

T.C.
ADİYAMAN ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTLER: TÜTÜN VE ALKOL PİYASASI
DÜZENLEME KURUMU ÖRNEĞİ

Özge HOCAOĞLU

Danışman: Yrd. Doç. Dr. Mehmet SARITÜRK

Adıyaman-2018

KABUL VE ONAY TUTANAĞI

Yrd. Doç. Dr. Mehmet SARITÜRK danışmanlığında, Özge HOCAOĞLU tarafından hazırlanan “Bağımsız İdari Otoriteler: Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Örneği” başlıklı çalışma 09/ 02 / 2018 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Anabilim Dalı’nda Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

Başkan: Doç. Dr. İbrahim Ethem TAŞ

İmza:

Danışman: Yrd. Doç. Dr. Mehmet SARITÜRK

İmza:

Jüri Üyesi: Doç. Dr. Hakan EVİN

İmza:

09/03/2018

Doç. Dr. Mücahit ÇELİK
Enstitü Müdür V.

BEYAN METNİ

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum “Bağımsız İdari Otoriteler: Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Örneği” başlıklı çalışmanın, tarafımdan bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve onurumla doğrularım.

09 / 02 / 2018

İmza



Özge HOCAOĞLU

ÖZET

Yüksek Lisans Tezi

Bağımsız İdari Otoriteler: Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Örneği

Özge HOCAOĞLU

Adıyaman Üniversitesi

Sosyal Bilimler Enstitüsü

Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı

Şubat, 2018

Bağımsız İdari Otorite (BİO); kendilerine özel kuruluş kanunları ile oluşturulmuş, kuruluş kanunlarında görev ve yetki alanları belirlenmiş, hesap verme yükümlülüğü olan, idari, mali ve personel özerkliğine sahip, kamu tüzel kişiliği haiz olarak oluşturulan kamu kurumlarıdır. Türkiye’de bu kurumların oluşturulmasında ekonominin çalkantılar yaşadığı dönemde 24 Ocak 1980 Kararlarının ortaya koyduğu politikalar dışında, uluslararası kuruluşların etkileri olmuştur. Türkiye’nin ekonomik sorunlar yaşadığı dönemde Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası (DB) kredi verme koşullarını BİO’ların oluşturulmasına bağlamıştır. Türkiye’de 24 Ocak 1980 Kararlarıyla geçilen liberalizasyon süreci ile ilk olarak 1981 yılında Sermaye Piyasası Kurulu (SPK)’nın kurulmasıyla BİO’larla tanışmıştır. 2000’li yıllara doğru yaygınlaşan bu kurumlardan biri 2002 yılında kurulan Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu (TAPDK)’dur.

TAPDK, hem piyasasının geliştirilmesi hem de tütün ve alkol kullanımının kısıtlanmasına yönelik çalışmaların yapıldığı önemli bir alanda faaliyet göstermiştir. Aradaki dengenin sağlanması oldukça zor olmuştur. Önemli bir alanda faaliyet göstermesi ile gündemde olan bu Kurum, 2012 yılından beri kapatılması ile ilgili tartışmalarla da gündemde yer almıştır. Bu nedenle bu çalışmanın amacı; neoliberal politikaların gereği olarak kurulan, bir BİO örneği olan TAPDK’nin kuruluş amacı, yapısı, işleyişi, görev, yetki ve sorumluluklarını inceleyip; bu Kurumun aradaki dengeyi sağlayıp sağlayamadığını ve bu Kuruma ihtiyaç kalıp kalmadığını açıklığa kavuşturmadır.

Anahtar Kelimeler: Bağımsız İdari Otorite, Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu, Neoliberalizm.

ABSTRACT

Masters With Thesis

Independent Administrative Authorities: Tobacco And Alcohol Market

Regulatory Institution Example

Özge HOCAOĞLU

Adıyaman University

Graduate School Of Social Studies

Department Of Public Administration

February, 2018

Independent Administrative Authority (IAA); are public establishments which are established with their own private establishment laws, whose duties and authority areas are determined in establishment laws, which have an accountability, administrative, financial and personnel autonomy, and which are public legal entities. Turkey's economy in turmoil during his lifetime in the creation of this institution on January 24, 1980 Decisions of the policies put forward by outside, it has been the impact of international organizations. Turkey's International Monetary Fund on economic issues during his lifetime (IMF) and World Bank (WB) has linked the creation of bio lending conditions. Spreading the market first in 1981 with the liberalization process passed with Turkey on 24 January 1980 Decisions Board (CMB) is met by the establishment of a IAA. One of these institutions spreading towards the years of 2000 was the Tobacco and Alcohol Market Regulatory Authority (TAPDK), which was established in 2002.

TAPDK has been active in an important field where both the development of the market and the restraint of tobacco and alcohol use have been undertaken. The balance has been difficult to achieve. This institution, which is on the agenda with an important field activity, has been on the agenda with discussions about the closure since 2012. For this reason, the purpose of this study is; structure, function, duties, powers and responsibilities of TAPDK, which is an example of IAA established as a requirement of neoliberal policies; to ensure that this Institution has achieved the balance and that there is no need for this institution.

Keywords: Independent Administrative Authority, Tobacco and Alcohol Market Regulatory Authority, Neoliberalism.

ÖN SÖZ

Bu çalışma da Bağımsız İdari Otoriteler: Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Örneği ele alınmıştır. TAPDK, hizmet alanının ekonomik bir sektör olmasının yanında tütün ve alkol kullanımının kısıtlanmasına yönelik çalışmaların yapıldığı önemli bir alanda faaliyet göstermiştir. Aradaki dengenin sağlanması oldukça zor olmuştur. Kurumun aldığı kararlar ve yaptığı düzenlemeler kamuoyunda dikkatle izlenmiştir. Önemli bir alanda faaliyet göstermesi ile gündemde olan bu Kurum, 2012 yılından beri kapatılması ile ilgili tartışmalarla da gündemde yer almıştır. Bu nedenle bu çalışmanın amacı; neoliberal politikaların gereği olarak kurulan, bir BİO örneği olan TAPDK'nin kuruluş amacı, yapısı, işleyişi, görev, yetki ve sorumluluklarını inceleyip; bu Kurumun aradaki dengeyi sağlayıp sağlayamadığını ve bu Kuruma ihtiyaç kalıp kalmadığını açıklığa kavuşturmadır.

Çalışmanın yapıldığı süre içerisinde genel olarak Bağımsız İdari Otoriteler, Türkiye'deki Bağımsız İdari Otoriteler ve Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu üzerine yazılmış kitap ve makalelerden faydalanılmıştır. Çalışmanın başlangıcından sonuç aşamasına kadar her aşamada gerekli olan destek ve yardımlarını esirgemeyen danışman hocam Yrd. Doç. Dr. Mehmet Sarıtürk'e sonsuz teşekkür ederim.

Adıyaman, Şubat, 2018

Özge HOCAOĞLU

ARAŞTIRMANIN ÖNEMİ VE LİTERATÜRE KATKISI

Türkiye’deki on BİO’dan birisi olan TAPDK, 4733 sayılı Kanun çerçevesinde 2002 yılında kurulmuştur. Diğer ülkelere kıyasla Türkiye’de genel olarak az sayıda bulunan BİO’lardan özel önem verilmesi gerekenlerden bir tanesi de TAPDK’dır. TAPDK’nin kuruluşu TEKEL’in özelleştirilmesi nedeniyle çok tartışmalı olmuştur. TAPDK diğer BİO’lara göre farklı bir alanda faaliyet göstermiştir. Hizmet alanının ekonomik bir sektör olmasının yanında tütün ve alkolün kullanımının kısıtlanmasına yönelik çalışmaların yapıldığı önemli bir alanda faaliyet göstermiştir. Aradaki dengenin sağlanması oldukça zor olmuştur. Bu nedenle aldığı kararlar ve yapılan düzenlemeler kamuoyunda dikkatle izlenmiştir.

Son zamanlarda piyasa ekonomisinin etkinliğini sağlamak üzere kurulan bu kurumsal yapılar küresel ölçekte sorgulanmaya başlanmıştır. Ulus devlet anlayışının güçlenme süreci BİO’ların varlık gerekçelerinin sorgulanmasını beraberinde getirmiştir. Türkiye’de BİO’ların kuruluş gerekçelerinden bir tanesi; ekonominin çalkantılar yaşadığı dönemde IMF ve DB kredi verme koşullarını BİO’ların oluşturulmasına bağlamış olmasıdır. Türkiye’nin IMF’ye olan borçlarının bitmesi üzerine bu kurumlara ihtiyaç kalıp kalmadığı tartışılmaktadır. Önemli bir alanda faaliyet göstermesi ile gündemde olan TAPDK, 2012 yılından beri kapatılması ile ilgili tartışmalarla da gündemde yer almıştır. Bu nedenle bu çalışmanın amacı; neoliberal politikaların gereği olarak kurulan, bir BİO örneği olan TAPDK’nin kuruluş amacı, yapısı, işleyişi, görev, yetki ve sorumluluklarını inceleyip; bu Kurumun aradaki dengeyi sağlayıp sağlayamadığını ve bu Kuruma ihtiyaç kalıp kalmadığını açıklığa kavuşturmadır.

İÇİNDEKİLER

ÖZET.....	iv
ABSTRACT	v
ÖN SÖZ.....	vi
ARAŞTIRMANIN ÖNEMİ VE LİTERATÜRE KATKISI.....	viii
KISALTMALAR	xi
ŞEKİLLER LİSTESİ.....	xiii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN TANIMI, ORTAYA ÇIKIŞI VE NEDENLERİ, GELİŞİMİ VE UYGULAMALARI

1.1. BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN TANIMI.....	4
1.2. BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN ORTAYA ÇIKIŞI VE NEDENLERİ	5
1.3. NEOLİBERAL POLİTİKALARIN BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN ORTAYA ÇIKIŞINDAKİ ETKİLERİ	7
1.3.1. Özelleştirme	8
1.3.2. Deregülasyon (Serbestleşme).....	9
1.3.3. Regülasyon İşlevi	10
1.3.4. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Yönetişim	11
1.4. BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN GENEL ÖZELLİKLERİ	13
1.4.1. Bağımsızlık	15
1.4.2. Özerklik.....	15
1.4.3. İdari Otorite Niteliği.....	17
1.5. BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERDEN BEKLENEN İŞLEVLER.....	19
1.6. BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN GÖREV VE YETKİLERİ	21
1.6.1. Düzenleme Yetkisi	21
1.6.2. Gözetim Ve Denetim Yetkisi.....	22
1.6.3. Danışmanlık Görevleri (Görüş Bildirme)	23
1.6.4. Yaptırım Uygulama Yetkisi.....	23
1.6.5. Uyuşmazlık Çözme Yetkisi	24
1.6.6. Araştırma-İnceleme Yapma Yetkisi	25
1.6.7. Bireysel Önlemler Alma Yetkisi.....	26
1.7. DÜNYADA BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTE UYGULAMALARI.....	26
1.7.1. Amerika Birleşik Devletleri.....	26
1.7.2. İngiltere	30
1.7.3. Fransa.....	31
1.7.4. İtalya.....	34
1.7.5. Avrupa Birliği.....	35

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN ORTAYA ÇIKIŞI, GELİŞİMİ VE ÖRNEKLERİ

2.1. TÜRKİYE’DE BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN ORTAYA ÇIKIŞ SÜRECİ.....	37
2.2. TÜRKİYE’DEKİ BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTE TÜRLERİ	40
2.3.1. Karar Organlarına Göre	40
2.3.2. Yapılan Düzenleme (Regülasyon) Özelliğine Göre	41
2.3.3. Faaliyet Alanına Göre	41
2.3. TÜRKİYE’DE BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN ÖZELLİKLERİ ...	42
2.3.1. Bağımsızlık	42
2.3.1.1. Fonksiyonel Bağımsızlık	42
2.3.1.2. Organik Bağımsızlık	43
2.3.2. Özerklik	44
2.3.2.1. İdari Özerklik	44
2.3.2.2. Mali Özerklik	45
2.3.2.3. Personel Özerkliği	46
2.3.3. Kamusal Hayatın Hassas Alanlarında Faaliyet Göstermesi	48
2.4. TÜRKİYE’DE BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN GÖREV VE YETKİLERİ	49
2.4.1. Düzenleme Yetkisi	49
2.4.2. İzleme-Denetim Yetkisi	50
2.4.3. Görüş Ve Öneride Bulunma Yetkisi	51
2.4.4. Yaptırım Uygulama Yetkisi	52
2.4.5. Uyuşmazlık Çözme Yetkisi	53
2.4.6. Araştırma-İnceleme Yapma Yetkisi	53
2.4.7. Bireysel Önlemler Alma Yetkisi.....	54
2.5. TÜRKİYE’DE BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN DENETİMLERİ...	54
2.5.1. İdari Denetim	55
2.5.2. Yasama Denetimi (Siyasi Denetim)	57
2.5.3. Mali Denetim	58
2.5.4. Faaliyet Denetimi.....	60
2.5.5. Yargısal Denetim	61
2.6. TÜRKİYE’DE BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN KURUMSAL YAPISI	62
2.6.1. Kurum-Kurul Ayrımı	63
2.7. TÜRKİYE’DE BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTE ÖRNEKLERİ	64
2.7.1. Sermaye Piyasası Kurulu.....	64
2.7.2. Radyo Ve Televizyon Üst Kurulu	66
2.7.3. Rekabet Kurumu	67
2.7.4. Bankacılık Düzenleme Ve Denetleme Kurumu	70
2.7.5. Bilgi Teknolojileri Ve İletişim Kurumu	71
2.7.6. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu	72
2.7.7. Kamu İhale Kurumu.....	74
2.7.8. Kamu Gözetimi, Muhasebe Ve Denetim Standartları Kurumu	76

2.7.9. Kişisel Verileri Koruma Kurumu	77
---	----

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜTÜN VE ALKOL PİYASASI DÜZENLEME KURUMU

3.1. TÜTÜN VE ALKOL PİYASASI DÜZENLEME KURUMU'NUN ORTAYA ÇIKIŞI.....	80
3.2. TÜTÜN VE ALKOL PİYASASI DÜZENLEME KURUMU İLE İLGİLİ HUKUKİ DÜZENLEMELER	82
3.3. TÜTÜN VE ALKOL PİYASASI DÜZENLEME KURUMU'NUN KURULUŞ AMACI.....	83
3.4. TÜTÜN VE ALKOL PİYASASI DÜZENLEME KURUMU'NUN MİSYON VE VİZYONU	83
3.5. TÜTÜN VE ALKOL PİYASASI DÜZENLEME KURUMU'NUN MALİ VE HUKUKİ STATÜSÜ.....	84
3.6. TÜTÜN VE ALKOL PİYASASI DÜZENLEME KURUMU'NUN GÖREV VE YETKİLERİ.....	84
3.7. TÜTÜN VE ALKOL PİYASASI DÜZENLEME KURUMU'NUN AMAÇ VE HEDEFLERİ	86
3.8. TÜTÜN VE ALKOL PİYASASI DÜZENLEME KURUMUNA İLİŞKİN BİLGİLER.....	90
3.8.1. Fiziksel Yapısı	90
3.8.2. Teşkilat Yapısı	90
3.9. TÜTÜN VE ALKOL PİYASASI DÜZENLEME KURULU	92
3.9.1. Kurulun Yapısı, Görev Ve Yetkileri	92
3.9.2. Kurulun Çalışma Usulleri.....	94
3.10. BAŞKANLIK TEŞKİLATI, GÖREV VE YETKİLERİ	94
3.10.1. Tütün Piyasası Daire Başkanlığı.....	95
3.10.2. Tütün Mamulleri Piyasası Daire Başkanlığı.....	96
3.10.3. Alkol Piyasası Daire Başkanlığı	96
3.10.4. Alkollü İçkiler Piyasası Daire Başkanlığı.....	96
3.10.5. Sektörel Rekabet Ve Tüketici Hakları Daire Başkanlığı.....	97
3.10.6. Tütün Ve Alkol Kontrolü Daire Başkanlığı.....	97
3.10.7. Diğer Başkanlıklar	98
3.11. BİLGİ VE TEKNOLOJİK KAYNAKLAR.....	99
3.12. İNSAN KAYNAKLARI	100
3.13. TÜTÜN VE ALKOL PİYASASI DÜZENLEME KURUMU'NUN BENİMSEDİĞİ TEMEL POLİTİKA VE ÖNCELİKLER.....	101
3.14. TÜTÜN VE ALKOL PİYASASI DÜZENLEME KURUMU'NUN NEOLİBERAL POLİTİKALAR İLE İLİŞKİSİ	103
SONUÇ.....	108
KAYNAKÇA	112
ÖZGEÇMİŞ.....	125
EKLER.....	126
EK-1.....	126

KISALTMALAR

AAI	: Autorita Amminisatrative Indipendite (Bağımsız İdari Otorite)
AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AGCM	: Autorità Della Concorrenza (Rekabet Otoritesi)
AGCOM	: Autorità Per Le Garanzienelle Comunicazioni (Düzenleyici İletişim Otoritesi)
BDDK	: Bankacılık Düzenleme Ve Denetleme Kurumu
BİO	: Bağımsız İdari Otorite
BM	: Birleşmiş Milletler
BTK	: Bilgi Teknolojileri Ve İletişim Kurumu
CONSOB	: Commissione Nazionale Di Borsa (Ulusal Borsa Komisyonu)
Çev.	: Çeviren
DB	: Dünya Bankası
DİK	: Devlet İhale Kanunu
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
DTÖ	: Dünya Ticaret Örgütü
Ed.	: Editör
EDF	: Compagnie D'electricite Française (Fransız Elektrik Şirketi)
EPDK	: Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
FCC	: Federal Communications Commissions (Federal İletişim Kurumu)
FED	: Board Of Governors Of the Federal Reserve System (Amerikan Merkez Bankası)
FSA	: The Financial Services Authority (Finansal Hizmetler Otoritesi)
Haz.	: Hazırlayan
IAA	: Independent Administrative Authority
ICC	: Interstate Commerce Commission (Eyaletlerarası Ticaret Kurulu)
IMF	: International Monetary Fund (Uluslararası Para Fonu)
ISVAP	: Istituto Assicurativo (Sigorta Enstitüsü)
KGK	: Kamu Gözetimi, Muhasebe Ve Denetim Standartları Kurumu
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname

KİK	: Kamu İhale Kurumu
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsleri
KVKK	: Kişisel Verileri Koruma Kurumu
LPG	: Sıvılaştırılmış Petrol Gazları
m.	: Madde
MB	: Merkez Bankası
OECD	: Organisationfor Economic Cooperationand Development (Ekonomik Kalkınma Ve İşbirliği Örgütü)
OFTEL	: Office Of Telecommunication (Telekomünikasyon Ofisi)
OFCOM	: The Office Of Communications (İletişim Ve Yayıncılık Otoritesi)
RK	: Rekabet Kurumu
RKHK	: Rekabetin Korunması Hakkında Kanunun
RTÜK	: Radyo Ve Televizyon Üst Kurulu
ss.	: Sayfalar
SEC	: Securities And Exchange Commission (Menkul Kıymetler Borsa Komisyonu)
SPK	: Sermaye Piyasası Kurulu
TAPDK	: Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TEİAŞ	: Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi
TEKEL	: Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğü
TMSF	: Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu
T.C.	: Türkiye Cumhuriyeti
vb.	: Ve Benzeri
WB	: Word Bank (Dünya Bankası)

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: Tütün ve Alkol Piyasası Düzenlem Kurumu Organizasyon Şeması.....	91
--	----



GİRİŞ

Devlet düzeni kurulduğu ilk günden bu yana farklı dönüşüm süreçleri yaşamış ve yaşamaktadır. Özellikle 1980’li yıllarda önemli bir dönüşüm sürecine girerek, devletçi yapıdaki ekonomi anlayışı, yerini rekabetçi piyasa ekonomisine bırakmıştır. Yaşanan değişim ile devlet üretken kimliğinden sıyrılarak; görev ve yetkilerinin değiştiği, denetleyici ve düzenleyici kimliğin ön plana çıktığı, yeni kamu yönetimi anlayışını benimsenmiştir. Bu değişimlerin sonucunda yeni kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda yeni kurumsal yapılanmalar oluşturulmuştur. BİO olarak adlandırılan bu yeni kurumlar, devletin düzenleyici ve denetleyici görevlerinin bir kısmını yerine getirmeye başlamıştır. Ekonomik ve kamusal hayatın hassas alanlarının; denetlenmesi ve düzenlenmesi işlevinin düzenli olarak gerçekleştirilmesi için önem arz eden bu kurumlar, bulundukları ülkelerin siyasi, toplumsal ve ekonomik anlayışına göre farklı nitelikte gelişim göstermiştir. Enerji, bankacılık, sermaye piyasası, telekomünikasyon gibi doğal tekel niteliğindeki yapıların özelleştirilmesi, bu özelleştirmede aksaklıklar yaşanmaması, yapılan özelleştirmelerin özel tekele sebebiyet vermemesi, ekonomik faaliyetlerin düzenlenmesi ve denetlenmesi gibi amaçlarla faaliyete başlamıştır.

Türkiye’de BİO’ların ortaya çıkmasından yaklaşık yüz yıl önce ilk örnekleri Amerika Birleşik Devletleri (ABD)’nde ortaya çıkmıştır. 1980’li yıllarda ise kamu yönetimi anlayışındaki değişim ve özelleştirme faaliyetleriyle birlikte Avrupa ülkelerinde yaygınlık kazanmıştır. Yaygınlaşma süreci ülkeden ülkeye değişirken, geleneksel anlayıştan farklılık gösteren bu kurumların, ortak özelliği düzenleme ve denetleme işlevi görmeleridir.

Türkiye, 1980’li yıllarla birlikte liberalleşmeyi sağlamak için önemli adımlar atmış ve doğal tekel niteliğinde bulunan sektörlerin rekabetçi bir nitelik kazanmasına yönelik olarak piyasa düzenlemeleri yapmıştır. Bu doğrultuda Devlet, sosyal devlet ilkesi gereği üstlendiği ekonomik görevlerinin bir kısmından çekilerek, yapılan özelleştirmeler ile kamu sektörünün faaliyet gösterdiği piyasalar özel sektörün hâkimiyetine bırakılmaya başlanmıştır. Özellikle 24 Ocak 1980 Kararları bu yolda atılmış önemli bir adımı oluşturmaktadır. 24 Ocak 1980 Kararları, Türkiye’de devlet müdahalesinin azaltılmasının ve özelleştirme çabalarının başlangıcı olarak değerlendirilebilir. Bu doğrultuda, Türkiye’de 1981 yılında ilk BİO yapılanması olarak SPK kurulmuştur. Türkiye’de BİO’ların yaygınlaşma süreci 1999 yılından sonra

olmuştur. Ekonominin çalkantılar yaşadığı dönemde 24 Ocak 1980 Kararlarının ortaya koyduğu politikalar dışında, baskılı kur ve düşük faiz politikası konusunda Türkiye, IMF tarafından yoğun baskı görmüştür. Bu yeni politikaların sonucu ekonomik krizler yaşanmıştır. Krizden çıkış yolu olarak IMF ve DB tarafından öngörülen politikaların Türkiye’de içselleştirilmesi, ekonomi ve siyasetin ayrılmasına yönelik çalışmaların yapılması görevini ise dönemin ekonomi Bakanı Kemal Derviş üstlenmiştir. Bu dönemde IMF, DB ve Avrupa Birliği (AB); yapısal ve kurumsal değişim yasalarının çıkarılması ve çıkarılan yasaların uygulanmaya konulması için yoğun baskı göstermiştir. Türkiye’de oluşturulan BİO’ların uluslararası örgütler tarafından verilen taahhütler çerçevesinde oluşturulduğu söylenebilir.

Türkiye’de BİO’lar, kendilerine özel kuruluş kanunları ile oluşturulmuş, kuruluş kanunlarında görev ve yetki alanları belirlenmiş, hesap verme yükümlülüğüne sahip bağımsız kamu kuruluşlarıdır. Bu idari otoritelerin yapılanmaları daha öncede belirtildiği üzere genellikle uluslararası örgütlerin etkileri ile olmuştur. Ülkedeki iç faktörlerin hazırlanmadan BİO’ların kurulmuş olmaları, eleştiri noktalarının başında gelmektedir. Bu durum, gerek siyasi gerek akademik çevrelerde sıklıkla tartışma konusu olmuştur. BİO’ların incelenmesinde en önemli etmenin de bu olduğu söylenebilir. BİO’ların temelini, küresel ölçekte yaklaşık yirmi beş yıldır tartışılan yönetim anlayışı oluşturmaktadır.

BİO’ların kurulmaya başlaması ve işleyişi, akademik çevrede oldukça ilgi görmüş ve görmektedir. Son zamanlarda piyasa ekonomisinin etkinliği açısından önemli olarak görülen bu kurumsal yapılar küresel ölçekte sorgulanmaya başlanmıştır. Yaşanan küresel krizlerden dolayı etkinliğini yitirmiş olan ulus devlet anlayışı, yeniden ön plana çıkmaya başlamış ve etkinliğini yitirdiği dönemde yerini bıraktığı uluslararası kuruluşlardan yerini almaya başlamıştır. Ulus devlet anlayışının güçlenme süreci BİO’ların varlık gerekçelerinin sorgulanmasını beraberinde getirmiştir. Türkiye’de BİO’ların kuruluş gerekçelerinden bir tanesi; ekonominin çalkantılar yaşadığı dönemde IMF ve DB kredi verme koşullarını BİO’ların oluşturulmasına bağlamış olmasıdır. Türkiye’nin IMF’ye olan borçlarının bitmesi üzerine bu kurumlara ihtiyaç kalıp kalmadığı tartışılmaktadır.

Türkiye’de faaliyet gösteren on BİO’dan biri olan TAPDK, 4733 sayılı Kanun çerçevesinde kurulmuş olup, 2002 yılından 24.12.2017 tarihine kadar faaliyet

göstermiştir. Kurum, hizmet alanının ekonomik bir sektör olmasının yanında tütün ve alkolün kullanımının kısıtlanmasına yönelik çalışmaların yapıldığı önemli bir alanda faaliyet göstermiştir. Aradaki dengenin sağlanması oldukça zor olmuştur. Bu nedenle aldığı kararlar ve düzenlemeler kamuoyunda dikkatle izlenmiştir. Önemli bir alanda faaliyet göstermesi ile gündemde olan bu Kurum, 2012 yılından beri kapatılması ile ilgili tartışmalarla da gündemde yer almıştır. Bu nedenle bu çalışmanın amacı; neoliberal politikaların gereği olarak kurulan, bir BİO örneği olan TAPDK'nin kuruluş amacı, yapısı, işleyişi, görev, yetki ve sorumluluklarını inceleyip; bu Kurumun aradaki dengeyi sağlayıp sağlayamadığını ve bu Kuruma ihtiyaç kalıp kalmadığını açıklığa kavuşturmadır.

Araştırma üç ana bölümde ele alınmıştır. İlk bölüm, “Bağımsız İdari Otoritelerin Tanımı, Ortaya Çıkışı ve Nedenleri, Gelişimi ve Uygulamaları” başlığı altında olup, bu bölümde öncelikle BİO'lar tanımlanmış, ardından ortaya çıkış nedenleri olarak; neoliberal politikalar, özelleştirme, deregülasyon, regülasyon ile yeni kamu yönetimi anlayışı ve yönetiminden bahsedilmiştir. BİO'ların genel özelliklerinin yanında görev ve yetkilerinin açıklandığı bu bölümde son olarak dünya ülkelerinde BİO örneklerine yer verilmiştir.

Araştırmanın ikinci bölümü, “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoritelerin Ortaya Çıkışı, Gelişimi ve Örnekleri” başlığı altında olup, bu bölümde öncelikle Türkiye’de BİO'ların ortaya çıkış sürecinden bahsedilmiş, ardından karar organlarına göre, yapılan düzenleme özelliğine ve faaliyet alanlarına göre BİO türlerine yer verilmiştir. Ayrıca bu bölümde, Türkiye’deki BİO'ların özellikleri, görev ve yetkileri, denetimleri ayrıca kurumsal yapısı anlatılmıştır. Türkiye’de faaliyet gösteren BİO örnekleri bölümün son konusunu oluşturmuştur.

Araştırmanın üçüncü bölümü, “Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu” başlığı altında olup, bu bölümde öncelikle TAPDK'nin ortaya çıkış sürecinden bahsedilmiştir. TAPDK ile ilgili hukuksal düzenlemelerden bahsedilerek, kuruluş amacı, misyonu ve vizyonu açıklanmıştır. Mali ve hukuki statüsü, görev ve yetkileri, amaç ve hedeflerine yer verilerek, Kurumun fiziksel yapısı ve teşkilat yapısı, Kurumda yer alan başkanlıkların görev ve yetkileri, Kurumun benimsediği temel politikalar ve öncelikler açıklanmıştır. Son olarak Kurumun neoliberal politikalar ile ilişkisi anlatılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN TANIMI, ORTAYA ÇIKIŞI VE NEDENLERİ, GELİŞİMİ VE UYGULAMALARI

Araştırmanın bu bölümünde; BİO'lar tanımlanarak, ortaya çıkışı ve nedenleri: neoliberal politikalar; özelleştirme, deregülasyon, regülasyaon ile yönetim ve yeni kamu yönetimi anlayışı olarak anlatılmıştır. Ardından BİO'ların genel özelliklerinin yanında görev ve yetkileri açıklanmış ve son olarak dünya ülkelerinde BİO örneklerine yer verilmiştir.

1.1. BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN TANIMI

BİO'lar, “kanunla belirlenen belirli bir alanda, esas itibariyle denetim ve düzenleme yapmakla görevlendirilmiş ve yetkilendirilmiş, mali ve idari özerkliğe sahip, yetkilerini bağımsız olarak kullanan, yasalarında belirlenen ilkeler çerçevesinde hesap veren tüzel kişiliğe sahip kamu kurumları” olarak tanımlanmıştır (Karacan, 2001: 7). Bir başka tanıma göre BİO'lar, “her ülkede değişik şekilde tasarlanmış fakat genel olarak siyasi organlardan bağımsız olarak, siyasi hak ve özgürlükler ve ekonomik etkinliklerle ilgili hassas konularda kendine ait etkili ve önemli yetkiler kullanarak düzenleme, denetim ve gözetim işlevini gören yapılardır” (Akıncı, 1999: 100).

Merkezi yönetim ve yerinden yönetim birimleri olarak ikili bir yapıdan oluşan, kuruluş, yetki ve görevleriyle bütünlük gösteren idari yapıda bu kurumlar yeni bir yapılanma modeli olarak ortaya çıkmıştır. Görev ve yetkileri dolayısıyla daha önce oluşturulmuş olan idari yapıdan ayrı ve kendine has özelliklere sahip olarak kurulmuşlardır. Ekonomik ve kamusal yaşamın hassas alanları olarak görülen bankacılık, enerji, işitsel ve görsel iletişim gibi sektörlerde denetleyici ve düzenleyici özellikleri olan bu kurumlar idari yapıdan farklılık göstermektedir (Demir, 2006: 10-13).

Bu kurumlar, Amerikan Hukuku'nda “Bağımsız Düzenleyici Birimler” (Independent Regulatory Agencies), İngiliz Hukuku'nda “Yarı Özerk Hükümet Dışı Örgütler” (Quasi Autonomous Non Governmental Organizations) ve Fransız Hukuku'nda “Bağımsız İdari Otoriteler” (Autorites Administratives Indépendantes) olarak adlandırılmıştır. BİO terimi 1978 yılında ilk olarak Fransız kanun koyucu

tarafından “Enformatik ve Özgürlükler Ulusal Komisyonu” (Commission Nationale de Informatique et des Libertés) için kullanılmıştır. Türk Hukuku’nda bu yeni yapılar için genellikle, Türkçeye Fransızcadan çevrilen BİO terimi kullanılsa da bu yapıların adlandırılması konusunda belli bir terim üzerinde uzlaşamamıştır (Örs, 2015: 15).

İdari yapıda bugüne kadar olan kurum ve kuruluşlardan hemen hemen hiç birine benzemeyen BİO’lar için literatürde “Üst Kurular”, “Düzenleyici Kurullar”, “Regülatörler”, “Regülasyon Kurumları”, “Özerk Kurumlar” gibi çok çeşitli adlandırmalar yapılmaktadır. İdari yapılanma içerisinde var olan kurum ve kuruluşlara benzer olmaması ve bugüne kadar söz konusu olan idari yapıdan farklı özelliklere sahip olmaları nedeniyle bu kurumların adlandırılmaları ve tanımlanması konusunda fikir birliği sağlanamamıştır.

Devlet tüzel kişiliğinin çağdaş yaşamın gelişmelerini kendi klasik erkleri (yasama, yürütme, yargı) eliyle karşılayamaz duruma gelmesi, klasik devlet yapısı içerisinde verilen hizmetlerde bürokrasinin ağır ve hantal, ayrıca şeffaflıktan uzak işleyişi gibi nedenlerle, belli sektörlere göre etkinliklerin düzenlenmesi, denetlenmesi, bu düzenlemelere ilişkin kuralların yürütülmesi, siyasi müdahalelerden uzak, uzmanlık düzeyinde, donanımlı, bağımsız ve güvenli ve ayrı bir yapılanmayı gerekli kılmıştır (Bahran, 2002: 114).

Devletin yaşadığı değişim, bağımsız yapıdaki bu kurumların yaygınlık kazanmasında etkili olmuştur. Bu yeni kurumsal yapılanmaya ilişkin genel kabul görmüş bir tanım ve adlandırma yapmak mümkün değildir. Ülkeler bakımından incelendiğinde de bu kurumların farklı nitelikte ve farklı rollerde olduğu görülmektedir. BİO’ların her ülkede farklı nitelikte ve farklı rollerde olmaları da genel kabul görmüş bir tanımın yapılmasını engellemektedir.

Ulusoy (2003: 12). BİO’ları “toplumsal yaşam için özel önem taşıyan ekonomik ve sosyal sektörlerde düzenleme, denetleme ve yönlendirme faaliyetinde bulunan idari ve mali özerkliğe sahip, kamu tüzel kişileri” olarak tanımlamaktadır. Yukarıdaki tanımlardan yola çıkarak BİO’lar, belirli sayıda üyeden oluşan, asli karar organları bulunan, ilgili olduğu sektörde denetim ve düzenleme işlevi yürütmekle görevli ve yetkili olan, mali ve idari özerkliğe sahip, kanunlarla verilen yetkilerini hiçbir etki olmadan bağımsız bir şekilde kullanan, kanunlarla belirlenen ilkeler kapsamında hesap veren, tüzel kişiliği haiz, özel bir kanunla oluşturulmuş kurumlardır.

1.2. BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN ORTAYA ÇIKIŞI VE NEDENLERİ

BİO kavramı ilk önce ABD’de ortaya çıkmış, çok daha sonraları Avrupa’da görülmeye başlanmıştır. Avrupa ve ABD’nin bu kurumları yönetim yapılarına dâhil etmeleri

arasında yüz yıla yakın bir zaman farkı söz konusu olmuştur. BİO'ların ABD ve Kıta Avrupası'nda farklı şekillerde ortaya çıkmış olmasından dolayı uygulamada iki temel anlayış; Kıta Avrupası ve Anglo-Sakson modelleri kabul edilmektedir. Anglo-Sakson modelinde BİO'lar parlamentoya yakın, hükümete karşı bağımsız konumdayken; Kıta Avrupası'nda düzenleme işlevini yerine getirmeleri ve yönetim konusunda işlevsel olmaları söz konusu olmuştur. Diğer yandan ülkelerin kendi yönetim anlayışları ve geleneklerinden dolayı oluşan özellikler nedeniyle BİO'lar, her ülkede farklı şekil ve özelliklerle kurulmuştur. Bu durumda BİO'ların hem ülkeden ülkeye hem de aynı ülkede birbirinden farklı özellikler göstermesi genel kabul görmüştür (Çapar, 2009: 376).

Demiryolu taşımacılığının ABD'de düzenlenmesini öngören 1887 yılında çıkarılan Eyaletlerarası Ticaret Yasası'nın (Interstate Commerce Act) kabul edilmesi ve yürürlüğe girmesi ile düzenlemeyi yapacak kurumun "Eyaletlerarası Ticaret Kurulu" (ICC- Interstate Commerce Commission) adıyla kurulması, BİO'ların ilk olarak ortaya çıkışı olarak değerlendirilmektedir. ABD'de uzun bir süredir etkinlik gösteren ve yerel yönetim işlevi gören bu kurumlar, "devletin dördüncü gücü" olarak kabul edilmiştir. Ancak Avrupa'da durum biraz daha farklı olmaktadır. "İktisadi faaliyet alanlarında mülkiyetin özel kesime bırakılması gerektiğine, normal koşullarda piyasanın iyi çalıştığına ve yalnızca spesifik piyasa aksaklıklarıyla karşılaşıldığı durumlarda müdahaleye gerek bulunduğu"na ilişkin inanç, yakın zamanlara kadar Avrupa'da ABD'deki kadar yaygın olmadığından BİO'lar Avrupa'da 1980'li yıllarda var olmaya başlamıştır" (Müftüoğlu, 2001: 2). Bu kurumlar ABD'de devletin güçlerinden biri gibi kabul edilirken, Avrupa'da var olan yönetim sistemine uyumlaştırılmaya çalışılan, yürütme gücüne dâhil ancak kendine has özellikleri olan ve devlet teşkilatı içinde yer bulan yapılar olarak kabul görmüştür (Müftüoğlu, 2001: 9).

Klasik devlet yapılanması içerisinde ekonomik ve kamusal hayatın hassas alanları üzerinde devletin denetim ve düzenleme yetkisini azaltma isteği, devletin mal ve hizmetleri yerine getirirken klasik yapısının işlevsel olmaması, siyasi baskıdan uzak, uzmanlık seviyesinde bağımsız, donanımlı ve güvenilir ayrı yeni bir örgütlenmeyi gerekli kılmıştır (Bahran, 2002: 4). Bu çerçevede BİO'ların ortaya çıkışında birçok ekonomik ve siyasi neden bulunduğu ifade edilmekte ve BİO'ların ortaya çıkışı farklı nedenlere bağlanmaktadır. Kamusal ve özel güçlerden gelebilecek, "teknik, mali ve

siyasal baskı ve müdahalelerden temel hak ve özgürlükler ile ekonomik düzeni korumak üzere bunların neden olacağı tehlike ve zararları önleme ve yaptırıma bağlama yetkisine sahip kurumlara gereksinim duyulmuştur” (Yasin, 2002: 164).

BİO’ların ortaya çıkışında birçok neden bulunmaktadır. BİO’ların kuruluş nedenlerini özetleyecek olursak; ekonomi alanındaki krizlerin aşılmasında uzmanlık gerektiren bir yapılanmaya ihtiyaç olması ve klasik devlet yapısının bunu sağlamaya elverişli olmaması, devletin piyasadaki konumunun alınacak kararların haklılığına ve tarafsızlığına gölge düşürmemesi için bu kararların bağımsız ve tarafsız kuruluşlarca alınmasının gerekliliği, bu kurumların siyasi iktidarın siyasi nedenlerle veremeyecekleri veya vermeyi erteleyebilecekleri kararların alınmasını kolaylaştırması ve siyasilerin kriz dönemlerinde kendilerinin sorumlu olarak tutulmasını istememeleri oluşturmaktadır (Dönmez, 2003: 57-58).

BİO’lar Türkiye’de 1980’li yıllarda, dünyadaki ekonomik ve siyasi gelişmeler nedeniyle alınan kararlar ve eylemler ile yönetim sistemindeki değişiklikler sonucu ortaya çıkmıştır. BİO’ları Türkiye’ye getiren diğer nedenler ise dışa açık ve liberal bir ekonomik sektör ile AB’ye tam üyelik için duyulan isteklerden oluşmaktadır.

1.3. NEOLİBERAL POLİTİKALARIN BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN ORTAYA ÇIKIŞINDAKİ ETKİLERİ

“II. Dünya Savaşı’ndan ardından 1970’lere kadar uzanan dönemde altın çağını yaşayan dünya kapitalizmi, sonrasındaki süreçte azalan kar oranlarıyla beraber ekonomik ve toplumsal dengeleri derinden sarsan yeni bir bunalıma girmiştir” (Güzelsarı, 2004: 1). Çeşitli nedenlerle önemli politika değişiklikleri ortaya çıkabilmekteyken; krizler, bu nedenlerin en önemli görülenlerinden bir tanesini oluşturmaktadır ve “krizler mevcut siyasi rejimin sürdürülemez olduğuna işaret sayılırlar” (Öniş ve Şenses, 2007: 9).

Önemli değişikliklerin yaşandığı 1970’li yıllar, aynı zamanda para düzenindeki değişim için de önemli bir dönem olmuştur. 1929 yılındaki ekonomik bunalımdan sonra sabit kur sistemine dayalı para düzeninin terk edilmesi ortaya çıkmış ve bu döneme kadar yaygın ve etkin bir şekilde uygulanan ve kabul gören Keynesyen yaklaşımın etkisini kaybetmesi sonucunu doğurmuştur. Yaşanan tüm bu olumsuz gelişmelerin devamında ortaya çıkan 1973 Dünya Petrol Krizi, var olan etkisini kaybetmiş olan refah devleti anlayışını daha da yıpratmıştır. Esasen 1960’lı yılların sonlarından daha önceki

dönemlere kadar uzanan küreselleşme ve devlet tartışmaları yeni oluşumlar doğrultusunda bu yıllardan sonra daha çok gündeme gelmiştir (Oğuz, 2012: 23).

Bu dönem de 1945 yılı sonrasındaki süreçte görülmeye başlayan refah devleti anlayışının sorgulanması aşılmış, bu anlayış yerine neoliberal devlet anlayışına tam olarak geçiş yaşanmaya başlanmıştır. “Kapitalist sistemin yaşadığı bunalımın neoliberal ideolojiyi doğurduğunu” (Güzelsarı, 2004: 1) söylemek yanlış olmayacaktır. Bu sürecin başlamasıyla özelleştirme ve deregülasyon yönünde hareket edilen, devletin etkinlik alanının daraltılması amacına yönelik politikaların yürütüldüğü ve rekabetçi piyasa ekonomisi anlayışının etkinlik kazandığı bir dönem ortaya çıkmıştır. Neoliberalizm olarak adlandırılan bu anlayış; devletin piyasa ekonomisi üzerindeki etkinlik alanının daraltılarak; düzenleyici görevlerin üstlenildiği, özel sektörün ekonomi anlayışının temel alındığı bir devlet modelini oluşturmayı öngörmektedir.

1.3.1. Özelleştirme

Özelleştirme, 1980’lerde kapitalizmin yeniden yapılandırılmasının ana eksenlerinden birini oluşturduğu halde son zamanlarda bile üzerinde tartışmaların yaşandığı konular içerisinde geçerliliğini korumaktadır. En geniş anlamı ile özelleştirme, “ekonomik aktivitelerde kamu sektörünün payını azaltan her türlü süreç” olarak tanımlanmaktadır (DPT Komisyon Raporu, 2000: 21). Diğer bir tanımda özelleştirme; “politik müdahalelerle zarar eden ve bu yüzden topluma, vergi mükelleflerine haksız ve irrasyonel bir yük haline gelen kamu işletmelerinden kurtulmaktır” (Şaylan, 2003: 203). Başka bir tanıma göre özelleştirme, “özellikle ekonomik etkinlikleri bakımından küçültülmüş bir devletin; serbest piyasa ekonomisi uygulamasının önündeki tüm engellerin kaldırıldığı bir ekonomik ve toplumsal düzen yaratmaya yönelik karar, eylem ve işlemlerin tümünü içermektedir” (Özer, 2005: 414).

Özelleştirme kavramı; “Rekabete dayalı piyasa ekonomisinin oluşturulması, kamu iktisadi teşebbüslerine bütçeden yapılan transfer harcamalarının azaltılması, sermayenin tabana yayılarak sermaye piyasasının geliştirilmesi ve atıl tasarrufların ekonomiye kazandırılması gibi gerekçelerle, kamu iktisadi teşebbüslerinin varlık veya hisse satışı, kiralama gibi yollarla devredilmesi ve/veya kamu hizmeti üretiminden devletin çekilmesiyle kamunun iktisadi etkinlik alanının daraltılması” olarak tanımlanmaktadır (Türk Dil Kurumu (TDK), Özelleştirme).

Özelleştirme uygulamalarının gerçekleştirilmesi ve bu uygulamaların ilgili alanları konusunda uluslararası kuruluşlar tarafından devletlere yoğun baskı yapılmıştır. Özelleştirme uygulamaları, 1980’li yıllardan başlayarak ülkelerin gelişmişlik

düzeylerine bakılmaksızın, 60'dan fazla ülkede gerçekleştirilmeye başlanmış, IMF ve DB kredi verme şartlarını, ülkede neoliberal anlayışın uygulanması için gereken düzenlemelerin yapılmasına, kamu sektörünün etkinlik alanlarının sınırlandırılmasını sağlayacak önlemlerin alınmasına ve bunların uygulamaya geçmesine bağlamıştır (Sarıtürk, 2009: 45-46). Avrupa'da ve Türkiye'de 1980'li yıllardan sonra öne çıkan özelleştirme uygulamaları ile denetleme ve düzenleme yapılması gerekliliği daha çok ortaya çıkmaya başlamış; devletin ekonomik ve kamusal hayatın hassas alanlarındaki etkinliğinin azalması sonucu ortaya çıkan sorunlar BİO'lar eliyle çözülmeye çalışılmıştır (Erdoğan, 2016: 572). Ekonominin ve kamusal hayatın hassas alanları olarak isimlendirilen; enerji, bankacılık, telekomünikasyon, işitsel ve görsel yayıncılık gibi hizmetler doğal tekel niteliğine sahip olduğundan dolayı bu çeşit hizmetler özelleştirilerek, rekabet ortamının oluşturulması veya tam rekabet şartlarına uygun bir piyasa ortamının geçerlilik kazanması için BİO'lara gereksinim duyulmuştur (Yılmazbaşar, 2010).

