

**T.C.**  
**ANKARA ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**MALİYE (KAMU EKONOMİSİ)**  
**ANABİLİM DALI**

**DEVLETİN DEĞİŞEN ROLÜ ÇERÇEVESİNDE BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN**  
**TÜRKİYE'DEKİ UYGULAMALARI VE KAMU İHALE KURUMU ÖRNEĞİ**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**NAĞME BUĞSE ŞENER**

**ANKARA-2012**

**T.C.**  
**ANKARA ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**MALİYE (KAMU EKONOMİSİ)**  
**ANABİLİM DALI**

**DEVLETİN DEĞİŞEN ROLÜ ÇERÇEVESİNDE BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN**  
**TÜRKİYE'DEKİ UYGULAMALARI VE KAMU İHALE KURUMU ÖRNEĞİ**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**NAĞME BUĞSE ŞENER**

**TEZ DANIŞMANI**  
**YRD. DOÇ. DR. SERDAL BAHÇE**

**ANKARA-2012**

T.C.  
ANKARA ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
MALİYE (KAMU EKONOMİSİ) ANABİLİM DALI

DEVLETİN DEĞİŞEN ROLÜ ÇERÇEVESİNDE BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN  
TÜRKİYE'DEKİ UYGULAMALARI VE KAMU İHALE KURUMU ÖRNEĞİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Tez Danışmanı: Yrd. Doç. Dr. Serdal BAHÇE

**Tez Jürisi Üyeleri**

**Adı ve Soyadı** \_\_\_\_\_

**İmzası**

Prof. Dr. Ahmet Alpay DİKMEN

.....

Doç Dr. Hakkı Hakan YILMAZ

.....

Tez Sınavı Tarihi : 18/07/2012

**TÜRKİYE CUMHURİYETİ**  
**ANKARA ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE**

Bu belge ile, tezdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu beyan ederim. Bu kural ve ilkelerin gereği olarak, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçları andığımı ve kaynağını gösterdiğimi ayrıca beyan ederim.(.../.../...)

Tezi Hazırlayan Öğrencinin

Adı ve Soyadı

.....

İmzası

.....

## TEŞEKKÜR

Yaklaşık iki yıl süren bu zorlu süreçte; desteğini ve emeğini benden esirgemeyen her türlü panik anımı sakinlikle çözümleyen, beni hep yüreklendiren tez hocam Yrd. Doçent Dr. Serdal BAHÇE'ye teşekkürü borç bilirim.

Eğitim hayatım boyunca bütün gerginliklerimi yaşayıp bana yine de katlanan, benimle gurur duyduklarını bilmemle gururlandığım aileme, çalışmamın her aşamasında engin tecrübesi ile beni yalnız bırakmayan, tahammül sınırlarını zorlasam da yanımda olmaya devam eden ve bundan sonra da olacağını bildiğim fahri hocam Dr. Bora KAT'a, desteği ve anlayışı ile yanımda olan müdürüm Kemal TAN'a, beni dinlemekten sıkılmayan, sıkılsa da söylemeyen Yangın Merdiveni Gençliğine, her türlü stresimi benimle birlikte yaşayıp paylaşan ARDEB MADES çalışanlarına, teknik desteği ile yanımda olan Meliha ANTAL'a, uzun cümlelerime tahammül eden Gökçe UYSAL'a, bu yola birlikte çıktığımız, taşın altına elimizi beraber koyduğumuz dönem arkadaşlarım Araşt. Gör. Zeynep KARAL ve Pelin ÖZDEMİR'e, eğitim hayatımın her aşamasında desteğini esirgemeyen KTKD'ne teşekkürlerimi sunarım.

Ayrıca tez jüri üyelerim Doç. Dr. Hakkı Hakan YILMAZ ve Prof. Dr. Ahmet Alpay DİKMEN'e tez çalışmama yaptıkları katkılardan ve destekleyici tutumlarından dolayı teşekkür ederim.

## İÇİNDEKİLER

|                                                                                                 |      |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| TEŞEKKÜR .....                                                                                  | v    |
| KISALTMALAR .....                                                                               | viii |
| EKLER DİZİNİ.....                                                                               | ix   |
| GİRİŞ.....                                                                                      | 1    |
| BÖLÜM 1: DEVLET ANLAYIŞININ ZAMAN İÇERİSİNDE DEĞİŞİM SEYRİ .....                                | 8    |
| 1.1 1900'lü Yılların Başında Devlet Düzenindeki Değişmeler .....                                | 8    |
| 1.2 Düzenleyici Devlete Geçiş Süreci Çerçevesinde Devlet Anlayışına Genel Bakış .....           | 11   |
| 1.3 Bağımsız İdari Otoritelere İlişkin Görüşler .....                                           | 21   |
| 1.3.1 Yönetişim Yaklaşımı Çerçevesinde Bağımsız İdari Otoritelere İlişkin Olumlu Görüşler ..... | 22   |
| 1.3.2 Bağımsız İdari Otoritelere İlişkin Eleştiriler .....                                      | 27   |
| BÖLÜM 2: BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER .....                                                        | 32   |
| 2.1 Bağımsız İdari Otorite Tanımı .....                                                         | 32   |
| 2.2 Bağımsız İdari Otoritelerin Ortaya Çıkışı .....                                             | 33   |
| BÖLÜM 3: ÜLKE UYGULAMALARI .....                                                                | 43   |
| 3.1 Amerika Birleşik Devletleri .....                                                           | 43   |
| 3.2 İngiltere.....                                                                              | 46   |
| 3.3 Fransa .....                                                                                | 50   |
| 3.4 Avrupa Birliği .....                                                                        | 52   |
| BÖLÜM 4: TÜRKİYE'DE BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER.....                                              | 55   |
| 4.1 Türkiye'de Süreç.....                                                                       | 55   |
| 4.1.1 2000 Yılı Öncesi Süreç.....                                                               | 57   |
| 4.1.2 2000'li Yıllar: Kriz.....                                                                 | 65   |
| 4.2 Türkiye'deki Bağımsız İdari Otoritelerin Gelişim Seyri.....                                 | 68   |
| 4.3 Bağımsız İdari Otoritelerin Kurulma Gerekçeleri .....                                       | 72   |
| 4.4 Bağımsız İdari Otoritelerin Sınıflandırılması .....                                         | 81   |
| 4.5 Türkiye'deki Bağımsız İdari Otoritelerin Genel Özellikleri .....                            | 82   |
| 4.5.1 Bağımsız İdari Otoritelerin Yapısal Özellikleri.....                                      | 82   |
| 4.6 Bağımsız İdari Otoritelerin Örgütlenmeleri .....                                            | 104  |
| 4.6.1 Karar Organı (Kurul) .....                                                                | 104  |
| 4.6.2 Yürütme Organı (Başkan ) .....                                                            | 118  |

|                                                                                                            |            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 4.6.3 Hizmet Birimleri.....                                                                                | 120        |
| 4.7 Bağımsız İdari Otoritelerin Bütçeleri .....                                                            | 121        |
| 4.8 Bağımsız İdari Otoritelerin Denetimleri .....                                                          | 123        |
| 4.9 Bağımsız İdari Otoritelerin Personel Yapısı .....                                                      | 127        |
| 4.10 Bağımsız İdari Otoritelerin Görev ve Yetkileri.....                                                   | 129        |
| 4.10.1 Düzenleme Yetkisi .....                                                                             | 129        |
| 4.10.2 İzleme Denetim Yetkisi.....                                                                         | 131        |
| 4.10.3 Görüş ve Öneride Bulunma Yetkisi .....                                                              | 132        |
| <b>BÖLÜM 5: KAMU İHALE KURUMU .....</b>                                                                    | <b>136</b> |
| 5.1 Kamu İhale Kanunu.....                                                                                 | 137        |
| 5.2 Kamu İhale Kurumu.....                                                                                 | 142        |
| 5.2.1 Kamu İhale Kurumu'nun Görevleri .....                                                                | 146        |
| 5.3 Kamu İhale Kurumunun Örgüt Yapısı .....                                                                | 149        |
| 5.3.1 Kamu İhale Kurulu.....                                                                               | 152        |
| 5.3.1.1 Kurul Üyeleri .....                                                                                | 152        |
| 5.3.1.2 Kurul Üyelerinin Atanması, Göreve Başlaması, Görev Süreleri Ve Görev Sürelerinin Sona Ermesi ..... | 154        |
| 5.3.1.3 Kurul Üyelerinin Özlük Hakları .....                                                               | 156        |
| 5.3.1.4 Kurul Üyelerinin ve Kurum Personelinin Yükümlülük Ve Yasakları .....                               | 160        |
| 5.3.1.5 Kurul Toplantıları .....                                                                           | 163        |
| 5.4 Yürütme Organı (KİK Başkanı).....                                                                      | 165        |
| 5.5 Hizmet Birimleri.....                                                                                  | 167        |
| 5.6 Kamu İhale Kurumu İstihdam Politikası .....                                                            | 171        |
| 5.7 Kamu İhale Kurumu Bütçesi .....                                                                        | 180        |
| 5.8 Mali Denetim.....                                                                                      | 184        |
| <b>SONUÇ .....</b>                                                                                         | <b>188</b> |
| <b>KAYNAKÇA.....</b>                                                                                       | <b>196</b> |
| <b>EKLER.....</b>                                                                                          | <b>207</b> |
| <b>ÖZET.....</b>                                                                                           | <b>233</b> |
| <b>SUMMARY .....</b>                                                                                       | <b>235</b> |

## KISALTMALAR

AB: Avrupa Birliği

ABD: Amerika Birleşik Devletleri

ANAP: Anavatan Partisi

BDDK: Bankacılık Denetleme ve Düzenleme Kurulu

BKK: Bakanlar Kurulu Kararı

DB: Dünya Bankası

DDK: Devlet Denetleme Kurumu

DPT: Devlet Planlama Teşkilatı

GB: Gümrük Birliği

ILO: Uluslar arası Çalışma Örgütü

IMF: Uluslar arası Para Fonu

KHK: Kanun Hükmünde Kararname

KİK: Kamu İhale Kurumu

KİT: Kamu İktisadi Teşebbüsü

OECD: Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü

RK: Rekabet Kurumu

RTÜK: Radyo ve Televizyon Üst Kurulu

SPK: Sermaye Piyasası Kurulu

SSK: Sosyal Sigortalar Kurumu

ŞK: Şeker Kurumu

TAPDK : Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu

TBMM: Türkiye Büyük Millet Meclisi

TEAŞ: Türkiye Elektrik Üretim-İletim Anonim Şirketi

TK: Telekomünikasyon Kurumu

TÜBİTAK: Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu



## **EKLER DİZİNİ**

EK-1 Türkiye'deki Bağımsız İdari Otoritelerin Gelişim Seyrine İlişkin Tablo

EK-2 Kamu İhale Kanunu'nda Yapılan Değişiklikler

EK-3 Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliğine Tabi Kadrolar

EK-4 Görevde Yükselme Sınavı Suretiyle Atanacaklarda Aranacak Özel Şartlar

EK-5 B Grubu Kadroların İstihdamına İlişkin Bilgiler

EK-6 Kurumun Uzman Yardımcı İstihdamı

EK-7 Bağımsız İdari Otoriteleri Kuruluş Kanunları

EK-8 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu 3 sayılı cetvel

## GİRİŞ

Devlet düzeni kuruluşundan bu yana dönüşüm süreçleri yaşamış ve yaşamaktadır. 1980'lerde devlet düzeni derin bir dönüşüm sürecinin içerisine girmiş; bu son süreçte devletçi yapıdaki ekonomi, rekabetçi piyasa ekonomisi ile yer değiştirmiştir. Bu değişim ile devlet üretici kimliğinden sıyrılmış; devletin görev ve yetkilerindeki değişmeye paralel olarak kamu yönetimi yapılanması da değişmiş, aynı zamanda kamusal nitelikteki hizmetlerin görülmesi de teknik olarak değişim sürecine girmiştir. Kısacası devlet düzenleyici ve denetleyici bir kimlik kazanmıştır. Devlet anlayışında yaşanan değişimler, bu durumun doğal bir sonucu olarak, ülkelerin idari yapılanmalarına da yansımış, yeni devlet anlayışı kendilerine özgü kurumsal yapılanmalarını oluşturmuştur. Öngörülen serbest piyasa ekonomisi içerisinde düzenleyici ve denetleyici role sahip olan devlet bu görev ve yetkilerini “bağımsız idari otoriteler” olarak anılan kurumsal yapılar eliyle kullanmaya başlamıştır. Piyasaların düzenlenmesi ve denetlenmesi işlevinin etkin olarak yerine getirilmesinin sağlanması noktasında önem arz eden bu kurumlar oluşturuldukları ülkenin siyasi, iktisadi ve sosyal yapısına göre farklı özellikler kazanmışlardır. Bu kurumlar ilgili dönemde yaşanan özelleştirme furçasının ardından bankacılık, finans, enerji, sermaye piyasası gibi sektörlerin doğal tekel yapılarının değişmesi sonrasında bu alanlarda aksaklıkların yaşanmaması, özelleştirmelerin özel tekele neden olmaması, iktisadi faaliyetlerin düzenlenmesi ve denetlenmesi amacı ile kurulmuşlardır.

