngiltere'de bile bu kurumlar için yarı

² Mehmet Savaş  zdağ, ** zerk Kurullar**, Ankara: Avrasya-Bir Vakfı ASAM Yayınları, Ankara  alışmaları Dizisi; 13, 2002, s. 8.

³ Müslüm Akıncı, **Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman**, İstanbul: Beta Yayınları, I. Baskı, 1999, s. 142.

⁴  zdağ, a.g.e., s. 8.

⁵ Ali İhsan Karacan, " zerk Kurumların  zerkliği", **Rekabet Dergisi**, Sayı: 8, Ekim – Kasım – Aralık 2001, s. 8.

⁶ İlhan  zay, **2000 Yılında İdari Yargı Sempozyumu, Tartışmalar Bölümü**, Ankara: Danıştay Yayın Bürosu Yayınları, 2000, s. 286.

özerk kavramının kullanıldığını ifade etmekte ve en azından özerk deyiminin kullanılmasının daha iyi olacağını belirtmektedir.⁷ Nitekim, Sermaye Piyasası Kurulu (SPK)'nun orjinal 2499 sayılı yasasında “bağımsız” deyimini kullanılırken, 1999 yılında çıkarılan 4487 sayılı yasada “özerk” deyimini kullanılmıştır. 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkındaki Kanun, Rekabet Kurumu (RK) için, 4389 sayılı Bankalar Kanunu da Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) için “özerk” deyimini kullanmayı tercih etmiştir. Benzer şekilde, 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) için “özerk” deyimini kullanmıştır.

Sonuç olarak, bu tartışmaların da işaret ettiği gibi, bu kurumların isimlendirilmesi konusunda bile literatürde belirli bir uzlaşma yoktur. Dolayısıyla her ülke kendi hukuk kuralları ve idari teşkilatlanmasına uygun olacak şekilde bu kurumları isimlendirmelidir.

B. Bağımsız İdari Otoriteleri Tanımlayıcı Kavramlar

Bağımsız idari otoriteleri daha iyi anlayabilmek ve işlevlerini ortaya koyabilmek için bazı önemli kavramlara değinmek gerekmektedir. Bu kavramlar bağımsız idari otoriteleri tanımlayıcı kavramlardır. Bunlar, “bağımsızlık”, “tarafsızlık”, “özerklik” ve “otorite”dir.

1. Bağımsızlık

Bağımsızlık, “maddi, manevi, düşünsel yönlerden başkasına bağımlı olmama”⁸ anlamına gelmektedir. Bağımsızlık; dışsal bir gücün denetim, sınırlandırma, güdüleme veya kısıtlamalarına konu olmama durumu olarak da tanımlanabilir ve hukuk düzenine uyarlanabilir bir kavramdır.⁹ İdari (örneğin; yerel yönetimler) ve denetsel organlar (örneğin; yakın tarihte Kıta Avrupası’nda bağımsız idari otoriteler) görevlerini daha iyi

⁷ Veysel Bilgiç, **2000 Yılında İdari Yargı Sempozyumu, Tartışmalar Bölümü**, Ankara: Danıştay Yayın Bürosu Yayınları, 2000, s. 289.

⁸ **Büyük Larousse**, Cilt 3, s. 1194.

⁹ Akıncı, a.g.e., s. 100.

bir şekilde yerine getirebilmek için bağımsızlık ve özerkliğe sahip olmak istemektedirler. Nitekim Atay'a göre de, bağımsızlık denetleyen - denetlenen ilişkisinde ortaya çıkmaktadır ve bağımsızlık olmadığı takdirde denetim olanaksızlaşmaktadır.¹⁰ Esasında “bağımsızlık” ve “özerklik” farklı kavramları ifade etmektedir ve bağımsızlık özerkliğin daha ileri bir uygulamasıdır.¹¹

Türkiye’de bağımsızlık kavramı, genellikle hakimlerin görevleriyle ilgili olarak hiçbir organ, makam, mercii ve kişinin mahkeme ve hakimlere emir ve talimat verememesi, genelge gönderememesi, tavsiye ve telkinde bulunamamasından esinlenerek açıklanmaktadır.¹²

Düzenleme ve denetleme gibi işlevlerini yerine getirirken mevcut siyasi iktidar ve özel çıkar gruplarından gelebilecek herhangi bir baskı veya telkine maruz kalmamaları için bağımsız idari otoritelere de özel bir statü tanınmıştır.

Bazı devletlerin idari teşkilatlanması içerisinde yer alan ve özel bir statüye sahip olan “Ombudsman” kurumu için geçerli olan seçilme yöntemi, görev süresi, bütçesi, personeli gibi kriterler bağımsız idari otoriteler için de geçerli olabilir.¹³ Bağımsız idari otoritelerin üyelerinin seçimi, atanması, görev süresi vb. konular bağımsızlıklarının devamı için mevcut siyasi iktidar ile ilişkilendirilmemelidir. Bu derece bütünleşmiş iktidar partisi politikacıları–bürokrasi ilişkisinden adil ve eşitlikçi bir yönetim yapısı çıkmaz. Böyle bir yaklaşma ortak çıkar hesaplarını gündeme getirebilir, denetim olgusunu ortadan kaldırabilir ve yanlış sonuçlar doğurabilir.¹⁴ Şunu belirtmek gerekir ki, bağımsız idari otoriteler açısından bağımsızlık kavramı, düzenleme, denetleme, görüş bildirme, yargılama, soruşturma gibi görevleri yerine getirirken politikacılara, faaliyette bulunduğu sektörde bulunan özel çıkar gruplarına karşı bağımlı olmamayı, başkalarından telkin ve tavsiye almamalarını ifade etmektedir.

¹⁰ Cevdet Atay, **Türk Hukukunda Kamu Yönetimlerinin Denetlenmesi**, Bursa: Marmara Kitabevi, I. Baskı, 1994, s. 34.

¹¹ Oğuz Sancakdar, “İdare Hukuku Yönüyle Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu’nun Kısa Bir Değerlendirmesi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 34, Sayı: 4, Aralık 2001, s. 79.

¹² Sancakdar, a.g.m., s. 100.

¹³ Tufan Enhürman, “Ombudsman”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:31, Sayı:3, Eylül 1998, s. 91-92.

¹⁴ Ziya Çoker, “Mülki İdari Amirleri, Bürokrasi ve Politika”, **Türk İdari Dergisi**, Sayı: 409, Yıl: 67, Aralık 1995, s. 6.

Esasında, siyasi iktidarın veya bir çıkar grubunun herhangi bir bağımsız idari otoritenin başkanına veya karar organı olan kurulun üyelerine veya üst düzey bir bürokrata baskı , zorlama veya telkinde bulunması o ülkenin politik kültürü ve etikle de ilgilidir. Nitekim Ziya Çoker bir anısını şöyle aktarmaktadır:¹⁵

“Türkiye’de üst bürokratların güvencesi konusu her zaman gündemdedir ve tartışılır. 1963–1964 yıllarında İngiltere’de iken, bu konuyu bir bakanlık müsteşarına sordum ve ‘sizin bakana ve onun tasarrufuna karşı bir güvenceniz var mı?’ dedim. Müsteşar bu sorumu önce anlamadı ve ne demek istediğimi sordu. Ben, ‘Yani bakan sizi istediği anda görevden alabilir mi?’ diye sorumu yineledim. Müsteşar, ‘Tabii alabilir.’ dedi. Bu yanıt beni oldukça şaşırtmıştı. Onun için aynı düşüncede ısrar ettim. ‘Görevden her zaman alınma olasılığı sizi rahatsız etmez mi?’ Bu kez, Müsteşar soruyu sormamdaki amacı anladı ve güldü ‘almasına alır ama hizmete yönelik belirgin bir hatam olmadan niye alsın? Ben üç bakan değiştirdim, müsteşar olarak görevime devam ediyorum.’”

Müsteşar sadece hizmete yönelik hatasından dolayı görevden alınabileceğini başka bir sebeple görevden alınamayacağını bilmektedir. Türkiye’de ise böyle bir kültür oluşmadığı için siyasi iktidarlar bu tarz yetkilerini siyasi amaçlar doğrultusunda kullanabilmektedirler. Dolayısıyla Türkiye’de kurul üyelerine görev sürelerine dair bazı yasal güvencelerin verilmesi zorunlu olmakta ve kurul üyelerinin bağımsızlıkları yasal güvencelerle sağlanmaya çalışılmaktadır.

Ayrıca, bağımsız idari otoritelerin tam bağımsızlığından söz etmek mümkün değildir. Çünkü bağımsız idari otoriteler son tahlilde yasanın belirlediği alanlarda faaliyetlerde bulunmaktadırlar ve yasanın çizdiği sınırlar içerisinde kalmaktadırlar. Yasaları çıkaran yasama organı bu kurumların statüsünü, yetkilerini, görevlerini vb. tamamen veya kısmen değiştirebilir ve yeniden düzenleyebilir. Ayrıca, bağımsız idari otoritelerin bazı kararları yargısal denetime açıktır. Dolayısıyla bağımsız idari otoritelerin tam bağımsızlığından söz edilemez. Nitekim Fesler’a göre, bağımsız idari

¹⁵ Ziya Çoker, **Yönetim ve Siyaset**, İstanbul: Kazancı Matbaacılık, 1996, s. 64.

otoritelerin yürütme ve parlamento karşısında tam anlamıyla bağımsız olabilmeleri bir “mit”tir.¹⁶

Sonuç itibariyle, bağımsız idari otoritelerin “bağımsızlık” sıfatına ve ayrıcalıklı bir statüye sahip olmaları, bu kurumların hiyerarşik ve idari vesayet denetimine tabi olmaması gibi birçok sonuç doğurmaktadır. Bu konulara daha sonraki bölümlerde ayrıntısıyla değinilecektir.

2. Tarafsızlık

Tarafsızlık da bağımsız idari otoriteleri tanımlayıcı kavramlardan biridir. Nitekim, bu tür kuruluşlar için Fransa, İtalya ve Yunanistan gibi bazı ülkelerde “bağımsızlık” (independence) deyimini kullanılırken, İspanya’da “tarafsızlık” (neutralité ve impartialité) kavramı kullanılmaktadır.¹⁷ Tarafsızlık; taraflar arasında ayırım yapmama, eşit ve adil davranma, fark gözetmeme durumu olarak tanımlanmaktadır ve araştırma, soruşturma, denetleme görevini yerine getiren ve bu görevleri yerine getirirken bir bakıma yargısal yetkiler kullanan bağımsız idari otoriteler tarafsız olmak zorundadır. “Tarafsızlık”, bağımsızlığı destekleyen bir nitelik olarak düşünülmektedir. Bağımsızlık “statüye” ilişkin bir nitelik olarak, tarafsızlık ise “davranışa” yönelik bir nitelik olarak algılanır.¹⁸

a. Nesnellik

Nesnellik, denetsel organın denetleme görevini yerine getirirken sadece olanı dikkate alması ve olması gerekenle karşılaştırarak sonuca varması, taraf tutmaması, duygularına kapılmaması, hiçbir etki altında kalmadan karar vermesi anlamına gelir.¹⁹

¹⁶ James W. Fesler, “Independent Regulatory Agencies”, **Elements of Public Administration** (Ed: Fritz Morstein Marx), Prentice Hall of India Private Limited, New Delhi, 1968, s. 192.

¹⁷ Turgut Tan, “Bağımsız İdari Otoriteler”, **Devletin Düzenleyici Rolü** (Ed. İzak Atiyas), İstanbul: Tesev Yayınları 19, 2000, s. 117.

¹⁸ Akıncı, a.g.e., s. 106.

¹⁹ Atay, a.g.e., s. 36.

b. Açıklık

Gizlilik bürokrasinin doğasında vardır. Bürokrasi rakiplerine karşı iktidarını güçlendirmek için gizliliği bir silah olarak kullanır. Bürokrasi kamu gücünü kullanma ayrıcalığı sebebiyle, kendini toplumun üzerinde görür ve topluma uzak ve kapalı bir politika izler. Ayrıca gizlilik, halkın kamu yönetiminin içine sızmasını ve kararlarını etkilemesini önleyici bir tedbir olarak da kullanılırdı.²⁰ Ancak günümüzde demokratikleşme, yönetim, küreselleşme ve yerelleşme gibi eğilimler açıklık ilkesini gündeme getirmişlerdir. Açıklık ilkesi “yönetimsel saydamlık” olarak da ifade edilmektedir. Elektronik devlet uygulamalarıyla daha da somut bir hal almış olan saydamlık ilkesi yönetimde yozlaşmanın önüne geçilmesinde ve etik problemlerin çözümünde önemli bir araç olarak kabul edilir. Saydamlık halkın yönetime katılımını, katı ve kapalı bürokratik mekanizmaların yumuşatılmasını, yöneten–yönetilen yakınlığının sağlanmasını gerçekleştirebilecek ilke olarak algılanmaktadır.²¹ Açıklık veya diğer ismiyle yönetimsel saydamlık ilkesinin koşulu “bilgi edinme hakkı”dır. İsveç’te 18. yy’dan beri insanlara bu hak tanınırken, A.B.D.’de 1966’da, Fransa’da 1978’de insanlara idari bilgi ve belgelere ulaşma hakkı tanınmıştır. A.B.D.’de bilgi edinme hakkının gelişiminde 1967 yılında kabul edilen Bilgi Edinme Özgürlüğü Yasası (Freedom of Information Act) ve Günışığı Yasası (Sunshine Law) önem arz etmektedir.²² Sonuç olarak, bilgi edinme hakkının sağlanmasıyla açıklık ilkesi gerçekleşmektedir. Dolayısıyla, idari karar ve değerlendirmelerde hangi norm ve ölçütlerin esas alındığı halkın bilgisine sunulmaktadır.

3. Özerklik

Özerklik, “üniter ya da federal devlet sisteminde, bölgelerin ya da kamu kurumlarının belli sınırlar çerçevesinde siyasal ya da yönetimsel anlamda kendi başına karar alabilme ve uygulayabilme serbestliği”²³ olarak tanımlanabilir. Yerel yönetimler

²⁰ Bilal Eryılmaz, **Bürokrasi ve Siyaset: Bürokratik Devletten Etkin Yönetime**, İstanbul: Alfa Yayıncılık, I. Baskı, 2002, s. 216.

²¹ Bekir Parlak, “Küreselleşme Sürecinde Modern Ulus-Devlet ve Kamu Yönetimi”, **Çağdaş Kamu Yönetimi** (Ed: Muhittin Acar, Hüseyin Özgür), Ankara: Nobel Yayıncılık, I. Baskı, 2003, s. 374.

²² Yücel Ertekin, **Halkla İlişkiler**, Ankara: Yargı Yayınevi, Genişletilmiş 4. Baskı, 2000, s. 81-82.

²³ Erhan Arda (Ed), **Sosyal Bilimler El Sözlüğü**, İstanbul: Alfa Yayınları, 2003, s. 478.

ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları yani, kamu kurumları için hiyerarşik denetim söz konusu değildir. Kamu kurumları, kamu idarelerinin vesayet denetimi altında kendi organları tarafından kendi kendine yönetilirler. Buna “ özerklik ilkesi” denir. Kamu kurumları için özerklik kural, vesayete tabi olmaları istisnadır. Yani, kamu kurumları için özerklik ilkesi genel bir ilkedir. Vesayet denetiminin olabilmesi için bu yetkinin ayrıca ve açıkça kanunda öngörülmesi gerekir. Ancak bu vesayet denetimi bazı kurumlar için sınırlıyken bazı kurumlar için oldukça geniştir.²⁴

İdari özerklik, yerel yönetimlerde bir bölgede oturanlara tanınmakta iken, hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarında ise özerklik hizmetin kendisine tanınmaktadır.²⁵

Özerklik, merkezden yönetimin sakıncalarını gidermek veya azaltmak için kullanılan bir yönetim biçimidir. Yetkilerin merkezde tek elde toplanması ve kararların merkezde üst düzey organlar tarafından alınması, hizmetin sunumunu aksatmakta ve maliyetleri arttırmaktadır.²⁶ Hizmetlerin çabuk, ucuz ve daha iyi bir şekilde yerine getirilmesinde özerklik önemli bir işlev görmektedir. Ayrıca, özerklik ilkesinde amaç bazı kişi veya kurumlara ayrıcalık, imtiyaz veya nüfuz sağlamak değildir. Özerklik, idarenin bütünlüğü ilkesiyle çatışacak boyutta olamaz.

Bir kurumun özerk sayılabilmesi için bazı şartları sağlıyor olması gerekmektedir. Bu şartlar idari ve mali özerklik olarak iki başlıkta toplanabilir. Bağımsız idari otoriteler, yasa ile belirlenmiş kendi faaliyet alanlarında kendi karar organları ile karar alabilirler ve çalıştıracağı personeli kendileri belirleyebilirler. Ayrıca bu kurumlar kendilerine ait bir malvarlığına ve bütçeye sahiptirler. Nitekim, mali özerklik bağımsız idari otoritelerin bağımsızlık derecelerini belirleyen önemli unsurlardan biri olarak kabul edilmektedir.²⁷

²⁴ Kemal Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları, I. Baskı, 2003, s. 172–173.

²⁵ Turan Yıldırım, **Türkiye'nin İdari Teşkilatı**, İstanbul: Alkim Yayınevi, 1997, s.14.

²⁶ Mustafa Ökmen, “Yerel Yönetimlerde Özerklik Eğilimleri, Avrupa ve Türkiye” **Avrupa Birliği İle Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler** (Ed: Bekir Parlak, Hüseyin Özgür), İstanbul: Alfa Yayınları, I. Baskı, 2002, s. 103.

²⁷ Fesler, a.g.m., s. 194.

4. Otorite

Otorite, “bir kişi ya da grubun, öteki kişi ya da gruplar üzerindeki meşru gücü”²⁸ olarak tanımlanabilir. Meşruiyet kavramı, otorite kavramını daha genel olan güç kavramından ayıran önemli bir araçtır. Güç şiddet kullanarak da uygulanabilir ancak otorite kavramı söz konusu olduğunda meşruiyetle birlikte gelen bir rıza kavramından söz edilebilir. İtaat edenler kendi istek ve arzularıyla üstten gelen emir ve talimatlara uymaktadırlar. Weber de güç ve otorite ayırımına değinmiştir. Weber’e göre bir kişi kendi iradesini başkasının direnmesine rağmen yerine getirebiliyorsa, o kişi güce sahip demektir. Otorite ise, gücün özel bir biçimidir. Otorite meşruluğa dayanır. Meşruluk ise, “inanç” kavramını içinde barındırır. Bu inançla birlikte itaat edenler, emirlerin doğru olduğuna ve yerine getirilmesi gerektiğine inanırlar.²⁹ Buna paralel bir ayırım, siyaset bilimi açısından da geçerlidir. İktidar ve otorite kavramları farklı anlamları ifade etmektedirler. Bu iki kavram arasındaki fark yine meşruluktur. İktidar; bir aktörün karşı tarafı, rızası olmaksızın ve karşı tarafın kendi iradesine rağmen yönlendirebilmesidir. Otorite ise, meşru ve toplumdaki kabul görmüş iktidardır.³⁰ İktidar ve otorite kavramları “politik kontrol” kavramıyla ilgilidir. Politik kontrol kabul edilmiş politik normlara dayanan bir ilişkide bir kişi veya grubun diğer kişi veya gruba ait bir haktan yararlanmasını veya o hakkı / çıkarı kendi lehine çevirmesini ifade eder. İktidar ve otorite ise, bu işlemin göstergesidir. Eğer bir ilişkide, ilişki bir tarafın iradesine karşı gelinmesi halinde bile sürdürülebiliyorsa kontrol şekli iktidardır. Aynı ilişki, her iki tarafın amaçlarının işbirliği şeklinde geliyorsa otoriteden söz edilir.³¹

Yönetim hukukunda ise otorite, “yürütülebilir karar alma ve alınan kararı yerine getirme” yetkisini ifade eder. Bağımsız idari otoritelerin, idari otorite olarak değerlendirilmesinde dikkate alınan kriterler “hukuksal duruma” ve “psikolojik etkilere” ilişkindir. Öncelikle şunu belirtmek gerekir ki; bağımsız idari otoriteler yürütülebilir nitelikte karar alıp, bunu başka bir kurumun izni ya da onayına gerek

²⁸ Arda, a.g.e., s. 467.

²⁹ Eryılmaz, a.g.e., s. 50.

³⁰ Ali Yaşar Sarıbay, **Politik Sosyoloji**, İstanbul: Alfa Yayınları, I. Baskı, 2000, s. 40–41.

³¹ Ali Yaşar Sarıbay ve Süleyman Seyfi Öğün, **Politik Bilim**, İstanbul: Alfa Yayınları, 2. Baskı, 1999, s. 30.

kalmadan uygulayabilme yetkisine sahiptir. Bu kurumların yasalarla tanınmış ve tanımlanmış görev ve yetkileri vardır. Bağımsızlık bu görev ve yetkileri kendi başına kullanmayı ifade eder. Dolayısıyla “bağımsızlık” ve “özerklik” bağımsız idari otoritelerin “idari otorite” olarak nitelendirilebilmesinin alt yapısını oluşturmaktadır.³²

Bağımsız idari otoriteleri, idari otorite olarak nitelendirebilmenin ikinci nedeni, onların psikolojik etkisinden kaynaklanır. Bağımsız idari otoritelerin karar organı olan kurul üyelerinin bağımsızlık, objektiflik, erdem ve teknik bilgi donanımı gibi özelliklere sahip olması, bağımsız idari otoriteleri psikolojik açıdan otorite haline dönüştürmektedir. Kurul üyelerinin özellik ve nitelikleri söz konusu bağımsız idari otoriteye kamuoyu nezdinde bir saygınlık kazandırmaktadır.³³ Nitekim, Duran da bağımsız yapılanmalarından ve özel yetkilerle donatılmalarından dolayı bağımsız idari otoriteleri organik ve fonksiyonel boyutlarda gerçek bir otorite olarak kabul etmektedir.³⁴

II. BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN ORTAYA ÇIKIŞ NEDENLERİ VE GELİŞİM SÜRECİ

Toplumsal yaşamda özel bir öneme sahip olmaları, teknolojik gelişmelere son derece açık olmaları ve temel hak ve özgürlüklerle ilgili olmaları hasebiyle hassas sektörler olarak nitelenen iletişim, enerji, ekonomik rekabet, telekomünikasyon, bankacılık ve finans sektörü gibi alanları **politikacıların ve bu sektörlerde faaliyet gösteren aktörlerin** etki ve baskılarından arındırma ihtiyacı ve amacı bu tür kurumların ortaya çıkmasında başlıca nedendir.³⁵ Bağımsız idari otoriteler “depolitize devlet” anlayışı bağlamında bu hassas sektörleri objektif ve yansız olarak yönetmenin güvencesi olarak kabul edilirler.³⁶

³² Akıncı, a.g.e., s. 113.

³³ Akıncı, a.g.e., s. 114.

³⁴ Lütfi Duran, “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 30, Sayı: 1, Mart 1997, s. 4.

³⁵ Ulusoy, Bağımsız İdari Otoriteler, a.g.e., s. 5.

³⁶ Gökhan Günaydın, “Temsili Demokrasiye Elveda: Türkiye’de Üst Kurullar Gerçeği”, **İkibinyirmiüç**, Sayı: 16, Ağustos 2002, s. 24.

Birçok farklı adlandırma ve tanımlamalara rağmen, bağımsız idari otoritelerin misyon ve amacının, yeni teknolojilerin ve mali enstrüman ve manipülasyonların, bazı temel hak ve özgürlükleri ve ekonomik düzeni tehdit ve ihlallerine karşı koruma ve kollama olduğu konusunda fikir birliğine varılmıştır.³⁷

Ayrıca, bağımsız idari otoritelerin ortaya çıkması ile özelleştirme ve devletçi politikaların yerini “düzenlenmiş piyasa ekonomisi”nin alması arasında koşutluk gözlenmektedir. Özelleştirme olarak nitelenen “devlet düzenlemelerinin azalması” hareketinin boş bıraktığı alanların bağımsız idari otoriteler tarafından doldurulduğu savunulmaktadır.³⁸ Bu bağlamda, bağımsız idari otoritelerin ortaya çıkışında neoliberalizmin “her şeyi bizzat üstlenen ve yapan” devlet anlayışının değil, “her şeyi rasyonel ölçülerde denetleyen ve bazı istisnai şeyleri bizzat üstlenen ve yapan” devlet anlayışının etkili olduğu söylenebilir. Bu aynı zamanda, klasik idari yapılanmanın başarısızlığı anlamına gelmektedir ve sosyal devlet ve kamu hizmetini ön planda tutan klasik devlet yönetim sisteminin krize girmesinin bir sonucudur.³⁹

1980’li yılların özelleştirme ve yeniden yapılanma yılları olarak algılanmasına rağmen, bu yıllar Avrupa’da kamu yönetiminin ve kamu politikalarının geliştiği bir dönem olmuştur. Fransa ve İngiltere 1984–1991 yılları arasında çok sayıda bağımsız idari otorite oluşturmuş, daha sonra bu kervana İtalya ve İspanya da katılmıştır. İtalya, 1991 yılından sonra başladığı özelleştirme ve düzenleyici kurul oluşturma çabalarıyla uzun yıllar boyunca oluşan hantal yönetim yapısı ve rekabetçi olmayan pazar yapısından hızla uzaklaşmıştır. Benzer gelişmeler uzun yıllar boyunca, devletçi anlayışla yönetilen İspanya’da da 1990’lı yıllarda söz konusu olmuştur.⁴⁰

Amerika Birleşik Devletleri, “bağımsız idari otorite” olarak kabul edilecek ve bir batılı model başlangıcı sayılabilecek organizmayı ilk kez oluşturan ülke olarak kabul

³⁷ Doğan Kestane, “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoritelerin (Üst Kurullar) İşlevsel–Yapısal Özellikleri ve Kamu İhale Kurumu -1-, **Belediye Dünyası**, Cilt: 3, Sayı: 11, Kasım 2002, s. 26.

³⁸ Turgut Tan, “Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 35, Sayı: 2, Haziran 2002, s. 12.

³⁹ Ali Ulusoy, “Bağımsız İdari Kurumlar”, **Danıştay Dergisi**, Yıl: 29, Sayı: 100, 1999, s. 4.

⁴⁰ Recep Kızılcık, “Türk Kamu Yönetiminin Gelişimi ve Düzenleyici Kurullar (Regulatory Bodies)”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 432, Yıl: 73, Eylül 2001, s. 127.

edilmektedir.⁴¹ Bağımsız idari otoriteler Amerika Birleşik Devletleri'nde uzun bir geleneğe sahiptir. Bu uzun tarihsel süreci, 1887 yılındaki Eyaletlerarası Ticaret Yasası'na (Interstate Commerce Act of 1887) kadar götürmek mümkündür. Bu yasa ile Amerikan Kongresi devletlerarası ticaret işlemlerini düzenleme yetkisini Eyaletlerarası Ticaret Komisyonu'na (ICC–Interstate Commerce Comission) vermiş ve 1889 yılında da bu komisyonu kurmuştur.⁴²

“Eyaletlerarası Ticaret Komisyonu” modeli kalabalık bir kuşak meydana getirmiştir. Amerika'da NASA'dan FCC'ye (Federal İletişim Komisyonu) kadar uzanan ve çeşitli alanlarda faaliyette bulunan elliden fazla bağımsız idari otorite mevcuttur. Bağımsız idari otoriteler Amerika'da anayasa tarafından öngörülmemekte, görevlerini, işleyiş kurallarını ve yetkilerini belirleyen, Kongre tarafından onaylanan özel bir kanunla kurulmaktadır. Bu otoritelerin bağımsızlıkları geleneksel olarak tanınmıştır.⁴³

Bağımsız idari otoritelerin Amerika'daki gelişimlerinin kökeninde Başkan, Kongre, çıkar grupları ve Anayasa Mahkemesi arasında devam eden mücadele vardır. Kongre sadece karmaşık ve teknik problemler nedeniyle değil, Başkanın önemli politik alanlar üzerindeki kontrolünü sınırlandırmak amacıyla da bağımsız idari otoriteler oluşturmuştur.⁴⁴ Amerikan hukukunda yasamanın yürütmeye duyduğu güvensizlik ve bu kurullar, yürütmeyi sınırlandırmayı amaçlamaktadır. Kongre özellikle ekonomik alanda bağımsız idari otorite oluşturarak Başkanın yetki ve görevlerini daraltmak peşindedir.

Amerika Birleşik Devletleri'nde bu kurulların oluşturulmasının bir başka nedeni ise, A.B.D.'nin federal sisteme sahip olması dolayısıyla tüm ülkeyi ilgilendiren ekonomik konularda federal bir örgüt oluşturma çabalarıdır. Üçüncü neden ise, 1929

⁴¹ H el ene Pauliat, “Karşılaştırmalı Hukukta Bağımsız İdari Otoriteler”, (Çev: Mahmut Göçer), **Bağımsız İdari Otoriteler** (Ed: İbrahim Kaboğlu), İstanbul: Alkım Yayınları, 1998, s. 7.

⁴² Giandomenico Majone, “Regulation and Its Modes”, **Regulating Europe**, (Ed: Giandomenico Majone), London: Routledge, 1996, s. 16.

⁴³ Doğan Kestane, “Kamu Kesiminde İdari Kuruluşların Genel Görünümü ve İdari Yapıda Yeni Organizasyonlar Olarak Bağımsız İdari Otoriteler(Üst Kurullar)”, **Maliye Dergisi**, Sayı: 139, Ocak–Nisan 2002, s. 34.

⁴⁴ Majone, Regulation and Its Modes, a.g.m., s. 17.

yılındaki dünya genelinde yaşanan büyük ekonomik bunalıma Avrupa'nın devletleştirme yoluyla çözüm ararken, Amerika'nın düzenleyici kurullar ile cevap vermesi olmuştur.⁴⁵ Büyük ekonomik bunalım ve Başkan Roosevelt dönemindeki “New Deal” programı, yeni idari kurumların kurulması ve yeni yetkilerin ortaya çıkması için uygun bir ortam hazırlamıştır. “New Deal” programını destekleyenlerin aldıkları düzenleyici önlemlerin temelindeki düşünce, devletin doğrudan doğruya ekonomik işletmelere sahip olması şeklindeki sosyalist seçeneği bırakıp, düzenlenmemiş bir piyasanın başarısızlıklarını düzelterek kapitalist sistemi kendi zayıflıklarından kurtarmaktır.⁴⁶

Amerika Birleşik Devletleri'ndeki bağımsız idari otoriteleri tek bir kategoriye indirmek mümkündür. Ayrıca bu kurumlar yasama, yürütme ve yargı yetkilerini bünyelerinde toplamışlardır. Federal Usul Yasası'nın (Federal Administrative Procedure Act) 1946 yılında kabul edilmesiyle birlikte birçok kurul yargı görevine ilişkin yetkilerle donatılmıştır. Bazı gelişmeler idarenin, bağımsız ve tarafsız bir kurul şeklinde örgütlenerek sorunları yargısal yöntemlerle çözüme kavuşturmaları şeklinde bir düzenlemeyi içermektedir. Yargısal yöntemler ise, iddia / savunma, tez / antitez çelişmesinin karara bağlanmasıdır. Ancak şu belirtilmelidir ki, bu yarı-yargısal süreç sonunda verilen karar bir yargı kararı değil, idari karardır.⁴⁷

Amerika Birleşik Devletleri'nde Eyaletlerarası Ticaret Komisyonu da dahil olmak üzere özellikle iş yaşamının düzenlenmesi açısından önemli 7 tane (big-seven olarak nitelenen) bağımsız idari otorite vardır. Bunlar düzenledikleri alanlar itibariyle sırasıyla The Interstate Commerce Commission (1887-Demiryolu, Kamyon ve Su Yoluyla Taşıma), The Federal Trade Commission (1914-Rekabet), The Federal Power Commission (1934-Toptan elektrik satışı ile doğalgaz), The Federal Communications Commissions (1934-Telefon, Televizyon), The Securities and Exchange Commissions (1934-Menkul Kıymetler ve Borsalar), The National Labor Relations Board (1935), The

⁴⁵ Özdağ, a.g.e., s. 10.

⁴⁶ Doğan Kestane, “Kamu Kesiminde İdari Kuruluşların Genel Görünümü ve İdari Yapıda Yeni Organizasyonlar Olarak Bağımsız İdari Otoriteler(Üst Kurullar), a.g.m., s. 34.

⁴⁷ Ülkü Azrak, “Dünyada ve Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler ve İdarenin Yeniden Yapılandırılması Bağlamında Bunlara İlişkin Bazı Sorunlar”, **Bağımsız İdari Otoriteler**, Ankara: Rekabet Kurumu Yayınları, 5 Kasım 2001, s. 19.

Civil Aeronautics Board (1938, Hava Yolları) dur.⁴⁸ Bahsedilen bu bağımsız idari otoriteler, “The Federal Power Commission” hariç, yarı-yargısal birimler olarak da kabul edilmektedir.⁴⁹

İngiltere örneğinde bağımsız idari otoriteler “QUANGOS” olarak adlandırılmakta ve Amerika’daki emsallerinden farklılık göstermektedirler. Amerika’dakinden farklı olarak bu alanda herhangi bir birlik ortaya koymak güçtür. Çok çeşitli rakam ve değişkenler ortalıkta dolaşmakta ve hiçbir ölçüt bir fikir birliğine yol açmamaktadır. Her şey bu ismin içine neleri dahil etmek istediğinize bağlıdır.⁵⁰ İngiltere’de bağımsız idari otorite niteliği taşıyan kurumlar, tüzel kişiliğe sahiptir ve parlamenter kaynaklı bir yasa ile oluşturulurlar. Üyeleri ilgili bakanlık tarafından atanır ve genel bütçe dışında gelirleri vardır. İngiltere’deki bu kurumlar işlevlerini yerine getirirken geniş bir özerklikten yararlanırlar.⁵¹

Son zamanlarda etkiledikleri alanın kapsamı daraltılmış ancak ağırlıkları artmıştır (Sanat Konseyi, Üniversite Bütçe Konseyi gibi). Bu kurumlar görevlerinde özerkliğin yanı sıra idari özecliğe de sahiptir. Sayıları oldukça fazladır ancak Thatcher döneminde bazıları verimsiz ve faydasız olduğu gerekçesiyle kapatılmıştır.⁵² Daha geniş ölçekte ele alındığında ise, 1970’li yıllar Britanya’da özellikle sosyal regülasyon alanında önemli kurumsal yeniliklerin dönemi olmuştur. The Independent Broadcasting Authority (1972), Civil Aviation (1972), Health and Safety Commission (1974), The Equal Opportunities (1976) ve Commission for Racial Equality (1976) bu dönemde oluşturulmuştur.⁵³

Britanya’da regülasyon konusunda ne gibi gelişmelerin olduğunu anlamanın en basit yolu önceki dönemle kıyaslama yapmaktır. Geçen yüzyılın ortalarında, savaş sonrası İşçi hükümetinin ulusallaşma programından sonra, eski endüstriyel ekonominin

⁴⁸ Karacan, a.g.m., s. 3.

⁴⁹ John A. Vieg, “Bureaucracy-Fact and Fiction”, **Elements of Public Administration** (Ed: Fritz Morstein Marx), Prentice of India Private Limited, New Delhi, 1968, s. 58.

⁵⁰ Pauliat, a.g.m., s. 8.

⁵¹ Gülseba Bahrn, **Özerk Kurumlar Hakkında Sayıştay Raporu**, Ankara, Sayıştay, 2002, s. 9.

⁵² Bahrn, a.g.e., s. 9.

⁵³ Giandomenico Majone, “The Rise Of Statutory Regulation in Europe”, **Regulating Europe**, London: Routledge, 1996, s. 48.

birkaç anahtar endüstrileri ve hemen hemen tüm kamu hizmetleri (elektrik, su, gaz) devlete aitti. 1950’de savaş ekonomisinin mirası olarak üretim ve tüketim üzerinde sıkı bir idari kontrol söz konusu idi. 1950’de devlet tüm ekonominin istikrarında önemli bir rol oynadı. Devlet yatırımı yaptı, vergi politikası ve kamuya ait endüstrilerden yararlandı. Tüm ekonomiyi ekonomik büyümenin yoluna sevk etmeye çalıştı. 1950’de kamu yönetimi, özellikle de merkezi yönetim, birleşmiş hiyerarşik bir bürokrasi şeklinde organize edildi.⁵⁴

1980 ve 1990’larda Muhafazakar hükümetlerin büyük özelleştirme programlarının sonucu olarak kamu mülkiyetinin -ekonomik kontrolün bir şekli olarak- yerini regüle edilmiş, özelleştirilmiş endüstriler ağı almıştır. Ekonomik ve sosyal hayatın önemli yeni alanları hukuk ve düzenleyici birimler tarafından kontrol altına alınmıştır. Yediğimiz yiyecek, çalıştığımız fiziksel koşullar, evde, ofiste ve yolda kullandığımız makineler ve donanım, bunların hepsi yasal kontrol altındadır ve genellikle uzmanlaşmış birimler tarafından yönetilmektedir. En prestijli meslekler, finansal pazarlar ve üniversite gibi elit kurumlar kanuna bağlı bir düzenlemeye tabi tutuldular ve uzmanlaşmış birimler tarafından yönetildiler.⁵⁵

Bağımsız idari otoritelerin ilk örnekleri Anglo-Sakson ülkelerinde ortaya çıkmıştır. Bunun nedeni, Anglo-Sakson ülkelerinde Kara Avrupası’ndan farklı olarak güçlü bir idare hukuku ve idari yargı sisteminin olmamasıdır. Bağımsız idari otoritelerin Kara Avrupası’nda, Anglo-Sakson ülkelerindeki örneklerinden esinlenerek ortaya çıktığı kabul edilir. Kara Avrupası’nda 1970’li yıllarda ortaya çıkan bu otoritelerin oluşturulmasında, temel hak ve özgürlükler ile piyasa mekanizmalarının daha düzenli işleyişini, siyasal iktidar ve ekonomik güç odaklarının müdahale, baskı ve etkileri olmadan sağlama ve güvence altına alma amacı etkili olmuştur.⁵⁶

Fransa’da 1960’lı yıllardan bu yana mali, ekonomik, iletişim ve bilişim gibi çeşitli alanlarda bağımsız idari otorite uygulaması yaygınlaşmıştır. Güçlü bir

⁵⁴ Michael Moran, “The Rise Of The Regulatory State in Britain”, **Parliamentary Affairs**, 54, 2001, s. 19.

⁵⁵ Moran, a.g.m., s. 20.

⁵⁶ Emine Banu Salman, “Türkiye Kurullara Teslim”, **Ekonom**, Sayı: 15, Nisan 2000.

merkeziyetçi yönetim geleneğine sahip olan Fransa'da, 1970'li yıllardan itibaren bu tip idari kurulların yaygınlaşması, bunların faaliyet gösterdikleri alanlarda, bir yandan merkezin bakanlık örgütleri içinde yer alan birimlerin yaptığı idari denetim alanının dışında kalması olgusu, diğer yandan da yargı organlarının yaptığı hukuki denetimin yetersizliği olgusu karşısında yerindelik denetimi yapacak merciiilere duyulan ihtiyacın sonucudur. Başka bir deyişle; Fransa'da bu kurumların rağbet görmesinin nedeni, Anglo-Amerikan sistemlerindeki gibi siyasal etkenlerin ağır basması değil, yargısal- teknik etkenlerin ağır basmasıdır.⁵⁷

Bağımsız idari otoriteler Fransız hukuk geleneği içerisinde yer almazlar. Fransız idari sistemi içerisinde yer almalarına rağmen, bulanık bir kategori olarak görülmektedirler. Doktrin, bağımsız idari otorite olarak kabul edilebilecek kurum sayısında bile ihtilafli bir konumdadır. Prof. Paul Saborin bu konudaki ilk incelemelerinin birinde bu kurumların sayısını 7 olarak belirlerken, Devlet Şurası 1983 yılında yapılan bir incelemede Fransa'da 8 tane bağımsız idari otorite olduğunu ifade etmiştir. Bugün bu sayının 20'den fazla olduğu belirtilmektedir. Bu belirsizlikler bazen yasa koyucunun yaptığı açık nitelermelerden ileri gelmektedir. Bunun ilk örneğini, 1978 yılında Bilişim ve Özgürlükler Ulusal Komisyonu (CNIL)'nun durumu ortaya koymuştur. Ancak çoğu kez yasa koyucu böyle açık bir niteleme yapmamaktadır. Bu durumda bu nitelemeyi Anayasa Konseyi, Devlet Şurası veya Doktrin yapmaktadır.⁵⁸

Fransa'da bağımsız idari otoriteler birer otoritedirler. Denetim, danışma, atama, izin verme, bir yargı yerine başvurma vs. gibi birçok yetkiye sahiptirler. Bağımsız idari otoritelerden bazıları bunların hepsine, bazıları bir kısmına, bir kaçı ise sadece manevi otoriteye sahiptir. Fransa'da bağımsız idari otoriteler yargı yeri değildir ve tüzel kişiliğe de sahip değildirler. Başbakana veya bir bakanlığa bağlıdır. Yönetim içinde yer alırlar ancak hiyerarşik güce tabi değildirler ve yönetsel nitelikli organ karakteri taşımazlar.⁵⁹

⁵⁷ Azrak, a.g.m., s. 21.

⁵⁸ Jean Morange, "Fransa'da Bağımsız İdari Otoriteler" (Çev: Cevdet Atay), **Bağımsız İdari Otoriteler**, (Ed: İbrahim Kaboğlu), İstanbul: Alkım Yayınları, 1998, s. 18.

⁵⁹ Morange, a.g.m., s. 18-19.

Fransa’da bağımsız idari otoriteler kavramı ilk kez Commission Nationale de l’Informatique et des Libertés (CNIL)’i kuran 6 Ocak 1978 tarihli kanunda geçmiştir. Ancak bu tarihten önce Commission de Contrôle des Banques (1941), Commission des Opérations de Bourse (1967), Commission des Sondages (1977) ve Mediateur (1973) gibi bağımsız düzenleyici birimler Fransa’da mevcuttur.⁶⁰

Almanya’da bağımsız idari otorite tipindeki kuruluşlardan en belirgin olanı Türkiye’deki Rekabet Kurumu’na benzer bir kurum olan Federal Kartel (Bundeskartellamt) makamıdır. Bu kurum 1988 tarihli “Rekabetin Sınırlanmasına Karşı Yasa” başlığını taşıyan bir yasa ile kurulmuştur ve düzenleme, denetim ve yaptırım uygulama yetkileri vardır. Bu kuruluş ilgili özel kuruluş ve kişilere yaptırım uygulamadan önce yargısal usullere benzeyen dosya inceleme ve savunma hakkı gibi hakları kullanmalarına imkan veren idari usul kurallarını uygulamaktadır. Böylece A.B.D.’dekine paralel olarak yarı- yargısal idari usuller uygulanmaktadır.⁶¹

Eski Sosyalist devletlerde ise bağımsız idari otorite modeli yoktur. Ancak “Prakuratura” adlı bir kurum, bağımsız otoriteler kavramıyla ilişkisi varmış gibi takdim edilir. Bu kurumun kuruluş tarihini 18. yy’a kadar götürmek mümkündür. Bu kuruma egemen olan fikir, vatandaşı idareye karşı korumak ve ona özgürlüklerin kullanımını garanti etmek değildir. Burada söz konusu olan, yargısal denetimin uzun zaman boyunca mevcut olmadığı bir sistemde idareyi denetlemektir. “Prakuratura” 1977 Anayasasıyla açıkça tanınmıştır, ancak hiçbir zaman bağımsız olamamıştır. Bu kurum yargı alanı da dahil olmak üzere birçok yetkiye sahiptir. Bu kuruma tanınan güvenceler yeterli değildir. Bu kurumun korumak zorunda olduğu şey sosyal yarardır. Dolayısıyla eski sosyalist devletlerde bağımsız otorite modeli yoktur. Olabilmesi için Anglo-Sakson ülkelerindeki veya Kara Avrupası ülkelerindeki bağımsız otoritelerle karşılaştırıldığında emanet edilen görevler, oluşum şekilleri, onlara verilen bağımsızlık garantileri gibi konularda benzerlikler bulunmalıdır.⁶²

⁶⁰ Majone, The Rise of Statutory Regulation in Europe, a.g.m., s. 48.

⁶¹ Azrak, a.g.m., s. 22.

⁶² Pauliat, a.g.m., s. 6-7.

Bu tür kuruluşların gelişmesinin bir başka önemli nedeni ise, özelleştirilen bazı sektörlerde özelleştirme sonrası düzenleme ve denetim gereksinimidir. Elektrik ve telekomünikasyon gibi özelleştirilen sektörlerde özel girişim yanında kamunun da “işletici” olarak faaliyetini sürdürmesi işletici-düzenleyici ayrımı yapılmasını gerekli kılmıştır.⁶³ Avrupa Topluluğu Hukuku özellikle son dönemlerde endüstriyel ve ticari kamu hizmetlerinde denetim ve işletme fonksiyonlarının ayrılmasını teşvik etmektedir. Dolayısıyla, devlet aynı anda hem oyuncu hem de hakem olamaz ve yeni Avrupa oluşumu anlayışına göre, devlet sadece regülatör kimliğini almalıdır. Başka bir deyişle, sadece oyunun kurallarını koymas ve kurallara saygıyı sağlaması gerekir. Oyunun oynanmasını ise işleticilere bırakmalıdır.⁶⁴

Bağımsız idari otoritelerin ortaya çıkmasında etkili olan bir başka neden ise, hızla gelişen teknolojidir. Teknoloji ve mali yapıdaki gelişmeler insanlık için yeni fırsatlar sunmakla birlikte, insan hak ve özgürlüklerini tehdit etme potansiyellerini beraberinde getirmişlerdir. Klasik idari yapı teknoloji yoğun bu ortamları düzenleme ve denetleme yeteneğinden göreceli olarak yoksundur. Bu nedenle daha hızlı hareket etme yeteneğinde, daha geniş imkanlarla donatılmış, teknolojiyi ve yeni mali yapıyı yönetebilme yeteneğine sahip kurullar, düzeni, tehdit ve ihlallere karşı koruyacak ve kollayacaklardır.⁶⁵

1980 ve 1990’lar boyunca Batı Avrupa’da hükümetler ve parlamentolar baskı ve problemlerle karşılaşmışlardır. Bu baskı ve problemler; tasarlanan politikaların cazip gelmemesi ve bu politikalara duyulan güvensizlik, artan teknik bilgi gereksinimleri, birçok ülkeyi ilgilendiren düzenlemelerin artması ve politik alanda politikaların başarılı olabilmesi için hayati öneme sahip aktörlerdeki güven eksikliğidir.⁶⁶

İşte, bağımsız idari otoritelerin ortaya çıkışında rol oynayan bir diğer önemli neden, politikacılar ve onların politikalarına olan bu güvensizliktir. Akademisyenler

⁶³ Tan, Bağımsız İdari Otoriteler, Devletin Düzenleyici Rolü, a.g.e., s. 116.

⁶⁴ Ali Ulusoy, “Kamu Anlayışında Yeni Yönelimler: AvrupaYapılanmasının Kamu Hizmeti Teorisine Etkileri”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 31, Sayı: 2, Haziran 1998, s. 32.

⁶⁵ Günaydın, a.g.m., s. 24.

⁶⁶ Mark Thatcher, “Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation”, **West European Politics**, 25, 1, January 2002, s.131.

niçin hükümetlerin bağımsız idari otoriteler oluşturduklarını sistematik bir yol içinde açıklamaya çalışmışlardır. Mojone'ye göre hükümetler politikalarının güvenilirliğini artırmak için yetkilerini bağımsız idari otoritelere vermişlerdir. Giraudi ve Righettini, bağımsız otoritelerin oluşumunun küreselleşme, Avrupalılaştırma, “düzenleyici devletin yükselişi” ve yönetim tarzındaki değişiklikler gibi yapısal eğilimler ile bağlantılı olduğunu dile getirmişlerdir. Diğer yandan, Thatcher ve Stone Sweet, bağımsız idari otoriteler üzerine literatürde iki temel akım ortaya koymuşlardır: Rasyonel Tercih ve Tarihsel Kurumculuk.⁶⁷

Majone, “güvenirlilik hipotezlerini” ortaya koymuştur. Güvenirlilik hipotezine göre; politikacılar politik vaatlerinin güvenilirliğini artırmak için önemli yetkilerini bağımsız idari otoritelere verme eğilimindedirler. Majone, seçilmiş politikacılar için güvenilir olmanın zor olduğunu belirtir. Çünkü onlar bir sonraki seçimlere kadar çok kısa bir ufka ve zamana sahiptirler. Ayrıca bir parlamento kendinden sonra gelen parlamentoyu veya bir çoğunluk kendinden sonraki çoğunluğu politikalarını devam ettirme konusunda zorlayamaz ve mecbur kılamaz. Bu yüzden politikaların tutarlılığı ve devamlılığı kesin değildir. Politik vaatler değişkendir ve uzun süre olmama eğilimindedir. Bu problem, koalisyon hükümeti başta olduğunda daha da şiddetli hissedilir. Hükümetler için bu güvenilirlik probleminin mümkün çözümlerinden biri, yetkilerini bağımsız otoritelere vermeleridir. Bağımsız otoriteler yasal yetkilerinden ve görevlerinden kaynaklanan, farklı özelliklere sahiptirler. Bağımsız idarelerin güvenilir vaat kapasiteleri demokratik olarak seçilen ve sorgulanan organlardan daha büyüktür.⁶⁸

Nitekim, bağımsız idari otoritelerin Bakanlar Kurulu'na göre politik istikrarı/devamlılığı (policy continuity) daha iyi sağlayacağı söylenmektedir. Çünkü bağımsız idari otoriteler seçim ortamından daha uzaktırlar. Bu uzman birimler, hem politikanın formülasyonunda hem de söz konusu politikanın özel durumlar veya

⁶⁷ Fabrizio Gilardi, “Independent Regulatory Agencies as Ultimate Step of Delegation: Hypotheses from the Transaction-Cost Politics Approach”, **Delegating Powers to Independent Agencies**, Lousanne, 6-7 Aralık 2001, s. 2-3.

⁶⁸ Fabrizio Gilardi “Policy Credibility and Delegation to Independent Regulatory Agencies: A Comparative Empirical Analysis”, **Journal of European Public Policy**, 9: 6, December 2002, s. 875-876.

koşullarda uygulanmasında esneklik sağlarlar. Dolayısıyla bağımsız idari otoriteler, vatandaşları (halkı), bürokratik kurumların halka karşı olan kapalılığından korur.⁶⁹

“Güvenirlilik Hipotezi” hem hükümetler tarafından bu kurumlara neden yetki verildiğini, dolayısıyla bu kurumların niçin oluşturulduğunu hem de kurumlara niçin bağımsızlık verildiğini açıklamak için ortaya konulmuştur. Ancak çeşitli Avrupa regülatörleri güvenirlilik hipotezinin bu konuları açıklamakta yetersiz kaldığını göstermektedir. Güvenirlilik problemlerinin, devletin daha önce millileştirilmiş kamu hizmeti alanları liberalleştirildiğinde ve özelleştirildiğinde ortaya çıktığı kabul edilir. Bağımsız idari otoriteler popüler bir kurumsal çözümdür. Ancak evrensel değildir. Örneğin; Almanya ve Avusturya’da ve Fransa, Belçika ve İrlanda’yı da kapsayan birkaç ülkede elektrik piyasası düzenlenmesi direkt olarak devlet tarafından icra edilir. Bu ülkelerde regülatörlerin bağımsızlığı sorgulanabilir. Bu olaylar güvenirlilik hipotezi ile uyumlu ve tutarlı değildir.⁷⁰

“Güvenirlilik Hipotezinin”nin yetersiz olduğunu iddia eden Fabrizio’nun ortaya koyduğu “İşlem Maliyeti Politikaları Yaklaşımı” (Transaction-Cost Politics Approach), güvenirlilik problemini, karar alma maliyetlerini (pazarlık ve teknik zorluktan kaynaklanır), mesuliyet riskini ve kesin olmayan politik mülkiyet haklarını içerir.⁷¹

Karar alma maliyetlidir. Çünkü öncelikle, politikacılarda eksik olan iyi bir uzmanlığı gerektirir. Teknik bilgi eksikliği, yetki vermenin dolayısıyla bağımsız idari otorite oluşturma bazı şekillerini açıklayabilir ancak geniş bir bağımsızlığın bu kurumlara verilmesini açıklayamaz. Karar almayı maliyetli kılan ikinci neden, kaçınılmaz olan pazarlıktır. Çıkar çatışmaları tarafından karakterize edilen alanlarda pazarlık maliyetli olduğu için parlamento bu sonsuz ve faydasız tartışmalarda icra eden olmak ve kararları almak yerine yetkilerini bağımsız idari otoritelere vermeyi tercih

⁶⁹ Giandomenico Majone, “Theories of Regulation”, **Regulating Europe**, London: Routledge, 1996, s. 41.

⁷⁰ Gilardi, Independent Regulatory Agencies As Ultimate Step of Delegation: Hypotheses From The Transaction-Cost Politics Approach, a.g.m., s.13.

⁷¹ Gilardi, Independent Regulatory Agencies As Ultimate Step of Delegation: Hypotheses From The Transaction-Cost Politics Approach, a.g.m., s.14.

edebilir. Ancak karar alma maliyetleri de, politikacıların yetkilerini niçin bağımsız idari otoritelere verdikleri konusunu açıklamak için yeterli değildir.⁷²

Bir diğer işlem maliyeti, mesuliyet riskidir ve politik karar alma ile bağlantılıdır. Mesuliyet riski, kararların dikkatlice alınmasına rağmen bazı şeylerin yanlış gittiği politika alanlarında söz konusu olur. Yiyecek ve ilaç güvenliği böyle alanlardır. Bu faktör de bağımsız idari otoritelere yetki vermeyi tam olarak açıklayamaz, ancak konunun anlaşılmasında belirli bir role sahiptir.⁷³

Politikacıları bağımsız otoritelere yetki vermeye zorlayan asıl neden “politik belirsizlik” (political uncertainty)tir. Devlet otoritesini uygulama hakkı bir mülkiyet hakkı olarak düşünülebilir. Bu haklar, devlet yapısı ve uygulanacak politika hakkında tercih yaparken kullanılır. Demokratik politik sistem içindeki bu haklar kesin değildir ve geçicidir. Çünkü, bu haklar periyodik olarak yeniden tahsis edilir. Politik belirsizlik bir işlem maliyeti oluşturur. Çünkü politikacıların seçmenleriyle faydalı mübadele yapmasını engeller. Bunun nedeni, politik mübadelenin eş zamanlı olmamasıdır: Seçmenler politikacıları desteklerler ve onlardan geleceğe dair destek beklerler.⁷⁴

Politikacılar, politik alan üzerindeki politik mülkiyet haklarını kaybettiklerinde, politik tercihlerinin sürdürülmesini sağlayacak bir metod bulmalıdırlar. Bunun bir yolu, bugün ve gelecekte politikacılardan bağımsız olacak bir otoriteye yetki vermektir. Bu bağlamda bakıldığında, “politik belirsizlik” politikacıları yetki vermeye iten tek neden değildir. Fakat bağımsız idari otoritelere bağımsızlık vermeyi sağlayan tek nedendir.⁷⁵

“Politik belirsizlik” bağımsızlığın açıklanması için güvenilirlik ve mesuliyetin yer değiştirmesi anlatımlarından daha sağlıklı bir anlatımdır. Bağımsız idari otoritelere bağımsızlığın verilmesi konusu “mesuliyetin yer değiştirmesi” nedeni ile ele

⁷² Gilardi, Independent Regulatory Agencies As Ultimate Step of Delegation: Hypotheses From The Transaction-Cost Politics Approach, a.g.m., s.14-15.

⁷³ Gilardi, Independent Regulatory Agencies As Ultimate Step of Delegation: Hypotheses From The Transaction-Cost Politics Approach, a.g.m., s.15.

⁷⁴ Gilardi, Independent Regulatory Agencies As Ultimate Step of Delegation: Hypotheses From The Transaction-Cost Politics Approach, a.g.m., s.16.

⁷⁵ Gilardi, Independent Regulatory Agencies As Ultimate Step of Delegation: Hypotheses From The Transaction-Cost Politics Approach, a.g.m., s.16.

alındığında, bağımsızlık politikacıların bir korumasıdır. Politikacılar öldürücü bir ilacın pazarlanması veya deli dana gibi beklenmedik bazı olumsuz durumlardan dolayı sorumluluğu bu otoritelere verebilirler ve bu otorite onlardan bağımsızdır. Ancak, bağımsızlık gerçek anlamda gerekli değildir. Bu kurumların bağımsız olması gerektiğine inanılır. Dolayısıyla politikacılar uzmanlaşmış bir kurum oluşturabilirler, ona “bağımsız” etiketi yapıştırabilirler ve kontrol mekanizmalarını (atama ve memuriyetten çıkarma gibi) ellerinde tutabilirler.⁷⁶

Politik belirsizlik söz konusu olduğunda konu farklılaşmaktadır. Politikacılar, kesin politik mülkiyet haklarını gelecekte elinde bulunduranların onların politik tercihlerini ortadan kaldırmalarını engellemek için bağımsız kurumlara ihtiyaç duyarlar. Bu amaca ulaşmak için sembolik bağımsızlık yeterli değildir. Politik belirsizlik problemi ile başa çıkmak gerçek anlamda bir bağımsızlığı gerektirir.⁷⁷

Fabrizio, politik belirsizlik ile bağımsız idari otoritelere yetki verme arasındaki ilişkiyi bir takım faktörler doğrultusunda ele almış ve pozitif veya negatif yönlü ilişkiler belirlemiştir. Bu faktörlerden ilki politikacıların zaman ufkuudur. Politikacılar bir daha seçilemeyeceklerini anladıklarında, politikalarının devamlılığını sağlayabilmek için yetkilerini bağımsız idari otoritelere verme eğilimine girerler. Dolayısıyla hükümetin devrilmesi ve bağımsız idari otoritelere yetki verme arasında pozitif bir ilişkiden söz edilebilir. İkinci faktör, yeni hükümet ile eski hükümet arasındaki ideolojik farktır. Bu ideolojik fark ile bağımsız idari otoritelere yetki verme arasında yine pozitif bir ilişki vardır. Yani; eski hükümet ile yeni hükümet arasındaki bu ideolojik fark ne kadar büyükse, bağımsız idari otoritelere yetki verme o derece artacaktır. Üçüncü faktör ise; söz konusu sistemde veto yetkisine sahip olan kişilerin sayısıdır. Veto yetkisine sahip olan kişiler “politik istikrar” üzerinde etkiye sahiptir. Bu kişilerin sayısı çok ve statüleri farklı olduğunda, mevcut politikaları değiştirmek zor olacaktır. Dolayısıyla veto

⁷⁶ Gilardi, Independent Regulatory Agencies as Ultimate Step of Delegation Hypothese From The Transaction-Cost Politics Approach, a.g.m., s. 17.

⁷⁷ Gilardi, Independent Regulatory Agencies as Ultimate Step of Delegation Hypothese From The Transaction-Cost Politics Approach, a.g.m., s. 18.

yetkisine sahip olan kişilerin çok olması ile bağımsız idari otoritelere yetki verme arasında negatif bir ilişki söz konusudur.⁷⁸

Lijphart, Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Demokrasi modeli olmak üzere iki tip demokrasi modeli üzerinde durmaktadır. Westminster Modelinin ana fikri çoğunluk hakimiyetidir. Yönetimi kim yapacaktır, çelişen tercihler ve çatışan çıkar grupları söz konusu ise, hükümet kimin çıkarlarına hizmet edecektir? Westminster modelinde bu soruların cevabı “halkın çoğunluğu” dur. Oydaşmacı Modelde ise, bu soruların cevabı “mümkün olduğunca çok kişinin çıkarı”dır. Bu model, hükümette geniş tabanlı bir katılmayı ve hükümetin izleyeceği politikalar konusunda geniş bir anlaşmayı benimser.⁷⁹ Fabrizio, bağımsız idari otoritelere yetki verme ile bu iki demokrasi modeli arasında da bir ilişki kurmuştur. Fabrizio’ya göre demokrasi tipi de politik belirsizlik üzerinde belirli etkilere sahiptir ve oydaşmacı sistemde politik belirsizlik politikacılar için herhangi bir problem teşkil etmeyebilir. Dolayısıyla, bağımsız idari otoritelere yetki verme, oydaşmacı sisteme nazaran çoğunlukçu sistemde daha yaygındır.⁸⁰

Bağımsız idari otoritelerin ortaya çıkışı, teknik bilgi ve uzmanlık ihtiyacına bir cevap olarak kabul edilebilir. Bu yüzden uzmanlık ve bağımsız idari otoritelere yetki verme arasındaki ilişkiye biraz daha ayrıntılı bir şekilde değinmekte yarar vardır. Tüm düzenleyici politikalar belirli bir noktaya kadar yüksek düzeyde teknik bilgi ve uzmanlık gerektirir.