Özelleştirme uygulamaları ile devletin etkinlik gösterdiği alanlarda yeni düzenlemeler yapılmış birçok alan özel sektöre bırakılmıştır. Özelleştirme öncesi bu alanlarda devlet etkinlik göstermekte olup, özelleştirme uygulamaları ile bu alanlar özel sektöre devredilince; düzenleme yapacak bağımsız ve tarafsız kurumlara ihtiyaç duyulmuştur. Bu ihtiyaç çerçevesinde devletin boş bıraktığı alanlarda düzenleme ve denetime yönelik olarak BİO'lar oluşturulmuştur. Bu kurumların gelişmesinde özelleştirilen bazı alanlarda özelleştirme sonrası denetim ve düzenleme yapılması gerekliliği etkili olmuştur (Tan, 2002: 14).

1.3.2. Deregölasyon (Serbestleşme)

Türk Dil Kurumunda kelime anlamı kurlsızlaştırma olarak yer alan deregölasyon, “belirli bir iş alanı ya da kesimde piyasa sapmasına yol açan düzenlemelerin kısmen ya da tamamen kaldırılması durumu” (TDK, Deregölasyon) şeklinde tanımlanmaktadır. Şaylan (2003: 206) deregölasyonu; kapitalizmin yeniden yapılandırılmasında etkili bir araç olarak kabul etmekte ve devletin mal üretiminde ve hizmet sunumunda, üretken kimliğinin içerik ve kapsam bakımından hızlı bir şekilde küçültülmesi olarak tanımlamaktadır. Bu tanımlardan anlaşılacağı gibi deregölasyonda amaç, devletin bazı

piyasalar üzerindeki hukuki düzenleme ve denetleme yetkisinin daraltılmasını ve bazı piyasalarda kaldırılmasını sağlamaktır.

Deregülasyon ayrıca “kamu tekellerinin tekel olma niteliğini kaldırarak, alana devlet yanında, özel sektör kuruluşlarının da serbestçe girebilmesine olanak sağlanması ve böylece rekabet ortamının oluşmasına katkıda bulunma uygulamasını da kapsamakta; tekel niteliğinin kaldırılması, kuruluşların faaliyetlerine son verilmesi anlamına gelmemekte sadece onun üzerinde önceden oluşturulmuş hukuki koruma duvarı kaldırılmaktadır (Aksoy, 2003: 554).

Deregülasyon bir diğer deyişle serbestleştirme, kısıtlamaların kaldırılması ve var olan düzenlemelerin değiştirilmesi anlamında kullanılmaktadır. BİO kavramı içinde regülasyon; “devletin, vatandaşların, teşebbüslerin ve hatta kendi davranışlarının kalıplarını oluşturmak için yararlandığı yasal mevzuat ve kurallar” olarak tanımlanmıştır. Deregülasyonun BİO için kullanılan anlamı ise “devletin ekonomik yaşam başta olmak üzere çeşitli sektörlerdeki hukuksal düzenleme ve denetleme yetkilerinin sınırlandırılması, kamu kurumlarının ayrıcalıklarının kaldırılması, kamu tekeline son verilip özel kesim rekabetine açılması gibi çeşitli uygulamaları kapsamaktadır”. Bu anlayış 1970’li yılların ortalarından başlayarak yaygınlaşmıştır (Bozkurt, Ergun ve Sezen, 1998: 218). Deregülasyon, tümüyle kuralsızlaştırma anlamına gelmemektedir. Aksine ilgili olduğu sektörde yeni kurallar koymaktadır.

1.3.3. Regülasyon İşlevi

Regülasyon kelimesi ilk olarak denetleme, düzenleme ve yönlendirme gibi anlamları dolayısıyla daha çok Hukuk Bilimiyle bağlantılı olarak görülmekte ancak diğer bilim dallarıyla da ilgili olduğu unutulmamalıdır. Regülasyon, disiplinlerarası bir anlayış olduğundan çeşitli biçimlerde tanımlanmaktadır. Hukuk Bilimi bakımından, belli bir sektör veya etkinlik ile ilgili kuralların belirlenmesini ve gözetimini içermektedir. İktisat Bilimi bakımından, ilk başta büyük oranda ABD’de daha sonra Kıta Avrupası’nda mali sektörde, altyapı hizmetlerinde, ulaşım, rekabet gibi alanlarda sektörün etkin ve verimli bir şekilde çalışmasını sağlayan ve devletin ne zaman, nereye ve hangi şekilde etkide bulunacağını ortaya koyan uygulamalar bütünü olarak tanımlanmaktadır. İşletme Bilimi bakımından, birçok sektörde yaygın bir şekilde uygulanan ve geçerlilik kazanan bir kavramdır. Ekonomik faaliyetlerde devletin denetleme ve düzenleme rolünü tartışmasından dolayı da Siyaset Bilimini ilgilendirmektedir (Karakaş, 2008: 102).

Regülasyon işlevi dar anlamıyla, önceden kamu sektörüne ait olan hizmetler olarak kabul edilen ve kamu sektörü tarafından tekel olarak işletilen demiryolları,

doğalgaz dağıtımı, telekomünikasyon ve elektrik dağıtımı gibi ekonomik ve kamusal hayatın hassas alanlarının rekabete açılması ile gerçekleştirilecek ekonomik faaliyetleri içermektedir. Geniş anlamda ise regülasyon işlevi ise belirli bir sektör dışında bütün pazarı kapsayan ekonomik faaliyetler gerçekleştirmektir. Bu noktada rekabet ortamının oluşturulması ve tüketicilerin çıkarlarının korunması hedefine yönelik olarak, özel bir sektörle ilgili sektöre giriş kurallarının belirlenmesi ve bu hedef doğrultusunda kural dışı düzenleme yapılması yatay veya sektörel regülasyonu oluştururken; bütün ekonomik faaliyetlerdeki kuralların düzenlenmesi dikey regülasyonu oluşturmaktadır (Erdoğan, 2016: 569).

Regülasyon işlevinin; tüketiciler arasında hizmetlerin etkin dağılımını gerçekleştirmek, hizmetleri yürüten kuruluşların verilen hizmetleri en az maliyetle vermeleri için imkan sağlamak, hizmetlerin maliyetini bile karşılayamayacak durumda olan yerlere ve kişilere de verilen hizmetlerin ulaşmasını sağlamak, hizmeti veren kuruluşların mevcut konumlarından aşırı kar elde etmelerini önlemek gibi görevleri bulunmaktadır. Bu kurumlar, regülasyon işlevi ile faaliyet gösterdikleri alanlarda kişiler ile kurum ve kuruluşlara lisans, yönetmelik, izin, tebliğ çıkarmakta ve onay vermekte, görev ve yetki alanı kapsamında denetleme yapmakta ve faaliyetten men etme, para cezası verme gibi birtakım yaptırımlar uygulamaktadır (Eskin, 2008: 26-27). BİO'ların önemli görevlerinden biri de ilgili olduğu sektörün düzenini sağlamaktır.

1.3.4. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Yönetişim

Küreselleşme ekseninde neoliberal politikaların uygulanması ile 1970'li yıllarda başlayan ve özellikle 1980 sonrası yaygınlaşan yeni kamu yönetimi anlayışı ortaya çıkmıştır. “Kriz ve yeniden yapılanma süreci kapitalist ekonomilerin yapısını değiştirdiği gibi kamu yönetimi yapılarını ve örgütlenmelerini de değiştirmiştir” (Güzelsarı, 2004: 1). Uygulanan müdahaleci devlet anlayışından sıyrılıp; küçülmüş, düzenleyici ve denetleyici devlet anlayışı çerçevesinde oluşan yeni yapı, serbest piyasa ekonomisinin etkinliğinin sağlanmasında önem arz etmiştir. Yeni devlet anlayışında hem kamu sektörünün hizmet vermedeki başarısızlıklarının azaltılması ve özelleştirilen alanlarda başına buyrukluğun oluşmasının önlenmesi, hem de çağdaş yaşamın gelişmelerine ayak uydurulması çerçevesinde düzenleme yapmaya girişilmiştir (Bhattacharya ve Patel, 2003: 16-17). Devletin müdahaleci yönünün azaltılması

sonucu, belli piyasalara yönelik denetleyici ve düzenleyici kurumlara ihtiyaç daha da artmıştır. Küreselleşme olgusunun devlete bakış açısını gösteren, denetleme ve düzenleme işlevini yürütecek, piyasa ve hükümet başarısızlıklarını azaltabilecek bir yapılanma olarak BİO'lar değerlendirilmektedir.

Küreselleşme olgusu ile literatürde önemli olarak kabul gören iki kavram da “Yeni Kamu İşletmeciliği” ve “Yönetişim” olmuştur. Devletin müdahaleci anlayıştan sıyrılarak, düzenleyici devlet anlayışına geçişi; aynı zamanda yeni kamu yönetimi anlayışına geçişi de işaret etmektedir. Yeni kamu yönetimi anlayışı; ağır ve büyük bürokratik yapıdan uzaklaşıp, özel sektördeki eylem ve karar alma süreçlerinin idari yapı ile bütünleştirilmesini içermektedir. Yeni kamu yönetimi anlayışı; idari yapının özel sektör mantığı ile yönetilmesini, özel sektörün ekonomi anlayışının kamu yönetimine uyarlanması içermekte; kamu yönetiminde etkin olan kişileri ve kuruluşları kamu politikalarını belirleme sürecinden uzak tutmayı, vatandaşa müşteriymiş gibi davranmayı doğru bulmaktadır (Sezen, 2001-2002: 6). Düzenleyici devlet denince; piyasa ekonomisinin sağlıklı işlemesi için gerekli düzenlemeleri yürüten ve sağlıklı işleyen piyasa ekonomisi için varlığını sürdüren devlet akla gelmektedir. BİO'ları bu iki kavram çerçevesinde anlamlandırmak çok daha kolaylık olmaktadır.

1989 yılındaki DB raporunda yönetim kavramı ilk defa karşımıza çıkmıştır. Afrika'da krizden aşılması için çözüm yolu olarak öngörülmüş olan bu model, DB'nin geleneksel yapısındaki değişimleri ve gelişmeleri de ortaya çıkarmıştır (WB-World Bank, 1989). 1945 yılı sonrasındaki süreçte yaşanan değişimler, uluslararası kuruluşların statülerini ve rollerini önemli ölçüde etkilemiştir. IMF ve DB sistem içerisindeki ağırlığı ve önemi artmıştır. Bu süreçte yaşanan değişimler, uluslararası kuruluşların da dönüşümünü gerektirmiştir. Yaşanan dönüşümü gösteren 1989 yılında hazırlanan rapor sonrası DB çalışmalarında yönetim kavramı ve uygulamalarına sık sık yer verilmiş; 1992 yılında hazırlanan raporda da yönetim ile ekonomik kalkınma arasındaki ilişki ortaya konulmuştur (WB, 1992). DB tarafından bir ülkenin kalkınması ve gelişiminin sağlanması için varlıklarının kullanılmasında iktidarın etkinlik şekli yönetim, olarak tanımlanmaktadır (WB, 1994). İşte BİO'lar bu yeni oluşan yapının önemli bir parçası olup; bu yapının istikrarı için iktidarın etkinlik şeklini göstermektedir.

Yönetişim kavramı, küreselleşme olgusunun devletlerin eylem ve kararlarında ortaya çıkardığı neoliberal politikalara uygun olarak gerçekleştirdiği değişimin uluslararası boyutunu ortaya koymaktadır. Sermaye birikiminde meydana gelen krizin aşılabilmesi için çevre ülkelerde gelişmişlik farkına bakılmaksızın uluslararası kuruluşlar (IMF ve DB gibi) tarafından baskı yapılması ve belirlenen politikaların merkez ülkeler tarafından da yaygın bir şekilde uygulanması; devletin serbest piyasa ekonomisi doğrultusunda yeniden yapılandırılmasını ve bu yeniden yapılandırmanın küresel boyutunu göstermektedir (Sarıtürk, 2009: 65).

Yeni kamu yönetimi anlayışında devletin işlevlerini, kapsamını, yetkilerini ve görevlerini belirleyen kurallar değişim geçirmeye başlamıştır. Bu değişim devletin, özel sektör algısı ile iş ve işlemlerini yapmasına ve özel sektör gibi yapılanmasına yani özel sektör mantığının oluşmasına imkân tanımıştır. Yönetişim, ortak çıkar anlayışı etrafında toplanan toplumsal gruplarla çeşitli yollarla etkileşim ve iletişim içinde olan siyasal güçlerin üzerine kurulu olan temsili demokrasinin yerine oluşturulmak istenen toplumsal örgütlenmedir. Diğer bir ifadeyle yönetim anlayışının uygulanmasıyla toplumun karar alma yetkisini kamu sektöründen alıp, özel sektöre indirgemek amaçlanmaktadır. Yönetişim anlayışının yaygınlık kazanması ile çok çeşitli kurumların ve piyasa aktörlerinin ortaya çıktığı ve yaygınlaştığı yeni kamu yönetimi anlayışı oluşmuştur (Sarıtürk, 2009: 65-67). Yeni kamu yönetimi anlayışında devletin piyasa yapısı ve gücü azalmış; özel işletmecilerin kamu sektörüne girişi ve piyasalarda hâkim güç oluşu konusunda yürürlüğe giren kanunlarla güvence verilmiş, bu yeni anlayışın kurumları olarak BİO'lara yaygınlık kazandırılmıştır.

1.4. BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN GENEL ÖZELLİKLERİ

BİO'lar genel yönetim sistemi içinde yer aldıkları halde, idari yapıdan ayrılan özellikleri de bulunmaktadır. Bunlar: “Bağımsızlık”, “Özerklik” ve “İdari Otorite” olarak sıralanabilir.

1.4.1. Bağımsızlık

BİO'ların bağımsızlığı yargısal denetimden ve kanunlardan bağımsızlık anlamına gelmemekte olup, BİO'lar da kanunlara ve denetime tabi tutulmaktadır. Kanunların çizdiği sınırlar içinde faaliyet göstermekte olup, kanunlara aykırı gelememektedirler.

BİO'ların inceleme ve araştırma sonucu yürüttükleri denetime dair alınan kararların yargısal denetime tabi tutulabilecek olması yargı organı karşısında göreceli bir bağımsızlığa sahip oldukları anlamına gelmektedir. Alınan kararların denetimi idari yargı tarafından yapılmakta olup bazı durumlarda da adli mahkemeler tarafından yapılması söz konusu olmaktadır. (Akıncı, 1999: 102). Bu kurumların bağımsızlığı yürütme organına karşı olup, yasama ve yargı organlarına karşı geçerliliği olmayan bir bağımsızlık olarak yorumlanmaktadır.

BİO'ların idari yapı içerisindeki kuruluşlardan ayrı bir sınıf oluşturmalarında bu kurumların gerek kuruluş kanunlarında gerekse de görev ve yetkileri üzerinde siyasi iktidarın, bürokratik yapıların ve diğer baskı gruplarının emir verememesi ve yönlendirmede bulunamaması, bunların bağımsız hareket etmeleri önemli bir neden olarak görülmektedir. Bu durumda BİO niteliğindeki kurumların karar organlarını oluşturan kurul üyelerinin; görev alması ve görevlerini yaparken sağlanan statü güvencesi, organik bağımsızlık ile yine bu kurumların eylem ve kararları üzerinde dışarıdan yönlendirme ve talimatlarda bulunulamaması, fonksiyonel bağımsızlık ile açıklanmaktadır. Bu kurumların sahip olduğu bağımsızlığın öz niteliği, "organik bağımsızlık" ve "fonksiyonel bağımsızlık" olmak üzere iki boyutta incelenmektedir (Ulusoy, 1999: 5).

Bağımsızlık statüsü, BİO'ların karar alma sürecinde siyasetçiler, denetleme ve düzenlenme yapılan alanlardaki firmalar ve tüketiciler karşısında serbest hareket etme imkânına sahip olmalarını yani bunların denetleyici ve düzenleyici kararlar alırken etkide bulunamaması anlamında bir öz nitelik göstermektedir (Emek ve Acar, 2004:107). Böylece BİO'ların sahip olduğu bağımsızlık sayesinde bu kurumların eylem ve kararları üzerinde herhangi bir makam ve merciinin, kurum veya kuruluşun; bu eylem ve kararların değiştirilmesi ve yürürlüğe konulmaması için baskı yapması, emir ve talimat vermesi önlenmiş olmaktadır. BİO'ların eylem ve kararlarındaki serbestliği, fonksiyonel (işlevsel) yönden bağımsız olmalarının bir sonucunu oluşturmaktadır.

Bağımsızlığın bir diğer boyutunu da bu kurumların karar organlarını oluşturan kurul üyelerinin, görev sürecinde bazı güvencelere sahip olmaları oluşturmaktadır. BİO'ların düzenleme yaptıkları alanlar ile ilgili konularda "görevlerini etkin bir şekilde yapabilmesi için asli karar organını oluşturan kurul üyelerinin, karar alma sürecinde aksaklıklar yaşamaması ve belirli bir süre için göreve başlamaları görev süresi

dolmadan görevden alınamama ilkesi” BİO’ların organik (dışsal) bağımsızlıkları ile açıklanmaktadır (Ulusoy, 1999: 5).

Organik bağımsızlık; BİO’ların kurul üyeliğine veya başkanlığına atanma, kurumda göreve başlama ve devam ettirme ile görevden men edilme de idari yapıda yer alan diğer kuruluşlarda görev yapanlardan farklı olarak kolay atılamama veya alınamama gibi güvenceli bir statüye sahip olmaları anlamına gelmektedir. Organik bağımsızlığın sağlanabilmesi açısından kurul üyelerinin statüsü, görev süreleri, tekrar seçilip seçilemeyeceğini ve görev süresi bitmeden görevlerine son verilip verilemeyeceği üzerinde durulması gereken önemli özelliklerdir (Tan, 1996: 10).

BİO’lar için organik bağımsızlık; yani kurul üyelerinin görevden atılma veya alınma konusunda üyelerin görev süreleri dolmadan bir işlem yapılamaması, önemli bir güvence sağlamaktadır. Bu konuda hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşlarından da ayrılmaktadır. Organik bağımsızlığın tam olarak sağlanabilmesi için BİO’ların görev ve yetkileri kanunla düzenlenmeli, üyelerin görev süresi siyasi güçlerden uzun olmalı, üyeler yeniden atanabilmeli, kurul üyelerinin atanmasında ve göreve başlamasında mesleki standartlar getirilmeli, Kurul Başkanı üyeler kendi aralarında seçim yaparak seçmeli, özel bütçeleri olmalı ve personel rejimleri farklı olmalıdır (Tan, 1996: 12-14).

1.4.2. Özerklik

BİO’ların kavramsal incelemesinde genel bir anlayış sağlanması gereken bir diğer önemli konuyu da özerklik oluşturmaktadır. Özerklik; “bir topluluğun bir kuruluşun ayrı bir yasaya bağlı olarak kendi kendini yönetme hakkı, muhtariyet, otonomi” şeklinde Türk Dil Kurumu’nun Türkçe Sözlüğü’nde tanımlanmıştır (TDK, Özerklik). Yönetim bilimi açısından özerklik; kuruluşların, kendi organlarını oluşturabilmelerini, belirli konularda serbestçe karar alabilme ve aldıkları kararları kendi başına, kendi organları eliyle uygulayabilme hakkına sahip olmayı” ifade etmektedir (Saran, 1995: 21). Bu doğrultuda bir örgütün idari anlamda özerk kabul edilebilmesi için karar vermede ve örgütsel yapılanmada serbestçe hareket edebilme olanağının olması gerekmektedir.

BİO’lar açısından özerklik; “yasama ve/veya yürütme erkinin kurucu işlemi dışında, örgütsel iç yapılanmaya, personel alımına, bütçe yapımı ve harcamaya ilişkin konularda kendilerinin karar vermesi” şeklinde tanımlanmaktadır (Akıncı, 1999: 111).

Bu noktada kurumların ayrı bir kanuna bağılı olarak kendi kendini yönetme hakkına sahip olması özerklik anlayışının bir getirisi olarak görölmektedir. BİO'lar açısından özerklik anlayışı, bu kurumlara geniş kapsamlı ancak sınırlı bir hareket alanı oluşturmaktadır. Bağımsızlık öz niteliğinde olduğı gibi özerklik öz niteliğı açısından da BİO'lar kendilerini oluşturan kurucu kanunların belirlediğı hareket alanı ile sınırlandırılmıştır.

BİO'ların bağımsızlık öz niteliğinde ikili bir sınıflandırma yapıldığı gibi özerklik öz niteliğinde üçlü bir sınıflandırma yapılmaktadır. Bunlar idari, mali ve personel özerkliği olarak kabul edilmektedir. İdari özerklik; kurumların eylem ve kararlarında bağımsız ve serbestçe hareket edebilme yeteneğı olarak tanımlanmaktadır. Mali özerklik; kurumların giderlerini karşılamaya imkân sağlayacak ekonomik yapıya sahip olmak, özel bütçe oluşturmak ve giderlere ilişkin konularda kendi başlarına hareket etmek olarak açıklanmaktadır (Emek ve Acar, 2004: 108). Personel özerkliği ise kadroların verilmesi, değıştirilmesi ve iptalinde, personelin çalışma şekillerinde ve sahip olduğı sosyal ve mali haklarda hiçbir kurum ve kuruluşun veya kişinin etkide bulunamamasıdır. BİO'ların en çok tartışılan konularından bir tanesi de personel rejimleri olarak karşımıza çıkmaktadır. Her idari otoritenin personel rejiminde farklılar söz konusu olmaktadır (Uslu, 2013: 104-105).

BİO'ların kurumsal yapılarını güçlendirme adına, özerklik öz niteliğı açısından sahip oldukları idari, mali ve personel özerkliğini bir bütün olarak kabul etmek gerekmektedir. Aksi durumda birinden vazgeçmek diğeri kullanılmaz hale getirecektir. Bu durum özerklikle amaçlanan bu kurumları, siyasi güçlerin baskısı dışında tutma çabasına ters düşecektir. Bu kurumların sahip olduğı özerklik, bu kurumlara idari yapıdan farklı bir hareket alanı yaratmaktadır. Bu kurumların özerk yapılı olmaları, bunları siyasi güçlerin etki alanı dışında bir yere taşımaktadır. Bu yönüyle BİO'ların sahip olduğı özerklik, bunları siyasi güçler tarafından işlevsiz hale getirilmesine karşı koruyacak bir algı olarak kabul edilmektedir (Akıncı, 1999: 111). Bu durumda fonksiyonel ve organik bağımsızlığın güvencesini, özerklik öz niteliğinin oluşturduğu söylenebilir.

Bağımsızlık ve özerklik öz niteliğinin bu kurumlara, idari yapı içindeki diğerkuruluşlara kıyasla ayrıcalıklar sağladığı söylenebilir. BİO'ların üzerine kurulu olduğı bu iki özellik ilk bakıldığında aynı şey gibi görünse de esasen bu kurumların ayrı ayrı

özelliğini oluşturmaktadırlar. Bağımsızlık, BİO'ların kurul üyelerinin görevlerinde bu kurumların düzenleme yaptığı sektörde siyasi güçler ile diğer baskı guruplarına karşı eylem ve kararlarında, alınan kararları uygulamada serbest olmaları; özerklik ise bu kurumların idari yapıdaki yerlerinde siyasilerin baskısından, emir ve talimatlarından uzak bir konumda idari, mali ve personel yapılanması konusunda kendi başlarına hareket etmeleri olarak yorumlanmaktadır (Emek ve Acar, 2004: 107).

Bu iki özellikten anlaşılması gereken; bağımsızlık daha geniş bir hareket alanı sağlarken; özerklik hareket alanı sınırlandırılmış bir kavram şeklindedir (Karacan, 2001: 11). Kısaca özerk olmak, organik bağımsızlık ile ilişkilendirilebilirken; bağımsız olmak, özerkliği de içine almaktadır.

1.4.3. İdari Otorite Niteliği

Bir devletin; yasama fonksiyonu (fonction legislative), yürütme fonksiyonu (fonction executive) ve yargı fonksiyonu (fonction juridictionnelle) olmak üzere üç fonksiyonu olduğu genel kabul görmüştür. Bu üç fonksiyondan dolayı üç çeşit olan yasama, yürütme ve yargı yetkileri oluşturulmuştur. Bu üç yetkinin kullanımı açısından ise yasama, yürütme ve yargı olmak üzere üç organ oluşturulmuştur (Günday, 2002: 3). İdari yapı, yargı ve yasama organlarından farklılık göstermektedir. Demokratik yönetim geleneğine sahip ülkelerde yasama organı, genel seçimlerle oluşturulmaktadır. Yargı organı yetkisini bağımsız mahkemeler tarafından kullanmaktadır. Bağımsız mahkemeler, 1982 Anayasası'nda şöyle tanımlanmaktadır: “hiçbir organ, makam, merci veya kişi tarafından yargı yetkisini kullanırken kendilerine emir ve talimat verilemeyen, genelge gönderilemeyen, tavsiye ve telkinde bulunulamayan” (Anayasa m.138/2), “kararları yasama ve yürütme organlarını bağlayan, kararları bu organlarca hiçbir surette değiştirilemeyen ve yerine getirilmesi geciktirilemeyen (m.138/4) görevlerinde bağımsız (m.138/1) ve teminatlı hâkimlerden (m.139) meydana gelen kuruluşlardır” (Günday, 2002: 5). Yargı organı bu şekilde tanımlanırsa idari yapı; yasama ve yargı organlarının hareket alanı dışında kalan, hiyerarşik denetime veya vesayet denetimine tabi kamu kurumlarından oluşmaktadır.

Yürütme organının idare ile olan ilişkisi noktasında idari yapı kapsamındaki kuruluşlar, yürütme organının içinde bulunmaktadır. İdare ancak yürütme organının bütününe değil; yalnızca bir bölümünü oluşturmaktadır. Genel açıdan bakıldığında idare

(yönetim-administration), belirli bir hedefe ulaşmak için kurulan örgüt veya bu hedefe ulaşmak için gerçekleştirilen planlı insan faaliyeti anlamına gelmektedir. Bu durumda idare; hem kurulan örgütü hem de bu kurulan örgütün faaliyetlerini kapsamaktadır (Gözübüyük, 2000: 1). İdari fonksiyon ise devletin yasama, yürütme ve yargı fonksiyonu hariç olmak üzere toplumun yaşamını devam ettirmek dolayısıyla kamu yararını sağlamak için kamu tüzel kişileri ve devlet tarafından yapılan faaliyetleri oluşturmaktadır. BİO'lar yürütme, yasama ve yargı organlarının birtakım özelliklerini bünyelerinde bulundurmalarına karşın sonuç olarak idari kuruluşlar arasında sayılmaktadır (Öztürk, 2003: 11). Bu kurumların sahip olduğu bağımsızlık anlayışı, yargı organlarıyla benzer nitelikte özellikler içerse de gerek üyelerin yargıç konumunda olmamaları gerekse de alınan kararların uygulanmasının idari birer karar şeklinde gelişmesi yani yargı kararlarının uygulanması gibi olmaması, bu kurumların birer yargı organı olarak değil; idari birer kurum olarak nitelendirilmesini sağlamıştır.

BİO'lara idari yapıdan farklı özellikler kazandıran “otorite” kavramının, biri İdare Hukuku öteki yönetim bilimi olmak üzere farklı yönleri ile karşılaşılmaktadır. İdare Hukuku'nda otorite kavramı, yürütülebilir (icrai) karar alma gücü ile ortaya çıkmaktadır. Bir kurum, yönetim değil de düzene koyma işlevini üstlenmişse, kendine verilen görevleri yapmak için bireysel durumları ve yasal düzenlemeleri değiştirebilecek karar alma yetkisine sahipse bir otorite olarak kabul edilebilir (Atay, 2000: 65). Duran, (2003: 488) BİO'ları devlet düzeni dışında olmayan ancak idari yapı dışında yer alan ayrı bir statüde örgütlenmiş, yürütülebilir karar alma niteliğine ve kuvvete sahip olan devlet adına belirli sektörlerde denetleme ve düzenleme yapmasından dolayı gerçek bir ‘otorite’ olarak değerlendirmektedir.

İdare Hukuku'nun BİO'lara bakış açısı, Morenge'a (1998: 18-19) göre bu kurumların danışmalık, düzenleme ve denetim yetkileri, izin verme ve atama yapmaya dair bireysel işlem yapma yetkileri, karar alabilme gücüne sahip olma gibi fonksiyonel yetkileri incelendiğinde yetersiz olarak görülmektedir. BİO'ların kimi bu yetkilerin bütününe, kimisi de bir kısmına, içlerinden bazıları da yalnızca manevi bir otoriteye sahip olmaktadır. İdare Hukuku, bu yetkilerden yoksun bir kurumu otorite olarak nitelendirme konusunda tereddüt göstermektedir. Yönetim bilimi bakımından, BİO'lar yürütme fonksiyonu içinde değerlendirildiğinden ve merkezi idarenin denetim şekillerinden olan hiyerarşik denetime tabi olmalarından dolayı yönetsel nitelikli organ

olarak görülmektedir. BİO'ların sahip oldukları fonksiyonel ve organik bağımsızlık; siyasi grupların ve kamu kuruluşlarının baskılarına karşı koyma olanağı vermekte ve özerk yapılı olma gibi özellikleri ile idari yapıdan ayrılan bu kurumlar yönetsel anlamda otorite olarak kabul edilmektedir.

Sözlük anlamında “bir güç ve kontrol aracı olarak emir verme, insanlar adına karar verme hakkını elinde bulundurma, başkasını itaate zorlama” yetkisi olarak tanımlanan otorite kavramının yönetim bilimi açısından işlevsel ve yapısal olmak üzere ikili bir sınıflandırılması yapılmıştır. BİO'ların yapısal ve işlevsel olmak üzere otorite olma ölçütü; bunların düzenleme, denetleme, kamusal özgürlükleri koruma görevlerinin; siyasi güçlere, bürokrasiye ve diğer baskı gruplarına karşı koymak için etkili ve güçlü olma isteği ile açıklanmaktadır (Akıncı, 1999: 113).

1.5. BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERDEN BEKLENEN İŞLEVLER

BİO'ların kurulmalarının altında yatan birtakım beklentiler bulunmaktadır. Bu beklentilerin neler olduğu tek tek sıralandığında şu maddeler karşımıza çıkmaktadır:

- BİO'lar, denetim ve düzenleme görev ve yetkilerini sosyal alanlardan çok ekonomik sektör ile ilgili piyasalarda kullanmaktadır. Bu açıdan BİO'lardan beklenen piyasalarda yaşanan sorunları ve aksaklıkları uzmanlık düzeyinde kararlar ile çözmektir (Acar ve Özgür, 2004: 118). Böylece klasik idari yapının (özellikle merkezi yönetimin) piyasalarda yetersiz kaldığı konularda gerekli önlemler alınması sağlanmaktadır (Seren, 2003: 15). BİO'ların sahip olduğu yetki ve görevler sayesinde piyasa ekonomisinin sağlıklı ve düzenli bir şekilde işlemesi gerçekleştirilirken, rekabet ortamının oluşturulması sonucu hukuki tekeller, doğal tekeller ve şebeke ekonomileri gibi ortaya çıkan sorunların da ortadan kalkması beklenmektedir (Müftüoğlu, 2001: 5).
- Önemli bir başka beklentiyi de piyasalarda yürütülecek olan yatırım kararlarında sürdürülebilirliği sağlamak oluşturmaktadır. BİO'ların görevli ve yetkili oldukları alanlarda yürütülecek yatırımlar, ancak eşit ve saydam düzenlemeler ile gerçekleştirilmelidir. Genellikle kuralların; sık sık ve öngörülmeleyen şekillerde değiştiği ortamlar güvensizlik yaratmaktadır. Bu güvensiz ortam karşısında yatırımcılar bu durumun kendilerine yüksek maliyetler olarak geri dönüş yapacağını düşünmektedir. Bu durum yatırım yapacakların gözünü

korkutabilmekte ve bu alanlarda daha az yatırım yapılmasına neden olmaktadır. Günümüzde de Merkez Bankası'nın (MB) etkide bulunmasıyla sermaye piyasasında hangi şekilde istikrar sağlanıyorsa ve bu istikrarda esas kriter MB'nin bağımsızlığı ise bu durumda mali piyasalar, rekabet ve ağ sanayilerinde de bağımsız kurumların oluşturulması gerekmektedir. Tam tersi olarak bu alanlar, yürütme organının eline bırakılması halinde inandırıcılıktan uzak ve güvensiz bir ortama dönüşeceği ve bu alanlarda karar alma yetkisinin yürütme erkinden alınarak bağımsız bir kuruma devredilmesi ile gereken inandırıcılık ortamının yaratılacağı düşünülmektedir (Demirel, 2003: 9).

- Devletin gerek bir taraf gerekse de taraflar arası hakem oluşunu engellemek için gerçekleştirilecek eylemlerin ve alınacak kararların tarafsızlığa ve haklılığa gölge etmemesi amacıyla bağımsız bir kurumun; çözüm, denetim ve düzenleme görevlerini yapması ve bu bağımsızlığını piyasa aktörlerinin ve devletin etkisinden uzaklaşarak devam ettirmesi gerekmektedir. Aksi takdirde bu beklentinin karşılanmaması durumunda BİO'ların kuruluş amaçlarının yok olup gitmesi söz konusu olacaktır (Çukurçayır ve Gökçe, 2003: 125).
- BİO'ların denetledikleri ve düzenledikleri sektörler ile ilgili bir krizin çıkması durumunda hükümet ve bürokrasi ile ilgili kişiler kendilerine gösterilecek baskı ve yüklenecek olumsuz imajı BİO'lara yönlendirmek istemektedirler (Tan, 2002: 14). Ancak hükümetler için adeta sihirli bir değnek gibi faaliyet göstermesi, bu kurumları cazip kılan bir neden olarak görülmektedir. Siyasiler belirli bir sektörde düzenleme ve denetleme yapıp şimşekleri üzerlerine çekmek istemedikleri için BİO'ları bu hususta bir araç olarak görmektedirler (Azrak, 2001: 19). Sonuçta bu kurumlar, devletin sosyal ve ekonomik alanları düzenleme araçlarından biri olarak kabul edilmektedir.
- Yargı kararlarının alınmasında sürecin uzamasını önlemek ve yargıçların BİO'ların görevli ve yetkili olduğu sektörler ile bağlantılı uzmanlık düzeyinde deneyim sahibi olmaması ve teknik niteliklerinin eksikliği, katı, ağır ve büyük bürokrasiye duyulan tepki doğrultusunda bürokrasinin bu durumunun yeniden düzenlenmesinin gerekliliği göz ardı edilemeyecek gerekçeleri oluşturmaktadır. Bu teknik uzmanlık gerektiren karmaşıkları ortadan kaldırmak amacıyla BİO'lar kurulmuştur (Akıncı, 1999: 374).

- Küreselleşme olgusu ile ortaya çıkan birçok söylem ve kavramlar çerçevesinde farklı uygulamalar başlatan, benimsetmeye çalışan ve bazen bunun için ülkelere baskı yapan uluslararası kuruluşların (IMF, DB, OECD ve AB) bu kurumlardan beklentileri oldukça fazla olmuştur. Bu kuruluşlar, gelişmekte olan ülkelerde BİO'ları güven vermeyen politikacıların alanlarını sınırlandırmak amacıyla kullanma eğilimi göstermektedir. Örneğin; IMF tarafından desteklenen birçok istikrar programının ön şartları arasında BİO oluşturma bulunmaktadır. Aynı zamanda diğer uluslararası kuruluşlar da çıkarları doğrultusunda bu kurumları, oluşturulacak olan modern devlet anlayışı için “gerekli sürdürülebilir siyaset” gibi oluşum söylemleri ile süsleyerek kullanmaktadır (Karacan, 2001: 4).

1.6. BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN GÖREV VE YETKİLERİ

BİO'ları klasik idari yapılanmadan ayıran önemli özelliklerden birisi de bu kurumların yürütmekte olduğu görevleri ve kullandıkları yetkileridir. Bu kurumlar bir taraftan görevli ve yetkili oldukları alanlarda düzenleme yaparken, diğer taraftan yaptıkları düzenlemeler doğrultusunda hareket edilmesini denetlemekte ve gereken durumlarda yaptırım uygulama yetkisini kullanmaktadır. Bunların dışında BİO'ların gözetim, bireysel önlemler alma, görüş bildirme, araştırma-inceleme yapma ve uyuşmazlık çözme gibi görev ve yetkileri bulunmaktadır. BİO'ların sahip olduğu bu görev ve yetkiler aşağıda ele alınmıştır.

1.6.1. Düzenleme Yetkisi

BİO'lar, görev ve yetki alanları kapsamındaki konularda düzenleme yetkisine sahip bulunmaktadır. Bu kurumların var oluş nedenini oluşturan düzenleme kavramı; yaptırım uygulama tehdidi ile destek verilen, gerçek ve tüzel kişilerin kullandıkları takdir yetkileri üzerinde yapılan kısıtlamalar (Emek, 2002: 116) olarak tanımlanabilir. Hukuksal açıdan düzenleme kavramı; “yasa-altı kural koyma” (Akıllıoğlu, 1999: 101) anlamında kullanılmaktadır.

Düzenleme yetkisi, kanunlar doğrultusunda gerçekleştirilen türevsel (bağlı/ikincil) bir yetkiyi oluşturmaktadır (Tan, 2002: 22). Çünkü BİO'lar, bu yetkisini kullanarak, yürüttüğü işlemlerde ve kanunla getirilmiş düzenlemelerde değişiklik yapamamaktadır. Bir başka ifadeyle BİO'lar bu yetkisini kullanarak, yapacağı işlemlerle yasal

düzenlemenin kapsamını daraltamamakta veya genişletememektedir. BİO'ların var olma sebebini oluşturan düzenleme yetkisi, ekonomik ve kamusal hayatın hassas alanlarında kamu esenliği ve kamu çıkarı gereklerine uygun olarak hareket edilmesini sağlamayı içermektedir. BİO'lar bu yetkiyi kuruluş kanunlarına aykırı olmaması ve kanunların uygulanışını göstermek üzere özerklik ilkesi doğrultusunda ve üst norma bağlı kalmak şartıyla faklı (genelge, bildiri, yönetmelik, tebliğ gibi) şekillerde kullanmaktadır (Şanlısoy ve Özcan, 2006: 107-108).

1.6.2. Gözetim Ve Denetim Yetkisi

BİO'lar, ilgili oldukları alanları yasal yetkileri dolayısıyla gözetme ve izleme gereği duymaktadır. Ayrıca bu kurumlar düzenleme yetkisini kullanarak koydukları kurallara uyulup uyulmadığını da gözetlemek ve denetlemekle sorumludur. BİO'lar görevli ve yetkili oldukları alanların denetimini yaparken olup biten her şey hakkında bilgi sahibi olmalıdır. Çünkü bu kurumlar kendilerine verilmiş olan yetkiler ile özel şirketlerin ve şahısların dosyalarına erişip bilgi edinebilmektedir. BİO'ların sahip oldukları bu yetkiler, kuruluş kanunlarının çoğunda açıkça belirtilmektedir. Bu nedenle de yönetimde açıklık ve saydamlık; bireysel özgürlüklerin idareye karşı gözetilmesini, demokratik yönetim ve hukuk devleti gibi genel ilkelerle araştırmada ve iddiaları kanıtlamada elverişli koşullar (Akıncı, 1999: 133) oluşturup denetimin etkin yapılmasını sağlamaktadır.

BİO'ların görevlerinden önemli olarak görülenlerden biri; yapılan düzenlemelerin kalite gelişimini kontrol etmektir (Kızılcık, 2005: 84). Sektöre giriş için izin isteyen girişimcilerin; bunun için gerekli şartları sağlayıp sağlamadığı, üretilen malların ve verilen hizmetlerin belirlenen kalite çerçevesinde olup olmadığı, BİO'ların gözetim ve denetim yetkisi içinde yer almaktadır.

BİO'ların gözetim ve denetim yetkisini kullandığı sektörlerde faaliyet gösteren aktörlerin, istenildiği takdirde bu kurumlara gerekli bilgi ve dosyayı sağlamaları gerekmekte; ancak bunları sağlamazlarsa bazı yaptırımlar uygulanmaktadır. BİO'lar, görev ve yetki alanı kapsamındaki işlemlerde gözetim ve denetim yetkisi sonucunda kurallara uyulmadığı tespit edilirse ilgili kişilere veya kurum ve kuruluşlara uyarı ve telkinde bulunabilmek, ceza verebilmek ve gerektiğinde suç duyurusunda bulunabilmek gibi yaptırımlar uygulayabilmektedir.

1.6.3. Danışmanlık Görevleri (Görüş Bildirme)

BİÖ'lar, kendi görev ve yetki kapsamındaki konularda ilgili veya ilişkili Bakanlıklara ve benzeri (vb.) statüdeki kurum ve kuruluşlara görüşlerini beyan etmek suretiyle danışmanlık görevi de yapmaktadır (Tan, 2002: 28). BİÖ'lar, bu yetkilerini bazen kendiliğinde bazen de başvuru yapılması üzerine kullanmaktadır.

BİÖ'lar, kendi görev ve yetki alanlarında uzmanlık düzeyinde oldukları için kamu veya özel sektörde bulunan bazı kurum ve kuruluşlar, BİÖ'lardan kendilerine danışmanlık yapmalarını isteyebilmektedir. Yeterli teknik bilgi ve donanımına sahip kişilerden oluşan bu kurumlar, düzenledikleri sektördeki yenilikleri idari yapıdaki kuruluşlardan daha iyi değerlendirmektedir. BİÖ'ların piyasa geliştirme etkinliklerini en iyi şekilde yürütebilmeleri için başta piyasa katılımcıları olmak üzere kamuoyunu; belli alanların yeni düzenleme kuralları hakkında, bunların nedenleri ve amaçları konusunda bilgilendirecek işlemlere öncelik sağlamaları gerekmektedir (TÜSİAD, 2002: 182).

Öneri şeklinde yetkilerini kullanan BİÖ'ların, önerilerinin hukuksal bir bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Danışmanlık yetkisi ile siyasi güçlere veya hükümete yönelik belli bir davranış şeklinin benimsenmesi için BİÖ'lar tarafından bir reformun yapılmasını ya da var olan durumun düzenlenmesi ve değiştirilmesi amaçlanmaktadır. Ancak danışmanlık yapmak şeklinde kullanılan bu yetkinin üç farklı niteliği bulunmaktadır: Birincisi; zorunlu olmayan görüşler, ikincisi; zorunlu görüşler, üçüncüsü ise uyulması zorunlu olmayan görüşlerdir. Örneğin; Fransa'da kamu sektöründe bilişimsel işlem ağlarının oluşturulabilmesi için Bilişim ve Özgürlükler Ulusal Komisyonu (CNIL-Commission Nationale de l'information et des Liberties)'nun görüşünün alınması zorunlu tutulmuştur. Bu komisyonun olumsuz görüş bildirmesi durumunda yüksek mahkeme olan Danıştay'ın olumlu görüşüyle ancak bilişim sektöründe kurum kurulabilmektedir (Akıncı, 1999: 134-135).

1.6.4. Yaptırım Uygulama Yetkisi

BİÖ'ların görev ve yetki kapsamındaki alanlarda etkin ve düzenli işleyişi sağlamak amacıyla düzenleme yetkisini kullanarak oluşturdukları kurallara uyulmaması halinde kanun koyucu tarafından bu kurumlara tanınan bir başka yetkiyi de yaptırım uygulama

yetkisi oluşturmaktadır. İlke olarak yaptırım uygulama yetkisi daha çok mahkemelere ait bir yetki olarak kabul edilmektedir. Ancak “BİO’lara sahip olduğu düzenleme yetkisi kapsamında kanun koyucu tarafından veya kendisi tarafından oluşturulan kurallara uyumu sağlamak için bu yetkinin tanındığı” ifade edilmektedir (Pauliat, 1998: 145).

Yaptırım uygulama yetkisi, BİO’ların kendilerine has özelliklerini ve niteliklerini en fazla ön plana çıkaran yetkiler arasında sayılmaktadır. Özellikle pazar ekonomisi gibi ekonomik ve kamusal hayatın hassas alanlarına indirgenmiş faaliyetlerinde ve bireysel özgürlükleri gözetmede kurumların etkin rol alabilmeleri, yaptırım uygulanmasını zorunlu kılmaktadır (Doğru, 2007: 144-146).