Toplumsal yaşamda önem taşıyan, temel hak ve özgürlükler ile ekonomik ve sosyal sektörlerde denetleme ve düzenleme görevini üstlenen bağımsız idari otoritelerin ilk örnekleri, yaygınlık kazanmasından yaklaşık yüz yıl öncesinde Amerika Birleşik Devletleri'nde ortaya çıkmıştır. ABD'de ortaya çıkan bu kurumlar başkana olan güvensizliğin bir yansıması olarak karşımıza çıkmaktadır. 1980'lerde ise yaşanan özelleştirme faaliyetlerine paralel olarak Kıta Avrupası ülkelerinde yaygınlık kazanmaya başlamışlardır. Özellikle 1980'li yıllarla birlikte kurumların küresel ölçekte yaygınlık kazanması serbest piyasa oluşturma çabalarına paralel olarak kamu yönetiminde yaşanan gelişmeler, küreselleşme, uluslararası kuruluşların etkileri, çok uluslu şirketlerin artması gibi nedenlere bağlıdır. Tabi bunların yanında liberalizm ve bu ekseninde olan kamu tercihi gibi teorilerin etkisi de yadsınamaz. Yaygınlık kazanması ülkeden ülkeye farklılaşmakta olan ve geleneksel yapılanmadan farklılık arz eden bu kurumlar temelde düzenleme ve denetleme işlevlerini görmektedirler. 1970 sonrasında süreçte oluşan yeni kamu işletmeciliği anlayışı devleti aktif öznellikten çıkarmanın yanında, yetkilerin dikey ve yatay olarak dağıtılmasını da öngörmektedir. Esasen bu yaşanan dönüşüm süreci küresel ölçekteki açmazlara çözüm arayan yönetim yaklaşımının yansımalarıdır.

1980'lerle Türkiye'de liberalleşmeye yönelik önemli adımlar atılmış, doğal tekel niteliğindeki sektörlerin rekabetçi nitelik kazanmalarının sağlanması amacı ile piyasaların düzenlenmesi yolu tercih edilmiş, kamu sosyal devlet ilkesi gereği üstlendiği görevlerinden çekilmiş ve özelleştirmeler ile kamu işletmeleri özel sektöre devredilmeye başlamıştır. 24 Ocak 1980

kararları ile devlet müdahalesinin azaltılması çabasına girilmiş ve yoğun özelleştirme faaliyetleri yaşanmıştır. Ülkemizde bağımsız idari otorite yapılanması 1981 yılında Sermaye Piyasası Kurulu'nun kurulması ile başlamıştır. Ancak kurumsal yapıların yaygınlık kazanması 1999 yılı ve sonrasında olmuştur. Bu dönemde 24 Ocak Kararları ile uygulamaya konulan politikalardan farklı bir politika olan baskılı kur, düşük faiz politikası IMF tarafından ülkeye dayatılmıştır. Bu yeni politikanın akabinde ülke önemli bir krizle karşılaşmıştır ve bu krizin önemli nedenlerinden biri olarak da IMF'nin bu yeni politikası görülmüştür. Krizden çıkış yolu olarak görülen Kemal Derviş esasen, Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası (DB) tarafından uygulanması öngörülen politikaların ülkede içselleştirilmesi, neoliberal söylemlerin temelini oluşturan ekonomi ile siyasetin ayrılması hususunda gereken süreçlerin işletilmesi hususlarını gerçekleştirmek üzere ülkemizde görev üstlenmiştir. Bağımsız idari otoritelerin ülkemizde yaygınlık kazanması da tam bu döneme rastlamaktadır. Ayrıca aynı dönemde IMF, DB, AB yapısal dönüşüm yasalarının çıkarılması ve uygulanması hususunda etkilerde bulunmaktaydı. Ülkemizde oluşturulan pek çok otoritenin uluslararası örgütlere verilen taahhütler çerçevesinde oluşturulduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

Ülkemizde yasama organı tarafından çıkarılan kanunla idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişileri olarak kurulan bağımsız idari otoriteler kuruluş kanunları ile kendilerine tanınmış olan görev ve yetkilerini bağımsızlık içerisinde yerine getiren, belirli şekillerde hesap verme yükümlülüğüne tabi tutulmuş kamu kurumları olarak karşımıza çıkmaktadırlar. Bu kurumların idari

yapılanmaya dahil edilmeleri daha önce de vurguladığı gibi çoğunlukla uluslararası kuruluşların etkileri altında olmuş, içsel faktörler hazırlanmadan, dışarıdaki ülke örnekleri baz alınarak oldubittiye getirilerek kurulmuşlardır. Bu durum kurumların gerek siyasi çevrelerce, gerek kamuoyunda, gerekse akademik çevrelerce sıklıkla tartışılmalarına neden olmuştur. Bu durumun bağımsız idari otoritelerin incelenmesinde en önemli etmen olduğu söylenebilir. Yaklaşık yirmi yıldır küresel ölçekte tartışılan yönetim anlayışı bağımsız idari otoritelerin temelini oluşturmaktadır.

Son dönemde yaşanan gelişmeler ulus devlet anlayışının eski gücüne kavuşması yönünde olmuş, genel olarak bu yapılanmaların ve bu yapılanmaların ötesinde hakim anlayışların sorgulanması yönünde olmuştur. Ülkemizde de bu yönde tartışmalar bulunmakta, bu kurumların bağımsızlıkları ve özerklikleri sorgulanmakta, kurumların özerk yapılarının kaldırılması, merkezi yapılanmaya dahil edilmesi hususu gündeme alınmaktadır. 2011 yılında alınmış yetki kanununa dayanılarak yapılmış olan düzenlemelerden otoritelere ilişkin olanlar da bu paralelde gerçekleştirilmiştir. Ancak çalışma bu tartışmaların öncesini kapsamakta olup; bu tartışmalar konu dışında tutulmuştur.

Bağımsız idari otorite kavramı ülkeler arasında farklı tanımlanır olsalar da; bu tez kapsamında bağımsız idari otorite kavramı 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na ekli 3 sayılı cetvelde yer alan kurumları kapsamaktadır.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na ekli 3 sayılı cetvel Ek-8 de yer almaktadır.

Bu tez, ülke geleneksel kamu yönetimi hiyerarşisi dışında yer almaları, idari yapılanma içerisinde farklılaşan yapıları ile varlık amaçları, konuları, işlevleri, gereklilikleri, ayrıcalıklı yapıları, bağımsızlıkları sıklıkla tartışma konusu edilen bağımsız idari otoritelerin devletin dönüşümü ve yeni kamu işletmeciliğı ve yeni kurumsal ideoloji çerçevesinde Türkiye’deki durumlarının irdelenmesini amaçlamaktadır. İdari yapılanmadaki bu kurumsal yapıların kuruluş amaçlarının, genel özelliklerinin, geleneksel yapılanmadan farklılıklarının ve yapılanma içerisindeki konularının incelenmesi, siyaset-yönetim ilişkilerinde yarattıkları durumların, kurumlara ilişkin mevcut tartışma konularının irdelenmesi amaçlanmaktadır. Kuramsal ereve ve ülkemizdeki bağımsız idari otoriteler genel olarak incelendikten sonra, ülkemizdeki örnekler arasında farklı bir yana sahip olduğı düşünülen Kamu İhale Kurumu rneğı üzerinden kurumsal yapılanma incelenmiştir. Genel düzenleyici niteliğı, bağımsız idari otoritelerdeki karakteristik özellikleri bünyesinde barındırması, spesifik olarak ihaleyle ilgili her sektörde faaliyet göstermesi, tartışma konusu edilen yolsuzlukların önlenmesinde önem arz etmesi, düzenleme alanı kapsamına kendisinin de dahil olması, uluslararası kuruluşlar tarafından da özel önem verilmiş olması gibi nedenler, Kamu İhale Kurumu’nun seçilme gerekçesi olarak özetlenebilir.

Çalışma “Devlet Anlayışının Zaman İçerisinde Değışim Seyri”, “Bağımsız İdari Otoriteler”, “Bağımsız İdari Otoritelerde nc lke Uygulamaları”, “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler” ve “Kamu İhale Kurumu” olarak adlandırılan beş bölümden oluşmaktadır. Devlet anlayışının gelişim seyrini inceleyen toplam beş bölümden oluşmaktadır.

İlk bölümde devlet anlayışında yaşanan dönüşüm süreçleri tarihsel perspektifte ele alınmış, Klasik devlet anlayışından bu güne kadar yaşanan değişim süreci incelenmiş, müdahaleci devletten düzenleyici devlete geçiş süreci ayrıca irdelenmiştir. Yaşanan bu geçiş sürecinin meyvesi olan bağımsız idari otoritelerin yapılanma oluşturulma gerekçeleri kuramsal bağlamda incelenmiş ve bu kurumlara ilişkin farklı bakış açıları ekseninde değerlendirmeler yapılmıştır. İkinci bölümde bağımsız idari otorite denilen kurumsal yapılanmaya genel bir bakış yapılması amaçlanmıştır. Bağımsız idari otorite kavramı tanımlanmış, bu kurumların ortaya çıkışı bu sefer de kuramsal ölçekte yeni kurumsal yaklaşım ve yönetim anlayışının yansımaları olarak incelenmiştir.

Bağımsız İdari Otoritelerde Öncü Ülke Uygulamaları başlıklı üçüncü bölümde başlıktan da anlaşıldığı üzere otoritelerin yaygın olarak uygulandığı, durumları ve konumları itibariyle önem arz eden ülke uygulamalarına yer verilmiştir. Öncelikle bağımsız idari otoritelerin ilk örneklerinin görüldüğü ABD örneği üzerinde durulmuştur. 1980'lerdeki yoğun özelleştirmeler ve ülkemizdekine benzer bir biçimde devlette yaşanan bu dönüşüm sürecine paralel olarak bağımsız idari otorite uygulamalarını faaliyete geçiren İngiltere, idari yapılanmada paralellik gösterdiğimiz Fransa ve ülkemizde de bu yapılanmaların oluşturulmasında etkili olan Avrupa Birliği örnekleri incelenmiştir. Bu örneklerin benzer ve farklı yönlerine değinilmiş, ülke örnekleri özelinde bağımsız idari otoritelerin kurulma amaçlarından bahsedilmiştir.

Dördüncü bölümde bağımsız idari otoriteler Türkiye örneği üzerinden incelemeye tabi tutulmuştur. Öncelikle birinci bölümde küresel ölçekte ele alınmış olan süreç Türkiye özelinde irdelenmiş, Türkiye'nin mevcut yapısı bu tarihsel perspektifte açıklandıktan sonra ülkedeki bağımsız idari otoritelerin kurulmalarındaki süreç incelenmiştir. Süreçsel incelemenin ardından Türkiye'deki bağımsız idari otoritelerin genel özellikleri, yapısal özellikleri, ülke idari yapılanması içerisindeki konumları, örgütlenme biçimleri, görev ve yetkileri incelemeye tabi tutulmuştur.

Beşinci ve son bölümde ise; ülkemizde son kurulan bağımsız idari otoritelerden biri olan Kamu İhale Kurumu incelenmiştir. Kurumun kuruluş süreci yasal düzenleme süreci ile birlikte incelenmiş, Kurum statüsü, teşkilat yapısı, örgütlenmesi, personeli bütçesi incelenmiş, görev ve yetkilerine yer verilmiştir.



# **BÖLÜM 1: DEVLET ANLAYIŞININ ZAMAN İÇERİSİNDE DEĞİŞİM SEYRİ**

## **1.1 1900’lü Yılların Başında Devlet Düzenindeki Değişmeler**

“Devlet, tarihin akışında dönemler itibariyle meşruiyetini farklı kaynaklardan alarak hayatını devam ettirmiştir” (Cebeci, 2008, s. 23). Devlete yüklenen roller zaman dilimleri arasında, yaşanan konjonktürel gelişmelere bağlı olarak önemli farklılıklar göstermiştir. “Liberalizm doğduğu zamandan beri küçük devleti yüceltmekte, Marksizm bu tarihsel nesnenin sönüp gideceğini öngörmekte, Anarşizm ise devletin söndürülmesi için hemen ve şimdi harekete geçilmesini istemektedir” (Güler B. A., 2005, s. 16).