Bağımsız idari otoritelerin yerine getirdiği regülasyon işlevi ekonomik regülasyon ve sosyal regülasyon olmak üzere ikiye ayrılabilir. Bu ayrımın özü teknik bilgiye dayanmaktadır. Sosyal regülasyonda, söz konusu teknik bilgiye regülasyon işlevini yerine getiren bağımsız idari otoritenin çalışanları sahiptir. Bu uzmanlar örneğin, bir ilacın veya bir gıda maddesinin insan tüketimine uygun olup olmadığını değerlendirirler. Ekonomik regülasyonda ise, teknik pazar uzmanlığına ihtiyaç duyulur.

⁷⁸ Gilardi, Independent Regulatory Agencies as Ultimate Step of Delegation Hypothese From The Transaction-Cost Politics Approach, a.g.m., s. 23-24.

⁷⁹ Arend Lijphart vd., **Çağdaş Demokrasiler : Yirmibir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri** (Çev : Ergun Özbudun, Ersin Onulduran), İstanbul : Yetkin Yayınları, Yıl (?), s. 13-14.

⁸⁰ Gilardi, Independent Regulatory Agencies as Ultimate Step of Delegation Hypotheses From The Transaction-Cost Politics Approach, a.g.m., s. 22-23.

Teknik pazar uzmanlığının düzenlenen firmalar tarafından da öğrenilebilmesi sözkonusudur. Yani, bu firmalar ihtiyaç duyulan teknik uzmanlık probleminin üstesinden gelebilirler. Dolayısıyla, bu durum düzenleyiciler ve düzenlenenler arasındaki asimetrik enformasyonun varlığını gösterir ve bu asimetrik enformasyon politikacıları bağımsız idari otoritelere yetki vermeye itmektir. Hükümetler asimetrik enformasyondan dolayı (örneğin; uzmanlık eksikliği) ekonomik regülasyonda sosyal regülasyona nazaran çok daha fazla zorlanacaklardır. Dolayısıyla, bağımsız idari otoritelere yetki verme ekonomik regülasyon işlemini yerine getirirken çok daha fazla olacaktır.⁸¹

Thatcher'a göre teknik bilgi ve uzmanlık gibi bu kurumların işlevsel avantajları bağımsız idari otoritelerin varlık sebeplerinin açıklanmasında ve analizinde tek başına yeterli olmamaktadır. Bağımsız idari otoritelerin ortaya çıkması ve oluşumundaki zaman farklılıkları, oluşumunda seçilen çeşitli kurumsal şekil farklılıkları sadece bu otoritelerin sahip oldukları özellikler dolayısıyla ortaya çıkan fayda ile açıklanamaz. Bu noktada Thatcher analize bir takım “yapısal faktörler”i katmaktadır. Bu yapısal faktörler, politik süreci öğrenme ve kurumsal uyarlanma; devlet gelenekleri ve yapısı; politik liderlik ve devlet reformlarıdır. Thatcher'ın ortaya koyduğu yapısal faktörler şöyle izah edilebilir:⁸²

Politik süreci öğrenme ve kurumsal uyarlanma bağımsız idari otoritelerin ortaya çıkmasında ve diğer ülkelere yayılmasında önemli bir faktördür. Bu faktör, bir alanda başarılı bir bağımsız idari otorite oluşturulmuşsa, diğer sektör ve alanlarda da bu kuruma benzer kurumların kurulacağı anlamına gelmektedir ve buna “kartopu etkisi” denmektedir. Örneğin; Britanya’da Ofcom (The Office of Telecommunications)’e benzer kurumlar diğer kamu hizmetleri alanında vakit kaybetmeden oluşturulmuştur. Yine Fransa’da CNIL (autorité administrative indépendante) 1978’de kurulmuş, daha sonra elektrik, telekomünikasyon gibi diğer alanlarda benzer kurumlar ortaya çıkmıştır. Özellikle; büyük ölçüde uluslar arasılaşmış telekomünikasyon gibi alanlarda ülkeler

⁸¹ Gilardi, Independent Regulatory Agencies as Ultimate Step of Delegation Hypotheses From The Transaction-Cost Politics Approach, a.g.m., s. 24-25.

⁸² Mark Thatcher, “Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation”, a.g.m., s.136-139.

arası kurumsal uyarlama önem arz etmektedir. Örneğin; Oftel'in oluşturulmasında Federal İletişim Komisyonu'ndan (Federal Communications Commissions) bir etkilenme söz konusudur.

Devlet gelenekleri ve mevcut devlet yapıları, bağımsız idari otoritelere yetki verilip verilmemesi konusunda belirleyici olan faktörlerden biridir. Batı Avrupa'da bağımsız idari otoriteler öncelikle Britanya'da oluşturulmuştur. Britanya'da kurulan bağımsız idari otoriteleri 19. yy.'a kadar götürmek mümkündür. Buna karşılık örneğin İtalya, bağımsız idari otoriteler konusunda çok fazla geleneğe sahip değildir ve bağımsız idari otoritelere yetki verme uygulamaları, 1990'da Rekabet Otoritesinin başarılı bir şekilde kurulmasından sonra başlamıştır. Almanya'da ise, birbirine direnen kuvvetlerin ortaya koyduğu ilginç bir durum söz konusudur. Bir taraftan Federal Cartel Office gibi başarılı federal düzeyde bağımsız idari otoriteler mevcutken, diğer taraftan kendi kendine düzenlemenin ve yerel özerkliğin güçlü gelenekleri söz konusudur. Sonuç; kendi kendine regülasyona ve Federal Cartel Office'e dayalı bir "Alman Modeli"dir.

Bağımsız idari otoritelerin ortaya çıkmasında politik liderlik de önemli bir faktördür. Güçlü liderlere sahip ülkeler, sahip olmayan ülkelere göre bağımsız idari otoritelere yetki verme konusundaki baskılara çok daha çabuk cevap verebilirler. Tek partili çoğunluk ile hükümet edilen Britanya'da reformlar, 1980 ve 1990'lar boyunca zayıf hükümetler tarafından yönetilen İtalya'ya göre daha kolay gerçekleşmiştir. Thatcher hükümeti, 1984'te Oftel'i hızlı bir şekilde oluşturmuştur ve Bağımsız Televizyon Komisyonu'nu kurarak televizyon yayınlarını reforme etmiştir. İtalya'da ise, telekomünikasyon ve medya düzenleyicilerini (AGCOM-The Autorica per le Garanzie nelle Comunicazioni) oluşturmak birkaç yıl almıştır.

Bağımsız idari otoritelere yetki verme devlet reformlarında, özellikle özelleştirme, liberalleşme ve yeni kamu yönetimi anlayışı bağlamında ele alınmalıdır. Örneğin; İtalya'da bağımsız idari otoriteler 1990'larda 1. Cumhuriyetin son bulmasından sonra yaygınlaşmıştır.

Bağımsız idari otoritelerin ortaya çıkışında, yargı işlevinin sosyal regülasyondaki yetersizliği etkilidir. Yargı organları idarenin işleyişine doğrudan müdahale edemezler ve sadece a posteriori ve somut bir olayla sınırlı bir denetim yapabilirler. Bu durum yargıdan beklenen etkili denetim işlevini aksatmaktadır.⁸³

Son zamanlarda, insan haklarının korunmasına yönelik tedbirler ve bu tedbirlerle öngörülen özel kurumlar çağdaş anayasaların ortak özellikleri olmuştur. Dolayısıyla bağımsız idari otoritelerin yaygınlaşmasında insan haklarının korunması önemli bir faktördür. Bunun en güzel örneklerinden biri, “Halkın Savunucusu Kurumu” (Defensor del Pueblo)’dur. Franko Faşizminden demokrasiye geçen İspanya, 1978 Anayasasıyla hak ve özgürlüklere geniş bir yer ayırmış ve bunların korunması amacıyla “Halkın Savunucusu” kurumunu oluşturmuştur.⁸⁴

Bir başka neden ise, Türkiye’de de bankacılık ve enerji gibi hassas sektörlerde sıkça tanık olunan ve klasik idari yapıyla etkin bir şekilde denetlenemeyen ve önlenemeyen yolsuzluktur. Ayrıca gelişmekte olan ülkelerde yabancı sermayeyi ve uluslararası yatırımları çekmek için bu tarz kurumların kurulduğu görülmüştür. Çünkü bu kurumlar özerk ve tarafsız bir yapıda çalıştıkları için onlara daha fazla güven vermektedirler.⁸⁵

Yasal veya fiili tekel söz konusu olan alanların rekabete açılması ve rekabete açılış döneminde ortaya çıkabilecek olumsuz sonuçların önlenmesi isteği ve doğal tekel niteliği taşıyan alanların rasyonel bir denetim, düzenleme ve yönlendirmeye tabi kılınması amacı bağımsız idari otoritelerin ortaya çıkmasına katkıda bulunmuştur. Çünkü bu kurumların özerk, tarafsız ve uzmanlaşmış yapılarıyla bu görevleri klasik idari yapılanmaya nazaran daha iyi yapabilecekleri kabul edilmektedir.⁸⁶

Özellikle, Türkiye’de bu kurumların ortaya çıkışına ve son zamanlarda sayılarının artmasına yol açan bir neden ise, IMF ve Dünya Bankası başta olmak üzere

⁸³ Ulusoy, Bağımsız İdari Kurumlar, a.g.m., s. 4.

⁸⁴ İbrahim Kaboğlu, “Çağdaş Anayasalarda Özgürlükleri Korumaya Yönelik Bağımsız İdari Otoriteler”, **Bağımsız İdari Otoriteler** (Ed: İbrahim Kaboğlu), İstanbul: Alkim Yayıncılık, 1998, s. 74-75.

⁸⁵ Ulusoy, a.g.e., s. 7.

⁸⁶ Ulusoy, a.g.e., s. 8.

benzer kuruluşların doğrudan bu tür yapılanmaları desteklemeleri ve önyak olmalarıdır.⁸⁷

20. yüzyıl kapitalizmin derin krizlerine ve yeniden yapılanmasına tanık olmuştur. Dünya genelinde yaşanan 1929 Ekonomik Bunalımın sorumlusu olarak piyasa görülmüştür. Dolayısıyla piyasa geri çekilmeli ve alanı kamuya bırakmalıdır. Adı ister “tekelci kapitalist devlet” olarak, ister “refah devleti” olarak konsun, 1980’lere kadar siyasi alandaki egemen model iki kutuplu sistem, ekonomi alanındaki egemen model ise, Keynesyen sistem olmuştur. Bu yapıda, gelişmiş ülkeler çevre ülkelere gelişmişlik trenini yakalama umudunu aşlamışlardır. Yasal-ussal bürokrasi devletin sert çekirdeği, ekonomik, sosyal ve kültürel yaşamı sürükleyen devlet modernleşmesinin güvencesi, kendine güvenen uluslar kendi kaderlerinin yapıcısı olarak görülmüşlerdir. Merkez sermaye, çevre ülkelerin gelişmemiş piyasalarında örgütlü olan tek şey aracılığıyla yani ulus-devlet aracılığıyla kendisini çoğaltmıştır.⁸⁸

Ancak 1980’lerde kapitalizmin döngüsel krizleri bir kez daha kendini göstermeye başlamıştır. Sermayenin kendini yeniden üretme şartlarındaki geriye doğru gidiş, yeni çözüm yollarının bulunmasını zorlamıştır. Refah devleti demokrasiyi, toplumsal gelişmeyi ve ekonomik verimliliği sağlama amaçlarına ulaşamamış, bireysel özgürlüklerin korunması gibi konularda olumsuz sonuçlar doğurmuştur. Bu koşullarda alanı terk etme sırası devlete gelmiştir. Ancak artık piyasa kavramı tek ve tüm bir dünyayı tanımlamaktadır. Kurum ve kurulları aynı olan bütüncül bir piyasa ise “yapısal uyarlanma” (structural adjustment) süreçleri ile sağlanacaktır.⁸⁹

Bağımsız idari otoriteler başka bir deyişle üst kurullar devletin yeniden yapılandırılmasında yeni bir araç olarak kabul edilmektedir. Hizmetlerin değişen ve gelişen koşullara uygun hale getirilmesi zorunluluğu, yeni teknoloji, donatım ve bilgilerin yönetime uygulanması, hizmetleri gören personelde aranan niteliklerin

⁸⁷ Mustafa Çolak, “Üst Kurulların Ortaya Çıkış Gerekçeleri, Denetimi ve İdari Sistemdeki Konumları”, **Yaklaşım**, Yıl: 11, Sayı: 125, Mayıs 2003, s. 84.

⁸⁸ Günaydın, a.g.m., s. 22.

⁸⁹ Günaydın, a.g.m., s. 22.

değişmesi ve artması ve halkın daha kolay, daha ucuz ve daha kaliteli hizmet beklentisi devletin yeniden yapılandırılması sürecine yol açan nedenler olarak sıralanabilir.⁹⁰

Türkiye’de devletin yeniden yapılandırılması süreci, 1979’da IMF ile imzalanan Stand-by anlaşması ve daha sonra Dünya Bankası ile imzalanan 5 SAL (Yapısal Uyum Kredisi) anlaşması ile başlamıştır. Bu anlaşmalar ile toplam 1.6 milyar USA \$ kredi alınmış ve bu anlaşmalarla KİT’lerin tasfiyesi ile bürokrasinin yeniden yapılandırılması için uygun zemin hazırlanmıştır. 1984 yılında SAL anlaşmaları bitmiş olmasına rağmen, bunun yerine SECAL (Sektörel Yapısal Uyarlama Kredileri) kredileri devreye girmiştir. 1985 yılından itibaren Tarım SECAL, 2 Mali SECAL, Enerji SECAL imzalanmıştır. Bu anlaşmaların ardından ise, daha da detay içeren Proje Kredileri anlaşmaları imzalanmıştır. SECAL ve Proje Kredileri anlaşmaları ilgili sektör ve kurumların modernizasyonu, teknoloji ile donatılması, geliştirilmesi ve uluslararası ticaretin işleyişine uygun duruma getirilmesi amacı taşımaktadır. İşte; bu anlaşmalar ile birlikte IMF ve Dünya Bankası ile kurulan ilişkiler sonucunda bağımsız idari otoriteler oluşturulmaya başlanmıştır. Özellikle, Türkiye’nin içine düştüğü kriz döneminde IMF tarafından sunulan programların çerçevesinde bu kurumların sayısı artış göstermiştir.⁹¹

1980’li yıllarda başlayan bir sürecin somut bir sonucu olarak ortaya çıkan ve eski Başbakan Bülent Ecevit’in “denetleyemiyoruz”, “ipin ucunu kaçırdık” diyerek eleştirdiği bağımsız idari otoritelere Türkiye’de herkes olumlu bir değer atfetmemektedir. Uluslararası sermayenin; hükümetleri ve merkezi idareyi etkisiz hale getirerek, bu kurumlar aracılığıyla, ulusal ekonominin çok önemli sektörlerine hükmetmeyi hedeflediği endişelerine sahip görüşler vardır.⁹² Bu görüş belki de madalyonun diğer yüzünü göstermektedir ve Prof. Dr. Oğuz Oyan’ın aktardığı şu olay konunun bu yönünü doğrulamaktadır:

⁹⁰ Cengiz Akın, “Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme İhtiyacı”, **Türk İdari Dergisi**, Yıl: 70, Sayı: 419, Haziran 1998, s. 92.

⁹¹ Adnan Boynukara, “Kamunun Yeniden Yapılandırılmasında Yeni Bir Araç : Üst Kurullar”, **Dünyada ve Türkiye’de Yarı**, 01.05.2002, Sayı : 1, s. 30.

⁹² “Türkiye’de Yeni İktidar Araçları: Kurullar”, **Kamu Yönetimi Dünyası**, Yıl:2, Sayı:7-8, Aralık 2001, s. 48.

“2000 yılı Şubat ayı başındayız. Ankara’da Sheraton Oteli girişinde Dünya Bankası uzmanı Bay Lorenz Pohlemeier bana ve yanımdaki iki arkadaşa tarım satış kooperatifleri birliklerinin tepesinde oluşturmayı düşündükleri Yeniden Yapılanma Kurulu’na üyelik teklifinde bulunuyor. 7 kişilik kurulun 4 üyesinin kendileri tarafından belirleneceğini söylüyor. Hangi sıfatla Türkiye Cumhuriyeti yasalarına göre kurulması planlanan bir üst kurula üye önerebildiklerini soruyoruz. Eğer parayı biz veriyorsak, kararları da biz veririz yanıtını veriyor. Bu teklifi benim anında çevirmem üzerine şaşırıyor ve dolar bazında iyi para verileceğini söyleyerek yeni bir ikna hamlesi deniyor. Gereken yanıtı da alıyor.”⁹³

Uluslar arası sermayeye karşı birtakım kaygılar taşıyan bu görüşe göre, yeni bir sömürgecilik dönemine girilmiştir ve bu kurumlar yeni sömürme araçları olarak algılanmaktadır. Uluslar arası sermayenin önündeki engeller, devletin yeniden yapılandırılması, siyaset müessesinin görev ve yetkilerinin sınırlandırılarak yeniden belirlenmesi ve bunun da halkın yararına olduğuna halkın inandırılması ile aşılma istenmektedir. Bu görüş, son zamanlarda siyasete ve siyasetçiye medya aracılığıyla yapılan yoğun baskı ve eleştirilerin ana nedeninin, siyaset kurumunu halkın gözünden düşürmek olduğuna inanmaktadır. Böylelikle bu kurumun etki alanı daralacak ve halkın karar verme mekanizmasındaki etkisi azalacaktır. Parlamentonun bu görev ve yetkileri ise, halka hesap verme mecburiyeti olmayan, geniş yetkilerle donatılan, atandıktan sonra süresi içinde değiştirilemeyen bağımsız idari otoritelerin üyelerine verilecektir. Dolayısıyla, uluslararası sermayenin yeni sömürgeleştirme aracının “Bürokratik Yönetim” olduğu iddia edilmektedir.⁹⁴

Uluslar arası sermayeye kuşkuyla bakan bu görüş, IMF’nin bu kurumların kurulmasına yönelik ısrarının, uzun vadede bağımsız idari otoritelere yüklenilmek istenen rolle ilgili olduğuna inanmaktadır. Bu kurumlar uzun vadede siyasi iktidarların

⁹³ “Nedir Bu Üst Kurullar? İçinize Sinse de Sinmese de ...”, **Sol Dergisi**, Sayı: 178, 5 Nisan 2002, s. 22.

⁹⁴ Yıldırım Canoğlu, “Sürekli Bürokratik Postmodern Darbeler Dönemi”, **Umran**, Sayı:102, Şubat 2003, s. 32.

iktidar olma fonksiyonunu üstlenip siyaseti şekli bir unsur haline getirecek ve siyaset müessesini kolayca yıpratabilecektir.⁹⁵

Şu önemle belirtilmelidir ki; bağımsız idari otoritelerin uzmanlık ve teknik bilgi gibi işlevsel avantajlarının yanında yine bu kurumlara yönelik uluslararası sermayeyle ilgili olarak duyulan kaygılar göz ardı edilmemelidir. Öncelikle Anglo-Sakson ülkelerinde ortaya çıkan, bu ülkelerin sistemine uygun olan ve birtakım ihtiyaçların cevabı olarak varlığını sürdüren bu kurumların, Türkiye’de varolma sebepleri de Türkiye’nin kendi ihtiyaçlarından ve iç dinamiklerinden kaynaklanmalıdır.

Ancak, Türkiye’de bağımsız idari otoritelerin oluşumu, belirli ilkeler ve doktrin çerçevesinde değil, konjonktürel gelişmelerle ifade edilmektedir. Örneğin, Rekabet Kurumu’nun oluşumu Gümrük Birliği süreci ile, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Telekomünikasyon Kurumu ve Kamu İhale Kurumu’nun ortaya çıkışı ise IMF baskıları ve Avrupa Birliği’ne adaylık süreci ile açıklanmaktadır.⁹⁶

Türkiye’de faaliyette bulunan 9 adet bağımsız idari otorite mevcuttur. Türkiye’deki bağımsız idari otoritelerin sosyal alanlardan ziyade, aksak rekabetli piyasaların düzenlenmesine ilişkin olarak kuruldukları söylenebilir.⁹⁷

Türkiye’de bağımsız idari otoritelerin her biri T.B.M.M. tarafından kabul edilen yasalarla kurulmuşlardır. Dolayısıyla bu kurumlar anayasal kurum niteliği taşımazlar. T.B.M.M., kuruluş kanunlarında yapacağı değişikliklerle, söz konusu kurumların, kurumsal yapısı, işlevleri, yetkileri ve bütçesine ilişkin konularda rahatlıkla söz sahibi olabilir. Aşağıdaki tablodan da anlaşılacağı üzere, Türkiye’de bağımsız idari otoriteler, RTÜK ve SPK hariç, “kurum ve kurul” şeklinde yapılandırılmıştır. Bu kurullar, bağımsız idari otoritelerin karar organlarıdır.

⁹⁵ Canoğlu, a.g.m., s. 36.

⁹⁶ Uğur Emek ve Muhittin Acar, “Düzenleyici Reformlar ve Kurumlar”, **Çağdaş Kamu Yönetimi II** (Ed: Muhittin Acar, Hüseyin Özgür), Ankara: Nobel Yayıncılık, 2004, s. 114.

⁹⁷ Emek ve Acar, a.g.m., s. 113.

Türkiye’deki bu kurumlar faaliyette buldukları piyasalara ilişkin olarak düzenleme, denetleme, yaptırım uygulama ve uyuşmazlıkları çözme gibi yetkilere sahiptirler. Söz konusu kurumlar bu yetkilerini kullanırken bağımsız olarak hareket ederler. Bu kurumlar görevlerini yerine getirirken hiçbir kişi, kurum veya merciden emir veya talimat almazlar ve geniş bir idari ve mali özerklikten yararlanırlar.

Tablo 1:Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler

Kanunla Kurulan Kurum ve Kurullar		
Kanun No	Kurum	Kurul
2499		Sermaye Piyasası Kurulu
3984		Radyo ve Televizyon Üst Kurulu
4054	Rekabet Kurumu	Rekabet Kurulu
4389	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
4502	Telekomünikasyon Kurumu	Telekomünikasyon Kurulu
4628	Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu	Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu
4634	Şeker Kurumu	Şeker Kurulu
4733	Tütün ,Tütün Mamülleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu	Tütün ,Tütün Mamülleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurulu
4734	Kamu İhale Kurumu	Kamu İhale Kurulu

Kaynak: Haldun Darıcı, “Kurumlar, Kurullar”, **Maliye Dergisi**, Sayı:140, Mayıs-Ağustos 2002, s. 11.

III. BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN ÖZELLİKLERİ

Bağımsız idari otoriteleri diğer kurumlardan ayıran en önemli özellikler bu kurumların idari bağımsızlığa sahip olmaları ve regülasyon işlevini yerine getirmeleridir. Bağımsızlık ise; organik bağımsızlık ve işlevsel bağımsızlık olmak üzere iki başlık altında değerlendirilebilir.

A. İdari Bağımsızlık

Strom'a göre; parlamenter demokrasi, seçmenlerden politikacılara kadar uzanan sorumluluk ve yetki verme zinciridir. Bu zincirin ilk halkası seçmenlerle milletvekilleri arasındadır. İkinci yetki verme halkası, parlamento üyeleri ile hükümetler arasında ortaya çıkmaktadır. Parlamento hükümetlere yetki vermektedir. Üçüncü temel halka ise, hükümet ve bürokrasi arasında söz konusu olmaktadır. Bu halkalar "Başkan-Vekil Modeli" (Principal-Agent Model)ni ortaya çıkarır. Başkan-Vekil Modeli, Avrupa'daki politik sistemlerin karşılaştırmalı ve uygulamalı analizleri için bir potansiyele sahiptir. Ancak, Avrupa'da yetki vermenin yeni formları olan hükümetlerin bağımsız idari otoritelere yetki vermesini, Başkan-Vekil Modeli açıklayamaz. Başkan-Vekil Modeli klasik yetki verme şekillerini açıklayabilmek için yeterlidir. Çünkü bağımsız idari otoriteler, olağan bürokratik kurumlara benzememektedir. Bu kurumlar bürokratik sorumluluk zincirinin dışındadırlar. Başkan-Vekil Modelinde söz konusu olan şey, yetki verme durumunda başkanın kontrol mekanizmasını düzenlemesidir. Ancak, bağımsız idari otoriteler söz konusu olduğunda durum farklılık arz etmektedir. Çünkü hükümet bu kurumlara hem yetki hem de bağımsızlık vermektedir. Bu, yetki vermenin nihai adımını ortaya koymaktadır ve demokratik zincir içerisindeki halkalardan radikal olarak ayrılmaktadır. Başkan-Vekil Modeli açısından ise, vekile bağımsızlık vermek intihara eşittir.⁹⁸

Klasik bürokratik kurumlardan bazı özellikleriyle farklılık arz eden bağımsız idari otoriteleri açıklamakta klasik Başkan-Vekil teorisi yeterli olmadığına göre, bağımsız idari otoritelerin bu özelliklerine ayrıntısıyla değinmekte yarar vardır.

İdari bağımsızlık, bu kurumların organları ve işlevleri üzerinde siyasi iktidarın ve idari mercilerin klasik idari denetim yetkilerinin uygulanmaması ve bu kurumlara başka organların emir ve talimat verememesi anlamına gelir.⁹⁹ Organik bağımsızlık ile, bu kurullarda görev alanların, atanma usullerinde, görev sürelerinde ve görevden ayrılımlarında, diğer kurumlarda çalışan kamu görevlilerine göre daha fazla güvenceye

⁹⁸ Gilardi, Independent Regulatory Agencies as Ultimate Step of Delegation: Hypotheses from the Transaction-Cost Politics Approach, a.g.m., s. 3-5.

⁹⁹ Ali Ulusoy, "Türk İdare Sistemi İçerisinde Rekabet Kurumunun Yeri", **Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları**, Ankara, 1999, s. 4.

sahip olmaları kastedilmektedir. İşlevsel bağımsızlık ise, bu kurumların karar organlarının aldığı kararların hiyerarşi veya idari vesayet denetimine tabi olmaması anlamına gelmektedir.

Mark Thatcher, bağımsız idari otoritelerin bağımsızlığını etkileyen 5 faktör belirlemiştir. Bu faktörler, bağımsız idari otoritelerin bağımsızlığını destekleyen veya engelleyen durumları ortaya koymaktadır.

Bu faktörler şunlardır:¹⁰⁰

1. Atamaların politize olması
2. Bağımsız idari otoritelerin üyelerinin görev sürelerinden önce görevinden ayrılması (istifa vs.)
3. Bağımsız idari otoritelerin üyelerinin görev süresi
4. Bağımsız idari otoritelerin finansal ve personel kaynakları
5. Bağımsız idari otoritelerin kararlarını bertaraf etmek için politikacılar tarafından güç ve yetki kullanımı.

Bu faktörler aynı zamanda hükümetlerin bağımsız idari otoriteleri kontrol etmek için kullandıkları araçlar olarak kabul edilebilirler. Dolayısıyla, hükümetin bağımsız idari otoriteler üzerindeki müdahale cihazlarıdır ve bağımsız idari otoritelerin bağımsızlıklarını etkilerler.

Bu kriterlerle bağlantılı olarak “Organik Bağımsızlığın” açıklanması gerekmektedir.

¹⁰⁰ Mark Thatcher, “Regulation after delegation: independent regulatory agencies in Europe“, **Journal of European Public Policy**, 9:6, December 2002, s. 959.

1. Organik Bağımsızlık

Bağımsız idari otoritelerin üyelerinin atanmasında iki yaklaşımdan söz edilebilir. Bu yaklaşımlardan ilki, Amerikan sistemi olarak isimlendirilir ve Başkan tarafından gösterilen aday, ABD Kongresi tarafından alınan bir kararla kurul üyeliğine seçilir. Amerikan Sisteminde atama yetkisi Başkan ve Kongre arasında paylaştırılmıştır. İkinci sistemde ise, Avrupa ülkelerinde ve Japonya’da olduğu gibi, üyeler hükümet tarafından ya da ilgili Bakan tarafından atanır. Bu modelde hükümet bir Bakanlar Kurulu kararıyla atama yapmaktadır. Hükümet tarafından üyelerin atanmasında değişik versiyonlar söz konusudur. Örneğin; bir modelde atama yapacak kişiler hükümet tarafından serbestçe belirlenirken, bir diğer modelde değişik kamu kurumları ya da meslek örgütlerinden gösterilen adaylar Hükümet tasarrufu ile atanmaktadır.¹⁰¹

Türkiye’de bağımsız idari otoritelerin üyelerinin seçiminde izlenen yöntemler değişiktir. 2499 sayılı Yasa’ya göre, SPK’nın yedi üyesi Maliye Bakanlığı, Adalet Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile T.C. Merkez Bankası ve Bankalar Birliği’nce gösterilecek iki kat aday arasından Bakanlar Kurulu’nca seçilecektir. 4054 sayılı Yasa’ya göre Rekabet Kurulu’nun 11 üyesinden, 4 üyesi Rekabet Kurulu’nun, 2 üyesi Sanayi ve Ticaret Bakanlığı’nın, 1 üyesi DPT Müsteşarlığı’nın bağlı olduğu Devlet Bakanlığı’nın, birer üyede Yargıtay, Danıştay, Üniversiteler Arası Kurul ile Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği’nin kendi kurumlarından veya dışarıdan gösterecekleri ikişer aday arasından Bakanlar Kurulu’nca seçilip atanacaktır. 3984 sayılı Yasa’ya göre ise; 5 üye iktidar partisi veya partileri, 4 üye de muhalefet partisi veya partilerince gösterilen adaylar arasından TBMM Genel Kurulu’nca seçilecek adaylar RTÜK üyeliğine atanır.¹⁰²

Kimlerin kurul üyeliğine atanacağı, atanacakların hangi özellikleri ve nitelikleri taşıyacağı da bir diğer önemli konudur. Atanacak kişiler doğal olarak alanında uzman ve teknik bilgi açısından yeterli donanıma sahip olmalıdır. Ancak burada kullanılan özellikler ve nitelikler kavramı daha çok üyelerin siyasi iktidarlar veya bürokrasi ile

¹⁰¹ Karacan, a.g.m., s. 18.

¹⁰² Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan, **İdare Hukuku**, Ankara: Turhan Kitabevi, Cilt I, 1998, s. 293.

ilişkilerini ortaya koyabilmek maksadıyla kullanılmıştır. Bu noktada Thatcher'ın atamaların politize olması kavramı devreye girmektedir.

Thatcher atamaların politize olması iki ölçütü veya göstergesi olduğunu belirtmektedir. Bunlardan ilkinin; atanacak üyenin alenen, herkes tarafından bilinen bir şekilde bir parti ile sıkı ilişki içerisinde olması, diğerinin ise; parlamento veya yerel seçimlere bir partiden aday olması olduğunu belirtmektedir. Thatcher'a göre; Avrupa'da bağımsız idari otoritelerin üyeliklerine hem bir partiyle sıkı ilişkiler içerisinde olan hem de uzman olan bir kişi atanabilir. Öreğin, İtalya Rekabet Otoritesinin başkanı Profesör Guiliano Amato'dur. Mark Thatcher'a göre, Britanya, Fransa ve Almanya'da politikacılar atama yetkilerini parti içerisinde aktif olarak çalışan kişilerden yana kullanmamaktadırlar. Hatta Britanya bunun uç bir örneğini teşkil etmektedir: Britanya'da hiçbir kurul üyesi politik olarak etkin değildir ve bir politik partiyle bağlantısı yoktur.¹⁰³

İtalya'da ise, istisnai bir durum söz konusudur. AGCOM'un (telekomünikasyon regülatörü) hemen hemen tüm üyeleri bir politik partiyle sıkı ilişkiler içerisinde dirler. Fransa'da kurul üyeleri bazı üniversite profesörleri ile elit bir gruptan oluşur. İtalya'da, kurul üyeleri üniversite profesörlerinin ve partiye sadık kişilerin bir karışımından oluşurken, Almanya'da çoğu kurul üyesi sivil görevlidir ve özellikle avukattır.¹⁰⁴

Türkiye'de ise, kurul üyeliklerine genellikle tüm yaşamını bürokrasi içerisinde geçirmiş kişiler ya da eski politikacılar veya politikacıların yakınları seçilip atanmaktadır. Bağımsız idari otoritelerin kurul üyelikleri bir bürokratik ilerleme ya da yaklaşan emeklilikte iyi ücretli bir son nokta olarak düşünülmektedir. Ayrıca bu üyeliklere atanan kişiler, genellikle iktisat ve maliye eğitimi almış ve bürokratik gelenekte yetişmiş kişiler arasından seçilmektedir.¹⁰⁵

Bağımsız idari otoritelerin kurul üyelerinin bağımsızlığını sağlamanın formüllerinden biri de, üyelerin görev süresini uzun tutmak, yeniden seçilme olanağı

¹⁰³ Thatcher, Regulation after delegation: independent regulatory agencies in Europe, a.g.m., s. 959.

¹⁰⁴ Thatcher, Regulation after delegation: independent regulatory agencies in Europe, a.g.m., s. 959-960.

¹⁰⁵ Karacan, a.g.m., s. 19.

tanımamak ve görev sürelerini doldurmadan görevden alınmalarını çok sıkı koşullara bağlamaktır. Ayrıca bu koşulların varlığını saptama işlevini, üyeleri atamaya yetkili organın mutlak takdirine bırakmamak gerekmektedir. Türkiye uygulamasında kurul üyelerinin görev süreleri uzun tutulmakla birlikte (genellikle 6 yıl) yeniden seçilme olanağı da açık tutulmuştur.¹⁰⁶

Türkiye’de Kamu İhale Kurumu hariç diğer bağımsız idari otoritelerin kurul üyeliklerine seçilmede, yeniden seçilmeme ilkesi uygulanamamıştır. Görev sürelerinin uzun tutulmasının sebebi, kurul üyelerinin farklı siyasal irade ve farklı yasama ve yürütme organının temsilcileriyle çalışabilmesini sağlamaktır. Böylece bağımlılık yaratan bir ilişkinin oluşması önlenmeye çalışılmaktadır. Bu uygulamanın bir diğer sebebi, belirli bir uzmanlık alanında çalışan üyelerin kurulu düzenlerini bozmaları için uzun tutulan görev süresinin teşvik edici bir unsur olarak düşünülmesidir. Ayrıca siyasi iktidarın, kurul üyelerinin görev süresinin bitiminde kurul üyelerini “cezalandırma” endişelerine karşı, bunların üyelikten önceki veya dengi görevlere dönmeleri güvence altına alınmıştır.¹⁰⁷

Türkiye’de kurul üyelerinin görev süreleri uzun tutulmakla birlikte birtakım müdahalelerin de yaşandığı görülmektedir. Örneğin, 1988 yılında çıkarılan bir KHK ile Sermaye Piyasası Kurulu üyelerinin 6 yıl, başkanının da 5 yıl olan görev süreleri 3 yıla indirilmiş ve 3 ay içerisinde yeni kurul üyeleri atanmıştır. 1999’da ise, görev süresi tekrar 6 yıla çıkarılmıştır. Bununla paralel bir müdahale BDDK’ya yönelik olarak gerçekleşmiştir. 4672 sayılı yasa (geçici m.3) başkan dışında kurul üyelerinin görevlerinin bu yasanın yürürlüğe girdiği tarihte sona ereceğini ve 15 gün içinde Bakanlar Kurulu’nca yeni üyelerin atanacağını öngörmüştür. Dolayısıyla henüz bir yıllarını tamamlamamış BDDK üyelerinin görevleri sona ermiştir.¹⁰⁸

Avrupa’da da üyelerin görev süreleri uzundur ve Avrupa’daki 4 ülkede genel rekabet otoritesi üyelerinin ortalama görev süreleri aşağıdaki tabloda sunulmuştur.

¹⁰⁶ Tan, Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurumlar, a.g.m., s. 25.

¹⁰⁷ Ulusoy, Bağımsız İdari Otoriteler, a.g.e., s. 16.

¹⁰⁸ Tan, Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurumlar, a.g.m., s. 25.

Tablo 2: Rekabet Otoritelerinin Kurul Üyelerinin Ortalama Görev Süreleri (1990-2001)

	Britanya	Fransa	Almanya	İtalya
Ortalama Görev Süresi	6.4 Yıl (5 üye)	7.5 yıl (17 üye)	7.7 yıl (3 üye)	5.3 yıl (7 üye)

Kaynak: Mark Thatcher, “Regulation after delagation: independent regulatory agencies in Europe”, *Journal of European Public Policy*, 9:6, December 2002, s. 961.

Türkiye’de bu kurumların üyelerinin belirlenmesinde öngörülen usullerin siyasi etkiye açık olduğu ve siyasal partiler tarafından bu usullerin siyasal amaçlarla kullanıldığı ve dolayısıyla bağımsız idari otoritelerin bağımsızlıklarının zedelendiği ve bu kurumların, bağımsızlıkları açısından yeterli güvenceye sahip olmadıkları belirtilir.¹⁰⁹ Esasında tanınan güvenceler yeterli ve Batıdaki uygulamalarla paraleldir. Ancak, bu usullerin siyasal amaçlarla kullanılmaması bu yeterliliğin ön koşulu olarak görülmelidir.

Ayrıca kurul üyelikleriyle bağdaşmayan işlerin, yasakların hatta görev süresi bitiminden sonraki döneme ilişkin bazı kayıtlamaların kanunlarda açıkça düzenlenmesi gerekmektedir. Örneğin; Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu üyeleri “özel bir kanuna dayanmadıkça resmi veya özel hiçbir görev alamaz, dernek, vakıf, kooperatif vb. yerlerde yöneticilik yapamaz, ticaretle uğraşamaz, serbest meslek faaliyetlerinde bulunamaz, ücret karşılığı konferans ve ders vermez, sınav vb. görev alamaz, her türlü ortaklıklarda pay sahibi olamazlar... bu göreve atanmalarını takip eden 30 gün içinde maliki oldukları payları üçüncü dereceye kadar kan ve ikinci dereceye kadar sıhri hısımları dışındakilere satmak veya devretmek suretiyle elden çıkarmak zorundadırlar”. Durumlarını bu hale getirmeyen üyelerin üyelikten çekilmiş sayılacağı öngörülmektedir ve görevlerinden ayrılmalarından sonraki 2 yıl içinde bu kapsama giren kuruluşlarda görev alamamaktadırlar.¹¹⁰

Kurul üyelerinin görev süresinin bitiminden sonraki dönemde bazı görevlere gelememesi ve yasakların konması “Capture Teorisi” ile de ilişkilendirilebilir. Bu teoriye göre, bağımsız idari otoritenin düzenlediği sektörle ilişkileri sağlıklı kurallara

¹⁰⁹ Eftal Dönmez, “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, *Ankara Barosu Dergisi*, 2003/2, s. 62.

¹¹⁰ Tan, *Bağımsız İdari Otoriteler*, a.g.m., s. 120.

bağlanmaz ise, sektöre özel bağımsız idari otoritelerin karar organları teşebbüsler tarafından etki altına alınabilir. Çünkü, belirli bir sektöre yönelik faaliyette bulunan bağımsız idari otoriteler görevli oldukları sektörle ilgili ayrıntılı bir bilgi ve uzmanlığa sahiptir. Dolayısıyla kurul üyeleri bu özellikleri nedeniyle, görevleri son bulduğunda o alanda faaliyet gösteren aktörler açısından yetişmiş bir eleman olarak kabul edilir.¹¹¹

Capture Teorisi, tek bir sektöre yönelik olarak çalışan bağımsız idari otoritelerin kurul üyelerinin, sektörde faaliyette bulunan aktörlerle aynı türden bilgileri paylaşmaları nedeniyle, kurul üyelerinin zamanla bu aktörlerle aynı bakış açısına sahip olacağını iddia eder. Bu ise, bağımsız idari otoritelerin tüketicilerin aleyhine ve sektördeki teşebbüslerin lehine yönelik hareket etmesinin yolunu açacaktır.¹¹² Nitekim, Thatcher'a göre, Capture Teorisi'ne yol açan nedenlerin başında "Dönüştürücü Kapı" (revolving door) gelmektedir. Bu kavram, kurul üyelerinin görev süreleri bittikten sonra özel sektöre geçişini veya özel sektörden kurul üyeliğine geçişini ifade etmektedir.¹¹³

Tablo 3: Bazı Avrupa Ülkelerindeki Dönüştürücü Kapı Oranları (1990-2001)

Özel Sektörden Gelen	Britanya	Fransa	Almanya	İtalya
Kurul Üyelerinin Yüzdesi	% 71	% 26	% 8,3	%18
Üyelikten Sonra Özel Sektöre Dönen Kurul Üyelerinin Yüzdesi	% 93	% 17	% 60	% 38

Kaynak: Mark Thatcher, "Regulation after delegation: independent regulatory agencies in Europe", *Journal of European Public Policy*, 9:6, December 2002, s. 964

İstatistiki bilgiler Avrupa'da "Dönüştürücü Kapı"nın olduğunu ancak sınırlandırıldığını göstermektedir. Britanya bu konuda önemli bir istisnadır. Özellikle de OFT ve MMC'nin kurul üyeleri başta olmak üzere kurul üyelerinin çoğunluğunun kökeni özel sektördeki büyük firmalara dayanmaktadır. Örneğin, Sir Sydney Lipworth (1988 ve 1993 arası MMC'nin başkanıdır.) Allied Dunbar'ın başkan yardımcısıdır.

¹¹¹ Şahin Ardiyok, **Doğal Tekeller ve Düzenleyici Kurumlar, Türkiye İçin Düzenleyici Kurum Modeli**, Ankara: Rekabet Kurumu Yayınları, I. Baskı, 2002, s. 113.

¹¹² Ardiyok, a.g.e, s. 113.

¹¹³ Thatcher, Regulation after delegation: independent regulatory agencies in Europe, a.g.m., s. 963.

Benzer şekilde, bazı kurul üyeleri görev sürelerinin bitiminden sonra özel sektörde danışman olmuşlar veya üst düzey memuriyetlere geçmişlerdir. Örneğin, Sir Andrew Large (1992-1997 arası SIB'ın başkanı) Barclays Bank'ın başkan yardımcısı olmuştur.¹¹⁴

Bağımsız idari otoritelerin organik bağımsızlığı konusunda bu kurumların gelir kaynakları ve bütçeleri önemli bir faktördür. Bazı bağımsız idari otoritelerin bütçeleri kendileri tarafından hazırlanıp onaylanmasına rağmen, bazı bağımsız idari otoritelerin bütçeleri başka makamların onayına tabidir. Örneğin, Sermaye Piyasası Kurulu fon nitelikli bir bütçeye sahiptir. 2499 sayılı Yasanın 28. maddesine göre, SPK'nın tüm giderleri bu kurulun emrinde kurulan fondan karşılanacaktır. RTÜK'ün bütçesi TBMM'nin bütçesi ile birlikte TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu'nda görüşülür ve Genel Kurul'da karara bağlanır. Kamu İhale Kurumu'nun bütçesi ise, Kamu İhale Kurulu tarafından onaylanır. Bu kurumların bütçeleri kendilerine özgü kaynaklardan oluşmaktadır. Bunlar; yaptıkları faaliyetler karşılığında alınan ücretler, kesilen para cezalarından alınan paylar, katılma payları ve hibe gibi yardımlardır. Örneğin, RTÜK'ün gelirleri, TRT ve diğer radyo televizyon kuruluşları reklam gelirlerinin %5'lik payı ve radyo veya televizyon yayım lisansı izni ücretleri gibi gelirlerdir. EPDK'nun gelirleri arasındaki bir kalem kesilen idari para cezalarının % 25'lik kısmıdır.¹¹⁵ Yine, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun gelirleri bankaların bilanço toplamalarının onbinde 3'ü oranında yapacakları katkı paylarından, Tütün, Tütün Mamülleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu'nun gelirleri, yurt içinde üretilen veya ithal edilen tütün mamülleri ile alkol ve alkollü içkilerin, yurt içinde yapılacak ilk teslimlerinde satış fiyatının binde 4'ünden oluşmaktadır.¹¹⁶

Fransa'da bağımsız idari otoriteler tüzel kişiliğe sahip değildir. Dolayısıyla Fransa'da bağımsız idari otoriteler bakanlıklara paralel bir konumda bulunmakta ve

¹¹⁴ Thatcher, Regulation after delegation: independent regulatory agencies in Europe, a.g.m., s. 963-964.

¹¹⁵ Ramazan Cengiz Derdiman, **Türkiye İdaresinin Hukuksal Yönü ve Yapısı**, İstanbul: Alfa Yayıncılık, 2003, s. 407-408.

¹¹⁶ Darıcı, a.g.m., s. 4.

genel bütçede ayrı bölümlerde gösterilen ödeneklerle giderleri karşılanmaktadır.¹¹⁷ Nitekim, Fransız Danıştay 2001 yılı raporunda, bu tür kurumların bağımsızlığı için özel gelir kaynakları ve ayrı bütçenin gerekli koşul olmadığı, bu kurumların mali kaynaklarının örneğin, Başbakanlık veya ilgili bakanlık bütçesine global bir ödenek konulmak suretiyle sağlanabileceği belirtilmiştir. Uygulamada Fransa’da, Borsa İşlemleri Komisyonu dışındaki bağımsız idari otoritelerin kendilerine özgü gelir kaynakları yok denecek kadar azdır.¹¹⁸ Ayrıca Türkiye’de tüzel kişiliğe sahip olan bağımsız idari otoritelerin kurul üyeleri ve kurum personeli ücret, mali ve sosyal haklar açısından, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’na ve 6245 sayılı Harcırah Kanunu hükümlerine tabi değildir.¹¹⁹

Nitekim bu kurumlara yöneltilen en büyük eleştirilerden biri, uygulanan ücret rejiminin diğer kamu kurumlarında uygulananlarla karşılaştırıldığında dengesizliğe yol açmasıdır.

Bağımsız idari otoritelerin personel rejimleri açısından da bir birlikten söz edilemez. Örneğin, 2499 sayılı Yasaya göre, SPK’nın hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler Kurul’ca atanan “memurlar” eliyle yürütülür, gerekirse uzman personel de çalıştırılabilir. Memurlar ve sözleşmeli personelin kadroları ile ücretlerine ilişkin esaslar, kurulun önerisi ve ilgili bakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu’nca saptanır. Buna karşılık 4054 sayılı Yasaya göre, Rekabet Kurumu’nun hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, idari hizmet sözleşmesi ile çalıştırılan personel eliyle yürütülür. Kurul, kadro statülerinin düzenlenmesinde serbesttir ve kadro iptali ve ihdası Kurul’un yetkisindedir. Kurum personelinin ücret ve mali hakları Başkanlığın teklifi üzerine Kurul tarafından belirlenmektedir.¹²⁰

Özetlenecek olursa, bu kurumların karar organı olan kurul üyelerinin bir takım güvencelerle donatılması organik bağımsızlık olarak tanımlanmaktadır. Ayrıca

¹¹⁷ Lütfi Duran, “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, **Bağımsız İdari Otoriteler** (Ed. İbrahim Kaboğlu), İstanbul: Alkım yayınları, 1998, s. 26.

¹¹⁸ Tan, Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurumlar, a.g.m., s. 20.

¹¹⁹ Ahmet Ozansoy, “Özerk (!) Kurumların Ortak Özellikleri”, **Yaklaşım**, Yıl: 11, Sayı: 126, Haziran 2003, s. 86.

¹²⁰ Tan, Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurumlar, a.g.m., s. 20.

Türkiye’de bu kurumlar tüzel kişiliğe de sahip olduğu için kendi personeli ve bütçelerini belirleme hakkına sahiptirler. Bu özellikleri bağımsızlık ve özerkliklerini perçinlemektedir.

2. İşlevsel Bağımsızlık

Devlet teşkilatı içindeki birimler arasındaki bütünlük, hiyerarşik ve idari vesayet olarak adlandırılan iki araç ile gerçekleştirilmektedir. İdare teşkilatı içinde hiyerarşi, idari teşkilatın bir kademeleşme göstermesini, teşkilatın görevlerinin aşağıdan yukarıya doğru basamak basamak, derece derece birbirlerine bağlanarak baştaki yetkililere tabi olmalarını ifade etmektedir. Hiyerarşi, merkezi idare kuruluşlarının arasında bütünlüğü sağladığı gibi, aynı tüzel kişi içinde yer alan çeşitli örgüt ve birimler arasında da bütünlüğü sağlamaktadır.¹²¹ İdari vesayet ise, yerinden yönetim sisteminin uygulanması sonucu ortaya çıkan yerinden yönetim kuruluşları ile merkezi idare arasındaki bütünlüğü sağlayan hukuki araçtır. Yerinden yönetim sisteminin hem yer hem de belli bir hizmet itibarıyla uygulanması, devlet tüzel kişiliği yanı sıra, başka kamu tüzel kişiliklerini de ortaya çıkarmıştır. Dolayısıyla, idari vesayet, devletin bütünlüğünü ve kamu hizmetlerinin tüm ülke düzeyinde uyumlu bir biçimde yürütülmesini sağlamak amacıyla, devlet tüzel kişiliğini ve bu tüzel kişiliği temsil eden merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde sahip olduğu bir denetim yetkisidir.¹²²

Bağımsız idari otoriteler yukarıda söz edilen hiyerarşik ve idari vesayet denetimine tabi değildir. İşte bu, bağımsız idari otoritelerin “işlevsel bağımsızlık” özelliğini ortaya çıkarmaktadır. Başka bir deyişle; işlevsel bağımsızlık, bağımsız idari otoritelerin işlem ve eylemleri üzerinde yürütme organına dahil birimlerin bu eylem ve işlemlerin geçersizliği sonucunu doğuracak, işlemi onaya tabi tutma, işlemin yürürlüğünü engelleme veya geciktirme gibi hiçbir doğrudan yetkiye sahip olmaması, hiçbir kurum ve merciin bu işlemlerin değiştirilmesi ve yürürlüğe sokulmaması yönünde emir ve talimat verememesi anlamına gelir.¹²³

¹²¹ Metin Günday, **İdare Hukuku**, Ankara: İmaj Yayıncılık, 4. Baskı, 1999, s. 53-54.

¹²² Günday, a.g.e., s. 56.

¹²³ Ulusoy, a.g.e., s. 17.

Bağımsız idari otoritelerin özellikle işlevsel bağımsızlıklarının, tam bir bağımsızlık olarak değerlendirilmemesi ve nispi bir bağımsızlık olarak algılanması gerekmektedir. Bağımsız idari otoriteler alacakları kararlarda kalkınma planlarını, yıllık programları, hükümet programlarını ve uygulanan ekonomi politikalarını dikkate almak durumundadırlar. Aksi takdirde, bağımsız idari otoriteler ile hükümetler arasında politikaların yürütülmesine ilişkin sorunlar ve çatışmalar ortaya çıkacaktır. Nitekim, eski Başbakan Bülent Ecevit bu kurumların devletin ve hükümetin etki alanı dışında kaldığını ve bu kurumlara söz geçiremediklerini belirtmiştir.¹²⁴ Benzer bir açıklama Başbakan Erdoğan tarafından da yapılmıştır.*

Bu kurumların işlevsel ve organik bağımsızlık özelliklerine sahip olması bir takım problemleri ve soruları akla getirmektedir. Örneğin; “Bu kurumlar, devlet teşkilatı içerisinde nerede yer alırlar? Bu kurumlar üzerinde hiçbir denetim yok mudur?” gibi soruların cevaplanması gerekmektedir. Bu sorulara ilerleyen bölümlerde ayrıca cevap verilmeye çalışılacaktır. Ancak kısaca şunu belirtmek gerekir ki, organik ve işlevsel bağımsızlık bu kurumların hiçbir denetime tabi olmadıkları anlamına gelmez. Bu kurumlar yargısal denetime, yasama denetimine ve minimum düzeyde idari denetime tabidirler. Daha önce de belirtildiği gibi, kanunla kurulmalarından ötürü anayasal güvenceleri olmamaları nedeniyle yasama organı tarafından bu kurumların statü ve yetkileri değiştirilebilir. Ayrıca, bağımsız idari otoritelerin kararları yargı tarafından iptal edilebilir. Minimum düzeyde idari denetim ise, bu kurumlar için kullanılan “ilişkili bakanlık” kavramı dolayısıyla mümkün olabilmektedir.

B. Regülasyon

Anglo-Sakson hukukunda 1980’li yılların başından itibaren Thatcher ve Reagan’cı liberal politikaların etkisiyle gündeme gelen ve Kara Avrupası hukukunu da etkileyen “regülasyon” kavramı Türkiye’de pek tanınmamaktadır. Teknik anlamda regülasyon, işletme, yönetim bilimi, sosyoloji, politika bilimi ve hukuku ortak olarak

¹²⁴ **Cumhuriyet Gazetesi**, 26.11.2001, s. 5., **Radikal Gazetesi**, 28.3.2002, s. 7.

* “Biz her alanda işleri hızlandırmaya çalışıyoruz. Ancak, mevzuatlarından da kaynaklanan nedenlerle üst kurullar işleri yavaşlatıyor. Basit bir ihale işlemi bile 6 ay sürüyor. Formaliteler işi uzatıyor. Kamu İhale Kurumu bize kan kusturuyor... Artık bu kurullara bir çeki düzen verilmesi gerekiyor... Bağımsızlıkları korunacak, ama bir düzene sokulacaklar. **Hürriyet Gazetesi**, 30.12.2004, s. 20.

ilgilendiren bir kavramdır. Regülasyon, belli bir alana ya da belli bir faaliyete ilişkin olarak “oyunun kurallarının” belirlenmesi, yani o alanın düzenlenmesini ve kontrol edilmesini (denetim işlevi) içerir. Bu işlevler yerine getirilirken, sadece hukuk kurallarına değil, sosyal psikolojiye, deontolojiye ve yönetim bilimine ilişkin yöntemlere de başvurulur. Ayrıca bu kurumlar açısından, denetim ve düzenleme işlevini yerine getirirken hukuksal düzenleme yapmak ve yaptırım uygulamak bir amaç değildir, sadece bir araçtır. Bu işlevler yerine getirilirken, yaptırım uygulamadan önce ikna yöntemlerine başvurulması ve mutlak suretle gerektiğinde yaptırım uygulanması ilkesi kabul görmektedir.¹²⁵

Bağımsız idari otoriteler, ilgili oldukları sektörde faaliyette bulunacak kuruluş ve kişilere izin, lisans, onay verilmesi; yönetmelik ve tebliğ gibi faaliyet şartlarını içeren metinlerin hazırlanması, denetim ve suç duyurusunda bulunulması; idari yaptırım uygulanması (Para cezası, faaliyetten sürekli ve geçici men kararı verilmesi) gibi kimi yürütme kimi de yargı fonksiyonuna benzer faaliyetlerde bulunurlar.¹²⁶

İçinde bulunulan dönemde devletten toplumsal yaşama ilişkin olarak beklenen rol, bir tür hakemliktir. Bu rol gereğince regülasyon işlevinin önemi artmıştır. Bu işlevi yerine getirirken devlet “eli silahlı bir jandarma” olmaktan ziyade, toplumsal birlikteliği sağlayan manevi bir otorite olarak ortaya çıkmaktadır.¹²⁷

Bağımsız idari otoritelerin ortak özellikleri özetlenmek istenirse;

1. Ekonomik ve sosyal alandaki hassas, teknik bilgi ve uzmanlık gerektiren sektörlerde faaliyette bulunmaktadır.
2. Bağımsız idari otoriteler bir hizmetin arzı ve sunumuyla değil, söz konusu faaliyetin organizasyonu, düzenlenmesi ve denetimleriyle ilgilenirler.
3. Bazı istisnalar (örneğin, Fransa) hariç kamu tüzel kişiliğine sahiptirler ve özerktirler.

¹²⁵ Ulusoy, Bağımsız İdari Kurumlar, a.g.m., s. 6.

¹²⁶ Özdağ, a.g.e., s. 15.

¹²⁷ Ali Ulusoy, “Regülasyon Kurumları Hakkında Değerlendirme”, **2000 Yılında İdari Yargı Sempozyumu**, Ankara: Danıştay Yayın Bürosu Yayınları, 2000, s. 274.

4. Hiyerarşi ve idari vesayet denetimine tabi değildirler.

5. Bu kurumların karar organlarının üyelerinin bir takım güvenceleri söz konusudur.

6. İlgilendikleri sektörde faaliyette bulunan kişi ve kuruluşlardan sağladıkları gelirler ve kendi özel bütçeleri vardır.

7. Düzenleme, denetleme, yaptırım uygulama, danışma, uyuşmazlıkları çözme gibi birçok yetkiye sahiptirler.

IV. BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN TÜRLERİ

Bağımsız idari otoriteler, karar organlarının şekline, regülasyonun özelliğine ve faaliyet alanlarının niteliğine göre çeşitli kategorilere ayrılabilir.

A. Karar Organlarının Şekline Göre Bağımsız İdari Otoriteler

Karar organlarının şekline göre, bu otoriteler karar organları kurul olanlar ve kuruldun müteşekkil olmayan şeklinde iki grupta toplanabilir. Türkiye’de bağımsız idari otoritelerin çok büyük bir çoğunluğunun karar organları kurul şeklinde oluşturulmuştur. (Örneğin; SPK, RTÜK, BDDK, RK, EPDK, KİK gibi). İstisnai olarak karar organları kurul şeklinde oluşturulmayanlara da rastlanmaktadır. Örneğin; Türk Patent Enstitüsü’nün karar organı Enstitü Başkanı’dır.¹²⁸ Yine, Fransa’da bağımsız idari otorite olarak nitelenen “mediateur”ün karar organı da tek kişidir.¹²⁹

Bağımsız idari otoritelerin karar organlarının kurul şeklinde teşekkül etmesinin, kararların müzakere ve istişare halinde alınması bağlamında faydası vardır. Ayrıca kurul şeklinde örgütlenme bağımsız idari otoriteler için olmazsa olmaz koşul değildir ancak bu yapılanma bu kurumlar için özgün bir özelliktir.

¹²⁸ Ulusoy, a.g.e., s. 11.

¹²⁹ Jean-François Thery, “Mediateur” (Çev: Cevdet Atay), **Bağımsız İdari Otoriteler** (Ed: İbrahim Kaboğlu), İstanbul: Alkım Yayıncılık, 1998, s. 42.

B. Yapılan Regülasyonun Özelliğine Göre Bağımsız İdari Otoriteler

Yapılan regülasyonun özelliğine göre bağımsız idari otoriteler, genel nitelikli regülasyon yapanlar ve spesifik bir sektörde regülasyon yapanlar (sektörel regülasyon otoriteleri) olarak iki grupta toplanabilir. Rekabet Kurumu ve Kamu İhale Kurumu kendi faaliyet konularında her türlü sektöre ilişkin karar almaları nedeniyle geniş anlamda regülasyon otoritelerine girmektedir. BDDK, SPK ve EPDK ise, spesifik bir sektörde regülasyon işlevi görmelerinden dolayı spesifik regülasyon otoriteleri grubuna girerler.¹³⁰

C. Faaliyet Alanlarına Göre Bağımsız İdari Otoriteler

Ulusoy, bağımsız idari otoriteleri faaliyet alanlarına göre iki grupta toplamıştır: Temel hak ve özgürlükler alanında faaliyet gösterenler ve ekonomik alanlarda faaliyet gösterenler. RTÜK ülkemizde temel hak ve özgürlükler alanında faaliyet gösteren bağımsız idari otoritelerden ilk akla gelenidir. RK, BDDK, EPDK ve Şeker Kurumu (ŞK) ekonomik alanda faaliyette bulunan bağımsız idari otoritelere örnek olarak gösterilebilir.¹³¹

Tan ise, bağımsız idari otoriteleri faaliyet alanlarına göre üç grupta toplamıştır; Piyasa ekonomisinin düzenlenmesine yönelik olanlar (örneğin; SPK), temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınmasını amaçlayanlar (örneğin; Fransa'daki, Enformatik ve Özgürlükler Ulusal Komisyonu, Türkiye'deki RTÜK) ve idarenin keyfiliğine karşı savunma amacına yönelik olan bağımsız idari otoriteler (örneğin; Fransa'daki "Mediateur" ve İdari Belgelere Giriş Komisyonu).¹³²

Thatcher ise, bağımsız idari otoriteleri iki gruba ayırmıştır. Birinci gruptakiler, piyasaların işleyişini düzenlemektedirler. Kamu hizmeti düzenleyicileri, genel rekabet otoriteleri ve finansal birimler bu gruba girmektedirler. Bu bağımsız idari otoritelere, haksız rekabeti önleme, faaliyette bulunabilme lisanslarını verme ve fiyat kontrolü gibi yetkiler verilmiştir. İkinci gruptaki bağımsız idari otoriteler ise, rekabetten ziyade

¹³⁰ Ulusoy, a.g.e., s. 12-13.