Birçok ülkede bu nedenle bu kurumlara yaptırım uygulama yetkisi tanınmıştır. Yaptırım uygulama yetkisi, bu kurumların faaliyet gösterdikleri sektörlerde denetleme ve düzenleme yetkilerinin uzantısı olmakla birlikte, BİO’ların en çok tartışılan yetkileri arasında sayılmaktadır. Çünkü bu yetki, öğretide ve bazı yaptırım kararlarının uygulanmasında güçler ayrılığı ilkesine aykırılık gösteren bir durum oluşturmaktadır. BİO’lara tanınan bu yetki, kurumlar arasında uygulamada farklılıklar göstermektedir. Genelde uygulanan yaptırımlar; para cezası, faaliyet gösterdikleri alanlardan geçici veya sürekli men edilme gibi cezalardır (Karacan, 2001: 25-26).

Bu yetkinin kullanım sınırlarının kanunlarla belirlenmesi, anayasal güvence ile bireysel hak ve özgürlüklerin korunmasını sağlama da önemli rol oynamaktadır. BİO’ların statüsü gereği bu yetkiye sahip olmalarına rağmen bu kurumların yaptırım uygulama yetkisinin kullanım sınırlarını aşması, hukuk devletinin ilkeleri ile bağdaşmayacaktır. Yaptırım yetkisi kullanmadan önce ilgili kişilerin veya kuruluşların; ikaz edilmesi, sözlü ya da yazılı savunmasının alınması, yaptırıma neden olan eylem ile uygulanacak yaptırım arasında bir denge olması, yaptırıma yönelik alınacak kararların nedeni ile beraber kamuoyuna duyurulması gibi düzenlemeler hem uygulanacak yaptırımların anayasallığını sağlamakta hem de yaptırım yetkisinin kullanılmasında keyfiliği engellemektedir (Karacan, 2001: 25-26).

1.6.5. Uyuşmazlık Çözme Yetkisi

BİO’lar, görev ve yetkileri kapsamındaki sektörde yürüttükleri faaliyetlere ilişkin olarak ortaya çıkan kimi uyuşmazlıkların çözümünde yetkili kılınmıştır. Faaliyette bulundukları sektörün karmaşık yapısı dolayısıyla uzmanlık gerektiren niteliklere sahip

olması, sorunlar karşısında yargı yoluna başvurmaının uzun ve masraflı olması, sorunların çözümünü geciktirmesi gibi nedenler, bu kurumlara uyuşmazlık çözme yetkisinin verilmesini sağlamıştır. BİO'lara tanınan uyuşmazlık çözme yetkisi, bu kurumların görevli ve yetkili oldukları sektörlerde sorunların çözüme kavuşturulmasında etkin rol alması, yargı benzeri kuruluşlar olarak görülmesine neden olmuştur.

Yargı organlarına, bireysel hak ve özgürlüklerin gözetilmesinde ve güvence altına almasında büyük bir sorumluluk düşmektedir. Ancak sorunların yargıya götürülmesi ve yargı sürecinin hızlı kararlar alamaması aynı zamanda masraflı olmasından dolayı yargı yolunu, güvenilir olmasına rağmen genellikle tercih edilen çözüm yolu olmaktan uzaklaştırmıştır. Bu süreçte yargı dışı denetim mekanizmalarına yargı organının ikincil birimleri olmak gibi bir nitelik kazandırılmıştır. Bu durumda yöneten ile yönetilen arasındaki ilişkide meydana gelebilecek ihlaller ile BİO'ların sorumlu oldukları sektörlerle ilgili görev yapan kurum ve kuruluşların kendi aralarındaki sorunların, bu kurumlara tanınan uyuşmazlık çözme yetkisi ile yargı yoluna başvurmak yerine idari aşamada çözülmesi sağlanmıştır. Bu yetki sayesinde artan iş yükü karşısında hızlı karar alamayan ve işlevleri tıkanma noktasında olan yargı organları rahatlamakta bir anlamda tamamlayıcı koruma işlevi görmekte olduğu gösterilebilir (Akıncı, 1999: 143).

1.6.6. Araştırma-İnceleme Yapma Yetkisi

BİO'lar, görevli ve yetkili olduğu sektörlerde düzenleme ve denetim yaparken, sorumlu olduğu sektörle ilgili güvenilir ve kapsamlı bilgilere sahip olmak zorundadır. Çünkü BİO'lara tanınan bu yetki, bu kurumlara gereken durumlarda ister özel şirketler veya kişiler olsun isterse kamu sektörü olsun dosyaları inceleme ve bilgi edinme imkânı vermektedir. Yönetimde saydamlık, açıklık, bireylerin siyasi güçler karşısında korunması gibi ilkeler hukuk devletinin gereklerini ve aynı zamanda BİO'ların araştırma-inceleme yapma yetkisinin nedenlerini oluşturmaktadır. Araştırma-inceleme yapma yetkisinin kapsamı her BİO için farklılık göstermektedir. Kimi BİO'lar yalnızca dosyaları incelerken, kimileri de dosyalara el koyabilmektedir. BİO'ların kuruluş kanunları ile bu yetkinin sınırları belirlenmektedir. Bu yetkinin kanunla verilmiş olması dolayısıyla yönetimin elindeki bilgi ve bilgileri “kamu düzeni” ve “devlet sırrı” gibi

nedenlerle vermekten kaçınamaması bu kurumları daha da güçlendiren bir yetki olmuştur (Akıncı, 1999: 133).

1.6.7. Bireysel Önlemler Alma Yetkisi

BİO'lar faaliyette bulundukları sektörde gereken otoriteyi sağlayabilmek için yukarıda belirtilen yetkilerinden başka gerekli durumlarda, bireysel kararlar ve önlemler alabilmektedir. BİO'lara tanınan bu yetki, bazı Avrupa ülkelerinde daha önemli bulunmaktadır. BİO'lar, pazar ekonomisinin gerekli kıldığı iş ilişkilerinde ve denge arayışlarında hakemlik yaparak, piyasa düzeninin sürekliliğini sağlamakta ve bireysel önlemler almaktadır (Eskin, 2008: 32).

1.7. DÜNYADA BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTE UYGULAMALARI

1980'li yıllarla birlikte dünya ülkelerinde faaliyet alanları genişleyen BİO'ların uygulamaları ülkelere göre farklılık göstermektedir. Her ülkenin içinde bulunduğu ekonomik ve sosyal durum BİO uygulamalarında da farklılığa yol açmıştır. Bu bölümde başlıca dünya ülkelerindeki BİO uygulamalarına yer verilmektedir.

1.7.1. Amerika Birleşik Devletleri

19. yüzyılın sonlarına doğru ABD'de artan sanayi üretimi ve bu duruma bağlı olarak gelişen ticaret; taşımacılık sektöründe yoğunluğu artırmış, taşımacılık sektöründe aksaklıkların yaşanmasına neden olmuştur. ABD'de bu düzenleyici otoritelerin kuruluşundaki amaç, Başkanın yürütme yetkisini aşmasını engellemek ve Başkanın kural dışı yargı denetiminin yerine istikrarlı bir denetim sağlamaktır. Bu otoritelerin ABD'de ortaya çıkışında ekonomik sistemin gerekleri arasında oluşu dışında ABD kültürü ve siyasal sistemi ile ilişkilendirilebilecek bir nedeni de bulunmaktadır. Bu otoritelerin ortaya çıkışında Kongre'nin (yasama), Başkana (yürütme) olan güvensizliği de etkili olmuştur. Kongre, bu düzenleyici otoritelerin üyelerini; sorumlu oldukları sektörlerde tecrübeli kişilerden ve siyasi partilerle ilişkili olmayan kişilerden atamıştır (Sarıtürk, 2009: 98).

ABD'de, "Independent Regulatory Agencies" (Bağımsız Düzenleyici Kuruluş) ya da sadece "Independent Agencies" (Bağımsız Kuruluşlar) olarak tabir edilen

BİO'lar, "Commission" (Komisyon), "Administration" (Yönetim), "Board" (Kurul), "Foundation" (Kuruluş), "Corporation" (Kurum) ve "Authority" (Otorite) gibi isimlendirilmektedir. ABD'de kurulan ilk düzenleyici otorite, 1887 yılında oluşturulan ICC'dir. ICC'nin oluşturuluş amacı, eyaletlerarası her çeşit taşımacılığı düzenlemek olarak belirlenmiştir. BİO'ların ortaya çıkışındaki gelişmelerin temelinde özel sektör tarafından işletilen demir yollarının fiyatlarına ve hizmetlerine karşı kamuoyunda oluşan yoğun tepkiler, 1800'lerin sonuna doğru ortaya çıkmıştır. Zaman içerisinde hem kanunlarla hem de Yüksek Mahkeme'nin kararlarıyla yetkileri genişletilmiştir. Etkinlik sağlayan düzenleyici politikalar karşısı bir anlayış doğrultusunda 1980 yılında çıkarılan kanunla kara ve demir yolu hizmetlerinin fiyatlarını belirleme yetkileri sınırlandırılan ICC, 1994'te eyaletlerarası taşımacılık üzerindeki her çeşit denetim yetkisi kaldırıldıktan sonra 1995 yılında kapatılmıştır. ICC'nin görev ve yetkileri yeni kurulan Ulusal Taşımacılık Güvenlik Kurumu'na (National Transportation Safety Board) verilmiştir (Aydın, 2007: 64).

Serbest piyasa ekonomisi 1929 Dünya Ekonomik Bunalımında bilindiği üzere zarar görmüş, piyasaların işleyişi kendi haline bırakıldığında etkinliği sağlayamadığı düşünülmüş ve müdahaleyi öngören Keynesyen yaklaşım, yaşanan bunalımlı döneme kadar devam ettirilen müdahale karşısı yaklaşımın yerini almıştır. Avrupa ülkeleri tarafından bunalımlı dönemde devletleştirme politikalarına doğru bir yönelim görülmüştür. ABD'de ise bu durumun aksine BİO'lar aracılığıyla piyasaları düzenleme yolu tercih edilmiş, sorumlulukları ve yetkileri ile birlikte kurumların sayıları da arttırılmıştır. 1930 yılında "Federal Enerji Komisyonu" (Federal Energy Commission), 1934 yılında "Federal İletişim Komisyonu" (Federal Communications Commission), 1934 yılında "Menkul Kıymetler ve Borsa Komisyonu" (Stock Exchange Commission), 1935'te "Ulusal Çalışma İlkeleri" (National Working Principles Commission Komisyonu) ve 1938'de de "Sivil Havacılık Kurulu" (Civil Aviation Board) oluşturulmuştur. 1929 Dünya Ekonomik Bunalımı ile ABD'de önemi artan BİO'lar, II. Dünya Savaşı sonrasında kendilerine verilen eski değeri yitirmiş, ancak 1980'li yıllarda başka ülkelerde de kurulması ile birlikte yeniden ön plana çıkmıştır (Emek, 2002: 90-93).

ABD'de akla gelebilecek hemen her konuda düzenleyici kurum bulunmaktadır. Düzenleyici kurumlar konusunda ABD'deki yaklaşımın her şeyden önce pragmatik olduğu, etkin bir şekilde faaliyet göstereceklerine inanılan her alanda düzenleyici kurum kurulabildiği görülmektedir. Görev ve yetkileri genel itibarıyla değerlendirildiğinde,

ABD’de faaliyet gösteren düzenleyici kurumlar ilgili oldukları sektörün yapısı ve işleyişi ile ilgili kural ve düzenlemeler getirebilmekte, bunlara uyulmaması durumunda ilgili taraflara bir dizi yaptırım uygulayabilmektedir. Görevlerini yerine getirirken açık ve şeffaf olunması gereği, ilgili tüm tarafların karar alma sürecine katılmasını kolaylaştırıcı yöntemler geliştirilmiş olması gibi hususlar, gelinen nokta itibarıyla BİO’ların bazı önemli özellikleridir (Aydın, 2007: 65).

Yasama, yürütme ve yargı organları, bu kurumların sahip oldukları bağımsızlık özelliği dolayısıyla herhangi bir etkide bulunamamıştır. Bu kurumlar kanunla belirlenen görev ve yetkileri kapsamındaki sektörler üzerinde düzenleme yapmaktadır. BİO’ların bağımsızlığına gölge edebilecek bir husus Kongre’nin dilediği zaman çıkaracağı bir kanunla kurumların kararlarını yürütülebilir olmaktan uzaklaştıracak olması bir diğeri de kurumların görev ve yetkilerinde yine çıkarılacak bir kanunla Kongre’nin istediği değişiklik yapılabilecek olmasıdır. “Kurumların her türlü kararlarına karşı yargı yoluna da başvurulabilmektedir” (Emek, 2002: 93).

Yargı organı gibi konuları değerlendirebilmeleri, idari hâkim gibi görev yapabilmeleri ve gerekli durumlarda duruşma yapabilmeleri bu kurumların dikkat çeken özelliklerini oluşturmaktadır. “Koydukları kural ve yaptıkları düzenlemelere uyulmadığı takdirde adeta bir mahkeme gibi, soruşturma yapıp ceza verebilmeleri bakımından BİO’ların ABD’de yargı gücü kullanan uzman mahkeme gibi çalıştıkları söylenmektedir” (Emek, 2002: 92).

ABD’de “devletin dördüncü gücü” (Fourth Branch of Government) denilen BİO’ların sayıları oldukça fazladır (Karacan, 2001: 26). ABD’de neredeyse yüz tane BİO’nun olduğu tahmin edilmektedir. ABD’deki BİO’ların kendi aralarındaki ilişkileri, ülkenin kendine has federal yapısını gösteren özellikler taşımaktadır. Tam eşitlik ilkesine uygun olarak bu kurumlar, beş ila on arasında değişen sayıda üyeden oluşan bir kurul yapısına sahip olup, kurul üyelerinin görev süreleri farklı olmakla birlikte; genellikle kurul üyelerinin görev süresi Başkanın görev süresini aşmaktadır (Özay, 2004: 389).

Üyelerinin atanması; Başkanın önerisi, Kongre’nin de onaylamasıyla gerçekleşmektedir. Bu kurulların üyelerinin seçimi, tarafsız olma adına iki büyük partinin temsilcilerinden oluşmakta ve mesleki çevrelerden gelen üyelerin seçiminde de tarafsız olma ilkesine özen gösterilmektedir. Bu tür bir yöntem Türkiye’de de Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK)’nda görülmektedir (Uslu, 2013: 91). Kurul üyelerinin seçimi için siyasi parti gruplarının üye sayısı oranında belirlenecek üye sayısının ikişer katı aday gösterilmekte ve Üst Kurul üyeleri bu adaylar arasından her siyasi parti

grubuna düşen üye sayısı temel alınmak suretiyle Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'na seçilmektedir. Ancak, siyasi parti gruplarının, Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM)'nde gerçekleştirilecek seçimlerde kime oy vereceğine ilişkin fikir alış verişi yapılamamakta ve karar alınamamaktadır (Tutal, 2014: 35).

ABD'de "Federal İletişim Komisyonu" (FCC-Federal Communications Commissions) uydu, kablo, radyo ve televizyon gibi iletişim sektöründe 1934 yılında kurulmuş BİO'dur. FCC, beş üyeden oluşmaktadır. Kurul üyeleri, ABD Başkanı tarafından atanmakta ve Kongre tarafından onaylanmaktadır. Üyelerinden biri kurulun Başkanı olarak seçilmektedir. Üyeler Komisyonun sorumlu olduğu sektör ile ilgili konularda kendi aralarında ticari ilişkide bulunamamaktadır. FCC'de 7 tane operasyon bürosu, 7 tane de ofis bulunmaktadır. FCC'nin yetki alanı; ABD yönetimindeki bölgeler ile Kolombiya ve elli eyaletten oluşmaktadır (FCC, 2017).

ABD'de diğer bir BİO ise Amerikan Merkez Bankası (FED-Board of Governors of the Federal Reserve System) olup, 1913 yılında kurulmuştur. FED, bankacılık ve finansal konularda uzmanlaşmış, bir kurum olarak oluşturulmuştur. Federal hazine sisteminin en tepesinde FED, yer almakta ve ABD finans sektörünü yönetmektedir. FED Başkanı, ABD Başkanınca seçilmekte ve Kongre'nin onayına sunulmaktadır. FED yedi üyeden oluşmaktadır. Başkan Yardımcısı, Kurul Başkanı ile aynı usulle atanmaktadır. Üyelerin görev süresi, on dört yıl olarak belirlenmiştir. Üyeler, görevlerinden alınamamaktadır. FED, bağımsız olarak çalışmaktadır. Üyelerinin görev süresinin bitiminde yeniden seçilememeleri ve görev sürelerinin uzunluğu; kurulun siyasi güçlerin baskısı altında kalmadan çalışmasını mümkün kılmaktadır. Kurul, ne Kongreye ne de ABD Başkanına karşı sorumlu tutulmamış ve üzerinde hiçbir devlet denetim organının etkisi bulunmamaktadır (Uslu, 2013: 92).

Sonuç olarak ABD idari yapılanmasında BİO'lar, her ne kadar anayasal dayanakları olmasa da önemli roller üstlenen kurumlar olmuştur. Yasama, yürütme ve yargı erkleri yanında "devletin dördüncü gücü" olarak nitelendirilmektedir. "BİO'lar bu ülkedeki meşruiyetlerini büyük oranda görevlerini yerine getirirken şeffaf olmaya önem vermelerine, koordinasyon ve katılımcılık anlayışı içerisinde karar verme süreçlerine ilgili bütün tarafları dâhil etmelerine borçludur" (Emek, 2002: 94).

1.7.2. İngiltere

İngiltere, alt yapı sektörleri üzerindeki özelleştirme uygulamaları ile en önde gelen ülke olmasından dolayı 1980’li yıllara damgasını vurmuş ve BİO’ların kuruluşunda öncü girişimler de bulunmuştur. BİO’ların anavatanı olarak görülen ABD ile benzer hukuki ve idari yapılanmaya sahip olması, ABD’deki bu kurum deneyimlerinin kendi idari yapısına kolaylıkla uyumunu sağlamıştır. Bugün İngiltere’de birçok sektörde etkinlik gösteren BİO bulunmaktadır.

BİO’ların anavatanı ABD olsa da yaygınlık kazanmasını sağlayan ülke, İngiltere olarak kabul edilmektedir. Bu otoritelerin ABD’de uzun bir tarihi olmasına ve bu tarih içerisinde kendilerine has bazı özellikler kazanmalarına rağmen İngiltere’deki BİO’ların model alınmasının nedeni olarak bu ülkedeki BİO’ların 1980’li yıllarda başlayan neoliberal politikaların ürünü olması gösterilmektedir. BİO’ların Avrupa ülkelerindeki ilk örnekleri Almanya’da ortaya çıkmış olmasına rağmen devletin sosyal ve ekonomik işlevlerini sınırlandırması ve ekonomisini siyasi etkiden uzaklaştırmasından dolayı Avrupa’da “düzenleyici devlet” oluşumunun ana yurdu olarak İngiltere kabul edilmektedir (Bayramoğlu, 2005: 254).

Doğalgaz, su, telekomünikasyon ve elektrik gibi alt yapı sektörlerinde kurulan BİO’lar, İngiltere’de 1980-1990’lı yıllar arasında devletin ekonomik ve kamusal hayatın hassas alanlarında mal üretimi yapmasını ve hizmet sunmasını sonlandırmayı amaçlayan özelleştirme uygulamaları sonrasında ortaya çıkmıştır. Alt yapı hizmetlerinde daha önce faaliyetleri yürüten kamu tekelliliğinin özel sektöre bırakılmasından sonra İngiliz Hükümeti, özel sektör üzerinde düzenlenme yapılması gerektiğinden hareketle alt yapı sektörleri için ayrı birer BİO oluşturmuştur (Aydın, 2007: 67).

İngiltere’de bu süreç, 1984 yılında “İngiliz Telekom”un (British Telecom) özelleştirilmesi ve endüstri düzenleyicisi göreviyle “Telekomünikasyon Ofisi” (OFTEL-Office of Telecommunication) kurulmasıyla başlamıştır (Kızılcık, 2002: 50). Her alt yapı sektörü için ayrı birer BİO’ya ihtiyaç olup olmadığı, özellikle teknolojik imkânların birbiri ile ilişkili kıldığı su ve telekomünikasyon, doğalgaz ve elektrik vb. sektörlerin tek bir kurum olarak düzenlenmesi gündeme taşınmıştır.

İngiltere Hükümeti'nin 2000'de yürüttüğü derin bir araştırmanın ardından doğalgaz ve elektrik sektörünü düzenleyen BİO'lar birleştirilerek; iki sektörü de düzenlemek amaçlı oluşturulan bir BİO'ya bağlanmıştır. Telekomünikasyon ve su sektörlerini düzenlemek üzere oluşturulan BİO'ların yapıları ve işlevleri ise değiştirilmemiştir (Aydın, 2007: 67). İngiltere de faaliyet göstermekte olan BİO'lar, "The Water Services Regulation Authority"; su sektöründen, "The Office of Gas and Electricity Markets"; doğalgaz ve elektrik sektöründen, "The Office of Communications" (OFCOM); iletişim ve yayıncılık alanından ve "The Financial Services Authority" (FSA); mali alandan sorumlu tutulmuştur (Aydın, 2007: 67-68).

FSA, 2000 yılında kurulmuş olup bu kuruma hükümet hiçbir maddi kaynak sağlamamakta; düzenlediği sektör tarafından finanse edilmektedir. FSA, parlamentoya karşı sorumluluk taşımamaktadır. FSA'nın idare organı, tamamı Hazine Bakanlığı tarafından atanan 15 üyeden oluşan bir kuruldur. Kurulun, Başkan ile birlikte üç üyesi tam zamanlı görev yapmaktadır. On bir üyesi ise ayrı bir komite olarak FSA'nın yürüttüğü işlemlerde verimlilik ilkesine uymasını ve mali denetim mekanizmalarına uygun bir şekilde işlemlerini sağlamak ve denetlemekle yetkilendirilmiştir (FSA, 2017).

Ülkedeki BİO'ların genel bütçe dışında kendilerine özgü bütçeleri bulunmaktadır. Ayrıca ilgili oldukları kanunlar ile kendilerine tanınan yetkileri kullanırken ve görevleri yaparken de özerk olarak yapılandırılmıştır. Görevlerinde serbestinin yanında personelini ve mali kaynaklarını kendilerinin yönetmeleri dolayısıyla da özerklik göstermektedir (Akıncı, 1999: 127). İngiltere'deki otoriteler Türkiye'dekine benzer şekilde öneride bulunma, denetim ve düzenleme yapma, lisans verme gibi hizmetler yapmaktadır. Ayrıca bilgi amaçlı olarak ülkedeki BİO'lar parlamento ve hükümete düzenli bir şekilde rapor sunmaktadır. "İngiliz BİO'ları parlamentonun genel gözetimi altında, Ulusal Denetleme Kurulu ve Sayıştay denetimi ile idari ve mali konularda hesap verme sorumluluğunu yerine getirmektedir" (Kaya, 2004: 74).

1.7.3.Fransa

1941 yılında kurulan, "Bankalar Denetim Komisyonu" (Commission D'audit Bancaire) Fransa'daki BİO'lara dair ilk örnek olup, 1984 yılında kaldırılmıştır (Şanlısoy ve Özcan, 2006: 102). Fransa'da da BİO'lar, 1970'li yıllardan itibaren idari sistem

içerisinde yaygınlık kazanmaya başlamıştır. Esasen Fransız hukuk geleneğinde BİO'lar yer almazken; başka ülkelerdeki örneklerden etkilenecek idari sisteme dâhil edilmiş ve Fransa bu kurumlara kendi idari sistemi içerisinde özgünlük kazandırmıştır (Morange, 1998: 18). Merkezi bir yönetim sistemine sahip olan ülkede ilerleyen dönemlerde teknik aksaklıkların artması ile birlikte; uygulanmakta olan usul ve esasların yetersizliği, aksaklıkların giderilmesi için uzmanlık gerektiren düzenlemeler yapacak kurumlara ihtiyaç duyulmuş ve BİO'lar, bu yetersizliği giderme yöntemi olarak ortaya çıkmıştır. Ülkedeki katı hiyerarşi bu kurumların kuruluşunda önemli sorunlar oluşturmuştur. Ancak ülkedeki kurum ve kuruluşlardan farklı yapısal nitelikte ve özellikte olan kurumlar, idari sistem içine entegre edilmiştir. Ülkede sürdürülen görev ve yetkilerin dağıtılması (decentralisation) çabaları BİO'ların Fransız idari sistemine entegre edilmesini kolaylaştıran bir etmen olsa da bu sisteme yabancı oldukları için yine de bu sürecin işlemesi beraberinde sorunlar getirmiştir (Şener, 2012: 50).

Fransız idari sistemi, merkeziyetçi bir anlayışla yapılanmıştır. Ancak bu sistem, ülkenin özellikle AB üyeliği süreciyle birlikte değişmeye başlamıştır. Fransa'nın merkezi yönetim anlayışının yerini reformist değişimler almıştır. Fransa, AB üyeliği doğrultusunda belirtilen sektörlerde rekabet ortamının oluşmasına dair düzenlemeler yapmıştır (Al, 2002: 209). Ülkenin sahip olduğu merkeziyetçi anlayışın da etkisiyle BİO'lar, Fransız hukuk geleneğinde yer bulamamıştır. Bu kurumların sayısına dair doktrinde bir fikir birliği mevcut değildir. Fransa'da BİO olarak nitelenen "Mediateur"ün karar organı da tek kişidir (Thery, 1998: 42). Ülkedeki BİO'lar, güçlü siyasi etkiler nedeniyle değil; teknik ve yargısal nedenlerden dolayı ortaya çıkmıştır. Bu kurumlar tüzel kişiliğe sahip olmadıkları gibi Bakana veya Başbakan'a bağlı olarak faaliyetlerini yürütmektedir. Bütün bunların yanı sıra denetim, danışma ve düzenleme gibi yetkilere sahip olup; bu kurumlar uzlaştırıcı bir hakem görevi de yapmaktadır (Emek, 2002: 115).

Ülkede oluşturulan BİO'lara tüzel kişilik verilmemesi dikkat çeken bir özelliği oluşturmaktadır. Tüzel kişilik verilmemesi, bağımsızlık bakımından soru işareti olarak görülse de BİO'lar, kuruluş kanunlarında yer alan ilkeler kapsamında organik bağımsızlığa sahip olarak oluşturulmuştur. "BİO'ların üyelerinin yargı organları, Millet Meclisi Başkanı veya Cumhurbaşkanı tarafından atanması ve üyelere görev süresi dolmadan görevden alınamama" gibi güvenceler verilmesi organik bağımsızlığın bir

göstergesini oluşturmaktadır (Yılmaz, 2005: 39). Ayrıca ülkedeki kurumlar üzerinde herhangi bir hiyerarşik denetim makamı olmadığı gibi kurumlar idari vesayete de tabi tutulmamıştır.

Organik bağımsızlık kadar fonksiyonel bağımsızlık da önemli görülmemektedir. Bu kurumlardaki fonksiyonel bağımsızlığın sınırlı olduğunun ilk işareti olarak bütçe harcama serbestisi karşımıza çıkmaktadır. “Fransa’da kurumlar bütçelerini kendileri hazırlayamazlar, bütçelerini Türkiye’deki Sayıştay benzeri yapı hazırlamaktadır” (Köse, 2007: 124). BİO’ların bütçeleri, düzenlemek ve denetlemekle yetkili ve görevli olduğu alan ile ilgili olarak merkezi idareye bağlı ve Sayıştay denetimine de tabidir. Organik bağımsızlık sağlanmış olsa da fonksiyonel bağımsızlığın tam anlamıyla sağlanıp sağlanmadığı soru işareti oluşturmaktadır. Bu durum kurumların her ne kadar bağımsız olmadığına işaret etmese de onların bağımsızlıklarına gölge eden bir unsur olarak görülebilmektedir. Ülkedeki BİO’lar üzerinde çeşitli denetim mekanizmaları kullanılmakta; kısmen parlamento denetimi de bulunmaktadır. Kurumlar, aynı zamanda hükümete ve parlamentoya bilgi amaçlı rapor sunmaktadır (Kaya, 2004: 74). Fransa’daki BİO’lar, kendilerine kanunlarla verilmiş olan görevleri yapabilmek için güçlü kamusal yetkilerle donatılmıştır. BİO’ların görev ve yetkileri başka ülkelerle benzer şekilde sorumlu oldukları sektör ile ilgili düzenleme yapma, danışmanlık yapma, araştırma ve soruşturma yapma ve yaptırım uygulama olarak sayılabilir.

Fransa’da “Borsa İşlemleri Komisyonu” (Commission Boursiere), “Görsel-İşitsel Yüksek Kurul” (Haut-Parleur Audiovisuel), “Bilişim ve Enformatik Ulusal Komisyonu” (Commission Nationale de l’informatique), “Elektrik Düzenleme Komitesi” (Comite de Reglementation de l’electricite), “İdari Belgelere Ulaşma Komisyonu” (Commission Pour l’obtention de Documents Administratifs) ve “Rekabet Konseyi” (Conseil de la Concurrence) önemli BİO’lar olarak görülmektedir (Al, 2002: 209). Yedi sektörde BİO bulunmaktadır. Üyelerin görev süresi çoğunlukla altı yıl olarak belirlenmiştir. Üyelerin görev süresi kurumdan kuruma farklılık göstermektedir. Elektrik Düzenleme Komitesi Başkanı görevi ile uyumlu olmayan davranışlarda bulunması halinde görevinden alınabilirken, Rekabet Konseyi’nin Başkanı görevden alınamamakta ve tekrar atanamamaktadır (Emek, 2002: 119).

Telekomünikasyon alanında daha önce kamu tekeli altında olan Fransız Telekom'un kısmen özelleştirilmesinin ardından bu alanda rekabeti artırıcı düzenlemeler yapma konusunda hızlı hareket edilmeye başlanmış ise de elektrik alanında Fransız Elektrik Şirketi (EDF-Compagnie D'electricite Française) kamu şirketi olarak çalışmayı sürdürmesi bu alandaki liberal politikaların tam olarak gerçekleşmemesine neden olmuştur. Bu iki alanda da BİO'lar oluşturulmuş ve liberal politikalar sonrasında bu alanlarda etkinlik sağlayan özel sektör ile birlikte kamu sektörünün faaliyetlerini düzenlemek üzere bu otoriteler yükümlü kılınmıştır (Aydın, 2007: 69).

Fransa'da BİO'lar, hükümete ve parlamentoya karşı bir tek bilgi vermek amaçlı yıllık rapor takdim ederek hesap vermektedir. Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan bütçelerinin mali denetimlerini yapma görevi genellikle Türkiye'deki Sayıştay benzeri birime verilmektedir. Bu kurumlar genel bütçe içerisinde olup; bütçe yapısı olarak özel bütçeleri bulunmamaktadır (Emek, 2002: 119). "BİO'ların kararlarını idari mahkemeler dışında hiçbir kuruluşun veto etme yetkisi bulunmamaktadır" (Kaya, 2004: 80). Kurumların almış olduğu kararlara ilişkin açılacak karşı davalar idari yargı mahkemelerine başvurularak yürütülmektedir. Dava sonucunda kurumların kusur ve ihmalleri söz konusu ise tüzel kişilik verilmemiş olması nedeniyle sorumlulukları devlet tarafından üstlenilmektedir.

1.7.4. İtalya

Neoliberal politikalar, kamu tekelinin kırılmasını; sağlayacak kanunlar çıkarılmasını mevcut kanunların düzenlenmesini, değiştirilmesini ve esnetilmesini gerektirmiştir. Örneğin; İtalya'da özel sektörün ve özellikle İtalyan medya devi Berlusconi'nin 1970'li yıllarda başlayan ve 1990'lı yıllara kadar devam eden dönemde ülkedeki siyasi grupların güçsüzlüğünü ve yasal boşluğu değerlendirerek, arkalarına hukuk kurumlarının da içinde olduğu güçlü bir desteği alarak yürüttükleri deregülasyon hareketi, 1990'larda ortama anayasal dayanak oluşturan bir regülasyonla sonuçlanmış ve ortaya çıkan bu durumu düzenlemek üzere kurumsal yapılanma yoluna gidilmiştir (Pekman 1997: 75).

"Autorita Amminisatrative Indipendite" (AAI) olarak adlandırılan İtalyan BİO'ları altyapı dışındaki alanlarda 1980'lerin başlarından itibaren oluşmaya

başlamıştır. 1981 yılında “Sigorta Enstitüsü” (ISVAP-Istituto Assicurativo) ve 1974 yılında kurulup; 1985 yılında bağımsız kurul statüsü kazanan “Ulusal Borsa Komisyonu” (CONSOB-Commissione Nazionale di Borsa) İtalya’da kurulmuştur. İtalya’da BİO uygulamaları, 1990’ların başından itibaren altyapı alanlarına taşınmıştır. 1995 yılında enerji piyasasını düzenlemek adına “Elektrik ve Gaz Düzenleyici Otoritesi” (Autorità di Regolamentazione Dell’elettricità e del Gas) ve rekabet yasalarının uygulanmasını sağlamak üzere 1990 yılında “Rekabet Otoritesi” (AGCM-Autorità della Concorrenza) ve telekomünikasyon sektörünün düzenlenmesi ve denetlenmesi için 1997 yılında “Düzenleyici İletişim Otoritesi” (AGCOM-Autorità per le Garanzienelle Comunicazioni) kurulmuştur (Uygur, 2007: 52-54).

AGCOM, 31 Temmuz 1997 tarihli ve 249 sayılı Kanunla İtalya’da BİO olarak kurulmuştur. AGCOM, Meclis ve Senato tarafından seçilen ve Cumhurbaşkanı’nın kararıyla atanan yedi üyeden oluşmaktadır. AGCOM, özel ve kamusal yayın kuruluşlarını denetlemek, yayın ilkeleri hazırlamak, frekanslar ve iletişim politikaları konularında Hükümete ve İletişim Bakanlığı’na önerilerde bulunmak, yayınları ayarlamak, yayıncılıkla ilgili yönetmelik çıkarmak, lisans vermek şikâyetleri değerlendirmek gibi görevleri yerine getirmektedir. Yayın kuruluşlarına lisansı geçici olarak geri alma, para cezası, uyarı gibi yaptırımlar uygulamaktadır (<https://www.agcom.it>, E. T.: 11.10.2017).

1.7.5. Avrupa Birliği

Uluslararası kuruluşların BİO’ların oluşturulması konusunda ısrarcı olduklarından, hatta bazen baskı uyguladıklarından daha önce de bahsedilmiştir. Düzenleyici kurum yapısı, kapitalist ekonominin yaşadığı bunalım sonucu ortaya çıkmıştır. Küreselleşmenin etkisi ile ABD ve İngiltere’den sonra AB üyesi ülkelerde de BİO’lar ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu ülkelerde BİO oluşturulmasının bir nedeni de ABD ve İngiltere’de oluşturulmuş olan kurumların, piyasa açısından ortaya çıkardığı sonuçlarının olumlu olarak değerlendirilmesidir. “AB ülkelerindeki düzenleyici kurum örneklerine bakıldığında, bu ülkelerin kamu yönetimi gelenekleri ile hukuk sistemlerinin ABD ve İngiltere’den farklı olmasının izdüşümü kolayca fark edilmektedir” (Emek ve Acar, 2004: 2).

Küreselleşme olgusunun tüm dünyayı 1970’li yılların sonlarından itibaren etki altına alması ile AB üyesi ülkeler arasında da etkin ve hızlı bir bütünleşme süreci yaşanmıştır. Yaşanan bu süreç ile birlikte AB ülkelerinde BİO’lar oluşturulmaya başlanmıştır. AB’de BİO’lar tam olarak, müdahaleyi öngören devlet anlayışından uzaklaşıp düzenleyici devlet anlayışına geçiş döneminde oluşturulmuştur. “Çok aktörlü yönetim anlayışının bir sonucu olarak AB üyesi ülkelerdeki BİO’lar” gösterilmektedir (Kaya, 2004: 76).

AB üyesi ülkelerde oluşturulmuş olan BİO’lar, bağımsız kamu kurumları olarak oluşturulmuştur. Farklı dönemlerde farklı ihtiyaçları karşılamak adına oluşturuldukları için BİO’ların özellikleri arasında önemli farklılıklar görülmektedir. BİO’lar Avrupa Konseyi’nin çıkardığı mevzuatla, kamu tüzel kişiliğine sahip ve bağımsız olarak kurulmuştur. Başka ülkelere benzer bir şekilde daha çok teknik uzmanlık gerektiren ve stratejik önem arz eden alanlarda oluşturulmuştur. Üye ülkelerde kuruluş gerekçeleri ile kuruldukları alanlar arasında benzerlikler bulunmaktadır.

BİO’lar ağır ve büyük bürokratik yapıdan kurtularak, idari yapının eylem ve kararlarında daha etkin ve hızlı bir şekilde hareket etmesini sağlamak için oluşturulmuştur. Merkezi bürokratik yapı; AB’nin yapısı gereği üye ülkelerin yönetime katılımı konusunda sorunlar oluşturabilmektedir. Oluşturulan BİO’lar ile hem bu bürokratik yapının kırılması hem de AB üyelerinin ihtiyaçlarının karşılanması amaçlanmıştır. Kendi idari yapısı içerisinde oluşturduğu bu kurumları AB’ye aday ülkelere de şart koşmaktadır. BİO’lar AB-Türkiye ilişkilerinde sıkça gündeme getirilmiş ve AB tarafından ısrar edilen bazen de baskı yapılan bir konu olmuştur.

AB düzeyinde ilki 1975 yılında kurulmuş olan ve son olarak da Ekim 2002’de kurulan “Avrupa Gıda Güvenliği Otoritesi” (European Food Safety Authority) olmak üzere 13 tane faaliyet gösteren BİO bulunmaktadır. Avrupa’da bu düzenleyici otoritelerin kuruluş amacı, bütün iş ve işlemlerin AB Komisyonu tarafından gerçekleştirildiği merkezi bürokratik yapının neden olduğu zorlukları aşmayı sağlamak ve AB yönetim sisteminde daha özerk ve daha esnek yapılar oluşturmak şeklinde özetlenebilir. Bu şekilde üye devletlerin yönetime daha fazla katılımını sağlamak hedeflenmiştir (Şanlısoy ve Özcan, 2006: 102).

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN ORTAYA ÇIKIŞI, GELİŞİMİ VE ÖRNEKLERİ

Günümüzde oldukça yaygın bir şekilde faaliyet gösteren BİO'ların Türkiye'de ortaya çıkışı 1980'li yıllara dayanmaktadır. Ülkenin içinde bulunduğu durum ve koşullar liberal ekonomiye geçiş süreci, uluslararası kuruluşların etkileri vb. nedenlerle birlikte BİO'lar, Türkiye'de faaliyet göstermeye başlamıştır. Çalışmanın bu bölümünde BİO'ların Türkiye'de ortaya çıkışı, gelişimi ve örneklerine yer verilmektedir.

2.1. TÜRKİYE'DE BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN ORTAYA ÇIKIŞ SÜRECİ

1980 yılındaki 24 Ocak Kararları Türkiye'de yaşanan dönüşümün başlangıcını oluşturmaktadır. Türkiye'de var olan anlayış, 24 Ocak 1980 Kararları ile birlikte terk edilmiş, yeni bir yapılanma için politikalar oluşturulmaya başlanmıştır. Ekonomik kalkınma için bu Kararlara kadar uygulanan politikalardan farklı politikalar oluşturulmuştur. Bu politikaların ana belirleyicisini; liberalleşme, ihracata dayalı büyüme ve uluslararası ticarete bütünleşme oluşturmaktadır (Sezen, 2001-2002: 7). Serbest piyasa ekonomisinin güçlendirilmesi adına müdahaleyi öngören devlet anlayışından uzaklaşılması, rekabet ortamının oluşmasını engelleyici ve bozucu uygulamaların ortadan kaldırılması ile ekonominin uluslararası piyasalarla bütünleşmesi amaçlanmıştır (Aktel, 2000: 208). 24 Ocak 1980 Kararları ile oluşturulan bu program; uluslararası piyasalar ile bütünleşmeyi sağlamak için çalışan ithalatı ve ihracatı arttırma yönünde çaba gösteren bir dışa açılma stratejisini oluşturmaktadır. Serbest piyasa ekonomisi oluşturma doğrultusunda bu Kararlar ile birlikte; kamu sektörünün hizmet sunma ve mal üretim alanları özel sektöre aşamalı bir şekilde kaydırılarak daraltılmıştır (Ekiz, 2010: 36).

1983'teki seçimlerde tek başına iktidar olan Anavatan Partisi Hükümeti, 24 Ocak 1980 Kararlarına uygun olarak Turgut Özal önderliğinde hedefler belirlemiş ve belirlediği hedeflere ulaşmak için enflasyonu aşağıya çekmek, piyasalar üzerindeki devlet müdahalesini en alt düzeye indirmek, ödemeler bilançosunda dengeyi sağlamak

ve serbest piyasa ekonomisini oluşturmak yönünde politikalar geliştirmiştir. 24 Ocak 1980 Kararları ile oluşturulmaya başlanan, “daha az devlet, daha çok piyasa” ilkesine dayanan ve giderek derinleşen liberalleşme politikalarının, devlet yapılanmasındaki en önemli sonucunu BİO’lar oluşturmaktadır (Sezen, 2003: 118).

Tüm dünyayı etkileyen akımlar, 1970’li yıllardan itibaren gecikmeli olarak da olsa Türkiye’yi de etkilemeye başlamış ve 1980’ler itibariyle yaygınlaşan yeni anlayış kapsamında politikalar oluşturulmuştur. Sermayenin serbest dolaşımı, 1989 yılı itibariyle de büyük ölçüde gerçekleştirilmiştir. Bu politikalar doğrultusunda 1990’lı yıllar ve sonrasında birçok Kamu İktisadi Teşebbüsü (KİT) özelleştirilmiştir. 1990 ve 2000 arası yıllarda kamu yönetimindeki değişimin belirgin özelliğini “kamusal olandan özel olana kaçış” oluşturmaktadır. Yeni liberal politikaların uygulanması sonucunda yeni kurumsal yapılar oluşturulmaya başlanmıştır. Ağır, katı ve büyük bürokratik kurumlar aracılığıyla işlemlerini gerçekleştiren devleti müdahaleyi öngören anlayıştan uzaklaştırıp; yeni düzenleyici role büründürmek de doğal olarak zorluklar yaşanmıştır (Sezen, 2003: 13).

Devletin iktisadi ve toplumsal hayata doğrudan müdahalesi sınırlandırılarak, düzenleyici rolünün ön plana çıkmasıyla Türk kamu yönetiminde yeni yapılanmalar da ortaya çıkmaya başlamış, liberal dönemde var olan örgütlenmedeki “kurumlara dayalı yönetim” anlayışı yerini giderek “kurullara dayalı yönetim” anlayışına bırakmıştır. (Sezen, 2003: 13-15). Böylelikle Türkiye’de BİO’ların temeli atılmıştır.

1990’larda liberal politikaların hâkim olması ile birlikte uluslararası kuruluşların yoğun baskısı altında yeni düzen ve kurumsal yapı oluşturulmaya çalışılmıştır. Bu yeni düzene uyum sağlamak için oluşturulacak olan kurumsal çerçevenin bir ayağını da BİO’lar oluşturmaktadır. Sezen’e göre BİO’lar, Türkiye’de üretken devlet anlayışından düzenleyici devlet anlayışına geçişin kurumsal yapılanmalarıdır (Sezen, 2003: 17). Türkiye’de 1999’a kadar deregölasyon çerçevesinde oluşturulan politikalar ön planda tutulmuşken, sonraki yıllarda yeniden düzenlemeler yapılmıştır. Piyasaların etkinliğini sağlamak için gözetim ve denetim işlevlerini yürütmek adına daha güçlü bir kamu sektörüne ihtiyaç duyulmuş ve devlet, ekonomik hayata yönelik yeniden kısmi roller üstlenmiştir. Bu yeni kamusal düzeni sağlamak için yeni kurumsal yapılanmalara gerek duyulmuş ve bunlar da BİO’lar olarak ortaya çıkmıştır. Bu kurumsal yapılanma, Türkiye’de çok aktörlü yönetim modelinin artan biçimde uygulandığını göstermektedir. Bu durumda “Türkiye’de BİO’ların oluşumuna bakıldığında bu kurumların belirli ilkeler ve doktrinler çerçevesinde değil; konjonktürel gelişmeler sürecinde ortaya çıktığı da görölmektedir” (Sobacı, 2006:162).

Türkiye’de BİO’ların oluşum süreci üç döneme ayrılmaktadır. Bu dönemler ortaya çıkış, gelişme ve yaygınlaşma dönemi olup; bu dönemler kapsamında BİO’lar, birinci kuşak kurumlar, ikinci kuşak kurumlar ve üçüncü kuşak kurumlar olarak sınıflandırılmaktadır. Birinci kuşak kurumlar; ortaya çıkış döneminde, ikinci kuşak kurumlar; gelişme döneminde ve üçüncü kuşak kurumlar da yaygınlaşma döneminde ortaya çıkmıştır (Sezen, 2003: 109-110).