19 uncu yüzyılın sonlarına kadar “Klasik Devlet” veya “Geleneksel Devlet” olarak adlandırılan devlet anlayışı ağır basmıştır. Klasik devlet anlayışında, devlet sadece milli savunma, güvenlik, adalet hizmetlerini sunmakla yükümlü olup; toplumun korunmasına odaklı bir sistem olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Ancak “esas olarak 1873’te başlayan büyük depresyondan itibaren, liberal dönem, ticaret politikasında gözle görülür alt üst oluşla birlikte sona ermiştir” (Habernas, 2010, s. 253). 1920’li yıllarda yaşanan gelişmeler ile birlikte de Klasik Devlet anlayışı yerini daha müdahaleci yapıya sahip olan bir anlayışa bırakmak durumunda kalmıştır. 1920 yılında Tokyo Borsası’nın düşmesi ile başladığı kabul edilen ve Büyük Buhran olarak da adlandırılan 1929 Dünya Ekonomik Bunalımı olarak bilinen küresel kriz ile birlikte, mevcut hakim görüşe ilişkin soru işaretleri oluşmaya

başlamış; 2. Dünya Savaşı ve sonrasındaki dönem ise, devletin ekonomik hayata müdahalesinin ve toplam talep yönetiminin gerekliliğini tam anlamıyla ortaya çıkarmıştır.

Piyasa mekanizması ekonomide eşit koşullarda var olan, kar elde etmeye çalışan aktörleri varsayar (Ekiz, 2010, s. 125). Rekabet, piyasa ekonomisinin varlığının olmazsa olmazıdır ve rekabetin piyasa için önemi serbest piyasanın meşruiyetinin ve toplum tarafından kabulünün sağlanması işlevinde ortaya çıkmaktadır (Ekiz, 2010, s. 125-126). Klasik iktisadi yaklaşım çerçevesinde piyasaların kendi haline bırakılması durumunda piyasa koşullarının adeta bir görünmez el varmış gibi kendiliğinden dengeye geleceğini savunan A. Smith'in "görünmez el" ile kastettiği aslında ekonomik aktörler arasında var olan, olması beklenen rekabettir. Kısacası bu bakış açısında “müdahaleci devlet insanlığın başındaki başat musibet” (Güney, 2006, s. 155) olarak sunulmaktaydı. Ancak yaşanan bu küresel ölçekli kriz ile “Görünmez El” yardımı ile kaynakların optimum dağılıma sahip olacağı yönündeki hakim görüş önemli ölçüde zarar görmüş, piyasa aktörlerinin serbest rekabet ortamındaki başarısızlığı su yüzüne çıkmıştır. Say Yasası da, bunalımların aşılmasında sistem dengesinin hiç de mevcut üretici güçlerin ulaşılabilecek en yüksek düzeyinde otomatik olarak oluşmamasıyla iflas etmiş olmuştur (Habernas, 2010, s. 255). Devlet, yaşanan başarısızlıkların ve gelişmelerin bir sonucu olarak üretim, mübadele ve dağıtım süreçlerinde etkin olarak rol almaya başlamış, devlete atfedilen görevler eskisine kıyasla önemli ölçüde değişmiş ve gelişmiştir. Ortaya çıkan bu yeni devlet yapılanması olan refah devleti, gelişmiş ülkelerde, milli gelirin adil dağılımını

ve bireylerin asgari yaşam standardının sağlanması sorumluluğunu üstlenen devlet olarak tanımlanabilir. Hemen hemen yakın anlamlarda kullanılan refah devleti ve sosyal devlet milli gelirden herkesin anlamlı ve orantılı pay almasını öngören, “ekonomik ve sosyal alanlarda bireylere sosyal güvenlik ve adalet sağlayıcı politikalar üreten devlet modeli” (TDK, Sosyal Devlet) olarak tanımlanabilir.

1929 Dünya Ekonomik Bunalımı’nın sonrasında yaşanan gelişmeler ışığında piyasa ekonomisinin, kendiliğinden tam istihdam yaratmadığı ve devletin müdahalesi olmadan piyasanın mevcut aksaklıklarının giderilemeyeceği düşüncesi ile Keynes tarafından öne sürülen talep yönlü, kamu harcamaları yolu ile ekonomik ve sosyal hayata müdahale edilmesini öngören “Tam İstihdam Teorisi” hızla yayılmaya, kabul görmeye başlamıştır. Keynes, devletin para arzı, faiz oranı, kredi oranları gibi çeşitli araçları kullanarak ekonomiyi durgunluk ortamından kurtarıp; tam istihdam ve sürdürülebilir büyüme trendine sokabileceğini savunur. Keynes’in 1930’lu yıllarda teorik bütünlüğe kavuşturduğu biçimde devletin ekonomiye müdahale ederek yönlendirilmesini öngören bu anlayış, 2. Dünya Savaşı’nın bitiminden itibaren uygulamaya geçmiş ve 1970’lere kadar da etkisini sürdürmüştür. “İkinci Dünya Savaşı sonrasında başlayan ve 1960’lı yılların ortalarına kadar süren yeni gelişme aşaması “tekelci kapitalist düzenleme” ve “Fordizm” dönemi olarak da adlandırılan sosyal/refah devleti dönemidir” (Güzelsarı, 2004, s. 3).

Keynes’in düşünceleri ekseninde oluşan bu yaklaşım pek çok Avrupa ülkesinde uygulama alanı bulmuş, büyümenin sağlanması, tam istihdam

seviyesine ulaşılması, fiyat istikrarının sağlanması temel ve ortak amaçlar olarak benimsenmiştir. Bunların yanında sosyal devlet olmanın getirdiği doğal bir sonuç olarak sosyal güvenlik harcamaları, sosyal fonlar ve sosyal yardımlara da özel önem verilmeye başlanmıştır. Devlet, işsizliğe önem vermiş, fiyat istikrarının, iktisadi denge ve ödemeler dengesinin sağlanması gibi çeşitli amaçlarla, ekonomiye doğrudan müdahale etme yolunu tercih etmiştir.

Türkiye açısından bakıldığında özellikle 1930-1932 yılları arası, “Devletçilik” faaliyetlerine özel önem verildiği ve bu faaliyetlerin geliştirilmesi yönünde çabaların yaşandığı bir dönem olmuştur. Cumhuriyetin kurulması ile birlikte kamu girişimciliği faaliyetlerinde artış görülmüştür, ancak “devletin tam olarak ekonomiye nüfuz etmesi, iktisaden faal hale gelmesi, devletçilik ilkesinin ilk önce 1931’de Cumhuriyet Halk Fırkası Kurultayı’nda ve daha sonra da Anayasal ilke olarak kabul edildiği 1933 yılından itibaren olmuştur” (Ekiz, 2010, s. 36). Yani ülkemizde de, küresel örneklerdeki gibi “1929 yılı sonrasında süreç, devletin plan yaparak, organize ederek ve denetleyerek ekonomiye müdahale ettiği bir dönem olmuştur” (Kaya, 2004, s. 15).

## **1.2 Düzenleyici Devlete Geçiş Süreci Çerçevesinde Devlet Anlayışına Genel Bakış**

1967 yılına gelindiğinde yeniden ekonomik durgunluk baş göstermiş ve beraberinde de geniş çaplı krizi getirmiştir. “İkinci Dünya Savaşı’nın ardından 1970’lere kadar uzanan dönemde Altın Çağı’nı yaşayan dünya kapitalizmi, sonrasındaki süreçte düşen kâr oranlarıyla birlikte ekonomik ve

toplumsal dengeleri derinden sarsan yeni bir bunalıma girmiştir” (Güzelsarı, 2004, s. 1). Önemli politika değişiklikleri çok çeşitli nedenler ile ortaya çıkabilmekteyken, bunlardan en önemlilerinden biri krizlerdir ve “krizler mevcut siyasi rejimin sürdürülemez olduğuna işaret sayılırlar” (Öniş & Şenses, 2007, s. 9). 1970’li yıllar aynı zamanda para düzeninde önemli değişikliklerin yaşandığı bir dönem olmuştur. 1944 Bretton Woods Antlaşması ile oluşturulan sabit kur sistemine dayalı para düzeninin terk edilmesi, 1929 yılındaki ekonomik bunalımdan sonra ortaya çıkmış ve bu döneme kadar etkin ve yaygın bir biçimde uygulama alanı bulmuş olan Keynesyen yaklaşımın terk edilmesi sonucunu doğurmuştur. Zaten mevcut etkisini yitirmiş olan refah devleti anlayışını, tüm bu olumsuz gelişmelerin devamında yaşanan 1973 Dünya Petrol Krizi daha da yıpratmıştır. 1960’ların sonundan itibaren aslında daha önceki dönemlere dayanan küreselleşme ve devlet tartışmaları yeni oluşumlar ekseninde daha çok gündeme taşınır olmuştur (Oğuz, 2012, s. 23). Bu dönem 1945 yılı sonrasında oluşan refah devleti anlayışının sorgulanmasını aşmış, yerine Neoliberal devlet anlayışının tam olarak konulmasına neden olmuştur. Kapitalist sistemin yaşadığı bunalımın neoliberal ideolojiyi doğurduğunu (Güzelsarı, 2004, s. 1) söylemek doğru olacaktır. Bu sürecin başlamasıyla rekabetçi piyasa ekonomisinin sağlanması ve devletin küçültülmesi amacına dayalı olarak politikaların yürütüldüğü, özelleştirme ve deregülasyon yönünde çabaların arttığı bir dönem ortaya çıkmıştır. Zaten Neoliberal olarak adlandırılan bu yeni liberalizmin temelini devletin piyasa ekonomisi üzerindeki aktif rolünün

tamamen ortadan kalktığı, asgari görevlerin üstlenildiği bir devlet modeli oluşturur.

Daha öncesinde kamu sektörü tarafından sunulan çeşitli görevlerin serbest piyasaya bırakılması, yalnızca temel kamusal nitelikli faaliyetlerin devlet tekeline bırakılması anlayışına dayanan neoliberal politikalar özünde devletin küçülmesi, piyasa düzeninin gelişmesi anlayışına dayanmaktadır. Bu yeni yaklaşıma aynı zamanda “Yeni Sağ” da denilmektedir. Yeni Sağ uygulamalarının Türkiye’de temelleri 24 Ocak 1980 kararları ile Turgut Özal döneminde atılmıştır. Yeni sağ anlayış minimal devleti öngörmenin yanında serbest piyasa düzeninin kurulması için kamu sahipliğindeki işletmelerin, piyasadaki eşitlikçi yapıyı bozduğu gerekçesiyle özelleştirilmesi gereğini de savunmaktadır. “Yaşanan gelişmeler sonrasında 24 Ocak 1980 kararları ile birlikte "serbest" piyasa ekonomisine geçiş doğrultusunda kamu kesiminin mal ve hizmet üretim alanları özel kesime devredilmek suretiyle aşamalı olarak daraltılmıştır” (Ekiz, 2010, s. 53).

Görüldüğü üzere yeni liberal anlayış çerçevesinde “deregülasyon” ve “özelleştirme” özel öneme sahip duruma gelmiştir. Türk Dil Kurumunda yer alan tanıma göre kuralsızlaştırma anlamını ifade eden deregülasyon, “Belirli bir iş alanı ya da kesimde piyasa sapmasına yol açan düzenlemelerin kısmen ya da tamamen kaldırılması durumu” (TDK, Deregülasyon) olarak ifade edilmektedir. Özelleştirme kavramı ise; “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” (TDK, Özelleştirme) olarak ifade edilebilir. Her ne kadar deregülasyon esasen kuralsızlaştırma anlamına gelse de, bu kuralsızlaştırmanın sağlanması için dahi kurallara ihtiyaç duyulacağı bir gerçektir. Aslında deregülasyon yerine “yeniden düzenleme” kavramının kullanılması çok daha anlamlı olacaktır. Çünkü özelleştirme çabaları ekseninde, kamusal hâkimiyete son verilmesi söz konusu iken, bir yandan bu özelleştirme hareketleri kapsamında düzenlemeler gerekli olmakta, bir yandan da serbest piyasa ekonomisinin oluşması ve aynı zamanda etkin, verimli işleyebilmesi için yeni oluşan yapının düzenlenmesi ve denetlenmesi gereği düzenleme faaliyetleri gerçekleştirilmektedir. Görüldüğü gibi özelleştirme ve deregülasyon aynı zamanda iç içe geçmiş kavramlardır da. Özelleştirme hareketleri ile beraber devletin ticari faaliyetlerden uzak durması, ancak bunun yanında denetleyici rolünün devam etmesi amaçlanmaktadır.