¹³¹ Ulusoy, a.g.e., s. 13.

¹³² Tan, Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurumlar, a.g.m., s. 14.

“kamu yararı” ile bağlantılı amaçları gerçekleştirmekten sorumludurlar. Bu grupta yer alan otoriteler daha heterojendir ve çevre, güvenlik, ırk ve kadın-erkek eşitliği gibi alanlarda faaliyette bulunan bağımsız idari otoriteler bu gruba girmektedir.¹³³

V.BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN OLUMLU VE OLUMSUZ YÖNLERİ

A. Olumlu Yönleri

Teknik bilgi ve uzmanlık gerektiren, toplumsal yaşamın hassas sektörlerinde objektif ve yansız bir şekilde, politikacılar ve o sektörde faaliyette bulunan aktörlerin telkin ve baskılarından sıyrılarak, siyasi beklenti ve çıkar çatışmalarından soyutlanarak bazı işlevleri yerine getirmesi bağımsız idari otoritelerin başlıca olumlu yönüdür. Bağımsız idari otoriteler oluşturulduğu takdirde, teknik bilgi ve uzmanlık ihtiyacına bir cevap vermekle birlikte, bu kurumlar bazı yetkilerin kendilerine verilmeleri dolayısıyla politikacıların çıkar çatışmalarından, pazarlıktan ve bazı kararlarda sorumluluktan kaçınmasını sağlar.

Politikacıya güvensizlikle birlikte gündeme gelen bağımsız idari otoriteler ve bu kurumlara yetki verme konusu şu soruyu akla getirmektedir. “Bağımsız idari otoriteler bünyesinde çalışan bürokrat ve teknokratlar rant peşinde koşmazlar mı? “Bu noktada, “Anayasal İktisat” yaklaşımına değinmek gerekmektedir. Anayasal iktisat yaklaşımı, politikacılar kadar bürokratların da ekonomik aktör olduğunu ve özel çıkarlarını gerçekleştirme eğiliminde olduklarını belirtmektedir.¹³⁴ Dolayısıyla, tüm bu tartışmalar kapsamında bu nokta da gözden kaçırılmamalıdır.

Klasik devlet yapılanmasında birbirinden bağımsız olan çeşitli fonksiyonları tek bir elde toplamış olması, bağımsız idari otoritelerin bir diğer olumlu yanını ortaya koymaktadır. Bu kurumlar kural koyma, kuralı muhataba uygulama ve uyuşmazlıkları çözüme gibi işlevleri tek elden yapabilmektedir. Böylece total bir müdahale gücüne

¹³³ Thatcher, Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation, a.g.m., s. 126.

¹³⁴ Coşkun Can Aktan, **Ekonomik Anayasa**, Ankara: TİSK Yayınları, 1996, s. 19.

ulaşılmakta ve söz konusu bağımsız fonksiyonlar arasındaki bağlantısızlık, çatışmalar ve bilgi alışverişindeki sorunlar ortadan kalkmaktadır.¹³⁵

Ayrıca bu kurumlar söz konusu sektörlerde uzmanlaşmış personeli kendi bünyesinde toplayarak çok daha çabuk ve daha etkin bir müdahaleyi mümkün kılabilir.

Bağımsız idari otoritelerin diğer olumlu yanı, yönetim kavramı üzerinden açıklanabilir. Yönetişim, günümüzde mahiyeti değişen kamu yönetimi ve yurttaş arasındaki ilişkiye vurgu yapan bir kavramdır. Yönetişim kavramı, verimliliği ve etkinliği az olan klasik yönetim yapılarının tek başlarına hareket etmeleri yerine birlikte düzenleme, birlikte yönetim ve kamu-özel işbirliğini içermektedir. Bu bağlamda yönetim, çok yönlü etkileşimleri ifade etmektedir. Toplumı yönetmek ve yönlendirmek konusunda sorumluluğun devletten sivil topluma doğru kaydığına işaret eden yönetim kavramı, kamu yönetimini devletin ve siyasal iktidarın faaliyetleri ile sınırlandırmamakta, bu aktörlere ilaveten özel sektör ve sivil toplum örgütlerini de yönetimin aktörleri olarak kabul etmektedir.¹³⁶

Yönetişimin zamanla mahiyetinin değiştiğini düşünen görüşler¹³⁷ olmakla birlikte, esasında birlikte yönetimi ilke edinen yönetim kavramının, sistemsel, siyasal ve yönetsel olmak üzere üç boyutundan söz edilebilir. Sistemsel boyutunda, devletin geleneksel karar alma süreçlerini değiştirmekte ve bu süreçlere yeni aktörlerin girmesini öngörmektedir. Siyasal boyutta, yurttaşın mümkün olan her alanda ve biçimde yönetime katılımını öngörürken, yönetsel boyutta ise, daha etkin, şeffaf ve hesap verebilir bir devlet yapısı ve hizmet sunumunu ifade etmektedir.¹³⁸

¹³⁵ Ulusoy, Regülasyon Kurumları Hakkında Genel Bir Değerlendirme, a.g.m., s. 274.

¹³⁶ Abdullah Yılmaz ve Mustafa Ökmen, “Kamu Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar ve Bir Yönetişim Faktörü Olarak Yerel Yönetimler”, **Kamu Yönetimi** (Ed: Abdullah Yılmaz, Mustafa Ökmen), Ankara: Gazi Kitabevi, 2004, s. 24.

¹³⁷ Sonay Bayramoğlu, “Küreselleşmenin Yeni Siyasal İktidar Modeli: Yönetişim”, **Praksis**, Yaz 7, 2002, s. 88-89.

¹³⁸ Akif Çukurçayır, “Çok Boyutlu Bir Kavram Olarak Yönetişim”, **Çağdaş Kamu Yönetimi I** (Ed: Muhittin Acar, Hüseyin Özgür), Ankara: Nobel Yayıncılık, 2003, s. 262.

Bağımsız idari otoriteler, sahip oldukları idari ve mali özerklikleri, faaliyette buldukları alanlara ilişkin düzenleyici ve denetleyici yetkileri, sektörler üstü konumları ve teknik bilgi ve deneyimleri ile etkin ve şeffaf devlet ilkelerinin hayata geçirilmesinde yönetim kavramına hizmet ederler. Diğer bir deyişle, bu kurumlar özellikle yönetişimin yönetsel boyutunun gerçekleştirilmesinde bir araç olarak kullanılabilirler.

B. Olumsuz Yönleri

Bağımsız idari otoritelere yöneltilen en önemli eleştirilerden biri “meşruluk sorunu”dur. Bu ise, bu kurumların yürütme gücü içinde bulunmasına rağmen siyasi iktidar tarafından denetlenememesinden kaynaklanmaktadır. Modern parlamenter sistemin vazgeçilmez şartı, son tahlilde atanmışların seçilmişler tarafından denetlenmesidir. Yani, idarenin siyasete tabi olmasıdır. Ancak bu kurumlar üzerinde hükümetler tarafından uygulanan ne bir organik denetim (başarısız görülen üyenin görevden alınması) ne de işlevsel denetim (işlemlerinin geçersizliğinin izne tabi tutulması veya iptal edilebilmesi) söz konusudur. Dolayısıyla, hükümetlerin bazı idari faaliyetlere ilişkin olarak parlamento önünde sorumluluğu bulunmamaktadır. Bu ise, halk egemenliğine dayalı demokratik sistemi önemli bir sorunla karşı karşıya bırakmaktadır. Bu sorunu kısmen de olsa giderebilmek için bu kurumların karar organlarını oluşturan kişi ve kuralların belirlenmesinde hükümete doğrudan yetki verme yoluna gidilmiştir. Örneğin, Fransa’da temel hak ve özgürlüklerle ilgili olan bağımsız idari otoritelerin üyelerinin yasama organı tarafından, ekonomi politikasına ilişkin olan bağımsız idari otoritelerin üyelerinin ise, hükümet tarafından atanması yönünde bir eğilim vardır.¹³⁹

Bağımsız idari otoritelerin yaşadığı bu meşruiyet sorunu ve modern parlamenter sistemin bazı sorunlarla karşı karşıya kalması, esasında küreselleşmenin ve kapitalizmin ulus devleti yıpratma ve egemenliğini zayıflatma amacının bir sonucu olarak görülebilir.

¹³⁹ Ardıyok, a.g.e., s. 85-88.

Küreselleşmenin ulus devlet ve kamu yönetimi açısından içerdiği anlamlar Farazmand'ın ortaya koyduğu şu altı kavramlaştırma ile açıklanabilir.¹⁴⁰

- Uluslar arasılaşma olarak küreselleşme: Küreselleşmeyi örgütler arasındaki sınır ötesi ilişkilerde yani, ulusal yetki sınırlarının ötesine uzanan kimlikler ve topluluklardaki ilişkilerde artış olarak ele alan bir çıkarımdır. Bu çıkarım kamu yönetiminin uluslar arasılaşmasına dikkat çekmektedir.

- Sınır açıklığı olarak küreselleşme: Bu kavramlaştırma, bir ulus devletin düzenleyici engellerini, korumacı araçlarını terk edip, finansal işlemleri, iletişimi, ticareti ve kültürel ilişkileri güçlendirerek sınırlarını geniş ölçekte açması anlamına gelmektedir. Böylesi bir sınırsız dünya, küresel ekonomi, küresel hükümet, benzer küresel kültür ve bunların etkilerinin ürünü olarak küresel kamu yönetimi ile karakterize edilmektedir. “Yeni dünya”, “küresel köy” ve “küresel işletmecilik” gibi kavram ve söylemler bu anlamda bir küreselleşme anlayışını ve bunun kamu yönetimine etkilerini ifade etmektedirler.

- Bir süreç olarak küreselleşme: Bu yaklaşım, politik ekonomi perspektifinin de aracılığıyla küreselleşmeyi bir olgu değil, süreç olarak ele almaktadır. Bu kavramlaştırmada, küreselleşme modern kapitalizmin devam eden sermaye birikiminin uzantısı olan bir süreç olarak kabul edilmektedir. Bu görüşe göre, kapitalizm özü itibarıyla genişleyen bir sistemdir. Bir yerde bir kez kökleştiğinde hem büyümekte hem de yayılmaktadır. Bu bakış açısı, devletin ve kamu yönetiminin yeni ve değişen rolü üzerine pek fazla bir şey söylemez. Daha çok sermaye birikimi ve çok uluslu şirketlerin çoğalması konusuna dikkat çekmektedir.

- İdeoloji olarak küreselleşme: Özgürlük, bireycilik, serbest girişim ve çoğulcu demokrasi gibi anahtar kelimeler küreselleşmenin bu ideolojik boyutunu karakterize etmektedir. Bu anlayışların propagandayı da içerecek şekilde medya, basın, bilgisayar ve uydu iletişim sistemleri tarafından yayılması diğer ülkeler için taklit edebilecekleri ideal bir politik sistem imajı oluşturmaktadır.

¹⁴⁰ Ali Farazmand, “Küreselleşme ve Kamu Yönetimi” (Çev: Sevilay Kaygalak), **Mülkiye Dergisi**, Cilt: XXV, Sayı: 229, 1999, s. 229.

- Bir olgu olarak küreselleşme: Bu bakış açısı küreselleşmeyi, dünya kapitalizminin 1970'lerin durgunluk döneminden beri sermaye birikimini hızlandırmak için giriştiği küresel piyasalara ulaşma çabası ile açıklamaktadır. Ayrıca bu bakış açısı, devletin, kurumsal seçkinlerin ve kamu yönetiminin gelecekteki rolüne ilişkin çok fazla bir şey söylememektedir.

- Geçilmekte olan bir olgu ve süreç olarak küreselleşme: Bu perspektifte küreselleşme, sermaye birikimini küresel düzeyde artırmak için yeni sınırlara ve fırsatlara doğru sürekli bir genişleme süreci olarak algılanmaktadır. Bu sürecin olumlu ve olumsuz etkilerini Üçüncü Dünya ülkelerinin yanı sıra, Batılı ülkeler ve Japonya gibi gelişmiş ülkelerin insanları, kurumları ve toplulukları da hissetmeye başlamıştır. Dolayısıyla bu süreç, Batılı ulus devletler açısından da “yeni sonuçlar” a yol açmaktadır. Bu yüzden bu boyutuyla bir küreselleşme süreci alışılmışın dışındadır ve tüm bu bakış açılarının tamamlayıcısıdır.

Küreselleşmenin en çok ilişkilendirildiği kavramlardan biri “devlet” tir. Küreselleşme ile devlet arasında negatif nitelikli sıkı bir ilişki söz konusudur. Bugünün dünyasında küreselleşme, ulus devletlere nüfuz eden ve onların ekonomik, toplumsal ve siyasal düzenini parçalayan bir yapı olarak değerlendirilebilir. Egemen bir ulus devlet, sermaye birikiminin teşvik edici gücüyle hareket eden ve önlerinde hiçbir engel istemeyen küresel şirketler ve uluslar arası büyük finans kuruluşları açısından rakip olarak algılanmaktadır. Dolayısıyla küresel kapitalizmin rakibi olan devlet, varlığı ve yokluğu bir, ulusal sınırları içerisindeki egemenliği zayıflatılmış bir şekilde yeniden tanımlanmaya ve yapılandırılmaya çalışılmaktadır. Ulus devletin egemenliğini ve yetkilerini uluslar arası güç odaklarına ve ulus-altı otoritelere devretmeyi öngören çeşitli küresel nitelikli girişimler bu çerçevede değerlendirilmelidir.¹⁴¹

Paralel bir açıklama OECD'nin “OECD Reviews of Regulatory Reform Turkey: Crucial Support for Economic Recovery” adlı raporunda dile getirilmiştir. Devletin yeniden yapılandırılmasına yönelik düzenleyici reformlar için bakanlıklardan bağımsız idari otoritelere kadar yetki verme de dahil, hükümet içinde karar mekanizmalarının

¹⁴¹ Parlak, a.g.m., s. 359.

yeniden yapılandırılması ve doğal olarak bunların takdir yetkilerinin sınırlandırılması gerektiği vurgulanmıştır.¹⁴²

“Yeni Sağcı” politikalar, devletin yeniden yapılandırılması süreciyle yakından ilişkilidir ve devletin küçültülmesi bu politikaların en temel amacıdır. Liberalizmin muhafazakarlıkla birleşiminin bir sonucu ve son dönemlerin popüler bir söylemi olan Yeni Sağ anlayışında, piyasanın önceliği ve asgari devlet gerçeği korunurken, geleneğin, dinin, ailenin ve milli kimliğin önemi ve bu kurumların korunması ve yapılandırılması için –etkin- bir devlet fikri gerekli görülmektedir.¹⁴³

Yeni Sağ’ın temel istekleri olan serbest piyasa ekonomisi ve -etkin- devlet sanki, birbirine zıt kavramlarmış gibi görünebilir. Ancak bu kavramların yorumlanmasında yapılacak bir farklılık bu karmaşayı ortadan kaldıracaktır. Liberalizmin temel kabullerinden olan serbest ekonomi, devletin piyasa koşullarına karışmamasını gerektirmektedir. Ne var ki, Yeni Sağ anlayışı içerisinde bir de etkin devlet söz konusudur. Yeni Sağ anlayışta etkin devlet, piyasa ekonomisinin önündeki engelleri kaldırma ve çalışma koşullarını liberalleştirme amacıdadır. Yeni Sağ, devletin küçük ama motorize, yani hızlı karar alıp uygulayabilen bir yapıya kavuşturulmasını öngörmektedir.¹⁴⁴

Bağımsız idari otoriteler, liberalleşme ve özelleştirme eğilimleriyle paralel bir gelişim trendine sahiptir. Bu kurumların ortaya çıkışı ile “devletçi politikaların” yerini “piyasa ekonomisinin” alması eşzamanlı bir süreçte gerçekleşmiştir. Nitekim, bağımsız idari otoriteler faaliyette buldukları sektörlerde serbest piyasa ekonomisinin değerlerini ve rekabeti hakim kılmaya gayretli içerisindedirler. Dolayısıyla, söz konusu kurumlar özelleştirilen alanlarda istenilen düzeni kurma ve piyasa ekonomisinin önündeki engelleri kaldırma adına liberal politikaların bir aracı olarak algılanabilir.

¹⁴² TÜSİAD, **Türkiye’de Düzenleyici Reformlar: Ekonomik Dönüşüme Yaşamsal Destek**, İstanbul: Tüsiad Yayınları, Eylül 2003, s. 28-29.

¹⁴³ Aylin Topal, “Küreselleşme Sürecindeki Türkiye’yi Anlamaya Yarayan Bir Anahtar: Yeni Sağ”, **Praksis**, Yaz 7, 2002, s. 67.

¹⁴⁴ Yılmaz ve Ökmen, a.g.e., s. 36.

Kapitalizm, küreselleşme süreci ve “yeni sağ” gibi anlayışlarla ulus devleti hem kendi elleriyle yıpratmakta hem de devletin düzenleyici ve istikrar unsuru olma özelliğine muhtaç görünmektedir.¹⁴⁵ Bu bakış açısı bağlamında değerlendirildiğinde, bağımsız idari otoriteler çok daha iyi bir şekilde analiz edilebilir.

Özetlenecek olursa, kapitalizm küresel pazarlara ulaşmak ve sermaye birikimini sağlamak amacıyla ulus devletin egemenliğini zayıflatmakta, yıpratmakta ve siyasi iktidarın söz konusu egemenliğini kullanırken egemenliği uluslararası kurumlar (IMF, Dünya Bankası), uluslararası şirketler ve ulus-altı otoriteler ile paylaşmak zorunda kalmasına yol açmaktadır. Bu sürecin; kamu yönetimindeki kurumsal yansımalarından birini bağımsız idari otoriteler oluşturmaktadır.

Bağımsız idari otoritelere yöneltilen eleştirilerden bir diğeri, devlet yapılanması içerisinde yer alan idari organlar olarak düzenlenmelerine rağmen tipik hiyerarşi ve idari vesayet denetimlerine tabi olmamaları nedeniyle idarenin bütünlüğü ilkesiyle çatışıyor olmaları eleştirisidir.¹⁴⁶

Anayasanın 123. maddesinin 1. fıkrası, idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğunu ifade etmektedir. Böyle bir sistemde de hiyerarşi ve idari vesayet denetimi gibi iki hukuki araç ile hem kuruluş hem de görev yönünden idarenin bütünlüğü sağlanmaya çalışılmaktadır. Bağımsız idari otoriteler üzerinde söz konusu iki denetim biçiminin de uygulanamaması durumunun “anayasal bir meşruiyet sorunu” oluşturup oluşturmayacağı tartışma konusudur.

Benzer bir problem güçlü bir idari sisteme sahip, Fransa’da da gündeme gelmiştir. Fransa’da muhafazakar cumhuriyetçiler bu kurumları “merkezden yönetime kuşkucu yaklaşan anglo-sakson geleneğinin bir yansıması” ve “devletin teknokrasinin hakimiyeti lehine geri çekilmesinin ifadesi” olarak algılamışlar ve eleştirmişlerdir.¹⁴⁷

Kepepek, bağımsız idari otoritelerin, ekonomi yönetimi açısından bütüncül yapıyı bozabileceklerini, bu kurumlar ile ekonomide makro düzeyde politika

¹⁴⁵ Parlak, a.g.m., s. 360.

¹⁴⁶ Ulusoy, a.g.e., s. 32.

¹⁴⁷ Ulusoy, Regülasyon Kurumları Hukukunda Genel Değerlendirme, a.g.m., s. 276.

yürütülemeyeceğini ve hiyerarşi ve idari vesayet denetimlerine tabi olmamaları nedeniyle idarenin bütünlüğü ilkesine zarar verdiklerini belirtmiştir.¹⁴⁸ Karacan'ın da belirttiği gibi, bağımsız idari otoritelerin bağımsızlığını mutlak anlamda düşünmemek gerekmektedir. Bağımsız idari otoriteler plan, yıllık program, hükümet programları ve politikaları ve uygulanan makro ekonomik politikaları hem yapacakları düzenlemelerde hem de günlük işlerinde gözetmek durumundadırlar. Aksi halde, özellikle ekonomik alanda ülkenin yönetiminde ve makro ekonomik politikaların uygulanmasında uyuşmazlık ve çatışma ortaya çıkar. Dolayısıyla, bağımsız idari otoritelerin hükümetlerle uyumlu olması gerekmektedir. Bağımsız idari otoriteler yoluyla, ülkenin yönetimi için halktan yasalar çerçevesinde yetki almış olan politikacılar ülkenin yönetiminin belirli bir kısmının dışına itilemezler.¹⁴⁹

Ulusoy, bağımsız idari otoritelerin idarenin bütünlüğü ilkesi ile çeliştiği eleştirilerinin idarenin bütünlüğü ilkesi ve bu ilkeyi gerçekleştirme araçlarından olan idari vesayet denetiminin yeniden tanımlanmasıyla nispeten çözüme kavuşturulabileceğini belirtmektedir.¹⁵⁰ Ayrıca şunu belirtmek gerekir ki, Anayasanın 123. maddesi idarenin bütünlüğü ilkesini öngörmekle birlikte, tanımını yapmamış ve bu ilkenin hangi araçlarla sağlanacağını belirtmemiştir.

Günday'a göre de, idari vesayet, merkezi idare ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki bütünlüğü sağlayan bir hukuki araçtır, fakat söz konusu bütünlüğü sağlayan tek araç değildir. Esasında merkezi idare, yerinden yönetim kuruluşlarının işlemlerine karşı, hukuka aykırı olduklarını ileri sürerek işlemlerin iptali için idari yargı mercilerinde iptal davası açabilir ve bu yolla idarenin bütünlüğü ilkesini gerçekleştirebilir.¹⁵¹ Tüzel kişiliğe haiz olmaları hasebiyle kendi karar organlarına sahip olan ve bu organlar ile düzenleyici ya da bireysel idari işlemler yapan bağımsız idari otoritelerin bu işlemleri "ilişkili" oldukları bakanlık aracılığıyla idari yargı mercilerinde iptal davasına konu yapılabilir.

¹⁴⁸ Özdağ, a.g.e., s. 25.

¹⁴⁹ Karacan, a.g.m., s. 32-33.

¹⁵⁰ Ulusoy, a.g.e., s. 36.

¹⁵¹ Metin Günday, "Bağımsız İdari Otoriteler", **Bağımsız İdari Otoriteler**, Ankara: Rekabet Kurumu Yayınları, 2001, s. 77.

Bu noktada “ilişkili” veya “ilgili” bakanlık kavramına değinilmesinde yarar vardır. Ulusoy’a göre, Anayasa söz konusu bütünlüğü sağlayıcı aracı belirtmediğine göre, merkezi idare ile yerinden yönetim merkezleri arasındaki bağı sağlayacak minimum bir idari denetim mekanizmasının kurulması yeterli olacaktır. İşte bu minimum denetim mekanizması, her bir bağımsız idari otoritenin kuruluş kanunlarında bir bakanlıkla ilişkilendirilerek sağlanmaya çalışılmaktadır. Bu yolla bağımsız idari otoritelerin işlemleri hukuka aykırılık gerekçesiyle ilişkili olduğu bakanlık tarafından idari yargı mercilerine götürülebilecektir. Ayrıca, denetim yargı yoluyla yapıldığı için yani merkezi yönetim doğrudan yetki kullanmadığı için bu kurumların bağımsızlıkları da zedelenmemektedir.¹⁵²

Karacan ise, ABD’de bağımsız idari otoritelerin bir bakan ile “ilişkili” veya “ilgili” olmadığını, bu kurumların temelde Başkan ile muhatap olduklarını ve düzenleme işlevlerinin de Başkan’a bağlı OMB (Office of Management and Budget) tarafından incelendiğini belirtmektedir. Türkiye’de ise, Bakanlıkların bu kurumları kendi bakanlıklarına bağlı bir daire başkanlığı gibi algılamak istediklerini, dolayısıyla bu durumun bu kurumların özerkliklerinde üstü örtülü bir gerileme oluşturduğunu ifade etmektedir.¹⁵³

Bu akademik tartışmalar bir yana, şu anda Türkiye’de bağımsız idari otoritelerin herbiri bir bakanlıkla “ilgili” veya “ilişkili” kılınmıştır. Sermaye Piyasası Kurumu için ilgili bakanlık Başbakan tarafından görevlendirilen devlet bakanı, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu için ilgili bakanlık Başbakan veya görevlendireceği devlet bakanıdır. RTÜK Başbakanlıkla ilişkilendirilirken, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı RK’nın, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı EPDK’nın, Maliye Bakanlığı Kamu İhale Kurumu’nun, Başbakan tarafından görevlendirilen Devlet Bakanı Tütün Kurumu’nun, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı Şeker Kurumu’nun ilişkili olduğu bakanlıklardır. Dolayısıyla, Türkiye’deki bağımsız idari otoritelerin her biri, bir bakanlık ile ilişkilendirilerek “idarenin bütünlüğü ilkesi” gerçekleştirilmeye çalışılmakta ve bu kurumları ülkenin idari örgütlenmesine dahil etme konusunda gayret sarf edilmektedir.

¹⁵² Ulusoy, a.g.e., s. 37-38.

¹⁵³ Karacan, a.g.m., s. 34-35.

Bağımsız idari otoritelere yöneltilen bir diğer eleştiri ise, yetersiz hesap vermelerine ilişkindir. Geleneksel bürokratik yapıda, kanunları uygulayanlar, görev, yetki ve harcama yapma yetkisine sahip olanlar seçilmiş siyasilerin denetimine tabidir. Bağımsız idari otoriteler de, aldıkları kararların yerinde, etkin, ekonomik, verimli ve kanunlara uygun olduğunun hesabını vermelidirler.¹⁵⁴

Nitekim, Acar bağımsız idari otoritelere ilişkin hesap verebilirlik mekanizmasının oluşturulmasında “5-S Hesap Verebilirlik Modeli”ni ortaya koymuştur. Bu model, “sorumluluk”, “standartlar”, “saydamlık”, “sağlama” ve “sorgulayıcılık” olmak üzere beş temel unsuru barındırmaktadır. Model özü itibariyle, “kimin, kime, neyin hesabını, nasıl vermesi gerektiğinin ve hesap verme sonrasında ne olacağının” iyi belirlenmesi gerektiğini ortaya koymaktadır. Buna göre, bağımsız idari otoriteler, düzenlenen sektörün aktörleri, siyasiler ve tüketiciler arasında sorumluluklar paylaşılmalı, bağımsız idari otoritelerin kuruluşları, çalışma usulleri ve personel politikaları hakkında standartlar oluşturulmalı ve bağımsız idari otoritelerin karar alma süreçleri saydam olmalıdır. Ayrıca, bu kurumların kararlarının sağlamlasının alınması için kurum içi ve kurum dışı itiraz ve inceleme kapasiteleri artırılmalıdır. Son olarak, bunların aldığı kararlar sürekli ve etkin biçimde sorgulanmalıdır. Acar’a göre, bağımsız idari otoritelerin hesap verebilirliğine ilişkin bu süreçte, medya, sivil toplum kuruluşları ve parlamentoya büyük görevler düşmektedir.¹⁵⁵

Bağımsız idari otoritelere yöneltilen bir eleştiri de, idari organlar için istisnai olarak söz konusu olan ceza verme işlevini genelleştirmeleri neticesinde ceza hukuku ve ceza yargılaması hukuku ilkelerine her zaman riayet etmeyebilmekle adil yargılama hakkı açısından sorun yaratabilecekleri endişesidir. Ceza verme işlevini genelleştirmeleri bu kurumlara veya kararlarına yargısal veya yarı yargısal bir nitelik kazandırır mı? Eğer bu soruya olumlu cevap verilir ise, bu kurumlar Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin 6. maddesindeki adil yargılanmaya ilişkin tüm koşulları yerine getirmek zorunda kalacak ve bu hakka ilişkin söz konusu endişe ortadan kalkacaktır. Fakat böyle bir durumda bağımsız idari otoriteler yargısallaşacaklar, orjinalliklerini kaybedecekler ve salt bir

¹⁵⁴ Emek ve Acar, a.g.m., s. 111.

¹⁵⁵ Emek ve Acar, a.g.m., s.112.

uzmanlık mahkemesine dönüşeceklerdir. Olumsuz cevap verilirse, bu kurumların idari organ oldukları tüm anlamıyla kabul edilecektir fakat uyguladıkları yaptırımların Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 6. maddesine uygunluğunun sağlanması için muhataplara adil yargılanmaya ilişkin temel maddi ve usule ilişkin güvenceler sağlanmalıdır.¹⁵⁶

Fransa'da da bu kurumların yarı-yargısal veya yargısal nitelikte organlar olup olmadıkları konusunda Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ile Fransız Danıştay'ı arasında görüş ayrılığı vardır. Fransız Danıştay'ı bu kurumları idari organ olarak kabul ederken, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ise, devletlerin bu konudaki görüşlerine bağlı olmadıklarını belirtmekte ve yaptırım uygulayan bir kamusal otoritenin “mahkeme” olarak kabul edilip edilmeyeceğine kendisinin karar verebileceğini belirtmektedir. Buna göre, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi muhatabının durumunda “önemli” etkiler yaratan yaptırımı Mahkeme kararı gibi kabul etmekte, bu nitelikte olmayan bir yaptırımı ise, normal bir idari organca verilmiş bir karar olarak kabul etmektedir.¹⁵⁷

Türk hukukunda ise, bu kurumların yargı organı olarak kabul edilmesi gerektiği yönünde bir takım görüşler olmasına rağmen, Yüksek yargı makamları bu kurumları herhangi bir idari organdan farklı görmemektedir.¹⁵⁸

Bağımsız idari otoritelerin eleştirilen yönlerinden biri de, bu kurumların personellerinin ve kurul üyelerinin ücret, mali ve sosyal haklar bakımından 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi olmamasıdır. Bu durum, diğer kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan kamu görevlileriyle kıyaslandığında bağımsız idari otoritelerin çatısı altında çalışan üyeler ve personel için çok önemli avantajlar sağlamaktadır.

Türkiye'nin özellikle içinde bulunduğu kriz dönemlerinde bu kurul üyelerinin sahip olduğu nerdeyse sınırsız olanaklar bazı toplum kesimlerinin dikkatini çekmekte ve eleştirilere sebep olmaktadır. Kurul üyelerine ve personele tanınan mali haklar, lüks

¹⁵⁶ Ulusoy, Regülasyon Kurumları Hakkında Genel Değerlendirme, a.g.m., s. 276-277.

¹⁵⁷ Ulusoy, Regülasyon Kurumları Hakkında Genel Değerlendirme, a.g.m., s. 277-278.

¹⁵⁸ Ulusoy, a.g.e., s. 44.

lojmanlar, makam araçları ve çalışma mekanları standartların üstündedir. Örneğin; bir dönem, bağımsız idari otoritelerin başkan ve personelinin yaptıkları dış gezi masrafları büyük eleştirilere hedef olmuştur.

O dönemde, SPK başkanı Doğan Cansızlar'ın ve beraberindeki heyetlerin muhtelif ülkelere yaptıkları dış gezilerin toplam maliyeti 123 bin 582 dolar olmuştur. Bu rakam RTÜK için 47 bin 97 dolar, Telekomünikasyon Kurumu için 130 bin 621 dolar, Rekabet Kurumu için 1 milyon 44 bin 730 dolar, 640 bin 710 Belçika Frangı, 30 Fransız Frangı ve 1.810 Euro; BDDK için 275 bin 266 dolar olarak belirlenmiştir.¹⁵⁹

Bazı yazarların uzmanlığı, teknik bilgi donanımı ve hassas bir görevi yerine getirmeleri nedeniyle normal hatta gerekli gördükleri bu olanak ve imkanlar tekrar gözden geçirilmelidir. Çünkü, halkın temsilcileri olan, seçilmiş olmaları nedeniyle atanmışların üstünde yer alan ve benzer sebeplerle çokça eleştirilen milletvekillerinin bile lojmanları şu anda kamu harcamalarının kısılması tedbirleri doğrultusunda satışa çıkarılmıştır.

¹⁵⁹ “Üst Kurul Üyeleri Gezi Düşünü Çıktı”, **Parlamentodan Politika**, Yıl: 11, Sayı: 115, Mayıs 2002, s. 50-51.

İKİNCİ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİNDE BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN KONUMU VE İŞLEVİ

I. REGÜLASYON KAVRAMI VE BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER

Günlük hayatımızda regülasyonun teşkil ettiği önemi ve işgal ettiği alanın büyüklüğünü anlayabilmek için bir örnekle başlayalım. Bir işçiyi ele alalım. Bu işçi, yayını yapabilmek için kullandığı frekansları düzenlemeye tabi olan radyo kanalında yayımlanan müzik ile uyanır. Kahvaltısındaki tüm yiyeceklerde toplum sağlığıyla ilgili düzenleyici organın onayı bulunur. Otobüse binerek işine giden işçinin bindiği otobüsün yakıtından, lastiğine kadar tüm parçalarının üretimi, çevrenin korunması dahil o sektörle ilgili düzenleyici kurallara göre yapılmıştır. İşçinin çalıştığı işyeri de güvenlik ve sağlıkla ilgili düzenlemelere tabidir. İşçinin alacağı ücret, belirlenen asgari miktarın altında olamayacaktır. Ulaşım masrafları, kullandığı elektriğin fiyatı vb. günlük yaşamın içerisindeki faaliyetler ile ilgili düzenleyici kurumlar faaliyet göstermektedir. İşçi mesaisinin bitiminde sinemaya veya başka bir kapalı alana gittiğinde kapalı yerlerde sigara içilemeyeceğine dair regülasyonla karşılaşır.¹⁶⁰

Günlük yaşamda böylesine geniş bir alanı kapsayan regülasyon, yukarıda da tanımlandığı gibi, belirli bir faaliyete ilişkin olarak oyunun kurallarının belirlenmesi (düzenleme) ve bu kurallara riayetinin (denetim) sağlanmasıdır. Ulusoy, düzenleme ve denetim işlevlerinin yanı sıra, yönlendirme işlevini de regülasyon kavramının kapsamında değerlendirmektedir. Yönlendirme işlevi ise, söz konusu sektörü veya bir alanı düzgün bir rekabet ortamına ve plüralist bir yapıya doğru sevk etme olarak ifade edilebilir.¹⁶¹ Bu işlevler yerine getirilirken de hukuk normlarının yanı sıra, deontolojik kurallar ve ekonomik yaptırımlar gibi ikna yöntemlerine de başvurulabilir. Dolayısıyla günümüzde toplumsal yaşamda devlete biçilen bir tür hakemlik rolü ile paralel olarak, devlet “eli silahlı jandarma” olmaktan ziyade, “manevi bir otorite” olarak ortaya çıkar.

¹⁶⁰ Ardıyok, a.g.e., s. 3-4.

¹⁶¹ Ulusoy, a.g.e., s. 21.

Kamu hizmeti açısından ise, düzenlemenin tanımı şu şekilde yapılabilir; “Düzenleme veya regülasyon, toplumsal değeri ve/veya sonuçları olan hedeflerin gerçekleştirilmesi için serbest pazarın işleyişini değiştirme amacı ile kurulmuş özel statülü bir kamu kurumunun iktisadi aktörler üzerinde uyguladığı hükümet denetimidir.”¹⁶²

Arz ve talep güçlerinin işleyişine dayanan bir ekonomik yapı olan piyasa ekonomisi, ülkelerin büyük çoğunluğu tarafından benimsenmektedir. Bu ekonomik yapıda, hangi malların, kimler tarafından, ne miktarda üretileceği gibi sorular fiyat mekanizmasının işleyişi ile çözüme kavuşmaktadır. Üreticiler kar güdüsüne göre, tüketiciler ise, piyasada oluşan fiyata göre hareket etmektedirler. Piyasa ekonomisinde genel olarak faaliyetler özel kişi ve kuruluşlarca yürütülür. Ancak piyasa ekonomisine devletin belirli ölçülerde müdahalesi vardır. İşte, rekabete dayalı piyasa ekonomisinin geniş kabul görmesi ve ardından yaşanan bazı olumsuzluklar, oyunun kurallarının belirlenmesine olan ihtiyacı ortaya çıkarmıştır. Bu yüzden birçok ülke regülasyon çalışmalarına başlamış ve kendi regülasyon politikalarını oluşturmuştur.¹⁶³

A. Regülasyonun Hedefleri

Atiyas’a göre regülasyonun hedefi rekabet değildir, rekabet bazı amaçlara ulaşmak için kullanılacak önemli bir araçtır. Regülasyonun hedefleri şu şekilde sıralanabilir.¹⁶⁴

- **Fiyatlama ve Dağılım Etkinliği:** Hizmetlerin tüketiciler arasındaki dağılımının etkin olmasını sağlamak ve hakim konum durumlarının hizmet dağılımında etkisizlik yaratmasını önlemek.
- **Maliyet Verimliliğini Sağlamak:** Hizmetleri üreten firmaların o hizmetleri en düşük maliyetle üretmelerini sağlamak.

¹⁶² Ardiyok, a.g.e., s. 7.

¹⁶³ Ardiyok, a.g.e., s. 5.

¹⁶⁴ İzak Atiyas, “Ne İçin ve Nasıl Regülasyon?”, **Devletin Düzenleyici Rolü**, (Ed: İzak Atiyas), İstanbul: Tesev Yayınları, 2000, s. 22.

- Evrensel Hizmet Sağlamak: Hizmetin belki de maliyetini bile karşılayacak durumda olmayan bölgelere veya gelir gruplarına ulaşmasını sağlamak.
- Aşırı Karları Sınırlamak: Hizmeti üreten firmaların hakim konumlarından rant yaratmalarını önlemek.
- Yatırımcıların rekabetçi bir kar elde edebilmelerini öngörmek.
- Yatırımcıların teknolojik yenilikleri yakından takip edecek biçimde yatırım yapmalarını sağlamak.
- Kuralların ileride istikrar göstereceklerine ve kendi aleyhlerine değiştirilemeyeceğine ilişkin kurumsal taahhütlerin olması (düzenleyici taahhüt mekanizmaları).

B. Regülasyon Türleri

1. İktisadi Regülasyon

Piyasaların etkinliğini geliştirmeye yönelik olan regülasyonlara “iktisadi regülasyon” denir. Fiyat kontrolleri, ücret kontrolleri, faiz oranının kontrolü, döviz kurunun kontrolü, kira kontrolleri, piyasaya girişin engellenmesi veya sınırlandırılması vb. iktisadi regülasyona örnek olarak gösterilebilir. İktisadi regülasyon, piyasada mevcut aktörler arasında rekabet olmasını sağlayacak bir ortam yaratarak piyasanın etkinliğini sağlamayı amaçlar. Eğer piyasada tek bir aktör var ise, rekabet durumunda olsaydı o aktör nasıl davranacak ise, o şekilde davranmasını sağlayacak kurallar koyar.¹⁶⁵

2. Sosyal Regülasyon

Sosyal regülasyonlar insanların haklarını korumaya ve refahını arttırmaya yönelik regülasyon faaliyetleridir. 1970’li yıllarda her sosyal risk ya da çevre kirliliği tehlikesi ile ilgili düzenleyici kurum oluşturulmaya başlanmıştır. U.S. Environmental Protection Agency (ABD Çevre Koruma Komisyonu), National Traffic Safety

¹⁶⁵ Ardıyok, a.g.e., s. 7-8.

Administration (Ulusal Karayolu Trafiki Güvenliği İdaresi), Consumer Product Safety Commission (Ürün Güvenliği Komisyonu), Nuclear Regulatory Commission (Nükleer Regülasyon Komisyonu) bu kurumlara örnek olarak verilebilir. Tek tek firmaların devlet müdahalesi olmaksızın, faaliyetlerinden doğacak sosyal maliyetleri dikkate almayacakları düşüncesi veya endişesi sosyal regülasyonu gerekli kılmıştır. Örneğin, kar güdüsüyle hareket eden bir firma çevre kirliliğini düşünmeyebilir.¹⁶⁶

3. İdari Regülasyon

Devletin müdahil olduğu işlemlerin ne şekilde gerçekleşeceğine ilişkin kurallar bütününe idari regülasyon denir. Trafikin iyi işlemesi için devlet tarafından oluşturulan kurallar ve yapılan düzenlemeler idari regülasyona örnek gösterilebilir.

C. Regülasyonun Boyutları

Vickers'a göre devletin düzenleyici görevlerinin üç boyutu vardır. Bunlar, Yapı Boyutu, Serbestleştirme ve Davranış Regülasyonu'dur.

Yapı, özelleştirilecek olan şirketlerin parçalara bölünüp bölünemeyeceği ile ilgili ve özelleştirmeden sonra birleşme talepleri ve şirketlerin faaliyetlerine getirilebilecek sektör sınırlamaları ile ilgili kararlardır. Öncelikle özelleştirme sonrasında mevcut yapının yerini nasıl bir piyasa yapısının alacağının kararlaştırılması gerekir. Burada iki yol izlenebilir. İlk yol, hakim firmaya rekabete açılacak faaliyetlerden el çektilmesi ve bu faaliyetlere yeni firmaların girmesine izin verilmesidir. Burada piyasaya yeni giren firmaların hakim firmanın faaliyetlerinden yararlanabilmeleri için gerekli düzenlemeler yapılır. Diğer seçenekte ise, hem rekabete açılacak faaliyetlerde yeni girişlere izin verilir hem de o alanlarda hakim firmanın da faaliyette bulunmasına onay verilir. Serbestleştirme, piyasalara yasal giriş engellerinin azaltılması veya kaldırılması ve faaliyette bulunmasına onay verilmesidir. Serbestleştirme, piyasalara yasal giriş engellerinin azaltılması veya kaldırılması ve faaliyetine izin verilecek firma sayısının saptanması ile ilgili kararlara kapsar. Davranış regülasyonu ise, piyasada hakim

¹⁶⁶ Ardıyok, a.g.e., s. 8.

durumda bulunan firmalara fiyatlama ve diğer davranışları üzerine getirilen kısıtlamaları veya kuralları kapsar.¹⁶⁷

Regülasyonun tanımı, türleri ve boyutlarına değindikten sonra Doğal Tekel-Regülasyon konusuna değinmekte yarar vardır.

D. Doğal Tekel ve Regülasyon

Tekel, ikamesi güç bir malın üretim ya da satışının bir tek firma tarafından yapılmasıdır. Tekelin iki karakteristik özelliği vardır. Birincisi, tekelin arzını kontrol ettiği malın ikamesinin olmaması, diğeri tekelinin faaliyette bulunduğu piyasaya başka firmaların girmemesidir. Tekelcinin arzını kontrol ettiği malın ikamesi olanaksızsa, tam monopol (tekel) söz konusudur. Ancak, ekonomik hayatta tam tekele pek rastlanmaz. Dolayısıyla, tekel, ikame olanakları sınırlı olan bir malın arzının tek firmanın kontrolü altında olması şeklinde tanımlanabilir. Firmanın söz konusu tekel durumunu koruyabilmesi için rakip firmaların tekeli firmanın arzını kontrol ettiği malın piyasasına girmemeleri gerekir. Buna “giriş engelleri” denir.¹⁶⁸

Aynı malı üreten bütün firmaların toplamına endüstri (piyasa) denmektedir. Tekelci firma belli bir malı üreten tek firma olduğuna göre aynı zamanda piyasayı da oluşturmaktadır. Dolayısıyla firma ile endüstri arasında ayırım yapmak olanaksızdır ve tekeli firmanın arzı, endüstrinin de arzını oluşturmaktadır. Buna paralel olarak, piyasadaki alıcıların talepleri toplamına eşit olan talep eğrisi aynı zamanda tekeli firmanın karşı karşıya olduğu talep eğrisidir. Tam rekabet piyasadaki tek firma piyasa fiyatını veri olarak kabul etmek durumundadır. Ancak kendisi için veri olan bu fiyattan istediği oranda mal satabilir. Tekelci firma ise, hiçbir fiyatı veri olarak kabul etmek zorunda değildir, piyasa fiyatını tek başına saptama olanağına sahiptir. Yani, fiyat belirleyicisidir.¹⁶⁹ Ancak söz konusu tekeli fiyatlar, gelir dağılımını, ekonominin bütünü üzerindeki dengeleri ekonomik kaynakların doğru alanlara dağılımını ve teşebbüslerin güdülerini etkilerler ve toplumsal olarak arzu edilmeyen piyasa durumunu

¹⁶⁷ Atiyas, a.g.m., s. 24-25.

¹⁶⁸ Zeynel Dinler, **Makro Ekonomi**, Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları, Genişletilmiş 4. Baskı, 2002, s. 287-288.

¹⁶⁹ Dinler, a.g.e., s. 291.

yansıtırlar. Yine teknelci fiyat uygulaması, üretim sonucu ortaya çıkan katma değerin, tüketiciden üreticiye geçmesi sonucunu doğurmaktadır. Oluşan yüksek teknelci fiyatlar nedeniyle özel sektörde talep düşmesi yaşanır. Bu talep düşmesi ise, durgunluğa sebep olur ve bu durumdan en çok tüketiciler zarar görür. Teknelci firmanın asıl faaliyet gösterdiği piyasada elde ettiği karı kullanarak rekabetçi bir piyasada maliyetlerinin altında yıkıcı bir fiyatlandırma yaparak rakiplerini pazar dışına itme olasılığının bulunması teknel durumuna yönelik olarak yapılan bir başka eleştiridir. Bunların yanı sıra, AR-GE faaliyetlerine girişerek yenilik yapma ve teknoloji yönlendirme konusunda teknelci firmaların avantajlı olduğu kabul edilmektedir.¹⁷⁰

Devlet hem doğal tekelleri hem de potansiyel olarak rekabetçi olan piyasaları regülasyona tabi tutabilir. Dolayısıyla doğal teknel kavramına değinilmesi gerekmektedir.

Bir hizmetin tüketiciciye en az maliyetle ancak bir firmayla ulaşabildiği piyasaya “doğal teknel” denilir. Böyle bir piyasada birden fazla firma mevcut ise, ya bu firmalar birleştirilerek tek bir firma haline getirilir ya da biri dışındaki firmalar söz konusu piyasanın dışında bırakılır. Ancak, firmalar arasında anlaşma varsa, bu firmalar atıl kapasite ile çalışacaklar ve kaynak israfına yol açacaklardır. Dolayısıyla, rekabet doğal teknel piyasası için çok önemli bir kavram değildir. Bu yüzden, doğal teknel niteliğindeki piyasalarda kar, fiyatlandırma yapısı, hizmet kalitesi, hizmetin götürüleceği alanlar ve piyasaya girişle ilgili konularda doğrudan müdahale gerekmektedir. Doğal tekeller genellikle büyük miktarda ilk yatırım gerektiren, bu yüzden sabit maliyeti yüksek olan gaz, elektrik, su, demiryolları ve telekomünikasyon hizmetleri gibi fiziki şebeke endüstrileridir.¹⁷¹

Rekabet bu piyasalar için hayati öneme sahip olmamasına rağmen rekabetin avantajları da göz önünde tutularak teknolojik gelişmeler yoluyla, hizmetlerin bölünmesi ve yeniden organizasyonu ile doğal teknel niteliği taşıyan alanlar rekabete açılabilir. Artık günümüzde doğal tekelenin saf haline pek rastlanmamaktadır.

¹⁷⁰ Arđıyok, a.g.e., s. 30-31.

¹⁷¹ Arđıyok, a.g.e., s. 32-34.

Bunun nedeni, teknolojik gelişme nedeniyle doğal tekel niteliğine sahip olan mal veya hizmete alternatif ve rakip olabilecek yeni mal ve hizmetlerin ekonomik olarak sunulmasının mümkün olmasıdır.¹⁷²

Gelişmeler bu yönde olmasına rağmen, doğal tekel koşulları nedeniyle rekabetin ekonomik etkinlik açısından istenen bir şey olmadığı durumlarda, tekel niteliği taşıyan özel mülkiyetli firmanın pazar gücünü kötüye kullanmaması gerekmektedir. Nitekim bu amaç için devletin kullandığı araç ve yöntemlerin tamamına ekonomik regülasyon denir.¹⁷³

E. Özelleştirme ve Regülasyon

20.yüzyılın son çeyreğinde ortaya çıkan ve serbest piyasa ekonomisinin alanını genişletmeyi amaçlayan liberal politikalarından biri olan özelleştirme kısa bir tarihe sahip olmakla birlikte 1980'li yılların başında ABD ve İngiltere'de başlayan uygulamalarıyla kısa sürede tüm dünyaya yayılmıştır. Doğu Bloğunun çözülmesi ve blok ülkelerinin serbest piyasaya geçme istekleri ve çabaları özelleştirmenin önemini arttırmıştır. Nitekim, 1988 yılında gelişmekte olan 12 ülke özelleştirme politikaları uygularken, bu sayı 1995 yılında 43 ülkeye ulaşmıştır.¹⁷⁴

Özelleştirme en dar anlamı ile, Kamu İktisadi Teşebbüslerinin (KİT) özel bireylere ya da şirketlere satılmasıdır.¹⁷⁵ Geniş anlamda özelleştirme ise, toplumun ihtiyaçlarına yeni bir bakış açısını ortaya koymakta ve devletin ekonomik ve toplumsal yaşamdaki rolünün yeniden düşünülmesini ifade etmektedir. Özelleştirme, devletin üretim ve tüketimdeki payının özel sektörün lehine azalması olarak da tanımlanabilir. Devletin ekonomik ve toplumsal yaşamdaki rolünün ne olması gerektiği konusu tarih boyunca tartışmalı bir konu olmuştur. Sanayileşmenin ortaya çıktığı ilk yüzyılda devlet liberal düşünce çerçevesinde adalet, savunma, güvenlik gibi temel görevlerini yerine

¹⁷² Ardiyok, a.g.e., s. 35.

¹⁷³ Ünal Zenginobuz ve Serhan Oğur, "Türkiye Elektrik Sektöründe Yeniden Yapılanma, Özelleştirme ve Regülasyon", **Devletin Düzenleyici Rolü** (Ed: İzak Atıyas), İstanbul: Tesev Yayınları, 2000, s. 170.

¹⁷⁴ Halis Yunus Ersöz, "Yerel Yönetimlerde Özelleştirme Uygulamaları ve Yaygınlık Derecesi", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt: 10, Sayı: 2, Nisan 2001, s. 31.

¹⁷⁵ Fahreddin Tatar, "Özelleştirme ve Sağlık Hizmetleri: Teori ve Uygulama", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 30, Sayı: 2, Haziran 1997, s. 74.

getiriyor ve serbest piyasanın işleyişine müdahalede bulunmuyordu. Daha sonraları devleti müdahaleye iten sebep ise, kapitalist sistemin kriz devrelerindeki revize edilme gerekliliğidir. Gerçekten de 1929 Bunalımı devlet müdahalesini arttırıp refah devletinin doğuşuna yol açarken, 1973'den sonra ortaya çıkan iktisadi ortam ise, devletin ekonomiye müdahalesinin azaltılması ve devletin küçülmesi taleplerini gündeme getirmiştir. Devleti küçültme politikalarının birincisi özelleştirme, ikincisi kamu harcamalarının kısılmasıdır.¹⁷⁶

Özelleştirmenin nedenleri ülkeden ülkeye ve sektörden sektöre farklılaşmakla birlikte, gelişmiş dünyadaki özelleştirme politikalarının kökü ideolojik akımlara dayanmaktadır. Bu yeni akımlar ise, “Yeni Sağ” olarak adlandırılmaktadır.¹⁷⁷

Özelleştirmenin büyük oranda gerçekleştirilmesi düzenleyici kurum ve kurullara geçişin ön şartını oluşturmaktadır. OECD ekonomilerinde birçok sektörün devlet mülkiyetinde olmayan bölümleri, doğal tekel ya da toplumsal önemleri nedeniyle, asgari düzeyde ağır regülasyon kurallarına tabidir. Özel sektör katılımının çoğaldığı ancak tam rekabete ulaşılmaması nedeniyle ortaya çıkan piyasa aksaklıklarını giderici kamusal müdahaleler gerekmektedir. Bu müdahaleleri yapacak düzenleyici kurumlara İngiltere’de “Bekçi Köpeği” denmektedir.¹⁷⁸ Ancak söz konusu piyasa aksaklığının maliyetinin, yapılacak regülasyonun maliyetinden fazla olması gerekir. Bu yüzden özelleştirmeyle birlikte o sektörün regüle edilip edilmeyeceğine acilen karar vermek gerekmektedir. Dolayısıyla özelleştirme sonrası mümkün olan en yüksek düzeyde rekabetin sağlanabilmesi için özelleştirilecek teşebbüsün doğal tekel niteliğindeki bölümlerinin rekabetçi bölümlerinden ayrılması daha iyi bir regülasyonun uygulanmasını sağlayacaktır.¹⁷⁹ Örneğin; elektrik sektörünün önemli özelliklerinden biri üretim yönünün rekabetçi bir nitelik taşıması, iletim ve dağıtım yönünün ise doğal tekel niteliği arzemesidir. Elektrik enerjisinin üretimi ile iletimi ve dağıtım arasındaki bu farklılık, üretimin ve tüketiciye sunumun rekabete açılacağı ve özelleştirme

¹⁷⁶ Ersöz, a.g.m., s. 32.

¹⁷⁷ Tatar, a.g.m., s. 78.

¹⁷⁸ Ardiyok, a.g.e., s. 41.

¹⁷⁹ Ardiyok, a.g.e., s. 42.

sonrasında düzenleme, gözetim ve denetim için bir regülatöre gerek duyulacağı anlamına gelir.¹⁸⁰

Bütünleşik bir yapı arz eden teşebbüsün bölünmesi yatay bölünme ve dikey bölünme şeklinde olabilir. Yatay bölünmede söz konusu pazarda faaliyette bulunan kamu teşebbüsünün aynı pazarda faaliyet gösteren birkaç şirkete ayrılması ve yatay rekabetin sağlanmasını ifade etmektedir. Dikey bölünme ise, kamu teşebbüsünün değişik pazarlarda faaliyet gösteren parçalarının birbirinden ayrılmasıdır. Uygulamada daha çok dikey bölünme tercih edilmektedir.¹⁸¹

II. BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN GÖREV VE YETKİLERİ

Bağımsız idari otoriteleri klasik idari yapılanmalardan ayıran özellikleri bağımsız ve özerk olmalarının yanı sıra, geniş yetkilerle donatılmalarıdır. Bu kurumlar ilgili oldukları hassas sektörlerde düzenleme ve denetleme işlevlerini yerine getirirken çok önemli yetkiler kullanmaktadırlar. Bu yetkiler ülkeden ülkeye değişiklik göstermekle birlikte şöyle saptanabilirler:

A. Düzenleme Yetkisi

Toplumsal yaşamın önemli sektörlerini kamu yararı ve kamu düzeni gereklerine uygun olarak yönlendirmeyi içeren bu yetki, bağımsız idari otoritelerin mevcudiyet sebeplerini oluşturur. İngiltere’de “fiyat” ve “piyasa mekanizmasının” düzenlenmesi Quango’ların varlık nedenidir. Yine, Amerika’daki Bağımsız Düzenleyici Birimlerin devletin dördüncü gücü olarak algılanmasındaki en önemli neden bu kurumların “düzenleme” misyonudur. Bağımsız idari otoritelerin görev ve yetkileri yasama organı tarafından çıkarılan ve kuruluşlarını belirleyen yasa ile tanımlanmıştır. Bunun üzerine, genel düzenleyici işlemler (yönetmelik, genelge, bildiri gibi) yapma yetkisi de

¹⁸⁰ İsmail Hakkı Karakelle, “Elektrik ve Telekomünikasyon Sektörleri Bağlamında Özelleştirme ve Rekabet”, **Devletin Düzenleyici Rolü** (Ed: İzak Atiyas), İstanbul: Tesev Yayınları, 2000, s. 137.

¹⁸¹ Ardıyok, a.g.e., s. 42-43.

tanınmıştır. Türkiye’de de olduğu gibi, bu kurumlar yasal görevlerini bunlar aracılığıyla yerine getirmektedirler.¹⁸²

B. Gözetim ve Denetim Yetkisi

Bağımsız idari otoriteler ilgilendikleri sektörde yasalara veya yönetmelik ve benzeri araçlarla kendileri tarafından konan kurallara uyulup uyulmadığını denetleyebilme yetkisine sahiptir. Bu doğrultuda, gerek duyduğu takdirde ilgililerden ilgi ve belgeleri istemek, onların bilgisine başvurmak, yerinde inceleme yapmak gibi bir takım yetkiler bu kurumlara tanınmıştır. Birçoğunun kuruluş yasasında bu tarz yetkilere rastlamak mümkündür. Ayrıca, yasama organı bazı otoritelere ilgilileri dinlemenin ötesinde belgelere el koyma gibi zorlama yetkiler de verebilmektedir. Örneğin; Fransa’da Borsa İşlemleri Komisyonu ile Rekabet Konseyi’nin mali sektöre ilişkin faaliyette bulunan kuruluşları denetlerken arama ve el koyma yetkileri bulunmaktadır.¹⁸³

C. Görüş Bildirme Yetkisi (Danışmanlık İşlevi)

Kendi alanlarında uzman kurumlar olan bağımsız idari otoriteler ilgili oldukları alana yönelik olarak özel veya kamu kurum ve kuruluşlarına görüş bildirerek danışma işlevini yerine getirebilirler. Görüş bildirme yetkisi geleneksel olarak üç değişik niteliği içerir. Birincisi zorunlu olmayan, ikincisi zorunlu görüşler, üçüncüsü ise uyulması zorunlu olan görüşler. Örneğin, Fransa’da kamu sektöründe bilişimsel işlem ağlarının yaratılması için önceden Bilişim ve Özgürlükler Ulusal Komisyonu (CNIL)’nun görüşünün alınması zorunludur. İşlem ağının oluşturulması bir yasa emri ise, CNIL’in görüşü parlamentoya sunulmak zorundadır. Eğer bir bakan veya bir kamu kuruluşunun yetkili kurulunun almış olduğu bir düzenleyici işlemle gerçekleştirilmesi söz konusu ise, CNIL’in görüşüne başvurma zorunluluğu bulunmaktadır. CNIL’in görüşü olumsuz ise, bu kez yüksek yargı ve danışma organı olan Danıştay’ın olumlu görüşü alınarak işlem ağı oluşturulabilmektedir.¹⁸⁴

¹⁸² Akıncı, a.g.e., s. 133-134.

¹⁸³ Akıncı, a.g.e., s. 133.

¹⁸⁴ Akıncı, a.g.e., s.134-135.

D. Yaptırım Uygulama Yetkisi

Bağımsız idari otoriteler düzenledikleri alanda önemli yaptırım uygulayabilme yetkilerine sahiptirler. Bu, bağımsız idari otoriteleri diğer kurumlardan ayıran özelliklerinden biridir. Hatta yaptırım uygulayabilme yetkisine sahip olabilmeleri bu kurumların yargısal veya yarı-yargısal kurumlar olarak nitelendirilip nitelendirilemeyecekleri tartışmalarına da sebep olmaktadır. Nitekim, Fransa’da Görsel İşitsel Yüksek Konseyi’ni kuran yasaya karşı, bu kuruma yaptırım yetkisi vermesi bağlamında anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle Anayasa Konseyi’ne başvurulmuştur. Anayasa Konseyi ise, yasa koyucunun bir bağımsız idari otorite oluştururken bu kurumun görevlerini yerine getirebilmesi için yaptırım yetkileri ile donatabileceğine karar vermiştir. Ancak bu yetkileri kullanırken söz konusu kurumun ilgililerin savunma haklarına saygılı olması gerektiği belirtilmiştir.¹⁸⁵ Pauliat ise, bağımsız idari otoritelere yaptırım yetkileri verilmesine rağmen, esasında bu yaptırım yetkilerinin çok sıkı şekilde çerçeve içine alındığını belirtmiştir.¹⁸⁶

Bağımsız idari otoriteler düzenledikleri ve denetledikleri alanlarda hukuka aykırılık tespit ettikleri takdirde, yaptırım uygulamadan önce ilgilinin uyarılması, yazılı ve sözlü savunmasını yapma imkanının tanınması, uygulanacak yaptırım ile fiil arasında orantılılık olması, alınacak kararın gerekçeli olarak duyurulması gibi yollara başvurabilmektedirler.¹⁸⁷

Bağımsız idari otoriteler hukuka aykırılık tespit ettiklerinde faaliyette bulunan kuruluşun izninin geri alınması ve faaliyetinin sürekli veya geçici olarak durdurulması gibi doğrudan yaptırım yetkilerine sahip olduğu gibi yargı yolu ile uygulanacak yaptırımlar da söz konusu olabilir. Nasıl ki, genel idari kolluk yetkisi kullanılarak verilen kararlara ve alınan tedbirlere uyulmamasının yaptırımını Türk Ceza Kanunu’nun 526. maddesinde öngörülmüşse, bağımsız idari otoritelerin de sahip olduğu kolluk

¹⁸⁵ Gözübüyük ve Tan, a.g.e., s. 239.