1980’lerde yaygınlaşmaya başlayan liberalleşme politikalarının idari yapılanmada meydana getirdiği en önemli yenilik BİO’lar olmuştur. 1981 yılında SPK’nin oluşturulması ile Türk Kamu Yönetimi’nde BİO’lar ilk kez ortaya çıkmıştır. “Öğretide kabul gören anlayışa göre özellikle kamusal yaşamın duyarlı sektörlerinde denetim ve düzenleme göreviyle yetkilendirilmiş özerk ve bağımsız statülü, eylem ve işlemleri yargısal denetime açık, organik bir yasa ile kurulmuş” BİO’lar artık Türkiye’nin de kamu yönetimine girmiştir (Akıncı, 1999: 136). “SPK ile Türkiye, BİO kavramı ile tanışmıştır” (Kahraman, 2005: 117). SPK, Türkiye’de yaşanan banka ve banker krizlerinin oluşturduğu zemin üzerine kurularak, liberal iktisadi politikaların gerek duyduğu kamusal örgütlenmeyi gerçekleştirmiştir (Eren, 2004: 20). SPK’nin oluşumu, Türkiye’deki birinci kuşak BİO olarak nitelendirilmektedir. Bu Kurul, 1982 yılı itibariyle faaliyete geçmiş olup, ilk olmanın yanında on yılı aşkın bir süre boyunca tek olma niteliğine de sahip olmuştur.

BİO’ların ikinci kuşağının oluşturulması ise 1990’lı yılların ilk yarısında başlamıştır. Bu dönemde oluşturulan BİO’lar, RTÜK ile Rekabet Kurumu (RK) olmuştur. RTÜK, yayın tekelciliğinin hukuken kırılmasının ardından radyo ve televizyon yayıncılığındaki deregülasyon hareketlerinin de bir sonucu olarak radyo ve televizyon yayıncılığını denetlemek ve düzenlemekle görevlendirilmiştir. Özetle, radyo ve televizyon yayıncılığında sorumlu olan bu Kurul, “yeni liberal anlayışın bir ürünü” (Sezen, 2003: 121) olarak ortaya çıkmıştır. RK ise piyasa düzenindeki rekabet ortamını oluşturmak, korumak, düzenlemek ve denetlemekle görevlendirilmiş, rekabeti kısıtlayıcı ve bozucu uygulamaları engellemek üzere kurulmuştur.

BİO’ların üçüncü kuşağı olarak da adlandırılan kurumların yaygınlaşma dönemi ise 1999 yılı ve sonrasını kapsamaktadır. Yaygınlaşma döneminde 2001 yılında yaşanan ekonomik krizin ardından uygulamaya konan “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı” ile birlikte Türkiye’ye gelen Kemal Derviş, “on beş günde on beş yasa” olarak nitelenen

faaliyetler doğrultusunda BİO'ların kurulmasında etkin rol oynamıştır (Bayramoğlu, 2005: 293). Bu faaliyetler doğrultusunda 1999 yılında Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK), 2000 yılında Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (BTK), 2001 yılında Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK), 2002 yılında da TAPDK ile Kamu İhale Kurumu (KİK) kurulmuştur. Bu beş kurum da üçüncü kuşağı oluşturmaktadır. 2000'li yılların başlarından itibaren sayılarında artış yaşanan BİO'lar, 2002 yılı sonrasında durgun bir döneme girmiştir. Ancak 26/09/2011 tarihli ve 660 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu (KGM) ve son olarak 2016 yılında Kişisel Verileri Koruma Kurumu (KVKK) kurulmuştur.

Türkiye'deki BİO'ları incelediğimizde açıkça görüldüğü gibi birinci ve ikinci kuşak olarak değerlendirilen kurumlar, ortaya çıkış ve gelişme döneminde kurulmuş olup, genel düzenleyici nitelikte iken; 1999 yılı ve sonrasında yaygınlaşma döneminde kurulan üçüncü kuşak kurumlar piyasalara ilişkin olarak oluşturulmuştur. BİO'lar, sayılarında giderek yaşanan artışın yanı sıra kamuoyunda daha çok yankı bulan ve yazılı, işitsel ve görsel basında daha çok tartışılır hale gelmiştir (Sezen, 2003: 131).

2.2. TÜRKİYE'DEKİ BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTE TÜRLERİ

Türkiye'deki BİO'lara ilişkin çeşitli sınıflandırmalar yapılmaktadır. BİO'lar; karar organlarının şekline, yapılan düzenleme (regülasyon) özelliğine ve faaliyet alanlarının niteliğine göre çeşitli kategorilere ayrılabilir.

2.2.1. Karar Organlarına Göre

Karar organlarının şekline göre BİO'lar, “Kurul” ve “Kurum” şeklinde iki grupta toplanmıştır. Türkiye'deki BİO'larda Kurul; asli karar organı olarak, Kurum ise Kurula yardımcı olmak ve Kurul kararlarını gerçekleştirmek üzere Kurul Başkanı ile yardımcı personel şeklinde yapılanmıştır. Karar organı Kurul şeklinde oluşturulanlar, RTÜK ve SPK'dir. Kurum şeklinde oluşturulanlar ise RK, TAPDK, BDDK, EPDK, KGK, BTK, KİK ve KVKK'dir (Ulusoy, 1999: 11).

BİO'ların karar organlarının Kurul şeklinde oluşmasının, kararların müzakere ve istişare halinde alınmasına faydası olmuştur. Ayrıca Kurul şeklinde yapılandırılması

BİÖ'lar için şart değildir; ancak bu kurumsal yapılanma bu kurumlara özgün özelliktedir.

2.2.2. Yapılan Düzenleme (Regülasyon) Özelliğine Göre

Yapılan regülasyonun özelliğine göre BİÖ'lar, geniş anlamda regülasyon yapanlar ve spesifik bir sektörde regülasyon (sektörel regülasyon otoriteleri) yapanlar olarak iki grupta toplanabilir. RK ve KİK kendi görev ve yetki alanı kapsamındaki konularda her çeşit 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 girmektedir (Ulusoy, 1999: 12-13).

2.2.3. Faaliyet Alanına Göre

Ulusoy, (1999: 13) BİÖ'ları faaliyet alanlarına göre temel hak ve özgürlükler alanında ve ekonomik alanlarda faaliyet gösterenler olmak üzere iki grupta toplamıştır. RTÜK, Türkiye'de temel hak ve özgürlükler alanında faaliyet gösteren BİÖ'lardan ilk akla gelenidir. RK, BDDK ve EPDK ekonomik alanda faaliyet gösteren BİÖ'lara örnek olarak gösterilmektedir. Tan (2002: 14) ise BİÖ'ları faaliyet alanlarına göre piyasa ekonomisinin düzenlenmesine yönelik olanlar (Örneğin; SPK), temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınmasını amaçlayanlar (Örneğin, RTÜK) ve idarenin keyfiliğine karşı savunma amacına yönelik olanlar şeklinde üç grupta toplamıştır.

Thatcher (2002: 126) ise BİÖ'ları faaliyet alanına göre iki gruba ayırmıştır. Birinci gruptakiler; piyasaların işleyişine yönelik düzenlemeler yapmaktadır. Kamu hizmeti düzenleyicileri, finansal birimler ve genel rekabet otoriteleri bu gruba girmektedir. Bu BİÖ'lara haksız rekabetin oluşmasını önleme, lisans verme, faaliyette bulunabilme ve fiyat denetimi gibi yetkiler verilmiştir. İkinci gruptaki BİÖ'lar ise rekabetten ziyade “kamu yararı” ile ilişkili hedeflere ulaşmakla sorumlu tutulmuştur. Bu grupta yer alan kurumlar daha heterojendir; çevre, güvenlik, ırkçılık ve kadın-erkek eşitliği gibi alanlarda faaliyette bulunmaktadır.

2.3. TÜRKİYE’DE BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN ÖZELLİKLERİ

BİO’ların başta bağımsızlık olmak üzere özerklik ve kamusal hayatın hassas alanlarında faaliyet gösterme özellikleri vardır. Aşağıda BİO’ların bu özellikleri açıklanmaktadır.

2.3.1. Bağımsızlık

BİO’ların idari bağımsızlığı kendi içinde ikiye ayrılmaktadır. BİO’ların idari bağımsızlıklarını fonksiyonel (işlevsel) bağımsızlık ve organik (dışsal) bağımsızlık olarak ayırmak ve bu şekilde incelemek mümkündür.

2.3.1.1. Fonksiyonel Bağımsızlık

Fonksiyonel bağımsızlık, kurumların görev ve yetki alanı kapsamındaki konularda almış oldukları kararlara ilişkin yürütme organının veya yürütmeye dâhil birimlerin doğrudan bu kararları reddetme ya da geçersiz kılma gibi bir yetkiye sahip olmaması, (Ulusoy, 1999: 5) kurumların karar ve işlem yeteneğinde, değerlendirmelerinde ve sonuca ulaşmalarında serbest olmaları (Akıncı, 1999: 105) olarak tanımlanmaktadır. BİO’ların fonksiyonel bağımsızlığı yalnızca siyasetten bağımsızlığı değil; aynı zamanda ağır ve katı bürokratik kurumlardan, medyadan ve diğer çıkar gruplarından bağımsızlığı da kapsamaktadır. Karacan, (2001: 45) BİO’ların zaman içerisinde sorumlu oldukları sektör tarafından baskı ve etki uygulanabileceğini ya da sektördeki bir şirket tarafından kuşatılabileceğini söylemekte; bu durumu önlemek adına siyasetçilerin BİO’nun arkasında durmasını kamusal ve sektörel çıkarlar bakımından önemli bulmaktadır (Sezen, 2003: 109-110).

Ayrıca BİO’ların kurulmasından önceden bir Bakanlık tarafından yapılan işin sonradan bu kurumlar tarafından görülmesi nedeniyle bağımsızlığa ve işlevselliğe gölge edecek önemli sorunlar ortaya çıkmıştır. BİO’ların görev ve yetki alanı kapsamındaki konularda daha önce görevli ve yetkili olan kuruluşlar, bu görev ve yetkilerin kendilerinden alınmasını kabullenememekte ve bu kabullenememenin sonucu olarak idari yapılanma ile bağları devam ettiği için çeşitli şekillerde etkide bulunma yönünde çabalara girişmektedir. Türkiye’deki BİO’larda bu durumun örnekleriyle

karşılaşılmaktadır. Maliye Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığı'nın SPK üzerinde yine Maliye Bakanlığı'nın KİK üzerinde böyle bir etkisinin olduğu düşünülmektedir¹.

2.3.1.2. Organik Bağımsızlık

Organik bağımsızlık, BİO'ların asli karar organını oluşturan kurulda çalışan üyelerin bazı güvencelere sahip olmalarıdır. Organik bağımsızlık için dışsal bağımsızlık diyenler de vardır. Organik bağımsızlık; kurul üyelerinin atanması, göreve başlama ve görevden alınma süreçlerinde ön plana çıkmakta (Akıncı, 1999: 103) olup; üyelerin belli bir süre için seçilmeleri ve görev süreleri dolmadan görevden alınamamaları ancak bu durumun yargıç güvencesine benzer bir durum arz etmemesi şeklinde tanımlanabilir. BİO'ların karar organının tek kişi değil de bir kurul olması, kararlarının sadece mahkeme yoluyla denetlenmesi ve üyelerini seçme ve değiştirmede serbest olması, bağımsızlık için gerekli koşullardandır. Bütün bu özellikler bu kurumların keyfi hareket etmelerine ve yetkilerini kötüye kullanmalarına engel olmaktadır (Aslan, 2010: 29).

Kurul üyelerinin ataması; Hükümet, Bakanlar Kurulu ya da ilgili veya ilişkili Bakan tarafından yapılmaktadır. Üyelerin görev sürelerinin belirlenmesi konusunda kurulların kuruluş kanunlarına bakıldığında genel olarak beş veya altı yıllık bir görev süresinin benimsendiği böylece üyelerin görev dönemlerinde yasama ve yürütme organının temsilcilerinin en az bir kere değişmiş olmasının hedeflendiği görülmektedir. Görevden alma ile üyelerin görev sürelerini, yasama ve yürütme organının görev sürelerinden uzun tutmak suretiyle kurul üyelerinin, değişik siyasal iradeler ile çalışmasını sağlamak ve böylece bağımlılık yaratan bir ilişkinin doğması önlenmek istenmiştir. Bu düzenlemenin bir diğer nedeni de belirli bir uzmanlık alanından gelen üyelerin kurulu düzenlerini, böyle bir görev için bozmalarının ancak yeni görev süresinin yeterince uzun tutulması ile yeniden düzen sağlanabileceği düşüncesidir (Güner, t.y.: 186).

¹ Özellikle 24.10.2011 tarihli ve 661 sayılı KHK ile yapılan düzenleme sonrasında KİK'nin Kurul üyelerinin belirlenmesinde diğer kurumların çıkarılıp, bu konuda sadece Maliye Bakanlığı'nın yetkili kılınması bu etkinin daha da artması yönünde bir işaret sayılabilir.

2.3.2. Özerklik

Türkiye’deki BİO’lar, kamu tüzel kişiliğe sahip olmanın yanında idari, mali ve personel özerkliğe sahip olarak ortaya çıkmıştır. BİO’lar, kendilerine özgülenmiş bir bütçeye ve kendilerine has personele sahiptir.

2.3.2.1. İdari Özerklik

BİO’ların kurumsal yapılanması esas itibariyle idari yapı içerisinde yer alan kuruluşlardan ayrı birer kamu tüzel kişilik şeklinde olması idari özerklik, kendilerine ait bütçe ve malvarlığına sahip olmaları mali özerklik ve karar organlarının, yöneticilerinin, memurlarının ve diğer danışmanlarının ülkelerin idari yapısı ve çalışma hayatına göre farklı şekillerde yapılandırılmaları personel özerkliği olarak tanımlanmaktadır. BİO’ların ilgili kanunlarında kurumsal yapısının belirtilmesi, özel bütçeli olarak kurulmaları ve kurul üyelerinin sahip oldukları güvenceler; idari, mali ve personel özerklikleri için gerekli olan diğer unsurları oluşturmaktadır. BİO’ların fonksiyonel bağımsızlığının sağlanması için idari ve mali özerkliklerinin, organik bağımsızlık için personel özerkliğinin bulunması gerekmektedir (Güzel, 2007: 26) Bu özerklik ve bağımsızlık ile ilgili olarak BİO’ların kuruluş kanunlarında her BİO için farklı şekilde vurgu yapılmıştır. Genel anlamda kamu kurum ve kuruluşları açısından idari özerklik, BİO’ların kendi karar organları tarafından yönetilmeleri ve karar alma konusunda özerk ve bağımsız olmaları olarak tanımlanabilir (Akgül, 2008: 55).

Türkiye’deki BİO’ların bağımsızlık özellikleri bakımından bir birlik sağladıklarını söylemek doğru olmayacaktır. Her kurumun tabi olduğu kurallar, BİO’ların kendi kuruluş kanunlarında belirtilmiştir. Örneğin; 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu’nun 17. maddesinde SPK’nin “tüzel kişiliği haiz, idari ve mali özerkliğe sahip” olarak kurulduğu ve “yetkilerini kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak kullanır” olduğu; 6112 sayılı Kanunun 5. maddesinde RTÜK’nin “özerk ve tarafsız bir tüzel kişilik niteliğinde” olduğu belirtilmiştir. 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanunun 20. maddesinde de RK’nin “kamu tüzel kişiliği haiz, idari ve mali özerkliğe sahip, görevlerini yerine getirirken bağımsız” olarak kurulduğu ve “hiçbir organ, makam, merci ve kişi kurumun nihai kararlarını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremez” olduğu belirtilmiştir. Elektrik Piyasası Kanunu’nun 4.

maddesinde EPDK'nin "idari ve mali özerkliğe sahip, kamu tüzel kişiliği haiz" ve "kendisine verilen görevleri yerine getirmek üzere" kurulduğu belirtilmiştir.

BİO'ların idari, mali ve personel özerkliğine sahip kurumlar olarak kurulmalarındaki en önemli amaç; bu kurumları siyasi baskıdan uzak tutmaktır. Böylece BİO'ların ekonomik ve kamusal hayatın hassas alanlarında düzenleme ve denetim yapma esasına dayalı olarak güçlü ve geniş kamusal yetkiler kullanırken; organik ve fonksiyonel bağımsızlığa da sahip olmaları amaçlanmıştır (Akgül, 2008: 58). Kurumlar, tabi oldukları kanunlara uymak şartıyla harcamalarını belirleyebilmekte ve özel bütçe oluşturabilmekte; bu yönleriyle de idari özerkliklerini koruyabilmektedir.

2.3.2.2. Mali Özerklik

BİO'lara kamu tüzel kişilik verilmiş olması, özerklik sağlanmasına da vesile olmuştur. Bütçe, bu kurumların mali özerkliklerinin en önemli işareti olarak karşımıza çıkmaktadır. BİO'lar var olan idari yapıdan farklı kendi yönetimleri, kendi sorumluluk alanları, personeli, bütçeleri bulunduğu için mevcut idari yapıdan kurumsal anlamda farklılık göstermektedir (Akıncı, 1999: 101). Ancak belirtmek gerekir ki BİO'lar, ekonomik ve kamusal hayatın hassas alanlarında devlet otoritesini temsil ederken kamusal güç kullanarak hareket etmektedir.

BİO'ların bütçelerine kaynak sağlanması konusunda genel olarak iki çeşit yöntem karşımıza çıkmaktadır. Bunlardan ilki; BİO'ların genel bütçeden bağımsız olarak, düzenledikleri ve denetledikleri sektörlerden elde ettiği ücretler ve katkılar ile idari nitelikteki para cezalarından oluşan gelirlerin kendi bütçeleri için kaynak oluşturmasıdır. İkincisi; düzenledikleri ve denetledikleri sektördeki piyasa aktörlerinden çeşitli adlar altında aldıkları paraların yanında kaynakların yetersizliği durumunda Hükümet tahsisatı ile genel bütçeden pay aktarılması yöntemidir (Emek, 2002: 174-175). Özel bütçesi olan BİO'ların bütçelerinin ortak noktası; giderlerin özel gelir kaynakları tarafından sağlanıyor olmasıdır. BİO'ların kuruluş kanunlarıyla düzenleme yaptıkları sektörlerin aktörlerinden zorunlu ödemeler kalemi olarak kurum bütçesine aktarımlar yapılmaktadır. Örneğin; yayın kuruluşları aylık ticari iletişim gelirlerinin yüzde 3'ünü RTÜK'e aktarmakla yükümlü tutulmuştur. Bu kurumlar bütçelerini kendileri hazırlamakta ancak TBMM'nin onayına sunmaktadır. Bütçelerinin yetersizliği durumunda genel bütçeden pay aktarılmaktadır (Uslu, 2013: 104-105).

Bu türden kurumların kendi bütçelerini kendilerinin yapması yanında kendi gelir kaynaklarının olması ve bu kaynaklardan yeterli gelir sağlaması gerektiği vurgulanmaktadır. BİO'ların kendi bütçelerini hazırlamalarına gerekçe olarak özerkliğin bir gereği olan mali konularda kendi kendine yeterlilik ve bütçe aktarımı yoluyla siyasi güçler tarafından bu alanın etki altına alınmasını önlemek gösterilmektedir (Karacan, 2001: 26). Dünyadaki genel uygulamanın son zamanlarda bu yönde olduğu BİO'ların gelir kaynaklarının düzenlenen sektördeki firmalardan lisans ücreti, harç ve para cezaları şeklinde tahsil olunarak genel bütçenin dışına taşındığı görülmektedir (Emek, 2002: 174).

2.3.2.3. Personel Özerkliği

BİO'ların personeli kamu görevlisi, malları da kamu malı kabul edilmektedir. Türkiye'deki kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen personelin tabi olduğu bağlayıcı kurallara kıyasla, BİO'larda istihdam edilen personel daha geniş ölçüde özerklik göstermektedir. Bu kurumların personeli için kadro alma ve iptal süreci farklılıklar göstermekle birlikte; çoğunlukla bu süreçte yasama organı herhangi bir etkide bulunamamaktadır. Kadroları belirleme yetkisi, ya kuruluş kanuna ya da bazı durumlar hariç Bakanlar Kuruluna verilmiştir (Atay, 2006: 276). Personel özerkliği konusunda BİO'ların yöneticileri, karar organları, memurları ve diğer hizmet birimleri ülkelerin çalışma hayatı kültürüne ve idari yapısına göre farklı şekillerde yapılandırılmıştır. Bu konuda bütün BİO'lar için ideal bir formül bulunmuş değildir.

Örneğin; seçim ve atama yetkisinin siyasi iktidara (Hükümetlere) tanındığı durumlarda, seçim ve atama siyasal olmayan makam veya organların gösterecekleri adaylar arasından yapılması yoluna gidilmektedir. RTÜK üyelerinin atanmasında olduğu gibi konsensüs endişesi ile siyasal güçler arasında dengeli temsile olanak verecek usuller geliştirilmiştir. Üye seçiminde mesleki ve teknik deneyime ağırlık vermek, tarafsızlığı ve bağımsızlığı bilinen yargıçlardan üye ve Başkan seçmek de uygulanan usuller arasında gösterilmektedir (Tan, 2000: 4).

Bu kurumların karar organında göreve başlayacak üyelerin atanmasında uygulanacak usuller, üyelerin bağımsızlığını tek başına garanti edecek bir araç değildir. Üyelerin çok kısa olmayan bir süre için seçilmelerinin yanı sıra kanunda belirtilen özel şartlar dışında görevden alınamamalarında bağımsızlık teminat olarak gösterilmektedir (Emek, 2002: 170).

Türkiye'deki BİO'lar, "Kurul" ve "Kurum" şeklinde yapılanmıştır. Kurul, asli karar organı olup; Kurum ise asli karar organı olan Kurul ve diğer yardımcı hizmet

birimlerinden oluşmaktadır. BİO'ların kurumsal yapısı da personel örgütlenmesinde önemli rol oynamaktadır. BİO'ların faaliyet gösterdikleri sektörün karmaşık yapısı ve uzmanlık gerektiren konularda kurul üyelerinin görevli kılınmaları nedeniyle farklı kadrolarda bulunan personelin departmanlarıyla ilgili bilgi ve birikim sahibi kişilerden oluşması önem taşımaktadır. Çünkü kurul üyelerinin ancak mesleki bilgi ve birikim konusunda yeterliliğe sahip olması halinde baskı ve yönlendirmelere karşı koyabileceği ve yetki kullanabileceği, sektörde faaliyette bulunan aktörlerin saygısını kazanıp; kararlar üzerinde anayasallık şüphelerinin ortadan kaldırabileceği ileri sürülmektedir (Emek, 2002: 166). Sektöre yönelik düzenleme kararlarının alınması ve uygulanması mesleki ve birikim gerektirmektedir. Bu kurumların faaliyet alanları göz önüne alındığında kurul üyelerinin yeterli ekonomi, hukuk, muhasebe ve mühendislik bilgisi taşımaları gerekmektedir.

Öte yandan BİO'ların personel sistemi incelendiğinde; kurum içinde istihdam edilen ancak kurul üyesi olmayan personeller için özel düzenlemelerin varlığı görülmektedir. BİO'ların Türkiye örnekleri göz önüne alındığında personel sistemine dair düzenlemelerin kaynağını; bu kurumların kuruluş kanunları ve bu kanunlara uygun olarak çıkarılan yönetmelikler oluşturmaktadır. Bu kurumlarda çalışan personeller, sözleşmeli kadrolarda çalıştırılmaktadır. Personelin görev ve yetkileri, hak ve yükümlülükleri, sözleşme ücretleri ile diğer mali hakları, kanunların ve yönetmeliklerin koyduğu sınırlar çerçevesinde Kurullar tarafından belirlenmektedir (Yar, 2005: 222).

BİO'ların üyelerinin ataması, görev süreleri ve statüleri özel bir önem arz etmektedir. Çünkü bu tür kurumların faaliyet gösterdiği alanlar itibariyle personel özerkliği, ekonomik düzen ile temel hak ve özgürlüklerin teminatı olarak görülmekte; dolayısıyla siyasi güçlerden ve diğer dış baskılardan etkilenmemesi gerekmektedir. Bu durum BİO'ların bağımsız yapılı olmalarının bir sonucunu oluşturmaktadır. Kararlar üzerinde muhtemel etkilenmeyi engellemek ve baskıları ortadan kaldırmak, ancak karar vericilere sağlanacak özel güvencelerle desteklenebilir. Bu noktada etkilenmemesi gereken makam ve bağımsızlığın hayata geçirildiği alan; BİO'ların karar organları olarak gösterilmektedir (Karacan, 2001: 32). O halde BİO'ların karar organlarının siyasi baskıdan uzak ve özel çıkar grupları tarafından herhangi bir müdahale yapılmadan çalışmalarını yürütecek bir statüye sahip olmaları, bağımsızlığın bir gereği olarak kabul edilmektedir.

2.3.3.Kamusal Hayatın Hassas Alanlarında Faaliyet Göstermesi

BİO'ların ortaya çıkışında birçok neden yer alsa da kamusal hayatın hassas alanlarında yönetilenleri keyfilikten koruma, bireysel hak ve özgürlükleri güvence altına alma ve bu hassas alanları özel bir rejime bağlama isteği, BİO'ların en önemli varlık nedenlerini oluşturmaktadır. Telekomünikasyon, medya, finans, bankacılık, rekabet gibi ekonomik ve kamusal hayatın hassas alanlarını özel bir rejime bağlama isteği, demokratik yönetimin kararlı, açık ve güvenilir yapısını uygulamaya koyma ihtiyacından kaynaklanmaktadır (Demir, 2006: 40).

BİO kavramı ile nitelenen kurumların tümünün aynı özelliklere sahip kurumlar olduğunu söylemek zordur (Sarıtürk, 2009: 94). Kestane, (2002: 1-22) Türkiye'de faaliyet gösteren BİO'ları iki grupta sınıflandırarak, sadece sistemin genel düzenleyici kurumları olan RTÜK, SPK ve RK'yi birinci grup olarak nitelemekte; bu gruptakilerin düzenlediği sektörleri kamusal hayatın hassas alanları olarak görmektedir. BİO'ların ikinci grubu olarak ise kamu tekeli şeklinde verilen kamu hizmetlerinin özel sektöründe girişi sağlandıktan sonra devletin ve özel sektörün birlikte faaliyet gösterdikleri alanlarda düzenleme görevini yapmak üzere kurulmuş olanları kabul etmektedir. Örnek olarak EPDK ve BTK gösterilebilir.

BİO'ların ortaya çıkışında ekonomik ve kamusal hayatın hassas alanlarına dair faaliyetlerde karar mekanizmasının, kamu yararına öncelik vermesini sağlama ihtiyacı etkili olmuştur. Karar mekanizmasının sadece kamu yararına öncelik vermesi; karar verme sürecinde karar mekanizmasını etkileyebilecek bazı güçlerin devre dışı bırakılması anlamına gelmektedir. Bu güçler; bizzat karar mekanizmasını oluşturan siyasetçiler ve o alanda faaliyet gösteren dolayısıyla o alanda verilen kararlardan doğrudan etkilenebilecek aktörlerden oluşmaktadır. Aktörleri, yalnızca ilgili alanda üretim yapan veya hizmet veren taraf olarak düşünmemek gerekmektedir. Bu üretim ve hizmetlerden yararlanan taraf da belirlenmiş alana dair kararlardan direk etkileneceği için karar mekanizması dışında tutulması gerekmektedir. Bu noktada kamu yararının kime göre belirleneceği konusu çelişki yaratmakta, ancak belli bir alana yönelik düzenlemede kamu yararı, o alanın nesnel olarak düzenli işlemesi şeklinde gelişmelidir (Perçin, 2011: 334-335).

2.4. TÜRKİYE'DE BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN GÖREV VE YETKİLERİ

BİO'ları klasik idari yapılanmadan ayıran önemli özelliklerden birisi de bu kuruluşların üstlendikleri görevler ve sahip oldukları yetkililerdir. Bu kurumlar bir yandan faaliyette bulundukları alanlarda düzenlemeler yaparken öte yandan yaptıkları düzenlemelere uyulup uyulmadığını denetleme ve düzenlemelere uygun olmayan durumlarda yaptırım uygulama gibi yetkiler kullanabilmektedir.

Bunların dışında BİO'ların görüş bildirme araştırma-inceleme yapma, bireysel önlemler alma, gözetim yapma ve uyuşmazlık çözme gibi görev ve yetkileri bulunmaktadır. BİO'ların sahip olduğu bu görev ve yetkiler aşağıda başlıklar halinde ele alınmıştır.

2.4.1. Düzenleme Yetkisi

BİO'ların var oluş nedenini düzenleme yetkisi oluşturmaktadır. Bu kurumlar kuruluş kanunları ile belirlenen görev ve yetki alanları ile ilgili konularda düzenleme yapmaktadır. Ayrıca Anayasası'nın 124. maddesinde belirtildiği üzere kamu tüzel kişiliğe sahip kurum ve kuruluşlar, görev ve yetki alanı kapsamındaki kanun ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere yönetmelik çıkarma yetkisine sahiptir. BİO'lar da kamu tüzel kişiliğe sahip oldukları için bu maddeye dayanarak yönetmelik çıkarabilmektedir. Düzenleme yetkisi esas itibarıyla BİO'ların varoluş nedenini oluşturmakta olup; ekonomik ve kamusal hayatın hassas alanlarını, kamu çıkarı ve kamu esenliği gereklerine uygun olarak yönlendirmeyi amaçlamaktadır (Usta ve Altınışik, 2005: 210-240). BİO'lar, sahip oldukları bu yetkiyi özerklik ilkesi çerçevesinde var olan diğer üst normlara aykırı olmamak kaydıyla; yönetmelik, tebliğ, bildiri, genelge gibi çeşitli düzenleyici işlemler yaparak kullanmaktadır. Türkiye'deki bu kurumların kuruluş kanunları ile bir yandan sektörün işleyişine dair temel kurallar belirlenmekte, diğer yandan da görevli ve yetkili oldukları sektörü denetlemek ve düzenlemek ile ilgili ikincil düzeyde düzenlemeler yapmak üzere yetki verilmektedir. İdareye verilen bu yetki, BİO'ların kuruluş kanunlarında belirtilen ilkeler kapsamında kısıtlı, tamamlayıcı ve bağımlı bir yetki olarak verilmektedir (Tan, 2000: 8; Sezen, 2003: 144-145).

Örneğin; KİK, Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununa dair yönetmelikleri, standart ihale dokümanlarını ve bu tip sözleşmeleri hazırlamak, geliştirmek ve uygulanmasını sağlamak üzere kurulmuştur. SPK, Sermaye Piyasası Kanunu'nun uygulanması bakımından sermaye piyasası araçlarının; ihracını, halka arz ve satış şartlarını, gerekli durumlarda elektronik ortam da dâhil olmak üzere denetim faaliyetine ilişkin yöntemleri belirlemekte, kurumların kaynaklarının kullanımı ve mali durumları ile ilgili standart rasyoları; genel olarak ya da kurumların faaliyet alanlarına göre belirlemekte, belirlenen rasyoların yayımlanmasına ilişkin usul ve esasları düzenlemektedir. BDDK'nin ise görevli ve yetkili olduğu sektör veya alan ile ilgili uluslararası ilke ve standartlara uyumlu ikincil düzenlemeler yapmak ve kararlar almak şeklinde işlevleri bulunmaktadır.

Anayasa'nın 124. maddesine göre Başbakanlık, Bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri, görev ve yetki alanı kapsamındaki kanun ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak amacıyla yönetmelik çıkarabilmektedir. Bu açıdan bakıldığında BİO'lar da kamu tüzel kişiliğe sahip oldukları için düzenleme yetkileri kapsamında yönetmelik çıkarabilmektedir. Ancak BİO'ların sahip olduğu düzenleme yetkisi mutlak ve sınırsız değildir. BİO'lara tanınan düzenleme yetkisi, ikincil niteliktedir. Bu kurumlar görevli ve yetkili oldukları alanlara veya sektörlerle ilişkin temel düzenlemelerin ötesinde ikincil nitelikte kurallar koymaktadır (Gözübüyük ve Tan, 2004: 305).

2.4.2. İzleme-Denetim Yetkisi

BİO'lar, kendi görev ve yetki alanı kapsamındaki konularda kuruluş kanunlarında yer alan hükümlere uyulup uyulmadığını izlemek ve denetlemek, uyulmadığı durumlarda bazı yaptırımlar uygulamakla görevli ve yetkili kılınmıştır. BİO'lar bu yetkilerini kuruluş kanunlarından almakta olup, izleme ve denetim yetkisi kapsamında ihtiyaç duyduğu bilgi ve belgeleri ilgililerden istemekte ve bunları incelemektedir. Örneğin; EPDK, Kurul kararlarının uygulanmasını sağlamak ve bu kararların uygulanmasını denetlemek, petrol piyasası, doğal gaz piyasası, sıvılaştırılmış petrol gazları (LPG) ile ilgili piyasası faaliyetlerini denetleme, düzenleme, araştırma ve inceleme işlemleri yürütmek ile yetkili kılınmıştır (www.epdk.gov.tr, E. T.: 15.05.2017).

SPK, sermaye piyasasında izleme ve denetim faaliyeti yapmaktadır. Bu amaçla Bakanlıklardan, sektörle ilgili kamu ve özel kuruluşlar ile kişilerden öneri ve bilgi

isteyebilmektedir. Onlar, söz konusu isteğe yanıt vermekle ve Kurulun üyelerine gereken kolaylılığı göstermekle sorumlu tutulmuştur (Sermaye Piyasası Kanunu [SPK], 1981: m.24). SPK'nin yaptığı izleme ve denetim faaliyeti sonucunda Kurula kayıt yapılmadan ihracat, halka arz ve satış işlemleriyle izinsiz yapılan sermaye piyasası faaliyetlerinin durdurulması için ihtiyati tedbir ve ihtiyati haciz istemekle, tedbir ve haciz tarihinden itibaren altı ay içinde dava açmakla veya takip yapmakla, her türlü hukuki ve cezai sorumluluk saklı kalmak şartıyla izinsiz yapılan sermaye piyasası faaliyetlerinin yarattığı sonuçların iptali için dava açmakla yetkilendirilmiştir (Beydili, 2006: 78).

BİO'lar, tarafından istihdam edilen uzmanlar eli ile yürütülen izleme ve denetim yetkisi kapsamında istenen bilgi ve belgelerin verilmekten kaçınılması ve açıklama yapılmaması durumunda ilgili kişilere veya kuruluşlara yaptırım uygulama yetkisi de bulunmaktadır. Bu kurumların kuruluş kanunlarında hem bilgi ve belge istenilmesine hem de yaptırım uygulanmasına ilişkin hükümler yer almakta ve bu yetkiler kuruluş kanunlarına bağlı kalmak kaydıyla kullanılmaktadır.

2.4.3. Görüş Ve Öneride Bulunma Yetkisi

BİO'lar, görev ve yetki alanı kapsamındaki konularda ilgili veya ilişkili Bakanlıklara vb. statüdeki diğer kurum ve kuruluşlara görüş ve önerilerini bildirmek suretiyle danışmanlık görevi de yerine getirmektedir (Tan, 2002: 28). BİO'lar bu yetkilerini bazen kendiliğinden bazen de istek üzerine kullanmaktadır.

Kendi alanlarında uzman olan bu kurumlar, görev ve yetki alanı kapsamındaki konularda kamu ve özel sektöre bilgi vermekte, deneyimlerine dayanarak görüş bildirmekte ve öneride bulunmaktadır. BİO'ların görüş ve öneride bulunma yetkisi çoğu zaman danışma biçiminde gerçekleşmektedir. Böylece bu kurumlar, bazen kendiliğinden bazen de istek üzerine görüş ve önerilerini ilgili kişiler veya kuruluşlarla paylaşmaktadır (Tan, 2000: 5). Örneğin, 5411 sayılı Kanuna (m.3/9) göre BDDK, “talepleri halinde veya gerektiğinde Hazine Müsteşarlığı ile MB'ye para, kredi ve bankacılık siyasalarının yürütülmesi ile ilgili konularda mütalaa ve bilgi” vermektedir.

Örneğin; BTK, telekomünikasyon sektörüne ilişkin olarak yapacağı araştırma ve soruşturmalar ile şirket birleşme ve devir teslim ile ilgili vereceği kararlar dâhil olmak üzere vereceği tüm kararlarda görüş ve öneride bulunmaktadır. Türkiye’de kurulu

sermaye şirketleri tarafından yapılacak altyapı ve telekomünikasyon hizmetleri ile ilgili olarak Ulaştırma, Haberleşme ve Denizcilik Bakanlığı tarafından verilecek telekomünikasyon ruhsatlarına ve genel izinlere, imzalanacak imtiyaz sözleşmelerine ilişkin Bakanlığa görüş ve öneride bulunmak, yapılan imtiyaz sözleşmesi ve telekomünikasyon ruhsatlarının; hükümlerinin ve şartlarının uygulanmasını sağlamak, genel izinlere uygunluğu denetlemek ve bu konuda gerekli önlemler almaktadır (Beydili, 2006: 92-93).

2.4.4. Yaptırım Uygulama Yetkisi

BİO'lar, düzenleme ve denetleme alanlarında hukuka aykırı bir durum tespit ettiklerinde, yaptırım uygulamadan önce ilgili kişi veya birimin uyarılması, sözlü ve yazılı savunmasının alınması, uygulanacak yaptırım ile eylem arasında orantılılık olması, uygulanacak yaptırıma yönelik alınacak kararın nedenini de belirterek duyurulması gibi yöntemlere başvurabilmektedir (Dönmez, 2003: 73-74). Türk İdari Yapısı içerisinde oluşturulmuş BİO'ların düzenledikleri sektörlerde veya alanlarda uygulanacak yaptırımların niteliği görev ve yetki alanlarının özelliğine göre genel düzenleyici normlar ile belirlenmektedir. BİO'ların Türkiye örneklerinde de görüleceği gibi bu tür kurumların kuruluş kanunlarında öngörülen yaptırımlar; para cezası verilmesi, izin ve ruhsatın iptali veya geçici süreyle kullanımının durdurulması, düzeltme hakkının kullanılması şeklindedir.

BİO'ların sahip olduğu düzenleme yetkisi, genel bir yetkidir ve ilke olarak yapılan düzenlemelere uygun olmayan davranışları bir çerçeve içine almakta ve yürütülen faaliyetlerin şu ya da bu yönde olmasını teşvik etmektedir. Bu yönlendirmeler sonucunda BİO'lar ortaya çıkan düzenlemelere uygun faaliyetler yürütülmesi için kurallar koymakta, aynı zamanda kurallara uyulup uyulmadığını denetlemekte, uyulmadığı durumlarda yaptırım uygulamaktadır. Genel düzenleyici norm koyma yetkisinin belli kişiler grubuna uygulanacağı varsayılmalıdır. Kurumların düzenleme alanında faaliyet gösteren her aktörün, kurallara aykırı eylem ve işlem gerçekleştirmeleri halinde eylem ve işlemlerinin karşılığı bir yaptırım uygulanmaktadır (Pauliat, 1998: 147).

Örneğin; SPK, sermaye piyasası birimlerinin mali durumlarının zayıfladığını belirlerse, faaliyetlerini geçici olarak askıya alabilmekte ya da tamamen durdurup

yetkilerini kaldırabilmekte, bunlardan sonuç alınmazsa tedrici tasfiyelerine karar verebilmekte ve tasfiye sonunda doğrudan doğruya iflaslarını isteyebilmektedir. BDDK'ye de bankalarla ilgili olarak aynı yaptırımları uygulama yetkisi tanınmıştır (Kestane, 2002: 15-16).

2.4.5. Uyuşmazlık Çözme Yetkisi

BİÖ'lar, görev ve yetkileri kapsamındaki alanlarda ortaya çıkan uyuşmazlıkları çözmekle yükümlü kılınmıştır. Bu kurumlara uyuşmazlık çözme yetkisinin verilmesinde yargıya intikal eden anlaşmazlıkların çözümünün uzun ve masraflı olması ve faaliyet alanlarının teknik uzmanlık gerektiren karmaşık yapıda olması gibi faktörlerin etkisi bulunmaktadır (Tan, 2000: 517-518).

BİÖ'ların kendilerine özgün görevlerinden biri de sorumlu oldukları sektörde ortaya çıkan uyuşmazlıkların çözümünde yetkili kılınmış olmalarıdır. BİÖ'ların hepsinde geçerli olmamakla birlikte büyük çoğunluğunda bazı uyuşmazlıkları çözme yetkisi bulunmakta, yani uyuşmazlık çözücü kurumlar olarak da ortaya çıkmışlardır. Hatta yaptırım uygulama yetkisinden dolayı bu kurumlar, “yargı benzeri kuruluşlar” olarak da nitelendirilmektedir. Ancak bu kurumların bazı konulardaki kararları mevzuat kapsamında verilse de ve bazı yaptırımlar içerse de “yargısal işlem niteliğinde olmadıkları” gibi kurum görevlileri, bazı güvencelere sahip olmakla birlikte; yargıç statüsünde bulunmadıklarından dolayı bu kurumlar yargı mercileri arasında sayılamamaktadır (Kestane, 2002: 13-14).

2.4.6. Araştırma-İnceleme Yapma Yetkisi

BİÖ'ların belirli bir alanda denetleme ve düzenleme yaparken, bu alanda ne olup bittiğine dair bilgi sahibi olmaları gerekmektedir. Bu doğrultuda hem özel hem kamusal alan kapsamında birçok kaynaktan faydalanılmaktadır. Araştırma ve inceleme yetkisi, büyük çoğunlukla kanunla verilen bir yetkidir. Bu yetkiyle BİÖ'lar belgelere el koyma, arama yapma, memurları ve üst düzey kamu görevlilerini dinleme gibi yetkiler de elde etmiştir (Akıncı, 1999: 133).

BİÖ'lar tarafından kullanılan araştırma ve inceleme yetkisi, bazıları tarafından izleme ve denetim yetkisi ile aynı anlamda kabul edilmektedir. Esasen araştırma ve inceleme yetkisi, izleme ve denetim yetkisine kaynak oluşturmaktadır. Araştırma ve

inceleme yetkisi daha çok suç duyurusu olduğu durumlarda kullanılmaktadır. Bu yetki, kurum tarafından görevlendirilen uzmanlarca kullanılmaktadır. Araştırma ve inceleme yetkisi sayesinde denetimle görevlendirilmiş uzmanlara, istedikleri bilgi ve belgelerin verilmemesi ya da gösterilmemesi durumunda kurumların kuruluş kanunlarında belirtilen yaptırımlara ilişkin hükümler uygulanmaktadır. Örneğin; 4054 sayılı Kanunda RK uzmanlarının incelemeye giderken yanlarında incelemenin konusunu belirten bir yetki belgesinin bulunacağı ve incelemenin amacı hakkında yanlış bilgi verilmesi, uzmanlara istedikleri dosyaların gösterilmemesi veya verilmemesi durumunda idari para cezası uygulanacağı hükme bağlanmıştır. Yine bu yetkiye ilişkin olarak örneğin; 2499 sayılı Kanunun 45. maddesinde SPK’de görevli uzmanlara istenen bilgi ve belgelerin verilmemesi durumunda Kurulun gerekçeli yazısı ile istemde bulunması üzerine Sulh Ceza Hâkimi’nin istenilen yerlerde araştırma ve inceleme yapılmasına karar verebileceği belirtilmektedir (Uygur, 2007: 140-141).

2.4.7. Bireysel Önlemler Alma Yetkisi

BİÖ’lar, faaliyet gösterdikleri ekonomik ve kamusal hayatın hassas alanlarında düzeni sağlamak için kendilerine kuruluş kanunlarında verilen yaptırım uygulama, görüş ve öneride bulunma yetkilerinden ayrı olarak bireysel kararlar ve önlemler de alabilmektedir. Özellikle ticari şirketleri ve bireyleri ilgilendiren konuların ve özel durumların incelenmesi sırasında belli bir alanın düzenlenmesiyle sorumlu tutulan kurum, somut bir şekilde hakemlik ve ilgili kanunun uygulanması görevlerini yerine getirmektedir. Belli bir faaliyeti gerçekleştirme konusunda izin verme veya iznin iptal kararları, atama kararları ve anlaşmazlıkların giderilmesine ilişkin kararlar bireysel önlem almayı gerektirmektedir (Akıncı, 1999: 136).

2.5. TÜRKİYE’DE BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN DENETİMLERİ

BİÖ’ların sayısında artışlar yaşanması ve piyasaları düzelemeden ziyade belirlemeye başlaması, bu kurumların denetimlerinin nasıl olacağı konusunu gündeme taşımıştır. BİÖ’ların özerk kurumlar olması, her istediğini yapabilen kurumlar olması anlamı taşımamaktadır. Yaptıkları işler çerçevesinde BİÖ’larda denetime tabi tutulmaktadır. Denetim kavramı temel olarak, BİÖ’ların sahip olduğu bağımsızlık ilkesi ile örtüşmüyor gibi görünse de bu kurumların sahip olduğu bağımsızlığın sorumsuzluğa dönüşmemesi

ve BİO'lardan beklenen amaçta sapmalar yaşanmaması açısından bu kurumların çeşitli denetimlere tabi tutulması öngörülmüştür. Yine ne kadar bağımsız ve özerk olursa olsun, kamu adına karar alma yetki ve sorumluluğu taşıyan, kamu kaynaklarını kullanan ve gelir sağlayan hiçbir organın idari açıdan tam bağımsız olamayacağı ve bu şekildeki bir bağımsızlık her şeyden önce Anayasa'nın 123. maddesinde yer alan "idarenin bütünlüğü" ilkesine aykırılık teşkil edeceği için bu kurumlar üzerinde en alt düzeyde dahi olsa bir denetim mekanizması kurulmasını gerektirmiştir BİO'ların bağımsızlığı, yürütme organına karşıdır (Ulusoy, 2003: 68).