1970’li yıllarla beraber literatüre dâhil olan “küreselleşme” kavramı “Uluslararası düzlemde yaygınlaşmış iktisadi etkinliklerin işlevsel anlamda birbirlerine eklemlenmesini” (BSTS, 2010) ifade etmektedir. 1970’li yıllardan itibaren para-sermayenin uluslararası hareketliliğinin artmasıyla birlikte sermayenin uluslararasılaşmasının yeni bir evreye girdiği söylenebilir (Oğuz, 2012, s. 5). Küreselleşme, “reel sosyalizmin çöküşü ile kapitalizmin dünya ölçeğine yayılmasını sağlayan” (Oğuz, 2012) dünyayı “büyük bir köy” (Güler B. A., 2005, s. 84) haline getiren bir olgudur. Neoliberalizm ile küreselleşme

kavramı da genel olarak birbirleri içine geçmiş şekilde değerlendirilmektedir. Küreselleşme olgusu yeni sağın yönetim ve ekonomi politikaları ile devletin küçülmesi ve özelleştirme politikalarının uygulanması amaçlarında birleşmekte; bu durumun önünde engel olarak görülen ulus devletlerin kaldırılmasını öngörmektedir (Yayman, 1999, s. 59). Bu durum küreselleşmenin eleştiri konusu yapılan önemli hususlarından biridir. Küresel kapitalizmde ulus devlet, ulusal olanın küresele taşınması hedefini benimser. (Dikmen, 2007, s. 1). Her ne kadar küreselleşme süreci ile birlikte ulus devlet yapısının son bulmasının, kendine özgü yapısı içerisinde egemen olan küçük yapıların anti demokratik uygulamalarının önüne engel oluşturulacağını, “ulusal sınırlar ile birbirlerinden kopmuş toplumlar döneminin kapanacağını” (Güler B. A., 2005, s. 17) savunanlar olsa da; küreselleşme karşıtı görüş sahipleri de; ulus devletin, küreselleşme gerekçesi ile ortadan kaldırılmasını gelişmiş ülkelerin az gelişmiş ülkeler üzerinde bilinçli bir oyunu ve var olan sömürgeciliği, küresel sömürgecilik haline getirmek amaçlı olduğunu savunmaktadırlar. Bu dönemde yapılanmalarını değiştirmek durumunda kalmış olan ulus devletlerin “ulusal ekonomilerin korumacı duvarları yıkılmaya başlamış” (Özdek, 1999, s. 27), sermaye hareketliliği artmıştır. Bu sürecin her ne kadar ulus devletlerin tamamen sonu olduğunu söylemek doğru olmasa da, egemenlik haklarında önemli kayıplar yaşayan ulus devletlerin bazı sorumluluklarını uluslararası kurumlara devretmek durumunda kalmaları, “ulus devlet egemenliğinin aşınması” (Arslan, 2011, s. 1) olarak nitelendirilebilir.



Yaşanan küreselleşme süreci, yeni bir dünya düzeni ortaya çıkarmış, yeni yapılanmalar ve yeni hedefler oluşturmuştur. Küreselleşme sürecinin gereklerini yerine getirmek, devletin hem ekonomi alanından hem de toplumsal yaşamdan geri çekilmesini ifade etmektedir (Güler B. A., 2005, s. 99). Küreselleşme süreci ile birlikte izlenecek olan yöntem, 1945 sonrasında hedeflenenin durumun tam tersidir.

1970’li yıllarda baş gösteren ve özellikle 1980 sonrası hız kazanan kamu yönetimi alanındaki gelişme ve değişimler, küreselleşme ekseninde neoliberal politikaların uygulanması ile ortaya çıkmıştır. “Kriz ve yeniden yapılanma süreci kapitalist ekonomilerin yapısını değiştirdiği gibi kamu yönetimi yapılarını ve örgütlenmelerini de değiştirmiştir” (Güzelsarı, 2004, s. 1). Uygulanan müdahaleci, sorumlu devlet anlayışından uzaklaşıp minimal, düzenleyici devlet anlayışına geçildiğinde, yeni oluşan yapının, serbest piyasa ekonomisinin işlerliğini sağlaması önemli hale gelmiştir. Düzenleyici anlayışta hem devletin etkin hizmet sunumundaki başarısızlıklarının giderilmesi, hem özelleştirilen sektörlerde başına buyrukluğun oluşturulmaması, hem de gelişen teknolojik değişimlere ayak uydurulması adına düzenleme faaliyetlerine girilmektedir (Bhattacharya & Patel, 2003, s. 16-17). Devletin müdahaleci kimliğinden kurtulmasının ardından, piyasaya ilişkin de düzenleyici mekanizmalara ihtiyaç artmıştır. Küreselleşme politikalarının devlete bakış açısını yansıtan, hükümet ve piyasa başarısızlıklarına çözüm oluşturabilecek ve düzenleme işlevini yerine getirecek bir yapılanma olarak bağımsız idari otoriteleri değerlendirmek doğru olacaktır.

Küreselleşme politikaları ile literatürde önemli yer edinmiş diğer iki önemli kavram da “yönetişim” ve “yeni kamu işletmeciliği” olmuştur. Müdahaleci devletten düzenleyici devlete geçiş, aynı zamanda kamu yönetimi anlayışından yeni bir kamu yönetimi anlayışına geçişi de işaret eder. Yeni kamu yönetimi anlayışı, kamunun var olan hantal bürokratik yapısından uzaklaşıp, özel sektördeki gibi etkin karar ve uygulama süreçlerinin sisteme entegre edilmesini içerir. “Kamu yönetimine ilişkin bu yeni bakış açısı kamu sektörünün özel sektör gibi yönetilmesini, özel sektörün kullanımına hazır tekniklerinin ve değerlerinin de kamu yönetimine uyarlanmasını içermekte; vatandaşa müşteriymiş gibi davranmayı, kamu yöneticilerini de kamu politikalarını oluşturma sürecinden ayırmayı doğru bulmaktadır” (Sezen, 2001-2002, s. 6). Günümüzde düzenleyici devlet denince akla piyasa ekonomisinin düzgün işlemesi için gereken noktalara ilişkin düzenlemeleri yapan, düzgün işleyen piyasa ekonomisi için var olan devlet akla gelmektedir. Bağımsız idari otoriteleri bu iki kavram boyutunda anlamlandırmanın çok daha kolay olacağı kanaatindeyim.

Yönetişim, kamunun karar alma süreçlerindeki değişime ilişkin iken; yeni kurumsal anlayış yönetim anlayışındaki idari değişikliği işaret etmektedir. Yönetişim kavramı ilk olarak; 1989 tarihli World Bank raporunda yer edinmiştir. Afrika’da krizden çıkış yolu olarak öngörülmüş olan bu model (WB, 1989) DB’nın geleneksel yapısındaki değişimi de ortaya çıkarmıştır. 1945 sonrasındaki süreçte yaşanan değişim ortamı uluslararası kurumların rol ve konumlarını da önemli ölçüde etkilemiştir. Birleşmiş Milletler’in kaybettiği değeri, IMF ve DB kazanmıştır. Bu yaşanan dönüşüm süreci uluslararası

kuruluşların da dönüşümünü gerekli kılmıştır. 1989 tarihli yaşanan dönüşümün işareti olan rapor sonrasında, yönetim kavramı ve uygulamalarına DB çalışmalarında sıklıkla yer verilmiş; 1992 tarihli raporda da kalkınma ile yönetişimin ilişkisi açık seçik gözler önüne serilmiştir (WB, 1992). Yönetişim, DB tarafından bir ülkenin gelişmesi, kalkınmasının sağlanması adına kaynaklarının kullanılmasında iktidarın kullanılma biçimi olarak ifade edilmektedir (WB, 1994). İşte bağımsız idari otoriteler yeni oluşan bu yapının, önemli ve vazgeçilmez bir parçası konumunda olup; iktidarın kullanılma biçimini göstermektedirler.

Devlet tarafından konulan sınırlamalar kamu aktörlerini de, özel aktörleri de belli bir çerçeve içerisinde tutmakta ve zaman zaman etkin olmayan sonuçlara neden olabilmektedir. Bu noktada deregülasyon ortaya çıkmakta, ancak deregülasyon durumunda da piyasanın kendiliğinden dengeyi sağlayamadığı düşüncesi soru işaretleri oluşturmaktadır.

1990'lı yıllarla birlikte yaşanan süreçle paralel olarak sermayenin önü açılmış, özel sektör görece olarak önem kazanmıştır “Her ne kadar deregülasyon durumunda kamu şirketleri ile özel şirketler eşit duruma geliyor gibi görülse de yine de piyasada etkin rekabetçi ortamın sağlanabilmesi adına düzenleme gereği ortaya çıkacaktır. Esasen her deregülasyon kuralların kaldırılması olsa da, mevcut kuralların kaldırılması adımı da kısmen regülasyonu içermektedir. Yani aslında deregülasyonu mutlaka regülasyon takip edecektir” (Lane, 2001).

1990'lı yıllarda da deregölasyon fikri etkin rekabet koşullarının sağlanması adına, yerini re-regölasyon fikrine bırakmıştır. Regölasyon hususunda görüşler çeşitlilik göstermektedir. Örneğin; Stigler düzenlemeyi iki taraflı olarak ele almakta; düzenlemenin hem kamu yararı tarafını dikkate alırken; hem de politik güdüleri yönlendirmesini incelemektedir. Stigler; kapitalist sistemin oluşması sırasında kendi sermayedar grubunu da oluşturduğunu ve rant kollama nedeni ile de toplumun toplamda kazanç sağlayamayacağını savunurken (Stigler, 1971); Peltzman düzenlemeyi fiyatları düzenleyip rant yaratan bir süreç olarak tanımlamaktadır (Peltzman, 1989).

1970'lerde ortaya çıkan küreselleşme akımı etkisiyle oluşan neoliberal düzen, bu yıllarda aksaklıklarını gitgide ortaya çıkarmış, işsizliğin artışı, gelir dağılımında gözle görülür çarpıklıkların oluşması, refah devleti anlayışının terki ile birlikte sosyal haklarda ortaya çıkan problemler küresel düzeyde görölmüştür. Bu dönemde önemli mali krizlerle de karşı karşıya kalınmış ve bu krizler de neoliberal politikaların başarısızlığının göstergesi olarak kabul edilmiştir. Yaygın hâkimiyet alanı olan neoliberal politikalar bu olumsuzlukların yaşanmasına rağmen yıkılmamış, ancak başlangıçtaki varsayımlarının yeniden gözden geçirilmesi gereği ortaya çıkmıştır. 1980ler ve 1990lar boyunca yeni kurumsal yaklaşım neoliberal yaklaşıma bir alternatif olarak görölmüştür. Kurumsalcı yaklaşım 1980ler ve 90lar ile birlikte neoliberal politikalara olan güvenin yitirilmesi ile de kabul görür hale gelmiştir. Özellikle 1990lı yılların sonunda neoliberal bakış açısında yaşanan önemli krizle birlikte neoliberaler de kurumsal yaklaşıma yakınsamış, bu yaklaşımı

kendilerince dönüştürme yolunu seçmişlerdir. Aslında her iki yaklaşımda devlet piyasa ayırımına dayanmaktadır ve sahip oldukları ortaklıklar ile birbirlerine çeşitli şekillerde yönelmişlerdir (Oğuz, 2008, s. 25). Başlangıçtaki ana varsayım olan minimal devlet argümanı yerine vurgu, yeniden devlete yapılmaya başlanmış, “piyasa dostu devlet”, “etkin devlet”, “çok aktörlü yönetim” anlayışına eğilim başlamıştır. Dünya bankasında önde gelen yönetim söylemlerinde de 1990ların sonuna gelindiğinde devlet vurgusu ön plana çıkmaya başlamış, devletin rolünün yeniden tanımlanması gereği ortaya çıkmıştır. Stiglitz bu noktada devlet ile özel sektörün ikame değil tamamlayıcılık ilişkisi içerisinde olmasını ve devletin piyasaların etkin yapısının oluşmasına yardımcı olacak şekilde rol üstlenmesi gerektiğini, bunun için de gereken kurumsal altyapının devlet eli ile oluşturulması gerektiğini vurgular (Stiglitz, 2001, s. 4-6). Dünya Bankasında da neoliberal yaklaşımdan kurumsala yaklaşıma görülmüştür. Gerek neoliberal yaklaşımda gerekse kurumsalcı yaklaşımda devlet piyasa karşıtlığı temel alınmış, küreselleşme süreci ile devlet dönüşümü süreçleri birbirlerine dışsal olgular olarak kavramsallaştırılmıştır (Oğuz, 2012, s. 3).