¹⁸⁶ Pauliat, a.g.m., s. 145.

¹⁸⁷ Dönmez, a.g.m., s. 73-74.

yetkilerini kullanarak aldıkları kararlara uyulmaması durumunda, bu kurumlarca uygulanacak idari yaptırımlar dışında ceza yaptırımları da öngörülebilmektedir.¹⁸⁸

E. Uyuşmazlık Çözme Yetkisi

Bağımsız idari otoritelerin ayırt edici özelliklerinden biri de, kendi aralarındaki bazı uyuşmazlıkların çözümünde yetkili kılınmış olmalarıdır. Faaliyette buldukları alanların çok teknik olması ve dolayısıyla yargı yoluna giderek çözüme kavuşmasının uzun zaman alması gibi nedenlerle bu kurumlara uyuşmazlıkları çözme yetkisi tanınmıştır. Son yıllarda uyuşmazlıkların yargısal olmayan çözümü yoluna bağımsız idari otoriteler örnek gösterilmektedir. Fransa’da telekomünikasyon alanında faaliyette bulunan bağımsız idari otorite olan “ART”ın (L’Autorité de Regulation des Télécommunications) diğer bağımsız idari otoritelere karşı özgünlüğünün uyuşmazlık çözme yetkisine sahip olmasından kaynaklandığı belirtilmektedir. Telekomünikasyon sektöründe benzer düzenlemeler Türkiye’de de gerçekleştirilmiştir.¹⁸⁹

III. BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN ANAYASAL İRDELENMESİ

A. Bağımsız İdari Otoritelerin Türkiye İdari Teşkilatı İçindeki Yerleri

1982 Anayasası’nın 123. maddesine göre “idare, kuruluş ve görevleri ile bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Kamu tüzel kişiliği ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur.” Anayasa’nın bu maddesi bağlamında şu sorulara cevap vermek gerekmektedir:

- Bağımsız idari otoriteler, merkezi idare ve yerinden yönetimler yanında üçüncü bir idari yapılanma oluşturabilir mi? Cevap olumlu ise, bu Anayasa’nın söz konusu 123. maddesine aykırılık teşkil etmeyecek midir?

¹⁸⁸ Gözübüyük ve Tan, a.g.e., s. 299-300.

¹⁸⁹ Tan, Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurumlar, a.g.m., s. 31.

- Bağımsız idari otoriteler üçüncü bir idari yapılanma türü olarak kabul edilmez ise, yerinden yönetim yapısı içerisinde dahil edilebilir mi?

- Eğer yerinden yönetim yapısı içerisinde dahil edilebilirse, hizmet yerinden yönetim kuruluşlarına mı dahil edilecek yoksa yerinden yönetim yapısı içerisinde üçüncü bir kategori mi oluşturacak?

Anayasanın 123. maddesinden, Türkiye’de ancak merkezi idare, yer yönünden yerinden yönetim (yerel yönetimler) ve kamu kurumları (hizmet yönünden yerinden yönetim) şeklinde üç tür teşkilatlanmanın olabileceği anlaşılmaktadır. 1982 Anayasası başka bir teşkilatlanma türüne izin vermemektedir. Dolayısıyla ilk soru yanıt bulmaktadır, yani bağımsız idari otoriteler merkezi idare ve yerinden yönetim yapısı dışında üçüncü bir kategori oluşturamaz.

Daha önce de belirtildiği gibi, bağımsız idari otoriteleri üniter devlet sistemine ilk adapte eden devlet Fransa’dır. Fransa’da bu kurumlar devlet teşkilatlanması içerisinde yer almaktadırlar ve ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahip değildirlir. Dolayısıyla, Fransa’da bu kurumlar özerk bütçeye de sahip olmayıp, bütçeleri ilgili oldukları bakanlığın bütçeleri içinde değerlendirilirler. Bu kurumların işlemleri idari işlem olarak kabul edilmekte ve yargısal olarak denetlenebilmektedir. Ayrıca, Fransa’da bağımsız idari otoriteler hiyerarşi ve idari vesayet denetimine tabi değildirlir.

Fransa’da bağımsız idari otoritelere ayrı bir kamu tüzel kişiliği verilmemesi, devlet tüzel kişiliğinin bir parçası olarak kabul edilmesi ve kararlarının merkezi idare tarafından yargıya götürebilme imkanının tanınması yolu ile idarenin bütünlüğü ilkesi sağlanmaya çalışılmaktadır. Nitekim, Fransa’da bağımsız idari otoriteler bir anlamda Merkezi idare içinde Başkentteki Yardımcı Kuruluşlar içinde kabul edilmektedir.¹⁹⁰

Türkiye’de ise, bağımsız idari otoritelerin devlet teşkilatı içindeki yerlerinin tayin edilmesi konusu idare hukukçuları ve akademisyenler arasında farklı değerlendirilmektedir.

¹⁹⁰ Ulusoy, Bağımsız İdari Kurumlar, a.g.m., s. 12.

Duran, Türk kamu yönetiminde “bağımsız idari otoriteler”den söz etmenin Türk idari sisteminin verileri ve ilkeleri karşısında fantazi olacağını belirtmektedir. Çünkü, Türk devlet yapısı katı merkezîyetçi bir bütünlük arz etmektedir ve özerk olarak nitelenen yerel yönetim birimleri ve üniversiteler bile tam anlamda bir özerkliğe kavuşturulamamıştır. Dolayısıyla, siyasi organlarla hiçbir bağı olmaksızın, temel hak ve özgürlükler ve ekonomik alanlarda önemli yetkilerle donatılmış bir vaziyette düzenleme ve denetim yapan hatta yaptırım uygulayabilen kurumların Türkiye idari teşkilatı içerisinde bulunması mümkün değildir.¹⁹¹ Benzer şekilde Erkut da, 1982 Anayasası’nın öngördüğü idari teşkilat yapısında bağımsız idari otoritelerden söz etmenin mümkün olmadığını belirtmiştir.¹⁹²

Günday’a göre ise, 1982 Anayasası’nda merkezi idare ve yerinden yönetim ilkesinin yer bakımından uygulanması sonucu ortaya çıkan yerel yönetimler tanımlanmış ve yerel yönetimler teker teker belirtilmiştir. Yerinden yönetim ilkesinin birde hizmet yönünden uygulanması söz konusudur. Esasında, hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları Anayasa’da direkt olarak yer almamaktadır. Anayasa’nın 123. maddesinde yer alan kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kamu tüzel kişiliklerinin oluşturulabileceği ibaresine dayanarak hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları oluşturulmuştur.¹⁹³

Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları belli bir hizmeti yerine getirirler ve özerklik ve kamu tüzel kişiliğine sahiptirler. Ancak bağımsız idari otoriteler belli bir kamu hizmeti yerine getirmezler. Bu kurumlar toplum için hassas olan sektörleri regüle eden, düzenleyen ve denetleyen kurumlardır. Ayrıca, hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının organları Yürütme Organı tarafından işbaşına getirilebilir ve görevden alınabilirler. Dolayısıyla, bağımsızlık hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarında söz konusu değildir.¹⁹⁴

¹⁹¹ Duran, a.g.m., s. 3.

¹⁹² Celal Erkut, “Bağımsız İdari Makamlar Müessesesi Açısından Sermaye Piyasası Kurulu’nun Kısa Bir Değerlendirmesi”, **Bağımsız İdari Otoriteler** (Ed: İbrahim Kaboğlu), İstanbul: Alkım Yayıncılık, 1998, s. 131.

¹⁹³ Günday, a.g.m., s. 76.

¹⁹⁴ Günday, a.g.m., s. 76.

Aynı zamanda, bağımsız idari otoriteler idari vesayet denetimi dışında iken, hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının işlemleri merkezi idarenin idari vesayet denetimine tabidir. İlâveten, bağımsız idari otoriteler geniş bir mali özerkliğe sahip iken, hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları için mali özerkliğe pek rastlanmaz. Dolayısıyla, Günday'a göre bu kurumların idari teşkilat içinde aynı kategori içine sokulmaları mümkün değildir. Bu yüzden bağımsız idari otoriteler yerel yönetimler ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları yanında üçüncü bir kategori olarak düşünülebilir ve bu Anayasa'ya aykırılık teşkil etmeyecektir. Çünkü, hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları Anayasa'da öngörülmediği halde kanunla kurulabilmiştir ve bu bir problem oluşturmamıştır.¹⁹⁵ Benzer şekilde Ulusoy da, bağımsız idari otoritelerin yerel yönetimler ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları yanında üçüncü bir yerinden yönetim kuruluşu modeli olarak kabul edilmesi gerektiğini belirtmiştir.¹⁹⁶

Yıldırım ise, kamu hizmetlerini yerine getirmek üzere kurulan kamu tüzel kişiliklerinin “kamu kurumları” olarak adlandırıldığını, kamu kurumlarının kurulması için uyulması gereken bir ölçütün söz konusu olmadığını, bu kurumların tüzel kişiliğe sahiplik dışında hiçbir ortak yönünün olmadığını ve bu kurumların merkezi idare ile aralarındaki ilişkilerin farklılık arz ettiğini belirtmiştir. Dolayısıyla, kamu kurumlarının bir kısmının merkezi idareden bağımsız olmasının, bu kurumları ayrı bir kategori olarak düşünmek için yeterli ve gerekli olmadığını belirtmiştir.¹⁹⁷

Bağımsız idari otoritelerin yargı organları tarafından hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları ile aynı statüye konulduğunu belirten Tan'a göre, idare hukuku öğretisinde de benzer bir bakış açısı söz konusudur.¹⁹⁸

Ardıyok, bağımsız idari otoritelerin merkezi idareye dahil olmadıklarını ve yerinden yönetim kuruluşlarının özelliklerini taşıdıklarını belirtmiştir. Çünkü bu kurumlar özerk bütçeye ve ayrı bir tüzel kişiliğe sahiptir. Verdikleri zararlardan kurum

¹⁹⁵ Günday, a.g.m., s. 76.

¹⁹⁶ Ulusoy, a.g.e., s. 93.

¹⁹⁷ Özdağ, a.g.e., s. 19.

¹⁹⁸ Tan, Bağımsız İdari Otoriteler, a.g.m., s. 126.

olarak sorumlu tutulabilirler ve mahkemelerde davalı ve davacı olabilirler. Önemli olan, yerinden yönetim kuruluşları modellerinden hangisine bu kurumların dahil edileceğidir. Ardıyok'a göre, bu kurumların yerel yönetimlerin içine dahil edilemeyeceği açıktır. Ancak bağımsız idari otoriteler, hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarına göre de merkezden daha bağımsızdır. Dolayısıyla, bağımsız idari otoritelerin yerinden yönetim yapısı içerisinde söz konusu modellerin haricinde üçüncü bir kategori olarak kabul edilmesi gerekmektedir.¹⁹⁹

Yukarıdaki tartışmalardan da anlaşılacağı üzere, bağımsız idari otoriteler sahip oldukları kamu tüzel kişiliği, organik ve işlevsel bağımsızlıkları ve özerklikleri gibi özellikleri nedeniyle merkezi idare içerisinde düşünülemezler. Yerinden yönetim sistemi içerisinde ise, yerel yönetimlere dahil edilemezler. Zaten, yerel yönetimlerin neler olduğu Anayasa'da belirtilmiştir. Ayrıca, bağımsız idari otoriteleri kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları içerisinde değerlendirmek de mümkün değildir. Çünkü, bağımsız idari otoriteler en azından bir kamu hizmeti yürütmeleri hasebiyle hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarından farklılaşmaktadır.

Bağımsız idari otoriteler üzerinde, hizmet yerinden yönünden yönetim kuruluşları için geçerli olan idari vesayet denetimi söz konusu değildir. Dolayısıyla, bağımsız idari otoriteler mevcut yapı içerisinde; yerel yönetimler, hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları yanında yerinden yönetim yapısı içinde dördüncü bir kategori veya model olarak kabul edilebilir. Ancak bu noktada şu belirtilmelidir ki, esasında, bağımsız idari otoritelerin özellikleri ve işlevleri yerinden yönetim yapısıyla da uyuşmamaktadır. Bu yüzden, asıl olması gereken, Anayasa'nın 123. maddesinin değiştirilerek bağımsız idari otoriteleri merkezi idare ve yerinden yönetim yapısı dışında üçüncü bir yönetim yapısı olarak kabul etmektir.

¹⁹⁹ Ardıyok, a.g.e., s. 83-84.

B. Hukuki Statüleri

Türk hukukunda, bağımsız idari otoriteler devletin tüzel kişiliğinden ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahiptir ve bu kurumlara kuruluş kanunlarında idari ve mali özerklik tanınmıştır.

Ayrıca, yukarıda da bahsedildiği gibi her bir bağımsız idari otorite bir bakanlıkla ilgili kılınmış veya ilişkilendirilmiştir. Bu yüzden “ilişkili bakanlık” kavramından yola çıkarak bu kurumlar bakanlıklara bağlı ya da ilgili gibi kabul edilebilirler mi? sorusu ve tartışmaları üzerinde durmak gerekmektedir.

Türk idare hukukunda, genellikle bakanlık ana hizmet birimlerinin ayrı bir mali ve hukuki varlığı yoktur. Bu hizmet birimleri ilgili bakanlığın kuruluş kanununda düzenlenmişlerdir. Ancak bazı bakanlıkların bazı ana hizmet birimleri görevlerinin özelliği ve önemi dolayısıyla özel bir kanunla kurulabilmekte ve genel bütçe içinde ayrı bütçeli ya da katma bütçeli kuruluşlarca yönetilebilmektedir. İşte özel kanunlarla kurulan ve genel müdürlük şeklinde yapılan bu kurumlara bakanlık bağlı kuruluşları denmektedir. İçişleri Bakanlığı’na bağlı Emniyet Genel Müdürlüğü bu türden bir kuruluş iken, söz konusu bağlı kuruluşların bazılarında da ayrı bir tüzel kişilik verilmiş ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşu olarak kabul edilmişlerdir. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı’na bağlı Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü bu türden bir kuruluştur.²⁰⁰

“İdarenin bütünlüğü ilkesi” gereği bir bakanlıkla ilişkili kılınan bakanlık ilgili kuruluşları ise, tüzel kişiliğe sahiptir ve bakanlık bağlı kuruluşları dışında yer alırlar. Örneğin; Ulaştırma Bakanlığı ile T.C. Devlet Demir Yolları arasındaki ilişki bu türdendir. İdari vesayet ilişkisi, merkezi idarenin, tüzel kişiliğe sahip bakanlık bağlı kuruluşları ile bakanlık ilgili kuruluşları arasındaki ilişkide geçerli iken, tüzel kişiliği olmayan bakanlık bağlı kuruluşları ile ilgili bakanlık arasındaki ilişki hiyerarşiktir.²⁰¹

Bağımsız idari otoritelerin özellikleri (hiyerarşik ve idari vesayete tabi olmama) dolayısıyla bakanlık bağlı kuruluşları veya ilgili kuruluşlar olarak

²⁰⁰ Özdağ, a.g.e., s. 22.

²⁰¹ Özdağ, a.g.e., s. 22-23.

değerlendirilemeyeceği açıktır. Ancak şu da belirtilmelidir ki, mevzuatlarda “ilişkili kuruluş” kavramının tanımı yapılmamış ve ne amaçla kullanıldığı hususunda bağımsız idari otoritelerin kuruluş kanunlarında herhangi bir gerekçe gösterilmemiş ve bilgi verilmemiştir.²⁰² Bununla birlikte Ulusoy, “ilişkili bakanlık” kavramına yönelik olarak, hiyerarşik ve idari vesayet denetimi dışında kalan bağımsız idari otoritelerin kararlarının ilgili bakan tarafından en azından yargı denetimine götürülmesi amacıyla kullanıldığı yorumunda bulunmuştur.²⁰³

IV. BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN DENETİMİ

Sözlük anlamıyla, denetlemek işi, murakebe, kontrol anlamına gelen denetim kavramı, bir işin doğru ve yönetim kurallarına uygun yapılıp yapılmadığını incelemek demektir. Denetim genel anlamda, hem devlet dairelerinin hem de özel hukuk hükümlerine göre kurulmuş kurumların kamu yararı bağlamında yasa, tüzük ve statülerine aykırı faaliyet ve işlemlerde bulunup bulunmadıklarının incelenmesidir.²⁰⁴

Denetim kavramı bir çok açıdan sınıflandırılabilir. Denetimi yapan organ açısından; yasama organının yaptığı denetim, yürütme organının yaptığı denetim ve yargı organının yaptığı denetim şeklinde, denetimin nitelikleri açısından; hukuka uygunluk veya biçimsel denetim ve etkenlik denetimi şeklinde, denetimin zamanlaması açısından; karardan önce ve karardan sonra denetim şeklinde sınıflandırılmalarına tabi tutulabilir.²⁰⁵

Bağımsız idari otoriteler üzerindeki denetim konusu ise, yargısal denetim, idari denetim ve mali denetim olmak üzere üç açıdan ele alınabilir.

²⁰² Bahran, a.g.e., s. 13.

²⁰³ Ulusoy, a.g.e., s. 97.

²⁰⁴ Namık Günel, “2000’li Yılların Eşiğinde Yönetim Denetim Sistemine Eleştirel Bir Bakış”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 67, Sayı: 409, Aralık 1995, s. 23-24.

²⁰⁵ Akif Özer, “Yönetimin Denetimi”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 70, Sayı: 419, Haziran 1998, s. 149.

A. Yargısal Denetim

Fransa'da bağımsız idari otoritelerin kararlarının yargısal denetime tabi olup olmaması uzun süre tartışmalara sebep olmuş ve sonunda yargısal denetime tabi olmalarına karar verilmiştir.²⁰⁶

Fransa'da bağımsız idari otoritelerin yargısal denetiminde genel kural, bu kurumların idari hakimden denetimine tabi olmalarıdır. Ancak aralarından bazıları adli hakimden denetimine tabidir. Yani, bazı bağımsız idari otoriteler idari yargı denetimine tabi iken, bazı bağımsız idari otoriteler adli yargı denetimine tabidir. Fransız Danıştay'ı 1981'de aldığı bir kararla Medyatör tarafından alınan kararları idari hakimden denetimine tabi tutmuştur ve bu kararını diğer tüm bağımsız idari otoritelerin denetimi için emsal kabul etmiştir. Yine Anayasa Konseyi de, 23 Ocak 1987 tarihli kararında Danıştay'ın içtihadını teyit etmiştir. Ancak bazı hallerde özellikle pazar ekonomisinin düzenlenmesiyle ilgili faaliyette bulunan bağımsız idari otoritelerin (Rekabet Kurulu-Borsa İşlemleri Komisyonu) denetimi konusunda adli yargı merciileri yetkili kılınmıştır. Fransa'da Anayasa Konseyi bağımsız idari otoritelerin "kamu gücü" ayrıcalıklarını kullanma çerçevesindeki faaliyetlerin (örneğin, bir mesleği icra etme iznini düzenleme) denetimini idari yargıya, pazarın düzenlenmesine yönelik faaliyetlerin denetimini adli yargıya verme eğilimindedir.²⁰⁷

Fransa'da bağımsız idari otoritelerin kararları üzerindeki denetimde esasa ilişkin olarak minimum düzeyde bir denetimin öngörüldüğü, bağımsız idari otoritelerin kararlarında sadece bariz değerlendirme hatası var ise, esasa ilişkin bir denetime tabi tutuldukları ve sadece temel hak ve özgürlükleri doğrudan ilgilendiren durumlarda tam bir esas incelemesi yapıldığı söylenebilir.²⁰⁸

Türk hukuku açısından öncelikle şu belirtilmelidir ki; 1982 Anayasası'nın 125. maddesinde idari işlem ve eylemlerin yargısal denetimi genel olarak düzenlenmiş ve ilke olarak idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu

²⁰⁶ Ulusoy, Regülasyon Kurumları Hakkında Genel Değerlendirme, a.g.m., s. 280.

²⁰⁷ Jean François Thery, "Bağımsız İdari Otoritelerin Yargısal Denetimi", **Bağımsız İdari Otoriteler** (Ed: İbrahim Kabaoğlu), İstanbul: Alkım Yayıncılık, 1998, s. 164-165.

²⁰⁸ Ulusoy, Bağımsız İdari Kurumlar, a.g.m., s. 8.

kabul edilmiştir.²⁰⁹ Türkiye’de bu kurumlar idari teşkilatın içerisinde kabul edildikleri için, idari denetime tabidir.

Çok fazla içtihat bulunmamakla birlikte, Türkiye’de yüksek yargı mercilerinin bağımsız idari otoriteleri herhangi bir idari kuruluştan farklı görmedikleri söylenebilir. Dolayısıyla bu kurumların kararlarının yargısal denetiminde diğer idari kurumların kararlarının denetimine göre herhangi bir farklılık söz konusu değildir.²¹⁰

Türkiye’de bu kurumların kararlarının yargısal denetimlerinde tartışmalı olan konulardan biri, söz konusu kararların esas yönünden denetiminde (işlemin sebep, konu ve amaç unsurları açısından denetimi) yargısal denetimin yoğunluğunun ne olması gerektiğidir. Gerçek anlamda tüm boyutlarıyla bir denetim mi yapılacak veya minimum düzeyde bir esas denetim mi yapılacaktır?²¹¹

Bağımsız idari otoriteler, faaliyette buldukları sektörler hakkında teknik bilgi ve uzmanlığa sahip personeli bünyesinde bulunduran kurumlardır. Dolayısıyla bu kurumların kararlarını denetleyen yargı merciilerinin de en az bağımsız idari otoriteler kadar düzenleme politikaları, makro ekonomi politikaları veya ilgili sektör hakkında bilgi sahibi olması gerekmektedir. Bu durum belirli bir altyapı gerektirmektedir ve Türkiye’de yargı merciilerinde böyle bir altyapının şu an için söz konusu olmadığı gayet açıktır.

Bu fikirler doğrultusunda, özellikle ekonomik alanda faaliyet gösteren bağımsız idari otoritelerin kararlarının esas yönünden yargısal denetiminde, minimum bir denetimin yapılmasının ve bariz bir değerlendirme hatası söz konusu ise, esas denetiminin yapılmasının uygun olacağı söylenebilir.²¹²

Bağımsız idari otoritelerin yargısal denetiminin idari yargıda yapılacağı açıktır. Fakat, bu denetimlerin yapılabilmesi için gerekli olan başvurunun öncelikle nereye yapılacağı konusunda yani ilk derece mahkemelerin neresi olduğu konusunda bir

²⁰⁹ Sabri Coşkun, “Türkiye’de Bağımsız İdari Kuruluşlar Üzerinde Yargısal Denetim”, **Bağımsız İdari Otoriteler** (Ed: İbrahim Kabaoğlu), İstanbul: Alkım Yayıncılık, 1998, s. 170.

²¹⁰ Ulusoy, Regülasyon Kurumları Hakkında Genel Değerlendirme, a.g.m., s. 281.

²¹¹ Ulusoy, a.g.e., s. 54-55.

²¹² Ulusoy, a.g.e., s. 56.

tekdüzen yoktur. Örneğin, Rekabet Kurumu, BDDK ve EPDK kararlarına karşı açılan davalar ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görülürken, Ankara mahkemeleri RTÜK aleyhine açılacak idari davalarda yetkili kılınmıştır. Diğer bağımsız idari otoritelerin kanunlarında ayrıyeten bir düzenleme yok ise, kararların iptali için idare mahkemeleri yetkili kılınmıştır.²¹³

B. İdari Denetim

Devletin tüzel kişiliğinden ayrı bir kamu tüzel kişiliğine, özerk bütçeye ve idari ve mali özerkliğe sahip olan, hiyerarşik ve idari vesayet denetimi dışında kalan bağımsız idari otoritelerin idari denetimleri konusu bu kurumların bahsedilen özellikleri dolayısıyla tartışmalı bir konudur.

Öncelikle şu belirtilmelidir ki, dünyanın hiçbir yerinde hatta bağımsız idari otoritelere en geniş anlamda özerkliğin tanındığı A.B.D'de bile kamu imkanları ve parasını kullanan bir kurumun denetim dışı kalması düşünülemez. Dolayısıyla temel ilke, kamu kaynaklarını kullanan hangi kurum olursa olsun belirlenecek bir başka kurum tarafından denetlenmesidir. Bağımsızlık ve özerklik bu noktada söz konusu ilkeye engel teşkil etmez.²¹⁴

Bu bağlamda yapılması gereken şey, bu kurumların hangi faaliyetlerinin idari ve mali denetime açık olacağı, hangi faaliyetlerinin denetiminin ise, bu kurumların bağımsızlık ve özerkliklerini zorlayıp zedeleyeceğinin belirlenmesidir.

İdari denetime ilişkin söz konusu belirlemede, bağımsız idari otoritelerin düzenledikleri sektöre ilişkin aldığı karar ve yaptığı işlemler ile kendi iç işleri ve yönetimlerine dair aldığı kararlar şeklinde bir ayrıma gidilebilir.²¹⁵

Faaliyette buldukları sektörde düzenleme ve denetleme yapan bağımsız idari otoritelerin politikacıya bağlı başka bir idari birim tarafından denetlenmesi bu kurumların oluşumunda gözetilen temel felsefeye ve amaca aykırı olacaktır. Bu tür bir

²¹³ TÜSİAD, **Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması**, İstanbul: Tüsiad Yayınları, 2002, s. 183.

²¹⁴ Karacan, a.g.m., s. 47.

²¹⁵ Ulusoy, a.g.e., s. 69.

denetim politik baskı aracı olarak kullanılabilir. Halbuki, bu kurumların ortaya çıkışı ve kurulmasındaki en önemli neden, ilgili oldukları sektörleri politik baskılardan arındırmaktır.²¹⁶ Bir bağımsız idari otorite ilgili olduğu sektöre yönelik olarak verdiği kararlar örneğin, bir birleşme, lisans verme veya para cezası verme kararları vb. idari denetime tabi olmamalıdır. Bağımsız idari otoritelerin bina alım-satımı, kiralaması, mal ve araç-gereç alımları, personel alımları gibi kendi iç yönetim ve iç işlerine yönelik karar ve işlemlerinden ise, hem idari, hem mali hem de yargısal denetime tabi tutulmaları zaten gereklidir. O halde yukarıda bahsedilen ayırım doğrultusunda, bağımsız idari otoritelerin idari denetimi örneğin, Cumhurbaşkanlığı adına Devlet Denetleme Kurulunca, Başbakanlık adına Başbakanlık Teftiş Kurulunca, ilgili ve ilişkili bakanlık adına bakanlığın teftiş kurallarınca yapılabilir.²¹⁷

Nitekim Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu'nun personel politikası, Başbakanlık Teftiş Kurulu'nun başlattığı incelemeyle mercek altına alınmıştır.²¹⁸ Hazırlanan raporda, uzman kadrosunda çalışan 44 kişinin hiçbir sınava tabi tutulmadan ve objektif kriterlere dayanmadan sözleşmeli olarak istihdam edildiği belirtilmiştir. Bunun üzerine Yüksek Denetleme Kurulu, Maliye Bakanlığı müfettişleri ve Başbakanlık yetkilileri detaylı bir araştırma içerisine girmişlerdir. Çalışmalar sonrasında, asli ve sürekli görevlerin, memurlar kanalı ile gerçekleştirilebileceği, sözleşmeli personelin sürekli bir şekilde istihdam edilemeyeceği belirtilmiştir. Başbakanlığa sunulan raporun 'olur' alması üzerine, söz konusu personele 31.12.2004'ten itibaren sözleşmelerinin yenilenmeyeceği bildirilmiştir.

Anayasal bir kurul olan Devlet Denetleme Kurulu merkezi idare içerisinde yer alan Cumhurbaşkanı'na yardımcı kuruluşlardandır. 1982 Anayasası'nın 108. maddesine göre, "İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli bir şekilde yürütülmesinin ve gelişmesinin sağlanması amacıyla Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanı'nın isteği üzerine, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı

²¹⁶ Karacan, a.g.m., s. 51.

²¹⁷ Ulusoy, a.g.e., s. 70-71.

²¹⁸ **Zaman Gazetesi**, 9 Aralık 2004, s. 6.

her türlü kuruluştta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar”. Ancak, silahlı kuvvetler ile yargı organları Devlet Denetleme Kurulu’nun görev alanı dışında tutulmuştur.²¹⁹

Bağımsız idari otoriteler, idari teşkilat içerisinde yer aldığına göre ve silahlı kuvvetler ve yargı organları gibi Devlet Denetleme Kurulunun görev alanı dışında tutulan istisnai müesseselere girmediğine göre, bu kurulun denetim alanı içerisinde yer almaktadırlar. Dolayısıyla, bağımsız idari otoriteler ortaya konulan hiçbir sınırlama ve ayrıma (regüle ettikleri alana ilişkin kararlar-kendi iç yönetimlerine ilişkin kararlar) tabi tutulmadan Devlet Denetleme Kurulu tarafından denetlenebilirler.²²⁰ Ancak, araştırma ve inceleme sonrasında tutulan raporların kamu kurum ve kuruluşlarını bağlayıcı gücü yoktur. Bu rapor, kamu kurum ve kuruluşları açısından bir “ihbar” niteliğindedir.²²¹ Dolayısıyla, raporda bağımsız idari otoritelerin düzenledikleri sektöre yönelik bir karara veya işleme ilişkin bir olumsuz sonuç tespit edilse dahi, bunun somut bir idari denetim veya yaptırımla son bulması mümkün değildir. Çünkü, ne Cumhurbaşkanlığının, ne Başbakanlığın ne de ilgili bakanlığın böyle bir yetkisi yoktur. Bu rapor sonrasında en fazla, ya doğrudan Cumhurbaşkanı ya da ilgili bakanlık yargıyı harekete geçirecektir ve bir idari yaptırım söz konusu olmayacaktır.²²²

Karacan, Devlet Denetleme Kurulu’nun bağımsız idari otoriteleri denetlemesi konusunda Anayasa’nın 108. maddesinin yeniden yorumlanması gerektiğini düşünmektedir. Karacan’a göre, Anayasa’nın yürürlüğe girdiği tarihte Türkiye’de bağımsız idari otorite geleneği yoktur ve o gün için bir tek bağımsız idari otorite (SPK) söz konusudur, ki bu kurum da yeni kurulmuştur. Ayrıca, bağımsız idari otoriteler o zaman için tartışılan ve revaçta olan kurumlar değildir. Karacan’a göre, bugünün koşulları geçerli olsa idi, Anayasa’yı hazırlayanlar silahlı kuvvetler ve yargı organları gibi bağımsız idari otoriteleri de bu kurulun denetimi dışında tutarlardı.²²³

²¹⁹ Günday, a.g.e., s. 278.

²²⁰ Ulusoy, a.g.e., s. 73.

²²¹ Gözler, a.g.e., s. 123.

²²² Ulusoy, a.g.e., s. 70-71.

²²³ Karacan, a.g.e., s. 53.

Benzer şekilde, bağımsız idari otoritelerin idari (hem organik hem de işlevsel boyutuyla) ve mali özerklikleri ve hiçbir makam, kişi ve organın bu kurumlara emir ve talimat veremeyecek olması gibi özelliklere sahip olması bağımsız idari otoritelerin Başbakanlık Teftiş Kurulu'nca denetlenmeleri hususunda da çelişkiler ortaya çıkarmaktadır. Burada da en azından, bağımsız idari otoritelerin kurul üyelerinin ilgili oldukları sektöre ilişkin olarak aldıkları kararlardan Başbakanlık Teftiş Kurulu'nun denetimine tabi olmamaları gerekir.²²⁴

Ayrıca Karacan'a göre, bağımsız idari otoriteler karar alırken oy çokluğu bazen de ağırlaştırılmış oy çokluğu aramaktadırlar ve kararlar uzun tartışmalar ve istişareler sonucunda ortaya çıkmaktadır. Hatta alınan karara, karşı oy şerhleri düşülebilmektedir. Böyle bir süreç ve kollektif iradeye dayanan bir kararın daha sonra bir müfettişin veya denetim elemanının idari denetimine tabi olması sağlıklı ve doğru olmayacaktır.²²⁵

C. Mali Denetim

Bağımsız idari otoritelerin mali denetimi konusu, halen güncelliğini koruyan ve tartışmaya açık olan bir konudur. Bağımsız idari otoritelerin mali denetimleri konusunu, "5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu"nun öncesi ve sonrası şeklinde ikiye ayırarak incelemek gerekmektedir. Söz konusu kanunun öncesi ise, "4743 sayılı Mali Sektöre Olan Borçların Yeniden Yapılandırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun" kabulünün öncesi ve sonrası şeklinde ikiye ayırabilir.

4743 sayılı kanunun kabulünden önce farklı bağımsız idari otoriteler farklı kurumlar tarafından denetleniyordu ve bu kurumların nasıl denetlenecekleri kendi özel kanunlarında yer alıyor idi. Buradan hareketle örneğin, Turgut Tan;

1) Sayıştay'ın denetimine tabi olanlar

2) Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun denetimine tabi olanlar

²²⁴ Ulusoy, a.g.e., s. 79.

²²⁵ Karacan, a.g.e., s. 52.

3) Kendine mahsus (sui generis) denetime tabi olanlar şeklinde bir sınıflandırma yapabiliyordu.²²⁶

4743 sayılı kanun yürürlüğe girmeden önce Rekabet Kurumu, Telekomünikasyon Kurumu ve Kamu İhale Kurumu'nun Sayıştay tarafından denetlenmesi, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Şeker Kurumu, Tütün Tütün Mamülleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu'nun Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tarafından denetlenmesi öngörülürken, Sermaye Piyasası Kurulu'nun mali denetimi ilgili bakan tarafından yaptırılmakta ve sonucu Bakanlar Kurulu'na sunulmaktaydı. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu ise, üçlü bir komisyon tarafından denetlenmekteydi. Bu komisyonda Sayıştay Denetçisi, Başbakanlık Müfettişi ve Maliye Müfettişi vardı. Denetimde ortaya çıkan sonuçlar da Bakanlar Kurulu'na sunulmaktaydı.

Bu dağılık yapının giderilmesi ve tüm bağımsız idari otoritelere ilişkin tek tip bir denetim modelinin söz konusu olabilmesi için 4743 sayılı Kanun kabul edilmiştir.²²⁷ 4743 sayılı Kanunun 7.maddesine göre, bağımsız idari otoriteler ve bunlara bağlı kurumların yıllık hesapları Başbakanlık tarafından belirlenen Başbakanlık Müfettişi, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu denetçisi ve Maliye Müfettişinden oluşan bir komisyon tarafından denetlenmekteydi. Ayrıca, söz konusu maddeye göre, komisyon tarafından hazırlanacak yıllık rapor her yıl Mayıs ayı sonuna kadar Bakanlar Kurulu'na sunulacaktı. İlgili kurum ve kuruluşların yılda bir defa T.B.M.M. Plan ve Bütçe Komisyonu'nu faaliyetleri hakkında bilgilendireceği ve bağımsız idari otoritelerin 6245, 1050 ve 832 sayılı kanunlara tabi olmayacağı kanun maddesinde yer alıyordu.

4743 sayılı kanunun 7. maddesindeki bu denetim modeli, Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiş fakat Resmi Gazete'de henüz yayımlanmamıştı. Dolayısıyla, Anayasa Mahkemesinin iptal kararı Resmi Gazete'de yayımlanana kadar bağımsız idari otoritelerin denetimi 4743 sayılı kanuna göre yapılacaktı.²²⁸

²²⁶ Turgut Tan, "Bağımsız İdari Otoriteler", **Bağımsız İdari Otoriteler**, Ankara: Rekabet Kurumu Yayınları, 2001, s. 64.

²²⁷ SAYIŞYAY, **Özerk Kurumlar Hakkında Sayıştay Raporu**, Ankara, 2003, s. 9.

²²⁸ Sayıştay, a.g.e., s. 10.

Ancak, bağımsız idari otoritelerin mali denetimi konusundaki son yasal gelişme “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu”nun kabulü olmuştur. Bu kanun ise, bu kurumların mali denetimi konusunda Sayıştay’ı yetkili kılmıştır. Nitekim, son zamanlarda Sayıştay’ın denetiminin kapsamının genişletilmesi yönünde bir eğilim söz konusudur.

10/12/2003 tarihinde kabul edilen ve 24/12/2003 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanan “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu”nun altıncı kısmının “Dış Denetim” başlıklı 68. maddesine göre, “Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlar, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne raporlanmasıdır”. Bu maddeden de anlaşılacağı üzere genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin denetimi Sayıştay tarafından yapılacaktır. Aynı kanunun 3. maddesinde ise, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin; sosyal güvenlik kurumları, mahalli idareler ve merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinden oluştuğu belirtilmektedir ve bağımsız idari otoriteler merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin içinde yer almaktadır. Dolayısıyla, “5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu” bağımsız idari otoritelerin mali açıdan denetiminde Sayıştay’ı yetkili kılmaktadır.

Bağımsız idari otoritelerin Sayıştay tarafından denetlenmesi, 1982 Anayasası’nın öngörüleleriyle de uyumludur. Zira, Anayasanın 160.maddesine göre, “Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla yükümlüdür.”

Ayrıca, Yüksek Planlama Kurulu (YPK) tarafından 18 Ocak 2003 tarihinde kabul edilen “2003/2 sayılı 2003 Yılı Programı ve Mali Yılı Bütçe Makro Çerçeve Kararı” ile bağımsız idari otoritelerin hizmet binası, lojman, kamp, kreş, misafirhane vb. sosyal tesisler, makine ve teçhizat temini ile arazi ve arsa alımları konusunda Devlet

Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nın olumlu görüşünü almaları gerektiği belirtilmiştir.²²⁹

V. BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER ALANINDA YAŞANAN YASAL VE KURUMSAL GELİŞMELER

Türkiye’de bağımsız idari otoriteler alanında son yıllarda özellikle Avrupa Birliği’ne uyum süreciyle birlikte yaşanan gelişmeleri ve yapılan düzenlemeleri takip edebilmek için konuyla ilgili birtakım yazılı belge ve metinlere bakmak gerekmektedir. Aşağıda önem arz eden bazı düzenlemeler ve belgeler aktarılmıştır.

A. Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı *

Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı’nın 4.4-“Sermayenin Serbest Dolaşımı” başlıklı bölümünde Türkiye’deki bütün sektörlerde AB menşeele yabancı yatırımların önündeki bütün engellerin ve kısıtlamaların kaldırılması yönünde bir öncelik belirlenmiştir. Bu önceliğin gerçekleşmesini sağlayacak gerekli mevzuatın Avrupa Birliği mevzuatı ile uyumu ve uygulanması için özellikle Sermaye Piyasası Kurulu’ndan birtakım tebliğ ve yönetmelikleri çıkarması talep edilmektedir. Bu bağlamda, uzmanların eğitimi ve danışmanlık hizmeti öngörülmekte ve bunun için AB kaynaklarından toplam 580.000 Euro tahsis edilmektedir.

Aynı programın 4.6- “Rekabet” başlıklı bölümünde ulaştırma, enerji ve telekomünikasyon alanlarına ilişkin liberalizasyon çalışmalarının devam ettiği ve “Ticari Nitelikli Devlet Tekelleri” alanında uyum çalışmalarının sürdürüldüğü belirtilmiştir. Bu doğrultuda, 4743 sayılı kanunla TEKEL’in monopol statüsü kaldırılmış ve tütün, alkol ve alkollü içkiler piyasasındaki faaliyetlerin düzenleyici bir otorite eliyle yürütülmesi amacıyla Tütün, Tütün Mamülleri ve Alkollü İçecekler

²²⁹ TÜSİAD, Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması, a.g.e., s. 188.

* Bu başlık altında bahsi geçen düzenlemelerin hepsi “Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı”ndan aktarılmaktadır.

Piyasası Düzenleme Kurumu kurulmuştur. Ayrıca rekabet politikasıyla ilgili olarak bir çok tebliğın, Rekabet Kurumu tarafından çıkarılması talep edilmişt ancak söz konusu mevzuatların uyumlaştırılması konusunda Rekabet Kurumu için kurumsal yapılanma ve finansman ihtiyacı öngörülmemiştir.

Programın 4.14- “Enerji” başlığını taşıyan bölümünde, enerji sektöründe bağımsız idari otorite olarak EPDK’nın kurulduğu ve bu otoritenin bağımsızlığının ve etkinliğinin sağlanması gerektiği belirtilmekte ve görevlerini etkili bir biçimde yerine getirebilmesi için gerekli imkanların tanınması öngörülmektedir. Bunun için, “Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Kurumsal Yapısının Güçlendirilmesi” isimli eşleştirme projesi ve EPDK’nın AB mali kaynaklarından desteklenecek “Düzenleyici Bilgi Sistemi (DBS)” konulu projenin uygulanması gerektiği ifade edilmektedir.

Söz konusu programın 4.19- “Telekomünikasyon ve Bilgi Teknolojileri” başlıklı bölümünde, telekomünikasyon sektöründeki bağımsız idari otorite olan Telekomünikasyon Kurumunun kapasite yaratma ve icra kuvvetinin artırılmasına yönelik olarak kurumsal yapılanmasının güçlendirilmesi öngörülmektedir. Bu bağlamda, hukuki kapasitesinin güçlendirilmesi için, kurum personelinin mevzuat hukuku, gözden geçirme ve değiştirme, etkin uygulama faaliyetleri geliştirme konusunda desteklenmesi, idari kapasitesinin güçlendirilmesi için ise, kurumsal yapılanmada teknik destek, insan kaynakları yönetiminde teknik destek ve uygulamaların geliştirilmesi gerektiği belirtilmektedir.

Programın 4.28- “Mali Kontrol” başlığını taşıyan kısımda ise, Sayıştay’ın dış denetim kapasitesinin güçlendirilmesi öncelikler arasında yer alırken, Sayıştay Kanunu’nun “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu” ile uyumlu hale getirilmesi gerektiği belirtilmiştir. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu bağımsız idari otoriteler için Sayıştay denetimini öngördüğüne göre “Avrupa Birliği Müktesebatının  stelenilmesine İlişkin Ulusal Programın” da Sayıştay denetimini öngördüğü söylenebilir.

B. 2003 Yılı Ulusal Programı*

2003 Yılı Ulusal Programı'nın birinci bölümünün "III. Makro Ekonomik Politikalar" başlıklı kısmında, "T.B.M.M. adına denetim yapan Sayıştay'ın denetim yetkisinin kapsamı, Cumhurbaşkanlığı, T.B.M.M. ve üst kurullar dahil olmak üzere tüm kurum ve kuruluşların hesaplarını içine alacak şekilde genişletilecektir. Sayıştay'ın yapısı bu denetimleri gerçekleştirebilecek şekilde güçlendirebilecektir" ibareleri yer almaktadır. Dolayısıyla, 2003 Yılı Programı da bağımsız idari otoritelerin Sayıştay tarafından denetimini öngörmektedir.

2003 Yılı Programı'nın "Avrupa Birliği İle İlgili İlişkiler" başlığını taşıyan üçüncü bölümünün "IV. AB'ye Uyum Sürecinde Yapılacak Düzenlemeler" kısmında piyasa gözetimi ve denetimi yapan kuruluşların idari altyapılarının güçlendirileceği ifade edilmektedir.

Ayrıca, programın 6. Bölümünün "VII. Bilgi ve İletişim Teknolojileri –b) Amaç, İlkeler ve Politikalar" başlıklı kısmında, Telekomünikasyon Kurumu'nun, rekabetin tesisine ve ekonomik etkinliğin artırılmasına ilişkin düzenlemeleri 2003 yılı içerisinde tamamlayacağı belirtilmiştir. İlaveten posta hizmetlerinin AB kriterleri doğrultusunda, kısmi olarak serbestleştirilmesi, düzenleyici yapı oluşturulması ve PTT'nin yeniden yapılandırılması çalışmalarının başlatılacağı ifade edilmektedir. Posta hizmetlerinde bağımsız bir idari otoritenin oluşturulacağına dair benzer bir ifade 2002 Yılı İlerleme Raporunda da yer almaktadır.²³⁰ Programın 6. bölümünün "VII. Bilgi ve İletişim Teknolojileri -c) Hukuki ve Kurumsal Düzenlemeler" başlıklı kısmında, Telekomünikasyon Kurumu'na, ilişkin olarak hesap verebilirliğinin, yaptırım gücünün ve kararlarında şeffaflığın sağlanması yönünde düzenlemelerin yapılacağı dile getirilmiştir.

Yine, 2003 Yılı Programı'nın 7. Bölümünün "I. Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması - c) Hukuki ve Kurumsal Düzenlemeler"

* Bu başlık altında geçen "program" kelimesi ile "2003 Yılı Ulusal Programı" kastedilmektedir.

²³⁰ DPT, **Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2002 Yılı İlerleme Raporu**, Ankara, 2002, s. 93.

başlıklı kısmında, “bağımsız düzenleyici ve denetleyici kurumların saydam bir ortamda çalışmalarını ve hesap verebilmelerini temin edecek düzenlemeler yapılacaktır” ifadesi yer almaktadır.

Aynı programın 8. bölümünün “Rekabet Hukuku ve Politikaları - a) Mevcut Durum” başlıklı kısmında, sektörel düzenleyici kurumlar ile Rekabet Kurumu arasında, rekabet soruşturmalarında yetki çatışmasının olduğu ifade edilmekte ve “c) Hukuki ve Kurumsal Düzenlemeler” başlığı altında sektörel düzenlemelerden sorumlu bağımsız kurumların kendi aralarında ve Rekabet Kurumu ile olan ilişkileri konusundaki görev, yetki ve sorumluluk paylaşımının sınır ve koşullarını belirleyecek ikili ve çok taraflı protokollerin hazırlanacağı belirtilmektedir.

C. 2004 Yılı Ulusal Programı*

2004 Yılı Ulusal Programının “Avrupa Birliği İle İlişkiler” başlığını taşıyan 3. bölümünün “IV. Avrupa Birliği’ne Uyum Sürecinde Yapılacak Düzenlemeler” kısmında Kamu İhale Kurumu’nun, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu’nun, Telekomünikasyon Kurumu’nun idari kapasitelerinin güçlendirileceğinden bahsedilmektedir. Aynı programın 6. Bölümünün “VII. Bilgi ve İletişim Teknolojileri - b) Amaç, İlkeler ve Politikalar” başlıklı kısmında, Telekomünikasyon Kurumunun sektörde rekabetin sağlanması ve ekonomik etkinliğin artırılmasına ilişkin düzenlemeleri tamamlaması ve olası anlaşmazlıklar durumunda etkin bir biçimde uzlaştırıcı rol oynaması gerektiği belirtilmiştir.

Yine programın 7. bölümünün “I. Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması -a) Mevcut Durum” başlıklı kısmında, “idari ve mali özerkliği haiz, özel kanunlarla kurulan düzenleyici ve denetleyici kurumların etkin şekilde faaliyet göstermelerini, düzenlemelerindeki dağınıklığı ortadan kaldırarak tekdüzeliği sağlamak ve bu kurumların kuruluş ve görevlerine ilişkin esas ve usulleri belirlemek amacıyla Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Tasarısı Taslağı hazırlanmıştır” ifadesine yer verilmiştir.

* Bu başlık altındaki bilgilerin tümü” 2004 Yılı Ulusal Programı”ndan elde edilmiştir.

2003 Yılı Programında olduğu gibi, 2004 Yılı Programının da 8. bölümünün “I. Rekabet Hukuku ve Politikaları -a) Mevcut durum” başlıklı kısmında Rekabet Kurumu ile diğer sektörel düzenleyici kuruluşlar arasında ortaya çıkan yetki çatışmalarına değinilmekte ve “Amaç, İlkeler ve Politikalar” başlığı altında sektörel düzenleyici kurumlar ile Rekabet Kurumu’nun görev, yetki ve sorumluluklarının açık bir şekilde belirleneceği ifade edilmektedir. Ayrıca, aynı bölüm ve başlığın “c) Hukuki ve Kurumsal Düzenlemeler” kısmında Rekabet Kurumu dahil, bütün düzenleyici ve denetleyici kurumların kararlarının yargısal denetimindeki etkinliği ve etkililiği arttırmak amacıyla Danıştay’da yeni bir yapılanmaya gidilecektir” ifadesi yer almaktadır.

D. İdari ve Mali Özerkliğe Haiz, Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısı

Tasarı’nın T.B.M.M. Başkanlığı’na geliş tarihi 12.07.2004’tür. Görüşölmek üzere 16.07.2004 tarihinde esas komisyon olarak Plan ve Bütçe Komisyonu’na, tali komisyon olarak da Adalet Komisyonu’na gönderilmiştir. Tasarı halen komisyon aşamasındadır. Daha önceki hükümet döneminde de, bu kurumlara ilişkin belirli standartlar oluşturmak amacıyla, çerçeve kanun tasarıları hazırlanmıştır. Ancak konuya ilişkin en son yasal çalışmanın “İdari ve Mali Özerkliğe Haiz, Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısı” olması hasebiyle bu tasarıya ayrıntısıyla değinilecektir.

Tasarı’nın birinci maddesi kanunun amacını ortaya koymaktadır. Buna göre kanunun amacı, “düzenleyici ve denetleyici kurumların oluşumu, teşkilatı, yetki ve görevleri, denetlenmeleri ve kurul üyeleri ile çalışanlarının statüsüne ilişkin ortak usul ve esasları belirlemektir.” Tasarının ikinci maddesi ise, kanunun kapsamını açık bir şekilde belirtmektedir. Buna göre kanun, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumunu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunu, Kamu İhale Kurumunu, Radyo ve Televizyon Üst Kurulunu, Rekabet Kurumunu, Sermaye Piyasası Kurulunu, Telekomünikasyon Kurumunu, Tütün, Tütün Mamülleri ve Alkollü İçkiler Piyasası

Düzenleme Kurumunu kapsamaktadır. Ayrıca bu kanun hükümleri 23. madde hariç Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'na da uygulanmaktadır.

Tasarı'nın 4.maddesi, kurum teşkilatının “kurul” ve “başkanlıktan” oluştuğunu ifade ederken, 5. maddesi kurulun oluşumunu ele almıştır. Buna göre, bağımsız idari otoritelerin kurulları yedi üyeden oluşmakta ve bu üyeler Bakanlar Kurulu tarafından atanmaktadır. Kurul üyelerinin görev sürelerine ilişkin olan Tasarı'nın 6. maddesine göre, kurul başkanı ve üyelerinin süresi altı yıldır ve süresi biten başkan ve üyeler yeniden atanamazlar. Yine aynı maddeye göre, kurul başkan ve üyelerinin süreleri dolmadan herhangi bir nedenle görevlerine son verilemez. Tasarı bu ifadelerle bağımsız idari otoritelerin “organik bağımsızlık”larına olanak vermiş olmaktadır. Ancak, kurul başkan ve üyeleri, sakatlık veya hastalık nedeniyle iş göremez duruma geldiklerinde, atanmaları için gerekli şartları kaybettiklerinde ve bu tasarının 7. maddesiyle kendilerine yasaklanan durumlara aykırı hareket ettiklerinde Bakanlar Kurulu kararıyla görevden alınabilirler.

Tasarı'nın 9. maddesiyle bağımsız idari otoritelere “işlevsel bağımsızlık”ları da tanınmış olmaktadır. Nitekim 9. maddesi, kurulun görevini yaparken bağımsız olduğu ve hiçbir organ, makam, merci ve kişinin kurulun kararını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremeyeceğini belirtmektedir. Ayrıca söz konusu madde, kurulun en az haftada bir defa olmak üzere, en az beş üyenin katılımı ile toplanabileceğini ve en az dört üyenin aynı yöndeki oyuyla karar alabileceğini belirtmiştir.

Tasarı'nın 11.-17. maddeleri Başkanlık'ın organizasyon yapısı, görev ve yetkilerine ilişkindir. 18. ve 19. maddeler ise, kurul başkanının, üyelerinin ve kurum personelinin ücretleri, mali ve sosyal hakları ve emeklilikleriyle ilgilidir. Buna göre, kurul başkanına Başbakanlık Müsteşarı, üyelere ise Başbakanlık müsteşar yardımcısı için belirlenen her türlü ödemeler dahil mali ve sosyal haklar tutarında aylık ücret ödenir. Kurumun kadro karşılığı sözleşmeli personelinin ücretleri ve diğer mali ve sosyal hakları, kurul başkanı ve üyelerinin ücret tavanını geçmemek üzere kurul

tarafından belirlenir. Kurul başkanı, üyeleri ve kurum personeli emeklilik açısından 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu'na tabidir.

20. madde de Tasarı'nın en önemli maddelerinden biridir. Çünkü, bağımsız idari otoriteler ile hükümet arasında yaşanabilecek olası çatışmaları azaltmaya veya ortadan kaldırmaya yöneliktir. Nitekim Tasarı'nın 20. maddesine göre, bağımsız idari otoriteler her türlü faaliyetlerinde, kuruluş kanunlarında verilen yetkiler saklı kalmak kaydıyla, kalkınma planı, yıllık program ve hükümet programında yer alan ilke, strateji ve politikaları öncelikle gözetmek durumundadırlar.

Tasarı, bağımsız idari otoritelerin kararlarına karşı açılacak davalar için ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'ı öngörmekte(madde 21) ve ilk derece mahkemesi konusunda görülen farklı uygulamalara bir son vermek istemektedir. Tasarı, bağımsız idari otoritelerin bütçelerinin 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na göre hazırlanacağını belirtmektedir (madde 23). Tasarı'nın 24. maddesi denetime ilişkindir ve denetimi "iç denetim" ve "dış denetim" olmak üzere iki başlık altında toplamaktadır. Buna göre, iç denetimde kurumun başkanını, dış denetimde Sayıştay'ı yetkili kılmaktadır. Böylelikle, bağımsız idari otoritelerin özellikle mali açıdan denetimlerinde yaşanan belirsizliğe bir son vermek istemektedir. Ayrıca bu uygulama, gelişmiş ülkelerde yapılan uygulamalarla paraleldir.

Tasarı'nın geneline bakıldığında, bağımsız idari otoriteler alanındaki farklı uygulamaları ortadan kaldırarak, ortak ilke ve usuller belirleme gayreti içerisinde olduğunu söylemek mümkündür. Tasarı, mevcut yapıda varolan bazı belirsizlikleri ve tartışmaları gidermeye çalışmaktadır. Ayrıca, bağımsız idari otoriteler için hayati öneme sahip olan organik ve işlevsel bağımsızlık açısından herhangi bir sakınca barındırmamaktadır.

E. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

Bağımsız idari otoriteler açısından önemli sonuçlar doğuran bir diğer gelişme de yukarıda söz edildiği gibi, 10.12.2003 tarihinde kabul edilen ve 24.12.2003 tarihinde

Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’dur. Söz konusu Kanunun bağımsız idari otoriteler açısından öngördüğü en önemli sonuç, mali açıdan denetimde Sayıştay’ı yetkili kılmasıdır.

F. Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne Katılım Sürecine İlişkin 2001, 2002, 2003 ve 2004 Yılları İlerleme Raporları

Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne Katılım Sürecine İlişkin 2001 Yılı İlerleme Raporu’nda bağımsız idari otoritelere ilişkin olarak, 2001 yılı itibariyle mevcut olan bağımsız idari otoritelerin yaptığı düzenlemeler, yürüttüğü faaliyetler, yapılması gerekenler ve beklentilerden bahsedilmiştir. Ayrıca, bağımsız idari otoritelere özellikle de, 2000 ve 2001 yılından sonra yakın tarihte kurulan EPDK, TK ve ŞK gibi bağımsız idari otoritelere personel ve mali kaynakların tahsis edilmesi, bu kurumların özerkliklerinin temin edilmesi ve idari kapasitelerinin artırılması gerektiği vurgulanmıştır.

2002 Yılı İlerleme Raporu’nda ise; 2001 Yılı İlerleme Raporu’na benzer şekilde, bağımsız idari otoritelerin yaptığı birtakım düzenlemelere satır aralarında değinilmiştir. 2002 Yılı İlerleme Raporunda, mevcut bağımsız idari otoriteler arasında özellikle Rekabet Kurumu ve EPDK üzerinde durulmuştur.

2002 Yılı İlerleme Raporu’nun “Başlık 6: Rekabet” başlığı altında Rekabet Kurumu’nun personel bilgileri aktarıldıktan sonra, sektörlere ilişkin düzenlemelerin Rekabet Kanunu ile çeliştiği ve Rekabet Kurumunun uygulamalarını engellediği, dolayısıyla sektörel düzenlemelerde değişiklik yapılması gereken yerlerde biran önce değişiklik yapılması gerektiği ifade edilmiştir. Ayrıca, Rekabet Kurumunun EPDK ve Telekomünikasyon Kurumu gibi sektörel düzenleyici kurumlarla koordinasyonunun sağlanması ve Rekabet Kurumunun özelleştirmelerde daha aktif bir rol üstlenmesi gerektiği vurgulanmıştır.

“Başlık 14: Enerji” başlığı taşıyan kısımda, EPDK’nın bütçesinin oluşturulmasının, kuruma kalifiye eleman alımının ve EPDK’nın personelinin ücret seviyelerinin önemli konular olduğu ifade edilmiştir. Kurumun tam bağımsızlığının

sağlanması için çaba sarf edilmesi tavsiye edilmiştir. Hükümetin yeni personel alımına koyduğu kısıtlamalar nedeniyle personel eksikliğinin söz konusu olduğu ve piyasa düzenlemesine ilişkin konularda personelin mesleki yeterliliğinin geliştirilmesi gerektiğine yer verilmiştir.

2002 Yılı İlerleme Raporu'nun "Başlık 19: Telekomünikasyon ve Bilgi Teknolojileri" kısmında ise, Telekomünikasyon Kurumu'nun idari kapasitesinin, müktesebatın zamanında uygulanabilmesi konusunda yetersiz kaldığı ve özellikle insan kaynakları ve eğitim bağlamında kurumun idari kapasitesinin güçlendirilmesi gerektiği belirtilmiştir. Ayrıca, posta hizmetleri alanında bağımsız bir idari otoritenin zorunlu olduğu ancak herhangi bir girişimin olmadığı ifade edilmiştir.

Ayrıca, "Başlık 28: Mali Kontrol" başlığını taşıyan kısımda ise, bazı bağımsız idari otoritelerin denetimlerinin Sayıştay denetimi dışında bırakılması eğilimlerinin yanlış olduğu ve Sayıştay'ın sorumluluk alanının özerk kurumları da kapsayacak şekilde genişletilmesi ve yeniden yapılandırılması gerektiği vurgulanmıştır.

2003 Yılı İlerleme Raporu'nda ise, ayrı ayrı başlıklar altında farklı sektör ve alanlar ele alınmıştır. Bu sektör ve alanlarda faaliyette bulunan ilgili bağımsız idari otoritelere ilişkin çeşitli bilgiler satır aralarında verilmiştir. Bu bağlamda, söz konusu bağımsız idari otoritelerin mevzuatın uyumlaştırılması amacıyla çıkardığı ve çıkaracağı tebliğ ve yönetmelikler, yürüttüğü faaliyetler ve idari kapasitelerinin arttırılması bağlamında özellikle personel durumuna ilişkin bilgiler 2003 yılı ilerleme raporunda aktarılmıştır.

Özellikle, "Başlık 15: Sanayi Politikası" başlıklı bölümde, hükümetin mevcut bağımsız idari otoriteleri desteklediği ve bu kurumların yabancı yatırımcıları ülkeye çekmede, şeffaf kuralların oluşturulmasında, tüketicilerin korunmasında ve karar ve sektörlerle siyasi müdahalelerin engellenmesinde önemli rol oynadığı belirtilmektedir. Ayrıca, bu kurumların kamu harcamalarının yönetimi ve etkin yönetime de katkı sağladığı vurgulanmıştır.

“Başlık 19: Telekomünikasyon ve Bilgi Teknolojileri” başlıklı kısımda ise yine, posta hizmetleri piyasasının serbestleştirilmesine ilişkin planların devam ettiği ve bu alanda bağımsız bir düzenleyici kurumun kurulması gerektiği ifade edilmektedir.