BİO'ların sahip olduğu bağımsızlık, tek başına bir amaç olarak görülmemekte ancak yetkilerini daha iyi kullanabilmesi ve kendisine verilen belli kamusal görevleri daha yapabilmesi için gerekli bir araç olarak değerlendirilmektedir (Karacan, 2001: 14). Böyle bir araca sahip olmak BİO'ların denetim dışı bırakılmasına neden oluşturmamaktadır. Tam tersine bağımsızlık ve özerklik, BİO'ların kendilerine özgün özellikleri olmasına rağmen yönetimin denetim dışı bırakılması; çalışanlarda savurganlık ve sorumsuzluk yaratacağı, kurum içinde karmaşa ve düzensizlik baş göstereceği için her kurumun görevlerini gereği gibi yerine getirebilmesi için belli denetim mekanizmaları kurması ve çalıştırması gerekli görülmüştür (Ekici, 2005: 63). BİO'lar üzerinde oluşturulacak denetim mekanizmaları sayesinde bu kurumlar, çalışanlar açısından görevlerini yerine getirmekte ve çıktılar açısından verimi artırmakta, bunların yanı sıra bu kurumların anayasallıkları üzerindeki şüpheleri gidermekte ve bunları idarenin geri kalanıyla bütünleştirmekte; böylelikle kurumların başına buyruk olduğu yönündeki iddialara cevap verilmektedir (Deveci, 2002: 47). BİO'ların denetimi; idari, mali, yasama, faaliyet ve yargısal denetim şeklinde beş tanedir.

2.5.1. İdari Denetim

İdarenin durumu değerlendirmek ve aksaklıkları gidermek için yaptığı düzenlemeler ile yerindelik ve hukuka uygunluk denetimi, idari denetim olarak tanımlanmaktadır. Bir kamu kurum veya kuruluşu, kendi idari yapısı içinde üstün astı denetlediği bir denetim yürütebileceği gibi kendi dışında başka özel statülü bir kurum veya kuruluş tarafından da denetime tabi tutulabilmektedir. Bu durumda aynı kamu tüzel kişilik içinde üstlerin astları denetlemek ve onlara yön vermek için yürüttüğü denetim türüne hiyerarşik

denetim, aynı tüzel kişilik dışında özel statülü başka kurum veya kuruluş tarafından kanunların belirlediği sınırlar içinde yönetimin uyumlu çalışmasını sağlamak amacıyla yürütülen denetim türüne idari vesayet denetimi adı verilmektedir (Eryılmaz, 2002: 309). BİO'larda bu denetimleri yürütmeye yetkili özel statülü kuruluşlar; Danıştay, Devlet Denetleme Kurulu ve Sayıştay gibi birimlerden oluşturmaktadır. İdari denetim, esas olarak hiyerarşik denetim ve idari vesayet denetiminden oluşmaktadır.

BİO'lar, ast-üst ilişkileri bakımından incelendiğinde her kamu kurumunda olduğu gibi bu kurumlarda da hiyerarşik denetim olduğu görülmektedir. Hiyerarşik denetim, bu kurumların sahip olduğu özerkliği ve bağımsızlığı zedelememektedir. Bu kurumlardaki hiyerarşik denetimden anlaşılması gereken, BİO'ların kendi iç işleri ile ilgili olan denetimdir. Ancak özel statülü kurum ve kuruluşlar tarafından yürütülen idari vesayet denetimi konusunda fikir birliği sağlanamamıştır. Böyle bir denetimin BİO'ların varlık amacını zedeleyeceği ve ister istemez bu kurumlar üzerindeki siyasi baskıları arttıran bir etki yaratacağı düşünülmektedir. Bu nedenledir ki bugün denetim açısından BİO'lar üzerinde tek denetim türü olarak hiyerarşik denetim savunulmaktadır.

Ancak BİO'lar üzerinde idari denetim tam olarak sağlanamasa da bu kurumların idari vesayet denetiminden yoksun olduğu anlamına gelmemektedir. Örneğin; Anayasada öngörülen yetkileri dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu'nun idari denetim yetkisi, BİO'ları da içine almaktadır. Anayasa'nın 108. maddesine göre Devlet Denetleme Kurulu'nun, Cumhurbaşkanı adına Silahlı Kuvvetler ve yargı organları dışında her türlü kamu kurum ve kuruluşlarını araştırma, inceleme ve denetleme yapma yetkisi bulunmaktadır.

BİO'larda bir kamu kurumu olduğuna göre Devlet Denetleme Kurulu'nun idari denetim yetkisi, bu kurumları da kapsamaktadır. Devlet Denetleme Kurulu'nun BİO'lar üzerinde yapacağı bir denetim bunların özerkliğinde bir zarar oluşturmayacaktır. Çünkü Devlet Denetleme Kurulu, denetimi Cumhurbaşkanı adına yapmakta olup, Cumhurbaşkanı 1982 Anayasasına göre siyasetten uzak ve tarafsız bir kimlik taşımaktadır.

İdari denetim ile ilgili diğer önemli bir konuda Türkiye'deki BİO'ların neredeyse hiçbirinde yaygınlaşmamış olan iç teftiş mekanizmasıdır. Türkiye'de BİO'larda iç teftiş ile görevli ve yetkili özel birimler bulunmamasına karşın bu kurumlarda hem kurula hem de kuruma başkanlık eden ve kurumun en üst hiyerarşik

amiri olan Başkan; gereken durumlarda kurum içinde düzenli veya belli olaylarla ilişkili teftiş yaptırmak, kurum personeli hakkında gereken durumlarda disiplin soruşturması açtırmak, disiplin cezası vermek ile 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun uyarınca yargılama izni vermek gibi gerekli işlemler yürütmektedir (Ulusoy, 2003: 80).

2.5.2. Yasama Denetimi (Siyasi Denetim)

Yasama denetimi, genel olarak Hükümetin anayasal yöntemleri kullanarak yürüttüğü faaliyetlerdir. BİO'lar bakımından yasama denetimi, mevcut denetim mekanizmaları arasından en az değinilmiş olan bir denetim türüdür. BİO'ların sahip olduğu bağımsızlık; bu kurumların siyasetçilere karşı daha güçlü bir konumda olmalarını ve bunlar üzerinde siyasi anlamda bir denetim kurulmamasını gerektirmektedir. Ancak bununla birlikte; BİO'lar üzerinde siyasi güçlerin etkide bulunmasını gerektiren neden idarenin şeffaflığı ilkesidir (Atay, 2006: 268). BİO'ların faaliyette bulundukları sektörler dolayısıyla ilgili veya ilişkili olduğu Bakanlığın denetlenmesi ve genel bütçe görüşmeleri sırasında BİO'ların değerlendirilmesi, bu kurumlar üzerinde siyasi anlamda bir denetim kurulmasına neden olmaktadır. Diğer yandan BİO'ların kurul yapısı içerisinde herhangi bir Bakanlığın gösterdiği adaylardan seçilen üyenin varlığı ve bu Bakanlığın denetlenmesi, Bakanlıkla ilgili veya ilişkili olan söz konusu BİO'yu da dolaylı olarak etkilemektedir. Bu şekilde yapılan siyasi denetim esas olarak bu kurumların sahip olduğu bağımsızlık özelliğini etkilemektedir. Çünkü BİO'ların bağımsızlığı yürütme organına karşıdır. Yukarıda da değinildiği üzere siyasi denetimin doğuş noktası; idarenin şeffaflığı ilkesi olup, bu ilkeye aykırılık esas olarak demokrasi ile örtüşmeyecektir (Deveci, 2002: 51).

Merkezi idare ve yerinden yönetim kurum ve kuruluşlarının vesayet mercii olan Bakanlar, kendi görev ve yetkileri kapsamındaki işlerden ve emirleri altındaki kişilerin eylem ve kararlarından dolayı yasama organına karşı sorumlu kabul edilmektedir. BİO'ların kuruluş kanunlarında “ilgili” veya “ilişkili” oldukları Bakanlıklar belirtilmiştir. 2499 sayılı Kanunda, SPK'nin “ilgili olduğu Bakanlığı” Başbakanın görevlendireceği bir Devlet Bakanı; 4054 sayılı Kanunda, RK'nin “ilişkili olduğu Bakanlığı” Gümrük ve Ticaret Bakanlığı olarak belirlenmiş; 6112 sayılı Kanunda RTÜK ile ilgili olarak, “Hükümetin Üst Kurul ile ilişkileri Başbakan tarafından

yürütülür” şeklinde düzenlemiştir. 5411 sayılı Bankacılık Kanunu, BDDK için “ilgili Bakan” ifadesini kullanmakta ve bunu “Başbakan veya görevlendireceği Devlet Bakanı” olarak tanımlamaktadır. Türk Hukuku’nda 3046 sayılı Kanun ile “ilgili kuruluş” ve “bağlı kuruluş” kavramları tanımlanmış olmasına rağmen “ilişkili kuruluş” kavramına yer verilmemiştir. Ancak bu “ilişki” adı geçen Bakanlıklara, kurumların hukuka aykırı işlemleri için idari yargıya başvurmak, mali denetimleri için Sayıştay’ı harekete geçirmek olarak yorumlanmaktadır (Tan, 2002: 16-17).

2.5.3. Mali Denetim

BİO’ların mali denetimleri konusunda kuruluş kanunlarında farklı denetim organları işaret edilmiştir. Bu organlar üç grupta toplanabilir: Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu denetimine tabi olanlar (EPDK ve SPK), Sayıştay denetimine tabi olanlar (RK ve BTK) ve özel denetim biçimi öngörülenler (BDDK) şeklindedir (Gözübüyük ve Tan, 2004: 379).

BİO’ların kuruluş kanunlarında mali denetim şekli olarak dağınık bir denetim türü öngörülmektedir. Bu kurumların mali denetimleri ile ilgili bu dağınıklığı gidermek amacıyla 4743 sayılı Mali Sektöre Olan Borçların Yeniden Yapılandırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile yeni bir denetim şekli getirilmek istenmiş, söz konusu Kanunun “Denetim” başlığını taşıyan 7. maddesinde özel kanunlarla oluşturulmuş, idari ve mali özerkliğe sahip, kamu tüzel kişiliği haiz, Kurul, Üst Kurul ve bunlara bağlı birimlerin mali denetimlerinin Başbakanlık tarafından tespit edilen Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Denetçisi, Maliye Müfettişi ve Başbakanlık Müfettişinden oluşan bir komisyon tarafından yapılacağı öngörülmüştür (Mali Sektöre Olan Borçların Yeniden Yapılandırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 2002: m.7).

Bu kurumların, Başbakanlık tarafından tespit edilen Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Denetçisi ve Maliye Müfettişi ve Başbakanlık Müfettişinden oluşan bir komisyon tarafından yapılacak mali denetim ile ilgili olarak farklı denetim anlayışına sahip kurumlardan gelen yetkililerin tecrübelerinin denetime olumlu katkı sağlayacağı ileri sürülse de bu farklılıklar çatışma ve uyuşmazlıklara yol açma ihtimali de bulunmaktadır (Beydili, 2006: 135). Diğer yandan mali denetim konusunda yapılan bu düzenleme; BİO’lar üzerinde siyasi baskılara neden olabilecek bir niteliğe sahip

olup, bu kurumların temel özelliği olan özerkliği ve bağımsızlığı zedeleyecek bir durum da oluşturmaktadır. Bu nedenle 4743 sayılı Kanunun 7. maddesinde yer alan bu denetim şekli, Anayasa Mahkemesi tarafından Anayasaya aykırı görülerek iptal edilmiş ve bu karar Resmi Gazete yayımlanarak Kanunun ilgili maddesi uygulanmamıştır.

BİÖ'ların mali denetimleri konusunda yapılan son yasal değişim, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile gerçekleştirilmiştir. Kanunun 68. maddesinde genel idare kapsamındaki kamu idarelerinin mali denetiminin Sayıştay tarafından yapılacağı belirtilmiştir. Nitekim Kanunun 3. maddesinin (a) fıkrasında, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin; merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idareler olduğu; (b) fıkrasında, merkezi yönetim kamu idarelerinin bu Kanuna ekli I, II, III sayılı cetvellerde yer alan kamu idareleri olduğu ve (c) fıkrasında, düzenleyici ve denetleyici kurumlar ile bu Kanuna ekli III sayılı cetvelde yer alan kurumlar olduğu belirtilmiştir. Ayrıca Kanunun geçici 10. maddesinde, ilk defa bu Kanunla Sayıştay denetimine bırakılan BİÖ'lar ile özel bütçeli kurum ve kuruluşların, 31.12.2005 tarihine kadar olan faaliyetlerinin mali denetiminin; ilgili Kanunlardaki ilkelere göre yapılmaya devam edileceği belirtilmiş ve 01.01.2006 tarihinden itibaren BİÖ'ların mali denetiminin Sayıştay'ca yapılacağı hükme bağlanmıştır (Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 2003: m.3).

İdarenin hata yapmasını ve yapmış olduğu hataların tekrarını önlemek amacıyla yapılan denetimler, birbirini beslemekte ve bu yönüyle bir süreci ifade etmektedir. Sağlam temeller üzerine oturtulmuş sağlıklı ve düzenli işleyen bir yönetim yapısının olduğu ortamlarda denetimin kendinden beklenen işlevleri yerine getirmesi kolaylaşmaktadır. Aynı şekilde denetim mekanizmasının da işlerliği, yönetime olumlu yansımakta; yönetimi daha saydam ve açık hale gelmektedir (Kulukçu, 2006: 5). Bu durumda 24.12.2003 tarihli Resmi Gazetede yayınlanan, 01.01.2006 tarihinden itibaren hüküm ifade eden 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda BİÖ'ların mali denetimleri konusunda düzenlemeler yapılmıştır. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 68. maddesi, Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası mali denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin; hesap verme ilkesi çerçevesinde işlemlerinin, eylem ve kararlarının; kanunlara, kurumsal hedef ve planlara uygunluk açısından değerlendirilmesi ve sonuçlarının TBMM'ye raporlanmasını sağlamaktır. Bu konuda aynı Kanunun "Tanımlar" başlıklı 3. maddesinde kanunun uygulama alanına

dair bilgiler verilmekte, düzenleyici ve denetleyici kurumlar olarak ifade edilen BİO'ların Kanuna Ek III sayılı cetvelinde yer alan ŞK haricindeki BİO'ları kapsadığı görülmektedir². Bu hükümlerden Sayıştay tarafından yapılan mali denetimin kapsamına BİO'ların da dâhil edildiği anlaşılmaktadır. BİO'ların mali durumları hakkında yapılacak denetim; bu kurumların faaliyette bulundukları alanlara ilişkin olarak yürütülmektedir. Sayıştay tarafından yapılan bu denetim 01.01.2006 tarihinden itibaren geçerli olmuştur. Bu tarihe kadar BİO'ların mali denetiminde söz konusu olan dağınıklık bu Kanun ile giderilmiştir (Ulusoy, 2003: 85).

2.5.4. Faaliyet Denetimi

BİO'ların denetim mekanizmaları arasında yasama, idari ve mali denetimlerinin yanında faaliyet denetimi de bulunmaktadır. 4743 sayılı Kanunun “Denetim” başlıklı 7. maddesinde kurumların asli karar organı olan kurulların faaliyetleri hakkındaki yıllık raporun, her yılın Mayıs ayı sonuna kadar Bakanlar Kuruluna sunulacağı ve bu kurulların faaliyetlerine ilişkin olarak yılda bir defa Türkiye Büyük Millet Meclisi Plan ve Bütçe Komisyonu’nun bilgilendirileceği hükmüne bağlanmıştır. Ancak söz konusu maddede faaliyet raporlarının hazırlanması ile ilgili standart bir ölçü getirilmemiş ve raporların nasıl bir değerlendirmeye tabi tutulacağı da belirtilmemiştir (Emek, 2002: 188-189).

Bu durum faaliyet raporu hazırlanmasından beklenen işlevlerin gerçekleşmesine engel olmuş ve raporlar kurumlar için belli dönemlerde hazırlanan “iş yükü” olmaktan öteye gidememiştir. Bu eksiklik 2003 yılı Programı’nın Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar ile biraz olsun giderilmiştir. Adı geçen kararda BİO'ların sorumlu oldukları sektörlerle ilişkin faaliyetlerinin; Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) tarafından hazırlanan formlara uygun olarak üçer aylık dönemler itibariyle dönem sonunu izleyen 30 gün içinde bu kurumların ilgili veya ilişkili olduğu Bakanlığa ve DPT’ye bildireceği öngörülmüştür (Emek, 2002: 189). Bununla birlikte, Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısının “Denetim” başlıklı 24. maddesinde, BİO'ların kendi görev ve yetki alanı kapsamındaki faaliyetlerine ilişkin olarak her yıl

²5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun ilk biçiminde ek (III) sayılı cetvelde “Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar” arasında ŞK ve Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF) da yer alırken bu kanunda 22.12.2005 tarihinde 5436 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikle bu iki kurum listeden çıkarılmıştır.

Mayıs ayı sonuna kadar bir önceki yıla ait alınan kararlar doğrultusunda yapılan düzenlemeler ile bunların sosyal ve ekonomik boyutunu inceleyen, faaliyet raporunu hazırlayacakları ve faaliyet raporunun ayrıca kurumun performans hedefleri ile bu hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını gösteren sonuçları da içermesi gerektiği belirtilmektedir.

BİO'ların faaliyet denetiminde önemli olan bu kurumların kendilerinden beklenen işlevleri yerine getirip getirmediğini, doğru ve etkili karar alıp almadıklarını saptamaktır. Bu durumu gerçekleştirmenin en önemli yolu ise bu kurumların saydamlık ilkesine uygun hareket etmesini sağlamaktır. BİO'ların saydamlık ilkesi çerçevesinde faaliyet raporlarının yayınlanması, bütçelerinin ve mali tablolarının kamuya açıklanması gibi hususlar, faaliyet denetiminin gerçekleştirilmesinde önemli kriterleri oluşturmaktadır. Yayınlanan faaliyet raporları; ölçülebilir performans hedeflerine hangi ölçüde ulaşıldığını gösteren bilgiler içermeli, açıklanan mali tablolardaki bilgiler kurumun varlıkları, hakları, alacakları, borç ve yükümlülükleri ile ilgili bilgileri tam olarak göstermelidir (Beydili, 2006: 127-128). Kurumlar faaliyetlerini ve yıllık hesaplarını paylaşılabilirdiği ölçüde kamuoyu ile paylaştıklarında hem gerçekleştirdikleri faaliyetler konusunda kamuoyunu aydınlayabilecek hem de siyasi baskılara karşı kendilerini belli ölçüde güvence altına alabilecektir.

2.5.5. Yargısal Denetim

Yargı denetimi, idarenin eylem ve kararları üzerinde yargı organları tarafından uygulanan ve sonuçları itibarıyla en etkili denetim mekanizmasıdır. (Gözübüyük, 2000: 315). Nitekim kendileri de birer kamu kurumu niteliğinde olan BİO'ların görevlerini yerine getirirken, almış oldukları kararlar ve yapmış oldukları işlemler idari nitelik taşıdığı için yargıya konu olması gerekmektedir. Ayrıca Anayasası'nın 125. maddesinde ifade bulan; "idarenin her türlü karar ve eylemlerine karşı yargı yolu açıktır" hükmü doğrultusunda BİO'larca gerçekleştirilen işlemler ve alınan kararlar hukuka aykırı olduğu iddiası ile yargıya taşınlabilmektedir.

BİO'ların sorumlu oldukları alanlarda faaliyetlerini gerçekleştirirken geleneksel kamu kurum ve kuruluşlarına nispetle oldukça kapsamlı yetkilerle donatılmıştır. Bu yetkilerin yargı denetimi dışında tutulması halinde bu kurumların bağımsızlıkları etkilenecek ve giderek bağımsızlıkları yok edici sonuçlar doğabilecektir (Coşkun, 1998:

192). Bu nedenle BİO'ların sahip oldukları yetkilerini kullanırken faaliyette bulundukları alanlar üzerinde yapacağı idari işlemlerin diğer kamu kurum ve kuruluşlarının idari nitelikteki işlemlerinde olduğu gibi bu kurumlarında idari yargının yargısal denetimine tabi tutulmaları gerekli görülmüştür. Örneğin; RK'nin vereceği cezalara karşı (Rekabetin Korunması Hakkında Kanun [RKHK], 1994: m.55) belirtilen süre içinde Danıştay'a başvurulabilir hükmü aslında Anayasa'nın 125. maddesinde yer alan ifadenin tekrarı niteliğindedir. Bu hüküm ile RK'nin hukuka aykırı olduğu ileri sürülen kararlarına ve işlemlerine karşı açılacak itiraz davalarının görüleceği idari yargı organı olarak Danıştay işaret edilmektedir (Günday, 1999: 62).

Türkiye'de BİO'ların kararlarının ve işlemlerinin yargı denetimine tabi olacağı ve bu denetimin idari yargı organlarınca yerine getirileceği kanunlarla açıklığa kavuşturulmuştur. Ancak açılacak davalarda ilk derece mahkemesi olarak hangi mahkemenin görevli ve yetkili olacağı konusunda kurumdan kuruma farklılıklar görülmekte, bu farklılıkların ise genel geçer bir nedeni bulunmamaktadır. Söz konusu bu farklılıkları gidermek amacıyla Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısında, BİO'ların almış oldukları kararlara ve işlemlerine karşı açılacak davalarda ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'ın görevli ve yetkili olacağı belirtilmiştir. Ancak bu tasarı halen kanunlaşmadığı için BİO'ların yargısal denetimi konusunda yaşanan sorunlar çözülememiştir. Sorunların çözümüyle ilgili olarak şu ana kadar tek olumlu adım Danıştay Kanunu'nda Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanunla atılmış ve 12 olan Danıştay Daire sayısı 13'e yükseltilerek, 13. Daire; BİO'ların kararlarına ve işlemlerine karşı açılacak davalara bakmakla görevli ve yetkili kılınmıştır. Böylece Danıştay'ın diğer dairelerinin iş yükü bir nebze dahi olsa azaltılmış, ayrıca BİO'ların yargısal denetimi ile ilgili bir düzen sağlanmıştır.

2.6. TÜRKİYE'DE BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN KURUMSAL YAPISI

Türkiye'deki BİO'ların kurumsal yapısına bakıldığında kurul ve kurum şeklinde oluştukları görülmektedir. BİO'ların kuruluş kanunlarında kurumsal yapıları belirtilmiştir. Türkiye'deki on BİO'dan ikisi kurul, diğerleri kurum şeklinde örgütlenmiştir.

2.6.1. Kurum-Kurul Ayrımı

Türkiye’de BİO’ların kuruluş kanunlarında bakıldığında bazısının “Kurul” bazılarının ise “Kurum” olarak örgütlenmiş olduğu görülmektedir. BİO’ların kuruluş kanunlarında ilk ikisinde “Kurul” düzenlemesine gidilmişken; daha sonra kurulanlar ise “Kurum” şeklinde örgütlenmiştir. RTÜK ve SPK, “Kurul” şeklinde bunlar dışındaki diğer BİO’lar, “Kurum” olarak örgütlenmiştir. Bir dönem çok tartışılmış, ancak sonrasında kenarda kalmış olan BİO’ların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Tasarısı Taslağı’na bakıldığında bu durumu destekler şekilde “Tanımlar” başlığının 3. maddesinde yer alan “Kurul”, BİO’ların asli karar organı olarak tanımlanırken; “Kurum”, kuruluş kanunu ile verilen görevleri gerçekleştirmek ve Kurul kararlarını uygulamakla yükümlü teşkilat olarak tanımlanmıştır (Bağımsız İdari Otoritelerin Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Tasarısı Taslağı, 2003: m.3).

İlk oluşturulan BİO’lar olan RTÜK ve SPK’yi bu genelleme dışında tutarsak; Kurum kavramı, asli karar organı olan Kurul ile diğer hizmet birimlerini de içerisinde barındırmakta ve BİO’ların tüzel kişiliğini temsil etmektedir. RTÜK ve SPK’nin kuruluş kanunlarında “Kurum” kavramı yer almamaktadır. Dolayısıyla bunlar için Kurum kavramını bir üst kavram olarak değerlendirmek doğru olmayacaktır. Bu iki BİO için Kurum kavramı, asli karar organı olan Kurul ile diğer hizmet birimlerini içerisine alan bir nitelik göstermektedir. Fransa ve İngiltere’deki örneklerle baktığımız zaman bu kurumların karar organlarının “Kurul” yapılanmasına sahip olması şart koşulmamış ve kararların birden fazla kişinin görüşleri doğrultusunda alınması zorunlu kılınmamıştır. Ancak BİO’ların Türkiye uygulamasında bunun tersi öngörülmüş; BİO’lar ister “Kurum” olarak ister “Kurul” olarak adlandırılmış olsun kararlar, kuruluş kanunu ile belirlenmiş sayıda üyeden oluşan Kurul tarafından alınmaktadır. Kurullar incelendiğinde BİO’lar içerisinde iki farklı işlevinin söz konusu olduğu görülmektedir. Bunlardan biri; düzenlemek üzere kuruldukları sektöre ilişkin olup, diğeri ise kurumsal örgütlenmeye yöneliktir. BİO’larda Kurullar, düzenlemekle görevlendirildikleri sektörün işleyişine ilişkin kararlar almak, alınan kararları uygulamak, sektöre ilişkin ikincil mevzuatı oluşturmak, ortaya çıkan sektörel anlaşmazlıkları çözmek, gerektiğinde yaptırımlar uygulamak gibi görev ve yetkilere sahiptir. Ayrıca sektörel görevlerinin dışında personel politikası oluşturmak, bütçeyi hazırlamak ve uygulamak gibi kurumsal görevleri de yerine getirmektedir (Ulusoy, 2003: 23).

2.7. TÜRKİYE’DE BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTE ÖRNEKLERİ

Türkiye’deki idari sistemi içerisinde oluşturulan BİO’ların faaliyet alanları incelendiğinde iki grup içinde toplandıkları görülmektedir. İlki, piyasa ekonomisinin düzenlenmesine yönelik olanlar örneğin; RK, SPK ve BDDK’dır. İkinci grupta, temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınmasını amaçlayanlar örneğin; RTÜK şeklindedir.

2.7.1. Sermaye Piyasası Kurulu

SPK, Türk Kamu Yönetimi’nde BİO’ların ilk örneği olup, 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu ile 1981 yılında kurulmuştur. Kurulun amacı; sermaye piyasasında yatırım yapan tasarruf sahiplerinin hak ve yararlarını gözetmek, sermaye piyasasının güvenilir, açık, adil ve etkin çalışmasını sağlamak, piyasasının işleyiş kurallarını belirlemek, menkul kıymetler borsalarının gelişmesi için önlemler almak ve tasarrufları sermaye piyasasına yönlendirerek; halkın ekonomik kalkınmaya yaygın ve etkin bir şekilde katılımını sağlamak olarak belirlenmiştir (Sermaye Piyasası Kurulu Teşkilat, Görev ve Çalışma Esasları Yönetmeliği, 1982: m.7). Kurulun kuruluş kanunu hakkında yapılan son yasal değişiklik, 2012 yılında yapılan 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu’dur.

SPK’nin Başkan ve üyelerinin hukuksal statüleri 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu’nda ana hatları ile düzenlenmiştir. SPK, mali ve idari özerkliğe sahip ve kamu tüzel kişiliği haiz olarak kurulmuştur. Kurul, Başkan dâhil 7 üyeden oluşmakta ve kanunlarla verilen yetkilerini hiçbir etki altında kalmadan kullanmaktadır. Kurulun “ilgili olduğu Bakanlık”, Başbakan tarafından görevlendirilen Devlet Bakanlığı şeklinde belirlenmiştir (SPK, 1981: m.17). Kurul üyeliğine Maliye Bakanlığı tarafından altı aday, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, BDDK, Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşları Birliği ile Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği tarafından Bakanlar Kuruluna ikişer aday önerilmektedir. Bakanlar Kurulu, önerilen adaylar arasından Maliye Bakanlığı’nın önerdiği altı adaydan üçünü, diğerlerinin önerdikleri her ikişer adaydan birer kişi olmak üzere 7 kişiyi Kurul üyesi olarak atamaktadır. Bu üyelerden birini Bakanlar Kurulu, Başkan olarak atamaktadır. Kurul Başkanı’nın teklifi ile Kurul

üyelerinden biri İkinci Başkan olarak görevlendirilmektedir (<http://www.spk.gov.tr>, E. T.: 15.05.2017).

Kurul Başkanı ve üyelerin görev süresi altı yıldır. Süresi bitenler bir defalığına yeniden seçilebilmektedir. Kurul Başkanı ve üyelerin görev süreleri bitmeden görevlerine son verilememektedir. Ancak atanmaları için gerekli şartları kaybettiklerinde veya görevleri ile ilgili işlemiş oldukları suçlardan dolayı Kurul Başkanı ve üyeler görev süreleri bitmeden Başbakanın onayı ile görevden alınabilmektedir (SPK, 1981: m.19). 2499 sayılı Kanuna göre SPK'nin tüm giderleri düzenlediği sektörde kurulacak “özel fon” ile karşılanmakta, fon gelirleri giderleri karşılayamadığı takdirde genel bütçeden aktarım yapılmaktadır (Tan, 2002: 19).

2499 sayılı Kanunun 22. maddesinde SPK'nin genel olarak görev ve yetkileri şu şekilde sıralanmıştır (SPK, 1981: m.22):

- Faaliyet alanı dâhilindeki sektörler üzerinde düzenleme, denetim, gözetim, araştırma ve inceleme yapmak,
- Lisans izni vermek, sermaye piyasası araçlarına ihraç izni vermek, sektörü düzenleyen yasal hükümlere uymayanlara karşı oluşan zararın tazmini karşılığında lisans iptali, para cezası veya adli cezalar vermek,
- Görev ve yetki alanı kapsamında yönetmelik, tebliğ vb. belgeler yayınlamak, personel politikası oluşturmak,
- Bütçe hazırlamak, personel atama işlemlerini gerçekleştirmek,
- Sektörün gelişmelerini gösteren faaliyet raporunu hazırlamak ve kanunla verilen diğer görevleri yerine getirmektir

Liberal ekonomilerin önem verdiği, tasarruf sahiplerinin örgütlenmesi gereğinin bir sonucu olarak bu sektörün düzenlenmesi amacıyla SPK benzeri kuruluşlara birçok ülkede rastlamak mümkündür. Örneğin; ABD’de “Menkul Kıymetler Borsa Komisyonu” (SEC-Securities and Exchange Commision), İngiltere’de FSA gibi kuruluşlar sermaye piyasasında faaliyet gösteren BİO türü kurumlardır. Türkiye’de “SPK oluşturulurken, büyük ölçüde ABD örneği SEC’in model alınmış” olduğu düşünülmektedir (Yasin, 2002: 61).

2.7.2. Radyo Ve Televizyon Üst Kurulu

Türkiye’de ilk kez 1993 yılında Radyo ve televizyon özgürlüğü diğer adıyla işitsel ve görsel yayın özgürlüğü, 1982 Anayasası’nın 133. maddesinde yapılan düzenleme ile tanınmıştır. Bu yönüyle Anayasada yapılan değişiklik, uygulamanın gerisinde kalması nedeniyle mevcut durumu düzenlemeden öteye gidememiştir. 1990’lardan sonra özel radyo ve televizyon yayınlarının kurulması sonucu çok kanallı radyo ve televizyon yayınları dönemi başlamış, böylelikle bu alandaki devlet tekeli kırılmıştır (Nalbant, 1998: 109).

Yasal düzenlemelerle özel radyo ve televizyon yayınlarına yönelik engellerin kaldırılması ile özel birçok radyo ve televizyon kanalı kurulmuştur. Bu sektörün toplum ve birey üzerindeki yönlendirme, haber ve fikir alma-verme özgürlükleri üzerindeki muhtemel olumsuz etkileri göz önünde bulundurularak; ifade özgürlüğünü korumak amacıyla 1994 yılında 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluşu ve Yayınları Hakkında Kanun ile işitsel ve görsel yayıncılık alanını düzenlemek üzere özerk ve bağımsız olarak tüzel kişilik niteliğinde RTÜK kurulmuştur (Radyo ve Televizyonların Kuruluşu ve Yayınları Hakkında Kanun, 1994: m.5). 3984 sayılı Kanunla kurulan RTÜK hakkında yapılan son yasal düzenleme, 2011 yılında çıkarılan 6112 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun’dur.

Üst Kurul 9 üyeden oluşmaktadır. Kurul üyeleri, en az dört yıllık yüksek öğrenim görmüş, meslekleriyle ilgili olarak kamu veya özel kuruluşlarda en az on yıl görev yapmış, mesleki açıdan yeterli bilgiye, deneyime ve devlet memuru olma niteliğine sahip, otuz yaşını doldurmuş kişiler arasından TBMM tarafından seçilen üyelerden oluşmaktadır (Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun, [RTÜK] 2011: m.6). TBMM tarafından Kurul üyelerinin seçilmesi, diğer BİO’lar ile karşılaştırıldığında önemli bir farklılık arz etmektedir. TBMM’ye üyelerin seçimi için siyasi parti gruplarının üye sayısı oranında belirlenecek üye sayısının ikişer katı aday gösterilmekte ve Üst Kurul üyeleri, bu adaylar arasından her siyasi parti grubuna düşen üye sayısı esas alınmak suretiyle Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu’na seçilmektedir. Başkan ve Başkan Vekilini üyeler kendi arasından seçmektedir. Başkanın görev süresi iki yıldır. Üst Kurul üyelerinin görev süresi altı yıldır. Kurulda görevli üyelerin üçte biri iki yılda bir yenilenmektedir.

Devletin Üst Kurul ile ilişkileri Başbakan tarafından yürütülmektedir (RTÜK, 2011: m.6).

İlgili Kanunda RTÜK'ün belirtilen başlıca görev ve yetkileri şunlardır (www.rtuk.org.tr, E. T.: 30.05.2017):

- Ön koşulları sağlamış müracaatçı kuruluşlara tarafsızlık ve eşitlik ölçüleri dâhilinde yayın izni ve lisans vermek,
- Bölgesel ve ulusal frekans ayarlarını yaptırmak,
- Radyo ve televizyon yayınlarını izleme sistemleri kurarak; yayınların Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası antlaşmalara uygunluğunu kontrol etmek,
- Uydu aracılığı ile yurt dışından veya yurt içinden yapılacak yayınların ulusal ve uluslararası ilke ve esaslara uygunluğunu gözetmek, bu amaçla diğer ülkelerdeki yetkili kuruluşlarla işbirliği yapmak, yayın kuruluşlarının bu kanun hükümlerine aykırı yayın yapması ve kurulum şartlarına uymaması halinde gerekli yaptırımları uygulamaya karar vermek,
- TRT Genel Müdürü ile yönetim kurulu üyelikleri için gerekli sayıda adayı belirleyerek, Bakanlar Kuruluna sunmak da RTÜK'ün görevleri arasında sayılmaktadır.

2.7.3. Rekabet Kurumu

Türk Kamu Yönetimi'nde kurulan üçüncü BİO, RK olmuştur. Rekabet Hukukunun anayasal dayanağını, Anayasa'nın 167. maddesi oluşturmaktadır. 1982 Anayasası; devlete kredi, para, sermaye, hizmet ve mal piyasasının etkin ve düzenli işlemlerini sağlayacak önlemler alma ile piyasalarda anlaşma sonucu ortaya çıkabilecek kartelleşme ve tekelleşmeyi önleme yetkisi vermiştir. Söz konusu bu hüküm, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanunun hazırlanması ve kanunlaşmasının en önemli gerekçelerinden bir tanesini oluşturmaktadır. Bunun yanında AB'nin rekabet politikalarına duyarlılığı ve Gümrük Birliğine Türkiye'nin dâhil edilmesini ön şart olarak koyması bu Kurumun oluşturulmasında önemli sebepler olarak değerlendirilmektedir (Kutlu, 2006: 237).

Bu kapsamda hizmet ve mal piyasalarındaki rekabeti bozucu, engelleyici veya sınırlandırıcı anlaşma, eylem ve kararlar ile piyasaya üzerinde etkili olan yatırımcıların bu hâkimiyetlerini kötü yönde kullanmalarını önlemek, bunun için gerekli denetleme ve

düzenlemeleri yaparak rekabet ortamının oluşmasını ve korunmasını sağlamak amacıyla kurulan RK, kamu yönetimi içindeki yerini almıştır (www.rekabet.gov.tr, E. T.: 15.05.2017). Kurum, hizmet ve mal piyasalarının sağlıklı ve serbest rekabet ortamı içerisinde çalışmasını sağlamak, kanunun kendisine tanıdığı yetkileri kullanmak ve verdiği görevleri yerine getirmek üzere kamu tüzel kişiliği haiz, mali ve idari özerkliğe sahip olarak kurulmuştur.

Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, Kurumun “ilişkili olduğu Bakanlık” olarak ifade edilmiştir (RKHK, 1994: m.20). Burada “ilişkili” olma konusu, idari vesayet denetimini ve hiyerarşik denetimi içermemektedir. Bakanlık ile Kurum arasındaki ilişki; genel bütçeden ayrılan ödeneği aktarma, Kurul üyeliğine üç aday gösterme, üyelerin aylık ücretlerini belirleme, rekabet hukuku ile ilgili yapılması gereken değişiklikler konusunda görüş ve öneride bulunma gibi konularla sınırlı tutulmuştur (Kestane, 2002: 15).

Kurum görevini yaparken bağımsız hareket etmektedir. Kurumun nihai kararını etkilemeye yönelik, herhangi bir organ, merci, makam ve kişi, talimat ve emir verememektedir (RKHK, 1994: m.20). Rekabet Kurulu, Kurumun asli karar organını oluşturmakta olup, üyeler 1997 yılında atanarak kurum faaliyete başlamıştır . Kurul, Başkan ve İkinci Başkan dâhil olmak üzere 7 üyeden oluşmaktadır. Kurul üyelerinden üç tanesi Gümrük ve Ticaret Bakanlığı’ndan, biri Kalkınma Bakanlığı’ndan, birer üye de Yargıtay, Danıştay ile Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği’nin kendi kurumları içinden veya dışarıdan her boş üyelik için gösterecekleri ikişer aday arasından seçilmekte; toplam 7 üye Bakanlar Kurulu’nca atanmaktadır (RKHK, 1994: m.22).

Kurul Başkanı, Kurul tarafından gösterilecek üç aday arasından Bakanlar Kurulu tarafından görevlendirilmektedir. Başkan, İkinci Başkan ve üyelerin görev süreleri altı yıldır ve yeniden seçilebilmektedirler. İki yılda bir Kurul üyelerinin üçte biri yenilenmektedir. 4054 sayılı Kanunun 25. maddesine ters düştüğü belirlenen özel şartların oluşması dışında, Kurul Başkanı ve üyelerin görev süreleri bitmeden herhangi bir nedenle görevlerine son verilemeyeceği, ancak Kurul kararı ile atanmaları için uygun şartları kaybettiklerinde veya görev ve yetkilerine aykırı suç işledikleri mahkeme kararı ile tespit edildiğinde, Kurul Başkanı ve üyelerin görevlerinin sonlandırılacağı (RKHK, 1994: m.24) belirtilmiştir.

Bu Kurumun karar organına, çıkar grupları arasından onların temsilcilerini atar gibi Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği'nin üyelik için aday göstermesi eleştirilmektedir. Gerekçe olarak böyle bir kurumun içinde çeşitli çıkar gruplarının temsil edilmesinin söz konusu olamayacağı ve benzer bir uygulamanın modern toplumlarda mümkün olamayacağı gösterilmektedir (Usta, 2007: 81). RK, hizmet ve mal piyasalarında etkinliği arttırmak amacıyla esas olarak üç türlü rekabeti bozucu eylemi denetlemek ve düzenlemekle görevlendirilmiştir. Bunlar ilgili Kanunda şu şekilde sıralanmaktadır:

- Girişimcilerin kendi aralarında yaptığı belirli bir hizmet ve mal piyasasında doğrudan veya dolaylı olarak rekabeti bozma, engelleme ya da sınırlandırma amacı taşıyan veya bu etkiyi doğuran veya doğurabilecek nitelikte olan anlaşmalar ve uyumlu davranışlardır (RKHK, 1994: m.4).
- Bir veya birden fazla girişimcinin ülkenin bütününde ya da bir bölümünde hizmet ve mal piyasasındaki hâkim durumunu tek başına yahut başkaları ile yapacağı anlaşmalar ya da eylemler ile kötüye kullanmasıdır (RKHK, 1994: m.6).
- Bir ya da birden fazla teşebbüsün hâkim durum yaratmaya veya hâkim durumlarını daha da güçlendirmeye yönelik olarak yaptıkları birleşmeleri ve devralma niteliğindeki işlemleridir (RKHK, 1994: m.7).

RK, serbest rekabet düzeninin bozulmasına yönelik eylem ve kararlarla karşılaşıldığında ilgili kanunda belirtilen yaptırımlarla düzeni yeniden kurmakla yetkili kılınmıştır (Usta, 2007: 85). Bu durum RK'yi özel zabıta görevi yürüten bir kurum niteliğine dönüştürmüştür. Bu yönüyle düşünüldüğünde diğer BİO'ların faaliyet alanları ile RK'nin faaliyet alanı arasında farklılık olduğu görülmektedir. Çünkü faaliyet alanı rekabet olan bir kurumun neredeyse tüm ekonomik alanın düzenlenmesinde söz sahibi olduğu söylenebilir. RK, piyasalar üzerinde genel düzenleyici konuma sahipken; çeşitli sektörler için özel BİO'ların oluşturulması eleştirilmektedir. Türkiye'de geçmiş dönemlerde yaşanan yolsuzluk problemleri nedeniyle kamu ihaleleri, enerji, bankacılık ve finans gibi sektörlerde RK'nin yanında başka kurumlarda sektöre girmiş ancak bunların misyonlarının sürekli nitelikte olmadığına vurgu yapılmaktadır. Diğer bir ifade ile bu sektörler de serbest ve sağlıklı bir rekabet ortamı oluşturulduğunda sektörel BİO'ların görevlerinin sona ereceği; bütün sektörlerin RK'nin düzenlemelerine tabi

olacağı savunulmaktadır. Aksi halde bu sektörlerle ilgili BİO'ların birer saatleri ayarlama enstitüsü haline dönüşmelerinin kaçılmaz olacağı ileri sürülmektedir (Ulusoy, 2003: 117-118).

2.7.4. Bankacılık Düzenleme Ve Denetleme Kurumu

Türkiye’de 1994 ve 2001 ekonomik krizlerinde ön plana çıkan ve batan bankalar, yaşanan ekonomik krizin derinleşmesine neden olmuştur. IMF’nin de talepleri doğrultusunda, bankacılık sektörünün yeniden düzenlenmesi ve kurallara bağlanması gündeme gelmiş ve bu konuda görevli ve yetkili olmak üzere BDDK kurularak faaliyete geçmiştir (Kutlu, 2006: 239).

Kurumun “ilgili olduğu Bakanlık”, Başbakan veya görevlendireceği Devlet Bakanlığı şeklinde ilgili kanunda tanımlanmıştır. Kurumun asli karar organı, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu’dur. Kurul, 7 üyeden oluşmaktadır. Üyeler; ilgili Bakanlığın önerisi üzerine Bakanlar Kurulu’nca atanmaktadır. Kurul üyelerinden biri Başkan, biri de İkinci Başkan olmak üzere Bakanlar Kurulu tarafından görevlendirmektedir. Kurul Başkanı aynı şekilde Kuruma da Başkanlık yapmaktadır. Görev süreleri beş yıldır. Üyeler yeniden atanabilmektedir. Üyelerin atanmaları ile ilgili gerekli şartları kaybetmeleri veya görev ve yetkilerine aykırı işledikleri suçlar dışında görev süreleri bitmeden üyeliklerine son verilememektedir. (Bankacılık Kanunu 2005: m.3). 5411 sayılı Bankacılık Kanunu Kurum hakkında yapılan son yasal değişikliktir. BDDK, 4389 sayılı Bankalar Kanunu ile 1999 yılında mali ve idari özerkliğe sahip, kamu tüzel kişiliği haiz bir kamu kurumu olarak kurulmuştur (www.bddk.gov.tr, E. T.: 17.06.2017).

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Teşkilat Yönetmeliğinde Kurumun belirtilen görev ve yetkileri şunlardır (Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Teşkilat Yönetmeliği, 2014: m.5):

- Yatırımcıların haklarını ve bankaların istikrarlı bir şekilde çalışmasını tehlikeye düşürebilecek ve ekonomide önemli zararlar oluşturabilecek her çeşit iş ve işlemleri önlemek,
- Kredi sisteminin sağlıklı ve düzenli bir şekilde çalışmasını sağlamak üzere gerekli karar ve önlemleri almak ve bunları uygulamak,

- Bankaların kuruluş, çalışma, birleşme, yönetim, devir, tasfiye ve denetlenmelerine dair esasları düzenlemek,
- TMSF'yi amacına uygun bir şekilde işletmek,
- Kurum, hisseleri veya denetimi kendisine intikal eden bankaların güçlendirilmesine ve yeniden yapılandırılmasına, satış ve tasfiyeleri halinde ekonomiye yapacağı zararları en alt seviyeye indirmeye yönelik çalışmalar yapmaktır.