Çok aktörlü yönetim anlayışı neoliberal politikaların etkinsizliklerine bir çözüm olarak görülmüştür. Bu anlayışı ulus devlet anlayışının son bulmasını, ulus devletin sahip olduğu görev ve yetkilerin dikey olarak dağıtmasını, yani esasen daha doğru bir ifade ile sahip olduğu gücün büyük bir kısmını kaybetmesini öngörmektedir. Bu yetkilerin dikey dağıtımı bir kısmının ulus üstü kurumlara bir kısmının da yerel örgütlere devredilmesidir (Harmes, 2006). Neoliberal politikaların “daha az devlet, daha çok piyasa” söylemi ve

devletin kamu merkezli müdahalelerinin yerini piyasa lehine düzenlemeler ve aynı zamanda piyasanın da dolduracağı boşluklar oluşturmak suretiyle gerçekleştirilmeye çalışılmış, 1980'lerin sihirli sözcüğü özelleştirme (Sezen, 2003, s. 112), 1990'lara gelindiğinde eski önemini kaybetmiş; yerini çok aktörlü yönetim ve yeni kurumsal bakış açısı almıştır. Bağımsız idari otoriteler, çok aktörlü yönetim modelini bir toplum ve devlet modeli olarak ete, kemiğe büründüren yapılar (Bayramoğlu, 2005, s. 242) olmanın yanında, neoliberalizmin devleti yeniden yapılandırma stratejisinin bir ayağını (Güzelsarı, 2004, s. 24) da oluşturmaktadırlar. Bağımsız idari otoritelerin devlete ilişkin meydana getirdiği değişiklik, devletin düzenleyici rolüne işaret etmekte, devlete atfedilen yeni rolün kurumsal çerçevesini işaret etmekte yani kısaca çok aktörlü yönetim modeli ve yeni kurumsal anlayışı somut hali olarak karşımıza çıkmaktadır.

### **1.3 Bağımsız İdari Otoritelere İlişkin Görüşler**

Küreselleşen dünya ve neoliberal politikaların etkisi ile devlete yüklenen yeni roller çerçevesinde küresel ölçekte kurumsal yapılanmaya dahil olan ve yaygınlık kazanan bağımsız idari otoriteler kimi kesimlerce olumlu kimilerince ise olumsuz değerlendirilmiş, eleştiri konusu yapılmıştır. Devlet anlayışındaki değişimlerin ele alındığı bu bölümde kısaca bu görüşlere de yer verilmesinde fayda olduğu düşünülmektedir.

### **1.3.1 Yönetişim Yaklaşımı Çerçevesinde Bağımsız İdari Otoritelere İlişkin Olumlu Görüşler**

Bağımsız idari otoriteler genel olarak küresel ölçekte değişen süreçlere ayak uydurmak adına oluşturulmuş kurumsal yapılardır. Amerika Birleşik Devletleri'nde ise bu kurumlar çok daha önceki dönemde vücuda gelmiş, özel sektör tarafından bizzat yürütülen faaliyetlerin düzenlenmesi noktasında görev üstlenmişlerdir. Kıta Avrupa'sı ülkelerinde ise Anglo-sakson ülkelere kıyasla daha sonraki tarihlerde (1970'ler) yaygınlaşmaya başlamıştır. Ülkemizde de olduğu gibi Kıta Avrupa'sında da bağımsız idari otoriteler müdahaleci devletten düzenleyici devlete geçiş sürecinde oluşmuş kurumsal yapılardır. Bu kurumların nitelikleri ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. "ABD'de bu kurumlar devletin güçlerinden biri gibi var olurken; Avrupa'da sisteme dahil edilerek; yürütme gücüne dahil, ancak kendine özgü kuruluşlar olarak devlet organizasyonu içerisinde yerlerini almışlardır" (Müftüoğlu, 2001, s. 2). Özeleştirme yapılmaması ile daha önce devlet eliyle yürütülen faaliyetlerin piyasa ekonomisine bırakılması sonucunda bu yeni yapılanmalara ihtiyaç duyulmuş ve piyasa ekonomisine bırakılan faaliyetlerin düzenlenmesi işlevinin devlet tarafından yapılması gereği düşüncesi sonucu faaliyete geçirilmişlerdir. "Bağımsız idari otoritelerin ortaya çıkması ve gelişimi ile özelleştirme uygulamalarının başlaması ve devletçi politikaların yerine düzenlenmiş piyasa ekonomisinin uygulanmaya başlaması zaman açısından paralellik göstermektedir" (Bahran, 2002, s. 114). Bu itibarla "özelleştirme olgusunun boş bıraktığı alanların bağımsız idari otoriteler tarafından doldurulduğunu" (Kestane, 2002, s. 7) söylemek gerekir.

Diğer ülkelerde çok çeşitli gerekçelerle kurulmuş olan bağımsız idari otoriteler; ülkemizde daha çok ekonomik alanda düzenleme yapılması amacı ile ortaya çıkmıştır. Devletin oluşan düzenlemeci yapısı gereği düzenleme, denetim ve gözetim işlevlerini yerine getirebilmesi için çok aktörlü yönetim yapısı oluşturulmaya çalışılmıştır. 1990'lerden itibaren oluşturulmaya çalışılan bu çok aktörlü yönetim yapısının en önemli ayağını oluşturan bağımsız idari otoriteler; siyasi otorite ile idarenin birbirleriyle olan bağlarını koparmakta olup, bu kurumların sektörlerdeki siyasi etkilenimin minimuma indirilmesini, sektörlerde keyfilikten uzak ve objektif düzenleme yapılmasını, gözetim ve denetim işlevinin layıkıyla yerine getirilmesini sağlayacağı düşünülmektedir. Ayrıca düzenleyici devlet, var oluş amacı gereği ekonomik aktörlere eşit mesafede durmalıdır. Yeni yapılanma bürokrasinin etkisinden uzak hareket edeceği ve siyasi karar alma mekanizması ile birlikte işlemeyeceği için de düzenleyici devlet yapısına uygun görülmektedir. Bu kurumlar özel öneme sahip sektörlerle ilişkin oluşturulmaktadırlar ve bu sektörlerin idarenin keyfi düzenlemelerinden korunmasının sağlanacağı, objektif olarak yönlendirileceği düşünülmektedir.

Her ekonomik aktör doğası gereği bireysel ve tekil çıkarlarının peşinden koşmaktadır. Doğal olarak ekonomik aktörler olan politikacılar da bireysel çıkarlarını düşünecek, rant kollamaya çalışacaklardır. Özel öneme sahip sektörlerde getiri maksimizasyonu peşinde olan bürokratların söz sahibi olması toplumsal fayda açısından olumsuzluklar doğuracaktır. Bu idareler sayesinde, sektörlerle ilişkin kararlar daha bağımsız biçimde, ilgili konuda uzmanlaşmış kişilerce alınacak, sektörler daha objektif işleyişe sahip



hale gelip, işlerlik kazanabilecektir. Bu kurumlar bankacılık, enerji, telekomünikasyon, medya, gibi hassas sektörlerdeki her durumun “hem çıkar gruplarının hem de politikacıların müdahalelerinden ve ihlallerinden korunmasına hizmet etme misyonu” (Ulusoy, 1999, s. 4) ortaya çıkarılmışlardır. Batı Avrupa’da da bu kurumlar, enerji, telekomünikasyon, sermaye piyasaları, çevre, posta hizmetleri, sağlık gibi ülkemizdekine benzer alanlarda yetkili olarak kurulmuşlardır (Thatcher, 2002, s. 127).

Piyasada aktör olarak yer alan devletin aynı zamanda da içinde bulunduğu piyasaya ilişkin karar alma mekanizmasında etkin biçimde yer alması haksız rekabete yol açacaktır ve bu durumda devlet eliyle alınan kararların objektifliği hususunda soru işaretleri oluşacaktır. Devletin sektörde hem aktif rol alması hem de sektörün düzenleyicisi olmasının neden olduğu aşırı yetkililik halini giderme noktasında düzenleyici kurumlara gereksinim artmaktadır (Majone, 1996). Piyasaya ilişkin bu bağımsız kurumların varlığı haksız rekabete engel teşkil edecek ve tarafsızlığın sağlanmasını temin edilecektir.

Ayrıca seçilmiş sektörlerle yönelik oluşturulmuş olan sektörlerin düzenlenmesinde siyasi kişiliklerden öte, bu alanda uzmanlaşmış, teknik bilgiye sahip kişilerin görev alması daha uygun olacaktır. Bu özerk yapıların oluşturulmasıyla birlikte ilgili sektörlerde uzman görüşünün hakim olacağı ve sektörlerde işleyişin, kamusal düzenlemeye kıyasla, daha etkin ve verimli olacağı düşünülmektedir. Duran; bağımsız idari otorite modelinin yeni teknoloji, mali enstrüman ve manipülasyonların bazı temel hak ve özgürlükler ile ekonomik düzeni tehdit ve ihlallere karşı kollama misyonunu yerine

getireceğini ve bu amaç ile oluşturulduklarını dile getirmektedir (Duran, 1997).

Bilindiği üzere piyasalar ülke içerisindeki siyasi çalkantılardan da etkilenmekte ve siyasi belirsizlik yaşanması durumu eşanlı olarak piyasaları da kargaşaya sürüklemektedir. Ayrıca politikacılar daha önce de bahsedildiği gibi rant kollama güdüsü ile tutarsız, spekülâtif politika değişiklikleri ile rant peşinde koşabilmektedirler. Ancak bağımsız idari otoritelerin varlığı bu tür ani politika değişiklikleri ile piyasayı ani ve suni değiştirme serbestisini de ortadan kaldırmaktadır. Piyasada oluşan güvensizlik ortamının ekonomi üzerinde yaratacağı tahribat inkâr edilemez ölçüdedir. “Siyasi iktidarların tercihleri doğrultusunda görev yapan geleneksel bürokrasiye kıyasla, bağımsız idari otoritelerin yönetim sürecinde güvenilirlik taahhüdünün yetersizliği sorununun daha az olduğu gözlenmektedir” (Akıncı, 1999, s. 374).

Akıncı; yargı makamları üzerindeki iş yükünün fazlalığından yola çıkar ve aynı zamanda mevcut yargıçların sektörel düzeyde teknik donanıma sahip olmamalarının kaynaklı olarak, yapılan denetim açısından yetersiz kaldıklarını ve buna bir tepki olarak bağımsız idari otoritelerin doğduğunu dile getirir (Akıncı, 1999). Bağımsız idari otoritelerin kuruluş amaçlarını ve değişiklik göstermesini, ülkenin mevcut geleneksel yapısı ile de ilişkilendirenler mevcuttur ki bu yaklaşım doğru bir noktaya parmak basmaktadır. Bürokratik yapının katı bir biçimde işlediği ülkeler açısından bu bürokratik katılığı kırmak güçtür. Bu bürokratik mekanizmanın önüne geçebilecek bir kurum olarak bağımsız idari otoritelerin kurulmaları söz konusudur. Ancak kurulan bu otoritelerin yapısı ülkedeki geleneksel

yapılanmadan etkilenmekte, bu otoritelere yetki devri de ancak bu ölçüde olabilmektedir. “Bürokrasinin zayıf olduğu ve dolayısıyla devletin kuşatıldığı ülkelerde geleneksel bürokrasiden yetki devri kolay iken” (Emek, 2002, s. 61); bürokratik yapının etkisinin yoğun olarak görüldüğü yapılanmalarda bu bağımsız kurumlara yetki devri daha zordur. Bu duruma örnek olarak Fransa’daki bağımsız idari otoriteleri vermek doğru olacaktır. Fransa katı bir bürokratik yapıya sahip olması nedeniyle yetki devri konusunda daha sıkı davranmıştır. Fransa’daki bağımsız idari otoritelerin niteliklerine bakıldığında bu sonuca varmamız kolay olacaktır. Ülkemizde ayrı tüzel kişiliğe sahip olarak kurulmuş olan bağımsız idari otoriteler Fransa’da ayrı tüzel kişiliğe sahip bulunmamaktadırlar. Ayrı tüzel kişiliğe sahip olmamaları otoritelerin bağımsızlık, özerklik niteliğine gölge düşürür bir durumu ortaya çıkarmaktadır.