2003 Yılı İlerleme Raporu’nun “Başlık 28: Mali Kontrol” bölümünde ise, Sayıştay’ın sorumluluk ve denetim alanının, bağımsız idari otoritelerde dahil olmak üzere genişletilmesi gerektiği dile getirilmiştir.

“3.2. Genel Değerlendirme” bölümünde, yeni kurulan bağımsız idari otoritelerin özerkliklerinin teminat altına alınması ve bu kurumlara yeterli personel ve mali kaynak sağlanması gerektiği belirtilmektedir.

2004 Yılı İlerleme Raporu’nda ise, devletin ekonomiye müdahalesinin azaldığı, önemli bazı piyasaların serbestleştirilme işlemlerinin tamamlandığı ve Türkiye’nin kurumsal ve düzenleyici yapısının büyük ölçüde oluşturulduğu ve modernize edildiği genel olarak belirtilmiştir. Ayrıca 2004 Yılı İlerleme Raporu’nun, özellikle 2000’li yıllardan sonra kurulan bağımsız idari otoritelerin idari ve mali özerliklerine ilişkin önlem ve tavsiyelerde bulunduğu, nispeten daha kurumsallaşmış otoriteler olan SPK ve RK’nın idari kapasitelerinin geliştirilmesine ilişkin çok fazla tedbir öngörmediği söylenebilir.

Raporun “2.3. Kopenhag Kriterleri Açısından Değerlendirme” başlığını taşıyan kısmında, son 5 yılda, mali sektör reformunun 2000 yılında BDDK’nın kurulmasıyla başlatıldığı, kamu ihaleleri, mali yönetim ve mali kontrole ilişkin mevzuatın uluslararası standartlara uygun hale getirilmesinde önemli gelişmelerin kaydedildiği, söz konusu gelişmelere paralel olarak KİK’in kurulduğu, siyasi müdahalelerin azaldığı ve ilke ve kurallara dayalı bir ekonominin tesisi için gerekli yasal ve kurumsal yapının oluşturulması konusunda ilerlemelerin kaydedildiği, tarım, enerji ve telekomünikasyon piyasalarında serbestleştirilmenin gerçekleştirildiği ve bu piyasalarda devletin düzenleyici rolünü üstlenen bağımsız idari otoritelerin kurulduğu belirtilmiştir.

2004 Yılı İlerleme Raporu, üç yeni alanda üç yeni bağımsız idari otoritenin kurulmasını tavsiye etmektedir. “Müktesebat Başlıkları” ismini taşıyan bölümün “Başlık 3: Hizmet Sunumu Serbestisi” kısmında, mali piyasalara ilişkin düzenleyici kurumların yasal ve kurumsal bağımsızlıklarının korunmasına devam edilmesi, kişisel verilerin korunmasına ilişkin müktesebat ile uyumlu bir mevzuatın kabul edilmesi gerektiği belirtilmekte ve kişisel verilerin korunmasına ilişkin tam bağımsız bir düzenleyici kurum oluşturulması tavsiye edilmektedir. “Başlık 6: Rekabet Politikası” kısmında, Türkiye’nin AT devlet yardımları kuralları ile uyumlu bir devlet yardımları izleme mevzuatı kabul etmesi ve devlet yardımlarının izlenmesine dair işlevsel açıdan bağımsız bir devlet yardımları izleme kurumu kurulması gerektiği ifade edilmiştir. Yine “Başlık 24: Adalet ve İçişleri Alanında İşbirliği” kısmında, Türkiye yolsuzlukla mücadele konusunda bir kanun çıkarmaya ve bu amaç doğrultusunda bağımsız bir yolsuzlukla mücadele birimi kurmaya davet edilmiştir. Ayrıca “Başlık 19: Telekomünikasyon ve Bilgi Teknolojileri” kısmında, daha önceki raporlarda da yer alan, posta hizmetlerinde bağımsız ulusal bir düzenleyici kurum oluşturulması yönündeki telkinlere yer verilmiştir.

Raporun “Başlık 14: Enerji”, “Başlık 19: Telekomünikasyon ve Bilgi Teknolojileri”, “Başlık 20: Kültür ve Görsel-İşitsel Politika” kısımlarında sırasıyla EPDK, TK ve RTÜK’ün bağımsızlıklarının güçlendirilmesi ve idari kapasitelerinin geliştirilmesi öngörülmüştür. Ayrıca “Başlık 6: Rekabet Politikası” kısmında Rekabet Kurumu ile BDDK ve EPDK gibi sektörel düzenleyici kurumlar arasında etkin bir koordinasyon sağlanması gerektiği ifade edilmiştir.

2004 Yılı Raporu’nda “Bağımsız İdari Otoritelerin Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Tasarısı Taslağı”na kuşkuyla bakılmaktadır. Rapor’un “Başlık 15: Sanayi Politikası” kısmında şu ifadeye yer verilmektedir: “Bağımsız düzenleyici kuruluşların bir çerçeve yasanın kabulü suretiyle tek tip bir teşkilat yapısına kavuşturulması doğrultusunda hükümet tarafından halihazırda geliştirilen çabalar bu kuruluşların işlevlerine siyasi müdahale potansiyeli bakımından endişe doğurmaktadır.”

2004 Yılı İlerleme Raporu, bağımsız idari otoritelerin mali açıdan denetimi konusunu, 2003 Yılı Raporu'nun yaptığı gibi, Sayıştay'ın denetimine bırakmaktadır. Ayrıca 2004 Yılı Raporu, bağımsız idari otoritelere ilişkin, bir anlamda son cümlesini "3.2. Genel Değerlendirme" kısmında ifade etmiştir. Buna göre, düzenleyici kurumlar, görevlerini yerine getirebilmeleri ve aldıkları kararları uygulayabilmeleri için, gerekli yetki, personel ve kaynakla donatılmalı ve bu kurumların özerklikleri korunmaya devam edilmelidir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ULUSLARARASI PERSPEKTİFTE BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER

I. ANGLO - SAKSON ÜLKELERİ UYGULAMALARI

Özerk kurumlar olarak da isimlendirilen bağımsız idari otoriteler genel itibariyle bir başlık altında toplanmasına rağmen, ayrıntılı bir şekilde incelendiğinde bunların işleyiş biçimlerinin ve görevlerinin ülkeden ülkeye farklılaştığı ve uygulamada her ülkenin kendine has özelliklerinin söz konusu kurumların yapılandırılmasında etkili olduğu görülmektedir. Her ülkenin idari ve hukuki dokusu; kamu yönetimi geleneği; devlet gelenekleri ve reform anlayışı; özelleştirme veya devletçi politikalara karşı tutumu; yasama, yürütme ve yargı güçlerinin kendi aralarındaki ilişkileri vb. unsurlar, bağımsız idari otoritelerin çeşitlilik arz etmesinin başlıca nedenleridir.

A. ABD

Önceki bölümlerde de değinildiği gibi; A.B.D bağımsız idari otoriteler konusunda çok uzun bir tarihsel gelişim sürecine sahiptir. A.B.D.'deki ilk bağımsız idari otorite 1889 yılında kurulan ve federe devletler arasındaki ticaret işlemlerini düzenleyen Eyaletlerarası Ticaret Komisyonu (ICC)'dur. Devletlerarası Ticaret Komisyonu 1906 yılında Başkan Roosevelt zamanında kabul edilen "Hepburn Yasası"na kadar etkin bir şekilde faaliyette bulunamamıştır. Bu yasa ile birlikte ICC'nin düzenleme yapma alanı ve yetkileri genişlemiştir. Ancak 1980'lerden itibaren yetkileri kısılmaya başlanan ICC, 1995 yılında kapatılmıştır. ICC'nin yerine getirdiği işlevlerin geri kalanları yeni kurulan "Ulusal Taşımacılık Güvenlik Kurumu'na" devredilmiştir.²³¹

Tek bir kategoriye indirgenebilen; yasama, yürütme ve yargı görevlerine ilişkin yetkileri bünyesinde toplayan ve görev, yetki ve işleyiş kurallarını belirleyen özel bir kanunla kurulan Amerika'daki bağımsız idari otorite ve komisyonların sayısı elliyi geçmektedir. Bu kurumlar Ek:1'de tablo halinde sunulmuştur.

²³¹ TÜSİAD, Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması, a.g.e., s. 84-85.

ABD Kongresi'nin çıkardığı bir yasayla kurulan Amerika'daki bağımsız idari otoritelerin bütçeleri yine kongre tarafından belirlenmektedir. Kongre, anayasa tarafından öngörülmeven bu kurumların görev, yetki ve bütçelerini değiştirebilme ve aldıkları kararları veto etme yetkisine bir yasa değişikliği ile sahip olabilir.²³²

Amerika'daki bağımsız idari otoritelerin kurulları genellikle 5 üyeden oluşmaktadır ve görev süreleri genellikle 5 yıldır. Kurul üyeleri, ABD Başkanı'nın gösterdiği adayların kongre tarafından onaylanması yolu ile atanmaktadır. Kurul yapısında daha dengeli bir siyasi temsile olanak vermek amacıyla kurul üyelerinin en fazla yarısının aynı siyasi partiye üye olabileceği belirtilmektedir. Kurul başkan ve üyelerinin görevlerine gerekçe beyan etmeden son verilememekte ve son verme ancak yetki kullanımında ihmal ve suistimal alenen ortada ise söz konusu olabilmektedir.²³³

Amerika'daki bağımsız idari otoriteler hem yargısal denetime, hem Kongre'nin uzmanlaşmış komisyonlarınca yapılan bir denetime, hem de yürütme adına doğrudan doğruya ABD Başkanı'na bağlı olan "Yönetim ve Bütçe Bürosu (Office of Management and Budget)" tarafından uygulanan "bütçe denetimine" tabidir.²³⁴

B. İngiltere

İngiltere'de bugün için gelinen noktada, bağımsız idari otoritelerin idari yapıdaki yerleri, görev ve yetkileri gibi konular yerine, düzene kavuşmuş bir ortamda, bu kurumların nasıl daha verimli olabilecekleri ve hangi yöntemlerle saydamlıklarının ve hesap verebilirliklerinin artırılabilen tartışılmaktadır. Nitekim, İngiltere geldiği bu ileri aşamayla da diğer ülkelere model olarak gösterilmektedir. İngiltere'de pragmatik bir bakış açısıyla, uygulamaların teorik bir çerçeveye oturup oturmadığına değil, işlevselliğe önem verilmektedir.²³⁵

²³² TÜSİAD, Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması, a.g.e., s. 91.

²³³ TÜSİAD, Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması, a.g.e., s. 91-92.

²³⁴ Akıncı, a.g.e., s. 125.

²³⁵ TÜSİAD, Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması, a.g.e., s. 95.

Daha önce de belirtildiği gibi, İngiltere’de bağımsız idari otoriteler alanında herhangi bir birlik ortaya koymak mümkün değildir. Sayıları konusunda dahi çok çeşitli rakamlar söz konusudur. Her şey bu kavramın içine neleri sokmak istediğinize bağlıdır.

Bu kurumlar İngiltere’de tüzel kişiliğe sahiptirler, parlamenter kaynaklı bir yasa ile oluşturulurlar ve genel bütçe dışında gelirleri vardır. Dolayısıyla çok geniş bir idari ve mali özerkliğe sahiptirler.

Sayıları oldukça fazladır, ancak Thatcher döneminde bazıları verimsiz olduğu gerekçesiyle kapatılmıştır. 2002 yılı itibariyle İngiltere’deki bağımsız idari otoriteler aşağıdaki tabloda sunulmuştur.

Tablo : 4 İngiltere’deki Bağımsız İdari Otoriteler

Düzenleyici Kurum	İlgili Olduğu Sektör	Faaliyete Geçtiği Tarih	Çalışan Sayısı
Financial Services Authority (FSA)	Finans ile ilgili tüm piyasalar	Aralık 2001	2,500
Office of Telecommunications (OFTEL)	Telekomünikasyon sektörü	1984	210-220
Office of the Gas and Electricity Markets (OFGEM)	Elektrik ve doğalgaz sektörü	1999	334
Office of the Rail Regulator (ORR)	Ulusal demiryolu sektörü	1993	117
International Rail Regulator (IRR)	Uluslar arası demiryolu sektörü	1998	(ORR ve IRR birlikte)
Civil Aviation Authority (CAA)	Havacılık Sektörü	1971	1.200
Office of Water Services (OFWAT)	Su sektörü	1991	230
Postal Services Commission (PSC)	Posta hizmetleri sektörü	2000	30

Kaynak: TÜSIAD, **Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması**, İstanbul: Tüsiad Yayınları, 2002, s. 96

İngiltere'deki bağımsız idari otoriteleri Amerika'daki bağımsız idari otoritelerden ayıran en önemli fark, İngiltere'de tek bir kişinin, hükümet tarafından bir bağımsız idari otoritenin yönetiminden ve kararlarından tek sorumlu kişi olarak atanabilmesidir. Ancak, özellikle 1999 yılından sonra kurulan bağımsız idari otoritelerde kurul yapısı benimsenmiştir.²³⁶

İngiltere'de bağımsız idari otoritelerin kurul başkanlarının süresi genellikle beş yıldır. Kurul başkanları ilgili bakan tarafından atanırlar ve görevden alınmaları da genellikle ilgili bakanın takdirindedir. Ayrıca kurul başkanlarının yeniden atanması şansı vardır. Kurul üyelerinin görev süresi konusunda ise, herhangi bir birlikten söz edilemez. Örneğin; Telekomünikasyon İdaresi (OFTEL) tek kişi tarafından yönetildiği ve kurul yapısı olmadığı için kurul üyelerinin görev süresinden bahsedilemez. Gaz ve Elektrik Piyasaları İdaresi'nin (OFGEM) kurul üyelerinin görev süresi hakkında ise, belirli bir süre öngörülmemiştir. Yine, Finansal Hizmetler Otoritesi'nin (FSA) üyelerinin görev süresi en fazla 3 yıl olarak belirlenmiştir. Kurul üyeleri ilgili bakan tarafından atanmaktadır ve görevden alınmaları genellikle ilgili bakanın takdirindedir. Ayrıca kurul üyelerinin de yeniden atanabilmeleri söz konusudur. İngiltere'deki bağımsız idari otoriteler genellikle sadece bilgi amaçlı yıllık rapor sunma yolu ile parlamentoya ve hükümete karşı hesap verirler. Ancak, mahkeme kararları dışında Rekabet Komisyonu'nun ve Özel Temyiz Kurulu'nun bağımsız idari otoritelerin kararlarını değiştirme veya veto etme yetkisi vardır. Son olarak, İngiltere'de bağımsız idari otoritelerin gelirlerini, düzenledikleri sektörlerde faaliyette bulunan şirketlerden aldıkları paylar oluşturmaktadır.²³⁷

İngiltere'de bulunan bağımsız idari otoritelere ilişkin detaylı bilgiler veren tablo, Ek:2'de sunulmuştur.

²³⁶ TÜSİAD, Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması , a.g.e., s. 102.

²³⁷ TÜSİAD, Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması , a.g.e., s. 97.

II. AVRUPA ÜLKELERİ UYGULAMALARI

Avrupa ülkelerinde bulunan bağımsız idari otoritelerin durumları Fabrizio Gilardi'nin ortaya koyduğu tablolar yardımıyla açıklanmaya çalışılacaktır. Fabrizio, Avrupa'daki bağımsız idari otoriteleri, 7 sektör açısından ele almış ve bu sektörlerdeki her bir bağımsız idari otoritenin bağımsızlıklarının ölçümü için beş tane kriter belirlemiştir. Bunlar; başkanın statüsü, kurul üyelerinin statüsü, finansal ve idari özerklik, düzenleyici yetkilere ne ölçüde sahip olduğu ve bağımsız idari otoritelerin parlamento ve hükümetle olan ilişkileridir. Tablolardaki bir yıldız, söz konusu sektörde bağımsız idari otorite bulunmadığını, iki yıldız ise, ilgili sektörde bulunan bağımsız idari otoriteye ilişkin söz konusu beş kriterden biri için bilgi bulunmadığını ifade etmektedir. Tablolarda her bir ülke ve sektör için ayrı ayrı yer alan bağımsız idari otoritelere ilişkin olarak, söz konusu beş kriterin toplamından oluşan '0' ile '1' arasında değerler verilmiştir.²³⁸

Söz konusu tablolar Ek:3'te ayrıntısıyla sunulmuştur.

A. Almanya

Almanya'da düzenleyici nitelikte faaliyetler genellikle merkezi devlet ve eyalet yönetimleri arasında paylaştırılmıştır. Dolayısıyla, Almanya'da bağımsız idari otoriteler açısından kendine özgü bir tablo ortaya çıkmaktadır. Almanya'da federal düzeydeki bağımsız idari otoritelerin sayısı oldukça sınırlıdır. Telekomünikasyon ve Posta Düzenleyici Otoritesi (Reg TP), Federal İlaç ve Tıbbi Cihazlar Enstitüsü (BfArM), Federal Finansal Denetleme Otoritesi (Bafin) ve rekabet alanında Avrupa'nın en eski kurumu olan Federal Kartel Otoritesi (Bundeskartellamt) bunların başında gelmektedir.²³⁹

Ek:3'deki Almanya grafiğinden şu sonuçlar çıkarılabilir: Almanya'da elektrik ve yiyecek güvenliği alanlarında bağımsız idari otorite yoktur. Federal Kartel Ofisi ve Telekomünikasyon ve Posta Düzenleyici Otoritesi geniş

²³⁸ Fabrizio Gilardi, "Delegation to Independent Regulatory Agencies in Western Europe: A Cross-Sectional Comparison", **Paper Prepared for the Conference "Economics and Politics"**, Lugano, 22-25 May 2003.

²³⁹ TÜSİAD, Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması, a.g.e., s. 109.

düzenleyici yetkilere sahipken, ilaç piyasası ile ilgili bağımsız idari otorite olan Federal İlaç ve Tıbbi Cihaz Enstitüsünün düzenleyici yetkileri yoktur. Ayrıca, Federal Kartel Ofisinin finansal ve organizasyonel özerkliğinden söz edilemez. Buna karşın, Finansal Denetleme Otoritesi ise, finansal ve idari özerkliği ile ön plana çıkmaktadır. Genel itibariyle, Almanya’da bulunan bağımsız idari otoritelerin başkan ve kurul üyelerinin bağımsızlıklarının az olduğu da söylenebilir.

Almanya’da geleneksel kamu yönetimi yapısı içerisinde yer alan bağımsız idari otoritelerin kurul başkanlarının görev süresi açısından genellikle belirli bir süre öngörülmemiştir. Kurul başkanlarının görevden alınmasına ilişkin belirli bir düzenleme söz konusu değilken, kurul başkanları genellikle hükümet tarafından atanmaktadır. Ayrıca, Almanya’da bağımsız idari otoritelerin başkanlarının yeniden atanmaları mümkündür. Kurul üyelerine ilişkin olarak da kurul başkanına benzer şekilde, görev süresi açısından belirli bir süre öngörülmemiştir. Kurul üyelerinin atanması konusunda tek tip bir uygulama yoktur. Örneğin, Reg TP’nin kurul üyeleri Reg TP başkanı, Bundeskartellamt’ın kurul üyeleri Bundeskartellamt başkanı tarafından atanırken, BaFin’in kurul üyeleri hükümet tarafından atanır. Genellikle yeniden atanmaları mümkün olan kurul üyelerinin, görevden alınması konusunda belirli bir düzenleme söz konusu değildir. Bağımsızlıkları yasada ayrıca belirtilen Almanya’daki bağımsız idari otoriteler parlamentoya karşı yalnızca bilgi amaçlı yıllık rapor sunma yoluyla hesap vermektedirler. Ancak BaFin parlamentoya karşı hesap vermemektedir. Bağımsız idari otoritelerin gelir kaynakları farklılaşmaktadır. BaFin’in gelir kaynağı düzenlenen şirketlerden alınan paylar iken, Reg TP ve Bundeskartellamt’ın gelirleri genel bütçeden sağlanmaktadır.²⁴⁰

Almanya’da bulunan bağımsız idari otoritelere ilişkin ayrıntılı bir tablo Ek:4’te sunulmuştur.

B. Fransa

Fransa’nın merkeziyetçi ve devletçi geleneği özellikle AB düzeyindeki gelişmeler ve düzenleyici reform süreçleriyle yavaş yavaş değişmeye başlamıştır ve

²⁴⁰ TÜSİAD, Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması, a.g.e., s. 114.

bazı altyapı sektörlerinde tekel niteliğinde olan kamu firmaları faaliyetlerini yine sürdürmelerine rağmen, bu sektörlerde bağımsız idari otoriteler kurularak, kamu firmaları ve liberalizasyon süreci sonrası sektöre yeni giren firmaları düzenleme görevi bu kurumlara verilmiştir. Örneğin, elektrik sektöründe “Electricité de France” ve telekomünikasyon sektöründe “France Telecom” kamu şirketi olarak varlığını sürdürmektedir. Ancak aynı sektörlerde sırasıyla, Elektrik Düzenleme Komitesi (CRE) ve Telekomünikasyon Düzenleyici Otoritesi (ART) kurulmuştur.²⁴¹

Daha önce de ifade edildiği gibi, bağımsız idari otoriteler, güçlü bir merkezîyetçi anlayışa sahip Fransa'nın hukuk geleneği içerisinde yer almazlar. Hatta bu kurumların sayısı konusunda bile doktrinde bir uzlaşma söz konusu değildir. Fransa'daki bağımsız idari otoriteler Amerika'daki örneklerinden farklı olarak siyasal etkenlerin ağır basması nedeniyle değil, yargısal teknik etkenlerin etkisiyle ortaya çıkmıştır. Ancak şu belirtilmelidir ki, Fransa'da bağımsız idari otoriteler yargı yerleri değildir ve tüzel kişiliğe de sahip değildirler. Başbakan'a veya bakanlığa bağlıdırlar.

Fransa'da bağımsız idari otoriteler düzenleme, denetim, danışma gibi yetkilerin yanı sıra, çatışan yararları uzlaştırıcı bir hakem rolü de üstlenmişlerdir.²⁴²

Ek:3'deki Fransa'ya ilişkin grafikten de anlaşılacağı üzere, Fransa'da yedi sektörde de bağımsız idari otorite mevcuttur. Genel olarak, çevre alanında faaliyette bulunan bağımsız idari otoritenin kurul başkanı hariç, diğer sektörlerde faaliyette bulunan bağımsız idari otoritelerin kurul başkanlarının bağımsızlığının geniş olduğu söylenebilir. Ayrıca ilaç piyasasıyla ilgilenen bağımsız idari otorite diğer bağımsız idari otoritelerden farklı olarak geniş düzenleyici yetkilere sahiptir. Hemen hemen tüm bağımsız idari otoriteler, geniş bir finansal ve idari özerkliğe sahiptir. Ancak, bu bağlamda özellikle ön plana çıkan kurum finansal piyasalarla ilgilenen bağımsız idari otoritedir.

Fransa'da hükümet tarafından atanan bağımsız otoritelerin kurul başkanlarının görev süresi genellikle 6 yıldır. Elektrik Düzenleme Komitesi başkanı yalnızca görevi

²⁴¹ TÜSİAD, Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması, a.g.e., s. 115.

²⁴² Bahran, a.g.e., s. 8.

ile uyuşmayan davranışlar sergilediği takdirde görevden alınabilirken, Rekabet Konseyi'nin (COB) ve Telekomünikasyon Düzenleyici Otoritesi'nin başkanları görevden alınmamaktadır. Ayrıca kurul başkanlarının tekrar atanması mümkün değildir. Kurul üyelerinin görev süreleri, atanmaları ve görevden alınmaları ise, heterojen bir nitelik arz etmektedir. Örneğin, CRE ve ART 'ın kurul üyeleri 6 yıllığına atanırken, COB'un kurul üyelerinin görev süresi 4 yıldır. Ayrıca, CRE'nin kurul üyeliğine hükümet, Senato Başkanı, Meclis Başkanı, Ekonomik Başkanı ve Sosyal Konsey farklı sayılarda üye atarlar. COB'un üyeleri ise, hükümet tarafından atanmaktadır. Yine ART'ın kurul üyelerinden üçünü Cumhurbaşkanı, bir tanesi Meclis Başkanı, bir tanesini de Senato Başkanı atar. Kurul üyelerinin görevden alınabilmesi konusu da kurumdan kuruma göre farklılaşmaktadır. ART'ın kurul üyeleri görevden alınmazken, COB'un kurul üyeleri için bu konuda herhangi bir düzenleme yoktur. CRE'nin kurul üyeleri ise, sadece görevleri ile bağdaşmayacak bir tutum içerisinde olmaları halinde görevden alınabilirler. Ayrıca, CRE ve ART'ın kurul üyeleri tekrar atanamazken, COB'un kurul üyeleri bir defaya mahsus olmak üzere tekrar atanabilirler.²⁴³

Fransa'da bağımsız idari otoriteler parlamento ve hükümete karşı sadece bilgi amaçlı yıllık rapor sunma yolu ile hesap verirler. Mali denetimlerinin Maliye Bakanlığı tarafından yapılması esas iken, bu görev çoğunlukla yasayla Fransız Sayıştay'ına verilir. Fransız bağımsız idari otoriteleri mali açıdan genel bütçe içerisinde yer almakta ve genel bütçe esaslarına göre harcama yapabilmektedirler. Ancak COB'un gelirlerini düzenledikleri şirketlerden aldıkları paylar oluşturmaktadır. Son olarak da, Fransa'daki bağımsız idari otoriteler ilgili sektör üzerindeki düzenleyici yetkilerini hükümetle paylaşmaktadırlar.²⁴⁴

Fransa'daki bağımsız idari otoritelere ilişkin ayrıntılı bilgileri içeren tablo Ek:5'te sunulmuştur.

²⁴³ TÜSİAD, Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması, a.g.e., s. 119.

²⁴⁴ TÜSİAD, Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması, a.g.e., s. 119.

C. İtalya

İtalya'da 1990'lardan önce devlet hem üretici hem de düzenleyici olma görevini birlikte yürütmekteydi. Ancak teknolojik gelişmelerin etkisiyle doğal tekellerin önemini yitirmesi, ekonomik alandaki liberalleşme akımıyla birleşince, İtalya 1990'lardan itibaren sektörleri rekabete açmaya başlamıştır. Dolayısıyla piyasaları yeniden yapılandırmış ve bağımsız idari otoriteler de bu yapılandırmanın kamu yönetimi boyutundaki yansımaları ve önemli parçaları olmuştur.²⁴⁵

İtalya'da 1974 yılında kurulan ve 1985 yılında bağımsız kurum statüsü verilen Şirketler ve Borsa Ulusal Komisyonu (CONSOB), 1981'de kurulan Özel Sigorta Şirketleri Denetim Bürosu (ISVAP), Basın Garantörü, Sinema Medyatörü bağımsız idari otorite olarak kabul edilmektedir.²⁴⁶ Bu bağımsız idari otoritelere ek olarak 1990'lardaki gelişmelerin etkisiyle 1995 yılında enerji sektöründe İtalyan Elektrik ve Gaz Düzenleyici Kurumu (Autorita), telekomünikasyon sektöründe 1997 yılında İletişim Düzenleyici Kurumu (AGCOM) kurulmuştur. Ayrıca, İtalya'da 1990 yılında kurulan ve rekabet yasalarının uygulanmasından sorumlu İtalyan Rekabet Otoritesi (AGCM) vardır.²⁴⁷

Ek:3'deki İtalya'ya ilişkin grafikten anlaşılacağı üzere, İtalya'da ilaç piyasası ve yiyecek güvenliği alanlarında faaliyette bulunan bağımsız idari otorite yoktur. Mevcut olan bağımsız idari otoriteler ise, benzer özellikler göstermektedirler. Genel olarak, İtalya'daki bağımsız idari otoritelerin çok fazla düzenleyici yetkileri yoktur. Ancak, bu kurumların kurul başkanı ve üyeleri geniş bir bağımsızlığa sahiptirler ve kurumlar büyük bir idari ve mali özerklikten yararlanırlar.

İtalya'da bağımsız idari otoritelerin kurul başkanı ve üyeleri hükümet ve parlamento tarafından atanmaktadır. Kurul başkan ve üyelerinin görev süreleri genellikle 7 yıldır. Ancak CONSOB'un kurul başkanının görev süresi 5 yıldır. CONSOB'un kurul başkanı ve üyelerinin bir defaya mahsus olmak üzere yeniden atanabilmeleri mümkün olmasına rağmen, genellikle diğer bağımsız idari otoritelerin

²⁴⁵ TÜSİAD, Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması, a.g.e., s. 120-121.

²⁴⁶ Bahran, a.g.e., s. 8.

²⁴⁷ TÜSİAD, Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması, a.g.e., s. 121.

kurul başkan ve üyelerinin tekrar atanmaları mümkün değildir. Autorita'nın kurul başkanı ve üyeleri sadece görevi ile bağdaşmayacak bir davranış içerisinde buldukları takdirde görevlerinden alınırken, CONSOB ve AGCOM için bu konuda bir düzenleme yoktur. İtalya'da bağımsız idari otoritelerin bağımsızlıkları yasada belirtilmiştir. Bu kurumlar, hükümete karşı sadece bilgi amaçlı yıllık rapor sunma yoluyla hesap vermektedir. Parlamento'ya karşı ise, CONSOB ve AGCOM hesap vermezken, Autorita bilgi amaçlı yıllık rapor sunmaktadır. Bu kurumların gelir kaynakları, düzenledikleri şirketlerden aldıkları paylar ve genel bütçedir. İtalya'da bağımsız idari otoritelerin bütçeleri Sayıştay tarafından denetlenmektedir. Ayrıca, bu otoriteler düzenleyici yetkilerini hükümet ile paylaşmaktadırlar.²⁴⁸

Ayrıca, İtalya'da bağımsız idari otoritelerin kararlarına yapılacak itirazlar yargıya götürülmeden önce, her bir sektöre özgü olarak oluşturulan Ombudsman Dairelerine götürülür.²⁴⁹

İtalya'daki bağımsız idari otoriteler hakkında ayrıntılı bilgi içeren bir tablo Ek:6'da sunulmuştur.

D. Diğer Ülkeler

1. Avusturya

Ek:3'de sunulan Avusturya'ya ilişkin grafikten anlaşılacağı üzere, Avusturya'da rekabet, ilaç piyasası ve yiyecek güvenliği alanlarında bağımsız idari otorite söz konusu değildir. Mevcut bağımsız idari otoritelerin ise, düzenleyici yetkilere sahip olma bakımından zafiyetleri vardır. Bunun tek istisnası, elektrik sektörünü düzenleyen bağımsız idari otoritedir ve bu kurum geniş düzenleyici yetkilere sahiptir. Ayrıca, Avusturya'da bulunan bağımsız idari otoriteler finansal ve organizasyonel özerklikleriyle ön plana çıkarlar. Dolayısıyla, parlamento ve hükümetle ilişkilerinde yüksek düzeyde bir bağımsızlıktan yararlanırlar. Avusturya'da telekomünikasyon alanındaki bağımsız idari otorite ise, kurul başkanının yüksek orandaki bağımsızlığı ile göze çarpar.

²⁴⁸ TÜSİAD, Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması, a.g.e., s. 122-123.

²⁴⁹ TÜSİAD, Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması, a.g.e., s. 122.

2. Belçika

Ek:3’de yer alan Belçika’ya ilişkin grafikten şu sonuçlar çıkarılabilir:

Belçika’da yedi sektörden ikisinde bağımsız idari otorite yoktur. Bu alanlar, çevre ve ilaç piyasalarıdır. Avusturya’da olduğu gibi Belçika’da da bağımsız idari otoritelerin düzenleyici yetkiler bağlamında zaafı söz konusudur. Yine benzer şekilde, bunun tek istisnası elektrik sektöründeki bağımsız idari otoritedir. Bu kurum çok geniş düzenleyici yetkilere sahipken aynı zamanda geniş bir finansal ve organizasyonel özerklikten yararlanır. Belçika’da finansal sektörlerde faaliyette bulunan bağımsız idari otoritenin düzenleyici yetkileri yoktur. Ancak, çok geniş bir idari ve finansal özerliğe sahiptir.

3. Danimarka

Ek:3’deki Danimarka grafiğinde, bağımsız idari otoriteler sahip oldukları düzenleyici yetkilerle dikkat çekmektedirler. Belirtilmesi gereken bir nokta, Danimarka’daki ilaç piyasasında faaliyette bulunan bağımsız idari otoritenin diğer ülkelerde aynı alanda faaliyette bulunan bağımsız idari otoritelere göre çok daha geniş düzenleyici yetkilere sahip olmasıdır. Ayrıca, bu kurum Danimarka’da faaliyette bulunan en bağımsız ikinci otoritedir. Danimarka’da faaliyette bulunan bağımsız idari otoritelerin kurul başkanlarının bağımsızlıkları çok düşük seviyededir.

4. Finlandiya

Ek:3’de sunulan Finlandiya’ya ait grafikten anlaşılacağı üzere, Finlandiya’da çevre alanında bağımsız idari otorite mevcut değildir. Finlandiya’daki bağımsız idari otoriteler geniş idari ve finansal özerklikleri ve parlamento ve hükümete karşı sahip oldukları yüksek düzeydeki bağımsızlıkları ile dikkat çekmektedir. Avusturya ve Belçika’daki bağımsız idari otoriteler için belirtilen düzenleyici yetki zafiyetleri Finlandiya’daki bağımsız idari otoriteler için de söylenebilir. Hatta, yiyecek güvenliği alanında faaliyette bulunan bağımsız idari otoritenin düzenleyici yetkileri yoktur. Düzenleyici yetki konusundaki yetersizliklerin tek istisnasını elektrik sektöründe düzenleme yapan bağımsız idari otorite oluşturmaktadır. Bu kurum, geniş düzenleyici

yetkilere sahiptir. Finlandiya’da bağımsız idari otoritelerin başkanlarının ve kurul üyelerinin bağımsızlıkları düşük seviyededir ve elektrik sektörü ve finansal piyasaları düzenleyen kurumlarda bu özellik daha da dikkat çekmektedir.

5. Yunanistan

Ek:3’de yer alan Yunanistan’a ait grafikten şu sonuçlar çıkarılabilir:

Yunanistan’da çevre alanında faaliyette bulunan bağımsız idari otorite yoktur. Finlandiya’da olduğu gibi Yunanistan’da da bağımsız idari otoritelerin düzenleyici yetkileri sınırlıdır. Hatta, elektrik ve ilaç piyasalarında faaliyette bulunan bağımsız idari otoritelerin düzenleyici yetkileri yoktur. Yunanistan’daki bağımsız idari otoritelerin genel olarak, idari ve mali özerklikleri de sınırlıdır. Telekomünikasyon sektöründe düzenleme yapan bağımsız idari otorite Yunanistan’daki en bağımsız düzenleyici kurumdur. Ayrıca, Yunanistan’daki bağımsız idari otoritelerin kurul başkanı ve üyelerinin bağımsızlık seviyelerinin yüksek olduğu söylenebilir.

6. İrlanda

İrlanda’da elektrik, finansal piyasalar ve telekomünikasyon alanlarında faaliyette bulunan bağımsız idari otoritelerin geniş düzenleyici yetkileri vardır. Genel itibariyle, rekabet alanında faaliyette bulunan bağımsız idari otorite hariç, İrlanda’daki bağımsız idari otoriteler geniş bir idari ve mali özerkliğe sahiptirler. Telekomünikasyon sektöründe faaliyette bulunan düzenleyici kurum çok yüksek bir bağımsızlık seviyesine sahiptir. Bu kurumu, elektrik ve finansal piyasalarda faaliyette bulunan idari otoriteler takip etmektedir.

7. Lüksemburg

Lüksemburg’da bağımsız idari otorite olarak kabul edilen tek bir kurum vardır, o da finansal piyasalarda faaliyette bulunmaktadır. Bu kurum, sahip olduğu finansal ve idari özerkliği ve geniş düzenleyici yetkileri ile ön plana çıkmaktadır.

8. Hollanda

Ek:3'deki Hollanda grafiğinden anlaşılacağı üzere, Hollanda'da rekabet alanına, elektrik ve ilaç piyasalarına yönelik olarak faaliyette bulunan bağımsız idari otoriteler geniş düzenleyici yetkilere sahiptir. Finansal piyasalarda ve telekomünikasyon sektöründe düzenleme yapan bağımsız idari otoriteler ise, düzenleyici yetkiler açısından sınırlandırılmalarına rağmen geniş bir idari ve mali özerkliğe sahiptirler. Nitekim, bu özerklik sayesinde, özellikle telekomünikasyon sektöründeki bağımsız idari otorite yüksek bir bağımsızlık düzeyine ulaşmıştır. Ayrıca, elektrik sektöründeki bağımsız idari otorite geniş düzenleyici yetkilere sahip olmasına rağmen, karar alıcılarının yani kurul başkanı ve üyelerinin bağımsızlıkları çok azdır.

9. Norveç

Ek:3'de sunulan Norveç'e ilişkin grafikten anlaşılacağı üzere, Norveç'te bağımsız idari otoritelerin düzenleyici yetkileri sınırlıdır. Bu durumun tek istisnası, ilaç piyasasına ilişkin bağımsız idari otoritedir. Bu kurum geniş düzenleyici yetkilere sahiptir ve söz konusu geniş yetkiler bu kurumu Norveç'in en bağımsız düzenleyici kurumu yapar. Ayrıca, elektrik ve telekomünikasyon piyasalarındaki bağımsız idari otoriteler, idari ve mali özerklikleri ile dikkat çekerler. Diğer önemli nokta, rekabet alanında, ilaç piyasasında, elektrik ve telekomünikasyon sektörlerinde faaliyette bulunan bağımsız idari otoritelerin kurul üyelerine sahip olmamasıdır.

10. Portekiz

Ek:3'de sunulan Portekiz'e ait grafikten şu sonuçlar çıkarılabilir:

Portekiz'de çevre ve yiyecek güvenliği alanlarında faaliyette bulunan bir bağımsız idari otorite yoktur. Portekiz'de rekabet alanında düzenleme yapan kurumun düşük bağımsızlık düzeyi dikkat çekicidir. Nitekim, söz konusu olan beş kriterin beşinde de düşük bağımsızlık seviyelerine sahiptir. Ayrıca Portekiz'deki bağımsız idari otoritelerin düzenleyici yetkileri genellikle sınırlandırılmıştır. Bunun tek istisnası, telekomünikasyon sektörünü düzenleyen kurumdur. Bu kurum çok geniş düzenleyici yetkilere sahiptir ve bağımsızlık düzeyi oldukça yüksektir. Bir diğer önemli nokta,

Portekiz’de finansal piyasalarda, telekomünikasyon ve elektrik sektörlerinde faaliyette bulunan bağımsız idari otoritelerin idari ve mali açıdan büyük özerkliğe sahip olmasıdır.

11. İspanya

Ek:3’deki İspanya grafiğinden şu sonuçlar elde edilebilir:

İspanya’da çevre ve yiyecek güvenliği alanlarında bağımsız idari otorite yoktur. İspanya’daki bağımsız idari otoritelerin ortak noktası düzenleyici yetkilerinin sınırlandırılmış olmasıdır. Ancak özellikle, finansal piyasalardaki, telekomünikasyon ve elektrik sektörlerindeki düzenleyici otoriteler büyük bir idari ve mali özerliğe sahiptirler. Genel olarak, bu kurumların parlamento ve hükümet karşısında oldukça bağımsız oldukları söylenebilir. Ayrıca, İspanya’da ilaç piyasasında faaliyette bulunan bağımsız idari otorite hariç, diğer sektörlerdeki bağımsız idari otoritelerin kurul başkan ve üyelerinin bağımsızlığının yüksek düzeyde olduğu ifade edilebilir.

12. İsveç

Ek:3’de sunulan İsveç’e ait grafikten anlaşılacağı üzere, İsveç’teki bağımsız idari otoriteler düzenleyici yetkiler konusunda farklılık arz etmektedir. Finansal piyasalar, çevre ve yiyecek güvenliği alanlarında faaliyette bulunan bağımsız idari otoritelerin düzenleyici yetkileri sınırlı olmasına rağmen, ilaç piyasası ve elektrik sektörünü düzenleyen kurumların geniş düzenleyici yetkileri vardır. Öte yandan, rekabet alanında ve telekomünikasyon sektöründe faaliyette bulunan bağımsız idari otoritelerin düzenleyici yetkileri yoktur. Genel itibariyle, İsveç’teki bağımsız idari otoritelerin hemen hemen tümü geniş bir idari ve mali özerklikten yararlanırlar. Ayrıca, bu kurumların karar alıcılarının yani, kurul başkan ve üyelerinin bağımsızlık düzeyleri yüksektir.

13. İsviçre

Ek:3’de sunulan İsviçre’ye ait grafikten anlaşılacağı üzere, İsviçre’de elektrik sektörü, çevre ve yiyecek güvenliği alanlarında bağımsız idari otorite söz konusu değildir. Mevcut bağımsız idari otoriteler ise düşük düzeyde düzenleyici yetkilere

sahiptir. Bunun istisnası, nispeten yüksek düzenleyici yetkilere sahip olan ve finansal piyasalarda faaliyette bulunan bağımsız idari otoritedir. Ayrıca, ilaç piyasasını düzenleyen bağımsız idari otorite bir yandan geniş bir idari ve mali özerklikten yararlanırken, diğer yandan karar alıcılarının bağımsızlıkları düşük seviyededir.

14. Polonya

Polonya, 1990'lerden itibaren Avrupa Birliği'ne uyum sürecinin de etkisiyle sektörel düzeyde bağımsız idari otorite oluşturmaya başlamıştır. Polonya'da çok sayıda bağımsız idari otorite vardır. Bunun nedeni, her sektör için ayrı bir düzenleyici kurum oluşturma eğilimidir. Hatta, bazı sektörlerde bu eğilim alt sektörler kadar inmiştir. Örneğin, finans sektöründe faaliyette bulunan sekiz adet düzenleyici kurum bulunmaktadır. Bu kurumlar, ilgili oldukları sektörde lisans verme ve düzenleme yapmanın yanı sıra, hükümete fiyat belirleme konusunda tavsiyede bulunabilmektedirler. Polonya'da bağımsız idari otoriteler ilgili bakanlık çatısı altında faaliyette bulunmaktadır. Örneğin; Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (URE) Ekonomi Bakanlığı ile, Telekomünikasyon ve Posta Düzenleyici Kurumu (URTIP) Bayındırlık Bakanlığı ile ilişkilendirilmiştir. URE ve URTIP'ın başkanları ilgili bakanın teklifi üzerine beş yıllığına başbakan tarafından atanmaktadır. Polonya'da bağımsız idari otoriteler, bütçelerini, çalışma esaslarını ve personel politikalarını büyük ölçüde kendileri belirlerler. Kararlarına karşı ise, idari yargıya başvurmak mümkündür.²⁵⁰

15. Macaristan

Macaristan bağımsız idari otoriteler konusunda Polonya'ya göre bir adım daha ileride görünmektedir. Macaristan Finansal Denetim Kurumu (PSAF), idari ve mali bağımsızlık, şeffaflık ve hesap verebilirlik konusunda ulaştığı noktayla Macar İletişim Kurumu (HF) ve Macaristan Enerji Dairesi (MEH) gibi diğer bağımsız idari otoritelere örnek teşkil edecek konumdadır.²⁵¹

2001 yılında kurulan, ayrı bir tüzel kişiliğe ve idari ve mali özerkliğe sahip olan PSAF, tüm mali piyasalar üzerinde yetkisi olması hasebiyle, Macaristan ekonomisinin

²⁵⁰ TÜSİAD, Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması, a.g.e., s. 127-129.

²⁵¹ TÜSİAD, Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması, a.g.e., s. 129.

işleyişinde önemli bir role sahiptir. PSAF'ın bağımsız bir bütçesi olmasına, çalışma ilkelerini ve personel politikasını kendisinin belirleyebilme hakkı olmasına rağmen, düzenleyici kural koyma ve yönetmelik çıkarma yetkisi yoktur. PSAF, Başbakan'ın önerisi üzerine Macar Parlamentosu tarafından atanan bir başkan ve Maliye Bakanının teklifi üzerine Başbakan tarafından atanan bir başkan yardımcısı tarafından yönetilmektedir. Her ikisinin de görev süreleri 6 yıldır ve ancak yasada belirtilen şekilde gerekçelerini kamuoyuna açıklamak şartıyla Hükümet, başkan ve yardımcısını görevden alabilir. Ayrıca, PSAF'ın bünyesinde 2002 yılı başından beri faaliyette bulunan ve başkana danışmanlık yapan 15 kişilik bir Danıştay Konseyi vardır.²⁵²

III. UZAKDOĞU VE LATİN AMERİKA'DAKİ UYGULAMALAR

A. Güney Kore

Uzun yıllar boyunca, devlet öncülüğünde bir kalkınma anlayışıyla hareket eden Güney Kore'de, 1993 yılından itibaren reform girişimleri başlatılmıştır. Bu reformlar konusunda, 1997 yılında yaşanan ekonomik krize kadar belirli bir yol katedilmiştir. Ekonomik krizin yavaş yavaş son bulmasıyla birlikte düzenleyici reformlar tekrar gündeme gelmiştir.²⁵³

Güney Kore'de rekabet yasasını uygulamakla görevli “Adil Ticaret Komisyonu” ve telekomünikasyon sektöründe adil rekabet sağlamakla görevli “İletişim Komisyonu” bağımsız idari otorite olarak kabul edilmektedir. Adil Ticaret Komisyonu dokuz üyeli bir kurul tarafından yönetilmektedir ve bu kurulun beş üyesi tam zamanlı kamu görevlisi olarak çalışırken, dört üyesi üç yıllık süreler için göreve atanır. Kurulun başkan ve başkan yardımcısı Başbakan tarafından aday gösterilmekte ve Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Aynı şekilde, “İletişim Komisyonu”da dokuz üyeli bir kurul tarafından yönetilir. Üyeliklerden bir tanesi Hükümet temsilcisi olarak atanacak üyeye bırakılmıştır. Diğer üyeler, Enformasyon ve İletişim Bakanı'nın aday

²⁵² TÜSİAD, Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması, a.g.e., s. 130-131.

²⁵³ TÜSİAD, Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması, a.g.e., s. 132.

göstermesi üzerine Cumhurbaşkanı'nca atanırlar. Üç yıllık bir süre için atanırlar ve tekrar atanmaları mümkündür. Ayrıca kurumun para cezası verebilme yetkisi vardır.²⁵⁴

B. Arjantin

Federal bir yapıya sahip olan Arjantin, İngiltere'den esinlenerek elektrik, su, gaz, telekomünikasyon gibi altyapı sektörlerinin her biri için ayrı bağımsız idari otorite oluşturmuştur. Elektrik sektöründe ENRE (Ente Nacional Regulador de la Electricidad), gaz sektöründe ENERGAS (Ente Nacional Regulador del Gas), telekomünikasyon sektöründe CNT (Commission Nacional de Comunicaciones) ve su sektöründe ETOSS (Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios) düzenleyici kurum olarak faaliyette bulunmaktadır. Bu kurumlar arasından nispeten daha başarılı ve bağımsız hareket edebilirlikleri ve hesap verebilirlikleri belli bir düzeyin üstünde olanlar ENRE ve ENERGAS'dır.²⁵⁵

Genel itibariyle, Arjantin'de hükümetlerin bağımsız idari otoritelerin karar organlarının atanması veya görevden alınması ve politikalarının belirlenmesi konusundaki müdahalelerini engelleyecek bir yapısal çerçeve oluşturulmamıştır. Bağımsız idari otoritelerin aldıkları kararlar siyasi iktidarın çıkarları ile çatıştığı takdirde, yasal düzenleme ne olursa olsun, kurul üyelerinin hükümet tarafından görevden alınabilirliği gözlenmiştir.²⁵⁶ Dolayısıyla, Arjantin'de bağımsız idari otoritelerin tam anlamıyla bağımsızlığı ve özerkliğinden söz edilemez.

²⁵⁴ TÜSİAD, Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması, a.g.e., s. 132-133.

²⁵⁵ TÜSİAD, Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması, a.g.e., s. 134.

²⁵⁶ TÜSİAD, Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması, a.g.e., s. 135.

DÖRDÜNDÜ BÖLÜM

TÜRKİYE UYGULAMASINDAN KURUMSAL BİR ANALİZ:ENERJİ PİYASASI DÜZENLEME KURUMU

I. YASAL ÇERÇEVE

Enerji sektöründe düzenleme ve denetleme görevini yerine getiren Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, 20.2.2001 tarihinde kabul edilen ve 03.03.2001 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanan 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile kurulmuştur. Daha sonra 18.04.2001 tarihinde kabul edilen 4646 sayılı Kanun, 04.12.2003 tarihinde kabul edilen 5015 sayılı Kanun ve son olarak 02.03.2005 tarihinde kabul edilen 5307 sayılı Kanunla sırasıyla doğal gaz piyasası, petrol piyasası ve sıvılaştırılmış doğal gaz piyasaları bu kurumun denetim ve düzenlemesine tabi kılınmıştır.

A. 4628 Sayılı Elektrik Piyasası Kanunu

1. Kanunun Amacı ve Kapsamı

4628 sayılı kanunun birinci maddesinde kanunun amacı açıkça belirtilmiştir. Kanunun amacı (madde 1) “elektriğin, yeterli, kaliteli, sürekli, düşük maliyetli ve çevreyle uyumlu bir şekilde tüketicilerin kullanımına sunulması için, rekabet ortamında özel hukuk hükümlerine göre faaliyet gösterebilecek, mali açıdan güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir elektrik enerjisi piyasasının oluşturulması ve bu piyasada bağımsız bir düzenleme ve denetimin sağlanmasıdır.”

Benzer şekilde, kanunun birinci maddesi bu kanunun kapsamını da açıklamıştır. Buna göre, elektrik piyasasında yapılacak faaliyetler (üretim, iletim, dağıtım, toptan satış, parakende satış, ithalat ve ihracat) ve bu faaliyetlere ilişkin gerçek ve tüzel kişilerin hak ve yükümlülükleri, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu’nun kurulması ile çalışma usul ve esasları ve elektrik üretim ve dağıtım varlıklarının özelleştirilmesinde izlenecek usul bu kanunun kapsamına girer.

2. Kanunun İçeriği

Öncelikle şunu belirtmek gerekir ki, bu kanunda yer alan “Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu” ibaresi doğal gaz sektörünün de EPDK’ya verilmesi ile 18.04.2001 tarihinde kabul edilen 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu’nda “Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu” şeklinde değiştirilmiştir.

4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu iki kısımdan oluşmaktadır. Birinci kısmın birinci bölümünde, kanunun amacı, kapsamı ve tanımlar (madde 1) yer alırken, ikinci bölümde elektrik piyasasında yapılabilecek faaliyetler (madde 2) ve bu faaliyetleri yapabilmek için kurumdan alınması zorunlu olan lisansların genel esasları ve türleri (madde 3) yer almaktadır.

İkinci kısım ise dört bölümden oluşmaktadır. Birinci bölüm, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu ile bu kurumun karar organı olan kurulun görev ve yetkilerini (madde 4-10) içermektedir. İkinci bölümde, mevzuatta belirtilen durumlara aykırılık tespit edildiğinde uygulanacak yaptırımlar ve söz konusu yaptırımların uygulanmasındaki usul (madde 11-12) yer alırken, üçüncü bölümde tarifeler, tüketicilerin desteklenmesi, özelleştirme ile ilgili hükümler ve diğer hükümler (madde 13-18) yer almaktadır. Dördüncü bölüm ise, “Geçici Hükümler” başlığını taşımaktadır.

4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu’nun dördüncü maddesine göre, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, kamu tüzel kişiliğine haiz, idari ve mali özerkliğe sahip ve bu kanunda kendisine verilen görevleri yerine getirmek üzere oluşturulan bir kurumdur. Kurumun merkezi Ankara’dır ve kurum Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile ilişkilendirilmiştir. Kurumun teşkilatı, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu, başkanlık ve hizmet birimlerinden oluşmaktadır.

Yine kanunun dördüncü maddesine göre, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, “kurul onaylı lisansların verilmesinden, işletme hakkı devri kapsamındaki mevcut sözleşmelerin bu kanunun hükümlerine göre düzenlenmesinden, piyasa performansının izlenmesinden, performans standartlarının ve dağıtım ve müşteri hizmetleri yönetmeliklerinin oluşturulmasından, tadilinden ve uygulattırılmasından, denetlenmesinden, bu kanunda yer alan fiyatlandırma esaslarını tespit etmekten ve bu

faaliyetlerde enflasyon nedeniyle ihtiyaç duyulacak ayarlamalara ilişkin formülleri uygulamaktan ve bunların denetlenmesinden ve piyasada bu kanuna uygun şekilde davranılmasını sağlamaktan sorumludur.”

Kurumun teşkilatını oluşturan, kurul, başkanlık ve hizmet birimlerinin görev, yetki, hak ve yükümlülüklerine “EPDK’nın Kurumsal Görünümü” başlığı altında ayrıntısı ile değinilecektir.

B. 4646 Sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu

1. Kanunun Amacı ve Kapsamı

18.04.2001 tarihinde kabul edilen ve 02.05.2001 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren “4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu”nun 1. maddesine göre, kanunun amacı “doğal gazın kaliteli, sürekli, ucuz, rekabete dayalı esaslar çerçevesinde çevreye zarar vermeyecek şekilde tüketicilerin kullanımına sunulması için, doğal gaz piyasasının serbestleştirilerek mali açıdan güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir doğal gaz piyasasının oluşturulması ve bu piyasada bağımsız bir düzenleme ve denetim sağlanmasıdır.”

İkinci maddeye göre bu kanunun kapsamı ise, doğal gaz piyasasındaki faaliyetler (doğal gazın ithali, iletimi, dağıtımı, ihracatı, depolanması, pazarlanması gibi) ve bu faaliyetlere ilişkin tüm gerçek ve tüzel kişilerle ilgili hak ve yükümlülüklerdir.

2. Kanunun İçeriği

4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu iki kısım ve toplam yirmi iki maddeden oluşmaktadır. Birinci kısım üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölüm, kanunun amacını, kapsamını ve tanımları (madde1-3) içerirken, ikinci bölüm doğal gaz piyasası faaliyetlerini ve bu piyasadaki faaliyetler için gerekli lisans ve sertifikaların genel esaslarını (madde4-6) içermektedir. Üçüncü bölüm ise, “Rekabetin Korunması ve Geliştirilmesi, Bilgi Verme, Hesap Ayrışımı, Serbest Tüketicinin Belirlenmesi ve Sisteme Girişte İstisnai Haller” (madde 7-8) başlığını taşımaktadır.

İkinci kısmın birinci bölümü yaptırımlar, yaptırımların uygulanmasındaki usul, ön araştırma, soruşturma, dava hakkı ve tarifelere (madde 9-11) yer vermektedir. İkinci

bölüm; diğer hükümleri, değiştirilen, kaldırılan ve uygulanmayacak hükümleri (madde 12-13) içerirken, üçüncü bölüm Elektrik Piyasası Kanunu'nda yapılan değişiklikleri (madde 14-20) içermektedir. Dördüncü bölüm ise, “Geçici Hükümler” başlığını taşımaktadır.

Kanunun üçüncü bölümünde yer alan “Elektrik Piyasası Kanunu'nda Yapılan Değişiklikler” konusu özellikle önem arz etmektedir. Çünkü bu bölümde yer alan Ek Madde 1'e göre, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Doğal Gaz Piyasası Kanunu'nu da uygulamakla görevlidir. Bu iki sektörün birbirinden farklı olması hasebiyle EPDK ve kurulu, söz konusu sektörlerdeki görev, yetki ve düzenlemeleri kendi kanunlarına göre yerine getirir. Ayrıca, Doğal Gaz Piyasası Kanunu'ndaki bu ek maddeye atıf yapılarak , Elektrik Piyasası Kanunu'nun 5/A maddesinde Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu'nun doğal gaz piyasası ile ilgili görevleri de belirtilmiştir.

Ek madde 2'ye göre EPDK, doğal gaz piyasasındaki faaliyetler ve bu faaliyetleri gerçekleştirecek gerçek ve tüzel kişilerin hak ve yükümlülüklerini ifade eden lisans ve sertifikaların verilmesinden, piyasa işleyişinin incelenmesi ve denetlenmesinden, yönetmeliklerin oluşturulmasından ve piyasada Doğal Gaz Piyasası Kanunu'na aykırı davranılmasını önlemekten sorumludur.

C. 5015 Sayılı Petrol Piyasası Kanunu

1. Kanunun Amacı ve Kapsamı

4.12.2003 tarihinde kabul edilen ve 20.12.2003 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanan 5015 Sayılı Petrol Piyasası Kanunu'nun birinci maddesinde kanunun amaç ve kapsamı açıkça belirtilmiştir. Buna göre; kanunun amacı, “yurt içi ve yurt dışı kaynaklardan temin olunan petrolün doğrudan veya işlenerek güvenli ve ekonomik olarak rekabet ortamı içerisinde kullanıcılara sunumuna ilişkin piyasa faaliyetlerinin şeffaf, eşitlikçi, ve istikrarlı biçimde sürdürülmesi için yönlendirme, gözetim ve denetim faaliyetlerinin düzenlenmesini sağlamaktır.” Yine birinci maddeye göre, bu kanun petrol piyasasının iyi işlemesi ve güçlendirilmesi için yapılması gereken yönlendirme, gözetim, düzenleme ve denetim işlevlerini kapsar.

2. Kanunun İçeriği

5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu iki kısım ve toplam 30 maddeden oluşmaktadır. Birinci kısmın birinci bölümünde, kanunun amacı, kapsamı ve tanımlar (madde 1-2) yer almaktadır. İkinci bölüm, lisanslar ve lisans sahiplerinin hak ve yükümlülükleri (madde 3-4) ile ilgilidir. Üçüncü bölüm, lisans türleri ve faaliyetlerin kısıtlanmasını (madde 5-9) içerirken, dördüncü bölüm, “Fiyat Oluşumu, Kamulaştırma, Erişim ve Eşgüdüm” (madde 10-13) başlığını taşımaktadır. Beşinci bölüm, bilgilerin toplanması, kayıt düzeni, denetim ve tebligat (madde 14-15) ile ilgiliyken, altıncı bölüm “Diğer Hükümler” (madde 16-18) başlığını taşımaktadır.

İkinci kısım üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölüm, cezaları, idari yaptırımları, dava hakkını, yönetmelik ve yürürlükten kaldırılan ve uygulanmayacak hükümleri (madde 19-23) kapsamaktadır. İkinci bölüm, Elektrik Piyasası Kanunu’nda yapılan değişikliklerle (madde 24-28) ilgilidir. Üçüncü bölüm ise, “Geçici ve Son Hükümler” (madde 29-30) başlığını taşımaktadır.

Doğal Gaz Piyasası Kanunu’nda olduğu gibi bu kanunun da, Elektrik Piyasası Kanunu’nda yaptığı değişiklikler özellikle önem arz etmektedir. Petrol Piyasası Kanunu’nun 24. maddesine göre, Elektrik Piyasası Kanunu’nun 5. maddesinin birinci fıkrası “Kurul, biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere dokuz üyeden oluşur.” şeklinde değiştirilmiştir. Ayrıca, madde 28’e göre, Elektrik Piyasası Kanunu’nun geçici ikinci maddesinin ikinci fıkrasının sonuna eklenen ibareyle, Petrol Piyasası Kanunu’nun yürürlüğe girmesinden sonra en geç bir ay içinde kurula iki yeni üye atanacaktır. Bu üyelerin görev süresi altı yıldır ve bu üyeler kuraya tabi tutulmaz. Bu iki üyeliğe görev süresinin bitiminde yeniden atama yapılır.

Petrol Piyasası Kanunu’nun 25. maddesine göre, Elektrik Piyasası Kanunu’nun 5/A maddesinden sonra 5/B maddesi eklenmiştir. Bu madde, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu’nun petrol piyasasına ilişkin görevleriyle ilgilidir.

Ayrıca, Petrol Piyasası Kanunu’nun 26. maddesi ile, Elektrik Piyasası Kanunu’nun kamu personelinin statüsü, atanma usulü ve özlük hakları ile ilgili olan 9. maddesine, yine kamu personeli ve atanmalarıyla ilgili birtakım fıkralar eklenmiştir.

D. Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasası Kanunu

1. Kanunun Amacı ve Kapsamı

02.03.2005 tarihinde kabul edilen ve 13.03.2005 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 5307 sayılı Sıvılaştırılmış Petrol Gazları Piyasası Kanunu’nun 1. maddesi, kanunun amacını net bir şekilde ortaya koymuştur. Buna göre kanunun amacı, “yurt içi ve yurt dışı kaynaklardan temin olunan sıvılaştırılmış petrol gazlarının güvenli ve ekonomik bir rekabet ortamı içerisinde kullanıcılara sunumuna ilişkin piyasa faaliyetlerinin şeffaf, eşitlikçi ve istikrarlı biçimde sürdürülmesi için gerekli düzenleme, yönlendirme, gözetim ve denetim faaliyetlerinin yapılmasını sağlamaktır.”

Yine aynı maddeye göre bu kanun, “sıvılaştırılmış petrol gazlarının yurt içi ve yurt dışından temini, dağıtımı, taşınması, depolanması ve ticareti ile bu faaliyetlere ilişkin gerçek ve tüzel kişilerin hak ve yükümlülüklerini kapsar.”

2. Kanunun İçeriği

5307 sayılı Kanun, iki kısım ve yirmi dört maddeden oluşmaktadır. Birinci kısmın birinci bölümünde (madde 1-2) amaç, kapsam ve tanımlar yer almaktadır. İkinci bölüm, lisansların tabi olacağı usul ve esaslar ve lisans sahiplerinin hak ve yükümlülükleri (madde 3-4) ile ilgilidir. Üçüncü bölüm, lisans türleri ve faaliyetlerin düzenlenmesini (madde 5-7) içerirken, dördüncü bölüm, “Tüplü LPG Bayilerinin, Dökme LPG Kullanıcıları ve Tüplü LPG Kullanıcılarının Uyması Gereken Usul ve Esaslar” (madde 8-9) başlığını taşımaktadır.

İkinci kısım üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölüm, piyasadaki fiyat oluşumu, eşgüdüm, kayıt düzeni, denetime ilişkin usul ve esasları (madde 10-15) kapsarken, ikinci bölüm idari para cezaları, yaptırımları, dava hakkını, yönetmelik, ön araştırma ve soruşturmaya ilişkin hükümleri (madde 16-19) kapsamaktadır. Üçüncü bölüm ise, “Geçici ve Son Hükümler” başlığını taşımaktadır.

E. Yönetmelik ve Tebliğler

EPDK, teşkilatlanmasından lisans ve tarifelere kadar birçok konuda yönetmelik ve tebliğ düzenlemiş ve yayımlamıştır. İlgilendiğimiz konu itibariyle;

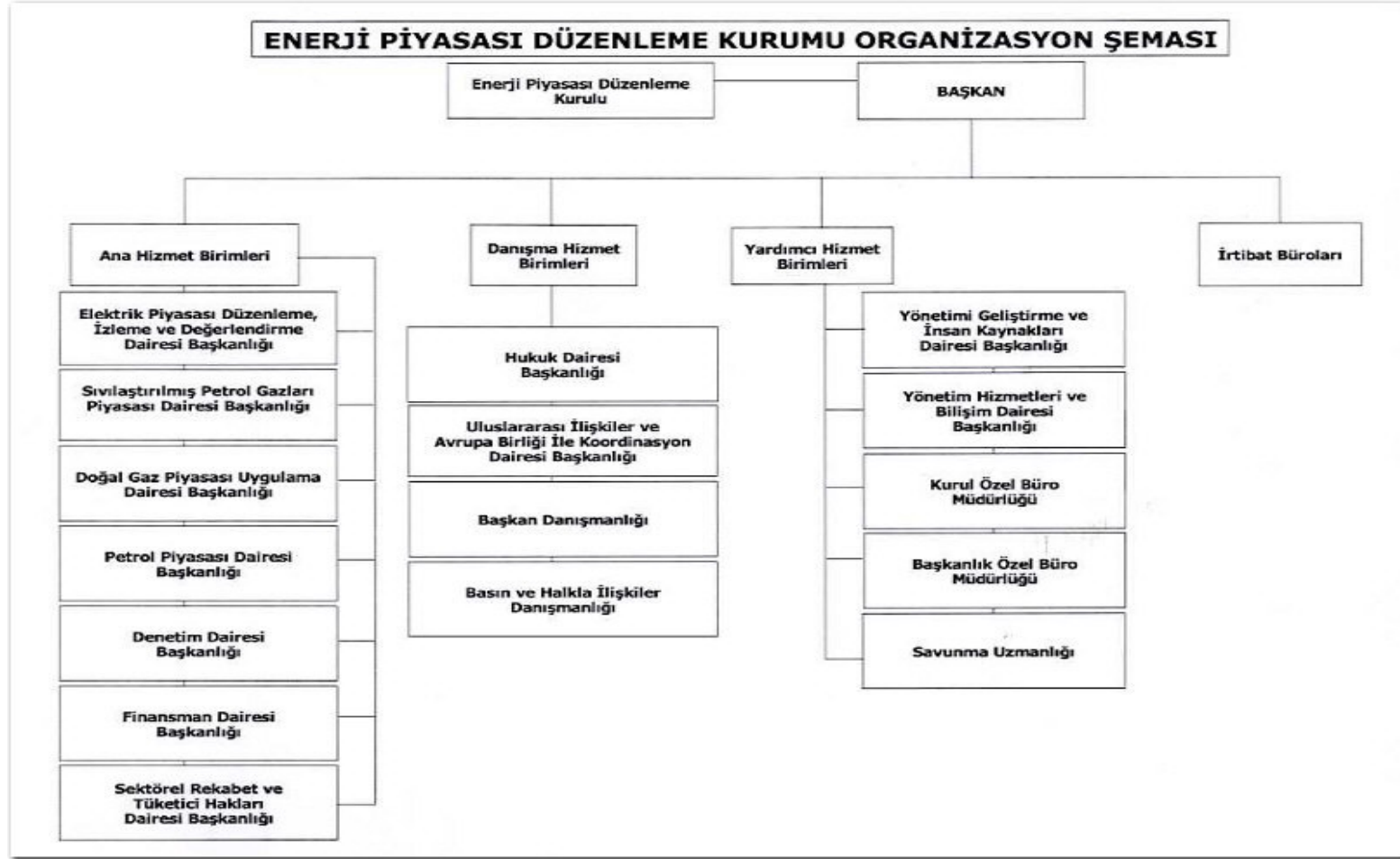
- İnsan Kaynakları Yönetmeliği
- Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilatı ve Personelin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik
- Yerli ve Yabancı Uzman İstihdamına İlişkin Yönetmelik
- Elektrik Piyasasında Yapılacak Denetimler ile Ön araştırma ve Soruşturmada Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik
- Doğal Gaz Piyasasında Yapılacak Denetimler ile Ön araştırma ve Soruşturmada Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik özellikle ön plana çıkmaktadır.

Ayrıca, Petrol Piyasasında Yapılacak Denetimler ile Ön araştırma ve Soruşturmada Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik şu an itibariyle taslak konumundadır.

II. ENERJİ PİYASASI DÜZENLEME KURUMU'NUN KURUMSAL YAPISI

A. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Organizasyon Şeması

EPDK'nın 25.04.2005 tarihinde kabul ettiği ve 05.05.2005 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanan kurul kararında öngörülen son değişikliklerin de yansıtıldığı ayrıntılı organizasyon şeması aşağıda sunulmuştur.



Kaynak:www.epdk.gov.tr

B. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Kurumsal Görünümü

Daha önce de belirtildiği gibi EPDK, 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu, 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu, 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu ve 5307 sayılı Sıvılaştırılmış Petrol Gazları Piyasası Kanunu ile kendisine verilen görevleri yerine getirmek üzere kurulmuş, kamu tüzel kişiliğine haiz, idari ve mali özerkliğe sahip bir kurumdur. Kurumun merkezi Ankara'dadır ve ilişkili olduğu bakanlık, Enerji ve Tabii Kaynaklar bakanlığıdır.

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilatı ve Personelin alışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 5. maddesine göre, EPDK söz konusu kanunlarla kendisine verilen görevleri yerine getirirken yetkilerini kurul aracılığıyla kullanır. Bu kurul kurumun temsil ve karar organıdır. Aynı zamanda kurum başkanı da olan kurul başkanı, kurul kararlarının uygulanmasından, yürütülmesinden ve kurulun temsilinden sorumludur. Bu sorumluluk, kamuya bilgi verilmesi görevini de kapsar. Söz konusu yönetmeliğin yine 5. maddesine göre, ikinci başkan, başkanın izin veya hastalık ve görevli olarak yurt içi veya yurt dışında bulunması halleri ile diğer haller sebebiyle görevinin başında bulunamadığı durumlarda başkanın görev ve yetkilerini üstlenir.

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu teşkilatı, kurul, başkanlık ve hizmet birimlerinden oluşmaktadır.

1. Enerji Piyasası ve Düzenleme Kurulu

a. Kurulun Yapısı ve Kurul  yelerinin Görev Süreleri

5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu'nun 24. maddesi ile 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun 5. maddesinin birinci fıkrası değiştirilmiştir. Buna göre, kurul biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere dokuz üyeden oluşmaktadır.

Elektrik Piyasası Kanunu'nun 5. maddesine göre, görev süreleri altı yıl olan, tekrar seçilebilen ve Bakanlar Kurulu tarafından atanan kurul üyelerinin; hukuk, siyasal bilgiler, idari bilimler, kamu yönetimi, iktisat, mühendislik, işletme ya da maliye alanlarında eğitim veren en az dört yıllık yüksek  Ğretim kurumlarından mezun olmaları, kamu kurum ve kuruluşlarında veya özel sektörde en az 10 yıl tecrübe sahibi

olmaları ve mesleğine temayüz etmiş kişiler olmaları gerekmektedir. Bakanlar Kurulu atamayla birlikte Kurul Başkanını ve İkinci Başkanı da belirler. Ayrıca, başkanlık veya üyeliklerin görev süresi dolmadan herhangi bir nedenle boşalması durumunda, boşalan üyeliklere bir ay içerisinde atama yapılır.

Elektrik Piyasası Kanunu'nun 7. maddesine göre, kurul üyeleri Yargıtay Birinci Başkanlık Kurulu huzurunda, kurul işlerini dürüstlük içerisinde yürüteceklerine ve mevzuata aykırı hareket etmeyeceklerine dair yemin ederler. Kurul üyeleri yemin etmedikçe göreve başlayamazlar.

b. Kurulunun Görevleri

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilatı ve Personelinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 8. maddesine göre, kurul EPDK'nın karar organıdır. Kurul, 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu, 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu ve diğer mevzuat ile kendisine verilen görevleri yapar ve yetkileri kullanır.

Ayrıca, Elektrik Piyasası Kanunu'nun 5. maddesi Kurulun görevlerini madde madde belirtmiştir. Buna göre Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu;

a. Elektrik Piyasası Kanunu hükümlerini uygulamak

b. Her yılın ocak ayının sonuna kadar, serbest tüketici tanımına ilişkin limitlerdeki indirimleri belirlemek ve yeni limitleri yayımlamak

c. Tüketicilere güvenilir, kaliteli, kesintisiz ve düşük maliyetli elektrik enerjisi hizmeti verilmesini teminen gerekli düzenlemeleri yapmak.

d. Lisans sahipleri için kabul görmüş muhasebe usulleri uyarınca mali raporlama standartları ve yönetim bilişim sistemlerini belirlemek ve bunların uygulanmasını sağlamak

e. Üretim, iletim ve dağıtım şirketleriyle otoprodüktör ve otoprodüktör grubu tesisleri için güvenlik standartları ve şartlarını tespit etmek ve bunların uygulanmasını sağlamak.

f. Piyasanın gelişimine bağlı olarak yeni ticaret yöntemleri ve satış kanallarının uygulanabilmesine yönelik alt yapının geliştirilmesi ve uygulanmasını sağlamak

g. Elektrik Piyasası Kanunu'nun amaçları ile uyumlu olarak, gerektiği durumlarda, model anlaşmalar geliştirmek.

h. Ticari sırlar ve gizli rekabet bilgileri de dahil olmak üzere, ticari açıdan hassas olan her türlü bilginin açıklanmasını engelleyecek usul ve esasları belirlemek ve uygulamak.

i. Piyasada faaliyet gösteren tüzel kişilerin eşitlik ve şeffaflık standartlarına uymalarını sağlamak için faaliyetlerini, uygulamalarını ve ilgili lisans hüküm ve şartlarına uyup uymadıklarını denetlemek

j. Rekabeti sağlamak için iştirakler arası ilişkilere ilişkin standartlar ve kurallar oluşturmak, uygulamak ve bu standartların, piyasa faaliyetlerinde karşılıklı iştirak, işletme ve muhasebe konularında kısıtlamalar içermesi gerektiğinde, bu kısıtlamaları belirlemek.

k. Yıllık raporu ve piyasa gelişimi ile ilgili sair raporları hazırlamak ve bakanlığa sunmak

l. Personel atamaları da dahil olmak üzere, kurumun personel politikasını oluşturmak ve uygulamak

m. Kuruma taşınır veya taşınmaz mal veya hizmet alınması, satılması ve kiralanması konularında karar vermek

n. Uluslar arası organizasyon ve teşkilatların piyasaya ilişkin mevzuat ve uygulamalarını izleyerek, gerekli gördüğü düzenlemeleri yapmak, yasal düzenleme ihtiyacı duyulması halinde gerekli hazırlıkları yaparak bakanlığa sunmak

o. Kurumun üçüncü kişilerle olan alacak, hak ve borçları hakkında her türlü işleme karar vermek.

p. Elektrik enerjisi üretiminde çevresel etkiler nedeniyle yenilenebilir enerji kaynaklarının ve yerli enerji kaynaklarının kullanımını özendirmek amacıyla gerekli tedbirleri almak ve bu konuda teşvik uygulamaları için ilgili kurum ve kuruluşlar nezdinde girişimde bulunmak, görevlerini yerine getirmekle yükümlüdür.

Ayrıca, 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun 5/A maddesinde Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu'nun doğal gaz piyasasına ilişkin görevleri ayrıyeten belirtilmiştir. Söz konusu 5/A maddesine göre kurul;

a. Doğal gaz piyasası faaliyetlerine ilişkin plan, politika ve uygulamalarla ilgili EPDK'nın görüş ve önerilerini belirlemek

b. Doğal gaz piyasası faaliyetlerine ilişkin doğrudan taraf olunan uluslar arası anlaşmalardan doğan hak ve yükümlülüklerin ifası için, Kuruma düşen görevlerin yapılmasını sağlamak

c. Doğal Gaz Piyasası Kanunu ile Kuruma yetki verilen konularda doğal gaz faaliyetlerine ilişkin her türlü düzenlemeleri onaylamak ve bunların yürütülmesini sağlamak.

d. Doğal Gaz Piyasası Kanunu'nda yer alan lisans ve sertifikaların verilmesine ve bunların yürütülmesi ve iptaline ilişkin her türlü kararları almak ve uygulamak

e. Doğal Gaz Piyasası Kanunu'nda yer alan hükümler dahilinde özel hallerde uygulamaya konulabilecek sınırlama ve yükümlülüklerin tespiti ile fiyat belirlemesine yönelik kararları almak

f. Doğal gaz piyasası içerisinde rekabetin hiç veya yeterince oluşmadığı, fiyat ve tarife teşekkülüne ilişkin usul ve esasları düzenlemek

g. Doğal Gaz Piyasası Kanunu'nda belirlenen faaliyetlere ilişkin tarifeleri onaylamak veya tarife revizyonları hakkında karar almak

h. Doğal gaz piyasası faaliyetleri ile ilgili denetleme, ön araştırma ve soruşturma işlemlerinin yürütülmesi, yetkisi dahilinde ceza ve yaptırımları uygulamak ve dava açmak da dahil olmak üzere her türlü adli ve idari makama başvuru kararlarını almak.

i. Doğal Gaz Piyasası Kanunu'nun uygulanması ile ilgili olarak tüzel kişiler veya tüzel kişiler ile tüketiciler arasında çıkacak ihtilafları çözmek

j. Doğal Gaz Piyasası Kanunu'nda gösterilen diğer görevleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak görevlerini yerine getirmekle yükümlüdür.

Bu görevlere ek olarak, 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu'nun 25. maddesi ile Elektrik Piyasası Kanunu'na eklenen 5/B maddesi, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu'nun petrol piyasası ile ilgili görevlerini belirtmektedir. Söz konusu Elektrik Piyasası Kanunu 5/B maddesine göre Kurul;

a. Petrol Piyasası Kanunu hükümlerini uygulamak. Piyasa faaliyetlerine ilişkin her türlü düzenlemeleri yapmak ve yürütülmesini sağlamak

b. Petrol faaliyetlerine ilişkin plan, politika ve uygulamalarla ilgili Kurum görüş ve önerilerini belirlemek

c. Petrol piyasası faaliyetleriyle ilgili denetleme, ön araştırma ve soruşturma işlemlerini yürütmek, yetkisi dahilindeki ceza ve yaptırımları uygulamak ve dava açmak da dahil olmak üzere her türlü adli ve idari makama başvuru kararlarını almak

d. Uluslar arası organizasyon ve teşkilatların petrol piyasasına ilişkin uygulamalarını izlemek

e. Petrol piyasasında lisans ve lisanslarla ilgili işlem bedellerini belirlemek

f. Petrol piyasasında faaliyet gösteren kişilerin denetlenmiş mali tablolarını incelemek veya incelettirmek

g. Petrol piyasasında faaliyet gösterecek kişilerden istenecek olan, hizmet güvenilirliği, hizmet dışı kalmalar ve diğer performans ölçütleriyle ilgili raporların kapsamını belirlemek ve düzenli olarak Kurula vermelerini sağlamak

h. Petrol Piyasası Kanunu hükümlerine, çıkarılan yönetmelik hükümlerine, kurul tarafından onaylanan tarife ve yönetmeliklere, lisans hüküm ve şartlarına ve Kurul kararlarına aykırı davranıldığı durumlarda idari para cezası vermek ve lisansları iptal etmek görevlerini yerine getirir.

c. Kurulun Yetkileri

Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu'nun yetkileri 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun 5. maddesinde belirtilmiştir. Söz konusu maddeye göre, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu şu yetkilere sahiptir:

a. 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu hükümlerinin uygulanması ve bu kanunla kendisine verilen görevleri yerine getirmek için gerekli olan ve piyasada rekabeti geliştirmeye yönelik olarak gerçek ve tüzel kişilerin uymaları gereken, talimatları ve tebliğleri, şebeke yönetmeliğini, dağıtım yönetmeliğini, müşteri hizmetleri yönetmeliğini ve dengeleme ve uzlaştırma yönetmeliğini onaylamak.

b. Lisanslara ilişkin onaylarla, bu kanunda belirtilen sair onayları vermek.

c. Dağıtım şirketleri tarafından hazırlanıp, Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi tarafından sonuçlandırılan talep tahminlerini onaylamak, gerektiğinde revize ettirmek.

d. Kurul onaylı talep tahminlerine dayanarak, Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi tarafından hazırlanan üretim kapasite projeksiyonu ve iletim yatırım planı ile bu planlarla uyumlu olarak mülkiyeti kamuda olan dağıtım tesislerini işleten dağıtım şirketleri tarafından hazırlanan dağıtım yatırım planlarını onaylamak, gerektiğinde revize edilmesini sağlamak ve onay verdiği yatırım planlarının uygulanmalarını denetlemek.

e. İlgili lisans hükümleri uyarınca hazırlanacak olan; Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt Anonim Şirketi'nin toptan satış fiyat tarifesini, iletim tarifesini, dağıtım tarifeleri ile perakende satış tarifelerini incelemek ve onaylamak.

f. İletim, dağıtım, toptan satış ve perakende satış için yapılacak fiyatlandırmaların ana esaslarını tespit etmek ve gerektiğinde ilgili lisans hükümleri doğrultusunda revize etmek.

g. Otoprodüktör ve otoprodüktör gruplarının kendi veya ortaklarının ihtiyaçları dışında satışa sundukları elektrik enerjisi miktarına ilişkin yüzdeleri yayımlamak ve gerektiğinde revize etmek.

h. İletim ek ücreti oranını belirlemek ve iletim ek ücreti tutarının Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi tarafından tahsili ve Kuruma ödenmesine ilişkin düzenlemeleri yapmak.

i. Tüzel kişiler tarafından lisanslarla ilgili işlemler ve sair işlemler karşılığında Kuruma ödenecek bedelleri belirlemek.

j. Piyasada faaliyet gösteren tüzel kişilerin denetlenmiş mali tablolarını incelemek veya incelettirmek.

k. Tüzel kişilerden istenecek olan, hizmet güvenilirliği, hizmet dışı kalmalar ve diğer performans ölçütleri ile ilgili raporların kapsamını belirlemek ve düzenli olarak Kurula vermelerini sağlamak.

l. Bu Kanun hükümlerine, çıkarılan yönetmelik hükümlerine, Kurul tarafından onaylanan tarife ve yönetmeliklere, lisans hüküm ve şartlarına ve Kurul kararlarına aykırı davranıldığı durumlarda, idari para cezası vermek ve lisansları iptal etmek.

m. Üretim, iletim ve dağıtım tesislerinin inşası ve işletilmesi sırasında genel olarak kamu yararının, hidrolik kaynakların, ekosistemin ve mülkiyet haklarının korunması için diğer kamu kuruluşları ile birlikte hareket ederek kamu yararı ve güvenliğine tehdit teşkil eden veya etme olasılığı bulunan durumları incelemek ve bu durumları ortadan kaldırmak amacıyla, daha önceden bilgi vermek şartıyla bu tesislerde 20/11/1984 tarihli ve 3082 sayılı Kanun hükümleri uyarınca gereken tedbirleri almak.

n. Kurumun, Başkanlık tarafından hazırlanan bütçesini, yıllık iş planını, gelir-gider kesin hesaplarını, yıllık raporunu ve piyasa gelişimi ile ilgili sair raporları onaylamak ve gerekli gördüğü durumlarda, bütçe kalemleri arasında aktarma yapılmasına karar vermek.

o. Lisans sahibi tarafların, iletim sistemi ya da bir dağıtım sistemine bağlantı ve sistem kullanımına ilişkin anlaşmaların hükümleri üzerinde mutabakata varamamaları halinde, ihtilafları bu kanunun ve tarafların ilgili lisanslarının hükümlerine göre çözmek.

p. Kurumun harcamalarını, onaylı bütçesi çerçevesinde ve harcama usul ve esaslarını belirlemek üzere çıkaracağı yönetmeliğe uygun olarak gerçekleştirmek.

q. Mevcut sözleşmelerle ilgili olarak; bu sözleşmelerin tarafları arasında yapılacak ve beş iş günü öncesinden tarih ve saati Kurula bildirilecek toplantılara, gerek gördüğünde katılmak.

r. Mevcut sözleşmelere ilişkin olarak, bu kanun hükümleri uyarınca rekabetçi piyasaya geçişi kolaylaştıracak hususlarda, taraflarca değerlendirilmek üzere değişiklik

önerilerinde bulunmak ve mevcut sözleşmelerin ihtilafların halline ilişkin hükümlerini ihlal etmemek kaydıyla, bu sözleşmelere ilişkin herhangi bir resmi ihtilaf halli sürecinin başlatılmasından önce, ihtilafların halli için arabuluculuk yapmak.

s. Bu kanunun kendisine verdiği görevleri yerine getirirken, konusuna ilişkin olarak gerekli gördüğü her türlü bilgi ve belgeyi, tüm kamu ve özel kuruluşlardan ve kişilerden istemek ve/veya yerinde incelemek.

t. Uygun bulduğu konularda Başkanlığı görevlendirmek veya yetkilendirmek.

d. Kurul Üyelerinin Teminatları, Yasaklar ve Görevden Alma

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilatı ve Personelinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 9. maddesine göre, kurul üyeleri görevlerini yaparken bağımsızdırlar ve hiçbir organ, mercii ve kişi kurul üyelerine emir ve talimat veremez.

Elektrik Piyasası Kanunu'nu 6. maddesinden kurul üyeleri için geçerli olan şu yasaklar çıkarılabilir:

- Kurul üyeleri görev süreleri boyunca özel bir kanuna dayanmadıkça kamu ya da özel kuruluşlarda hiçbir görev alamazlar.

- Kurul üyeleri, üyeliklerinin sona ermesinden itibaren iki yıl süre ile elektrik ve doğal gaz piyasalarında faaliyet gösteren özel hukuk hükümlerine tabi tüzel kişiliklerde ya da bunların iştiraklerinde görev alamaz ya da bu tür işlere ortak olamazlar ve bu tüzel kişilerden ya da iştiraklerden gelir sağlayacak ya da sağlayabilecek doğrudan ya da dolaylı ilişkiye giremezler.

- Kurul üyeleri, yine görev sürelerinin bitiminden itibaren iki yıl süreyle elektrik enerjisi ticareti ve doğal gaz ticareti ile uğraşamazlar.

- Kurul üyeleri, göreve başlamadan önce sahip oldukları, Hazine Müsteşarlığı tarafından çıkarılan borçlanmaya ilişkin menkul kıymetler hariç, elektrik ve doğal gaz piyasalarında faaliyet gösteren tüzel kişilere veya bunların iştiraklerine ait her türlü hisselerini ya da menkul kıymetlerini üçüncü dereceye kadar kan ve ikinci dereceye kadar sıhri hısımları dışındakilere, üyeliklerinin başlamasından itibaren 30 gün içinde satmak veya devretmek suretiyle elden çıkarmak zorundadırlar.

- Kurul üyelerinin eşleri veya birinci dereceye kadar kan hısımları, elektrik ve doğal gaz piyasalarında faaliyette bulunan kamu kurum ve kuruluşları dışındaki tüzel kişiliklerde ya da bunların iştiraklerinde kurul üyelerinin atanmasından sonra veya üyelik süresi boyunca görev alamaz ya da bu tür işlere ortak olamazlar ve bu tüzel kişiliklerden gelir sağlayacak ya da sağlayabilecek doğrudan ya da dolaylı ilişkiye giremez ve elektrik enerjisi ticareti ve doğal gaz ticareti ile uğraşamazlar.

- Kurul üyeleri, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu ile ilgili gizlilik taşıyan bilgileri ve elektrik ve doğal gaz sektöründe faaliyette bulunan gerçek ve tüzel kişilere ait her türlü sırrı, görevlerinden ayrılmış olsalar dahi açıklayamaz ve kendilerinin veya başkalarının yararına kullanamazlar. Ayrıca Elektrik Piyasası Kanunu'nun 7. maddesine göre, kurul üyeleri göreve başladıkları ve görevden ayrıldıkları tarihten itibaren bir ay içerisinde ve görevleri devam ettiği sürece her iki yılda bir mal beyanında bulunmak zorundadır.

Kurul üyelerini görev süreleri dolmadan görevden almak mümkün değildir. Ancak, 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun 6. maddesine göre, yukarıda belirtilen yasakları ihlal eden veya Elektrik Piyasası Kanunu ile kendisine verilen görevler ile ilgili olarak işlediği suçlardan dolayı hakkında mahkumiyet kararı kesinleşen Kurul Başkanı ve üyeleri, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu uyarınca devlet memuru olmak için aranan şartları kaybettikleri tespit edilen veya üç aydan fazla bir süreyle hastalık, kaza veya başka bir nedenle görevini yapamaz durumda olan veya görev süresinin geri kalan kısmında görevine devam edemeyeceği üç aylık süre beklenmeden tam teşekküllü hastaneden alınacak bir heyet raporuyla belgelenen Kurul üyeleri, süreleri dolmadan Bakanlar Kurulu tarafından görevden alınır.

e. Kurul Üyelerinin Mali ve Sosyal Hakları

4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun 9. maddesi ve Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilatı ve Personelinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 10. maddesine göre; Kurul Başkanı, kurul üyeleri ve diğer kurum personeli 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu'na tabidir. Görevde kaldıkları sürece Kurul başkanı ve kurul üyelerinin eski görevleri ile olan ilişkileri

kesilir. Söz konusu yönetmeliğin 10. maddesine göre, emeklilik açısından Kurul Başkanı Bakanlık Müsteşarına, kurul üyeleri ise Bakanlık Müsteşar yardımcısına denk statüdedir.

Elektrik Piyasası Kanunu'nun 9. maddesine göre, Kurul Başkanı ve üyelerinin net ücretleri, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından belirlenir. Ancak bu ücret en yüksek devlet memurunun her türlü ödemeler dahil aylık net ücretinin iki katını geçemez. Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu Başkanı, Ağustos 2003 tarihi itibarıyla 4.034.171.000 TL alırken, kurul üyelerinin her biri 3.476.083.000 TL net maaş almaktadırlar.²⁵⁷

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilatı ve Personelinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 11. maddesine göre, Kurul Başkanı ve üyelerinin temsil ve ağırlama harcamaları ile görevlerinin ifası sırasında yaptıkları harcamalardan hangilerinin EPDK'nın bütçesinden karşılanacağına kurul karar verirken, aynı yönetmeliğin 29. maddesi, Kurul Başkanı, üyeleri ve kurum personeline ödenecek yol gideri ve gündeliklerin miktarına ilişkin usul ve esasların kurul kararı ile belirleneceğini belirtmiştir.

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilatı ve Personelinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 30. maddesinde Kurul Başkanı, üyeleri ve kurum personeline kurul tarafından konut tahsisi yapılacağı belirtilmiştir. Yönetmeliğin 12. maddesi Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu'nun belirleyeceği esaslar çerçevesinde, Kurul Başkanı ve üyeleri ile bakmakla yükümlü oldukları aile fertlerinin özel sağlık kuruluşlarındaki sağlık giderlerinin, resmi sağlık kuruluşlarındaki sağlık giderleriyle tıp fakültelerinde uygulanan poliklinik, muayene ve tedavi giderlerini geçmemek şartıyla karşılanabileceğini belirtmektedir.

f. Kurul Çalışmaları, Toplantıları ve Kurulun Denetlemesi

4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun 8. maddesine göre, kurul haftada en az bir defa olmak üzere, gerekli gördüğü sıklıkta salt çoğunlukla toplanır. Toplantıyı Kurul Başkanı veya yokluğunda İkinci Başkan yönetmektedir. Toplantıların gündemi

²⁵⁷ www.epdk.gov.tr adresinden elde edilmiştir.

toplantıdan önce kurul üyelerine bildirilir. Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu kararları toplantıya katılanların çoğunluğunun oyu ile alınır. Söz konusu 8. madde, kurul üyelerinin toplantıya katılımları konusunda bir sınırlama getirmiştir. Buna göre, kurul üyeleri kendileri ve üçüncü dereceye kadar kan ve ikinci dereceye kadar sıhri hısımlarıyla ilgili olayların müzakere ve oylamalarına katılamazlar.

Elektrik Piyasası Kanunu'nun 8. maddesine göre, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Yüksek Denetleme Kurulu Tarafından denetlenir. Ayrıca, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu, bir önceki mali yıl için, yazılı bir yıllık raporu bilgi vermek amacıyla en geç bir sonraki yılın nisan ayının sonuna kadar Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığına gönderir.

Kurul kararları yargısal denetim açısından incelenmek istendiğinde, Elektrik Piyasası Kanunu'nun 12. maddesine bakmak gerekmektedir. Buna göre, kurul kararlarına karşı açılacak davaların ilk derece mahkemesi Danıştay'dır. Dolayısıyla kurul kararlarına karşı Danıştay'da dava açılmalıdır.

2. Başkanlık

4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun 5. maddesi ve Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilatı ve Personelinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 13. maddesine göre başkanlığın görev ve yetkileri şunlardır:

- a. Kurul kararlarına istinaden gerekli gördüğü hizmet birimlerini kurmak
- b. Kurumun işlevlerini yerine getirebilmesi için Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu kararı doğrultusunda yeterli sayıda personeli istihdam etmek
- c. Hizmet birimlerinin uyumlu, verimli, disiplinli ve düzenli biçimde çalışmasını temin etmek, hizmet birimleri ile kurul arasında organizasyonu ve koordinasyonu sağlamak ve hizmet birimleri arasında çıkabilecek görev ve yetki ihtilaflarını çözmek
- d. Kurul toplantılarının gündemini, gün ve saatini belirlemek ve toplantıları idare etmek
- e. Kurul kararlarının gereğinin yerine getirilmesini sağlamak ve bu kararların uygulanmasını izlemek

f. Kurulu özel ve resmi kuruluşlar nezdinde temsil etmek

g. Kurumun yıllık bütçesi ile gelir gider kesim hesabını ve Kurum yıllık raporunu hazırlamak ve Kurula sunmak ve Kurum bütçesinin uygulanmasını, gelirlerin toplanmasını, harcamaların yapılmasını sağlamak

3. Hizmet Birimleri

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilatı ve Personelinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 18. maddesi kurumun hizmet birimlerini üç başlık altında toplamıştır. Bunlar; ana hizmet birimleri, danışma hizmet birimleri ve yardımcı hizmet birimleridir.

a. Ana Hizmet Birimleri

i) Elektrik Piyasası Düzenleme, İzleme ve Değerlendirme Dairesi Başkanlığı

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilatı ve Personelinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 18. maddesine göre; bu ana hizmet biriminin görevi ve yetkileri şunlardır:

- Elektrik piyasasında faaliyet gösteren veya gösterecek tüzel kişilerin sözleşmesinin, lisans uygulamalarına dair her türlü işlemlerinin mevzuata uygun şekilde yapılmasını sağlamak

- Fiyatlandırma yöntemlerini ve tarife formüllerini geliştirerek fiyatlandırma esaslarını belirlemek

- Tüzel kişilerin Kuruma sundukları tarife tekliflerinin değerlendirilmesine ve lisansların ve tarifelerin onaylanmasına ilişkin çalışmaları yürütmek

- Lisans ve tarife uygulamalarını izleyerek, yaptırım gerektiren durumlarda Denetim Dairesi Başkanlığı'na bilgi vermek

- Kanun kapsamında öngörülen ikincil mevzuatı hazırlamak, uluslararası gelişmeleri takip ederek gerekli görülen uyumlaştırma çalışmaları için önerilerde bulunmak ve gereksinim duyulan faaliyet alanlarında ikili anlaşma taslakları hazırlamak

- Serbest tüketici limitlerinde yapılacak indirimler ve otoprodüktör ve otoprodüktör gruplarının serbest piyasaya yapacakları şahsa ilişkin limitlerin belirlenmesi konularında araştırma ve çalışma yapmak

- Arz çeşitliliği ve arz güvenliği bağlamında analizler yapmak, yeni ve yenilenebilir kaynakların enerji arzına olan katkısının artırılması için gerekli çalışmaları yürütmek ve çevreyi ve toplumun güvenliğini koruyucu politikaların tespitine ilişkin çalışmalar yapmak

- Kanuna tabi elektrik şirketlerinin piyasa performanslarını incelemek

- Kanunda öngörülen veya Başkan tarafından verilecek diğer görevleri yapmak, görev ve yetkilerine sahiptir.

ii) Sınıvlandırılmış Petrol Gazları Piyasası Daire Başkanlığı

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilatı ve Personelinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 18. maddesine göre; bu ana hizmet biriminin görev ve yetkileri şunlardır:

- İkincil mevzuata ilişkin olarak; yönetmelik, özel nitelikli karar, tebliğ ile diğer düzenleyici işlemlerin ve değişikliklerinin hazırlık çalışmalarını yapmak,

- Lisanslara ilişkin olarak; başvuruları alma, değerlendirme, genel ve özel hükümleri belirleme, verme, tadil, ilan, geçici olarak durdurma veya iptal çalışmalarını; tarifelere ilişkin olarak ise; bildirimleri, tarife uygulamalarını, iç ve dış piyasalardaki fiyat hareketlerini izleme çalışmalarını yapmak,

- Kanunda düzenlenen hak, yükümlülük, kısıtlama ve yasaklamalara ilişkin olarak; gözetim faaliyetleri ile aykırılıkları ilgili birim ve mercilere sunma çalışmalarını yapmak,

- Piyasaya yapılabilecek müdahalelere dair karar alınması ve uygulanması çalışmalarını yapmak,

- Piyasa ihtiyaçlarının izlenmesi, standart ve değişikliği için girişimde bulunulması, standart hazırlıklarına iştirak edilmesi, mecburi hale getirilmesine ihtiyaç duyulan TSE standartlarının değerlendirilmesi ve mecburi hale getirilmesi hususlarının karara bağlanması çalışmalarını yapmak,

- Piyasanın teknik denetimine dair laboratuvarların kurulması ve hizmet alınması ile eğitim çalışmalarını yapmak,

- Piyasaya ilişkin plan, politika ve uygulamaların, teşvik ve sübvansiyonların, diğer düzenlemelerin izlenmesi ve önemli görülen hususların yetkili birimlere sunumu çalışmalarını yapmak,

- Kanunla öngörülen veya Başkan tarafından verilecek diğer görevleri yapmak,

iii) Doğal Gaz Piyasası Uygulama Dairesi Başkanlığı

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilatı ve Personelinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 18. maddesine göre, bu daire başkanlığı şu görev ve yetkilere sahiptir:

- Doğal gaz piyasasında faaliyette bulunan ya da bulunacak tüzel kişilerin, sözleşmelerin, lisans ve sertifika uygulamalarının mevzuata uygun bir şekilde yürütülmesine ilişkin çalışmalar yapmak

- Tarifelere esas olacak fiyatlandırma yöntemlerini ve tarife formüllerini geliştirmek, tüzel kişilerin Kuruma sundukları tarife tekliflerinin değerlendirilmesine yardımcı olmak ve lisans ve tarifelerin onaylanmasına ilişkin çalışmalar yürütmek

- Lisans, sertifika ve tarife uygulamalarını izlemek ve gerektiğinde Denetim Dairesi Başkanlığı'na bilgi vermek

- Şehir içi doğal gaz dağıtım hizmeti yapacak şirketlerin belirlenmesi için ihale açma çalışmalarını yürütmek ve ulusal doğal gaz tüketim tahminlerini yapmak

- Doğal gaz balansı amaçlı depolama miktarlarının tayin edilmesine ilişkin işlemleri yapmak

- Kanun kapsamında öngörülen ikincil mevzuatı hazırlamak, uluslararası gelişmeleri takip ederek gerekli görülen uyumlaştırma çalışmaları için önerilerde bulunmak

- Serbest tüketici limitlerinde yapılacak indirimler için gerekli araştırmaları yapmak ve Başkanlığa önerilerde bulunmak

- Piyasada rekabetin tesisi için teşvik edici tedbir uygulamaları geliştirmek, doğal gaz piyasasında faaliyet gösteren taraflar arasında çıkabilecek ihtilafların çözülmesine ilişkin işlemleri yapmak, sisteme giriş talepleri reddedilenlerin başvurularının değerlendirilmesine ilişkin işlemleri yapmak ve kanunda yer alan sözleşmelere ilişkin olarak, Kuruma düşen yükümlülüklerin yerine getirilebilmesi için gerekli çalışmaları yapmak

- Arz çeşitliliği ve arz güvenliği bağlamında analiz çalışmaları yapmak ve Başkanlığa gerekli tedbir önerilerinde bulunmak

- Hizmet kalitesi ve güvenlik standartlarının oluşturulmasına ve çevreyi koruyucu ve toplumun güvenliğini sağlayıcı politikaların tespitine ilişkin çalışmalar yapmak

- Kanuna tabi doğal gaz şirketlerinin piyasa performanslarını izlemek

- Kanunda öngörülen veya Başkan tarafından verilecek diğer görevleri yapmak

iv) Petrol Piyasası Dairesi Başkanlığı

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilatı ve Personelinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 18. maddesine göre, bu daire başkanlığı şu görev ve yetkilere sahiptir:

- İkincil mevzuata ilişkin; yönetmelik, özel nitelikli karar, tebliğ ile düzenleyici işlemlerin ve değişikliklerinin hazırlık çalışmalarını yapmak,

- Lisanslara ilişkin; başvuruları alma, değerlendirme, genel ve özel hükümleri belirleme, verme, tadil, ilan, geçici olarak durdurma veya iptal çalışmalarını; tarifelere ilişkin; onaya tabi olanların inceleme ve onay, bildirim tabi olanların izleme ve tarife uygulamalarını, piyasalardaki fiyat hareketlerini izleme çalışmalarını yapmak,

- Yerli ham petrol fiyat oluşumuna ilişkin sorunları değerlendirme ve çözüme ilişkin karar alma ve olası fiyat uyuşmazlıklarında hakemlik çalışmalarını yapmak,

- Kanunda düzenlenen hak, yükümlülük, kısıtlama ve yasaklamalara ilişkin olarak; gözetim faaliyetleri ile aykırılıkları ilgili birim ve mercilere sunma çalışmalarını yapmak,

- Piyasaya yapılabilecek müdahalelere dair karar alınması ve uygulanması çalışmalarını yapmak,

- Piyasa ihtiyaçlarının izlenmesi, standart ve değişikliği için girişimde bulunulması, standart hazırlıklarına iştirak edilmesi, mecburi hale getirilmesine ihtiyaç duyulan TSE standartlarının değerlendirilmesi ve mecburi hale getirilmesi hususlarının karara bağlanması çalışmalarını yapmak,

- Piyasanın teknik denetimine dair laboratuvarların kurulması ve hizmet alınması çalışmalarını yapmak,

- Piyasaya ilişkin plan, politika ve uygulamaların, teşvik ve sübvansiyonların, diğer düzenlemelerin izlenmesi ve önemli görülen hususların yetkili birimlere sunumu çalışmalarını yapmak,

- Kanunla öngörülen veya Başkan tarafından verilecek diğer görevleri yapmak,

v) Denetim Dairesi Başkanlığı

vi) Finansman Dairesi Başkanlığı

vii) Sektörel Rekabet ve Tüketici Hakları Dairesi Başkanlığı

- Tüketici haklarının korunmasını teminen, şikayet ve başvuruları inceleyerek sonuçlandırılmasına ilişkin çalışmaları yürütmek

- Piyasada faaliyet gösteren tüzel kişilerin müşteri hizmetleri açısından sorunlarının tespiti ve çözümlemesini sağlamaya ilişkin çalışmalar yapmak

- Enerji piyasasına ilişkin düzenlemeler ve uygulamalar konusunda tüketici bilinci oluşturmaya yönelik çalışmalar yapmak

- Kanunda öngörülen veya Başkan tarafından verilecek diğer görevleri yapmak

b. Danışma Hizmet Birimleri

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilatı ve Personelinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 16. maddesine göre, doğrudan Başkana bağlı olan 4 adet danışma hizmet birimi vardır. Bunlar;

i) Hukuk Dairesi Başkanlığı

ii) Uluslararası İlişkiler ve Avrupa Birliği ile Koordinasyon Dairesi Başkanlığı

iii) Başkan Danışmanlığı

iv) Basın ve Halkla İlişkiler Danışmanlığı

c. Yardımcı Hizmet Birimleri

Yine aynı yönetmeliğin 17. maddesine göre, doğrudan Başkana bağlı olarak çalışan 5 adet yardımcı hizmet birimleri vardır. Bunlar;

i) Yönetimi Geliştirme ve İnsan Kaynakları Dairesi Başkanlığı

ii) Yönetim Hizmetleri ve Bilişim Dairesi Başkanlığı

iii) Kurul Özel Büro Müdürlüğü

iv) Başkanlık Özel Büro Müdürlüğü

v) Savunma Uzmanlığı.

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilatı ve Organizasyon yapısı hakkında çok daha ayrıntılı bilgiyi “Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilatı ve Personelinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikte” bulmak mümkündür.

III.ENERJİ PİYASASI DÜZENLEME KURUMU PERSONELİ

A. Kurum Personelinin Statüsü, Atanma Usulü ve Özlük Hakları

4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun 9. maddesine göre, kurum hizmetlerinin gerektirdiği görevler, idari hizmet sözleşmesi ile sözleşmeli olarak istihdam edilen personel tarafından görülür. Söz konusu kurum personeli ücret ve mali haklar dışında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabidir. Kurum personelinin EPDK'da çalıştıkları süre içerisinde, EPDK'daki görevlerine başlamadan önceki sosyal güvenlik kurumları tarafından sağlanan tüm hakları saklıdır.

Kurum personelinin atanmasına ilişkin olarak yine 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun 9. maddesine bakmak gerekir. Madde 9'a göre kurum personeli, uzmanlık gerektiren görevlerde Bakanlık izni ile, bağı ve ilgili kuruluşlar ile enerjiye ilişkin konularla işigal eden diğerk kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan personel arasından, çalıştığı kuruluş veya kurumun izni ile Kurul tarafından atanır.

Madde 9'a göre, EPDK'nın personelinin ücret ve diğerk mali hakları, Bakanlar Kurulu'nca belirlenecek esaslar çerçevesinde EPDK Başkanlığı'nın teklifi üzerine Kurulca tespit edilir.

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilatı ve Personelinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğinin 24. maddesine göre, daire başkanlarının temsil ve ağırlama harcamaları ile personelin görevlerini ifası sırasında yaptıkları harcamalardan hangilerinin EPDK bütçesinden karşılanacağı hangisinin karşılanmayacağı Kurul tarafından belirlenir. Yine aynı yönetmeliğinin 25. maddesine göre, Kurum personeli ile bakmakla yükümlü oldukları aile fertlerinin resmi sağık kuruluşlarındaki sağık giderleri ile özel sağık kuruluşlarındaki sağık giderleri kurulca belirlenen esaslar çerçevesinde EPDK tarafından karşılanır.

Ayrıca, EPDK bünyesindeki kadro unvan ve sayıları aşağıda sunulmuştur.

Tablo:5 EPDK Kadro Ünvanları ve Sayıları

KADRO ÜNVANI	SAYISI
Daire Başkanı	11
Başkan Danışmanı	10
Grup Koordinatörü	33
Grup Başkanı	66
Enerji Uzmanı	90
Enerji Uzman Yardımcısı	70
Avukat	5
Kurul Danışmanı	6
Basın Ve Halkla İlişkiler Danışmanı	1
Özel Büro Müdürü	2
Özel Büro Müdür Yardımcısı	4
İrtibat Büro Müdürü	5
Çözümleyici	3
Programcı	3
Tabip	2
Hemşire	3
Savunma Uzmanı	1
Mütercim - Tercüman	4
Tekniker	3
İletişim Görevlisi	30
Büro Görevlisi	60
Kaloriferci	2
Şoför	12
Toplam	426

Kaynak: Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilatı ve Personelinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, s. 14.

B. Kurumun Gelirleri ve Mal Varlıkları

4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun 10. maddesine göre, kurumun elektrik piyasası ile ilgili gelirleri şunlardır:

- Lisans alma, lisans yenileme, lisans tadili, lisans sureti çıkartma ve yıllık lisans bedelleri
- Yayın gelirleri ve sair gelirler
- Uluslar arası kurum ve kuruluşlar tarafından verilecek hibeler
- Kurul tarafından verilen idari para cezalarının yüzde yirmi beşi
- İletim tarifesinin en fazla % 1'i oranındaki iletim ek ücretleri

Yine 10. maddeye göre, EPDK'nın doğal gaz piyasasından elde ettiği gelir kalemleri şunlardır:

- Katılma payı
- Lisans, sertifika, onay ve vize işlemleri üzerinden alınacak bedeller
- Yayın ve sair bedeller
- Uluslar arası kurum ve kuruluşlar tarafından verilecek hibeler

5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu'nun kabulü ile 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun 10. maddesine EPDK'nın petrol piyasası ile ilgili gelirlerine ilişkin (e) bendi eklenmiştir. Buna göre;

- Katılma payı
- Lisans, onay, izin ve vize işlemleri üzerinden alınacak bedeller
- Yayın ve sair gelirler
- Uluslar arası kurum ve kuruluşlar tarafından verilecek hibeler

EPDK'nın petrol piyasasından gelir elde etmesini sağlayan gelir kalemleridir.

Elektrik Piyasası Kanunu'nun 10. maddesine göre, kurumun gelirlerinin giderlerini karşılaması esastır. Kurumun gelir fazlası ertesi yılın mart ayı sonuna kadar genel bütçeye aktarılır. Kurumun gelirleri, kurumun görevlerini yerine getirebilecek

seviyeye gelene dek, gerekli finansal ihtiyaç, genel bütçeden karşılanır. Ayrıca Kurumun malı Devlet malı sayılır ve devredilemez, rehn edilemez.

IV. ENERJİ PİYASASI DÜZENLEME KURUMU'NUN FAALİYETLERİ

A. 2003 Yılında Gerçekleştirdiği Faaliyetler

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nun yürüttüğü faaliyetlerde ve ilişkilerde geldiği son noktayı yıllık faaliyet raporlarını inceleyerek anlamak mümkündür. Dolayısıyla, 2003 yılı faaliyet raporu bu başlık altında incelenmeye çalışılacaktır. Fakat 2003 yılı faaliyet raporunun öncesinde Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nun planladığı işlere ve amaçlarına ne ölçüde ulaştığını tespit edebilmek için "EPDK 2003 Yılı İş Planı ve İş Takvimi"ne bakmakta yarar vardır.

2003 Yılı İş Planı ve İş Takvimi'nde "düzenlemeler" başlığı altında toplanabilecek bir takım tebliğ ve yönetmeliğin hazırlanması veya tadili öngörülmüştür. Elektrik Piyasası Şebeke Yönetmeliği, Elektrik Piyasası Dağıtım Yönetmeliği, Elektrik Piyasası Dengeleme ve Uzlaştırma Yönetmeliği, Elektrik Piyasası Serbest Tüketici Yönetmeliğinin Tadili, Elektrik Piyasasında Kullanılacak Sayaçlar Hakkında Tebliğ Tadili bunlardan birkaçıdır.

Ayrıca, 2003 Yılı İş Planı ve İş Takvimi'nde planlanan işlerin önemli bir kısmını, enerji sektöründe faaliyette bulunan veya bulunacak tüzel kişilere lisans ve sertifika verme işlemleri oluşturmaktadır. Yine tarifelere ilişkin olarak tarifelerin hazırlanması, bildirimi ve incelenmesi, 2003 yılı doğal gaz tüketim tahmininin yapılması ve 2004 yılı doğal gaz tüketim tahmini için veri toplanıp belirlenmesi planlanan işler arasındadır.

2003 Yılı İş Planı ve Takvimi'nde, Erzurum, Konya, Kayseri gibi bazı illerin doğal gaz dağıtım ihalesinin ilanı, şartları ve sonrasında lisans işlemlerinin tamamlanması ile ihaleye açılacak yeni illerin belirlenmesi faaliyetlerinin de gerçekleştirilmesi öngörülmüştür.

Enerji piyasasının ve piyasa katılımcılarının izlenmesini de sağlayacak şekilde Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nun veri altyapısının oluşturulması amacıyla "EPDK Bilgi Yönetim Sistemi Projesi", enerji piyasası mevzuatına ilişkin olarak kamuoyunun bilgilendirilmesi amaçlı " Kamuoyunun Bilgilendirilmesi Projesi", elektrik piyasasında oluşturulması düşünülen piyasa yapısının faaliyette bulunanlar açısından benimsenmesi amacını taşıyan "Elektrik Piyasasında Faaliyet Gösteren Tüzel Kişilerin Eğitimi Projesi" ve AB'ye katılım öncesi mevzuatın ve kurumsal yapının AB müktesebatına uyumlu hale getirilmesi bağlamında düşünülen "EPDK'nın Kurumsal Yapısının Güçlendirilmesi / Twinning Projesi" gibi projeler 2003 Yılı EPDK İş Planı ve Takviminde yer almaktadır.

Aynı zamanda, elektrik, doğal gaz ve petrol piyasalarında soruşturma ve denetimlerin yapılması, elektrik ve doğal gaz sektörlerinin özelleştirilmesi ve bu konuda kamuoyunun bilgilendirilmesi çalışmaları, EPDK kamulaştırma çalışmaları ve çok taraflı uluslar arası kuruluşlar ve ulusal kamu kurum ve kuruluşları ile olan ilişkilerin geliştirilmesi 2003 Yılı İş Planı ve İş Takvimi'nde yer almaktadır.

Bu bilgiler doğrultusunda "EPDK 2003 Yılı Faaliyet Raporu"na bakıldığında, öngörülen veya planlanan çoğu faaliyetin gerçekleştirildiği görülmektedir

2003 yılı içerisinde, elektrik piyasasına ilişkin olarak 3 yönetmelik ve 6 tebliğ yayımlanmıştır. Bu yönetmelik ve tebliğler şunlardır:²⁵⁸

- Elektrik Piyasası Şebeke Yönetmeliği
- Elektrik Piyasasında Yapılacak Denetimler ve Ön araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik.
- Elektrik Piyasası Dağıtım Yönetmeliği
- Elektrik Piyasası Perekende Satış Sözleşmesi Düzenlenmesi Hakkında Tebliğ

²⁵⁸ EPDK, **2003 Yılı Faaliyet Raporu**, Ankara, 2004, s. 24.

– Elektrik Enerjisi Üretmek Amacıyla Aynı Bölge ve Aynı Kaynak İçin Yapılmış Birden Fazla Lisans Başvurusu Olması Halinde Seçim Yapılmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Tebliğ

– Elektrik Piyasasında Mali Uzlaştırma Yapılmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Tebliğ

– Elektrik Piyasasında İletim ve Dağıtım Sistemine Bağlantı ve Sistem Kullanımı Hakkında Tebliğ

– Elektrik Piyasasında Kullanılacak Sayaçlar Hakkında Tebliğ

– Elektrik Piyasasında Gelir ve Tarife Düzenlenmesi Kapsamında Düzenlemeye Tabi Unsurlar ve Raporlamaya İlişkin Esaslar Hakkında Tebliğ

Ayrıca, EPDK yenilenebilir enerji kaynaklarının teşvik edilmesi amacıyla, yenilenebilir enerji kaynaklarına dayalı üretim tesisi kurmak üzere lisans talep eden tüzel kişilerden lisans alma bedelinin sadece % 1'inin tahsil edilmesine ve lisanslarında belirtilen tesis tamamlama tarihinden itibaren ilk sekiz yıl için yıllık lisans bedelinin alınmamasına karar vermiştir.²⁵⁹

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'na elektrik piyasasına ilişkin olarak toplam 546 adet başvuru yapılmıştır. Bu başvurulardan 302 adedi yeni yatırımlara, 244 adedi mevcut sözleşmesi bulunan şirketlere yöneliktir. 302 adet yeni yatırım başvurusundan 285 adedi üretim faaliyetine ilişkindir. Usulüne uygun olarak yapılan başvurulardan 51 tanesi sonuçlandırılmış ve ilgili tüzel kişilere lisanslar verilmiştir. Üretim faaliyeti lisansı yanı sıra, Kuruma 17 adet toptan satış lisansı ve 3 adet perakende satış lisansı için başvuruda bulunulmuştur. Bunlardan 5 adet toptan satış lisansı başvurusu, 2 adet de perakende satış lisansı başvurusu sonuçlandırılmış ve ilgililere lisansları verilmiştir. EPDK'ya yapılan toplam 244 adet mevcut sözleşme kapsamındaki başvurudan, usulüne uygun olarak yapılan başvurulardan 194 adedine lisans verilmiştir. EPDK'ya faaliyet alanlarına göre lisans almak üzere kamu tüzel kişileri tarafından da 177 adet başvuru yapılmış ve 141 tanesine lisans verilmiştir.²⁶⁰

²⁵⁹ EPDK, 2003 Yılı Faaliyet Raporu, a.g.e., s. 26.

²⁶⁰ EPDK, 2003 Yılı Faaliyet Raporu, a.g.e., s. 27-30.

İletim bağlantı tarifesi, dağıtım bağlantı tarifesi, iletim sistem kullanım ve sistem işletim tarifesi, dağıtım sistem kullanım tarifesi, serbest olmayan tüketicilere uygulanacak perakende satış tarifesi, Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt Anonim Şirketi'nin toptan satış tarifesi EPDK'nın düzenlemesine tabidir. Ancak düzenlemeye tabi tarifeler açısından 2003 yılı bir geçiş yılı olarak belirlenmiştir.²⁶¹

Ayrıca, elektrik piyasasına ilişkin olarak Dünya Bankası'nın finanse ettiği bir proje yürütülmektedir. “Gelir Düzenlemesi ve Tarife Onayı Uygulamaları Projesi” adını taşıyan proje kapsamında alınacak danışmanlık hizmeti için ihale süreci tamamlanmış ve 2003 yılı Kasım ayında danışman firma ile projeye ilişkin çalışmalar başlatılmıştır.²⁶²

EPDK, elektrik piyasasının özelleştirilmesi ve kamunun sahip olduğu elektrik üretim ve dağıtım varlıklarının piyasa modeline uygun hale getirilmesi bağlamında Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (ÖİB) ile işbirliği ve koordinasyon amacıyla 2003 yılı Ekim ayında bir protokol imzalamıştır. Bu protokol, iki kurum arasında bilgi alışverişi ve kaynak paylaşımı, EPDK'nın gerekli durumlarda ÖİB'ye yol gösterici nitelikte raporlar hazırlaması, özelleştirme politikası ve yöntemlerinin birlikte belirlenmesi gibi ilkeleri kapsamaktadır.²⁶³

Doğal gaz piyasasına ilişkin olarak ise, “düzenlemeler” başlığı altında toplanabilecek birtakım faaliyetler yürütülmüştür. Bu bağlamda, Doğal Gaz Piyasası Dağıtım ve Müşteri Hizmetleri Yönetmeliği'nde ve Doğal Gaz Piyasası Sertifika Yönetmeliği'nde değişiklikler yapılmıştır. Sıvılaştırılmış Doğal Gaz (LNG) İletim Tebliği 08.04.2003 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Ayrıca, tarifeler, tüketim tahmini, sayaç ve bağlantı bedelleri, lisans ve sertifika bedelleri, dağıtım lisans ihaleleri gibi konularda Kurul kararları alınmıştır.²⁶⁴

Yine, doğal gaz piyasasına ilişkin olarak EPDK'ya yapılan lisans başvurularından 36 tanesi sonuçlandırılmıştır. 31.12.2003 tarihi itibarıyla EPDK tarafından 6 tanesi gerçek kişi, 238'i tüzel kişi olmak üzere toplam 244 adet Yapım ve Hizmet sertifikası verilmiştir. Ayrıca doğal gaz piyasası tarifelerine ilişkin olarak

²⁶¹ EPDK, 2003 Yılı Faaliyet Raporu, a.g.e., s. 31.

²⁶² EPDK, 2003 Yılı Faaliyet Raporu, a.g.e., s. 32.

²⁶³ EPDK, 2003 Yılı Faaliyet Raporu, a.g.e., s. 34.

²⁶⁴ EPDK, 2003 Yılı Faaliyet Raporu, a.g.e., s. 36.

30.12.2002 tarih ve 80'nolu Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu Kararı ile 01.01.2003 tarihinden 30.04.2003 tarihine kadar geçerli olmak üzere doğal gaz tarifeleri belirlenmiş, daha sonra 01.04.2003 tarihinden 01.01.2004 tarihine kadar geçerli olmak üzere Kurul kararı ile tekrar doğal gaz tarifeleri belirlenmiştir.²⁶⁵

2003 yılı içerisinde toplam 19 adet dağıtım bölgesi için ihaleye çıkmıştır. Bu il ve ilçeler; Kayseri, Konya, Erzurum, Çorlu, Gebze, İnegöl, Çatalca, Bandırma, Balıkesir, Sivas, Kütahya, Karaman, Ereğli (Konya), Gemlik, Çorum, Samsun, Aksaray, Karadeniz Ereğli ve Düzce'dir. Aralık 2003 sonu itibarıyla; Kayseri, Konya, Erzurum, Çorlu, Gebze, İnegöl, Çatalca, Bandırma, Balıkesir, Sivas, Kütahya, Ereğli (Konya), Çorum, Kırıkkale, Kırşehir ihaleleri tamamlanmış, Karaman ihalesi iptal edilmiş ve Gemlik ihalesi ertelenmiştir. Ayrıca, doğal gaz dağıtım şirketlerinden EGO, İGDAŞ, AGDAŞ, BAHÇEŞEHİR, İZGAZ, ESGAZ, ve BURSAGAZ doğal gaz dağıtım lisansı için EPDK'ya başvurmuş ve İGDAŞ hariç söz konusu lisanslar verilmiştir.²⁶⁶

Petrol Piyasasına ilişkin olarak ise, 2003 yılı içerisinde 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu T.B.M.M.'de kabul edilerek yürürlüğe girmiştir. İkincil mevzuat kapsamında, EPDK "Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği" ve "Petrol Piyasası İletişim ve Kayıt Düzeni Yönetmeliği" taslaklarını hazırlamış ve "Denetim, Araştırma, Soruşturma ve Yaptırım Yönetmeliği" taslağının hazırlanması çalışmalarını başlatmıştır.²⁶⁷

Bir taşınmaz mal veya kaynağın parası ödenerek şahıslarının rızasına bakılmadan bir kamu hizmetinin yürütülmesi için kamu yararına alınması olarak tanımlanan kamulaştırma elektrik ve doğal gaz piyasaları için de söz konusudur. 2003 yılı içerisinde elektrik piyasasında faaliyette bulunan tüzel kişilerden EPDK'ya kamulaştırma talepleri gelmiştir. Bu doğrultuda EPDK 3 adet lüzum kararı ve 1 adet kamulaştırma kararı vermiştir. Hakeza, doğal gaz piyasasında da hatta elektrik piyasasına göre daha yoğun oranda kamu yararı yerine geçen lüzum kararı ve kamulaştırma kararı verilmiştir.²⁶⁸

²⁶⁵ EPDK, 2003 Yılı Faaliyet Raporu, a.g.e., s. 36.