2.7.5. Bilgi Teknolojileri Ve İletişim Kurumu

BTK, telekomünikasyon alanında denetleme ve düzenleme faaliyetlerini yapan BİO olarak kurulmuştur. Bu Kurum, “Telekomünikasyon Kurumu” adı altında 2000 yılından itibaren 2008 yılına kadar faaliyet göstermiştir. 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu ile isim değişikliği yaşayan “Telekomünikasyon Kurumu”, BTK adı ile faaliyetlerine devam etmiştir (www.btk.gov.tr, E. T.: 15.05.2017).

Kurumun üzerine kurulu olduğu alan, Türkiye tarihi açısından bir asrı aşkın önemli olmakla birlikte; Türkiye’de bu alanda faaliyet yapan birçok kurum kurulmuştur. Bu alandaki çalışmalar 1840’lı yıllarda başlamış olup, 2000 yılında kurulan BİO ile farklı bir boyuta ulaşmıştır. Çağımızı yönlendiren teknolojik imkânlar ve birbirinden farklı iletişim araçlarıyla birlikte telekomünikasyon alanında ihtiyaç duyulan denetleme ve düzenleme faaliyetleri BTK tarafından gerçekleştirilmektedir. Telekomünikasyon alanı, her ülkenin ekonomisi için önemli katkılar sağlamakta olup, adeta ekonominin sinir sistemini oluşturmaktadır (Ardıyok, 2002: 16).

Kurumun asli karar organını, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurulu oluşturmaktadır. Kurul, Başkan ve İkinci Başkan dâhil olmak üzere 7 üyeden oluşmaktadır. Üyeler beş yıllık süre için Bakanlar Kurulu tarafından atanmaktadır. Görev süresi dolan üye tekrar seçilebilmektedir. Kurul Başkanı aynı şekilde Kuruma da Başkanlık yapmaktadır. Kurul Başkanı, Kurumun en üst idari amiridir. Başkan, Kurumun temsil ve yönetim işlerinden sorumludur. Başkan gerekli durumlarda temsil yetkisini yazılı belge ile devredebilmektedir. Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı, Kurumun “ilişkili olduğu Bakanlık” olarak belirlenmiştir (Bilgi Teknolojileri İletişim Kurumu’nun Kuruluşuna İlişkin Kanun [BTK], 2008: m.5). Kurum kamu tüzel

kişiliği haiz, mali ve idari özerkliğe sahip ve özel bütçeli olarak faaliyet göstermektedir (Bayraktar ve Altınöz, 2007: 113).

2813 sayılı Kanunda BTK'nin belirtilen görev ve yetkilerinin bazıları şunlardır (BTK, 2008: m.6):

- Sektörel büyümeleri takip etmek ve buna bağlı olarak sektörel gelişme ve değişimleri yönlendirmek,
- Sektörler arasındaki uzlaşma konularını düzenlemek,
- Abonelerin genel haklarını gözetmek,
- Frekansların durum planlarını yapmak ve uygulanmasını sağlamak,
- Referans sayesinde gerçekleşen erişim tekliflerine onay vermek,
- Tarifeleri onaylamak ve denetimlerini sağlamak,
- Birçok şekilde ortaya çıkan araç ve sistemlerin uygun hale getirilmiş ulusal hallerinin uygulanmasını ve yayımlanmasını sağlamak,
- Haberleşme sektöründe kanunla verilmiş olan görevlerini yerine getirecek ilgililerin bu alanda sorumluluk almış olan diğer kuruluşlarla uyumlu bir şekilde işleri yürütmelerini sağlamak,
- Kullanılacak frekansların ayarlama, planlama ve kayıt işlemlerini yapmak,
- Sektördeki durumları değerlendirmek, sektörde verimli ve etkin bir güce sahip olan işletmelerin tespit edilmesini sağlamak,
- Kamu hizmetleri, kamu güvenliği, kamu esenliği vb. konularda gerekli önlemleri almak,
- Hizmete ilişkin çalışmaların istikrarını sağlamak, uygulanacak karar, denetim, yöntem vb. konulardaki anlayışların hangi doğrultuda olacağını belirlemek,
- Uluslararası alanda yürütülen çalışmaları takip etmek ve incelemektir.

2.7.6. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu

4628 sayılı Kanun ile 20.02.2001 tarihinde kurulan “Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu”, 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu ile EPDK adını almıştır. Kuruma 5307 sayılı Sıvılaştırılmış Petrol Gazları Piyasası Kanunu ile LPG piyasasını, 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu ile de petrol piyasasını denetleme ve düzenleme görev ve

yetkileri verilmiştir. Kurum, mali ve idari özerkliğe sahip, kamu tüzel kişiliği haiz olarak kurulmuştur (www.epdk.gov.tr, E. T.: 15.05.2017).

Kurumun kuruluş amacı; doğal gazın, elektriğin, LPG'nin ve petrolün kaliteli, yeterli, sürekli, çevreyle uyumlu ve düşük maliyetli olarak tüketicilerin kullanımına takdim edilmesi için rekabet ortamı içerisinde özel hukuk hükümlerine uygun faaliyet gösterebilecek, ekonomik açıdan güçlü, sürdürülebilir ve saydam bir enerji piyasası oluşturmak ve oluşturulan bu piyasada bağımsız bir denetim ve düzenleme faaliyetleri gerçekleştirmek olarak belirlenmiştir. Bu amaç doğrultusunda sektör yeniden yapılandırılmış, bu durumun en önemli sonucu, sorunların ekonomik boyutlarının da ortaya çıkması olmuştur. Sonuç olarak birbirinden görece bağımsız kararlar alan BİO'ların sorumlu oldukları ekonomik sektörlerin toplumsal açıdan istenen sonuçlar vermesi için bu kurumların sektörel düzenlemeleri doğru olarak tasarlaması ve uygulaması gerekmektedir (Atıyaş, 2006: 30).

Kurumun asli karar organı olan Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu 19.11.2001 tarihinde görevine başlamıştır. Kurul, Başkan ve İkinci Başkan dâhil olmak üzere 9 üyeden oluşmaktadır. Kurul Başkanı Bakanlar Kurulu tarafından atanmaktadır. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Kurumun “ilişkili olduğu Bakanlık” olarak belirlenmiştir. Kurul üyeleri “ilişkili Bakan” tarafından Bakanlar Kuruluna önerilmekte, önerilen adaylar Bakanlar Kurulu tarafından atanmaktadır. Başkanın ve üyelerin görev süresi beş yıldır. Görev süresi biten Başkan ve üyeler yeniden atanabilmektedir (www.epdk.org.tr, E. T.: 30.05.2017).

İlgili Kanunda EPDK'nin bazı görev ve yetkileri şu şekilde sıralanmıştır (www.epdk.org.tr, E. T.: 30.05.2017):

- 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun gereklerini yerine getirmek,
- Tüketicilere en verimli hizmeti vermek için bir takım çalışmalar yürütmek,
- Elektrik enerjisi üretiminin neden olduğu çevresel zararları önlemek, yerli enerji kaynaklarının ve yenilenebilir enerji kaynaklarının kullanımını özendirme amacıyla gereken önlemleri almak ve bu konuda teşvik de bulunmak, diğer ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği içinde olmak,
- Doğal Gaz Piyasası Kanunu'nda ifade edilen sertifika ve lisansların yönlendirilmesini, bunların uygulamaya konulmasını ya da iptalleriyle ilgili kararların alınmasını ve alınan kararların uygulanmasını sağlamak,

- Lisans sahipleri için kabul edilmiş muhasebe teknikleri kapsamında mali raporlama standartları ve bilişim-yönetim sistemlerini tespit etmek ve bunların kullanılmasını sağlamak,
- Dağıtım şirketleri tarafından oluşturulan, Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi (TEİAŞ) tarafından sonuçlandırılan talep tahminlerine onay vermek ve gerektiğinde revize etmek,
- Piyasa gelişimi ile ilgili raporları ve Yıllık raporları oluşturup, ilişkili Bakanlığa takdim etmek,
- Petrol Piyasası Kanunu kapsamında düzenleme yapmak ve bu düzenlemelerin yürütülmesini sağlamak,
- Doğal gazın sektörel fiyatlarına ilişkin önerilerde ve görüşlerde bulunmaktır.

2.7.7. Kamu İhale Kurumu

İdarece mal veya hizmet alımları ile üretim işlerinin ihalelerinde yetkili olmak üzere 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile mali ve idari özerkliğe sahip, kamu tüzel kişiliği haiz olarak 2002 yılında KİK kurulmuştur. Kurumun amacı, kamu hukukuna tabi olan, kamunun denetimi altında bulunan veya kamu kaynağını kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde uygulanacak yöntemleri belirlemek olarak ifade edilmiştir (www.ihale.gov.tr, E. T.: 15.05.2017).

2886 sayılı eski Devlet İhale Kanunu'na (DİK) göre kamu idarelerince yürütülen mal üretimi veya hizmet verilmesi ile ilgili iş ihalelerinde kanunun uygulanması konusunda yetki tamamen alımı yapacak kamu kurum ve kuruluşlarına aitken idarenin eylem ve kararlarının DİK'ye uyumunu takip eden ve denetleyen bir kurum bulunmamaktadır (Emek, 2002: 161). 2002 yılının ilk altı ayına kadar teknolojik iyileştirme, savunma vb. harcamaların yanı sıra sağlık ve eğitim gibi alanlarda devlet hala piyasanın en büyük alıcısı konumunda faaliyetlerini yürütmüştür.

Devlet harcamalarının büyüklüğü itibarıyla devletin piyasalar üzerinde müdahale etme yetkisi olan bir aktör olarak değerlendirilmektedir. Ancak devletin yapacağı alımlarda bazı uluslararası kuruluşların geliştirdiği ilke ve anlaşmalar ile Türkiye'nin de taraf olduğu temel normlar doğrultusunda harcamaların yapılması öngörülmektedir. Bu noktada kamu yönetimi içinde KİK'nin oluşturulmasında etkili olan temel referanslar; Dünya Ticaret Örgütü'nün (DTÖ) Kamu Mal Alımları Anlaşması'na göre yerli ve

yabancı sermaye arasında ayırım yapmama ve ürünlerin menşei arasında fark gözetmemek temel ilkesi olan eşit muamele hükmü, yine BM'nin Uluslararası Ticaret Hukuku üzerine Birleşmiş Milletler Komisyonu'nun hazırladığı model kanunu (Bayramoğlu, 2005: 321-322) ve yine AB Komisyonu'nun politika önerileri (Emek ve Acar, 2004: 161) şeklinde özetlemek mümkündür.

4734 sayılı Kanunda Maliye Bakanlığı, Kurumun “ilişkili olduğu Bakanlık” olarak belirtilmiştir. Kuruma görevlerini yaparken bağımsız karar alma yetkisi tanınarak; herhangi bir makam, organ, kişi ve merciinin Kurumun kararlarını etkilemeye yönelik talimat ve emir veremeyeceği (Kamu İhale Kanunu [KİK], 2002: m.53/a) ilgili kanunda belirtilmiştir. Kurumun asli karar organı Başkan dâhil olmak üzere 9 üyeden oluşan Kamu İhale Kurulu'dur. Kurul üyeleri Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nca önerilecek üç kişi, Maliye Bakanlığı'nca önerilecek iki kişi, Hazine Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu Bakanlık ile Sayıştay ve Danıştay Başkanlıklarınca önerilecek birer kişi, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu tarafından kamu alımları ile ilgili meslek grupları tarafından önerilecek bir kişi olmak üzere üyeler beş yıllık süre için (KİK, 2002: m.53/c) Bakanlar Kurulu tarafından atanması ve görev süresi konusunda 661 sayılı KHK ile değişiklik yapılmıştır. Üyelerin görev süresi dört yıl olarak belirlenmiştir. Görev süresi bitenler yeniden seçilebilmektedir. Kurul Başkanı'nın Bakanlar Kurulunca atanan üyeler arasından görevlendirildiği ilgili kanunda belirtilmiştir. 24.10.2011 tarihli ve 661 sayılı KHK ile yapılan düzenlemede Kurul üyelerinin belirlenmesinde diğer kurumlar çıkarılmış, bu konuda sadece Maliye Bakanlığı yetkili kılınmıştır (Avrupa Birliği Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname 2011: m.57).

4734 sayılı Kanunda KİK'nin başlıca görev ve yetkileri şu şekilde sıralanmıştır (KİK, 2002: m.53/b):

- İhale ilanları ile ilgili esas ve usulleri düzenlemek, basılı veya elektronik ortamda Kamu İhale Bültenini yayınlamak,
- İhalenin başlangıcından alımın yapılıp, sözleşmenin imzalanmasına kadar olan süre içerisinde idarece yapılan işlemlerin ilgili kanunun hükümlerine uygun olmadığına dair şikâyetleri inceleyip sonuçlandırmak,

- Haklarında ihalelere katılmakta yasaklama kararı verilenlerin sicillerini tutmak,
- Yapılan ihaleler ve sözleşmelerle hakkında Kurumun ilgili olduğu kanunda belirlenen şekilde bilgi toplamak, adet, tutar ve diğer konular itibariyle istatistikler oluşturmak ve bunları yayınlamaktır.

İhale alımlarında görev ve yetkileri tanımlanan KİK; ihalelerde yapılan kayırma ve haksızlık gibi çıkar amaçlı kaynak kullanımını engelleyerek, kaynakların etkin kullanılmasını sağlamakla sorumlu bir kurum olarak görev yapmaktadır. Bu kurum sayesinde devlet ihale alımları konusunda duyulan şüphe ve huzursuzluğun giderilmesi ve ihalelerde siyasi tercihlerin sona erdirilmesi amacıyla gerekli tedbirler almıştır (Bayraktar ve Altınöz, 2007: 115).

2.7.8. Kamu Gözetimi, Muhasebe Ve Denetim Standartları Kurumu

KGK, benzer görevleri yerine getiren Türkiye Muhasebe Standartları Kurulu'nun kapatılması üzerine Türkiye'de kurulmuştur. 02.11.2011 tarihli Resmi Gazete de yayımlanan 660 sayılı Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu'nun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Türk Kamu Yönetim sistemine girmiştir. Diğer BİO'lardan farklı oluşunun nedeni bir KHK ile kurulmuş olmasıdır. KGK kuruluş amacı; uluslararası standartlarla uyumlu Türkiye Muhasebe Standartlarını oluşturmak ve yayımlatmak, bunların denetim ilkelerini belirlemek, denetim mekanizmalarının uygulama birliğini, gerekli güveni ve kaliteyi sağlamak, bağımsız denetim ve bağımsız denetçi kuruluşlarını görevlendirmek, bunların faaliyetlerini incelemek, bağımsız denetim alanında faaliyet göstermek ve kamu gözetimi yapmak olarak belirlenmiştir (Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu'nun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname [KGK], 2011: m.1).

Kurum mali ve idari özerkliğe sahip, kamu tüzel kişiliği haiz ve Başbakan ile ilişkili olarak kurulmuştur. Başbakan, Kurum ile ilgili görev ve yetkilerini gerekli gördüğü takdirde bir Bakan aracılığıyla yürütebilmektedir. Kurum; Kamu Gözetimi ve Muhasebe Standartları Kurulu, Başkanlık ve diğer hizmet birimlerinden oluşmaktadır. Kurumun merkezi Ankara'da bulunmaktadır. Bakanlar Kurulu, Kurumun merkezini değiştirmekle yetkili kılınmıştır. KGK, gerek duyduğu yerlerde temsilcilik açabilmektedir (www.kgk.gov.tr, E. T.: 18.07.2017).

Kurumun asli karar organı Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurulu'dur. Kurul; Başkan ve İkinci Başkan dâhil olmak üzere 9 üyeden oluşmaktadır. Kurul üyeleri; Gümrük ve Ticaret Bakanlığı ile Maliye Bakanlığı tarafından önerilecek dörder aday arasından ikişer kişi; BDDK, SPK ve Hazine Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu Bakanlıklar ile Türkiye Yeminli Mali Müşavirler ve Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler, Türkiye Borsalar Birliği ve Odalar Birliği tarafından önerilecek ikişer adaydan birer kişi olmak üzere toplam 9 üye Bakanlar Kurulu tarafından atanmaktadır. Başkan, Bakanlar Kurulu tarafından atamaktadır. Başkanın önerisi üzerine Kurul, üyelerden birini İkinci Başkan olarak görevlendirmektedir. Başkan ve üyelerin görev süreleri beş yıldır (KGK, 2011: m.3).

Kurumun görev ve yetkileri şu şekilde özetlenebilir (Kulukçu, 2006: 25-30):

- Uluslararası standartlarla uyumlu ulusal denetim standartlarını oluşturmak ve oluşturulan standartları yayımlatmak,
- İkincil düzenlemeleri yapmak, bağımsız denetçiler ile bağımsız denetim mekanizmalarının kuruluş şartlarını ve çalışma esaslarını belirlemek,
- Bağımsız denetçi sınav, yetkilendirme ve kayıt işlemlerini yapmak,
- Bağımsız denetçiler ve bağımsız denetim mekanizmaları ile Kurumun faaliyetlerini ve çalışmalarını denetlemek,
- Sürekli eğitim standartları ile mesleki etik kurallarını belirlemek,
- Kalite güvence sistemlerini oluşturup gözetlemektir.

2.7.9. Kişisel Verileri Koruma Kurumu

BİO ailesine son katılan KVKK, 24.03.2016 tarihli ve 6698 sayılı Kişisel Verileri Kanunu ile Resmi Gazete'de yayınlanarak kurulmuştur. Ancak üyeler Kurumun kuruluş tarihinden bir yıl sonra atanmış ve Kurum, 2017 yılının Kasım ayında faaliyete geçmiştir. Kurumun kuruluş kanunundan başka daha sonra Kurum ile ilgili olarak "Kişisel Verileri Koruma Kurulu Çalışma, Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik" çıkarılmıştır. Kurumun kurumsal yapısı, görev ve yetkileri çıkarılan bu yönetmelikle düzenlenmiştir. Kurumun amacı, kişisel verilerin işlenmesinde öncelik özel hayatın gizliliği olmak üzere bireylerin temel hak ve özgürlüklerini gözetmek ve kişisel verileri işleyen tüzel ve gerçek kişilerin sorumlulukları ile uymaları gereken kuralları düzenlemek olarak belirlenmiştir (Kişisel Verilerin Korunması Kanunu, 2016: m.1).

Kurum, kuruluş kanununda verilen görevleri yapmak üzere mali ve idari özerkliğe sahip, kamu tüzel kişiliği haiz ve bağımsız olarak kurulmuştur. Kurumun merkezi Ankara’da bulunmaktadır. Kurum, Başbakanlıkla ilişkilendirilmiştir. Kurumun asli karar organı, Kişisel Verileri Koruma Kurulu olarak belirlenmiştir. Kurum teşkilatı; Kurul ve Başkanlıktan oluşmaktadır (Kişisel Verileri Koruma Kurulu Çalışma, Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik, 2017: m.19).

Kurul, ilgili Kanunla verilen görevleri kendi sorumluluğu altında yapmakta ve yetkilerini bağımsız olarak kullanmaktadır. Görev ve yetki alanı kapsamındaki konularda herhangi bir makam, organ, kişi ve mercii, Kurula talimat ve emir verememektedir. Kurul, 9 üyeden oluşmaktadır. Kurulun iki üyesi Cumhurbaşkanı, beş üyesi TBMM, iki üyesi de Bakanlar Kurulu tarafından seçilmektedir. Kurul, üyeleri arasından Başkan ve İkinci Başkanı kendi seçmektedir. Kurulun Başkanı aynı şekilde Kurumun da Başkanı’dır. Kurul üyelerinin görev süresi dört yıl olarak belirlenmiştir. Görev süresi biten üyeler yeniden seçilebilmektedir. Kurul üyelerinin görev süreleri bitmeden herhangi bir nedenle görevlerine son verilememektedir. Görev süresi bitmeden atanması için gerekli şartları kaybettiklerinde veya görevi ile ilgili suç işlediklerinde görevine son verilen üyenin yerine seçilen kişi, yerine seçildiği üyenin kalan görev süresini tamamlamaktadır (Kişisel Verilerin Koruması Kanunu, 2016: m.21).

6698 sayılı Kanunda KVKK’nin belirtilen görev ve yetkileri şunlardır (Kişisel Verilerin Koruması Kanunu, 2016: m.20):

- Kişisel veriler ile ilgili uluslararası gelişmeleri takip etmek ve değerlendirmek, görev ve yetki alanı kapsamındaki konularda uluslararası kuruluşlar ile birlikte çalışmalar yürütmek ve toplantılara katılmak,
- Görev ve yetki alanı kapsamındaki düzenlemeleri ve yapılan düzenlemelerin uygulanması denetlemek, değerlendirmek ve danışmanlık yapmak, araştırma ve incelemeler yapmak veya yapılmasını sağlamak,
- Yıllık faaliyet raporunun hazırlanmasını sağlamak ve raporu Cumhurbaşkanlığına, Başbakanlığa ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İnsan Haklarını İnceleme Komisyonuna takdim etmek,

- Gerekli durumlarda görev ve yetki alanı kapsamındaki konularda ilgili kamu kurum ve kuruluşları, meslek örgütleri, sivil toplum kuruluşları ve üniversitelerle koordinasyonu sağlamak,
- Kanunlarla verilen diğer iş ve işlemleri yapmaktır.



ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜTÜN VE ALKOL PİYASASI DÜZENLEME KURUMU

TAPDK, Türkiye’de 2002 yılından itibaren görev yapan BİO’dur. Çalışmanın bu bölümünde öncelikle TAPDK’nin ortaya çıkış süreci, yapılan hukuksal düzenlemeler, kuruluş amacı, misyon ve vizyonu anlatılmıştır. Ardından Kurumun mali ve hukuki statüsü, görev ve yetkileri, amaç ve hedeflerine yer verilerek, Kurumun fiziksel yapısı ve teşkilat yapısından bahsedilmiş, Kurumda yer alan başkanlıkların görev ve yetkileri, Kurumun benimsediği temel politika ve öncelikler açıklanmıştır. Son olarak Kurumun neoliberal politikalar ile ilişkisine yer verilmiştir.

3.1. TÜTÜN VE ALKOL PİYASASI DÜZENLEME KURUMU’NUN ORTAYA ÇIKIŞI

Çeşitli madde ve hammaddelerle ilgili olarak tekel görevinin yürütülmesi amacıyla TEKEL ve Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri A.Ş. Genel Müdürlüğü isimleriyle bilinen kuruluş, 1862 yılında İnhisar İdaresi ismiyle kurulmuştur. 1862 yılında dışarıdan tütün alımının yasaklanması ve tuz tekeliyle ilgili yönetmeliğin yayınlanmasıyla birlikte İnhisar İdaresi göreve başlamıştır. 1879 yılında Rüşumu Sitte Kararnamesi ile devletin tütün ve alkol tekeline elde ettiği gelirler, iç borçlara karşılık olarak yabancı bankerlere bırakılmıştır. 1883 yılında devletin dış borçlarından dolayı tütün tekeline yönelik ayrıcalık, yabancı sermayeli olan Tütün Rejisi’ne devredilmiştir. 1925 yılına kadar bu firma tarafından işletilen İnhisar İdaresi, 1925 yılında millileşerek Tekel İdaresi Genel Müdürlüğü adını almıştır. 1983 yılına kadar faaliyet gösteren TEKEL, 1983 yılında Kamu İktisadi Kuruluşuna dönüştürülmüş, 1987 yılında da ismi Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğü olarak değiştirilmiştir (Hürriyet, 19.12.2008, Erişim Tarihi: 15.05.2017).

Geçmişten günümüze ekonomik açıdan Türkiye’ye önemli katkıları bulunan tütün sektörü, 1999 yılında Türkiye’nin IMF ile imzaladığı “Stand-By” anlaşmaları doğrultusunda düzenlenen Niyet Mektuplarına konu olmuştur. Mektupların genelinde yer alan tütün sektörü için verilen taahhütler genel olarak (Günaydın, 2002: 13-14):

- Tütün desteklemeye yapılan fiyat mekanizmasının kaldırılması,

- TEKEL'in özelleştirme kapsamına alınması,
- Sektörün idaresinin oluşturulacak bağımsız bir kuruma devredilmesi,
- Yapılacak işlemlerin yasal zemininin hazırlanmasına yönelik; 1)TEKEL'in destek alımı yapan biriminin diğer ticari birimlerden ayrılması, 2)Tütün satışında müzakere mekanizmasının hayata geçirilmesi ve alkollü içki üretimindeki tekelin kaldırılması, 3)Özel sektörün piyasaya girmesini sağlayacak üç ayrı kanunun çıkartılması,
- Tütün üreticilerine alternatif ürün projeleri ile doğrudan gelir desteği vererek desteklenmesi esaslarına dayanmaktadır.

Bu doğrultuda Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğü'nün yeniden düzenlenmesi ile tütün ve tütün mamullerinin üretimine, ithalatına ve ihracatına yönelik 4046 sayılı Kanunda ve 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede değişiklik gerçekleştirilmesine dair 4733 sayılı Kanun, 03.01.2002 tarihinde kabul edilerek Kurum faaliyete başlamıştır (Uygur, 2007: 211-212). Bu Kanunun çıkarılması; Türkiye Katılım Ortaklığı Belgesi'nde de belirtildiği üzere Türkiye'nin Gümrük Birliği'nden kaynaklanan sorumlulukları arasında sayılmıştır. Özetle bu Kanunun çıkarılmasında Gümrük Birliği önemli etkenlerden biri olmuştur (Güler, 2003: 200).

Bu Kanun; özellikle IMF'ye verilen taahhütler çerçevesinde çıkarılması istenilen kanunlar arasında yer almaktadır. Bu durum, IMF'nin verilen şartları yerine getirmek için 3 Mayıs 2001 tarihli Niyet Mektubu'nun 21. maddesinde belirgin bir şekilde görülmektedir. Böylece öncelikle tarım sektöründe yeni bir düzenleyici ve denetleyici kurum olan TAPDK kurulmuştur. Bu gelişmeyle birlikte tütün piyasasında hâkim konumda olan TEKEL Genel Müdürlüğü yeniden yapılandırılmış ve KİT niteliği iktisadi devlet teşekkülüne dönüştürülerek özelleştirme politikası hız kazanmıştır. Kanun, TEKEL'i özelleştirerek varlıklarının satışına olanak sağlamıştır. Sonuç olarak, tütün ve tütün mamulleri üretiminde serbest piyasa koşullarının terk edilmesi ile birlikte kamunun tütün mamulleri ile ilgili alanda tekel olma niteliği ortadan kaldırılarak, piyasanın özel sektöre bırakılması amaçlanmıştır (Güler, 2003: 200).

3.2. TÜTÜN VE ALKOL PİYASASI DÜZENLEME KURUMU İLE İLGİLİ HUKUKİ DÜZENLEMELER

Tütün ve alkol piyasasıyla ilgili ilk hukuksal düzenleme, 1942 yılında yürürlüğü giren 4250 sayılı “İspirto ve İspirtolu İçkiler İnhisarı Kanunu” ile gerçekleşmiştir. Kanunun amacı, her türlü ispiro ve ispiroto içkilerin üretimine, ithalatına ve ihracatına, fiyatlandırılmasına ve dağıtımına dair usul ve esasları düzenlemek olarak belirlenmiştir. Bugüne kadar 32 kez maddelerinde değışiklik yapılan bu Kanun, günün şartlarına göre revize edilerek geçerliliğini korumuştur (İspirto ve İspirtolu İçkiler İnhisarı Kanunu, 1942: m.3).

Kamu kurum ve kuruluşlarına yürürlükteki mevzuatla düzenleme, denetim ve diğr konularda verilen yetkiler saklı kalmak şartıyla, yukarıdaki faaliyetlere ilişkin eylem ve kararlar TEKEL Genel Müdürlüğü tarafından gerçekleştirilmektedir. TEKEL Genel Müdürlüğü, bu Kanunla verilen görev ve yetkileri doğrudan veya bağı ortaklıklar kurmak suretiyle kullanmaktadır (İspirto ve İspirtolu İçkiler İnhisarı Kanunu, 1942: m.1). Böylelikle tütün, tütün mamulleri ve alkol piyasasına ilişkin yürütme işlemleri için TEKEL Genel Müdürlüğü yetkili kılınmıştır.

2002 yılında “4733 sayılı Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun” yürürlüğü konulması ile birlikte tütün ve alkol piyasasının düzenlenmesinden TAPDK yetkili kılınmıştır. İlgili Kanunda Kurumun amacı, görev ve yetkileri, çalışma esasları net bir şekilde belirtilmiş, Kurum personelinin atanma yöntemi, statüsü ve özlük hakları, Kurumun hizmet birimleri, Kurumun gelir ve giderleri ile ilgili denetimi, üreticilerin tütünlerinin ithalatı ve ihracatı, tütün mamulleri üretimi ve ticareti, tarımsal destekleme, cezai hükümler, değıştirilen ve yürürlükten kaldırılan hükümler başlıklar halinde yer almıştır. Ayrıca 4733 sayılı Kanuna Ek ve değışiklik getiren mevzuatın yürürlüğü giriş tarihini gösteren liste en sonda verilmiştir (Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun [TAPDK], 2002: m.1).

TAPDK’nin 2012 yılında B.02.0.KKG.0.10/101-650/5375 sayılı Kanun tasarısı ile bu Kurumun kapatılması, yürütmekte olduğu görevlerin; Maliye Bakanlığı, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı ile Türkiye Halk Sağlığı Kurumu tarafından yerine getirilmesi gündeme gelmiştir. Ancak aradan geçen 5 yıl geçtikten sonra 24.12.2017 tarihli ve 696 sayılı KHK ile kapatılmıştır. TAPDK Başkan ve üyelerin görev süresi

dolduktan sonra yerlerine atama yapılmamıştır. Kurumun görev ve yetkileri Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı ile Sağlık Bakanlığına devredilmiştir. Kurumun her türlü bütçe ve muhasebe işlemleri ile ilgili tereddütleri gidermek için geçici olarak Maliye Bakanlığı yetkili kılınmıştır. Kurumun resmi sayfasında adı, Gıda ve Kontrol Müdürlüğü olarak değiştirilmiştir (696 sayılı KHK: m.78-81).

Son yıllarda Dünya Sağlık Örgütü tarafından yürütülen çalışmalar kapsamında ve kamunun sosyal sorumluluk anlayışının etkisiyle tütün ve alkol kullanımının kontrol altına alınmasına yönelik olarak 5752 sayılı ve 4733 sayılı Kanunlarla yapılan değişiklikler neticesinde; 2008 yılından itibaren TAPDK'nin tütün ve alkol kontrolüne yönelik sorumlulukları artmıştır. Bu doğrultuda Tütün ve Alkol Kontrolü Daire Başkanlığı'nın etkinliği sağlanmıştır (TAPDK Faaliyet Raporu, 2016: 3).

3.3. TÜTÜN VE ALKOL PİYASASI DÜZENLEME KURUMU'NUN KURULUŞ AMACI

TAPDK, tütün ve tütün mamullerinin üretimine, ithalatına ve ihracatına dair usul ve esaslar ile tütün ve alkol tüketiminden dolayı sosyal ya da tıbbi nitelikteki her çeşit zararlı etkileri önlemeyi ve kanunun uygulanması ile ilgili sektörel düzenlemeler yapmayı amaçlamaktadır (TAPDK, 2002: m.1). Kısaca bu Kurum, tütün ve alkol piyasası ile bunların ithalatını ve ihracatını düzenlemek amacıyla kurulmuştur.

3.4. TÜTÜN VE ALKOL PİYASASI DÜZENLEME KURUMU'NUN MİSYON VE VİZYONU

TAPDK'nin misyonu şu şekilde belirtilmiştir (<http://www.tapdk.gov.tr>, E. T.: 30.07.2017):

Uzun yıllar kamu tekeli altında yönetilmiş olan, ülke ekonomisi ve kamu sağlığı açısından stratejik önemde, duyarlı kamusal alan olarak görülen ve eksik rekabet kurallarının işlediği tütün, tütün mamulleri, alkol ve alkollü içki piyasalarının, önemli sosyal değerlerin korunması suretiyle düzenlenmesi ve denetlenmesi (regülasyonu) fonksiyonunu icra etmektedir. TAPDK'nin piyasa düzenleme ve denetleme fonksiyonu; “iktisadi regülasyon” olarak nitelendirilen piyasaların aksaklıklarını önleme ve piyasa etkinliğini geliştirmeye yönelik faaliyetleri, “sosyal regülasyon” olarak ifade edilen toplumun haklarını korumaya ve refahını artırmaya yönelik faaliyetleri ve “idari regülasyon” şeklinde nitelenen devletin müdahil olduğu işlemlerin ne şekilde gerçekleşeceğine dair kurallar bütününe ilişkin faaliyetleri kapsamaktadır.

TAPDK'nin vizyonu ise şu şekilde belirtilmiştir (<http://www.tapdk.gov.tr>, E. T.: 30.07.2017):

4733 sayılı Kanun ile Kuruma verilen görevler çerçevesinde; güvenli, rekabetçi, ülke ekonomisine azami düzeyde katkıda bulunan, kamu sağlığı ve esenliğinin gözetildiği bir piyasa yapısının oluşturulması ve sürdürülebilirliğinin sağlanması temel hedefi ve hakkaniyet, etkinlik, şeffaflık ve hesap verilebilirlik ilkeleri çerçevesinde piyasa kurallarının belirlenmesi, piyasanın ihtiyaç duyduğu mekanizmaların kurulması ve işletilmesi, izlenebilir ve kayıtlı bir piyasa yapısı oluşturulması, haksız rekabet oluşturacak fiilleri engelleyerek rekabetçi bir piyasa temini suretiyle piyasa düzenleme ve denetleme görevini yerine getirmektir. Bu vizyon çerçevesinde ve yasalarla Kuruma yüklenen kamu sosyal sorumluluğu uyarınca; piyasa faaliyetlerinin salt kâr odaklı işlemesine neden olan unsurlar ile alkol ve tütün tüketimini teşvik eden unsurları önleyerek, toplumsal iyilik hali korumak ve geliştirmek suretiyle alkol ve tütün kullanımının neden olduğu yıkıcı sağlık, sosyal, çevresel ve ekonomik zararlarının yaygınlık ve derinliğini azaltmak için ülke çapında sürdürülebilir, kapsamlı ve kanıta dayalı etkili plan ve stratejiler geliştirmek ve uygulamak konusunda yüksek duyarlılık içinde hareket edilmesi esastır.

3.5. TÜTÜN VE ALKOL PİYASASI DÜZENLEME KURUMU'NUN MALİ VE HUKUKİ STATÜSÜ

Kurum, hukuksal olarak 4733 sayılı Kanunun 09.01.2002 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanmasıyla faaliyete başlamıştır. Kurum, 4733 sayılı Kanunla verilen görev ve yetkileri yerine getirmek için yetkili kılınmıştır. Kurumun Merkezi Ankara'da olup, gerekli görülürse başka yerlerde irtibat bürosu açabilmektedir. Kurumun kararları yerindelik denetimine tabi değildir. Hangi statüde olursa olsun hiçbir mevki ve makam, Kurumun kararlarını etkilemeye yönelik emir ve talimat verememektedir (TAPDK, 2002: m.4).

Kurum, 2003 yılında Resmi Gazete'de yayınlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda belirtilen esaslar doğrultusunda gelirlerini görev ve yetkisi dâhilinde bütçesinde belirtilen esaslar doğrultusunda serbestçe kullanabilmektedir (Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 2003: m.20). Kurum teşkilatı; Başkan, Başkan Yardımcıları ve diğer hizmet birimlerinden oluşan Başkanlık ile Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurulu'ndan oluşmaktadır. Kurumun 'ilişkili olduğu Bakanlık' Başbakan tarafından görevlendirilecek bir Devlet Bakanı olarak ilgili Kanunda belirtilmiştir (TAPDK Faaliyet Raporu, 2016: 4).

3.6. TÜTÜN VE ALKOL PİYASASI DÜZENLEME KURUMU'NUN GÖREV VE YETKİLERİ

Kurumun görev ve yetkileri şunlardır (TAPDK Faaliyet Raporu, 2016: 3-4):

- Tütün ve alkol tüketiminden dolayı oluşan sosyal ve tıbbi nitelikteki zararları ve alkol ile tütün tüketiminin teşvikini önleyecek çalışmalar yapmak ve bu çalışmaların ilgili kurum ve kuruluşlarla koordinasyon içerisinde yürütülmesini,
- Tütün ve alkol piyasasındaki faaliyetlerin saydam, düzenli ve güvenli bir şekilde gerçekleşmesi için gerek duyulan sektörel düzenlemeleri yürütmek veya karar ve önlemlerin alınmasını, bunların uygulanıp uygulanmadığının kontrolünü ve uygulanmıyorsa uygulanmasını,
- Görev ve yetki alanı kapsamındaki konularda gerek duyulan her çeşit bilgi ve belgelerin; ilgili gerçek ve tüzel kişilerden istenmesini ve alınmasını,
- Tütün mamulleri ve alkolü içkilerin satışına ve sunumuna yönelik işlemleri yürütmek, piyasanın izlenmesi ve denetlenmesini sağlamak, tüketicilerin seçeneklerinin sınırlandırılmasına ya da azaltılmasına ortam oluşturacak uygulamaları en alt seviyeye düşürerek; rekabet ve reklam koşullarının tespit edilmesine yönelik düzenlemeler yürütülmesi ile karar ve eylemlerin izlenmesini, yönlendirilmesini ve denetlenmesini,
- Düzenlemek ve denetlemekle görevli ve yetkili olduğu piyasalarda faaliyet gösteren gerçek ve tüzel kişilerin eylemlerini ve mali durumlarını kontrol etmek, aksi durumlarda idari yaptırımlar uygulanmasını ve idari tedbirler alınmasını,
- Alkol ve tütün ürünlerinde etiket, bandrol, pul, hologram, damga gibi işaretlerin kullanımına dair çalışmaları yapmak, gerekli durumlarda bu çalışmaların diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla koordinasyonlu bir şekilde yürütülmesini,
- Düzenlemek ve denetlemekle görevli ve yetkili olduğu piyasalarda yasadışı faaliyetleri önlenmek, kontrolleri yapmak, idari yaptırımlar uygulamak, gerekli durumlarda ilgili kamu kurum ve kuruluşlarıyla ya da kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarıyla anlaşmalar yapılmasını,
- Görev ve yetki alanı kapsamındaki konularda AB müktesebatına uyum doğrultusunda yabancı ve uluslararası kuruluşlar ile ilgili iş ve işlemler yapmak, bu kuruluşlarla yapılacak görüşmelerin düzenlenmesini ve fikir alışverişinde bulunulmasını, gerekli durumlarda bu kuruluşlara üye olunmasını,
- Kanunlarla ve diğer mevzuatlarla verilen diğer iş ve işlemlerin yerine getirilmesini sağlamaktır.

3.7. TÜTÜN VE ALKOL PİYASASI DÜZENLEME KURUMU’NUN AMAÇ VE HEDEFLERİ

Kurumun başlıca amaç ve hedefleri şunlardır (TAPDK Faaliyet Raporu, 2016: 19):

- Tütün ve alkol tüketiminden dolayı ortaya çıkabilecek sosyal ve tıbbi nitelikteki her çeşit zararlı etkilerin önlenmesi için çalışmalar yapılmasını,
- Eşitlik, etkinlik, hesap verebilirlik vb. ilkeler doğrultusunda tütün ve alkol piyasasının düzenlenmesini ve kontrol edilmesini,
- Tütün ve alkol piyasasına dair düzenlemeler ve uygulamalar hususunda kamuoyunda tüketici bilinci oluşturacak işlemlerin yürütülmesini,
- Kaçakçılığın ve izinsiz/taklit üretimin vb. yasadışı faaliyetlerin engellenmesine yönelik düzenlemeler yapılmasını,
- Kurumun görev ve yetki alanı kapsamındaki ürünlerin satış ve takdim işlemlerinin kayıt dışı kalmasını önlemek ve bunların kontrol edilmesini,
- Tütün ve alkol piyasasında Kurumun idari ve ekonomik dzenleyiciliğinin yanında sosyal düzenleyici görevlerinin de yerine getirilmesinde, kamu esenliğinin ve sağığının gözetilmesinde belirleyici roller üstlenmesini, sivil toplum kuruluşları ve diğerk kamu kurumları ile koordinasyonunu,
- Tüketicilerin seçeneklerini azaltabilecek faaliyetlere ve gençlerin, çocukların ve gelecek nesillerin korunmasına yönelik rekabet ortamının ve reklam koşullarının belirlenmesini,
- Alkol ve tütün ürünlerinin üzerindeki etiket, bandrol, pul, hologram, damga vb. işaretilerin kullanımına dair yeni çalışmaların diğerk kamu kurum ve kuruluşlarıyla birlikte koordinasyon içerisinde geliştirilmesini ve yürütülmesini sağılamaktır.

Kurumun amaçları ve verilen hizmetlere yönelik bilgiler ayrıntılı olarak aşağıda yer almaktadır.

Tütün sektöründe (TAPDK Faaliyet Raporu, 2016: 20):

- Tütün piyasasının daha sağıklı işleyen bir sektör yapısına kavuşturulmasına yönelik engelleri kaldırmak, dünyadaki gelişmeleri takip ederek dünya ile uyumlu yasal ve rekabetçi bir yapı oluşturulmasını,

- Türkiye’de üretilen tütünün hak ettiği evrensel itibarının korunmasını, oriental tütün üreticisi ve ihracatçısı konumunun sürdürülebilirliğini,
- Farklılaşan tüketici istekleri nedeniyle talep gören Virginia ve Burley tipi tütünlerin iç pazarda üretimini geliştirerek ithalatın önüne geçilmesini,
- Sözleşmeli üretimin taraflarından olan üreticilerin temsilcisi niteliğindeki sivil toplum kuruluşlarının fiziki ve mali yapılarının yanında insan kaynakları alanındaki yetersizliklerinin giderilmesine yönelik çalışmalar yürütülmesini,
- AB’deki ortak piyasa düzenindeki politikaların takip edilmesini ve Türkiye’nin bu sürece uyumunu,
- Sektörle ilgili veri tabanını oluşturmak, oluşturulan veritabanıyla uyumlu bilgisayar yazılımını işlevsel hale getirerek; kamuoyuna sağlıklı ve güncel bilgi akışını,
- Tütün üretiminin kontrolüne ve izlenmesine yönelik çalışmalarda halk sağlığını da göz önünde bulundurarak; Türkiye’nin imzaladığı uluslararası anlaşmaların sorumluluklarını yerine getirmeye yönelik çalışmalar yapılmasını,
- Araştırma-geliştirme çalışmalarının teşvik ve takip edilmesini sağlamaktır.

Tütün mamulleri sektöründe (TAPDK Faaliyet Raporu, 2016: 20):

- Tütün mamulleri piyasasının işleyişinde düzeni,
- Sektöre yönelik saydam ve eşitlikçi bir denetim mekanizmasının hayata geçirilmesini,
- Kamu sağlığının korunmasına yönelik olarak tütün ve tütün mamullerinin zararlarından toplumu korunmasını,
- Kurumun görev ve yetki alanı kapsamındaki konularda hizmet sağlayan kişi ve kuruluşların hizmetlerini daha kaliteli, düzenli ve güven ortamı içinde yapmalarına yönelik yenileşme ve modernleşme çabalarına katkı sağlamaktır.

Alkol sektöründe (TAPDK Faaliyet Raporu, 2016: 20-21):

Temel amaç, ülke ekonomisine en yüksek düzeyde katkı sağlamaktır. Bu amacı gerçekleştirmek için sosyal sorumluluk bilinciyle güvenilir, saydam ve rekabete dayalı piyasa oluşturulmasını ve oluşturulan piyasanın sürdürülebilirliğini sağlamaktır. Bu doğrultuda:

- Etil alkol üretiminin ihracatı için geliştirilen ticaret ve tarım politikalarına katkı,

- Etil alkole yönelik yasal düzenlemelerin AB mevzuatına uyumlu olmasına yönelik çalışmalar yürütülmesini,
- Alkollü içeceklerin hammaddesi olan etil alkolün üretimini, ithalatını, dağıtımını ve kullanımını izlemek, sahte ve izinsiz alkollü içki üretimini önleyecek düzenlemeler yapılmasını,
- Sektörle ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile işbirliği yaparak; piyasadaki risklere karşı eşgüdümlü bir şekilde çalışılmasını sağlamaktır.

Alkollü içki sektöründe (TAPDK Faaliyet Raporu, 2016: 21):

Temel amaç, ilgili kanunlara uygun olarak ülke ekonomisine en yüksek düzeyde katkı sağlamaktır. Bu doğrultuda sosyal sorumluluk bilinciyle, güvenilir, rekabetçi ve saydam bir piyasa oluşturulmasını ve oluşturulan piyasanın sürdürülebilirliğini sağlamaktır. Bu kapsamda amaç ve hedefler;

- İzinsiz üretilmiş, etiketsiz, kaçak veya taklit marka ürünlerden haksız ticari kazanç sağlanmasının önüne geçmek için tanımlama ve işaretlerden yararlanılması gibi riskleri ortadan kaldırmak ve piyasa güvenliğini,
- Bu sektörle ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile piyasa risklerine karşı işbirliği içerisinde mücadele edilmesini sağlamaktır.