Bir başka husus da piyasa düzeninin yatırım kararları üzerindeki etkileri noktasında oluşmaktadır. Bilindiği üzere yatırımcıların yatırım kararları üzerindeki en önemli etmenlerden biri geleceğe yönelik beklentilerdir. Piyasaya ilişkin kuralların istikrarlı olarak işlemediği, sık sık değişikliklere maruz kaldığı piyasalarda yatırım kararları bu durumdan olumsuz etkilenir. Ayrıca kuralların böylesine çabuk değişir nitelikte olması bireysel rant peşindeki kişilerin de kuralları kendi lehlerine etkileme yönünde çabalara girmesi ihtimalini arttırır. Bu da etkinlik açısından olumsuz bir tablo doğuracaktır. Özel nitelikli sektörlerle yönelik kurulan bağımsız idari otoritelerin bu açıdan güveni sağlayacağı ve norm yapısında istikrar

oluşmasını destekleyeceği düşünülmektedir. Bu idarelerin varlığı ile gelecek daha öngörülebilir nitelik kazanmaktadır.

### **1.3.2 Bağımsız İdari Otoritelere İlişkin Eleştiriler**

Bağımsız idari otoriteler her ne kadar daha çok devletin müdahaleci kimliğinden sıyrılıp düzenlemeci kimliğine büründüğü noktada ortaya çıkmış olsalar da; esasen, devletin ekonomik faaliyetlere müdahale araçlarından biri olarak da karşımıza çıkabilmektedir. Bu noktada müdahaleci kimliğin ölçüsünü belirleyecek olan da bu kurumların bağımsızlıklarıdır. Bu nokta görüldüğü gibi önemli bir çelişkiyi barındırmaktadır. Stratejik öneme sahip sektörlerde piyasanın işleyişine devlet müdahalesinin önlenmesi amacı güdülürken, düzenleme adı altında bu önemli sektörlerin işleyişinde devlet eli rol oynamaktadır. Devletin bu alanlarda bağımsız idari otoriteler vasıtası ile düzenleme işlevini yerine getirmesi esasen piyasadaki var olan aksaklıkların düzenlenmesi gereği olarak görülmektedir, ancak bu noktada düzenleme çerçevesi önem arz etmektedir.

İktisadi aktörlerin bireysel çıkarları peşinde koştukları ve bu noktada bireysel çıkar maksimizasyonunun sosyal faydayı maksimize edemeyeceği düşünülmektedir. Sosyal faydanın maksimizasyonunun sağlanması için mutlaka devlet elinin işin içine girmesi gereği ortaya çıkar. Bir bakış açısına göre devletin bağımsız idari otoriteler eliyle piyasaya müdahalesi, devlet müdahalesi olarak değil de, piyasa ekonomisinin etkin ve sağlıklı bir biçimde işlemesinin temini adına bir sigorta olarak görülür. Ancak bu durumun ne kadar gerçekçi ve genel geçer olduğu tartışma konusudur.

Daha önce üzerinde durulan bir başka konu da ülkelerin yapılarının bu tür düzenleyici kurumlar üzerindeki etkileridir. Bağımsız idari otoriteler gerek örgütlenmeleri, gerek ülke içindeki konumları itibariyle ülkeler arasında farklılık göstermektedir. Dolayısıyla otoritelere yapılan olumlamlar ve eleştiriler de bu durumdan etkilenilerek ortaya çıkmaktadır. Katı bürokratik yapıya sahip ülkelerde bu kurumlara yetki devri ideal modeldeki şekilde yapılamamakta, dolayısıyla da beklenen olumlu sonuçlar elde edilemeyebilmektedir. Ülkelerdeki bürokratik yapıdan kaynaklı sorunlar bulunması durumunda bu kurumlardan beklenen sonuçlar elde edilemeyecektir. Bu noktada oluşturulan bağımsız idari otoriteleri idari yapılanmada karmaşa yaratan yapılar olarak değerlendirmek de doğal bir sonuç olacaktır.

Genel bakış açısı, bağımsız idari otoritelerin genel özellikleri ve kuruluş gerekçeleri ile ters düşmekle birlikte; bağımsız idari otoritelerin politikacıları sorumluluktan kurtarmak için öngörölmüş yapılar oldukları da, kimi çevrelerce, ileri sürölmüşdür. Bu görüştekiler, politikacıların oy kaygısı yaşamadan, halkçı olmayan politikaları bağımsız idari otoriteler vasıtasıyla uygulamaya koyabileceklerini ve bu nedenle bu yeni kurumsal yapılanmayı tercih ettiklerini savunmaktadırlar. Ancak bu yaklaşım bu kurumların esas yapı taşları olan özerklik, bağımsızlık nitelikleri ile örtüşür nitelikte değildir. Aslında bu bakış açısının oluştuğı ülkenin niteliğini dikkate almakta fayda vardır. Ülkemizde de benzer düşünceler tartışılmış, hala da tartışılmaktadır. Politik güçlere güvensizliğin söz konusu olduğı ülkelerde bu tartışmaların olması doğaldır. Ülkemizde de hangi kesim olursa olsun bu güvensizlik

önemli ölçüde bulunmaktadır. Otoritelerin yapılanmaya dahil edilmesi ister istemez siyasi bir süreçle gerçekleşmiştir. Dolayısıyla her ne kadar diğer ülke örneklerinden yola çıkarak, serbest piyasa ortamının temini için, bağımsız ve özerk nitelikte oluşturulmuş olsalar da ülkedeki siyasi güvensizlik bu kurumlara olan güveni de etkilemiş, öngörülenin aksi çalışmalar yürütüleceği şüphesini doğurmuştur.

Ayrıca bağımsız idari otoritelerin kurulmalarında her ne kadar ekonomik yapıya, sektörler, küreselleşme sürecine ilişkin gelişmeler etkili olsa da, ülkemizde ve başkaca birçok gelişmekte olan ülkede oluşum süreci açısından uluslararası kuruluşların bu konudaki etkileri de göz ardı edilemez ölçüde büyüktür. Küreselleşen dünya ile ulus devletlerin yok oluşu dış etkileri arttırmış, uluslararası kuruluşlar bağımsız idari otoritelerin kuruluşlarını teşvik eder hatta bazen çeşitli uygulamalar eli ile zorunlu kılar hale gelmişlerdir. Özellikle gelişmekte olan ülkeler açısından, ülkeye ilişkin güven işareti olarak bu kurumların varlığı önemsenmektedir. IMF'nin uyguladığı pek çok istikrar programında ülkelere koşul olarak bağımsız idari otoritelerin kurulmasını şart koşması görülmektedir, bunun yanında Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD), Avrupa Birliği (AB) gibi bazı başka uluslararası kuruluşların da bu yapılanmayı teşvik ettikleri görülmektedir. Ülkemizde de bunun örneklerini görmek mümkündür. Rekabet Kurumu'nun oluşumu Gümrük Birliği süreci ile Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Telekomünikasyon Kurumu ve Kamu İhale Kurumu'nun ortaya çıkışı ise, IMF baskıları ve AB'ne adaylık süreci ile açıklanmaktadır (Sobacı, 2006, s. 163). Görüldüğü gibi, özellikle Türkiye gibi

az gelişmiş ülkelerde bağımsız idari otoritelerin oluşturulmalarını sadece ülke içi, sektörel etmenlerle açıklamak kesinlikle yanlış bir yaklaşım olacaktır. Bu şekilde çeşitli zorlamalarla oluşturulmuş olan kurumlara ilişkin tedirginlik ve güvensizliğin yaşanması da doğaldır. İdari yapılanma içerisinde önemli yer edinmeye çalışan bu kurumsal yapıların içsel etmenler oluşturulmadan kurulma gerekliliği doğrultusunda mecburi kurumsal düzenlemeler ile oluşturulmaları bu ülkelerde etkin işlerlik kazanamamasına ve olumsuz fikirler oluşmasına neden olmaktadır.

Ayrıca göz ardı edilmemesi gereken bir diğer husus da bağımsız idari otoriteler dediğimiz yapılanmaların ülkelerin finansal sürdürülebilirliğinin temini adına oluşturulmuş yapılar olmalarıdır. Ülke kredibilitésini temin etmek üzere oluşturulmuş bu yapıların hükümetlerin politika yapma yetkisini tam olarak ellerinden almadığı, sadece içinde özgürce hareket edebilecekleri ama dışına da çıkamayacakları, yol gösterici bir hat sundukları ileri sürülmektedir. Bunun yanında otorite yapılanması ile seçilmişlerin mali kararlar üzerindeki etkisinin azaldığı ve bu durumda da toplumsal iradenin de dışlandığı vurgulanmakta; aynı zamanda da mali alanın teknik alanın inisiyatifine bırakılmasının yalnızca parlamenter demokrasinin değil, aynı zamanda toplumsal iradenin dışına çıkarılarak hem demokrasinin hem mali alanın depolitizasyona uğratılmasının sonuçlarının daha geniş bir toplumsal düzlem içinde görülmesi gerektiği yönünde eleştirilmektedir (Gürkan & Karahanoğulları, 2010, s. 551-559).

Sonuç olarak görüldüğü üzere; “Yönetişim ve uygulamaları, kimilerince yerel, bölgesel, ulusal ve küresel ölçekte “en geniş konsensüsü sağlayacak

mucizevi bir yönetim modeli” olarak önerilirken, kimilerince de neoliberalizmin yeni küresel tahakküm aracı, anti- demokratik, hatta faşizan bir eğilim olarak nitelendirilmekte, bu iki ucun arasında ise çok farklı yaklaşımlardan oluşan geniş bir yelpaze bulunmaktadır” (Uçkan, 2003, s. 5). Her iki görüşü de bir yana bırakacak olsak dahi yeni modelin küresel kapitalist modelin etkisi ile siyasal iktidarın şekillendiriliyor olması önemli bir gerçekliktir.



## **BÖLÜM 2: BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER**

### **2.1 Bağımsız İdari Otorite Tanımı**

Bugüne kadar var olmuş idari yapılardan hemen hiç birine benzemeyen bağımsız idari otoriteler için literatürde “üst kurular”, “düzenleyici kurullar”, “regülatörler”, “regülasyon kurumları”, “özerk kurumlar” gibi çok çeşitli adlandırmalar yapılmaktadır. Daha önce idari yapılanma içerisinde benzerlerinin olmaması, farklı statüde olmaları bu yapıların tanımlanması ve adlandırılmaları konusunda da sorunları beraberinde getirmektedir. “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, s. 114) ve bu durum özerk yapıdaki kurumların yaygınlaşmasına neden olmuştur. Bu kadar yeni bir oluşuma ilişkin genel geçer bir tanım yapmak olası değildir. Ayrıca ülkeler açısından değerlendirildiğinde bu kurumların farklı nitelikte, farklı rollerde olduğu görülmektedir. Bu kurumların ülkeden ülkeye değişir nitelikte olmaları da literatürde genel bir tanımın oluşmasını engellemektedir.

“Bağımsız idari otoriteler, 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 kurumlarıdır” (Karacan, 2001, s. 7). Yapılmış bir diğer tanıma göre bağımsız idari otoriteler, “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, s. 100). Ulusoy da bağımsız idari otoriteleri, “toplumsal yaşam için özel önem taşıyan ekonomik ve sosyal sektörlerde düzenleme, denetleme ve yönlendirme faaliyetinde bulunan idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişileri” (Ulusoy, 2003-a, s. 1,2) olarak tanımlamaktadır.

Yukarıda özetlenen tanımlardan yola çıkarak bağımsız idari otoriteleri stratejik öneme sahip olduğu düşünülen ekonomik sektörlerde düzenleme, denetleme ve yönlendirme faaliyetlerini yerine getirmek amacıyla, kanunla kurulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişileri olarak tanımlamak uygun olacaktır.