²⁶⁶ EPDK, 2003 Yılı Faaliyet Raporu, a.g.e., s. 37.

²⁶⁷ EPDK, 2003 Yılı Faaliyet Raporu, a.g.e., s. 38.

²⁶⁸ EPDK, 2003 Yılı Faaliyet Raporu, a.g.e., s. 41.

EPDK'nın 2003 yılı faaliyetlerine, yürüttüğü denetimler ve soruşturmalar açısından bakıldığında şu sonuçlara ulaşılabılır:²⁶⁹

– 2003 yılı içerisinde elektrik piyasasında faaliyet gösteren 2 adet elektrik üretim ve 12 adet otoprodüktör grubu lisansı sahibi firma ilgili yönetmelikler çerçevesinde denetime tabi tutulmuştur.

– Doğal gaz piyasasında faaliyet gösteren dağıtım lisansı sahibi 5 firma nezdinde ilgili yönetmelik çerçevesinde denetim yapılmıştır.

– 2003 yılı içerisinde 2 firma hakkında soruşturma açılmıştır. Bu firmalardan biri elektrik piyasasında, diğeri doğal gaz piyasasında faaliyette bulunmaktadır ve soruşturmalar devam etmektedir.

Rekabetin ve tüketici haklarının korunması açısından, tüketici şikayetlerinin dikkate alınması gerekmektedir. Nitekim EPDK bu anlayışla hareket ederek, 2003 yılı içerisinde, elektrik piyasası faaliyetleri kapsamında 40, doğal gaz piyasası faaliyetleri kapsamında 56 adet olmak üzere toplam 96 tane şikayet ve genel evrakı incelemiştir. Ayrıca tüketicinin bilgilendirilmesi, şikayet ve önerilerinin alınması amacıyla web sitesinde “Tüketiciyi Bilgilendirme” ve “Şikayet ve Öneriler” bölümleri hazırlanıp hizmete sunulmuştur.²⁷⁰

EPDK 2003 yılı içerisinde piyasanın yapılandırılması ve işleyişi hakkında enerji piyasasında faaliyette bulunanların davet edildiği toplantılar düzenlemiştir. Bunlardan biri “Enerji Sektörünün Yeniden Yapılandırılması” konulu toplantıdır. Ayrıca , doğal gaz sektöründe faaliyette bulunmayı planlayan kişi ve kuruluşların mevzuat hakkında bilgilendirilmesi için Konya, Kayseri, Erzurum, İzmir, Kütahya gibi çeşitli illerde bilgilendirme toplantıları düzenlemiştir. Bunlara ek olarak, enerji piyasasının serbestleştirilmesini konu alan ve kamu ve özel sektör temsilcilerinin, sivil toplum örgütlerinin, siyasi çevrelerin ve tüketicilerin katıldığı bir forum Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile birlikte düzenlenmiştir.²⁷¹

²⁶⁹ EPDK, 2003 Yılı Faaliyet Raporu, a.g.e., s. 43.

²⁷⁰ EPDK, 2003 Yılı Faaliyet Raporu, a.g.e., s. 43-44.

²⁷¹ EPDK, 2003 Yılı Faaliyet Raporu, a.g.e., s. 45-46.

EPDK'nın taraf olduğu yargıya intikal eden uyuşmazlık, dava ve takipler söz konusudur. Davalar içerisinde, 2002 yılından devreden davalara ait dosya sayısı 11'dir. Yine, 2003 yılında, bazı yönetmelik maddelerinin iptaline dair, Kurul kararlarının iptaline dair veya tam yargı davası olmak üzere Danıştay, EPDK aleyhine 47 adet dava açmıştır. Ayrıca idare mahkemesi nezdinde 4, hukuk mahkemesi nezdinde 26 adet Kurum aleyhine açılan dava söz konusudur.²⁷²

2003 yılı, Avrupa Birliği ve uluslararası kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilişkiler açısından ele alındığında, EPDK'nın kurumsal yapısının güçlendirilmesi, kurum personelinin bilgi ve tecrübelerinin artırılması, uluslararası platformlarda Türkiye'nin temsil edilmesi, AB ülkelerindeki gelişmelerin takip edilmesi ve EPDK'nın ve Türkiye'nin yararına olacak önemli ilişkilerin tesis edilebilmesi için EPDK'nın yurtdışında konferans ve tanıtım faaliyeti yürüttüğü görülmektedir. Yurtdışında düzenlenen çeşitli uluslararası konferansların yanı sıra, Macaristan, Yunanistan, Almanya, Belçika, Fransa, ABD, İtalya, Romanya, Rusya, Hollanda, İsviçre, İspanya, Mısır, Litvanya, İran, Ukrayna, Avusturya, Estonya ve Bulgaristan'da düzenlenen birçok toplantı ve konferansa iştirak edilmiştir. Ayrıca, Avrupa Birliği Komisyonu, Uluslararası Enerji Ajansı (UEA), Avrupa Enerji Düzenleyicileri Birliği (CEER), Enerji Piyasası Düzenleyicileri Bölgesel Birliği (ERRA), Cambridge Enerji Araştırmaları Birliği (CERA), ve Güneydoğu Avrupa Elektrik Düzenleme Forumu (SEEERF) gibi uluslararası organizasyonların da katıldığı konferans ve toplantılar için EPDK personelinin 39 kişi yurt dışı toplantılarına katılmıştır.²⁷³

Dünya Bankası (DB), Karadeniz Ekonomik İşbirliği (KEİ), UEA, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD), Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) ve Ekonomik İşbirliği Teşkilatı (EİT) gibi çok taraflı kuruluşlarla ilişkiler sürdürülmüştür.²⁷⁴

2003 yılı içerisinde EPDK, Avrupa Birliği ile ilişkilerini, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Avrupa Birliği Komisyonu Türkiye Temsilciliği, NOGATE programı, MEDA projeleri, AB'nin Teknik Destek ve Bilgi Değişim Bürosu (TAIEX), Avrupa Enerji Düzenleyicileri Konseyi, Güneydoğu Avrupa Bölgesel Elektrik Düzenleme

²⁷² EPDK, 2003 Yılı Faaliyet Raporu, a.g.e., s. 47.

²⁷³ EPDK, 2003 Yılı Faaliyet Raporu, a.g.e., s. 47-48.

²⁷⁴ EPDK, 2003 Yılı Faaliyet Raporu, a.g.e., s. 48.

Çalışma Grubu (CEER-SEEER-TF) ve ERRA aracılığı ile sürdürmüştür. Bu bağlamda EPDK, SEE-REM süreci içerisinde, CEER-SEEER-TF Kurumsal Uyumluluk (ICSG) Grubunun sorumluluğunu üstlenmiş ve bu çerçevede gerekli çalışma ve toplantılara katılmıştır. Ayrıca; EPDK, AB'nin MEDA programı kapsamında bulunan Akdeniz Bölgesi Ülkelerinin enerji sektörlerinin hukuki ve idari boyutlarıyla yeniden yapılandırılması projesi çerçevesinde hazırlanan rapor kapsamında, Türkiye ve EPDK'ya ilişkin bilgileri güncelleştirmiştir. AB'nin TAIEX ofisi ile, birincisi, TAIEX ilerleme veri tabanına ilişkin çalışmalar, diğeri, TAIEX'e yapılan teknik destek talepleri nedeniyle olmak üzere 2003 yılı boyunca iki kez görüşülmüştür. AB ile işbirliği çerçevesinde, AB ile Bütünleşmeyi Destekleme Faaliyetleri Programı kapsamında, AB ile enerji alanında bütünleşmeyi destekleyici amaçlı bir proje başvurusu ABGS'ye iletilmiştir.²⁷⁵

Ayrıca, AB destekli "EPDK Düzenleyici Bilgi Sistemleri" ve "EPDK'nın Kurumsal Yapısının Güçlendirilmesi" Eşleştirme (Twinning) Projeleri'ne ilişkin gerekli tüm çalışmalar 2003 yılı boyunca EPDK tarafından yerine getirilmiştir.²⁷⁶

ABD, Şili, İrlanda, Gürcistan, İtalya, Arnavutluk, İspanya, Yunanistan, Letonya ve çeşitli Avrupa ülkeleriyle 2004 yılı içerisinde ikili ilişkiler kapsamında temaslara devam edilmiştir.²⁷⁷

Ayrıca, 2003 yılı içerisinde EPDK, kamuoyunun bilgilendirilmesi amacıyla faaliyetlere ilişkin basın açıklamaları, yazılı soruların cevaplandırılması ve Kurum Başkanının yazılı ve görsel basına röportaj ve demeç vermesi faaliyetlerini ve bunlara ilişkin hazırlıkları yürütmüştür.²⁷⁸

EPDK'nın 2003 yılı bütçesi, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu'nu 20.12.2002 tarih ve 75-23 sayılı kararı ile kabul edilmiş ve 01.01.2003 tarihinden itibaren yürürlüğe girmiştir. Denk bütçe niteliğinde olan ve gelir ve gider bütçesi olmak üzere iki kısımdan oluşan EPDK'nın 2003 yılı bütçesi 43.792.861.000.000 TL olarak öngörülmüştür.

²⁷⁵ EPDK, 2003 Yılı Faaliyet Raporu, a.g.e., s. 50.

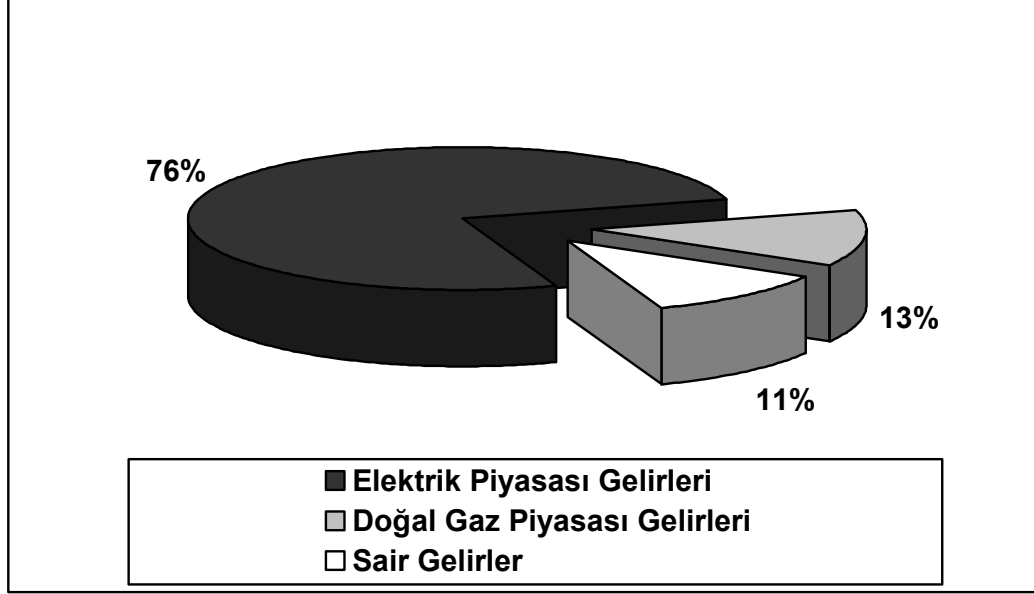
²⁷⁶ EPDK, 2003 Yılı Faaliyet Raporu, a.g.e., s. 51.

²⁷⁷ EPDK, 2003 Yılı Faaliyet Raporu, a.g. e., s. 51.

²⁷⁸ EPDK, 2003 Yılı Faaliyet Raporu, a.g.e., s. 51.

Ancak, 48.408.482.678.543 TL gelir elde edilmiş ve gerçekleşme oranı % 110,54 olmuştur.²⁷⁹

Grafik1: EPDK 2003 Yılı Olağan Faaliyet Gelirleri Dağılımı



Kaynak: EPDK, 2003 Yılı Faaliyet Raporu, Ankara, 2004, s. 56.

Yukarıdaki grafik EPDK'nın 2003 yılı olağan faaliyet gelirlerinin dağılımını vermektedir. Grafikten de anlaşılacağı üzere, EPDK'nın 2003 yılı olağan faaliyet gelirlerinin çok büyük bir kısmını(%76) elektrik piyasasından elde ettiği gelirler oluşturmaktadır. Doğal gaz piyasasından elde ettiği gelirin payı %13 iken, diğer gelirleri %11'lik bir paya sahiptir.

²⁷⁹ EPDK, 2003 Yılı Faaliyet Raporu, a.g.e., s. 52.

Tablo 6: EPDK 2003 Yılı Nakit Bazında Bütçe Gelirleri

GELİRLER	48.408.482.678.543
Elektrik Piyasası Lisans Gelirleri	33.678.580.000.000
İletim Ek Ücreti	3.080.339.271.345
Doğal Gaz Piyasası ve Sertifika Gelirleri	6.522.700.000.000
Faiz Gelirleri	3.391.709.847.081
Dış Proje Kredisi Gelirleri	125.023.036.563
Kambiyo Karları	66.974.691.987
Bağışlar	675.993.359.122
Diğer Gelirler	867.162.472.445

Kaynak: EPDK, 2003 Yılı Faaliyet Raporu, Ankara, 2004, s. 53.

B. 2004 Yılında Gerçekleştirmeyi Planladığı Faaliyetler

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nun 2004 yılında öngördüğü ve yerine getirmeyi amaçladığı faaliyetler "EPDK 2004 Yılı İş Planı ve İş Takvimi" incelenerek görülebilir.

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu 2004 yılı içerisinde, öncelikle "düzenlemeler" başlığı altında toplanabilecek bir takım faaliyetleri gerçekleştirmek istemektedir. Elektrik Piyasası Serbest Tüketici Yönetmeliğinin Tadili; Elektrik Piyasası Şebeke Yönetmeliğinin Tadili; Mevcut Sözleşmelerin Tadili; Elektrik Piyasası Dengeleme ve Uzlaştırma Yönetmeliğine ilişkin düzenleme; yönetim mekanizmasına yönelik düzenleme; iletim, dağıtım, perakende satış ve toptan satış tarifelerinin revizyonu; elektrik piyasasında faaliyette bulunan tüzel kişilerin lisanslanması; doğal gaz tarifelerinin izlenmesi; petrol piyasasına ilişkin lisans yönetmeliği ve gözetim, denetim ve yaptırımlar yönetmeliği vb. birçok düzenleme 2004 yılı içerisinde EPDK tarafından yapılmak istenmektedir.

2004 yılı içerisinde EPDK tarifelere ilişkin olarak, tüzel kişilerden tarife tekliflerinin ve mali bilgilerinin alınarak bunların incelenmesi ve teklif edilen veya EPDK'nın belirleyeceği tarifelerin hazırlanması işlemini, tarifelerde etkili olan TEFE ve TÜFE oranlarının izlenmesi, 2004 yılı doğal gaz tüketim tahminlerinin yapılması ve tarifeleri ilgilendiren konularda raporlar yazılması, istatistikler derlenmesi ve sunumlar hazırlanması işlemlerini yerine getirmek istemektedir. Lisanslara ilişkin olarak ise, lisans başvurularının sonuçlandırılması; lisans alma, lisans yenileme, yıllık lisans, lisans tadili bedellerinin tespiti gibi işlemleri gerçekleştirmeyi hedeflemektedir.

Ayrıca, EPDK 2004 yılı içerisinde, Kırıkkale-Kırşehir, Samsun, Çatalca, Bandırma, Balıkesir gibi birçok il ve ilçelerde ihaleyi kazanan firmaların dosyalarının incelenmesi, birkaç il için doğal gaz dağıtım lisansı ihalesine yönelik tekliflerin alınması ve dağıtım lisansı ihalesi yapılması planlanan şehirlerin tespitine ilişkin çalışmaların yapılmasını düşünmektedir.

EPDK, 2004 yılı içerisinde enerji piyasasının denetimi bağlamında, elektrik ve doğal gaz piyasasında faaliyette bulunan gerçek ve tüzel kişilerin bir plan dahilinde sistematik olarak denetlenmesini öngörmekte ve her iki piyasada da yapılacak ön araştırma ve soruşturmanın mevzuata uygun olarak yerine getirilmesine çalışacaktır. Ayrıca, EPDK enerji piyasasında denetim faaliyetinde bulunan “Bağımsız Denetim Kuruluşlarının” yapacağı denetimlerin takibini ve denetim sonrasında hazırlanan raporların değerlendirilmesini iş planının arasına almıştır.

Enerji piyasasının gelişimiyle ilgili bir rapor hazırlanması; elektrik ve doğal gaz piyasalarında kamulaştırma çalışmalarının yürütülmesi; kurum faaliyetlerinin kamuoyuna tanıtılması amacıyla “Kamuoyunu Bilgilendirme Kampanyası” düzenlenmesi EPDK'nın 2004 yılında yapacağı faaliyetlerin arasındadır. Bunlara ek olarak, tüketici hakları doğrultusunda tüketici dernekleri ile düzenli ve sürekli toplantılar düzenleme, kamuoyunda enerji piyasası işleyişi ve mevzuatı hakkında tüketici bilinci oluşturma ve tüketici şikayetlerinin on-line olarak değerlendirilmesi çalışmaları yerine getirilmeye çalışılacaktır.

EPDK 2004 yılı içerisinde, yabancı ülkeler ve uluslararası kurum ve kuruluşlarla işbirliğine devam edecektir. Bu bağlamda, hem Dünya Bankası kredisiyle finanse edilen

enerji alanıyla ilgili birçok proje ve programın yurtiçindeki muhatabı veya sorumlusu ile Dünya Bankası arasındaki koordinasyon EPDK tarafından sağlanacak, hem de EPDK'nın kendisi bire bir ilişkilerini geliştirecektir. Ayrıca, KEİ Enerji Çalışma Grubu'nun çalışmalarına katılım sağlanacak ve çok taraflı uluslararası kuruluşlarla EPDK'nın görev ve yetki kapsamına giren konularda ilişkiler geliştirilecektir.

Yurtiçinde ise EPDK, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (ÖİB) ile imzalanan protokol çerçevesinde özelleştirme çalışmalarına devam edecek ve Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'na bağlı kuruluşlar ve Bakanlığın ilgili birimleri ile çeşitli projeler gerçekleştirmeye çalışacaktır. Euro-Med Energy Forum ve Enerji Şark Sekreteryasına ilişkin gözden geçirme ve müzakere faaliyetleri bu projelerden ikisidir.

2004 yılı içerisinde EPDK, kurumsal yapının güçlendirilmesi, personelin bilgi ve tecrübesinin artırılması amacıyla uluslararası konferans ve toplantılara katılacaktır. Aynı zamanda uluslararası kuruluşların da katılımıyla gerçekleştirilecek organizasyon ve konferansları ülkemizde gerçekleştirmeye gayret edecektir.

EPDK, Avrupa Birliği ile ilişkiler bağlamında, AB mevzuatının Türkçeye çevrilmesi, "EPDK'nın Kurumsal Yapısının Güçlendirilmesi" (Eşleştirme Projesi)'ne devam edilmesi, "AB Müktesebatının Üstlenilmesine Dair Ulusal Program"da enerji alanıyla ilgili yapılması gerekenlerin yapılarak, AB'ye üyelik sürecinde Türkiye'nin önündeki engellerin kaldırılması için gayret edilmesi ve TAIEX ofisine çalışma gezisi, çalışma toplantısı ve uzman talebi konularında teknik destek başvurusunda bulunulması gibi faaliyetleri 2004 yılı içerisinde gerçekleştirmeye çalışacaktır.

Ayrıca EPDK, personelinin hizmet içi eğitimlerinin sağlanmasını ve kurum bünyesinde bir kütüphanenin kurulmasını hedeflemektedir.

C. 2004 Yılında Gerçekleştirdiği Faaliyetler

EPDK'nın 2004 yılında gerçekleştirdiği faaliyetleri; elektrik piyasası, doğal gaz piyasası ve petrol piyasasının her birine ilişkin yaptığı düzenlemeler, lisans, tarife ve sertifika işlemleri, kamulaştırma kararları, denetim faaliyetleri ve uluslar arası ilişkiler ve Avrupa Birliği ile koordinasyon konularında yapılan faaliyetler gibi birkaç üst başlık altında incelemek mümkündür.

2004 yılı içerisinde EPDK elektrik piyasasına ilişkin olarak, “Elektrik Piyasası Dengeleme ve Uzlaştırma Yönetmeliği” ve “Elektrik İletim Sistemi Arz Güvenirliği ve Kalitesi Yönetmeliği”ni kabul etmiş ve piyasanın gelişimi ve ihtiyaçlar doğrultusunda “Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği”, “Serbest Tüketici Yönetmeliği”, “İthalat ve İhracat Yönetmeliği”, “Müşteri Hizmetleri Yönetmeliği” ve “Elektrik Piyasasında Kullanılacak Sayaçlar Hakkında Tebliğ”de değişiklikler yapmıştır.²⁸⁰

Elektrik piyasasına ilişkin lisanslar konusunda, EPDK’ya 2004 yılında 190 adet lisans başvurusu yapılmıştır. Yapılan incelemeler sonucunda, 18 adet üretim lisansı, 7 adet otoprodüktör lisansı ve 10 adet toptan satış lisansı verilmiştir. 17 adet üretim lisansı başvurusu, 7 adet otoprodüktör ve 1 adet toptan satış lisansı başvurusunun lisans alması Kurul kararı ile uygun bulunmuştur. 49 adet üretim lisansı ve 4 adet otoprodüktör lisansı başvurusu henüz başvuru aşamasında ve 44 adet üretim lisansı, 21 adet otoprodüktör lisansı ve 1 adet toptan satış lisansı başvurusu halen inceleme ve değerlendirme aşamasındadır. Ayrıca, 4 adet üretim, 3 adet otoprodüktör ve 4 adet toptan satış lisansı başvurusu Kurul kararı ile reddedilmiş ve 10 adet üretim ve 1 adet otoprodüktör lisansı başvurusu iade edilmiştir.²⁸¹

Elektrik piyasasında rekabetin tesis edilebilmesi açısından önemli olan fiyatların gerçek maliyetleri yansıttığı bir tarife yapısına çeşitli nedenlerden dolayı 2004 yılında geçilememiş ve 2004 yılı tarife uygulamaları 1 Nisan 2003 tarihinde başlatılan geçiş dönemi uygulamalarının devamı niteliğinde olmuştur.²⁸²

2004 Yılı Faaliyet Raporu’nda doğal gaz piyasası ikincil mevzuatının büyük ölçüde tamamlandığı, ancak gerekli görülen yönetmelik değişikliklerinin ve düzenleme çalışmalarının sürdürüldüğü belirtilmiştir. Bu bağlamda, “Doğal Gaz Piyasası Lisans Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik”, “Doğal Gaz Piyasası İletim Şebekesi İşleyiş Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik” ve “Doğal Gaz Piyasası Dağıtım ve Müşteri hizmetleri Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik” kabul edilmiş, 04.09.2004 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanan “Doğal Gaz İletim Şebekelerine Yapılacak Bağlantılara İlişkin Usul ve

²⁸⁰ EPDK, **2004 Yılı Faaliyet Raporu**, Ankara, 2005, s. 20-21.

²⁸¹ EPDK, 2004 Yılı Faaliyet Raporu, a.g.e., s. 21.

²⁸² EPDK, 2004 Yılı Faaliyet Raporu, a.g.e., s. 22.

Esaslar” 11.01.2005 tarihinde alınan Kurul kararı ile revize edilmiş ve “Doğal Gaz Piyasası Sertifika Yönetmeliği”nde iki kez değişiklik yapılmıştır. Ayrıca, BOTAŞ tarafından hazırlanan “İletim Şebekesi İşleyiş Düzenlemelerine İlişkin Esaslar” EPDK tarafından incelenmiş ve düzenleme Kurul kararı ile onaylanmıştır.²⁸³

2004 yılı içerisinde doğal gaz piyasasına ilişkin olarak, EPDK tarafından toplam 35 lisans verilirken, 300 adet de yapım ve hizmet sertifikası verilmiştir. Ayrıca, 2004 yılı içerisinde piyasada rekabetin oluşumunu destekleyecek nitelikte tarifeler düzenlenmiştir.²⁸⁴

Doğal gaz piyasasına ilişkin olarak 2004 yılı içerisinde toplam 14 adet dağıtım bölgesi için ihale ilanına çıkmıştır. Bu dağıtım bölgeleri şunlardır: Yalova, Uşak, Polatlı, İzmir, Manisa, Niğde-Nevşehir, Bilecik-Bolu, Malatya, K.Maraş, Edirne-Kırklareli-Tekirdağ, Denizli, Karabük-Kastamonu-Çankırı, Yozgat, Şanlıurfa. Aralık 2004 sonu itibarı ile, Kırklareli-Kırşehir, Samsun, Aksaray, Karadeniz Ereğli-Düzce, Gemlik, Yalova ihaleleri tamamlanmış, Çanakkale Doğal Gaz Dağıtım Lisansı İhalesi ertelenmiştir. Gerçekleştirilen bazı Doğal Gaz Dağıtım Lisansı İhaleleri ile ilgili işlemler tamamlanmış ve Doğal Gaz Dağıtım Lisansları ilgili şirketlere verilmiştir. Ayrıca, 5216 sayılı “Büyükşehir Belediyesi Kanunu” amir hükümleri çerçevesinde İGDAŞ ve İZGAZ’ın dağıtım bölgesi sınırları il sınırlarını, EGO’nun sınırları ise belirlenen yeni mücavir alan sınırlarını kapsayacak şekilde lisansları tadil edilmiştir.²⁸⁵

2004 yılı içerisinde petrol piyasasına ilişkin ikincil mevzuat kapsamında 4 adet yönetmelik yayımlanmıştır. Bunlar; “Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği”, “Petrol Piyasası tarifeler Yönetmeliği”, “petrol Piyasasında Uygulanacak Teknik Kriterler Hakkında Yönetmelik” ve “petrol Piyasasında Ulusal Marker Uygulamasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik”tir. Ayrıca, “Katılma Payı”, “Lisans Alma Bedeli” ve “Petrol Piyasasında Lisans Başvurusu ve Bildirim Açıklamaları” ile ilgili Kurul kararı alınmış ve “Uygulanacak Para Cezaları Hakkında Tebliğ” yayımlanmıştır.²⁸⁶

²⁸³ EPDK, 2004 Yılı Faaliyet Raporu, a.g.e., s. 27-30.

²⁸⁴ EPDK, 2004 Yılı Faaliyet Raporu, a.g.e., s. 30-32.

²⁸⁵ EPDK, 2004 Yılı Faaliyet Raporu, a.g.e., s. 31.

²⁸⁶ EPDK, 2004 Yılı Faaliyet Raporu, a.g.e., s. 35.

Petrol piyasasına ilişkin olarak 1 Temmuz 2004 itibarı ile lisans başvuruları EPDK tarafından kabul edilmeye başlanmış, 31.12.2004 tarihi itibarı ile çeşitli faaliyetler için 13.818 lisans başvurusu yapılmış ve toplam 517 kişiye lisans verilmiştir.²⁸⁷

EPDK'nın faaliyetleri kamulaştırma kararları bağlamında düşünüldüğünde şu tabloyla karşılaşılmaktadır: Elektrik piyasasına ilişkin olarak EPDK'ya yapılan 32 adet özel hukuk tüzel kişisinin kamulaştırma talepleri değerlendirilmiş ve bu taleplere ilişkin 46 adet lüzum ve 3 adet kamulaştırma kararından oluşan toplam 49 adet Kurul kararı alınmıştır. Doğal gaz piyasasına ilişkin ise 8 adet özel hukuk tüzel kişisini kamulaştırma talebi olmuş ve 11 lüzum kararı, 1 adet kamulaştırma kararı verilmiştir. Ayrıca, BOTAŞ tarafından kamulaştırma kararı verilen 12.928 adet taşınmaz maldan 3263 adedinin kamulaştırma işlemleri tamamlanmıştır. Geriye kalanların kamulaştırma işlemleri halen devam etmektedir.²⁸⁸

2004 yılı içerisinde gerçekleştirilen faaliyetlerin bir bölümünü de denetim faaliyetleri oluşturmaktadır. Bu alana ilişkin yasal düzenlemeler bağlamında, elektrik, doğal gaz ve petrol piyasalarının her biri için “Uygulanacak Para cezaları Hakkında Tebliğ”, “Petrol Piyasasında Yapılacak Denetimler ve Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik”, “Enerji Piyasasında Faaliyet Gösteren Lisans Sahibi Tüzel Kişilerin Bağımsız Denetim Kuruluşlarınca Denetlenmesi Hakkında Tebliğ” kabul edilmiştir. Ayrıca, elektrik piyasasında faaliyet gösteren lisans sahiplerinden, 9 firmaya ait 11 adet lisanslı faaliyet denetim programına alınmış ve denetimleri tamamlanmış, doğal gaz piyasasında faaliyet gösteren lisans sahiplerinden, 5 firmaya ait 13 adet lisanslı faaliyet denetim programına alınmış ve denetimleri tamamlanmış, elektrik piyasasında faaliyet gösteren lisans sahipleri ile ilgili olarak 4 adet soruşturma talebi incelenerek neticelendirilmiş, doğal gaz elektrik piyasasında faaliyet gösteren lisans sahipleri ile ilgili olarak 8 adet soruşturma talebi incelenerek neticelendirilmiş ve “Enerji Piyasasında faaliyet Gösteren Lisans Sahibi tüzel Kişilerin

²⁸⁷ EPDK, 2004 Yılı Faaliyet Raporu, a.g.e., s. 36.

²⁸⁸ EPDK, 2004 Yılı Faaliyet Raporu, a.g.e., s. 40-41.

Bağımsız denetim Kurullarınca Denetlenmesi Hakkında Yönetmelik” uyarınca 28 adet bağımsız denetim firması EPDK tarafından yetkilendirilmiştir.²⁸⁹

2004 yılı içerisinde EPDK’ya, elektrik piyasası faaliyetleri kapsamında 144. doğal gaz piyasası faaliyetleri kapsamında 64 olmak üzere toplam 208 adet şikayet ulaşılmıştır. Elektrik piyasasına ilişkin şikayetlerden 103 adedi tüketici lehine olmak üzere 134 adedi sonuçlandırılmıştır. Doğal gaz piyasası faaliyetleri kapsamındaki 64 şikayetten 13 adedi tüketici lehine olmak üzere 53 adedi sonuçlandırılmıştır. Ayrıca, tüketici haklarının korunması ve şikayetlerin azaltılması, tüketici bilincinin oluşturulması ve geliştirilmesi ve enerji piyasasında faaliyet gösteren tüzel kişilerin müşteri hizmetleri açısından sorunlarının tespiti ve çözümlenmesini sağlamaya ilişkin çalışmalar yapılmıştır. 2004 yılında, Kurum aleyhine açılan dava sayısı Danıştay nezdinde 50 adet iken İdare Mahkemesi nezdinde 11 adettir. Kurum aleyhine sonuçlanan dava sayısı bulunmayıp, kurum lehine sonuçlanan dava sayısı 18 adettir.²⁹⁰

Uluslar arası ilişkiler ve Avrupa Birliği ile koordinasyon konuları bağlamında 2004 yılına ilişkin şunlar söylenebilir:²⁹¹ EPDK 2004 yılı içerisinde de kurumsal yapısının güçlendirilmesi, uluslar arası platformlarda Türkiye’nin temsil edilmesi, personelinin bilgi ve tecrübesinin artırılması, AB ülkelerindeki uygulamaların takip edilmesi ve işbirliği imkanlarının oluşturulabilmesi amacıyla yurt dışında konferans ve tanıtım faaliyetlerine katılmaya devam etmiştir. ERFA, CEER, SEEERF, UEA, Avrupa Doğal Gaz ve Elektrik Düzenleyicileri Grubu (ERGEG), Elektrik Endüstri Birliği (Eurelectric), Güneydoğu Avrupa Enerji Topluluğu (ECSEE) gibi uluslar arası organizasyonların da katıldığı toplantı, konferans, seminer, fuar ve eğitim programlarına katılım için toplam 55 seyahat düzenlenmiştir. DB, KEİ, UEA, OECD ve DTÖ gibi çok taraflı kuruluşlar ile ilişkiler ve mevcut projeler sürdürülmüş ve özellikle DB’den alınan kredilerle birtakım proje girişimleri başlatılmıştır.

EPDK, AB ile olan ilişkilerini Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (ABGS), Avrupa Birliği Komisyonu Türkiye Temsilciliği, INOGATE Programı ve MEDA Projeleri ile TAIEX ve Avrupa Enerji Düzenleyicileri Konseyi Güneydoğu Avrupa

²⁸⁹ EPDK, 2004 Yılı Faaliyet Raporu, a.g.e., s. 42-43.

²⁹⁰ EPDK, 2004 Yılı Faaliyet Raporu, a.g.e., s. 44-47.

²⁹¹ EPDK, 2004 Yılı Faaliyet Raporu, a.g.e., s. 48-51.

Bölgesel Enerji Düzenleme Çalışma Grubu (CEER WG SEEER) ve ERRA aracılığıyla sürdürmüştür. Bu kurumlar aracılığıyla ve ABGS'nin koordinasyonunda projelerin yürütülmesi ve yeni destekler alınması çalışmaları yapılmıştır. Ayrıca, İtalyan Enerji piyasası Düzenleme Otoritesi ile birlikte gerçekleştirilecek olan AB destekli "EPDK'nın Kurumsal Yapısının Güçlendirilmesi" Eşleştirme (Twinning) Projesi sözleşmesi taraflar arasında imzalanarak yürürlüğe girmiştir. ABD ve İspanya ile ikili ilişkiler geliştirilmiş ve EPDK 2004 yılı başında İspanya'ya doğal gaz piyasalarına ilişkin 3 günlük bir seminer gerçekleştirmiştir. Ayrıca, 30Ağustos-5 Aralık tarihleri arasında 17 uzman yardımcısının ABD'de Houston Üniversitesi Enerji ve Hukuk Enstitüsü'nde eğitim almaları sağlanmıştır.

AB Komisyonu tarafından başlatılan çalışma çerçevesinde, EPDK'yı ilgilendiren AB mevzuatının ABGS tarafından Türkçe'ye çevrilmesine devam edilmiştir. ERRA faaliyetleri kapsamında, Mart 2004 içinde Letonya ile bir değişim programı gerçekleştirilmiştir.

Basın Danışmanlığı 2004 yılı içerisinde Kurum faaliyetleri hakkındaki yayınların izlenmesi ve değerlendirilmesi, EPDK Başkanının gerekli gördüklerine cevap verilmesi, elektrik, doğal gaz ve petrol sektörleri ile ilgili kamuoyunu bilgilendirme ve Başkan tarafından verilen diğer organizasyon görevlerini yürütmüştür. Enerji Piyasası'na yönelik haberler oluşturularak ajanslar aracılığıyla medya kuruluşları bilgilendirilmiş ve bu haberler gazeteler ve dergilerde geniş şekilde yer almıştır. Ayrıca, EPDK 2004 Yılı Faaliyet Raporu'nda organizasyonları gerçekleştirilen etkinliklerin ve basın faaliyetlerinin bir dökümü sunulmuştur.²⁹²

Son olarak şu da belirtilmelidir ki; 2004 yılının hedefleri arasında belirtilen kurum içi bir kütüphane kurma amacı gerçekleştirilmiştir.

²⁹² EPDK, 2004 Yılı Faaliyet Raporu, a.g.e., s. 52-54.

SONUÇ

Türkiye’de “özerk kurumlar”, “üst kurullar”, “bağımsız idari otoriteler”, “düzenleyici kurumlar”, “bilge kurullar” gibi kavramlarla anılan bağımsız idari otoriteler, Amerika’da “bağımsız düzenleyici birimler”, İngiltere’de “yarı özerk hükümet dışı örgütler” ve Fransa’da “bağımsız idari otoriteler” olarak isimlendirilmektedir. Özellikle Türkiye’de bu kurumlar için kullanılan kurul, komisyon, özerklik, bağımsızlık veya otorite gibi kavramlar tartışmalara sebebiyet vermektedir. Türkiye’de, son dönemlerde sayıları hızla artan bağımsız idari otoritelerin kuruluş kanunlarında ve yasal düzenlemelerde daha çok “özerk” deyiminin tercih edildiği gözlemlenmektedir. Ancak, şu önemle belirtilmelidir ki, olması gereken her ülkenin kendi idari örgütlenmesi, hukuki kuralları ve devlet geleneklerine göre bu kurumları isimlendirmesidir.

Ancak otorite kavramının, mutlak suretle isimlendirmedeki yerini alması gerekmektedir. Çünkü, idare hukuku açısından bir kurumu “otorite” yapan, söz konusu kurumun yürütülebilir nitelikte karar alabilmesi ve bu kararı kimsenin onayına gerek duymadan uygulayabilmesidir. Bağımsız idari otoriteler de gerçekten faaliyette buldukları alanlarda denetim ve düzenleme organı olacak iseler, bu özelliği ve bu özelliği ifade eden kavramı bünyelerinde ve adlandırılmalarında barındırmaları gerekir.

Bağımsız idari otoritelerin ortaya çıkışında birçok unsur ve eğilimin etkisi söz konusudur. Faaliyette buldukları alanları politikacıların ve o alanlarda faaliyette bulunan aktörlerin baskılarından kurtarma ihtiyacı, özelleştirme eğilimleri ve özelleştirme sonrası ortaya çıkan düzenleme ve denetim gereksinimi, gelişen teknoloji, bu kurumların kurul üyelerinin ve personelinin sahip olduğu teknik bilgi ve uzmanlık, politikacılara ve onların politikalarına olan güvensizlik, son zamanlarda insan haklarının korunmasına yönelik yaşanan duyarlılık, özellikle gelişmekte olan ülkelerde çok büyük boyutlara ulaşan yolsuzluklar, gelişmekte olan ülkelerin yabancı sermayeyi ve uluslararası yatırımları ülkelerine çekme eğilimleri ve uluslararası örgütlerin (Dünya Bankası, IMF, OECD) bu yapılanmaları desteklemesi bu unsurların arasında belirtilebilir.

Bağımsız idari otoritelerin ortaya çıkışı konusunda özellikle iki yaklaşım önem arz etmektedir. Bunlar, “Güvenirlilik Hipotezi” ve “İşlem Maliyeti Politikaları Yaklaşımı”dır. Güvenirlilik Hipotezi’ne göre, politikacılar politikalarının ve vaatlerinin tutarlılığını ve güvenirliliğini arttırmak için bağımsız idari otorite oluşturmaktadırlar. Çünkü, bu kurumların güvenirlilik kapasiteleri, demokrasinin niteliği gereği seçimlerle muhatap olan politikacılara göre daha büyüktür. Ancak bu yaklaşım, bağımsız idari otoritelere neden yetki verildiğini ve en önemlisi bu kurumların niçin bağımsız kılındığını açıklamakta yetersizdir. Nitekim, ülke uygulamaları buna işaret etmektedir. Bazı ülkelerde bazı sektörler devlet tarafından düzenlenirken, bazı ülkelerde aynı sektör bağımsız idari otoriteler tarafından düzenlenmektedir. Başka bir deyişle, “güvenirlilik hipotezi” evrensel değildir.

İşlem Maliyeti Politikaları Yaklaşımı ise, güvenirlilik sorununu, karar alma maliyetlerini, mesuliyet riskini ve kesin olmayan politik mülkiyet hakları olarak nitelendirilebilecek politik belirsizlik unsurlarını kapsamaktadır. Buna göre politikacılar, bu sektörlerde alınacak kritik kararlarda mesuliyet almak istememeleri, kararların teknik bilgi gerektirmesi, sonu gelmez tartışmalara sebep olması ve politik belirsizliği ortadan kaldırması için bağımsız idari otoritelere yetki devretmektedirler. Bu unsurların tümü, bu kurumların niçin kurulduklarına ilişkin sorulara yeterli cevabı verebilir. Ancak Gilardi’ye göre, niçin bağımsızlık verildiğini açıklayan tek unsur politik belirsizliktir. Politik belirsizlik konusunda önemli olan, bir hükümetten sonra gelen hükümetin, önceki hükümetin politik tercihlerini ortadan kaldırmasını engellemektir. Bu ise, söz konusu kurumlara sözde ve mevzuatta değil, ancak gerçek bir bağımsızlık verilerek yapılabilir.

Thatcher’a göre, teknik bilgi ve uzmanlık gibi işlevsel avantajları bağımsız idari otoritelerin varlık nedenlerini açıklamakta yetersizdir. Politik süreci öğrenme, devlet gelenekleri, politik liderlik ve devlet reformları gibi yapısal faktörler de bu kurumların ortaya çıkış nedenlerine ilişkin bir değerlendirmede göz önünde tutulmalıdır.

Bağımsız idari otoritelerin ortaya çıkışı konusu Türkiye bağlamında ele alındığında, şu belirtilmelidir ki, Türkiye’de bağımsız idari otoriteler, bahsedilen bir teorik çerçeveden ziyade, ya Avrupa Birliği ve Gümrük Birliği’ne üyelik süreçleri ya da

yakın zamanda yaşanan ekonomik krizlerin atlatılması sürecinde uluslararası örgütlerin baskısı ve telkini gibi konjonktürel ve zorlayıcı girişimler sonucu ortaya çıkmıştır. Halbuki, Anglo-Sakson ülkeleri ve Avrupa’da birtakım gereksinimlere bir cevap olarak ortaya çıkan bağımsız idari otoritelerin, Türkiye’de de ülkenin kendi ihtiyaçları ve iç dinamiklerinin etkisiyle varlık bulması gerekir.

Bağımsız idari otoritelere yetki verilmesini “Başkan-Vekil Modeli (Principal-Agent Model)” ile açıklamak mümkün değildir. Başkan-vekil modeli klasik yetki verme işlevini, yani halkın milletvekillerine, milletvekillerinin hükümete, hükümetin bürokratlara yetki vermesini ifade etmektedir. Ancak, yetki vermenin bir anlamda nihai noktası olan hükümetin bağımsız idari otoritelere yetki vermesini açıklamakta yetersiz kalmaktadır. Çünkü, bu nihai adımda yetki ile birlikte söz konusu kurumlara bağımsızlık da verilmektedir. Oysa, başkan-vekil modelinde böyle bir şeyden söz edilemez. İşte bu idari bağımsızlık, bu kurumları diğer idari kurumlardan ayıran en önemli özelliklerden biridir. Diğerisi ise, söz konusu kurumların regülasyon işlevini yerine getirmesidir.

İdari bağımsızlığı, “organik bağımsızlık” ve “işlevsel bağımsızlık” olmak üzere iki başlık altında toplamak mümkündür. Organik bağımsızlık, bu kurumların kurul üyelerinin göreve atanmalarında, görev sürelerinde ve görevden alınmalarında diğer kamu görevlilerine göre daha fazla güvenceye sahip olmalarını ifade etmektedir. Bu kurumların kurul üyelerinin göreve atanmalarında farklı yöntemler izlenmekte, görev süreleri oldukça uzun tutulmakta (genellikle 6 yıl) ve görev süreleri dolmadan görevden alınamamaları ve tekrar seçilememeleri genel ilke olarak kabul edilmektedir. Ayrıca, bu kurumların gelir kaynakları ve bütçeleri ile kendi personel politikalarını kendilerinin belirleyebilmeleri organik bağımsızlıkları açısından oldukça önemlidir. *Türkiye uygulamalarında bağımsız idari otoritelere “organik bağımsızlık” bağlamında yeterli güvencelerin tanındığını söylemek mümkündür. Ancak, asıl olan uygulamada bu güvencelerin çiğnenmemesidir ki, bazı uygulamalarda bu ilkelerin gözden kaçırıldığı olmuştur.*

“İşlevsel bağımsızlık” ile, bu kurumların aldığı kararların hiyerarşik ve idari vesayet denetimlerine tabi olmamaları ifade edilmektedir. Türkiye’de bu kurumlar

hiyerarşik ve idari vesayet denetimi dışındadırlar. Fakat, bu durum söz konusu kurumların üzerinde hiçbir denetim olmadığı anlamına gelmez. Esasında, “idarenin bütünlüğü ilkesi”ne büyük önem verilen Türkiye gibi bir ülkede “bağımsızlık” kavramı kuşkuyla karşılanmaktadır. Yerel yönetimlere tanınan özerkliğin dahi tam olarak tesis edilemediği Türkiye’de, bağımsız idari otoriteler için kullanılan bağımsızlık kavramının hakimlere ilişkin olarak belirtilen “bağımsızlık” sıfatıyla paralel bir şekilde algılanması gerekmektedir.

Ayrıca, bağımsız idari otoritelerin bağımsızlıkları “mutlak” anlamda kabul edilmemelidir. Zira, bu kurumların bağımsızlığı “nispi” bir bağımsızlıktır. Söz konusu kurumlar kararlarını alırken, hükümet programlarını, kalkınma plan ve programlarını ve ekonomik politikaları gözetmek mecburiyetindedirler. Nitekim, bu kurumlara ilişkin olarak hükümet tarafından ortaya konulan son yasal çalışmada bu husus açıkça vurgulanmaktadır. Aksi takdirde, ulusal ölçekteki politikaların uygulanmasında sorunlarla karşılaşılacak ve bağımsız idari otoritelerle politikacılar arasındaki ilişki bürokrat-siyasetçi çatışmasına dönüşecektir.

Seçimle işbaşına gelmesi hasebiyle bağımsız idari otoritelere göre meşruiyeti daha fazla olan ve politikaları belirleme ve sonuçlarına katlanma sorumluluğunu üstlenen politikacıların, bazı kararlarda adeta karar alma sürecinin dışına itilmesi mümkün ve doğru değildir. Zaten böyle bir durumda, politikacı tabiri caizse elindeki kozu kullanacak ve bu kurumların kuruluş yasalarını değiştirmek suretiyle, kurumların işlevleri, görev ve yetkileri ve örgütsel ve mali yapılarını yeniden gözden geçirebilecektir. Bu bağlamda, bağımsız idari otoriteler üzerinde bir parlamento denetiminden de söz etmek mümkündür. Dolayısıyla, bu kurumların bağımsızlıklarının nispi bir bağımsızlık olarak algılanması gerekmektedir.

Esasında bağımsız idari otoritelere ilişkin olarak en çok tartışılan konu, bağımsızlıkları çerçevesinde yürütülen “meşruiyet krizi” ve “hesap verebilirliklerindeki yetersizlik” sorunlarıdır. Bu sorunlar, bağımsız idari otoritelerin modern parlamenter sistemin en önemli ilkelerinden biri olan “idarenin siyasete tabi olması” diğer bir deyişle, “atanmışların seçilmişler tarafından denetlenmesi” ilkesinin istisnasını oluşturmasından kaynaklanmaktadır. Bu kurumlar üzerinde parlamentonun ne organik

ne de işlevsel bir denetimi söz konusudur. Bu durum, küreselleşmenin ulus devleti yıpratma ve sahip olduğu yetkileri ulus-üstü ve ulus-altı otoritelere devretme süreciyle yakından ilişkilidir. Bu bağlamda, bağımsız idari otoriteler küreselleşme sürecinin ortaya çıkardığı ulus-altı aktörler olarak değerlendirilebilir. Ancak her halükarda, demokrasinin ve demokratik değerlerin Türkiye gibi gelişmekte olan bir ülkede kurumsallaşması için bağımsız idari otoritelerin parlamentoya karşı hesap verebilirlikleri, bu kurumların da bağımsızlığına ve özerkliğine zarar vermeyecek şekilde sağlanmalıdır.

Bu kurumlar, düzenledikleri piyasaya ilişkin aldıkları kararlar olmasa dahi, en azından kendi iç yönetim ve iç işlerine dair aldığı kararlar açısından parlamentoya hesap vermelidir. Ayrıca, düzenledikleri piyasaya ilişkin aldıkları kararlarda da bu kurumların parlamentonun ve hükümetin hassasiyetlerini dikkate almaları gerekmektedir.

Bağımsız idari otoritelere yöneltilen en önemli eleştirilerden biri “idarenin bütünlüğü ilkesi”ni ihlal ettiği noktasında gelmektedir. Bu eleştirinin temelinde, bu kurumların hiyerarşik ve idari vesayet denetiminin dışında kalması yatmaktadır. Türkiye’de her bir bağımsız idari otorite bir bakanlık ile “ilişkilendirilerek” bu sorun çözülmeye çalışılmaktadır. Türkiye’de “ilişkili bakanlık” kavramının, sadece bu kurumları idari bütünlük içerisinde tutmanın bir yolu olarak kullanıldığı söylenebilir. Zira, bakanlıkların bu kurumların üzerinde herhangi bir denetimi söz konusu değildir, ilişkili bakanlıklar ancak bu kurumların aldıkları kararları yargı yoluna götürme hakkına sahiptirler.

Bağımsız idari otoritelerin personel ve kurul üyelerinin sahip olduğu “mali ve sosyal haklar” da eleştiri konusu olmaktadır. Gerçekten, bu kurumların personelleri ve özellikle kurul üyeleri diğer kurumlarda çalışan kamu görevlileriyle kıyaslandığında önemli avantajlara sahiptirler. Denetim ve düzenleme gibi çok önemli fonksiyonları yerine getiren söz konusu kurumların mali hakları pek tabii tatmin edici olmalıdır. Ancak, bu kurumlarda çalışan kamu görevlileriyle diğer kurumlarda çalışan kamu görevlileri arasındaki denge de gözden kaçırılmamalıdır.

Belirli bir faaliyete ilişkin oyunun kurallarının belirlenmesini, bu kurallara riayetin sağlanmasını ve sektörün rekabetçi bir ortama sevk edilmesini ifade eden regülasyon kavramı, bağımsız idari otoritelerle yakından ilişkili bir kavramdır. Fiyatlama ve dağılımda etkinliği ve üretimde minimum maliyeti sağlamayı, aşırı karları sınırlandırıp yatırımcıların rekabetçi bir kar sağlamalarını amaçlayan regülasyon kavramının, yapı, serbestleştirme ve davranış regülasyonu olmak üzere üç boyutundan söz edilebilir. Özellikle, doğal tekel konumundaki hizmetlerin rekabete açılması ve özelleştirme sonrasında, piyasada düzenleme, gözetim ve denetim fonksiyonlarının yerine getirilmesi için bağımsız idari otoritelere ihtiyaç duyulmaktadır. Nitekim, özelleştirme bu kurumların ortaya çıkışının ön koşulu olarak kabul edilmektedir.

Bağımsız idari otoriteler faaliyette buldukları sektörlerle ilişkin düzenleme, gözetim ve denetim, görüş bildirme, yaptırım uygulama ve uyuşmazlık çözme gibi yetkilere sahiptir. Bu bağlamda, söz konusu kurumlar yönetmelik ve tebliğ çıkarma, ilgililerden bilgi ve belgeleri isteme, yerinde inceleme yapma hatta belgelere el koyma, kamu kurum ve kuruluşlarına görüş bildirme, hukuka aykırılık tespit ettiğinde para cezası verme ve faaliyeti sürekli ve geçici olarak durdurma gibi yetkilere haizdir. *Avrupalı ülke uygulamaları ile kıyaslandığında, Türkiye'deki bağımsız idari otoritelerin belirtilen tüm yetkilere sahip olduğu söylenebilir.*

Bağımsız idari otoriteler, Türkiye'de devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişiliğe, idari ve mali özerkliğe sahiptirler. Bu kurumların Türk idari teşkilatı içerisindeki yerleri tartışmalı konulardan biridir. Bazı akademisyenler Türkiye'de bu tür kurumlardan söz etmenin mümkün olmayacağını söylerken, bazı akademisyenler bu kurumları mevcut yapı içerisinde konumlandırmaya çalışmaktadırlar. Türkiye'deki mevcut idari sistem bağlamında düşünüldüğünde, bağımsız idari otoriteleri merkezi yönetim bünyesinde düşünmek mümkün değildir. Çünkü, bu kurumların sahip olduğu özellikler buna imkan vermemektedir. O halde söz konusu kurumlar yerinden yönetim ilkesi açısından değerlendirilmelidir.

Bu kurumları yerinden yönetim ilkesinin yer yönünden uygulanması sonucu ortaya çıkan yerel yönetimler bünyesinde düşünmek mümkün değildir. Zira, 1982 Anayasası bu kurumları tek tek ve isim isim belirtmiştir. Bu kurumları sahip oldukları

özellikleri ve amaçları nedeniyle hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları içerisinde değerlendirmek de imkansızdır. *Dolayısıyla, bu kurumlar “mevcut idari sistem” içerisinde yerinden yönetim yapısında yukarıda belirtilen modellerin haricinde “dördüncü bir kategori” olarak kabul edilmelidir.*

Ancak, bağımsız idari otoritelerin işlevleri ve özellikleri yerinden yönetim yapısıyla da uyuşmamaktadır. Esasında “olması gereken”, 1982 Anayasası’nın 123. maddesinin değiştirilmesi ve bağımsız idari otoritelerin merkezi yönetim ve yerinden yönetim yanında “üçüncü bir yönetim yapısı” olarak kabul edilmesidir.

Çeşitli yetkilerle donatılmış bağımsız idari otoritelerin denetimi, önem arz eden bir diğer konudur. Bu kurumların denetimi; yargısal denetim, idari denetim ve mali denetim olmak üzere üç başlık altında toplanabilir. Yargısal denetim konusunda, ülke deneyimlerine bakıldığında farklı uygulamalara gidildiği görülmektedir. Türkiye’de ise, bu kurumların yargısal denetimi idari yargıda yapılmaktadır. Ancak idari yargıda yapılan yargısal denetimde iki tartışmalı konu söz konusudur. Bunlardan birincisi, bağımsız idari otoritelerin esas yönünden denetiminde yargısal denetimin yoğunluğunun ne olacağı konusudur. *Bu kurumların özellikle düzenledikleri piyasalara ilişkin kararlarında esas yönünden minimum denetimin yapılması uygun olacaktır.*

İkincisi ise, bu kurumların yargısal denetimlerinde gerekli başvurunun öncelikle nereye yapılacağı, yani ilk derece mahkemelerinin neresi olduğu konusudur. *Uygulamada her bağımsız idari otorite için ayrı bir ilk derece mahkemesi belirlenmiştir. Bu konuda yaşanan farklı uygulamalara bir son verilmeli ve ortak bir ilk derece mahkemesi belirlenmelidir.* Nitekim, bu kurumlara ilişkin son yasal çalışmalardan biri olan “İdari ve Mali Özerkliğe Haiz, Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısı” bu konuda Danıştay’ı ilk derece mahkemesi öngörerek, bu dağınık yapıya son vermek istemektedir.

Bağımsız idari otoritelerin idari denetimi konusunda, bu kurumların aldıkları kararlara ilişkin ikili bir ayrıma gitmek gerekmektedir: Düzenledikleri sektörlerle dair aldıkları kararlar ve kendi iç işleri ve yönetimlerine ilişkin aldıkları kararlar. *Bu kurumların düzenledikleri sektörlerle ilgili olarak aldıkları kararların, politikacıya*

bağlı başka birimler tarafından denetlenmesi, söz konusu kurumların en önemli varlık nedeni olan ilgili oldukları sektörleri politik baskılardan kurtarma amacıyla ters düşmektedir. Dolayısıyla, yukarıdaki ayırım doğrultusunda bu kurumların kendi iç yönetimlerine ilişkin aldıkları kararlar Cumhurbaşkanlığı adına Yüksek Denetleme Kurulu, Başbakanlık adına Başbakanlık Teftiş Kurulu ve ilişkili bakanlık adına Devlet Denetleme Kurulları'nca yapılmalıdır.

Bağımsız idari otoritelerin mali denetimi, “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu” kabul edilmeden önce çok dağınık ve belirsiz bir durumdaydı. *Bu konudaki son yasal düzenleme olan söz konusu kanun, bu kurumların mali denetiminde Sayıştay’ı yetkili kılmış ve bu belirsizliğe bir son vermiştir.* Ayrıca, bağımsız idari otoritelerin mali denetimi konusundaki bu yetkilendirme Avrupa ülkelerindeki uygulamalarla da paraleldir.

Ancak, bağımsız idari otoritelerin hesap verebilirlikleri ve özellikle ilgili oldukları piyasalara ilişkin aldıkları kararlar üzerindeki denetim konusunda yaşanan yetersizliklere bir çözüm bulmak gerekmektedir. Bu amaçla, bu kurumların üzerinde yer alacak bir üst kuruma ihtiyaç vardır.

Bağımsız idari otoriteler alanında yakın zamanda yaşanan gelişmeleri özellikle AB’ye uyum sürecine ilişkin İlerleme Raporları’ndan takip edebilmek mümkündür. *Söz konusu İlerleme Raporları’nda önemli bazı sektörlerin serbestleştirilerek bu sektörlerde düzenleyici yapının oluşturulmasının Türkiye’ye tavsiye edildiği görülmektedir. Bu doğrultuda, Türkiye özellikle 2000 yılından sonraki süreçte bir çok sektörü serbestleştirip bu alanlarda bağımsız idari otorite oluşturmuştur.*

Ayrıca, İlerleme Raporları’nda mevcut bağımsız idari otoritelerin hukuki ve idari kapasitelerinin güçlendirilmesi, idari ve mali özerkliklerinin korunması, etkinliklerinin, yaptırım güçlerinin ve hesap verebilirliklerinin artırılması talep ve tavsiye edilmiştir. *Yine, söz konusu raporlarda, posta hizmetleri, kişisel verilerin korunması, devlet yardımlarının izlenmesi ve yolsuzlukla mücadele gibi alanlarda yeni bağımsız idari otoritelerin kurulması telkin edilmektedir.* Ayrıca, “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu” ve bağımsız idari otoriteler alanında bir tekdüzen kurmayı amaçlayan “İdari ve Mali Özerkliğe Haiz, Düzenleyici ve Denetleyici

Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısı” Türkiye’de konuyla doğrudan veya dolaylı ilgili olarak gerçekleştirilen son yasal düzenlemelerdir.

Bağımsız idari otoriteler uluslararası perspektifte incelendiğinde, her ülkenin kendine has özelliklerinin bu kurumların yapılandırılmasında etkili olduğu ve uygulamaların ülkeden ülkeye farklılaştığı söylenebilir. A.B.D. ve İngiltere başta olmak üzere Anglo-Sakson ülkeleri, bağımsız idari otoritelere ilişkin çok uzun bir tarihsel gelişim sürecine sahiptir. Anglo-Sakson ülkeleri uygulamalarında, özellikle siyasi nedenler dolayısıyla ve yasayla oluşturulan bu kurumlar geniş bir idari ve mali özerklikten yararlanırlar. Anglo-Sakson ülke uygulamaları, bu kurumlara ilişkin ulaştıkları durumlarıyla diğer ülkelere örnek model oluşturmakta ve bu kurumların adeta anavatanı olarak kabul edilmektedirler.

Avrupa ülkeleri uygulamalarına bakıldığında, farklı deneyimlerle karşılaşılmaktadır. Bu kurumların tüzel kişiliğe sahip olup olmaması, görev ve yetkileri, kurul başkan ve üyelerinin görev süreleri, atanmaları ve görevden alınmaları, özerklikleri ve hesap verebilirlikleri heterojen bir yapı arz etmektedir. Uzak doğu ülkeleri uygulamaları incelendiğinde ise, bağımsız idari otoriteler tarzı yapılanmaların bu ülkelerde yaygınlaştığı, ancak halihazırda mevcut bağımsız idari otoritelerin idari ve mali özerkliklerinin yetersiz olduğu söylenebilir.