Tütün ve Alkol kontrolünde (TAPDK Faaliyet Raporu, 2016: 21):

Mevzuatın verdiği görev ve yetkiler kapsamında temel amaç; dünyada tütün ve alkol kontrolünde kabul görmüş olan strateji ve önemleri Türkiye'deki toplumun ihtiyaçlarına yanıt verecek biçimde şekillendirmek ve bunların uygulanmaya konularak; toplum tarafından benimsenmesini sağlamaktır. Bunlar hayata geçirilirken TAPDK'nin en duyarlı ve etkin kurumların başında yer almasını, ekonomik ve idari düzenleyici rolünün yanında toplumsal düzenleyici rolünün gerektirdiği; tütün ve alkol tüketiminin kontrolüne yönelik gerekli önlemlerin alınmasını, kamu esenliğinin ve sağlığının gözetilmesi ilkesi çerçevesinde sürdürülebilir tütün ve alkol piyasalarının denetimine yönelik politikaların ülke adına belirlenmesini ve uygulanmasını, sivil toplum kuruluşları ile diğer kurum ve kuruluşların işbirliği içinde çalışmalarını yürüttüğü stratejik bir yapıya kavuşturulmasını sağlamaktır.

Sektörel rekabet ve tüketici haklarında (TAPDK Faaliyet Raporu, 2016: 21-22):

- Görev ve yetki alanı kapsamında piyasanın izlenmesine ve kontrolüne yönelik çalışmaları yürütmek ve bu doğrultuda Kurum içinde veya dışında yürütülecek çalışmalarda ilgili kamu kurum ve kuruluşlarıyla işbirliği yapılmasını,
- 5179 sayılı Gıdaların Üretimi, Tüketimi ve Denetlenmesine Dair Kanun Hükmünde Kararname'nin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun hükümleri dışında kalmak üzere Kurumun yetkileri dâhilinde tüketiciye ilişkin tütün ve alkol ürünlerini satmak ve takdim etmek gibi faaliyetlere yönelik ruhsat belgelerini vermek, bunların süresinin uzatılması gibi işlemleri yapmak, gerekli durumlarda bu işlemlerin kamu kuruluşları ve ilgili meslek kuruluşlarıyla birlikte yürütülmesini,
- Sektörün düzenleme ve uygulamalarının kamuoyunda tüketici bilinci oluşturmaya yönelik olmasını,
- Tüketicilerin seçeneklerinin azaltılmasına veya kısıtlanmasına neden olabilecek faaliyetleri en düşük düzeye indirecek rekabet ortamının oluşturulması doğrultusunda çalışmalar yapılmasını,
- Görev ve yetki alanı kapsamındaki ürünlerin bandrol, etiket, pul, damga vb. çalışmalarını yapmak ve gerekli görülen durumlarda diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla işbirliğini,
- İdari yaptırımlara dair faaliyetler yürütmek ve alınan kararların uygulanmasını,
- Reklam koşulları ile ilgili çalışmalar yapmak ve gerekli görülen durumlarda diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla koordinasyonu,
- Görev ve yetki alanıyla ilgili ulusal ve uluslararası mevzuata ilişkin sektörel düzenlemeler yapılmasını,
- Satış belgesi ücretlerini tespit etmek ve bunların tahsilâtı konusunda Kurul kararlarının esas alınmasını sağlamaktır.

Avrupa Birliği ve dış ilişkilerde (TAPDK Faaliyet Raporu, 2016: 22):

Temel amaç, Kurumun görev ve yetki alanı kapsamındaki ulusal ve uluslararası tüm alanlarda Kurumun aktif rol almasını sağlamaktır. Bu alanlarda Kurumun öncü ve örnek olması için düzeni sağlamak, bu doğrultuda gerekli iş ve işlemleri yürütmektir.

3.8. TÜTÜN VE ALKOL PİYASASI DÜZENLEME KURUMUNA İLİŞKİN BİLGİLER

Çalışmanın bu bölümünde TAPDK'nin fiziksel yapısı ve teşkilat yapısı anlatılmıştır. Ardından Kurum-Kurul ayrımı açıklanarak; Kurulun yapısına, görev ve yetkilerine, çalışma usullerine yer verilmiştir.

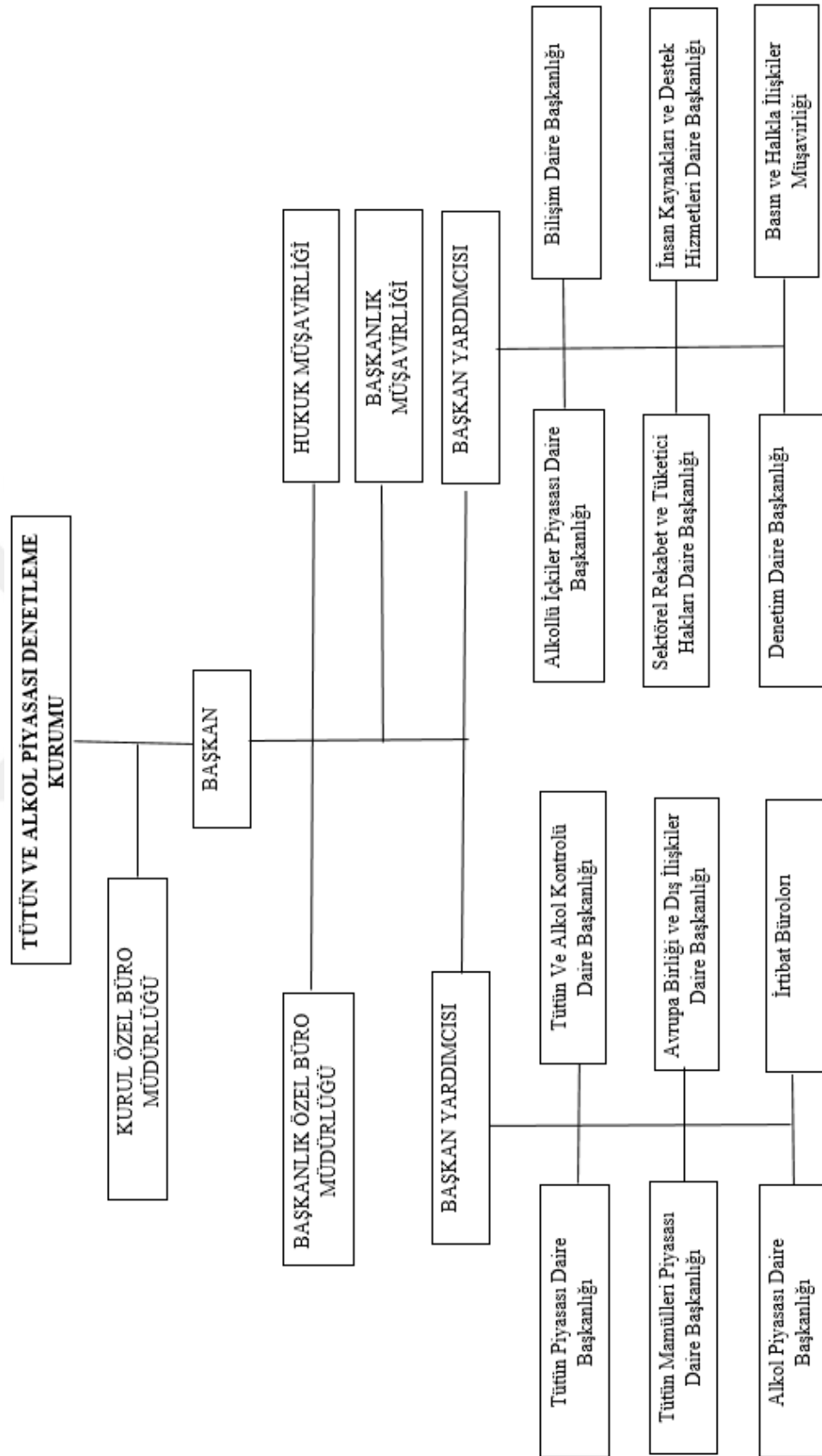
3.8.1. Fiziksel Yapısı

Kurum, Söğütözü Mahallesi, Söğütözü Caddesi No:31 Çankaya/Ankara adresinde 8 kattan oluşan binasında hizmet vermektedir. Kurumun önceden hizmet verdiği Güvenevler Mahallesi Güneş Sokak, No:11 Kavaklıdere/Ankara adresindeki binası da arşiv olarak kullanılmaktadır. Kurumun İzmir ili Bornova ilçesinde irtibat bürosu bulunmakta, bu büroda bulunan 5 odadan 2'si arşiv olarak kullanılmaktadır (TAPDK Faaliyet Raporu, 2016: 6).

3.8.2. Teşkilat Yapısı

Kurum, Başkanına bağlı olarak çalışan Başkanlıklar ile Başkan ve üyelerden oluşan Kuruldan oluşmaktadır. Kurum ilgili mevzuat çerçevesinde görev ve yetkilerini Kurul aracılığıyla kullanmaktadır. İlgili Kanunda Kurumun asli karar organı Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurulu olarak belirlenmiştir. Kurul, Başkan ve Başkan Vekili dâhil olmak üzere 7 üyeden oluşmaktadır. Kurul yelerini; Sağlık Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı ile Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın, Hazine Müsteşarlığı'nın, Türkiye Ziraat Odaları Birliği ve Genel Müdürlüğün bağlı olduğu Bakanlıkların göstereceği adaylar arasından Bakanlar Kurulu atamaktadır. Üyelerden biri Başkan ve biri Başkan Vekili olmak üzere Bakanlar Kurulu tarafından atanmaktadır. Kurulun Başkanı, aynı şekilde Kurumun da Başkanı'dır. Kurul yelerinin görev süresi beş yıldır. Görev süresi biten ye tekrar seçilebilmektedir. İlgili Kanunda yazılı durumlar hariç olmak üzere başka bir sebeple Kurul yelerinin görevlerine son verilememektedir (TAPDK Faaliyet Raporu, 2016: 6). Başkanlık teşkilatı; Başkan, Başkan Yardımcıları ve hizmet birimlerinden oluşmaktadır. Kurumun teşkilat yapısını gösteren organizasyon şeması aşığıda verilmiştir.

Şekil 1:
Tütün Ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Organizasyon Şeması



Kaynak: TAPDK Faaliyet Raporu, 2016: 8.

3.9. TÜTÜN VE ALKOL PİYASASI DÜZENLEME KURULU

Türkiye’deki BİO’ların yapılandırılması, “Kurum” ve “Kurul” şeklinde olmuştur. Kurum, içerisinde Kurulunda yer bulunduğu BİO’nun tamamından oluşmaktadır. Kurul ise Kurumların asli karar organını oluşturmaktadır. SPK ve RTÜK, “Kurul”; BDDK, BTK, RK, TAPDK, EPDK, KGK, KİK ve KVKK, “Kurum” şeklinde örgütlenmiştir. Türkiye’de faaliyet gösteren BİO’lar; sermaye piyasası, bankacılık, kamu ihaleleri, telekomünikasyon, rekabet, radyo ve televizyon yayıncılığı, enerji ve özellik arz eden tarım sektörleri gibi ekonomik ve kamusal hayatın hassas alanlarında faaliyet göstermektedir. BİO’lar; RTÜK, SPK ve RK örneklerinde olduğu gibi kamusal hayatın hassas alanlarında veya EPDK ve BTK örneklerinde olduğu gibi devletin tekel olarak yürütmekte olduğu alanların özel sektöre açılması veya zelleştirme dolayısıyla ekonomik alanlarda rekabet ortamının ve tüketici haklarının korunması amacıyla faaliyetlerini gerçekleştirmektedir. TAPDK’nin asli karar organı Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurulu’dur (Atay, 2006: 273-274).

3.9.1. Kurulun Yapısı, Görev Ve Yetkileri

Kurumun asli karar organı olan Kurul; Başkan ve Başkan Vekili dâhil olmak üzere 7 üyeden oluşmaktadır. Görevini yaparken bağımsız olan Kurul, yasal düzenlemelerle kendi görev ve yetki alanı kapsamındaki konularda en üst seviyede görüşme ve karar alma yetkisine sahip bulunmaktadır. Kurulun başlıca görevleri şu şekilde sıralanmaktadır (TAPDK, 2002: m.3; TAPDK Faaliyet Raporu, 2016: 9-10):

- Düzenlemek ve denetlemekle görevli ve yetkili olduğu sektörde ilgili düzenlemelerin gerçekleştirmesi için ilgili kararları almak,
- İzin, uygunluk ve satış, belgelerinin verilmesinde karşı taraftan alınacak hizmet bedelini tespit etmek,
- Kurumda personel atamalarını yapmak ve ilgili personel politikalarını oluşturmak,
- Kurumun amaçları ve hedefleri doğrultusunda hazırlanan bütçe teklifini fikir alışverişinde bulunarak; karara bağlamak,
- Başkanın nerdiği Başkan Yardımcılarını ve Daire Başkanlarını atamak,

- Kuruma taşınır veya taşınmaz malları ve hizmetleri almak, satmak, kiralamak ile Kurumun alacakları, hak edişleri ve borçları ile ilgili kararları almak, gerekirse mali sınırlar ile ilgili hususları belirlemek, gerekli durumlarda bu görev ve yetkileri Başkana devretmek,
- Kurum personeline, Başkan ve üyelere ödenecek konut tahsisi ve harcırah ile ilgili hususları var olan mevzuata göre belirlemek,
- Kurumun bütçe durumunu gösteren kararlara onay vermek,
- Başkan ve üyeler dâhil Kurumda görev yapan personelin ücretlerini ve diğer sosyal ve mali haklarını var olan mevzuata göre belirlemek,
- Kurul üyelerinin ve personelin yurt dışı geçici görevlendirme kararlarını vermek,
- Yurt içinde Başkan dışındaki Kurul üyelerinin ve personelin geçici olarak görevlendirilmesine karar vermek,
- 4207 sayılı Tütün Ürünlerinin Zararlarının Önlenmesi ve Kontrolü Hakkında Kanunda yer alan hükümler saklı kalmak şartıyla tütün ve alkol tüketiminden dolayı oluşan sosyal ve tıbbi nitelikteki her çeşit zararlı etkilerin önlenmesine yönelik düzenlemeleri yapmak ve ilgili kararları almak,
- Kanunun uygulanmasıyla ilgili koordinasyonu sağlayarak; yasadışı faaliyetleri önlenmek, denetimleri Kurum adına yapmak, yetki devri suretiyle idari yaptırımları uygulamak, ayrıca kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarıyla satış belgelerinin verilmesi hususunda protokoller yapmak,
- Yurt içinde ve yurt dışında Kurumla aynı sorumluluğu paylaşan ilgili kurum ve kuruluşlar ile işbirliği yapmak, gerekli durumlarda bu kurum ve kuruluşlara üye olmak,
- Görev ve yetki alanı kapsamındaki konularda bilgi edinme gereksinimi duyduğu durumlarda tütün ve alkol piyasasında mal veya hizmet üreticisi, pazarlayıcısı ve satıcısı olan gerçek ve tüzel kişilerden ve bunların ilişkili olduğu birliklerden bilgi istemek,
- Kuruma bağlı olarak faaliyet gösteren akredite laboratuvarların kurulmasına ve işletilmesine dair şartları belirlemek,
- İlgili Kanunlar çerçevesinde verilen görevleri yürütmektir.

3.9.2. Kurulun Çalışma Usulleri

Sektörle ilgili düzenlemelerin yapılmasını ve idari yaptırımların uygulanmasını; Başkan, Başkan Vekili, üyeler veya diğer hizmet birimlerinin teklifi üzerine fikir alışverişinde bulunarak sağlamaktadır. Kurul zorunlu haller dışında, tüm üyelerin iştirakiyle toplanmaktadır. Zorunlu durumlarda ise Kurul, en az dört üyenin iştiraki ile toplanmakta ve üye tamsayısının salt çoğunluğu ile kararlar almaktadır. Çekimser oy kullanılamayan Kurul kararlarında çoğunluğun kararını desteklemeyen üye; Kurul Başkanlığına toplantıyı izleyen yedi iş günü içerisinde karşı oy kullanma nedenini yazılı şekilde bildirmektedir (TAPDK, 2002: m.3; TAPDK Faaliyet Raporu, 2016: 10).

3.10. BAŞKANLIK TEŞKİLATI, GÖREV VE YETKİLERİ

Başkan, Başkan Yardımcıları ve diğer hizmet birimleri; Başkanlık Teşkilatını oluşturmaktadır. Başkan; TAPDK'nin yönetimi ve temsili ile Kurulun almış olduğu kararlara ilişkin faaliyetlerin yürütülmesinde yetkili kılınmıştır. Bu yetki kapsamında Kurumun çalışmalarının yürütülmesinden, değerlendirilmesinden, denetlenmesinden ve gerekli görülen durumlarda kamuoyuna duyurulmasından sorumlu tutulmuştur. Başkanın çeşitli sebeplerle görevi başında bulunmadığı durumlarda Başkan Vekili, Başkana vekâlet etmektedir (TAPDK Faaliyet Raporu, 2016: 10).

Başkanın görev ve yetkileri şunlardır (TAPDK Faaliyet Raporu, 2016: 10-11):

- Yıllık faaliyet raporları ile Kurum bütçesini Kurula takdim etmek, bütçenin uygun bir şekilde kullanılmasını sağlamak,
- Kurul toplantılarını yönetmek, alınan kararları yayımlatmak ve kararları uygulamak,
- Kurumun işlemlerini, faaliyetlerini ve mali durumunu değerlendirmek, gerekli durumlarda kamuoyuna bilgi vermek, diğer hizmet birimlerinin verimli, uyumlu ve düzenli bir şekilde çalışmasını sağlamak ve yapılan çalışmaları denetlemek,
- Başkan yardımcıları ile daire başkanlarının; rapor, izin gibi durumlarda görevlerinin başında bulunamadıklarında bu görevlere vekâleten bakacak personeli tespit etmek,
- Kurul tarafından atanması gerekenler dışındaki Kurum personelini atamak, yetki ve görev alanı kapsamında diğer hizmet birimlerini tespit etmek,

- Kurumca yürütülecek denetim, inceleme ve diğer hususlarda görev alacakları yurt içinde geçici olarak görevlendirmek,
- Başkan yardımcılarının sorumlu tutulacakları diğer hizmet birimlerini tespit etmek,
- Kurum personelinin görevi sırasında veya görevinden dolayı işledikleri suçlar doğrultusunda soruşturma yapılmasına dair izin verilip verilmemesine karar vermek,
- Yurt içinde geçici görev verilecek Kurum personeli belirlemek,
- Piyasaya dair risk analizi yaptırmak, ihbarları ve şikâyetleri değerlendirmek, gerekli kontrollerin ve incelemelerin yapılmasını sağlamak,
- Gerek duyulan her çeşit bilgi ve belgeleri, ilgili kurum ve kuruluşlardan veya kişilerden istemek,
- Yasadışı ticaret ve üretimin engellenmesi de dâhil olmak üzere Kurumun görev ve yetki alanı kapsamındaki konularda ilgili kurum ve kuruluşlar ile iş birliği içerisinde çalışmalar yürütmesini sağlamaktır.

Başkan Yardımcıları, Başkana bağlı olup; Başkanın talimatları ve emirleri doğrultusunda Kurum faaliyetlerinin Başkan adına yapılması, ilgili mevzuata göre düzenlenmesi ve yürütülmesinde görevlendirilmiştir. Ayrıca görev ve yetki alanı kapsamındaki hizmet birimlerine talimatlar verilmesini ve uygulanmasını sağlamaktadır (TAPDK Faaliyet Raporu, 2016: 10-11).

4733 sayılı Kanun'un 4/A maddesinde Kurumun hizmet birimlerinin görev ve yetkileri belirtilmiştir. Bu doğrultuda Kurumda bulunan hizmet birimlerinin görev ve yetkilerine aşağıda yer verilmektedir.

3.10.1. Tütün Piyasası Daire Başkanlığı

4733 sayılı Kanun'un 4/A maddesinin (a) fıkrasında Tütün Piyasası Daire Başkanlığı'nın görevleri; tütün tohumunun taşınması, tütün üretimi, tütünlerin işlenmesi, üreticilerin tütünlerinin alım satımı ve dağıtımı, saklanması, tütün fireleri, tütünün ithalatı ve ihracatı ile tütün işleme tesislerinin açılması, proje tadilatı, üretim izni, yer değişikliği, gerekli görülen durumlarda tesislerin kapatılması ve devir işlemlerini yapmaktır. Bütün bu işlemlerin teknik kontrolüne dair çalışmaları yürütmek olarak belirlenmiştir.

3.10.2. Tütün Mamulleri Piyasası Daire Başkanlığı

4733 sayılı Kanun'un 4/A maddesinin (b) fıkrasında Tütün Mamulleri Piyasası Daire Başkanlığı'nın görevleri; tütün ve türün mamulleri üretimi, tütün ürünlerinin ithalatı ve ihracatı ile tütün mamulleri üretim tesislerinin faaliyete geçmesi proje tadilatı, üretim izni, kapatılması, her çeşit devir işlemleri ile bütün bu işlemlerin teknik kontrolüne dair çalışmaları yürütmek olarak belirlenmiştir. Ancak TAPDK'nin 2016 yılı faaliyet raporunda daha kapsamlı olarak ele alınmıştır. Buna göre:

A) Tütün mamullerinin üretimi, iç ve dış ticareti ile tütün mamulleri üretim tesislerinin kurulması, üretim izni, proje tadilatı, kapatılması, her türlü devir işlemleri ile tüm bu işlemlerin teknik kontrolüne ilişkin çalışmaları yürütmek.

B) Makaronların üretimi, iç ve dış ticareti ile makaron üretim tesislerinin kurulması, üretim izni, proje tadilatı, kapatılması, her türlü devir işlemleri ile tüm bu işlemlerin teknik kontrolüne ilişkin çalışmaları yürütmek.

C) Yaprak sigara kağıdı üretimi, iç ve dış ticareti ile yaprak sigara kağıdı üretim tesislerinin kurulması, üretim izni, proje tadilatı, piyasaya arzı, kuruluş yeri değişikliği, kapatılması ve her türlü devir işlemleri ile tüm bu işlemlerin teknik kontrolüne ilişkin çalışmaları yürütmek.

3.10.3. Alkol Piyasası Daire Başkanlığı

4733 sayılı Kanunun 4/A maddesinin (c) fıkrasında Alkol Piyasası Daire Başkanlığı'nın görevleri; Etil alkol ve metanolün üretimi, denatürasyonu, ithalatı ve ihracatı, ambalajlanması, üretimde kullanmak için elde bulundurulması, dağıtımı, saklanması, işlenmesi, geri kazanımı, üretim tesislerinin kurulması ve faaliyete geçirilmesi, proje tadilatı, üretim izni, kapatılması ve her çeşit devir işlemleri ile 08.06.1942 tarihli ve 4250 sayılı İspirto ve İspirtolu İçkiler İnhisarı Kanunu'nun uygulanmasına yönelik işlemleri yapmaktır. Bütün bu işlemlerin teknik kontrolüne dair çalışmaları yürütmek olarak belirlenmiştir.

3.10.4. Alkollü İçkiler Piyasası Daire Başkanlığı

4733 sayılı Kanun'un 4/A maddesinin (d) fıkrasında Alkollü İçkiler Piyasası Daire Başkanlığı'nın görevleri; 27.05.2004 tarihli ve 5179 sayılı Gıdaların Üretimi, Tüketimi ve Denetlenmesine Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun hükümleri dışında alkollü içkilerin ithalatı ve ihracatı, saklanması, bu ürünlerin dağıtımı, geri kazanımı, üretim tesislerinin kurulması, proje tadilatı, tesislerin işletilmesi, kapatılması ve her çeşit devir işlemleri ile 4250 sayılı Kanunun

uygulanmasına yönelik işlemleri yapmaktır. Bütün bu işlemlerin teknik kontrolüne dair çalışmaları yürütme olarak belirlenmiştir.

3.10.5. Sektörel Rekabet Ve Tüketici Hakları Daire Başkanlığı

4733 sayılı Kanun'un 4/A maddesinin (e) fıkrasında Sektörel Rekabet ve Tüketici Hakları Daire Başkanlığı'nın görevleri; 5179 sayılı Kanun hükümleri dışında kalmak üzere Kurumun görev ve yetki alanı kapsamındaki ürünlerin satış ve sunum faaliyetlerine dair izin ve yetki belgelerinin verilmesi, bu faaliyetlere yönelik piyasanın izlenmesi ve denetiminin sağlanması, tütün ve alkol piyasalarına ilişkin sektörel düzenlemeler ve uygulamalar hususunda kamuoyunda tüketici bilinci oluşturulmasına dair çalışmalar yapmak ve tüketicilerin seçeneklerini kısıtlanmamasına, rekabet ortamının ve reklam koşullarının belirlenmesine yönelik çalışmalar yapmaktır. Kanun kapsamındaki ürünlerin üzerindeki etiket, bandrol, pul, hologram, damga vb. işaretlerin kullanılmasını sağlamak ve gerekli durumlarda bu çalışmaları diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla koordinasyonlu bir şekilde yürütmek olarak belirlenmiştir.

3.10.6. Tütün Ve Alkol Kontrolü Daire Başkanlığı

4733 sayılı Kanun'un 4/A maddesinin (f) fıkrasında Sektörel Rekabet ve Tüketici Hakları Daire Başkanlığı'nın görevleri; tütün ve alkol tüketiminden dolayı oluşan sosyal ve tıbbi nitelikteki zararlı etkilerin önlenmesi amacıyla Dünya Sağlık Örgütü Tütün Kontrolü Çerçeve Sözleşmesinin ve 07.11.1996 tarihli ve 4207 sayılı Tütün Ürünlerinin Zararlarının Önlenmesi ve Kontrolü Hakkında Kanunun uygulamasına dair çalışmalar yapmak, tütün ve alkol tüketiminin teşvik edilmesine ve yasadışı ticaretin engellenmesine yönelik çalışmalar yapmak ve gerekli hallerde bu çalışmaları ilgili kurum ve kuruluşlarla koordinasyonlu bir şekilde yürütmektir. 5179 sayılı Kanun hükümleri dışında kalmak üzere tütün mamulleri, etil alkol, metanol ve alkollü içkiler hususunda incelemelerin yapılmasını veya yaptırılmasını, insan sağlığına zarar verebilecek ürünlerin tespit edilmesini sağlamak olarak belirlenmiştir.

3.10.7. Diğer Başkanlıklar

Kurumda yer alan diğer başkanlıklarda 4733 sayılı Kanunun 4/A maddesinin (g-o) maddeleri arasında yer bulmuştur. Diğer başkanlıklar ve görevleri aşağıda sıralanmıştır.

(g-o) Denetim Daire Başkanlığı: Kurumun görev ve yetki alanı kapsamındaki konularda faaliyetler yürüten gerçek ve tüzel kişilerin işlemlerini ve finansal durumlarını incelemektir. Gerekli durumlarda, bu konularda yetkilendirilen diğer kamu kurum ve kuruluşları ile koordinasyonlu bir şekilde işbirliği içinde çalışmak ve piyasalarda meydana gelen aksaklıkların çözümüne dair önerilerde bulunmaktır.

(g-o) Avrupa Birliği Ve Dış İlişkiler Daire Başkanlığı: 05.05.1969 tarihli ve 1173 sayılı Milletlerarası Münasebetlerin Yürütülmesi ve Koordinasyonu Hakkında Kanun doğrultusunda, görev ve yetki alanı kapsamındaki konularda AB müktesebatına uyum doğrultusunda çalışmalar yapmaktır. Yabancı ve uluslararası kuruluşlar ile bu konularda işbirliği yapmak, bu kuruluşlarla yapılacak görüşmeleri düzenlemek ve fikir alışverişinde bulunmak, gerekli durumlarda bu kuruluşlara TAPDK'nin üye olması için çalışmalar yürütmektir.

(g-o) Başkanlık Müşavirliği: Kurul Başkanına ve Kurul üyelerine, Kurumun görev ve yetki alanı kapsamındaki konularda danışmanlık yapmaktır. Kurul Başkanı ve üyelerinin vereceği diğer iş ve işlemleri yapmaktır.

(g-o) Hukuk Müşavirliği: Kurumu ilgilendiren uyuşmazlıkların çözülmesi veya Kurumun taraf olduğu işlemlerin izlenmesi amacıyla idari ve adli davalarda gereken dosyaları hazırlamak, taraf olduğu davalarda TAPDK'yi temsil etmek veya Kurumca hizmet satın alma aracıyla temsil ettirilen davaları izlemek ve düzenlemektir. Kurumun görev ve yetki alanı kapsamındaki konularda mevzuat çalışmalarında bulunmak, Kurula, Kurul Başkanına ve diğer hizmet birimlerine danışmanlık yapmak, hizmet birimleri veya diğer kurum ve kuruluşları tarafından hazırlanarak Kuruma gönderilen tüzük, kanun ve yönetmelik tasarıları ile diğer hukukî konular hakkında fikir beyan etmektir. Kurumun çıkarlarını koruyacak ve anlaşmazlıkları giderecek hukuki önlemleri zamanında almak, anlaşma ve sözleşmelerin bu hususlara uygun olarak yapılmasına yardımcı olmaktır.

(g-o) Basın Ve Halkla İlişkiler Müşavirliği: Kurumun görev ve yetki alanı kapsamındaki konularda görsel ve yazılı basını takip ederek gerekli olan bilgilerin elde edilmesini sağlamaktır. Kurumun basın ve yayın kuruluşları tarafından kamuoyunda

tanıtılmasına dair işlemler yapmak, bu kuruluşlar ile ilişkilerini düzenlemektir. Yapılan bilgi edinme başvurularını, 09.10.2003 tarihli ve 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanununa göre etkin, hızlı ve doğru sonuçlandırmak için gerekli önlemler almaktır.

(g-o) İnsan Kaynakları Ve Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı: 10.12.2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamındaki yetkilerin kullanılmasını ve görevlerin yapılmasını sağlamaktır. Kurum personelinin ekonomik ve sosyal hakları ile iş gücü planlaması, hem yurt içi hem yurt dışı eğitimine dair eğitim planı hazırlayarak uygulanmasını sağlamak, bunları değerlendirmek, performans özellikleri ve meslek ilkelerinin belirlenmesi ile ilgili çalışmalar yapmaktır. Kurumun ihtiyacı olan her çeşit yapım, satın alma, bakım, onarım, kiralama, sağlık, arşiv vb. mali ve idari hizmetleri yürütmek, seferberlik ve sivil savunma hizmetlerini planlamak ve yürütmek, taşınır ve taşınmaz malları kayıt altında tutmaktır.

(g-o) Bilişim Daire Başkanlığı: Kurumun donanım ve yazılım alt yapısı ile ilgili tüm faaliyetleri düzenlemek ve yapmaktır. Kurum bilişim stratejisini hazırlamak ve uygulanıp uygulanmadığını denetlemektir.

(g-o) Kurul Özel Büro Müdürlüğü: Kurulun protokole yönelik faaliyetlerini düzenlemektir. Kurul ve Kurul üyelerinin sekretarya işlerini yapmaktır.

(g-o) Başkanlık Özel Büro Müdürlüğü: Kurul Başkanı'nın sekretarya işlerini yapmak ve her çeşit protokole yönelik faaliyetlerini düzenlemektir. Kurulun hizmet birimlerinin etkinlik alanı; yukarıda belirtilen görev ve yetkilere uygun olarak Kurumun teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe giren yönetmelikler aracılığıyla belirlenmektedir.

İrtibat Büroları: Kurumun denetlemekle ve düzenlemekle yükümlü olduğu sektörde Kurumun hizmet birimleri ile işbirliği yaparak, ilgili konularda faaliyet gösteren gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetlerini takip etmek, değerlendirmek ve işlemin sonucunu ilgili hizmet birimine bildirmektir. İrtibat büroları ayrıca Kurumu bulunduğu yerde temsil etmek ve Başkan tarafından verilen diğer iş ve işlemleri yapmakla görevlendirilmiştir.

3.11. BİLGİ VE TEKNOLOJİK KAYNAKLAR

Kurumun bilgi ve teknolojik kaynakları ve ana hizmet binası; İzmir, İstanbul ve Antalya'da bulunmaktadır. Bu kaynaklar; 13 server 250 masaüstü veya dizüstü

bilgisayar, 1 tane Firewal, 1 yedekleme ünitesi, 8 tane kat yazıcısı ve kullanıcılara ait yazıcılar, ağ yapılandırılması ile ilgili cihazlardan oluşmaktadır (TAPDK Faaliyet Raporu, 2016: 14).

3.12. İNSAN KAYNAKLARI

Kurum hizmetleri; Başkanlık, Başkanlık Müşavirliği, 10 tane Daire Başkanlığı, Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği, 1. Hukuk Müşavirliği, Başkanlık Özel Büro Müdürlüğü, Kurul Özel Büro Müdürlüğü; İstanbul İrtibat, İzmir İrtibat ve Antalya İrtibat Bürosunda çalışan Kurum personeli eliyle yürütülmektedir. 07.11.2012 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan Kanun ile 28.09.2012 tarihli ve 3780 sayılı Kararname’nin Eki doğrultusunda Bakanlar Kurulu kararı ile Kurul Başkan, Başkan Vekili ve üyelerin ataması yapılmaktadır. Kurumun kuruluşunu ve görevlerini düzenleyen 4733 sayılı Kanunda, 15.04.2008 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 5752 sayılı Kanunla geniş çaplı değişiklikler yapılmıştır. 5752 sayılı Kanun kapsamında; Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü içkiler Piyasası Düzenleme Kurumu’nun adı “Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu” olarak, Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü içkiler Piyasası Düzenleme Kurulu’nun adı “Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurulu” olarak değiştirilmiştir. (TAPDK Faaliyet Raporu, 2016: 14).

İdari hizmet sözleşmesiyle sözleşmeli olarak istihdam edilen personel tarafından Kurum hizmetlerinin gerekli kıldığı asli ve sürekli görevler yapılmaktadır. Kurul Başkanı ve üyelerin aylık net ücretleri en yüksek devlet memurunun tüm ödemeler dâhil aylık net ücretinin iki katını geçmemek üzere ilgili veya ilişkili Bakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından belirlenmektedir. Kurul personelinin, mali haklar ve ücretler dışındaki diğer hakları 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile düzenlenmiştir. 666 sayılı KHK’nin 2012 yılında yürürlüğe konulmasıyla bu tarihten sonra Kurumda göreve başlayan personele genel mevzuat hükümleri uygulanmakta olup, 666 sayılı KHK’den önce göreve başlayan Kurum personelinin mali hakları ve ücretleri, 04.07.2001 tarihli ve 631 sayılı KHK kapsamında Bakanlar Kurulu kararı ile diğer düzenlemeler doğrultusunda Kurul tarafından belirlenmiştir (TAPDK Faaliyet Raporu, 2016: 14-15).

3.13. TÜTÜN VE ALKOL PİYASASI DÜZENLEME KURUMU’NUN BENİMSEDİĞİ TEMEL POLİTİKA VE ÖNCELİKLER

Tütün mamulleri ve alkollü içkilerin satılması ve sunulmasında rekabet ortamı oluşturmak Kurumun temel amacıdır. Tüketici seçeneklerinin korunarak kamu sağlığının gözetilmesi, tüketicilerin bilincinin geliştirilmesi, bu doğrultuda ilgili faaliyetlerin kayıt altına alınması ve piyasada takip ve kontrolün sağlanarak, piyasadaki faaliyetlerin istikrar içinde sürdürülmesinin sağlanması Kurumun temel politikasını ve önceliğini oluşturmaktadır (TAPDK Faaliyet Raporu, 2016: 22).

Tütün sektöründe kurumun benimsediği temel politika ve öncelikler (TAPDK Faaliyet Raporu, 2016: 22-23):

- Tütün piyasasında saydamlığı sağlayarak; kayıt dışı faaliyetleri önlemek, tüketici bilincini geliştirmek, devlet kurumları arasında eş güdümlü ve çapraz kontrolleri yapmak, etkili bir sektörel denetim ve gözetim mekanizmasını geliştirmek, etkin ve sürdürülebilir serbest piyasa yapısı oluşturacak düzenlemeleri yapmak ve uygulanmasını sağlamak,
- Halk sağlığının ön plana alındığı, rekabetin sağlandığı, güvenilir, ülke ekonomisine üst düzeyde katkı sağlayan bir piyasa oluşturmak ve oluşturulan piyasanın sürdürülebilirliğini sağlamak,
- Sektörün güven ve sürdürülebilirliğini bozmayacak şekilde ihtiyaca yanıt verebilecek, uygulanması mümkün yasal düzenlemeler yapmak,
- Sektörde liberalizasyon sürecinde ortaya çıkabilecek toplumsal ve ekonomik zararları en alt düzeye indirecek ve yeni modelin kamu çıkarı doğrultusunda gelişmesini sağlayacak politikalar takip etmek,
- Sektörü kayıt altına alarak ve vergi gelirlerini toplayarak; kamusal düzenin korunmasına katkı sağlamak,
- Tütün yetiştiriciliği ile ilgili tarımsal politikaları desteklemek şeklinde özetlenebilir.

Tütün mamulleri sektöründe kurumun benimsediği temel politika ve öncelikler (TAPDK Faaliyet Raporu, 2016: 23):

Toplumsal iyilik hali ve sağlık üst çatısı altında;

- Sektörün saydamlığının sağlanmasını ve aktörlerin eşit şartlar altında düzenli çalışmasını,
- Kamu gelirlerinin toplanması ile kamu düzeninin korunması konusunda uygun çözüm yolları üretilmesini ve sektördeki işlemlerin kayıt altına alınmasını,
- Mesleki ve etik ilkeler doğrultusunda oluşturulan denetim ve düzenleme anlayışının kurumsallaştırılmasını temel amaç edinmiştir.

Alkol sektöründe kurumun benimsediği temel politika ve öncelikler

(TAPDK Faaliyet Raporu, 2016: 23):

- Kayıt dışı faaliyetlerin önüne geçerek, vergi gelirlerinin toplanmasına ve kamu düzeninin sağlanmasına katkıda bulunmak,
- Tütün sektöründe olduğu gibi halk sağlığının ön plana alındığı, rekabetin sağlandığı, güvenilir ve ülke ekonomisine üst düzeyde katkı sağlayan bir piyasa oluşturmak ve oluşturulan sürdürülebilirliğini sağlamak,
- Alkol üretimine dair tarımsal politikalara destek vermek,
- Alkol sektörünün yeniden yapılandırılmasında;
 - Tam saydamlık sağlamak,
 - Kayıtlı iş ve işlemler yapmak,
 - Etkin bir piyasa gözetim ve denetimi geliştirmek,
- Sağlıklı bir serbest rekabet ortamı oluşmasını sağlayacak piyasa mekanizmaları geliştirmek şeklinde özetlenebilir.

Alkollü içki sektöründe kurumun benimsediği temel politika ve öncelikler

(TAPDK Faaliyet Raporu, 2016: 23-24):

- Toplum sağlığı için alkollü içki tüketimine yapılan teşvikleri önlemek ancak bu önlemlerin rekabet ortamına zarar vermemesini,
- Halk sağlığının korunduğu, güvenilir, rekabetçi ve ülke ekonomisine en üst düzeyde katkı sağlayan bir piyasa oluşturmak ve oluşturulan piyasanın istikrarını,
- Sektördeki kayıt dışı faaliyetlerin önüne geçerek, vergi gelirlerinin toplanmasına ve kamusal düzenin korunmasına katkı sağlamaktır.

Sektörel rekabet ve tüketici haklarında kurumun benimsediği temel politika ve öncelikler (TAPDK Faaliyet Raporu, 2016: 24):

Tütün ve alkol ürünlerinin satış ve sunum faaliyetlerinde rekabetin oluşmasını, tüketici seçeneklerinin korunmasını, toplum sağlığının korunmasını ve tüketici bilincinin oluşturulmasını sağlamaktır. Piyasadaki faaliyetlerin kayıt dışı kalmasını engellemek amacıyla piyasayı izlemek ve denetlemek, piyasa yönelik faaliyetleri düzenli bir şekilde devam ettirmektir.

Avrupa Birliği ve dış ilişkilerde kurumun benimsediği temel politika ve öncelikler (TAPDK Faaliyet Raporu, 2016: 24):

Kurumun görev ve yetki alanı kapsamındaki konularda;

- Kurumun görev ve yetki alanı kapsamındaki konularda Türkiye'nin uluslararası taahhütleri çerçevesinde mevzuata uyum çalışmaları yürütmesini,
- Kurumun AB ile ikili ve çok taraflı yurtdışı münasebetlere dair çalışmalarda öncü ve örnek olmasını,
- Kurumun ilgili birimlerinin dünyada ve AB'deki mevzuat doğrultusunda yürütülen politikalar konusunda bilgilenmesini,
- Kurumda AB ile ikili ve çok taraflı yurtdışı münasebetlere yönelik faaliyetler yürütürken düzeni sağlamaktır.

3.14. TÜTÜN VE ALKOL PİYASASI DÜZENLEME KURUMU'NUN NEOLİBERAL POLİTİKALAR İLE İLİŞKİSİ

Neoliberalizm, Keynesçi politikalarla başlayan refah devleti anlayışının artık sonlandırılması ve devletin ekonomi üzerindeki etkinliğinin kısıtlanması; devletin kontrolü altında özel sektörün ekonomik anlayışının esas alınması olarak ifade edilmektedir (Kaynak, 2012: 15). Neoliberalizmle birlikte, önceden devlete ait olan ve devletin düzenleme ve denetim sorumluluğu altında olan alanlar, özel sektörün ekonomi anlayışına göre düzenlenmiş ve karı en yükseğe ulaştırma çabasına girmiştir.

Küreselleşmeyle beraber artan devletçi anlayıştan uzaklaşma isteği, kısa sürede yaygınlık kazanmış; İngiltere'de Margaret Thatcher ve ABD'de Ronald Reagan'ın göreve gelmesiyle neoliberal görüşler, 1980'li yıllardan başlayarak etkinlik kazanmıştır. Ulusal düzeyde devletin düzenlemeyle ilgili hareket alanı, özelleştirme ve deregülasyon ile daraltılmış, uluslararası düzeyde IMF ve DB'nin yapısal uyum programları, devletin müdahalede bulunma yöntemlerini giderek kısıtlayan yükümlülüklerle donatılmıştır. Neoliberal anlayışta devletin elindeki tüm iktisadi teşebbüslerin özelleştirilmesi,

devletin ekonomik alanda müdahale etmekten ziyade düzenleyici rolünü yerine getirmesi öngörülmüş; bu noktada ekonomik ve kamusal hayatın hassas alanlarında devletin izin verdiği ölçüde düzenleme ve denetleme görevlerini üstlenecek kurumlara ihtiyaç duyulmuştur (Öztekin, 2007: 54).

1950’lerden itibaren milli üretimin yeterli olduğu düşünülen sektörlerde mal ithalatı yasaklanarak, ithal ikameci bir kalkınma politikası takip edilmiştir. Ancak 1970’li yıllarda Türkiye ekonomisi, ödemeler dengesi açıkları ve yüksek oranlı enflasyon dönemi içine girmiştir (TUSİAD, 2002: 62-63). 1980’li yıllarda “politikanın ekonomikleştirilmesi” kavramıyla karşı karşıya kalınmış, bundan sonraki dönemde devlet müdahaleci anlayışı bırakıp; oyunun kurallarını önceden belirleyen, belirlediği kurallar kapsamında düzenleme yapan ve denetleyen “düzenleyici devlet” rolünü üstlenmiştir. Bu dönemden sonra ekonomik ve kamusal hayatın hassas alanları; özel sektöre açılmış, birçok kamu kuruluşu da deregülasyon (serbestleştirme) girişimleriyle özelleştirilmiştir (Kepenek, 1990: 57). Türkiye’deki durum incelendiğinde 1980 yılına kadar uygulanan ekonomi politikalarının, dünyanın birçok ülkesinde uygulanan devletçi ekonomi politikalarıyla aynı olduğu görülmektedir. 1980’lerden sonra özelleştirme ve deregülasyon hareketlerinin bir sonucu olarak devletin boş bıraktığı alanları doldurmak üzere BİO’lar oluşturulmuştur.

Türkiye’de TBMM tarafından ayrı ayrı çıkarılan kanunlarla ve bir tanesi KHK ile kurulan on tane BİO bulunmaktadır. Bunlar; SPK-1981, RTÜK-1994, RK-1994, BDDK-1999, BTK-2000, EPDK-2001, KİK-2002, TAPDK-2002, KGK-2011 ve KVKK-2016. BİO’ların Türkiye’deki örnekleri incelendiğinde RTÜK dışında hemen hemen tüm BİO’ların ekonomik ve kamusal yaşamın hassas alanlarının düzenlenmesine yönelik kurulmuş oldukları görülmektedir. Bu kurumlar neoliberal politikaların bir gereği olarak kurulmuştur (Örs, 2015: 28).