## **2.2 Bağımsız İdari Otoritelerin Ortaya Çıkışı**

Değişimlerin rutin hale geldiği ve giderek daha da arttığı dünyada küreselleşen dünyanın ihtiyaçları farklılaşmış, bu değişimlere ayak uydurmak adına çeşitli alanlarda değişimlere gidilmesi söz konusu olmuştur. Kamu mali yönetimi de yaşanan küresel döngüden nasibini almış ve değişim ihtiyacı

doğmuştur. Sanayi ağırlıklı toplum yapısında yaşanan dönüşüm süreci kamu yönetimi sistemlerinde de zorunlu bir değişikliği beraberinde getirmiş, yaşanan küresel gelişmelere paralel olarak kamu yönetimi anlayışı da değişime uğramıştır. “1970’li yıllarda sermaye birikim sürecinde yaşanan tıkanmalar, fordist üretim biçiminden ve müdahaleci refah devletinden vazgeçilip onun yerine zorunlu devleti anlatan minimal devletin gözetiminde daha geniş bir pazar coğrafyasında mümkün olduğunca piyasa derinleşmesini kucaklayan esnek birikim modeliyle aşılmaya çalışılmıştır” (Zengin, 2009, s. 2). “Bu süreçte beliren düzenleyici devlet modeli 1997 yılında OECD’nin çerçevesini çizdiği ekseninde ortaya çıkmış ve küresel kapitalizmin dönemdeki ihtiyaçlar çerçevesinde biçimlendirilmiş olup, bu model küresel kapitalizmin 1989’dan sonra elde ettiği rakipsiz üstünlüğü siyasal alana taşımasına yardım etmiştir” (Bayramoğlu, 2009, s. 94). Devletin aktif öznellikten uzaklaşması ile geleneksel kamu yönetimi anlayışından uzaklaşmış, Yeni Kamu İşletmeciliği (New Public Management) anlayışına eğilim başlamıştır. Kamu hizmetlerinin daha rekabetçi ortamlarda yürütülmesine imkan tanıyan, esnek, etkinlik ve verimliliğin ön planda tutulduğu, performans ölçütlerinin belirlenip bunlara uygunluğun denetiminin sağlandığı, hesap verme sorumluluğu bulunan, devletin küçülmesini, yetkilerin merkezden yerele, devletten sivil topluma transferine yol açan bir kamu yönetimi anlayışına doğru hareket başlamıştır.

Bu noktada yönetim kavramı ya da daha doğru bir ifadeyle kamu yönetiminde yönetim anlayışı karşımıza çıkmaktadır. Yönetim kavramının ortaya çıkışı ile birlikte özel sektör için geçerli olan başarı kriterleri kamu

yönetimi için de geçerli hale gelmiştir (Aktan, 2004, s. 13). Bu yaklaşım kamu sektöründe etkinlik, verimlilik ve şeffaflığa vurgu yapan, kamu hizmetlerinin sunulmasının denetime açık olduğu, bu süreçlerde kamu sektörünün yanında vatandaşların, sivil toplumun ve özel sektör ajanlarının dahil edildiği, daha kuvvetli etkileşim ağına dayanan bir sistemdir. Yönetişim; “yönetim masasında özel sektör ve şirketlere en güzel köşeyi ayıran, piyasaya duyarlı ve piyasadan beslenen bir yönetim anlayışı” (Zengin, 2009, s. 11) olarak da tanımlanmaktadır. Elbette ki amaç kamu yararının artırılması, kamu hizmetlerinin niceliklerinin yanında niteliklerinde de artışın sağlanmasıdır. Bu amaç doğrultusunda kamu kaynaklarının tahsisinden etkinliğin sağlanması, kaynakların tahsisi ile hedeflenen amaçlara uygun şekilde etkin, etkili, ekonomik kullanılması, idareler ve harcama birimlerine uygulamada daha fazla yetki verilmesi, bu konuda esnekliklerin sağlanması ve bunlara paralel olarak da hesap verilebilirlik ve saydamlığın sağlanması için hareket edilmektedir.

Yeni yüzyıla girerken yaşanan hızlı dönüşüm süreci, toplumsal ve ekonomik örgütleri de değişip gelişmeye zorlar hale gelmiştir (DPT, 2000, s. 3). Ülkemiz de küresel ölçekte gerçekleşmekte olan bu değişim sürecinden etkilenmiş, sistemde belli başlı bazı değişikliklere gidilmek durumunda kalmıştır. Bu değişim süreci öncesinde ülkedeki istikrarsız yapı önemli boyuttadır. Sürekli büyüyen bütçe açıklarının kontrolü önemli sıkıntılar doğurmakta, değişen dünyaya ayak uydurulması sırasında yaşanan sıkıntılar ve mevcut sorunlar ile başa çıkmakta zorlanan ekonomi yönetimi güvenini iyiden iyiye yitirmekte, kamusal politikalara olan güvensizliğin artmasının

doğal bir sonucu olarak da şeffaflık talepleri artmaktadır. Pek çok ülke temelde kredibilite sorunu, politik belirsizlik ortamı gibi benzer sorunlarla mücadele etmek zorunda kalmış ve bu durumlara en uygun çözüm olarak da kamu yönetiminde reform hareketleri ile yeni oluşumların yapılanmaya dahil edilmesini bulmuşlardır (Gilardi, 2005, s. 87).

Özellikle 1980'lerin başından itibaren tüm dünyada çok yönlü bir dönüşüm sürecine girilmiş, bu dönem neoliberalizmin birinci kuşak reformlarının dünya çapında uygulamaya geçtiği bir dönem olmuştur (Ataay & Kalfa, 2008, s. 230). Fordist üretim tarzından esnek üretim tarzına geçiş, bu döneme kadar var olan ulus devlet anlayışının sorgulanması ve yerini küresel dünyanın alması, ekonomik hayatta liberal yaklaşımın öne çıkması söz konusu olmuştur. Birey ile devlet arasında değişen ilişki ile birlikte "yönetim kavramı yerine yönetişim kavramı" (DPT, 2000, s. 10) kullanılmaya başlanılmıştır. Yönetişim kavramı "governance" kelimesinden gelmekte olup; bire bir kelime anlamına baktığımızda hükümet etmek, idare etmek olarak tanımlanabilir. 1980'li yıllardan itibaren yaygın olarak kullanılmaya başlayan yönetişim kavramı idareyi diğer aktörlerden, çıkar grupları, sivil toplum örgütlerinden ayrı tutmayan bir yaklaşım olarak karşımıza çıkar. Kjaer; yönetişimi kamu kesimini dışlamayan, ancak bunun yanında sivil toplumu, ortaklıkları ve piyasaları da yönetim işlevine içselleştiren bir yaklaşım olarak tanımlar (Kjaer, 2004).

Daha önce de belirttiğimiz bu gelişmelerin paralelinde devlete yüklenen roller yeniden sorgulanmaya başlanmış, bunun bir sonucu olarak da kamu yönetimi reformu önemli hale gelmiştir. Bu sürece ülkemiz

açısından baktığımızda ise; Türkiye 1970'lerden itibaren bozulan, istikrarsız bir ekonomik yapı ile karşı karşıya kalmış, bu durumu siyasi dalgalanmalar da takip edince, önemli sorunlar ülke gündemine oturmuştur. Ülke yüksek enflasyon, yüksek boyutlarda kamu açıkları, yüksek faiz oranları, düşük büyüme oranları ile karşı karşıya kalmıştır. Çeşitli reform hareketlerine girildiye de bunlar kısa vadeli olmuş, köklü çözümler üretip istikrarın sağlanmasına neden olamamıştır. Ekonomik istikrar paketleri uygulamaya konmuş olsa da, bu paketler genelde kısa vadeli olmuş, istikrar sağlamak adına önemli gelişimler sağlayamamışlardır. Yaşanan mali krizler de yeniden yapılanma ihtiyacını ön plana çıkarmış, mevcut yapının devam edilebilirliğinin olmadığı fikrinin oluşmasına neden olmuştur. Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılmadığı düşüncesi ile de reform hareketleri hız kazanmış, reformlarda kaynak kullanımında etkililiğe özel önem verilmiştir. Reform hareketlerine ivme kazandıran bir diğer husus da daha önce belirtildiği gibi IMF, DB gibi uluslararası kuruluşların ülke üzerindeki etkileri olmuştur. AB'ye üyelik süreci pek çok konuda olduğu gibi kamu mali yönetiminin reformu açısından önemli olmuş, hatta bu reform sürecini zorunlu hale getirmiştir. Levi-faur da benzer biçimde yapılagelen düzenleme reformlarının gerekçesi olarak çeşitli uluslararası kurumların politik kurumlara ve politika yapıcılara dışsal baskılarını işaret etmekte; Batı Avrupa ülkeleri üzerinde AB'nin var olan etkisini de buna kanıt olarak sunmaktadır (Levi-faur, 2005).

Ülkemizde kamu mali yönetimi reformuna işaret eden, ekonomiklik, verimlilik, hesap verilebilirlik, saydamlık konularını bütün olarak ele alan

düzenleme 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'dur. Kamu yönetiminin, mali yönetiminin yeniden ilkelerinin belirlenmesi bu kanun ile gerçekleştirilmiştir. Diğer ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de var olan kamu yönetimine ilişkin sorunların çözümüne yönelik hazırlanmış olan kanun sistemdeki dağınıklığın bertaraf edilmesini, bu şekilde de kamu kaynaklarında israfın önlenmesini sağlamak amacındadır. Devletin mevcut yapısı ile bahsi geçen hususların sağlanması, kamu hizmetlerinin etkin, sağlıklı ve hızlı bir şekilde sunulması çok mümkün görünmemektedir. Türkiye açısından bakıldığında da aynı şekilde var olan hantal bürokratik yapı kamu hizmetlerinin sunumu konusunda önemli problemler oluşturmuydı. Yaşanan sorunlar ve küresel ölçekte yaşanan gelişmelere de paralel olarak, çeşitli kesimler tarafından sıklıkla eleştiri konusu edilen kamu yönetimi ve kamu mali yönetimi anlayışının değişmesi ihtiyacı oluşmuştur. Bu değişim ihtiyacının fiiliyata dökülmesi çeşitli çevrelerin bu yöndeki istemlerinin yanında uluslararası alandaki mali kuruluşlar ile AB'ye üyelik sürecinde AB müktesebatına uyum sağlanmasının gerekli gördüğü gerekliliklerden oluşmuştur. Yönetim kavramının yerine yavaş yavaş alan yönetim kavramı 5018 sayılı Kanun ile daha da temellendirilmiştir denebilir. Kamu yönetimi reformu ile merkezi devletin pek çok görevi "düzenleyici devlet" anlayışı doğrultusunda düzenleyici otoritelere aktarılmaktadır (Ataay, 2006, s. 19). Ülkemizde bağımsız idari otoritelerin ilk örgütlenmeleri 5018 sayılı Kanundan öncesine rastlamakla birlikte; bu kanun ile otoriteler toplu olarak düzenlenmişlerdir.

Türkiye’de yaklaşık otuz yıldır mevcut olan bu kurumlar uzunca bir süre kamuoyunun ilgisini çekmemiş ve kamuoyu gündemini meşgul etmemiştir. Ancak özellikle 2000’li yıllarda giderek sayılarının da artması ile birlikte bu kurumlar kamuoyunda giderek artan bir yer edinmeye başlamışlardır. Üst kurulların Türk kamuoyunda tartışılır hale getiren gelişmenin Radyo ve Televizyon Üst Kurulu’nun ekran karartmalarıyla başlayan ve Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu’nun kurulması ile içi boşaltılan batık bankaların Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu’na devredilmesi sürecinde yaşanan olaylarda gizli olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır (Aydın, 2007).

Bağımsız idari otorite yapılanması her ne kadar ABD’de 19 uncu yüzyılın sonlarında idari yapılanmaya dahil olmuş olsa da, Kıta Avrupa’sında bu yeni yapılanmanın yaygınlaşması 20 inci yüzyılın ikinci yarısında olmuştur. “Bu dönemde küresel bir olgu haline gelen bağımsız idari otoriteler aynı tarihsel dönem içerisinde benzer işleyişe sahip olarak ortaya çıkmışlardır” (Bayramoğlu, 2005, s. 244). 1970 ve sonrası süreçte Kıta Avrupa’sında müdahaleci devlet anlayışından düzenleyici devlet anlayışına geçiş yaşanmaktadır. Özelleştirme, piyasalar ve kamu sektöründe rekabeti arttırmayı hedefleyen liberalizasyon, refah politikalarında reform ve düzenleme politikalarındaki değişiklikler bu sürecin belirleyicisidir ve bağımsız idari otoriteler de bu sürecin en belirgin göstergeleri olarak kendilerini göstermektedirler (Majone, 1994).

Kamu işletmeciliğinin yasama gücünü de kullanabilmesi nedeniyle özel işletme gibi hareket etmesi istenmeyen bir durumdur (Lane, 2001, s. 171).