Bu çalışmada Türkiye’deki bağımsız idari otoritelerden bir örnek kurum olarak analiz edilen EPDK, 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu’nun 20.02.2001 tarihinde kabul edilmesi ve 03.03.2001 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanmasıyla kurulmuştur. Daha sonra, “4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu” ve “5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu”nun sırasıyla 18.09.2001 ve 04.12.2003 tarihlerinde kabulü ile doğal gaz ve petrol piyasaları ve son olarak “5307 sayılı Sıvılaştırılmış Doğal Gaz Piyasası Kanunu”nun 02.03.2005 tarihinde kabulü ile sıvılaştırılmış doğal gaz piyasası bu kurumun denetim ve düzenlemesine tabi kılınmıştır. Dolayısıyla EPDK; elektrik, doğal gaz ve petrolün kaliteli, yeterli, sürekli ve düşük maliyetli bir şekilde halkın kullanımına sunumundan, söz konusu piyasalarda faaliyetlerin şeffaf, istikrarlı ve rekabetçi bir ortamda gerçekleştirilmesinden ve bu piyasaların yönlendirilmesi, düzenlenmesi ve denetlenmesinden sorumlu kurumdur.

EPDK, Türkiye’de “kurum” ve “kurul” ayrımına göre yapılandırılan bağımsız idari otoritelerden biridir. EPDK teşkilatı, kurul, başkanlık ve hizmet birimlerinden (ana hizmet birimleri, danışma hizmet birimleri ve yardımcı hizmet birimleri) oluşmaktadır. Kurulun üye sayısı dokuzdur. Kurumun merkezi Ankara’dır ve ilişkili olduğu bakanlık Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı’dır. EPDK’nın mevzuatı incelendiğinde, bir kurumu bağımsız idari otorite olarak nitelendirebilmek için gerekli olan tüm özellik ve işlevlerin bu kuruma verildiği görülmektedir.

EPDK, bağımsız idari otoritelerin ayırt edici özelliği olan idari ve mali özerkliğe, organik ve işlevsel bağımsızlığa ve piyasalara ilişkin geniş görev ve yetkilere sahiptir. Bu doğrultuda, kurul üyelerinin görev süreleri 6 yıl olarak belirlenmiş ve göreve atanmaları ve görevden alınmaları çok sıkı kurallara bağlanmıştır. Kurul üyelerine hiçbir kişi veya kurum emir ve talimat veremediği gibi, kurum kendi bütçesine ve kendisinin belirlediği personel politikasına sahiptir. *Dolayısıyla, ulusal ve uluslararası perspektifte diğer bağımsız idari otoriteler ile kıyaslandığında, EPDK sahip olduğu özellikleri itibariyle bulunduğu noktada deyim yerindeyse üst düzey bir bağımsız idari otorite modeli teşkil etmektedir.*

EPDK’nın gelirlerini; elektrik, doğal gaz ve petrol piyasasına ilişkin lisans, sertifika, onay ve vize işlemlerinden alınacak bedeller, katılma payları, elektrik piyasasına ilişkin kurul tarafından verilen idari para cezalarının %25’i, yayın ve sair bedeller ve uluslararası kurum ve kuruluşlar tarafından verilen hibeler oluşturmaktadır. EPDK’nın gelirlerinin çok büyük bir kısmını elektrik piyasasından elde ettiğini söylemek mümkündür. Nitekim, denk bütçe niteliğinde olan 2003 yılı bütçesinde EPDK’nın gelirlerinin %76’sı elektrik piyasasından elde edilmiştir.

EPDK’nın “2003 ve 2004 Yılı Faaliyet Raporları” incelendiğinde, 2003 ve 2004 yılı için mevzuat, lisans, sertifika ve tarife işlemleri, belirli kentlerde ihaleye çıkma, soruşturma ve denetimlerin yapılması ve ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşlarla işbirliğinin sürdürülmesi konularında öngörülen ve planlanan faaliyetlerin büyük ölçüde gerçekleştirilmiş olduğu söylenebilir.

Sonuç itibariyle, devlete olan bakış açısının değişmesiyle de yakından ilişkili olarak Amerika’dan Fransa’ya, İngiltere’den Macaristan’a, Almanya’dan Arjantin’e

kadar bir çok ülkenin idari sisteminde yer bulan bağımsız idari otoriteler, son yıllarda sayıları hızla artan bir biçimde Türk idari sistemindeki yerlerini de almışlardır. Türkiye’de, özellikle üyelik süreçleri ve ekonomik krizler gibi konjonktürel gelişmeler sonrası oluşturulan bu kurumlar yasal düzlemde tanınan görev ve yetkiler bakımından bu kurumların Batılı uygulamalarından geri değildir. Ancak, bu kurumların yapılandırılmasında tabiri caizse genel ilke haline gelmiş olan “her ülkenin kendine has özellikleri, kuralları ve gelenekleri dikkate alma” prensibini gözden kaçırmamak gerekmektedir. Bu doğrultuda, bağımsız idari otoritelerin piyasalardaki gerekliliklerine vurgu yapılmakla birlikte, özellikle denetimleri ve hesap verebilirliklerindeki yetersizliklerin giderilmesi gerekmektedir. Dolayısıyla, Türkiye’nin kendine has ilke ve özellikleri dikkate alınarak bu kurumlar yapılandırılmalı ve yukarıda belirtilen sorunların çözümü için bu kurumların üzerinde bir üst kurum oluşturulmalıdır.

Söz konusu üst kurum; bağımsız idari otoritelerin üzerinde yer almalı, aldıkları her türlü kararı (ilgili oldukları sektöre ilişkin kararlar ve kendi iç yönetimlerine ilişkin aldıkları kararlar) denetleyebilmeli ve gerekirse iptal edebilmeli ve bunlar arasında çıkabilecek uyuşmazlıkları ortadan kaldıracabilmelidir. Üst kurumun üyeleri de, aynen bağımsız idari otoritelerin sahip olduğu güvencelere sahip olmalıdır. Yani, görev süreleri uzun tutulmalı, göreve atanmaları ve görevden alınmaları sıkı kurallara bağlanmalıdır. Bu kurumlara hiçbir kişi, mercii veya kurum emir ve talimat vermemelidir.

Bu üst kurumun karar organının üyeleri parlamento tarafından belirlenmelidir. Söz konusu üst kurum, bağımsız idari otoritelerin ilgili sektörlere ve kendi iç işlerine yönelik aldıkları kararları belirlenmiş hukuk kuralları çerçevesinde kabul edebilmeli, değiştirebilmeli veya iptal edebilmelidir. Böylelikle, hem kurul üyelerini halkın temsilcilerinden oluşan parlamentonun belirlediği kurum aracılığıyla bağımsız idari otoritelerin hesap verebilirlikleri ve denetimleri konusundaki yetersizlikler giderilecek hem de bu kurumların özerkliklerine zarar verilmemiş olacaktır.

KAYNAKÇA

- ABGS. **Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı**, Ankara, 2003.
- Akın, Cengiz. “Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme İhtiyacı”, **Türk İdari Dergisi**, Yıl: 70, Sayı: 419, Haziran 1998, s. 89-100.
- Akıncı, Müslüm. **Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman**, İstanbul: Beta Yayınları, I. Baskı, 1999.
- Aktan, Coşkun Can. **Ekonomik Anayasa**, Ankara: TİSK Yayınları, 1996
- Arda, Erhan (Ed). **Sosyal Bilimler El Sözlüğü**, İstanbul: Alfa Yayınları, 2003.
- Ardıyok, Şahin. **Doğal Tekeller ve Düzenleyici Kurumlar, Türkiye İçin Düzenleyici Kurum Modeli**, Ankara: Rekabet Kurumu Yayınları, I. Baskı, 2002.
- Atay, Cevdet. **Türk Hukukunda Kamu Yönetimlerinin Denetlenmesi**, Bursa: Marmara Kitabevi, I. Baskı, 1994.
- Atıyas, İzak. “Ne İçin ve Nasıl Regülasyon?”, **Devletin Düzenleyici Rolü**, (Ed: İzak Atıyas), İstanbul: Tesev Yayınları, 2000, s. 19-33.
- Azrak, Ülkü. “Dünyada ve Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler ve İdarenin Yeniden Yapılandırılması Bağlamında Bunlara İlişkin Bazı Sorunlar”, **Bağımsız İdari Otoriteler**, Ankara: Rekabet Kurumu Yayınları, 5 Kasım 2001, s. 19-27.
- Bahran, Gülseba. **Özerk Kurumlar Hakkında Sayıştay Raporu**, Ankara, Sayıştay, 2002.
- Bayramoğlu, Sonay. “Küreselleşmenin Yeni Siyasal İktidar Modeli: Yönetişim”, **Praksis**, Yaz 7, 2002, s. 85-116.
- Bilgiç, Veysel. **2000 Yılında İdari Yargı Sempozyumu, Tartışmalar Bölümü**, Ankara: Danıştay Yayın Bürosu Yayınları, 2000.
- Boynukara, Adnan. “Kamunun Yeniden Yapılandırılmasında Yeni Bir Araç : Üst Kurullar”, **Dünyada ve Türkiye’de Yarın**, 2002, Sayı : 1, s. 30-31.
- Büyük Larousse**, Cilt 3.

- Canoğlu, Yıldırım. “Sürekli Bürokratik Postmodern Darbeler Dönemi”, **Umran**, Sayı:102, Şubat 2003, s. 31-43.
- Coşkun, Sabri. “Türkiye’de Bağımsız İdari Kuruluşlar Üzerinde Yargısal Denetim”, **Bağımsız İdari Otoriteler** (Ed: İbrahim Kabaoğlu), İstanbul: Alkım Yayıncılık, 1998, s. 170-192.
- Cumhuriyet Gazetesi**, 26.11.2001. s.5.
- Çoker, Ziya. “Mülki İdari Amirleri, Bürokrasi ve Politika”, **Türk İdari Dergisi**, Sayı: 409, Yıl: 67, Aralık 1995, s. 1-15.
- Çoker, Ziya. **Yönetim ve Siyaset**, İstanbul: Kazancı Matbaacılık, 1996.
- Çolak, Mustafa. “Üst Kurulların Ortaya Çıkış Gerekçeleri, Denetimi ve İdari Sistemdeki Konumları”, **Yaklaşım**, Yıl: 11, Sayı: 125, Mayıs 2003, s. 83-88.
- Darıcı, Haldun. “Kurumlar, Kurullar”, **Maliye Dergisi**, Sayı:140, Mayıs-Ağustos 2002, s.3-13.
- Derdiman, Ramazan Cengiz. **Türkiye İdaresinin Hukuksal Yönü ve Yapısı**, İstanbul: Alfa Yayıncılık, 2003.
- Dinler, Zeynel. **Makro Ekonomi**, Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları, Genişletilmiş 4. Baskı, 2002.
- Dönmez, Eftal. “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, **Ankara Barosu Dergisi**, 2003/2, s. 55-78.
- DPT. **Türkiye’nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2001 Yılı İlerleme Raporu**, Ankara, 2001.
- DPT. **Türkiye’nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2002 Yılı İlerleme Raporu**, Ankara, 2002.
- DPT. **Türkiye’nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2003 Yılı İlerleme Raporu**, Ankara, 2003.
- DPT. **Türkiye’nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2004 Yılı İlerleme Raporu**, Ankara, 2004.
- DPT. **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2003 Yılı Programı**, Ankara, 2003.
- DPT. **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2004 Yılı Programı**, Ankara, 2004.

- Duran, Lütfi. “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, **Bağımsız İdari Otoriteler** (Ed. İbrahim Kaboğlu), İstanbul: Alkım yayınları, 1998, s. 24-30.
- Duran, Lütfi. “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 30, Sayı: 1, Mart 1997, s. 1-10.
- Emek, Uğur, Acar, Muhittin. “Düzenleyici Reformlar ve Kurumlar”, **Çağdaş Kamu Yönetimi II** (Ed: Muhittin Acar, Hüseyin Özgür), Ankara: Nobel Yayıncılık, 2004, s. 91-127.
- Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilatı ve Personelin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik**, (www.epdk.gov.tr) Erişim Tarihi: 28.02.2004.
- Enhürmen, Tufan. “Ombudsman”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:31, Sayı:3, Eylül 1998, s. 87-92.
- EPDK, **2003 Yılı Faaliyet Raporu**, Ankara, 2004.
- EPDK, **2004 Yılı Faaliyet Raporu**, Ankara, 2005.
- EPDK, **EPDK 2003 Yılı İş Planı ve İş Takvimi**, Ankara, 2003.
- EPDK, **EPDK 2004 Yılı İş Planı ve İş Takvimi**, Ankara, 2004.
- Erkut, Celal. “Bağımsız İdari Makamlar Müessesesi Açısından Sermaye Piyasası Kurulu’nun Kısa Bir Değerlendirmesi”, **Bağımsız İdari Otoriteler** (Ed:İbrahim Kaboğlu), İstanbul: Alkım Yayıncılık, 1998, s. 129-135.
- Ersöz, Halis Yunus. “Yerel Yönetimlerde Özelleştirme Uygulamaları ve Yaygınlık Derecesi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt: 10, Sayı: 2, Nisan 2001, s. 31-50.
- Ertekin, Yücel. **Halkla İlişkiler**, Ankara: Yargı Yayınevi, Genişletilmiş 4. Baskı, 2000.
- Eryılmaz, Bilal. **Bürokrasi ve Siyaset: Bürokratik Devletten Etkin Yönetime**, İstanbul: Alfa Yayıncılık, I. Baskı, 2002.
- Farazmand, Ali. “Küreselleşme ve Kamu Yönetimi” (Çev: Sevilay Kaygalak), **Mülkiye Dergisi**, Cilt: XXV, Sayı: 229, 1999, s. 245-269.
- Fesler, W. James. “Independent Regulatory Agencies”, **Elements of Public Administration** (Ed: Fritz Morstein Marx), Prentice Of India Private Limited, New Delhi, 1968, s. 191-219.
- Gıllardi, Fabrizio. “Delegation to Independent Regulatory Agencies in Western Europe: A Cross-Sectional Comparison”, **Paper Prefared for the Conference “Economics and Politics”**, Lugano, 22-25 May 2003, s. 1-38.

- Gilardi, Fabrizio. "Independent Regulatory Agencies as Ultimate Step of Delegation: Hypotheses from the Transaction-Cost Politics Approach", **Delegating Powers to Independent Agencies**, Lusanne, 6-7 Aralık 2001, s. 1-34.
- Gilardi, Fabrizio. "Policy Credibility and Delegation to Independent Regulatory Agencies: A Comparative Empirical Analysis", **Journal of European Public Policy**, 9: 6, December 2002, s. 873-893.
- Gözler, Kemal. **İdare Hukuku Dersleri**, Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları, I. Baskı, 2003.
- Gözübüyük, Şeref ve Tan, Turgut. **İdare Hukuku**, Ankara: Turhan Kitabevi, Cilt I, 1998.
- Günaydın, Gökhan. "Temsili Demokrasiye Elveda: Türkiye'de Üst Kurullar Gerçeği", **İkibinyirmiüç**, Sayı: 16, Ağustos 2002, s. 22-25.
- Günday, Metin. **İdare Hukuku**, Ankara: İmaj Yayıncılık, 4. Baskı, 1999.
- Günday, Metin. "Bağımsız İdari Otoriteler", **Bağımsız İdari Otoriteler**, Ankara: Rekabet Kurumu Yayınları, 2001, s. 73-79.
- Günel, Namık. "2000'li Yılların Eşiğinde Yönetmelik Denetim Sistemine Eleştirel Bir Bakış", **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 67, Sayı: 409, Aralık 1995, s. 17-28.
- Hürriyet Gazetesi**, 30.12.2004. s. 20.
- İdari ve Mali Özerkliğe Haiz, Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısı**, (www.basbakanlik.gov.tr) Erişim Tarihi 28.04.2005
- Kaboğlu, İbrahim. "Çağdaş Anayasalarda Özgürlükleri Korumaya Yönelik Bağımsız İdari Otoriteler", **Bağımsız İdari Otoriteler** (Ed: İbrahim Kaboğlu), İstanbul: Alkım Yayıncılık, 1998, s. 69-80.
- Karacan, Ali İhsan. "Özerk Kurumların Özerkliği", **Rekabet Dergisi**, Sayı: 8, Ekim – Kasım – Aralık 2001, s. 3-59.
- Karakelle, İsmail Hakkı. "Elektrik ve Telekomünikasyon Sektörleri Bağlamında Özelleştirme ve Rekabet", **Devletin Düzenleyici Rolü** (Ed: İzak Atiyas), İstanbul: Tesev Yayınları, 2000, s. 135-165.
- Kestane, Doğan. "Kamu Kesiminde İdari Kuruluşların Genel Görünümü ve İdari Yapıda Yeni Organizasyonlar Olarak Bağımsız İdari Otoriteler(Üst Kurullar)", **Maliye Dergisi**, Sayı: 139, Ocak– Nisan 2002, s. 27-50.

- Kestane, Doğan. “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoritelerin (Üst Kurullar) İşlevsel–Yapısal Özellikleri ve Kamu İhale Kurumu -1-, **Belediye Dünyası**, Cilt: 3, Sayı: 11, Kasım 2002, s. 25-33.
- Kızılcık, Recep. “Türk Kamu Yönetiminin Gelişimi ve Düzenleyici Kurullar (Regulatory Bodies)”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 432, Yıl: 73, Eylül 2001, s. 126-135.
- Lijphart, Arend vd., **Çağdaş Demokrasiler : Yirmibir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydasmaçı Yönetim Örüntüleri** (Çev : Ergun Özbudun, Ersin Onulduran), İstanbul : Yetkin Yayınları, Yıl (?)
- Majone, Giandomenico. “Regulation and Its Modes”, **Regulating Europe**, (Ed: Giandomenico Majone) , London: Routledge, 1996, s. 9-27.
- Majone, Giandomenico. “The Rise Of Statutory Regulation in Europe”, **Regulating Europe**, London: Routledge, 1996, s. 47-60.
- Majone, Giandomenico. “Theories of Regulation”, **Regulating Europe**, London: Routledge, 1996, s. 28-46.
- Moran, Michael. “The Rise Of The Regulatory State in Britain”, **Parliamentary Affairs**, 54, 2001, s. 19-34.
- Morange, Jean. “Fransa’da Bağımsız İdari Otoriteler” (Çev: Cevdet Atay), **Bağımsız İdari Otoriteler**, (Ed: İbrahim Kaboğlu), İstanbul: Alkım Yayınları, 1998, s. 18-23.
- “Nedir Bu Üst Kurullar? İçinize Sinse de Sinmese de ...”, **Sol Dergisi**, Sayı: 178, 5 Nisan 2002, s. 22-23.
- Ozansoy, Ahmet. “Özerk (!) Kurumların Ortak Özellikleri”, **Yaklaşım**, Yıl: 11, Sayı: 126, Haziran 2003, s. 85-90.
- Ökmen, Mustafa. “Yerel Yönetimlerde Özerklik Eğilimleri, Avrupa ve Türkiye” **Avrupa Birliği İle Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler** (Ed: Bekir Parlak, Hüseyin Özgür), İstanbul: Alfa Yayınları , I. Baskı, 2002, s. 99-120.
- Özay, İlhan. **2000 Yılında İdari Yargı Sempozyumu, Tartışmalar Bölümü**, Ankara: Danıştay Yayın Bürosu Yayınları, 2000.
- Özdağ, Mehmet Savaş. **Özerk Kurullar**, Ankara: Avrasya–Bir Vakfı ASAM Yayınları, Ankara Çalışmaları Dizisi; 13, 2002.
- Özer, Akif. “Yönetimin Denetimi”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 70, Sayı: 419, Haziran 1998, s.148-156.

- Parlak, Bekir. “Küreselleşme Sürecinde Modern Ulus-Devlet ve Kamu Yönetimi”,
Çağdaş Kamu Yönetimi (Ed: Muhittin Acar , Hüseyin Özgür), Ankara:
Nobel Yayıncılık, I. Baskı, 2003, s. 347-391.
- Pauliat, H el ene. “Karşılaştırmalı Hukukta Bağımsız İdari Otoriteler”, (Çev: Mahmut
Göçer), **Bağımsız İdari Otoriteler** (Ed: İbrahim Kaboğlu), İstanbul:
Alkım Yayınları, 1998, s. 6-10.
- Radikal Gazetesi**, 28.3.2002. s. 7.
- Salman, Emine Banu. “Türkiye Kurullara Teslim”, **Ekonom**, Sayı: 15, Nisan 2000.
- Sancakdar, Oğuz. “İdare Hukuku Yönüyle Bankacılık Düzenleme ve Denetleme
Kurumu’nun Kısa Bir Değerlendirmesi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:
34, Sayı: 4, Aralık 2001, s. 97-136.
- Sarıbay, Ali Yaşar ve Öğün, Süleyman Seyfi. **Politik Bilim**, İstanbul: Alfa Yayınları, 2.
Baskı, 1999.
- Sarıbay, Ali Yaşar. **Politik Sosyoloji**, İstanbul: Alfa Yayınları, I. Baskı, 2000.
- SAYIŞTAY, **Özerk Kurumlar Hakkında Sayıştay Raporu**, Ankara, 2003.
- Tan, Turgut. “Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar”, **Amme İdaresi
Dergisi**, Cilt: 35, Sayı: 2, Haziran 2002, s. 11-37.
- Tan, Turgut. “Bağımsız İdari Otoriteler”, **Devletin Düzenleyici Rolü** (Ed. İzak Atıyas),
İstanbul: Tesev Yayınları 19, 2000, s. 115-133.
- Tan, Turgut. “Bağımsız İdari Otoriteler”, **Bağımsız İdari Otoriteler**, Ankara: Rekabet
Kurumu Yayınları, 2001, s. 55-66.
- Tatar, Fahreddin. “Özelleştirme ve Sağlık Hizmetleri: Teori ve Uygulama”, **Amme
İdaresi Dergisi**, Cilt: 30, Sayı: 2, Haziran 1997, s. 72-93.
- Thatcher, Mark. “Regulation after delegation: independent regulatory agencies in
Europe “, **Journal of European Public Policy**, 9:6, December 2002, s.
954-972.
- Thatcher, Mark. “Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions
and Contextual Mediation”, **West European Politics**, 25, 1, January
2002, s.125-147.

- They, Jean François. “Bağımsız İdari Otoritelerin Yargısal Denetimi”, **Bağımsız İdari Otoriteler** (Ed: İbrahim Kabaoğlu), İstanbul: Alkım Yayıncılık, 1998, s. 163-169.
- They, Jean-François. “Mediateur” (Çev: Cevdet Atay), **Bağımsız İdari Otoriteler** (Ed: İbrahim Kabaoğlu), İstanbul: Alkım Yayıncılık, 1998, s. 40-47.
- Topal, Aylin. “Küreselleşme Sürecindeki Türkiye’yi Anlamaya Yarayan Bir Anahtar: Yeni Sağ”, **Praksis**, Yaz 7, 2002, s. 63-84.
- “Türkiye’de Yeni İktidar Araçları: Kurullar”, **Kamu Yönetimi Dünyası**, Yıl:2, Sayı:7-8, Aralık 2001, s. 48.
- TÜSİAD, **Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması**, İstanbul: Tüsiad Yayınları, 2002.
- TÜSİAD, **Türkiye’de Düzenleyici Reformlar: Ekonomik Dönüşüme Yaşamsal Destek**, İstanbul: Tüsiad Yayınları, Eylül 2003.
- Ulusoy, Ali. “Türk İdare Sistemi İçerisinde Rekabet Kurumunun Yeri”, **Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları**, Ankara, 1999, s. 3-30.
- Ulusoy, Ali. “Bağımsız İdari Kurumlar”, **Danıştay Dergisi**, Yıl: 29, Sayı: 100, 1999, s. 3-17.
- Ulusoy, Ali. “Kamu Anlayışında Yeni Yönelimler: Avrupa Yapılanmasının Kamu Hizmeti Teorisine Etkileri”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 31, Sayı: 2, Haziran 1998, s. 21-40.
- Ulusoy, Ali. “Regülasyon Kurumları Hakkında Değerlendirme”, **2000 Yılı İdari Yargı Sempozyumu**, Ankara: Danıştay Yayın Bürosu Yayınları, 2000, s. 273-285.
- Ulusoy, Ali. **Bağımsız İdari Otoriteler**, Ankara: Turhan Kitabevi, I. Baskı, 2003.
- “Üst Kurul Üyeleri Gezi Düşkünü Çıktı”, **Parlamentodan Politika**, Yıl: 11, Sayı: 115, Mayıs 2002, s. 50-51.
- Vieg, A. John. “Bureaucracy-Fact And Fiction”, **Elements of Public Administration** (Ed: Fritz Morstein Marx), Prentice Of India Private Limited, New Delhi, 1968, s. 49-66.
- Yıldırım, Turan. **Türkiye’nin İdari Teşkilatı**, İstanbul: Alkım Yayınevi, 1997.
- Yılmaz, Abdullah ve Ökmen, Mustafa. “Kamu Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar ve Bir Yönetişim Faktörü Olarak Yerel Yönetimler”, **Kamu Yönetimi**, Ankara: Gazi Kitabevi, 2004, s. 23-80.

Zaman Gazetesi, 9 Aralık 2004. s. 6.

Zenginobuz, Ünal, Oğur, Serhan. “Türkiye Elektrik Sektöründe Yeniden Yapılanma, Özelleştirme ve Regülasyon”, **Devletin Düzenleyici Rolü** (Ed: İzak Atiyas), İstanbul: Tesev Yayınları, 2000, s. 167-250.

4628 Sayılı Elektrik Piyasası Kanunu, 03 Mart 2001 Tarihli ve 24335 Sayılı Resmi Gazete.

4646 Sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu, 02 Mayıs 2001 Tarihli ve 24390 Sayılı Resmi Gazete.

5015 Sayılı Petrol Piyasası Kanunu, 20 Aralık 2003 Tarihli ve 25322 Sayılı Resmi Gazete.

5307 Sayılı Sıvılaştırılmış Doğal Gaz Piyasası Kanunu, 13 Mart 2005 Tarihli ve 25754 Sayılı Resmi Gazete.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 24 Aralık 2003 Tarihli ve 25326 Sayılı Resmi Gazete.

EKLER

Ek:1 ABD'deki Federal Bağımsız Düzenleyici Kurul ve Komisyonlar

1-African Development Foundation	30-National Capital Planning Commission
2-Central Intelligence Agency (CIA)	31-National Credit Union Administration
3-Commodity Futures Trading Commission (CFTC)	32-National Foundation on the Arts and the Humanities
4-Consumer Product Safety Commission (CPSC)	33-Office of Personnel Management
5-Corporation for National Service	34-Securities and Exchange Commission
6-Defense Nuclear Facilities Safety Board (DNFSB)	35-Small Business Administration (SBA)
7-Environmental Protection Agency (EPA)	36-Social Security Administration (SSA)
8-Equal Employment Opportunity Commission (EEOC)	37-National Labor Relations Board (NLRB)
9-Export- Import Bank of the United States	38-National Mediation Board
10-Farm Credit Administration	39-National Railroad Passenger Corporation
11-Federal Communications Commission (FCC)	40-National Science Foundation
12-Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC)	41-National Transportation Safety Board
13-Federal Election Commission (FEC)	42-Nuclear Regulatory Commission
14-Federal Electricity Regulation Commission (FERC)	43-Occupational Safety and Health Review Commission
15-Federal Emergency Management Agency (FEMA)	44-Office of Government Ethics
16-Federal Housing Finance Board	45-Office of Special Counsel (OSC)
17-Federal Labor Relations Authority	46-Overseas Private Investment Corporation
18-Federal Maritime Commission	47-Peace Corps
19-Federal Mediation and Conciliation Service	48-Pension Benefit Guaranty Corporation
20-Federal Mine Safety and Health Review Commission	49-Postal Rate Commission
21-Federal Reserve System	50-Railroad Retirement Board
22-Federal Retirement Thrift Investment Board	51-Selective Service System
23-Federal Trade Commission (FTC)	52-Tennessee Valley Authority
24-General Services Administration (GSA)	53-Trade and Development Agency
25-Inter- American Foundation	54-United State Agency for International Development
26-International Broadcasting Bureau (IBB)	55-United State Chemical Safety and Hazard Investigation Board
27-Merit Systems Protection Board	56-United State Commission on Civil Rights
28-National Aeronautics and Space Administration	57-United State International Trade Commission
29-National Archives and Records Administration	58-United State Postal Service (UPS)

Kaynak: TÜSİAD, **Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması**, İstanbul: Tüsiad Yayınları, 2002, s. 85-86.

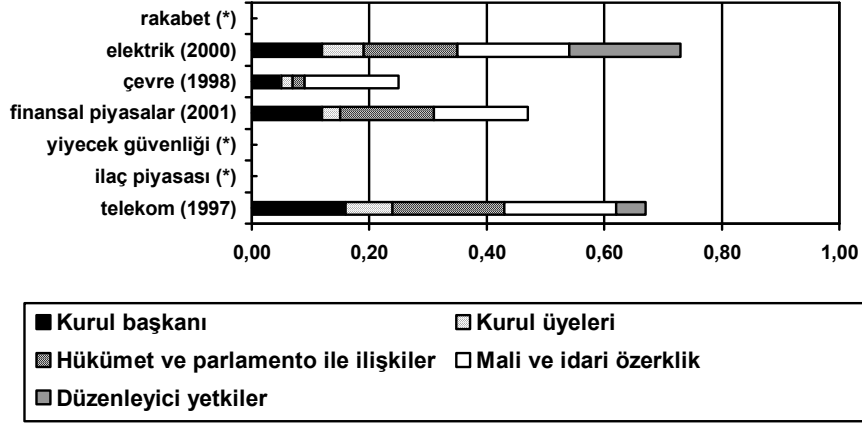
Ek:2 İngiltere'deki Bağımsız İdari Otoriteler

		OFTEL	FSA	OFGEM
A) Kurul başkanının statüsü	1) Görev süresi	5 yıl	5 yıl	5 yıl
	2) Kim tarafından atanıyor?	İlgili bakan	İlgili bakan	İlgili bakan
	3) Görevden alınma	Yalnızca görevle bağdaşmayan davranış durumunda	İlgili bakanın takdirinde	İlgili bakanın takdirinde
	4) Kurul başkanının aynı anda kamuda başka bir görevi olabilir mi?	Evet	Evet	İlgili bakanın takdirinde
	5) Yeniden atanması mümkün mü?	Evet	Evet	Evet
	6) Her türlü ortaklık ve bağlantıdan vazgeçilmesi atanma şartı mı?	Evet	Hayır	Evet
B) Kurul üyelerinin statüsü	7) Görev süresi	-	En fazla 3 yıl	Belirli bir süre yok
	8) Kim tarafından atanırlar?	-	İlgili bakan	İlgili bakan
	9) Görevden alınma	-	İlgili bakanın takdirinde	İlgili bakanın takdirinde
	10) Kurul başkanının aynı anda kamuda başka bir görevi olabilir mi?	-	İlgili bakanın takdirinde	İlgili bakanın takdirinde
	11) Yeniden atanması mümkün mü?	-	Evet, yalnız bir defa	Evet
	12) Her türlü ortaklık ve bağlantıdan vazgeçilmesi atanma şartı mı?	-	Hayır	Evet
C) Hükümet ve parlamento ile ilişkiler	13) Kurumun bağımsızlığı yasada açıkça belirtiliyor mu?	Evet	Hayır	Evet
	14) Hükümete ne şekilde hesap veriyor?	Yalnızca bilgi amaçlı yıllık rapor sunma	Yalnızca bilgi amaçlı yıllık rapor sunma	Tam sorumlu
	15) Parlamento'ya ne şekilde hesap veriyor?	Yalnızca bilgi amaçlı yıllık rapor sunma	Yalnızca bilgi amaçlı yıllık rapor sunma	Yalnızca bilgi amaçlı yıllık rapor sunma
	16) Mahkeme kararı dışında, kararlarını değiştirme veya veto etme yetkisi olan merci var mı?	Evet (Rekabet Komisyonu)	Evet (Özel Temyiz Kurulu)	Evet (Rekabet Komisyonu)
D) Mali ve idari bağımsızlık	17) Kurumun gelir kaynakları?	Düzenlenen şirketler	Düzenlenen şirketler	Düzenlenen şirketler
	18) Bütçesini düzenleyen ve denetleyen merci?	OFTEL	FSA	OFGEM
	19) İdari yapısını belirleme yetkisi kime ait?	OFTEL	FSA	OFGEM
	20) Personel politikasını belirleme yetkisi?	OFTEL	FSA	OFGEM
E) Düzenleyici yetkiler	21) İlgili sektör üzerindeki düzenleme yetkilerinin paylaşıldığı kurumlar?	Sektörel düzenleyici kurumlar	Yok	Yok

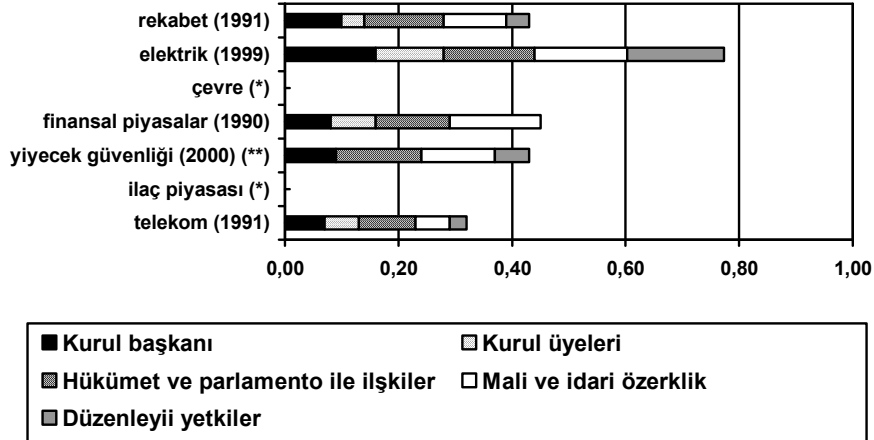
Kaynak: TÜSİAD, **Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması**, İstanbul: Tüsiad Yayınları, 2002, s. 97.

Ek:3 Avrupa Ülkelerinde Bulunan Bağımsız İdari Otoritelerin Bağımsızlıkları

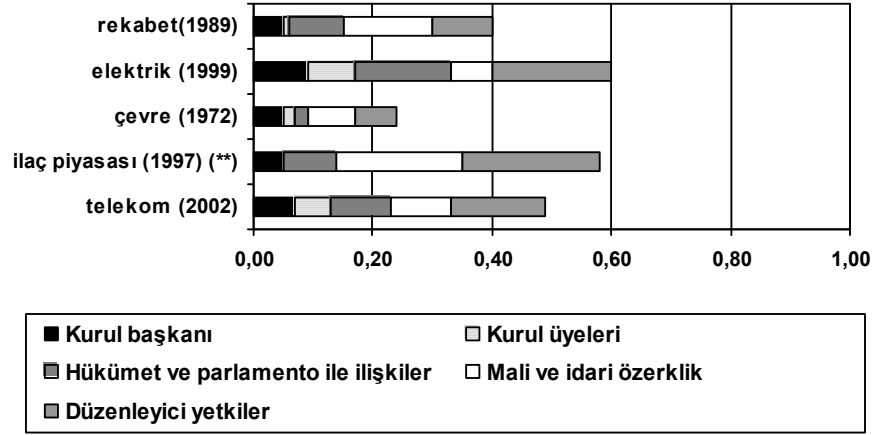
Avusturya



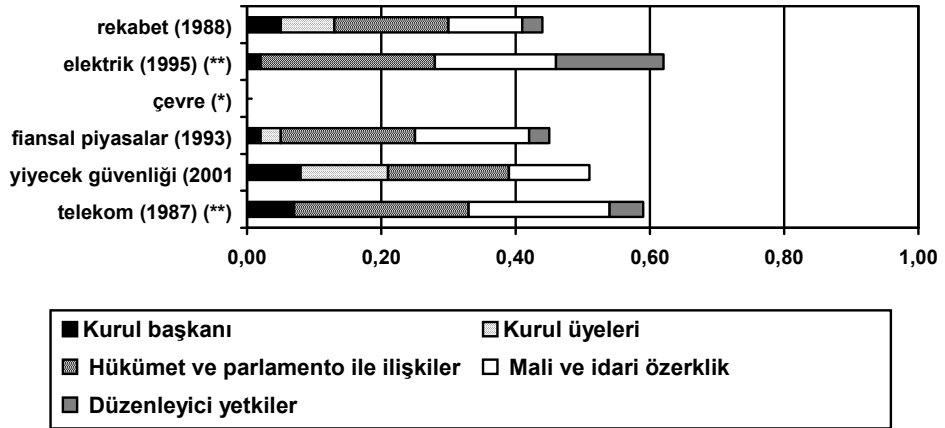
Belçika



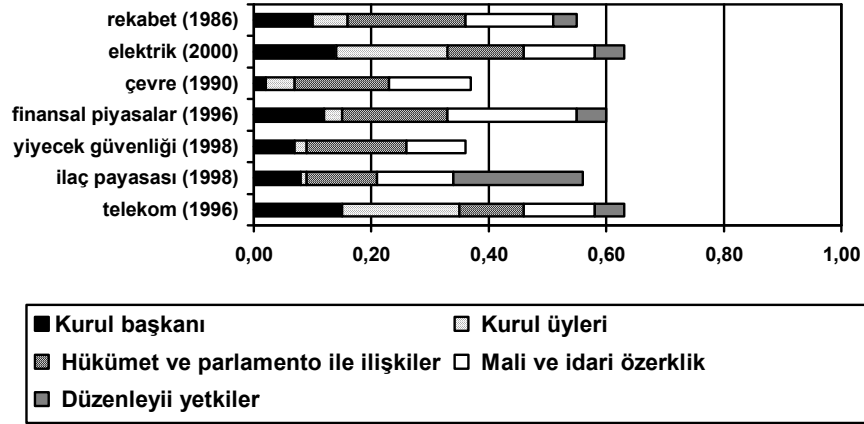
Danimarka



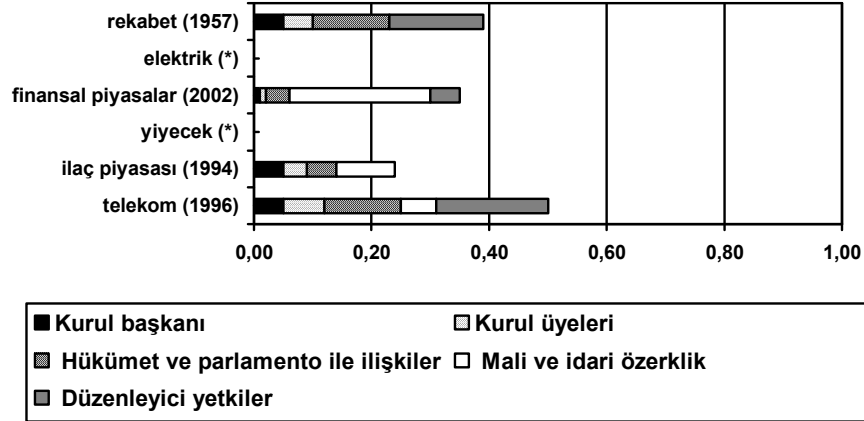
Finlandiya



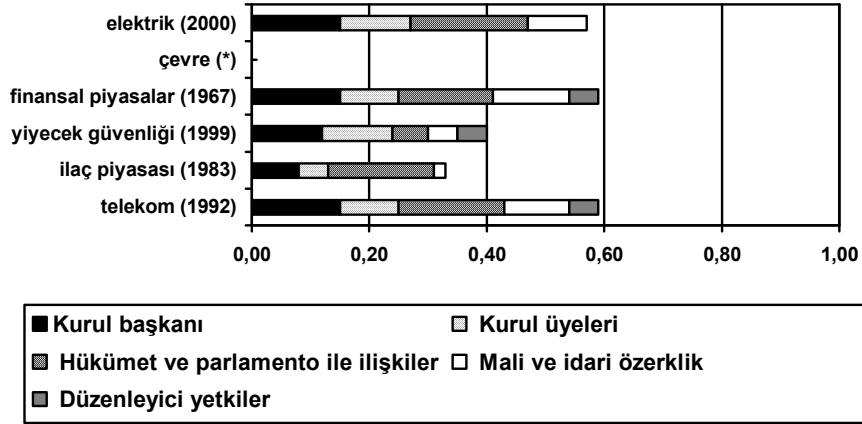
Fransa



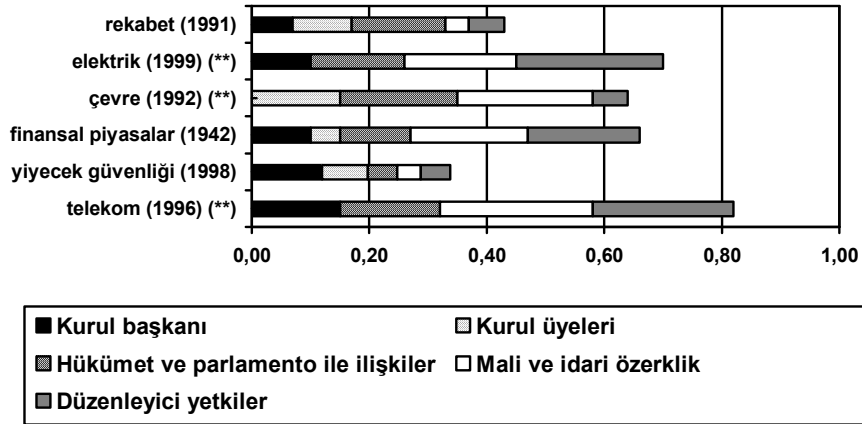
Almanya



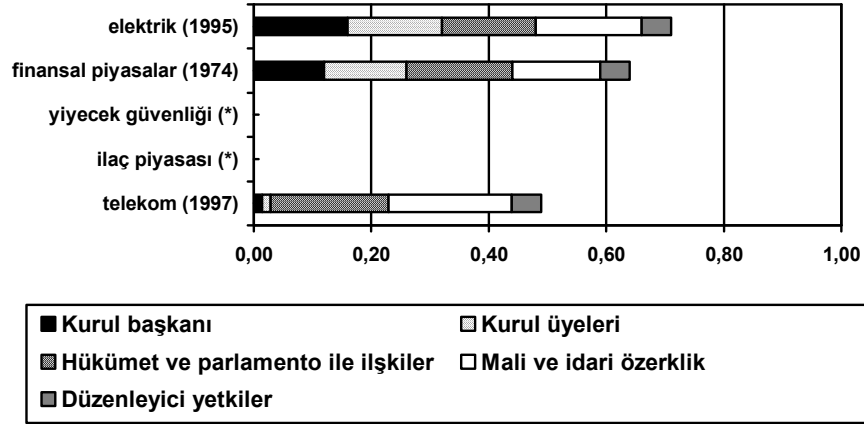
Yunanistan



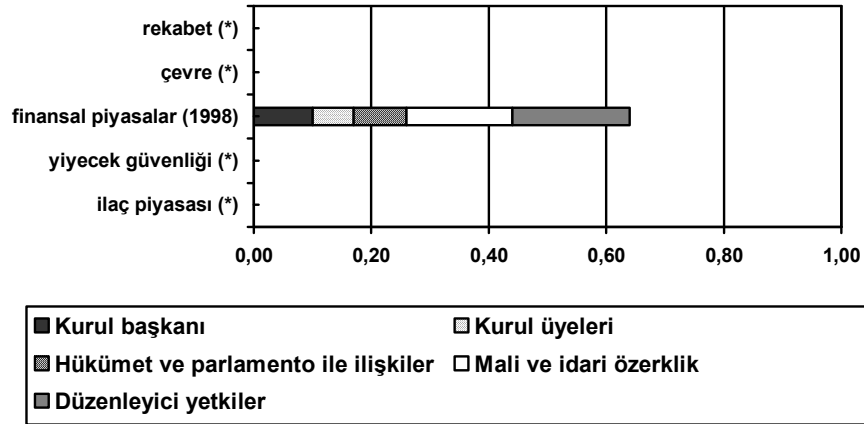
İrlanda



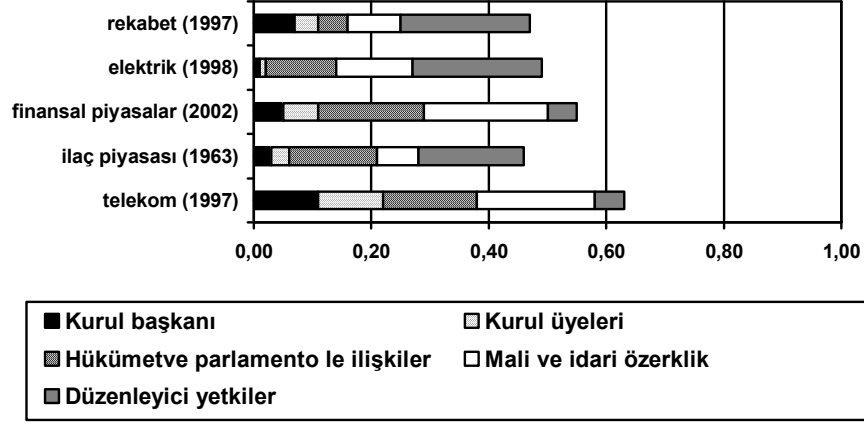
İtalya



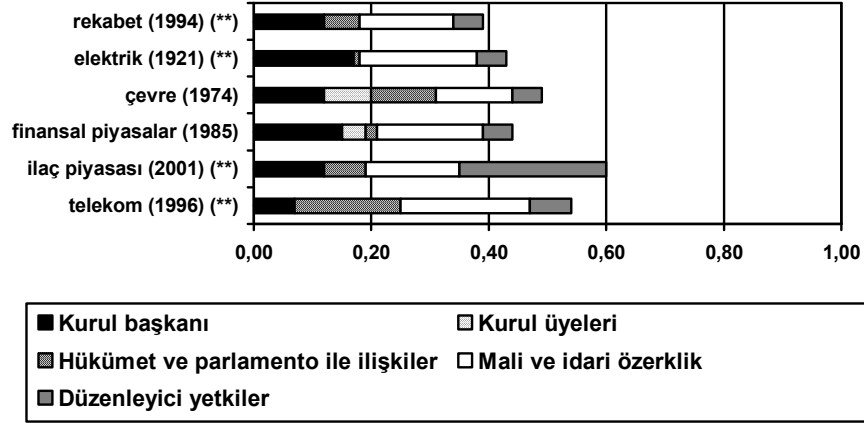
Lüksemburg



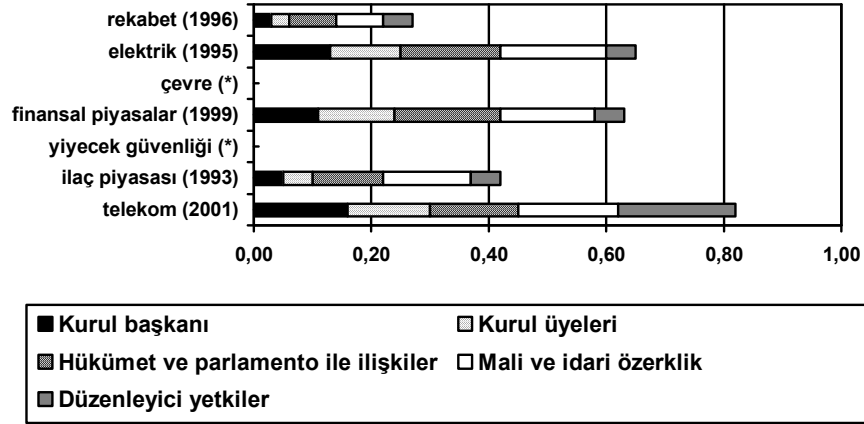
Hollanda



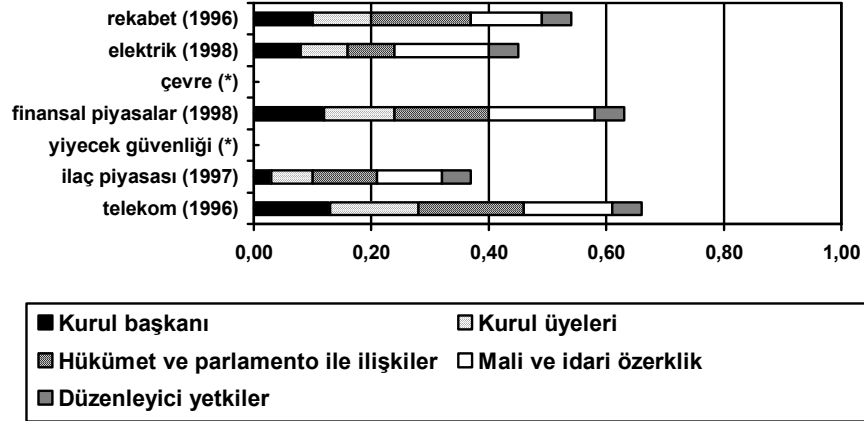
Norveç



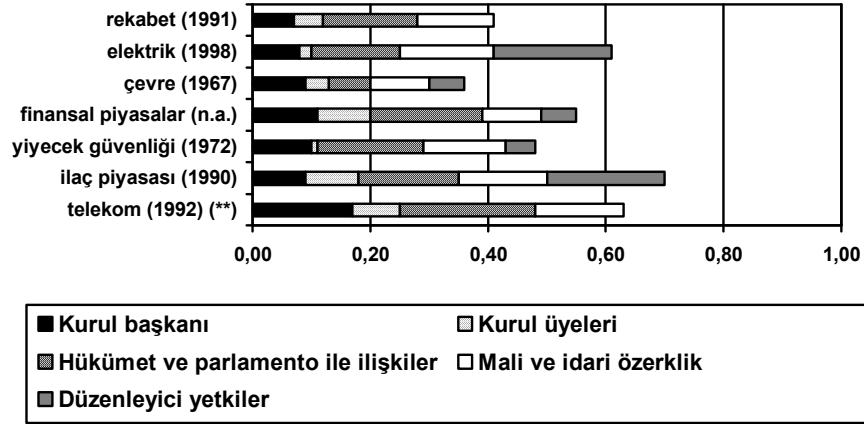
Portekiz



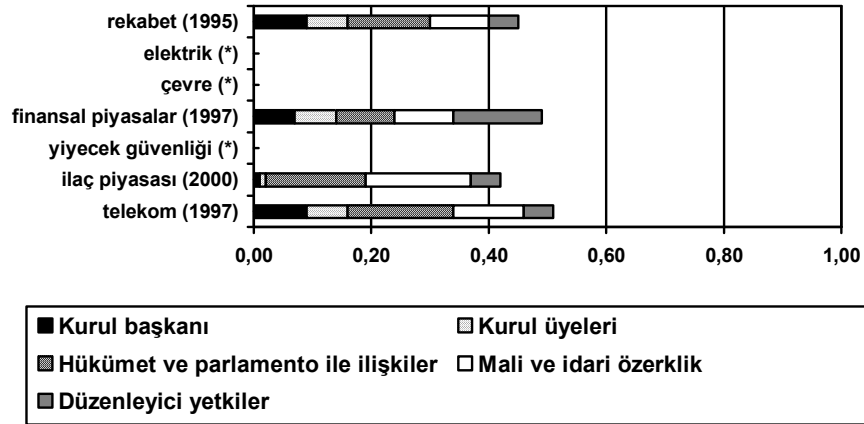
İspanya



İsveç



İsviçre



Kaynak: Fabrizio Gilardi, "Delegation to Independent Regulatory Agencies in Western Europe: A Cross Sectional Comparison", Paper prepared for the conference **Economics and Politics**, Lugano, 22-25 May 2003, s. 7-10.

Ek:4 Bağımsız Düzenleyici Kurumlar: Almanya'dan Örnekler

		RegTP	BaFİN	Bundeskartellamt
A) Kurul başkanının statüsü	1) Görev süresi	Belirli bir süre yok	Belirli bir süre yok	Belirli bir süre yok
	2) Kim tarafından atanıyor?	Hükümet	Hükümet	Hükümet
	3) Görevden alınma	Belirli bir düzenleme yok	Belirli bir düzenleme yok	Belirli bir düzenleme yok
	4) Kurul başkanının aynı anda kamuda başka bir görevi olabilir mi?	Hayır	Evet	Hayır
	5) Yeniden atanması mümkün mü?	Evet	Evet	Evet
	6) Her türlü ortaklık ve bağlantıdan vazgeçilmesi atanma şartı mı?	Hayır	Hayır	Hayır
B) Kurul üyelerinin statüsü	7) Görev süresi	Belirli bir süre yok	Belirli bir süre yok	Belirli bir süre yok
	8) Kim tarafından atanırlar?	RegTP Başkanı	Hükümet	Bundeskartellamt Başkanı
	9) Görevden alınma	Belirli bir düzenleme yok	Belirli bir düzenleme yok	Belirli bir düzenleme yok
	10) Kurul başkanının aynı anda kamuda başka bir görevi olabilir mi?	Hayır	Belirli bir düzenleme yok	Hayır
	11) Yeniden atanması mümkün mü?	Evet	Evet	Evet
	12) Her türlü ortaklık ve bağlantıdan vazgeçilmesi atanma şartı mı?	Hayır	Hayır	Hayır
C) Hükümet ve parlamento ile ilişkiler	13) Kurumun bağımsızlığı yasada açıkça belirtiliyor mu?	Evet	Evet	Evet
	14) Hükümete ne şekilde hesap veriyor?	Tam sorumlu	Vermiyor	Tam sorumlu
	15) Parlamento'ya ne şekilde hesap veriyor?	Yalnızca bilgi amaçlı yıllık rapor sunma	Vermiyor	Yalnızca bilgi amaçlı yıllık rapor sunma
	16) Mahkeme kararı dışında, kararlarını değiştirme veya veto etme yetkisi olan merci var mı?	Bazı durumlarda ilgili bakanlık	Hayır	Bazı durumlarda ilgili bakanlık
D) Mali ve idari bağımsızlık	17) Kurumun gelir kaynakları?	Genel bütçe	Düzenlenen şirketler	Genel bütçe
	18) Bütçesini düzenleyen ve denetleyen merci?	RegTP ve hükümet	BaFİN ve hükümet	Bundeskartellamt ve hükümet
	19) İdari yapısını belirleme yetkisi kime ait?	Hükümet	BaFİN	Bundeskartellamt
	20) Personel politikasını belirleme yetkisi?	RegTP	BaFİN	Bundeskartellamt
E) Düzenleyici yetkiler	21) İlgili sektör üzerindeki düzenleme yetkilerinin paylaşıldığı kurumlar?	Bundeskartellamt	Bundeskartellamt	Sektörel düzenleyici kurumlar

Kaynak: TÜSİAD, **Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması**, İstanbul: Tüsiad Yayınları, 2002, s. 114.

Ek:5 Bağımsız Düzenleyici Kurumlar: Fransa'dan Örnekler

		CRE	COB	ART
A) Kurul başkanının statüsü	1) Görev süresi	6 yıl	6 yıl	6 yıl
	2) Kim tarafından atanıyor?	Hükümet	Hükümet	Hükümet
	3) Görevden alınma	Yalnızca görevle uyumsuz davranış durumunda	Görevden alınamıyor	Görevden alınamıyor
	4) Kurul başkanının aynı anda kamuda başka bir görevi olabilir mi?	Hayır	Hayır	Hayır
	5) Yeniden atanması mümkün mü?	Hayır	Hayır	Hayır
	6) Her türlü ortaklık ve bağlantıdan vazgeçilmesi atanma şartı mı?	Evet	Hayır	Evet
B) Kurul üyelerinin statüsü	7) Görev süresi	6 yıl	4 yıl	6 yıl
	8) Kim tarafından atanırlar?	Hükümet 3, Senato Başkanı 1, Meclis Başkanı 1, Ekonomik Başkanı 1 ve Sosyal Konsey	Hükümet	Cumhurbaşkanı 3, Meclis Başkanı 1, Senato Başkanı 1
	9) Görevden alınma	Yalnızca görevle uyumsuz davranış durumunda	Belirli bir düzenleme yok	Görevden alınamıyor
	10) Kurul başkanının aynı anda kamuda başka bir görevi olabilir mi?	Hayır	Evet	Hayır
	11) Yeniden atanması mümkün mü?	Hayır	Evet, yalnızca bir kez daha	Hayır
	12) Her türlü ortaklık ve bağlantıdan vazgeçilmesi atanma şartı mı?	Evet	Hayır	Evet
C) Hükümet ve parlamento ile ilişkiler	13) Kurumun bağımsızlığı yasada açıkça belirtiliyor mu?	Hayır	Evet	Hayır
	14) Hükümete ne şekilde hesap veriyor?	Yalnızca bilgi amaçlı yıllık rapor sunma	Yalnızca bilgi amaçlı yıllık rapor sunma	Yalnızca bilgi amaçlı yıllık rapor sunma
	15) Parlamento'ya ne şekilde hesap veriyor?	Yalnızca bilgi amaçlı yıllık rapor sunma	Yalnızca bilgi amaçlı yıllık rapor sunma	Yalnızca bilgi amaçlı yıllık rapor sunma
	16) Mahkeme kararı dışında, kararlarını değiştirme veya veto etme yetkisi olan merci var mı?	Hayır	Hayır	Hayır
D) Mali ve idari bağımsızlık	17) Kurumun gelir kaynakları?	Genel bütçe	Düzenlenen şirketler	Genel bütçe
	18) Bütçesini düzenleyen ve denetleyen merci?	“Sayıştay” (Cour des Comptes)	COB	“Sayıştay” (Cour des Comptes)
	19) İdari yapısını belirleme yetkisi kime ait?	CRE	COB	ART
	20) Personel politikasını belirleme yetkisi?	CRE	COB	ART
E) Düzenleyici yetkiler	21) İlgili sektör üzerindeki düzenleme yetkilerinin paylaşıldığı kurumlar?	Hükümet	Hükümet	Hükümet

Kaynak: TÜSİAD, **Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması**, İstanbul: Tüsiad Yayınları, 2002, s. 119.

Ek:6 Bağımsız Düzenleyici Kurumlar: İtalya'dan Örnekler

		Autorita (1995, 1996)	CONSOB (1974, 1985)	AGCOM (1997, 1998)
A) Kurul başkanının statüsü	1) Görev süresi	7 yıl	7 yıl	7 yıl
	2) Kim tarafından atanıyor?	Hükümet ve parlamento birlikte	Hükümet	Hükümet
	3) Görevden alınma	Yalnızca görevle uyumsuz davranış durumunda	Belirli bir düzenleme yok	Belirli bir düzenleme yok
	4) Kurul başkanının aynı anda kamuda başka bir görevi olabilir mi?	Hayır	Hayır	Hayır
	5) Yeniden atanması mümkün mü?	Hayır	Evet, bir kez daha	Hayır
	6) Her türlü ortaklık ve bağlantıdan vazgeçilmesi atanma şartı mı?	Evet	Evet	Evet
B) Kurul üyelerinin statüsü	7) Görev süresi	7 yıl	7 yıl	7 yıl
	8) Kim tarafından atanırlar?	Hükümet ve parlamento birlikte	Hükümet	Parlamento
	9) Görevden alınma	Yalnızca görevle uyumsuz davranış durumunda	Belirli bir düzenleme yok	Belirli bir düzenleme yok
	10) Kurul başkanının aynı anda kamuda başka bir görevi olabilir mi?	Hayır	Hayır	Hayır
	11) Yeniden atanması mümkün mü?	Hayır	Evet, bir kez daha	Hayır
C) Hükümet ve parlamento ile ilişkiler	12) Her türlü ortaklık ve bağlantıdan vazgeçilmesi atanma şartı mı?	Evet	Evet	Evet
	13) Kurumun bağımsızlığı yasa da açıkça belirtiliyor mu?	Evet	Evet	Evet
	14) Hükümete ne şekilde hesap veriyor?	Yalnızca bilgi amaçlı yıllık rapor sunma	Yalnızca bilgi amaçlı yıllık rapor sunma	Yalnızca bilgi amaçlı yıllık rapor sunma
	15) Parlamento ya ne şekilde hesap veriyor?	Yalnızca bilgi amaçlı yıllık rapor sunma	Vermiyor	Vermiyor
D) Mali ve idari bağımsızlık	16) Mahkeme kararı dışında, kararlarını değiştirme veya veto etme yetkisi olan merci var mı?	Hayır	Hayır	Hayır
	17) Kurumun gelir kaynakları?	Düzenlenen şirketler	Genel bütçe ve düzenlenen şirketler	Genel bütçe ve düzenlenen şirketler
	18) Bütçesini düzenleyen ve denetleyen merci?	“Sayıştay”	“Sayıştay”	“Sayıştay”
	19) İdari yapısını belirleme yetkisi kime ait?	Autorita	CONSOB	AGCOM
E) Düzenleyici yetkiler	20) Personel politikasını belirleme yetkisi?	Autorita	CONSOB	AGCOM
	21) İlgili sektör üzerindeki düzenleme yetkilerinin paylaşıldığı kurumlar?	Hükümet	Hükümet	Hükümet

Kaynak: TÜSİAD, **Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması**, İstanbul: Tüsiad Yayınları, 2002, s. 122-123.