Kurumlara neoliberal politikaların etkisi ile düzenleme yetkisi verilmiştir. Türkiye’de kanunla verilen düzenleme yetkisi; kanunda daha önce düzenlenmemiş bir konuyu düzenlemeyi içermediği gibi yasama yetkisinin 1982 Anayasası’nın 7. maddesine göre TBMM dışında bir kuruma devredilmesini de yasaklanmıştır. Bu doğrultuda, 1982 Anayasası’nın 123. maddesinde belirtilen idarenin yasallığı ve 13. maddesine göre bireysel hak ve özgürlüklerin ancak kanunla sınırlandırılabileceği yönündeki hükümler birlikte değerlendirildiğinde, bu kurumların düzenleme yetkisinin

hukuki sınırlarının kuruluş kanunlarıyla belirlendiği, piyasa düzenleme işlevinin bu hukuki sınırlar içerisinde kalmak şartıyla düzenleyici işlemler yapmak olduğu görülmektedir (Sever, 2015: 208).

Anayasa Mahkemesi'ne göre özellikle Anayasa'nın devlet sermaye, kredi, para, mal ve hizmet alanlarının düzenli ve etkin işlemlerini sağlayıcı ve geliştirici önlemleri alır; piyasalarda eylem veya anlaşma sonucu ortaya çıkabilecek kartelleşme ve tekelleşmeyi önler, hükmünü içeren 167. maddesi BİO'lar için bir dayanak oluşturmaktadır. Anayasa Mahkemesi, TAPDK ile ilgili kararında Anayasa'nın 167. maddesinin piyasaların denetimi ile ithalat ve ihracatın düzenlenmesine ilişkin olduğunu, devletin sermaye, kredi, para, mal ve hizmet alanlarının sağlıklı ve düzenli işlemlerini bozmamak için önlemler alabileceğini ve piyasalarda eylem veya anlaşma sonucu ortaya çıkabilecek kartelleşme ve tekelleşmeyi önleme yükümlülüğü getiren düzenlemeler yapabileceğini belirtmiştir (Tekinsoy, 2007: 126).

Anayasa Mahkemesi de TAPDK'nin kendi hizmet birimlerini kendi düzenleyici işlemleriyle düzenlemesi ile ilgili kanun hükmünü Anayasa'nın ilgili maddelerine aykırı olduğuna dayanarak iptal etmiştir. Aynı kararda TAPDK'ye kanunla verilen düzenleme yetkisi ile ilgili hüküm iptal edilmemiş; Kurumun ilgili kanunlara ters düşmemek şartıyla karar alabileceği ve düzenleme yapabileceği vurgulanmıştır. Kurumun yetkilerinin geniş olduğu ve "hükümet aracılığıyla müdahaleci bir ekonomi oluşturacağı" iddia edilmişse de Mahkeme, sosyal devlette bu tür müdahalelerin imkansız olmadığına ve yargı denetimi yolunun da açık olduğuna dayanarak devletin yerine getirmekle yükümlü olduğu görevler vurgusuyla Anayasa'nın 5., 48., 166. ve 167. maddelerine atıfta bulunarak iptal talebini reddetmiştir (Sever, 2015: 208-209).

Devletin faaliyet alanının daraltılmasının en önemli araçları olarak özelleştirme ve deregülasyon kabul görmektedir. Tütün ve tütün mamulleri üretiminde serbest piyasa koşullarının terk edilmesiyle birlikte kamunun bu alanda tekel olma niteliği ortadan kaldırılarak, piyasanın özel sektöre devredilmesi hedeflenmiştir. Neoliberal politikalar doğrultusunda tütün üretimini desteklemeye yapılan fiyat mekanizmasının kaldırılması, TEKEL'in özelleştirme kapsamına alınması ve tütün üreticisinin doğrudan gelir desteği ve tarım projeleri ile desteklenmesi hedeflenmiştir. Bu doğrultuda 4733 sayılı Kanunla kamu tüzel kişiliği haiz, bağımsız ve özerk yapılı, belli bir sektörde denetleyici ve düzenleyici olarak TAPDK kurulmuştur.

4733 sayılı Kanun ile tütün ve tütün mamulleri piyasası serbest hale getirilmiş olsa da devletin piyasa üzerindeki düzenleme, denetim ve gözetimi devam etmiştir. Tütün ve tütün mamullerinin sağlık boyutu, ihracat getirisi istihdam yaratması ve tütünün geleneksel tarım ürünü olması, tütünden elde edilen vergi geliri gibi konular göz önünde bulundurulduğunda piyasanın devlet tarafından gözetiminin, düzenlenmesinin ve denetlemesinin TAPDK aracılığıyla sürdürüldüğü görülmektedir. TAPDK'nin amacı, tütün ve alkolün üretimine, ithalatına ve ihracatına dair usul ve esasları düzenlemek ve denetlemek, tütün ve alkol tüketiminden dolayı sosyal ya da tıbbi nitelikteki her çeşit zararlı etkileri önlemek ve kanunun uygulanması ile ilgili sektörel düzenlemeler yapmaktır. TAPDK'nin varlığını etkin bir şekilde sürdürebilmesi için tütün ve alkol piyasasının geliştirilmesi aynı zamanda kullanımının kısıtlanmasına yönelik çalışmalar da denge sağlamsı gereken bir alanda faaliyet göstermiştir (TAPDK Faaliyet Raporu, 2016: 161-162). Çok hassas bir çizgide faaliyet gösteren TAPDK, bu dengeyi sağlayamamıştır.

Devlet ve toplum açısından çok hassas bir alan olarak görülen ve stratejik ürünleri içeren tütün ve alkol piyasası; dünyada denetim ve düzenleme kavramlarının en çok kullanıldığı piyasaların başında gelmekte olup; sıkı kontrolün ve etkinliğin sağlanması gereken bir alan olarak kabul edilmektedir. Ancak TAPDK bu kontrolü sağlayamamıştır. Örneğin; 2012 yılında İstanbul Üniversitesi Santral İstanbul Kampüsü'ndeki restoranlara içki ruhsatı vermiştir. Gençlerin ve gelecek nesillerin korunmasına yönelik çalışmalar yapması gereken TAPDK, üniversitedeki restoranlara içki ruhsatı vererek, gençlerin alkol kullanımını engellemek yerine teşvik etmiştir. Kapatılma nedeni olarak daha sıkı kontrol ve etkinliği sağlamak gösterilebilir. 2012 yılında Kanun tasarısı halinde kapatılması gündeme gelen TAPDK, 24.12.2017 tarihli ve 696 sayılı KHK ile kapatılmış görev ve yetkileri Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı ile Sağlık Bakanlığı arasında paylaştırılmıştır. Kapatılmasında beş yıl bekleme nedeni olarak Kuruma en son 07.11.2012 yılında atama yapılmış; Kurum Başkan ve üyeler 4733 sayılı Kanunda belirtilen haller dışında görevden alınamaması gösterilebilir.

Her BİÖ, neoliberalizmin etkisi ile farklı piyasalarda düzenleme ve denetleme yapmakla görevlendirilmiştir. Neoliberal politikalar; özeleştirme, deregülasyon, regülasyon, yeni kamu yönetimi anlayışı ve yönetim olarak kabul edilmiştir.

TAPDK'nin misyon ve vizyonu neoliberal politikalar açısından değerlendirildiğinde regülasyon özelliği doğrultusunda oluşturulduğu görülmektedir. Neoliberal politikalar ile devletin ekonomik ve kamusal hayatın hassas alanlarındaki etkisi azaltılarak, devletin verdiği ölçüde bu alanlarda BİO'lar düzenleyici ve denetleyici görevler üstlenmiş ve bu doğrultuda TAPDK'ye tütün ve alkol piyasasında düzenleme ve denetleme yetkisi verilmiştir. TAPDK, görev ve yetkileri açısından incelendiğinde neoliberal anlayışa uygun olarak oluşturulduğu görülmektedir. TAPDK tütün ve alkol piyasasını, tütün ve tütün mamullerinin ithalatını ve ihracatını düzenlemek ve denetlemek, kamu sağlığını ve esenliğini korumak amacıyla kurulmuştur (Çubukçu, 2012: 118-126). TAPDK, hem tütün ve alkol piyasasını geliştirmesi gereken hem de kullanımını kısıtlamaya yönelik çalışmalarda denge sağlaması gereken alanda faaliyet göstermektedir. Kurum bu dengeyi sağlayamamıştır. Bu durumun neticesinde Kurum kapatılmıştır. Bundan sonraki süreçte halk sağlığının korunmasına yönelik çalışmalara daha çok önem verilmelidir.

SONUÇ

Bu çalışmada dünya ülkelerinin pek çoğunda eş zamanlı ortaya çıkan, devletin dönüşüm çabalarının bir yansıması olarak BİO'lar ele alınmıştır. 1980'li yıllarla birlikte liberal ekonomiye geçiş süreci doğrultusunda devletin işleyiş biçimi ve örgüt yapısında önemli değişiklikler olmuştur. Devletin küçülerek, üretici kimliğinden sıyrılması, ekonomideki rolünün farklılaşmasını sağlamıştır. Bu durum kamudaki güç dengelerini değiştirmiş, karar alma sürecinde hükümet dışında yer alan başta sivil toplum örgütleri olmak üzere farklı aktörlerin de yer aldığı önemli bir dönemi başlatmıştır.

Yaşanan küreselleşme ile ulus devletin etkisi azalmış, uluslararası şirketlerin önemini arttırmıştır. Küreselleşme ile müdahaleci devletten uzaklaşıp düzenleyici devlet anlayışına geçiş sürecinde yeni kurumsal yapılanmalara ihtiyaç duyulmuştur. Düzenleyici devlet anlayışı modelinin kurumsal yapılanmadaki yansımaları olarak BİO'lar ortaya çıkmıştır. Küresel anlamdaki liberal politikaların yansımaları da Türkiye'de 1980'li yıllarla birlikte kendini hissettirmiştir. Bu bağlamda Türkiye için 24 Ocak 1980 Kararları önemli bir adım olarak değerlendirilmektedir. Bu tarihten sonra ilk olarak 1981 yılında SPK kurulmuş ve 10 yıldan fazla ülkenin tek BİO'su olarak hizmet vermiş, 2000'li yıllara doğru diğer BİO'lar kurulmuştur. Farklı görevleri bulunan BİO'ların üye sayıları, yapıları, işleyişleri de farklılık göstermektedir.

Türkiye'deki BİO'lar, özel kuruluş kanunları ile mali ve idari özerkliğe sahip ve kamu tüzel kişiliği haiz olarak kurulmuştur. BİO'ların ayrı tüzel kişilik sahibi olmaları, mali ve idari anlamda kendilerine özgü araçlarının olmasını sağlamakta ve bu durum bağımsız yapılarına temel oluşturmaktadır. Kurumda bulunan üyelerin görev sürelerinin sınırlı olması, görev sürelerini tamamlamadan bazı özel koşullar dışında görevden alınmamaları gibi bazı güvenceler tanınmış olması, yürütme organının bu kurumlar ve kurumların kararları üzerinde yapacakları işlemlerin geçersiz sonuçlar doğurabilecek işlemler olması bu kurumların bağımsızlıklarını göstermektedir.

Kurumların sahip olduğu bağımsızlık, bu kurumların bütün denetim mekanizmalarından tamamen yoksun oldukları anlamına da gelmemektedir. Türkiye'de bu kurumlar üzerindeki denetim mekanizmaları; idari, yasama, mali, yargısal ve faaliyet denetimi şeklindedir. Ayrıca bu durum siyasetten bağımsız yapılarına ters gibi gözükse de BİO'lar hükümetlerin programlarına bağlıdırlar. BİO'ların hiyerarşik denetim ve vesayet denetimine tabi olamayacakları kuruluş kanunlarında belirtilmiş olsa

da yine kuruluş kanunları ile bir Bakanlık veya TBMM ile ilişkilendirilmiş olmaları, bu kurumlar üzerinde hiyerarşik denetim ve vesayet denetimin dolaylı yollardan yapıldığını göstermektedir. Kurumların Bakanlıklar ile ilişkilendirilmelerinin nedeni olarak; idarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde idari yapı ile BİO'lar arasında bağ ve bir bütünlük kurma çabası işaret edilmektedir.

Son zamanlarda piyasa ekonomisinin etkinliği açısından önemli olarak görülen bu kurumsal yapılar küresel ölçekte sorgulanmaya başlanmıştır. Yaşanan küresel krizlerden dolayı etkinliğini yitirmiş olan ulus devlet anlayışı yeniden ön plana çıkmaya başlamış ve etkinliğini yitirdiği dönemde yerini bıraktığı uluslararası kuruluşlardan yerini almaya başlamıştır. Ulus devlet anlayışının güçlenme süreci BİO'ların varlık gerekçelerinin sorgulanmasını beraberinde getirmiştir.

Dünya'daki farklı ülkelerde BİO'lar, benzer gerekçeler yanında kendilerine has gerekçelerle de oluşturulurken, Türkiye'de de AB, DB, IMF gibi uluslararası kuruluşların talepleri doğrultusunda; gerektiği kadar sorgulanmadan, gerekli yasal altyapı çalışmaları yeterince yapılmadan ve üzerinde yeterince tartışılmadan kurulmuşlardır. Öyle ki Türkiye'nin mevcut gereksinimleri göz ardı edilerek, başka ülkelerin mevzuatlarından faydalanılarak oluşturulmuşlardır. Türkiye'deki BİO'ların mevzuatlarında sürekli maddeler eklenmekte ve değişikliklere gidilmektedir. Bu düzenlemelerden çıkarılacak en önemli sonuç; ihtiyaçlar tam anlamıyla göz önünde bulundurulmadan, gerekli alt yapı çalışmaları yapılmadan, kurulma zorunlulukları doğrultusunda kamu yönetimine eklenen kurumsal yapılar olmalarıdır. Küreselleşen dünyada yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde oluşturulan bu kurumlar, gerekli yasal altyapı çalışmaları yapılmadan oluşturuldukları için beklenen olumlu etkileri de gerçekleştirilmede yetersiz kalmaktadır.

Bu kurumların etkinliğinin sağlanması için kapatılmalı mı, yoksa merkezi hükümetin kontrolüne mi bırakılmalı düşüncesi tartışılmalı ya da bu kurumları etkin hale getirmek için hizmet verdikleri sektörlerle işbirliğine gidilerek, yeniden yapılandırılmaları gündeme gelmelidir. Yeniden yapılandırma çalışmalarının temelinde mevcut ihtiyaçlar göz önüne alınarak, görev ve yetki alanları açıkça belirlenmeli, ayrıca kurumların yetki sınırları konusuna dikkat edilerek, bağımsızlıklarına zarar vermeyecek biçimde görev ve yetki alanları düzenlenmeli ve bu alanlar ile ilgili diğer kamu kurum ve kuruluşları ile aralarındaki ilişkileri net bir şekilde ortaya konulmalıdır. BİO'lar ve

diğer kamu kurum ve kuruluşları arasında belli alanlarda yetki çatışması yaşanmasını önleyici tedbirler alınmalı ve bunlar arasında koordinasyon sağlanmalıdır.

BİO'ların almış oldukları kararlar faaliyet gösterdikleri sektör açısından önemli etkiler oluşturmakta, bunun neticesinde ülke ekonomisinin bütünü de etkileyebilmektedir. Bu nedenle BİO'ların yapılandırılması konusu üzerinde durulması gereken hassas bir konudur. Keyfiyete dayalı kararların alınması ekonomi açısından ciddi sorunlara sebep olabilir, benzer şekilde rasyonel ve nitelikli kararlar olumlu etki yaparak, ülke ekonomisi açısından olumlu sonuçlar da ortaya çıkarabilir.

Yeni kamu yönetimi ve liberal ekonomik politikalar kapsamında üzerinde durulan konulardan birisi de siyaset ve ekonominin birbirlerinden ayrılmasıdır. BİO'lar da ekonominin siyasetten ayrılması noktasında ortaya çıkmıştır. Kurumlar ekonomik ve kamusal hayatın hassas alanlarında siyasi güçlerin baskısından uzak hareket edebilmek adına bağımsız ve özerk yapılı olarak kurulmuştur. Bu durum hassas bir çizgiyi işaret etmektedir. Siyasi güçlerin baskısından uzak hareket edebilmek; bağımsız olmak adına serbestleşmeyi fazla genişletip, keyfiliği öne çıkarmak olmamalıdır.

Diğer ülkelere kıyasla Türkiye'de genel olarak az sayıda bulunan BİO'lardan özel önem verilmesi gerekenlerden bir tanesi de TAPDK'dir. TAPDK'nin kuruluşu TEKEL'in özelleştirilmesi nedeniyle çok tartışmalı olmuştur. TAPDK diğer BİO'lara göre farklı bir alanda faaliyet göstermiştir. Kurum, hizmet alanının ekonomik bir sektör olmasının yanında kullanımının kısıtlanmasına yönelik çalışmaların yapıldığı önemli bir alanda faaliyet göstermiştir. Aradaki dengenin sağlanması oldukça zor olmuştur. Bu nedenle aldığı kararlar ve yapılan düzenlemeler kamuoyunda dikkatle izlenmiştir. Tütün ve alkol kullanımının yaygınlaşmaması, diğer taraftan ticari faaliyetlerin kontrol altına alınarak denetlenmesi, ülkenin geleceği açısından son derece önem taşıyan bir durumdur.

Diğer taraftan ticari bir alan olarak tütün ve alkol piyasasının geliştirilmesi de sıkıntılı bir konudur. Neoliberal politikalar; piyasaların düzenlenmesi, denetlenmesi ve geliştirilmesini öngörmüştür. Piyasanın geliştirilmesi, tüketimin önüne geçilmesi için yapılan çabalarla ters düşmemelidir. Neoliberal politikalar ile piyasalarda rekabet ortamı oluşturulmaya çalışılmıştır. Ancak Kurumun misyonunda belirtildiği üzere eksik rekabet kurallarının işlediği alanda TAPDK faaliyet göstermiştir. Çünkü hem tütün ve alkol piyasasının geliştirilmesine hem de kullanımının kısıtlanmasına yönelik

çalışmalarda bulunması gerekmiştir. TAPDK aradaki dengeyi sağlayamamıştır. 2012 yılında Kanun tasarısı ile kapatılması gündeme gelmiş olmasına rağmen aradan beş yıl geçtikten sonra Kurum, 24.12.2017 tarihli ve 696 sayılı KHK ile kapatılmıştır. Kapatılma nedeni olarak daha sıkı kontrol ve etkinliği sağlamak gösterilebilir. Organik bağımsızlık, kurumların Başkan ve üyelerine önemli güvenceler sağlamıştır. Organik bağımsızlık sayesinde Kurum Başkan ve üyeleri görev süreleri dolmadan görevden alınamamaktadır. Görev süresi dolmadan yürütme organının yapacağı işlemler geçersiz sayılabilecektir. Kapatılmasında beş yıl bekleme nedeni olarak Kuruma en son 07.11.2012 yılında atama yapılmış; Kurum Başkan ve üyeleri 4733 sayılı Kanunda belirtilen haller dışında görevden alınamaması gösterilebilir. Görev ve yetkileri; Gıda ve Hayvancılık Bakanlığı ve Sağlık Bakanlığı'na devredilmiştir. Kurumun her türlü bütçe ve muhasebe işlemleri ile ilgili tereddütleri giderme konusunda geçici olarak Maliye Bakanlığı yetkili kılınmıştır.

Türkiye'de BİO deneyimlerinin henüz bu kurumlardan beklenen işlevleri yerine getirecek düzeyde olmadığı söylenebilir. Ancak bu durum kurumların başarısız olduğu anlamına gelmemelidir. Bu kurumların başarılarında gösterdikleri performans kadar siyasi güçlerin yetkili oldukları alanlardaki piyasa aktörleri ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının, bu kurumları kabullenme düzeyleri ve bunlara karşı takındıkları tavırlar da etkili olmaktadır. İdari, mali ve personel özerkliğine sahip olmalarında, sektörlerin teknik uzmanlık gerektiren karmaşık yapıda olması etkili olmuştur. Siyasi güçlerden uzaklaşılıp, liyakatin ön plana çıkarılması halinde bu kurumlara duyulan şüphenin yerini güven alacak; böylelikle kurumlar, diğer kurum ve kuruluşlardan destek görecektir. BİO'ların sorumlu oldukları alanlar net bir şekilde belirlenirse daha başarılı olacaklardır. BİO'larla ilgili açıklığa kavuşturulması gereken önemli bir konu kararlarının yargısal denetimidir. BİO'ların kararlarının yargısal denetimi; İhtisas Mahkemeleri tarafından yapılmalı, böylece kararları üzerindeki denetim mekanizmaları farklılığının önüne geçilmelidir. Yargı mercileri, kararlarında bu kurumların kendine özgü özelliklere sahip olduğunu ve teknik kurumlar olduklarını göz ardı etmemelidir. Gerek anayasal konumu gerekse de idari yapı içerisindeki yeri konusundaki tartışmalara bir son verilmesi amacıyla da Türkiye'de gerçekleştirilen yeni anayasa çalışmaları kapsamında BİO'lara yönelik düzenlemeler yapılmalıdır.

KAYNAKÇA

Acar, M. ve Özgür, H. (2004). Çağdaş Kamu Yönetimi 2 Konular, Kuramlar Kavramlar. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

Akgül, A. (2008). Sermaye Piyasası Kurulu Kararlarının Hukuki Niteliği ve Yargısal Denetimi. İstanbul: Beta Yayınları.

Akıllıoğlu, T. (1999). Rekabet Politikası ve Özelleştirme Sempozyumu Konuşmaları. Ankara: Rekabet Kurumu Yayınları.

Akıncı, M. (1999). Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman. İstanbul: Beta Yayınları.

Aksoy, S. (2003). “Yeni Sağ Ve Devletin Değişimi”. Burhan Aykaç, Şenol Durgun ve Hüseyin Yayman (Ed.). Türkiye’de Kamu Yönetimi. (ss. 547-557). Ankara: Yargı Yayınevi.

Aktel, M. (2000). Küreselleşme ve Türk Kamu Yönetimi. Ankara: Asil Yayın Dağıtım.

Al, H. (2002). Bilim Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi. İstanbul: Bilim Adamı Yayınları.

Aslan, N.T. (2010). “Yönetimin Yeni Yapı Taşları Bağımsız İdari Otoriteler: Yavru Leviathanlara Doğru”. Sosyal Siyaset Konferansları, 59 (2), 25-49.

Atay, E. (2000). Fransız İdare Hukukunda Bağımsız İdari Otoriteler: Rekabet Konseyi, Perşembe Konferansları. Ankara: Rekabet Kurumu Yayınları.

Atay, E. (2006). “Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye Uygulaması”. Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 10 (1-2), 55-79.

Atıyaş, İ. (2006). Elektrik Sektöründe Serbestleşme ve Düzenleyici Reform. Ankara: TESEV Yayınları.

Autorità Per Le Garanzienelle Comunicazioni. (2017). <https://www.agcom.it>, Erişim Tarihi: 11.10.2017.

Avrupa Birliği Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname. (2011). T.C. Resmi Gazete, 288103, 2 Kasım 2011.

Aydın, Y. (2007). Türk Kamu Yönetiminde Yeni Bir Model Olarak Üst Kurullar. Doktora Tezi. Sakarya: Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Azrak, A.Ü. (2001). “Dünyada Ve Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler ve İdarenin Yeniden Yapılanması Bağlamında Bunlara İlişkin Sorunlar, Bağımsız İdari Otoriteler İçinde, Rekabet Kurumu”. Rekabet Kurumu Bağımsız İdari Otoriteler Semineri. 2 (4), 19-40.

Bağımsız İdari Otoritelerin Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Tasarısı Taslağı. (2003). <https://www.yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr>, Erişim Tarihi: 30.06.2017.

Bahran, G. (2002). “Özerk Kurumlar Hakkında Rapor”. Sayıştay Dergisi, 5 (4), 113-140.

Bankalar Kanunu. (1999). T.C. Resmi Gazete, 23734, 23 Haziran 1999.

Bankacılık Kanunu. (2005). T.C. Resmi Gazete, 25983,19 Ekim 2005.

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu. (2017). Resmi İnternet Sitesi: www.bddk.gov.tr, Erişim Tarihi: 17.06.2017.

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Teşkilat Yönetmeliği. (2014). T.C. Resmi Gazete, 28943, 16 Mart 2014.

Bayraktar, K. ve Altınöz, M. (2007). Kamu-Özel Kesim Yapısı ve İlişkileri. Ankara: Nobel Yayınları.

Bayramoğlu, S. (2005). Yönetişim Zihniyeti Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasi İktidarın Dönüşümü. İstanbul: İletişim Yayınları.

Beydili, Z. (2006). Bağımsız İdari Otoriteler. Yüksek Lisans Tezi. Bolu: Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Bhattacharya, S. and Patel, U. R. (2003). Markets, Regulatory Institutions, Competitiveness and Reforms. Theme Paper No. 5, Workshop on Understanding Reform Global Development Network. <https://globalpoverty.stanford.edu/publications/markets-regulatory-institutions-competitiveness-and-reform>, Erişim Tarihi: 12.06.2017.

Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu. (2017). Resmi İnternet Sitesi: www.btk.gov.tr, Erişim Tarihi: 15.05.2017.

Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu'nun Kuruluşuna İlişkin Kanun. (2008). T.C. Resmi Gazete, 18011, 5 Kasım 2008.

Bozkurt, Ö. Ergun, T. ve Sezen, S. (1998). Kamu Yönetimi Sözlüğü. Ankara: TODAİE.

Çapar, S. (2009). “Türkiye’de ve Yunanistan’da Düzenleyici Kurumlar”. TBB Dergisi, 83 (15), 375-393.

Coşkun, S. (1998). “Türkiye’de Bağımsız İdari Kuruluşlar Üzerinde Yargısal Denetim”. İbrahim Kaboğlu (Ed.). Bağımsız İdari Otoriteler. (ss. 170-192). İstanbul: Alkım Yayınları.

Çubukçu, Ş. Ö. (2012). Neoliberal Transformation Of The Through The Establishment Of Independent Regulatory Agencies: The Case Of “Tobacco and Alcohol Market Regulatory Authority in Turkey”. Yüksek Lisans Tezi. Ankara: Orta Doğu Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Çukurçayır, M. A. ve Gökçe, G. (2007). Kamu Yönetiminin Yapısal Ve İşlevsel Sorunları: Strateji, Rekabet ve Küreselleşme. Konya: Çizgi Kitapevi.

Demir, Y. (2006). Türk Kamu Yönetimi Gelişimi Çerçevesinde Bağımsız İdari Otoriteler ve BDDK Örneği. Yüksek Lisans Tezi. Diyarbakır: Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Demirel, B. (2003). Türkiye’de Düzenleyici Kurullar Hakkında Bir Değerlendirme (Dönem Projesi). Ankara: TODAİE Kamu Yönetimi Yüksek Lisans Programı.

Deveci, H. (2002). Bağımsız İdari Otoritelerin Hesap Verebilirliği: II. Bağımsız Kurumlar ve Piyasa Arenası. İstanbul: STEAM.

Devlet Planlama Teşkilatı. (2000). Rekabet Hukuku ve Politikaları, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu (Rapor No: DPT: 2501). Ankara: DPT.

Doğru, C. (2007). “Dünyada ve Türkiye’de Bağımsız Düzenleyici Kurumların Gelişimi”. Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 9 (1), 135-150.

Dönmez, E. (2003). “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”. Ankara Barosu Dergisi, 2 (15), 55-78.

Duran, L. (2003). “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”. Burhan Aykaç, Şenol Durgun ve Hüseyin Yayman (Ed.). Türkiye’de Kamu Yönetimi. (ss. 487-502). Ankara: Yargı Yayınevi.

Ekici, B. (2005). “Kamu Yönetiminde ve Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bağlamında Denetim”. Ahmet Nohutçu ve Asım Balcı (Ed.). Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetimin Yeniden Yapılandırılması II. (ss. 57-95). İstanbul: Beta Yayınları.

Ekiz, C. (2010). Türkiye’de Rekabet Yönetimi. Ankara: Siyasal Kitapevi.

Emek, U. ve Acar, M. (2004). “Düzenleyici Reformlar ve Kurumlar”. Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür (Ed.). Çağdaş Kamu Yönetimi. (ss. 91-127). Ankara: Nobel Yayınları.

Emek, U. (2002). “Türkiye Uygulaması”. TUSİAD (Ed.). Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması. (ss. 90-162). İstanbul: TUSİAD.

Enerji Piyasası Denetleme Kurumu. (2017). Resmi İnternet Sitesi: www.epdk.gov.tr, Erişim Tarihi: 30.05.2017.

Erdoğan, G. (2016). “Bağımsız İdari Otoriteler”. TAAD, 7 (24), 565-598.

Eren, Ö. (2004). Bağımsız Düzenleyici Kurumların Personel Yapısı. Ankara: TODAİE.

Eryılmaz, B. (2002). Kamu Yönetimi. İstanbul: Umuttepe Yayınları.

Eskin, M. (2008). Türkiye’de Bağımsız İdari Otoritelerin Etkinliği ve Geleceği (Kamu İhale Kurumu Örneği). Yüksek Lisans Tezi. Kocaeli: Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Federal Communications Commissions. (2017). <https://www.fcc.gov/what-we-do>, Erişim Tarihi: 04.04.2017.

Gözübüyük, S. (2000). Yönetim Hukuku. Ankara: Turhan Kitapevi.

Gözübüyük, S. ve Tan, T. (2004). İdare Hukuku. C.1 Genel Esaslar. Ankara: Turhan Kitapevi.

Güler, M. (2003). Düzenleyici Kurumlar Ekseninde Üst Kurullar ve Yargısal Denetimi. Yüksek Lisans Tezi. Ankara: TODAİE Kamu Yönetimi Yüksek Lisans Programı.

Günaydın, G. (2002). Küreselleşme ve Türkiye Tarımı. Ankara: TMMOB ZMO Yayını.

Günday, M. (1999). Rekabet Kurulu Kararlarının Yargısal Denetimi, Rekabet Hukuku ve Yargı Sempozyumu, Ankara: Rekabet Kurumu Yayınları.

Günday, M. (2002). İdare Hukuku. Ankara: İmaj Yayıncılık.

Güner, S.O. (t.y.). “Bağımsız Üst Kurullar”. Genç Hukukçular Hukuk Okumaları, 5 (6), 181-197.

Güzel, O. (2007). Bağımsız İdari Otoritelerde İdari Usul ve Yargısal Denetimi. Doktora Tezi. Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Güzelsarı, S. (2004). “Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları”. (T.A. Merkezi) AÜ SBF GETA Tartışma Metinleri, 15 (66), 1-22.

Hürriyet Gazetesi. (19 Aralık 2008). “TEKEL’in Tarihçesi”. <http://www.hurriyet.com.tr/tekelin-tarihcesi-10607278>, Erişim Tarihi: 15.05.2017.

İspirto ve İspirtolu İçkiler İhissarı Kanunu. (1942). T.C. Resmi Gazete, 5130, 12 Haziran 1942.

Kahraman, H. (2005). “Türkiye’de Bağımsız Düzenleyici Kurumların İdari Ve Mali Özellikleri”. Vergi Dünyası Dergisi, 2 (11), 117-129.

Kamu Görevlilerinin Mali Haklarının Düzenlenmesi Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname. (2011). T.C. Resmi Gazete, 28103, 2 Kasım 2011.

Kamu Gözetimi, Muhasebe Ve Denetim Standartları Kurumu. (2017). Resmi İnternet Sitesi: www.kgk.gov.tr, Erişim Tarihi: 18.07.2017.

Kamu Gözetimi, Muhasebe Ve Denetim Standartları Kurumu’nun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname. (2011). T.C. Resmi Gazete, 28103, 11 Şubat 2011.

Kamu İhale Kanunu. (2002). T.C. Resmi Gazete. 24648, 22 Ocak 2002.

Kamu İhale Kurumu. (2017). Resmi İnternet Sitesi. Erişim Tarihi: 15.05.2017, www.ihale.gov.tr.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu. (2003). T.C. Resmi Gazete, 25326, 24 Aralık 2003.

Karacan, İ. (2001). “Özerk Kurumların Özerkliği”. Rekabet Dergisi, 14 (8), 3-62.

Karakaş, M. (2008). “Devletin Düzenleyici Rolü ve Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”. Maliyesi Dergisi, 4 (15), 99-120.

Kaya, A. (2004). Bağımsız ve Düzenleyici Üst Kurullar. Konya: Eğitim Kitapevi.

Kaynak, A. B. (2012). Gelişen Piyasalarda Neoliberalizm ve Demokratikleşme. Yüksek Lisans Tezi. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Kepenek, Y. (1990). Türkiye Ekonomisi. Ankara: Versa Yayıncılık.

Kestane, D. (2002). “Kamu Kesimindeki İdari Kuruluşların Genel Görünümü ve İdari Yapıda Yeni Organizasyonlar Olarak Bağımsız İdari Otoriteler (Üst Kurullar)”. Maliye Dergisi, 17 (139), 1-22.

Kızılcık, R. (2002). “Liberal Batı Demokrasileri Ve Türk Kamu Yönetimi Sistemindeki Gelişmeler”. Türk İdare Dergisi, 50 (434), 37-54.

Kızılcık, R. (2005). “Düzenleyici Etki Analizi”. Türk İdare Dergisi, 25 (446), 79-100.

Kişisel Verileri Koruma Kurulu Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik. (2017). T.C. Resmi Gazete, 30242, 16 Kasım 2017.

Kişisel Verilerin Korunması Kanunu. (2016). T.C. Resmi Gazete, 29677, 24 Mart 2016.

Kulukçu, E. (2006). “Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine”. Sayıştay Dergisi, 32 (63), 3-37.

Kutlu, O. (2006). Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi: Teorik Çerçeve ve Ülke Uygulamaları. Konya: Çizgi Kitapevi.

Köse, H. Ö. (2007). Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim. Ankara: T.C.Sayıştay Bakanlığı 145. Kurtuluş Yıl Dönümü Yayınları.

Mali Sektöre Olan Borçların Yeniden Yapılandırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun. (2002). T.C. Resmi Gazete, 24657, 31 Ocak 2002.

Morange, J. (1998). “Fransa’da Bağımsız İdari Otoriteler”. (Çev.: Cevdet Atay). İbrahim Kaboğlu (Ed.). Bağımsız İdari Otoriteler. (ss. 18-29). İstanbul: Alkım Yayınevi.

Müftüoğlu, T. (2001). Bağımsız İdari Otoriteler. Ankara: Rekabet Kurumu.

Nalbant, A. (1998). “Radyo Ve Televizyon Üst Kurulu ve Görsel-İşitsel İletişim Özgürlüğü”. İbrahim Kaboğlu (Ed.). Bağımsız İdari Otoriteler. (ss. 114-115). İstanbul: Alkım Yayınları.

Oğuz, Ş. (2012). Sermayenin Uluslararası Anlaşması Sürecinde Mekansal Farklılaşmalar ve Devletin Dönüşümü. Ankara: ODTÜ.

Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname. (2017). T.C. Resmi Gazete, KHK/696, 24 Aralık 2017.

Öniş, Z. ve Şenses, F. (2007). “Global Dynamics, Domestic Coalitions and a Reactive State: Major Policy Shifts in Post-war Turkish Economic Development”. METU Economic Research Center Working Paper, 6 (20), 20-36.

Örs, O. C. (2015). “Bağımsız İdari Otoritelerin Doğuşu, Gelişimi ve Türkiye Örneği”. (Haz. Umut Fırat Geçgil). İzmir Barosu Dergisi. (ss. 13-25). İzmir: Yabaneri Matbaacılık.

Özay, İ. (2004). Gün Işığında Yönetim. İstanbul: Filiz Kitapevi.

Özer, M. A. (2005). Yeni Kamu Yönetimi: Teoriden Uygulamaya. Ankara: Platin Yayınları.

Öztekin, H. (2007). “Neo-Liberal Toplumlarda Devlet Anlayışı ve Görsel İletişim Alanında Bağımsız Düzenleyici Üst Kurullar: RTÜK Örneği”. Erciyes Üniversitesi İletişim Fakültesi Dergisi, 5 (1), 52-65.

Öztürk, E. (2003). Türk İdare Sisteminde Rekabet Kurumu’nun Yeri ve Diğer Bağımsız İdari Otoritelerle Karşılaştırılması. Ankara: Rekabet Kurumu Yayınları.

Pauliat, H. (1998). “Bağımsız İdari Otoritelerin Yaptırım Yetkisi”. (Çev.: Mahmut Göçer). İbrahim Kaboğlu (Ed.). Bağımsız İdari Otoriteler. (ss. 145-175). İstanbul: Alkım Yayınları.

Pekman, C. (1997). Televizyonda Özelleşme: Avrupa’da Yayıncılığın Değişim Süreci. İstanbul: Beta Basım Yayın.

Perçin, Ö. (2011). “Bağımsız İdari Otoriteler”. İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2 (1), 325-345.

Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun. (1994). T.C. Resmi Gazete, 21911, 13 Nisan 1994.

Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun. (2011). T.C. Resmi Gazete, 27863,15 Şubat 2011.

Radyo Ve Televizyon Üst Kurulu. (2017). Resmi İnternet Sitesi: www.rtuk.org.tr, Erişim Tarihi: 30.05.2017.

Rekabet Kurumu. (2017). Resmi İnternet Sitesi: www.rekabet.gov.tr, Erişim Tarihi: 15.05.2017.

Rekabetin Korunması Hakkında Kanun. (1994). T.C. Resmi Gazete, 22140, 13 Aralık 1994.

Saran, U. (1995). “Özerklik ve Mahalli İdareler Düzeyinde Denetim”. Türk İdare Dergisi ve İçişleri Bakanlığı Dergisi, 25 (408), 21-33.

Sarıtürk, M. (2009). Kamu Yönetiminde Esneklik ve Bağımsız İdari Otoriteler: Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Örneği. Doktora Tezi. İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Seren, S. (2003). Türk Kamu Yönetiminde Kurullar. Ankara: TODAİE Yayınları.

Sermaye Piyasası Kanunu. (1981). T.C. Resmi Gazete, 17416, 30 Temmuz 1981.

Sermaye Piyasası Kurulu. (2017). Resmi İnternet Sitesi: <http://www.spk.gov.tr>, Erişim Tarihi: 15.05.2017.

Sermaye Piyasası Kurumu Teşkilat, Görev ve Çalışma Esasları Yönetmeliği. (1982). T.C. Resmi Gazete, 17734, 24 Haziran 1982.

Sezen, S. (2001-2002). “The Impact of Globalization on The Organization of Public”. Administration: Turkish Case, 11 (6), 27-28.

Sezen, S. (2003). Türk Kamu Yönetiminde Kurullar: Geleneksel Yapılanmadan Kopuş. Ankara: TODAİE Yayınları.

Sever, Ç. D. (2015). “Türkiye’de Düzenleyici Kurumların Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü”. Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 64 (1), 195-236.

Sobacı, Z. (2006). “Türk İdari Teşkilatındaki Adalar: Bağımsız İdari Otoriteler”. Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 55 (2), 157-180.

Şanlısoy, S. ve Özcan, A. (2006). Türkiye’de Bağımsız Düzenleyici Kurumların Bağımsızlığı. Ankara: Siyasal Yayıncılık.

Şaylan, G. (2003). Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi. Ankara: İmge Kitabevi.

Şener, B. N. (2012). Devletin Değişen Rolü Çerçevesinde Bağımsız İdari Otoritelerin Türkiye’deki Uygulamaları ve Kamu İhale Kurumu Örneği. Yüksek Lisans Tezi. Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Tan, T. (1996). Bağımsız İdari Otorite Olarak Sermaye Piyasası Kurulu. Ankara: SPK Yayınları.

Tan, T. (2000). Bağımsız İdari Otoriteler, Perşembe Konferansları. Ankara: Rekabet Kurumu.

Tan, T. (2002). “Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar”. Amme İdaresi Dergisi, 35 (2), 11-37.

Tekinsoy, M. A. (2007). “Bağımsız İdari Otoriteler ve Regülasyon Anlayışı-Tartışmalar, Sorunlar”. Ankara Bürosu Dergisi, 65 (2), 119-134.

Thatcher, M. (2002). “Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation”. West European Politics, 25 (1), 125-147.

Thery, J. F. (1998). “Mediateur”. (Çev.: Cevdet Atay). İbrahim Kaboğlu (Ed.). Bağımsız İdari Otoriteler. (ss. 42-55). İstanbul: Alkım Yayıncılık.

The Financial Services Authority. (2017). <https://www.fsa.gov.uk>, Erişim Tarihi: 25.04.2017.

TUSİAD, (2002). Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması. İstanbul: Lebib Yalkın Yayınları ve Basım İlişkileri A.Ş.

Tutal, E. (2014). “Bağımsız İdari Otoriteler Radyo ve Televizyon Üst Kurulu ve 6112 Sayılı Kanun”. Adalet Dergisi, 4 (12), 26-47.

Türk Dil Kurumu. (1932). Türkçe Sözlüğü. www.tdk.gov.tr, Erişim Tarihi: 04.04.2017.
Türkiye Cumhuriyeti Anayasası. (1982). T.C. Resmi Gazete, 20 Ekim 1982.

Tütün ve Alkol Piyasası Denetleme Kurumu Faaliyet Raporu. (2016). <http://www.tapdk.gov.tr>, Erişim Tarihi: 17.08.2017.

Tütün ve Alkol Piyasası Denetleme Kurumu. (2017). Resmi İnternet Sitesi: <http://www.tapdk.gov.tr>, Erişim Tarihi: 30.07.2017.

Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun. (2002). T.C. Resmi Gazete, 24635, 9 Ocak 2002.

Ulusoy, A. (1999). “Bağımsız İdari Kurumlar”. Danıştay Dergisi, 15 (100), 3-17.

Ulusoy, A. (2003). Bağımsız İdari Otoriteler. Ankara: Turhan Kitapevi.

Uslu, İ. (2013). Türk Yönetim Sistemi İçerisinde Bağımsız İdari Otoriteler ve Radyo Televizyon Üst Kurulu Örneği (Yüksek Lisans Tezi). Ankara: Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Usta, M. (2007). Bağımsız İdari Otorite Sistemi İçinde Rekabet Kurulu ve Rekabet Uygulamaları. Ankara: Yetkin Yayınları.

Usta, S. ve Altınışık, İ. (2005). “Bağımsız Düzenleyici Kurullar: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu (BDDK)”. İpek Yolu Konya Ticaret Odası Dergisi, (Özel Sayı), 210-240.

Uygur, E. (2007). Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler ve Kamu İhale Kurumu Örneği. Yüksek Lisans Tezi. Ankara: Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Word Bank. (1989). Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth. Washington: A Long-Term Perspective Study The World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/498241468742846138/From-crisis-to-sustainable-growth-sub-Saharan-Africa-a-long-term-perspective-study>, Erişim Tarihi: 25.05.2017.

Word Bank. (1992). Governance & Development. Washington: Word Bank. http://www.gsid.nagoyau.ac.jp/sotsubo/Governance_and_Development_1992.pdf, Erişim Tarihi: 25.05.2017.

Word Bank. (1994). Governance: The World Bank’s Experience. Washington: Word Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/711471468765285964/Governance-the-World-Banks-experience>, Erişim Tarihi: 25.05.2017.

Yar, F. (2005). “KİT ve Özerk Kurumlardaki Deneyimler Işığında Performansa Dayalı Ücretlendirmenin Türk Kamu Yönetiminde Uygulanabilirliği”. Ahmet Nohutçu ve Asım Balcı (Ed.). Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetimin Yeniden Yapılandırılması. (ss. 222-273). İstanbul: Beta Yayınları.

Yasin, M. (2002). Sermaye Piyasası Kurulu ve İşlemleri. Ankara: Seçkin Yayınevi.

Yılmabaşar, E. (2010). “Dünyadaki Özelleştirme Uygulamaları”. <http://www.ortamgazetesi.com/printa.php?col=106&art=1884>, Erişim Tarihi: 18.04.2017.

Yılmaz, Y. (2005). “Fransa’da Bağımsız İdari Otoriteler”. Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Dergisi, 24 (20), 85-100.



ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Adı Soyadı		Özge HOCAOĞLU
Uyruğu		T.C.
Doğum tarihi ve yeri		02.10.1993/İskenderun
E-posta		ozgehocaoglu@hotmail.com
Eğitim Derecesi	Okul/Program	Mezuniyet Yılı
Lise	İskenderun Lisesi	2010
Üniversite	Aksaray Üniversitesi	2015
Yüksek Lisans	Adıyaman Üniversitesi	2018
Doktora		
İş Deneyimi, Yıl	Çalıştığı Yer	Görev
Yabancı Dil		İngilizce
Yayınlar		

EK-1**4733 SAYILI KANUNA EK VE DEĞİŞİKLİK GETİREN MEVZUATIN
YÜRÜRLÜĞE GİRİŞ TARİHİNİ GÖSTERİR LİSTE**

Kanun No.	Farklı tarihte yürürlüğe giren maddeler	Yürürlüğe giriş tarihi
4955	-	30/7/2003
4971	-	15/8/2003
5035	6 ncı maddenin ikinci fıkrası	2/1/2004
5281	Geçici Madde 3	1/1/2005 tarihinden geçerli olmak üzere 31/12/2004
5398	İşlenemeyen Hüküm	21/7/2005
5478	Geçici Madde 4	28/3/2006
5538	Ek Madde 1	12/7/2006
Değiştiren Kanun	4733 sayılı Kanunun değişen maddeleri	Yürürlüğe giriş tarihi
5728	3, 8	8/2/2008
5752	Kanunun Adı, 4, 4/A, Ek Madde 1 ,Ek Madde 2, Geçici Madde 5 ve 6	15/4/2008
5793	Madde 7	6/8/2008

Kaynak: 4733 sayılı Kanun Ek.