Önceki süreçte devletleştirilen alanlar, yeni dönemdeki liberalizasyon hareketleri çerçevesinde birer birer özelleştirilmeye başlanmıştır. Devletin tekelinde bulunan belirli alanların özel sektöre devri, özel tekellerin oluşması gibi bir durumu da ortaya çıkarmıştır. Bu tekellerin faaliyetlerini, uygulayacakları fiyatları kontrol etmek, piyasada rekabetçi ve etkin ortamı sağlamak adına da özelleştirme faaliyetlerine paralel olarak düzenleme faaliyetlerine girişilmesi gereği duyulmuştur. 1980'lerin başında özelleştirme dalgalarıyla gündeme gelen “Yeni Kamu Yönetimi stratejileri temelde işletme yönetimi ile kamu sektörü ve hizmetlerinin pazar ekonomisi koşullarına tabi kılınmasının bir bileşkesidir” (Uçkan, 2003, s. 17). Bağımsız idari otoriteler de bu noktada faaliyete geçmeye başlamışlardır. Özelleştirmelerin artışıyla eşanlı olarak oluşturulduklarını söylemek yanlış olmayacaktır.

Düzenleme otoritelerinin oluşturuldukları dönem açısından Kıta Avrupa'sı ile ABD arasında fark bulunmasının nedeni piyasa düzenleri ve anlayışları açısından ikisi arasında bulunan farklılıklardır. ABD'deki bakış açısına göre piyasalar düzgün işleyen yapılardır ve sadece istisnai durumlarda piyasaya müdahale edilmesi gerektiği öngörülmektedir. Kıta Avrupa'sı açısından bakıldığında ise, piyasa sistemi ABD'deki kadar güvenilir görülmemektedir. Dolayısıyla bu bakış açısındaki farklılaşma piyasanın düzenlenmesi konusunda da farklılıkları ortaya çıkarmıştır.

“21 inci yüzyılın son çeyreğinden itibaren insan ile iç içe olan iletişim, medya, enerji, sermaye piyasası, bankacılık gibi alanların hem politika ve politikacıların hem de ilgili sektörde faaliyet gösteren aktörlerin etkisinden arındırılması ihtiyacı ve amacı bağımsız idari otoritelerin doğmasının

nedenidir” (Akıncı, 1999, s. 22). İlk örneği ABD’de görülen bağımsız idari otoritelerin buradaki oluşturulma nedeni esasen yasama organının, yürütme organına duyduğu güvensizlikten kaynaklanmaktadır. Bağımsız idari otoritelerin oluşturulmaları ile yürütmenin bazı alanlarda siyasi etki göstermesinin önüne geçilmiş olacağı düşüncesi hâkimdi.

Pek çok çeşitli nedenler ile kurulmuş olan bağımsız idari otoriteler gerek kuruluşları gerekse örgütlenmeleri açısından ülkeden ülkeye farklılık göstermektedirler. Küreselleşme süreci ile birlikte liberalizmin öncülüğünde bağımsız idari otoriteler ABD sınırlarının dışına çıkmış ve yayılmaya başlamıştır. Özellikle 1980 ve 90’lı yıllarda özelleştirme uygulamalarına bağlı olarak üst kurul ve benzeri kurumların Avrupa ülkelerinde (Sezen, 2003, s. 112) yaygınlaştığı görülmektedir.

Bağımsız idari otoritelerin ortaya çıkışı, her ne kadar ilk ortaya çıkışları çok daha öncelere dayansa da, genel olarak küreselleşme süreci ile birlikte anılmaktadır. Bu durum otoritelerin yaygınlaşması ile küreselleşme süreci arasında söz konusu olan eş zamanlılıktan kaynaklanmaktadır. Devletin rolünün azaltılması, deregülasyon, özelleştirme küreselleşmenin esaslı kavramlarıdır ve bağımsız idari otoriteleri de bu kavramlardan bağımsız düşünmek mümkün değildir. Aslında bu noktada küreselleşmeye ilişkin tanım da önem kazanmaktadır. Küreselleşme, zaman süreci içerisinde kendiliğinden oluşan bir süreç midir, yoksa aksine küreselleşme çeşitli politik güçler tarafından kendi çıkarları doğrultusunda kasıtlı olarak oluşturulmuş bir süreç midir? Bu konuya ilişkin görüşler bu iki uç arasında farklılaşmaktadır

Küreselleşmeyi doğal bir olgu olarak gören kesimler apolitik olarak tanımlarken, küreselleşme olgusunu kapitalist bloğun bilinçli kurgusu olarak görenler ise, kavramı politik temel ve amaçlar doğrultusunda tanımlamaktadırlar (Seyrek, 2002, s. 168).

Küreselleşme apolitik bakış açısına göre esasen ulusal sınırların varlığını yok eder, bu sınırlara bağlı kalınsızın üretim faktörlerinin serbestçe hareket edebilmesini, liberalleşen piyasalar ile birlikte ekonomik aktörler arası ilişkilerin serbestleşmesini ve artmasını, “ekonomik, siyasi, sosyal ve kültürel alanlarda bazı ortak değerlerin yerel ve ulusal sınırları aşarak dünya çapında yayılmasını ifade eder. Bunun yanında küreselleşme ile birlikte dünyada uygulanan ekonomik sistem ve ekonomi politikaları giderek birbirine yakınlaşmaktadır” (DPT, 2000). Bu süreç ekonomik bağımlılıkların giderek arttığı bir süreç olarak da nitelendirilebilir. Küreselleşmeyi politik bir süreç olarak görenler ise; bu süreci, Keynesyen politikaların 1970'lere gelinmesi ile geçerliliğini yitirmesi sonucu güçlü ekonomik kuvvetlerin yeni ekonomik düzeni oluşturma çabaları kapsamında değerlendirmektedir.

Hangi açıdan bakacak olursak olalım; küreselleşme süreci politik olgulardan etkilenmekte ve politik süreçleri etkilemektedir. Ayrıca ister politik ister apolitik olarak değerlendirilelim küreselleşen dünya düzeninden kopuk olarak bağımsız idari otoriteleri anlamlandırmak mümkün görünmemektedir.

## BÖLÜM 3: ÜLKE UYGULAMALARI

### 3.1 Amerika Birleşik Devletleri

“Bilge Kurulları” olarak da adlandırılan bağımsız idari otoriteler ilk olarak ABD’de ortaya çıkmışlardır (Ulusoy, 2003-a, s. 1). Ülkemizde olduğu gibi ABD’de de bu kurumlar çok çeşitli adlarla<sup>2</sup> anılmaktadırlar. Hem federal düzeyde kurulan ilk otorite, hem de ABD’de ilk kurulan bağımsız idari otorite, devletlerarası ticari işlemleri düzenlemek için kongre tarafından oluşturulan (Eyaletlerarası Ticaret Komisyonu) Interstate Commerce Commision (ICC)’dir. Bir ilk niteliğinde olan bu kurum 1995 yılında kaldırılmıştır.

Amerikan sisteminde özel sektörün öncü olması hususunda rahatsızlık duyulmamakta olup; piyasa sisteminin normal işleyişine bırakıldığında bazı özel durumlar dışında iyi işlediği, dolayısıyla bu özel durumlar dışında da piyasanın doğal işleyişine müdahale edilmemesi gerektiği fikri hakimdir. Bu düşünce sistemi ekseninde oluşturulmuş bağımsız idari otoritelerin kurulma gerekçeleri, tüm ülkeyi ilgilendiren, özellikle de ekonomik konularda çok başlılığı önleyip, federal düzeyde bir örgüt yaratmak ve bunun yanında parlamentonun ve başkanın ekonomik konulara ilişkin görev ve yetkilerini sınırlamak olarak gösterilebilir. “Ayrıca serbest piyasa her ne kadar kaynak tahsisi ve tüketicinin refahının maksimize edilmesi açısından en etkin yol olsa

---

<sup>2</sup> Independent Regulatory Agencies”, “Regulatory Agencies”, “Commision”, “Authority” bunlardan bazılarıdır.

da, piyasadaki aktörlerin optimum kaynak dağılımını sağlamakta eksikliklerinin olabileceği düşüncesinden ortaya çıkmaktadır” (Bertozzi & Burgunder, 1990, s. 78-79).

1929 Dünya Ekonomik Bunalımı döneminde, bilindiği üzere serbest piyasa fikri zarar görmüş, piyasaların kendi işleyişine bırakıldığında etkinliği sağlayamayacağı düşünülmüş ve bu döneme kadar var olan müdahale karşıtı yaklaşım yerini müdahaleyi öngören Keynesyen yaklaşıma bırakmıştır. Bu dönemde Avrupa ülkeleri tarafından devletleştirme politikalarına doğru bir yönelim görülmüştür. ABD’de ise bunun aksine bağımsız idari otoriteler aracılığıyla piyasayı düzenleme yolu tercih edilmiş, bu dönemde otoritelerin sayıları yanında yetki ve sorumlulukları da arttırılmıştır. Bu dönemde 1930 yılında Federal Enerji Komisyonu, 1934 yılında Federal İletişim Komisyonu, 1934 yılında Menkul Kıymetler ve Borsa Komisyonu, 1935’te Ulusal Çalışma İlkeleri Komisyonu ve 1938’de de Sivil Havacılık Kurulu oluşturulmuştur. 1929 ekonomik bunalımı ile ülkede önemi artan bağımsız idari otoriteler 2. Dünya Savaşı ardından kendilerine verilen eski değeri yitirmiş, ancak 1980’li yıllara gelindiğinde diğer ülkelerde gündeme gelmesi ile birlikte yeniden ön plana çıkmış ve sayıları artmaya başlamıştır.

Bugün hemen her konuda ve oldukça fazla sayıda bağımsız idari otoritesi bulunan ülkede bu kurumların kurulmaları ABD kongresi tarafından çıkarılan bir kanunla gerçekleşmektedir. Bütçelerinin belirlenmesi ve denetlenmeleri de yine kongre tarafından gerçekleştirilmektedir. Kongre, yasal düzenlemeler ile istediği zaman bu kurumların görev ve yetkilerini değiştirme ve aldıkları kararları çıkaracakları yeni bir yasa ile veto etme

yetkisine sahiptir (Emek, 2002, s. 191). Kurumların bütçelerinin denetimi de başkana bağlı bulunan bir birim tarafından yerine getirilmektedir. Ülkemizde de olduğu gibi bu otoritelerin karar mercii olan bir kurul yapılanmaları söz konusudur ve kurul üyeleri başkan tarafından atanmaktadırlar. Başkan tarafından seçilen bu üyelerin genellikle siyasetten bağımsız olmaları tercih edilmektedir. Başkan tarafından atanmış üyelerin görev süreleri dolmadan önce görevden alınmaları, bağımsızlıklarını temin etmek adına, uygun görünmemektedir.

Bağımsızlık temelinde oluşturulmuş bu kurumların üzerinde yasama, yürütme ya da yargının herhangi bir etkisi söz konusu değildir. Bu kurumlar kanunla kendilerine tanınmış alan çerçevesinde düzenleme yapmaktadırlar. Kurumların bağımsızlıklarına gölge düşürebilecek bir husus Kongrenin dilediği zaman çıkaracağı bir kanunla kurumun kararlarını etkisiz kılabilen olması ve yine çıkarılacak bir kanun ile kurumların görev ve yetkilerinde istenen değişikliğin yapılabilecek olmasıdır. “Kurulun her türlü kararına karşı yargı yoluna da başvurulabilmektedir” (Emek, 2002, s. 93).

Bu kurumların dikkat çeken bir diğer özelliği de bir yargı organı gibi konuları değerlendirebilmeleri, idari hakim istihdam edebilmeleri ve gerekirse duruşma yapabilmeleridir. “Koydukları kural ve yaptıkları düzenlemelere uyulmadığı takdirde, adeta bir mahkeme gibi, soruşturma yapıp ceza verebilmeleri bakımından, bağımsız idari otoritelerin ABD’de yargı gücü kullanan uzman mahkeme gibi çalıştıkları söylenmektedir” (Emek, 2002, s. 92). Bu kurumların yasama organı olarak mı, yürütme organı olarak mı, yoksa yargı organı olarak mı değerlendirilecekleri hususu da tıpkı

Ülkemizdeki gibi net değildir. Ülkedeki bağımsız idari otoriteler mevcut yapı dışında ayrı bir konuma sahiptirler, bakanlık hiyerarşisinde de yer almamaktadırlar.

ABD'deki bağımsız idari otoritelere ilişkin dikkat çeken bir diğer özellik de ABD Anayasası'nda yer almamaları, anayasada bu kurumlara ilişkin bir düzenlemenin yer almamasıdır. Ülkemizde oluşturulmuş olan bağımsız idari otoriteler de önceleri anayasal dayanağa sahip değillerken sonrasında bunun düzenlenmesi tercih edilmiş, 2001 yılında yasal düzenleme çerçevesine sahip hale gelmişlerdir. Yüzyılı aşkın süredir ABD'de varlığını sürdüren bu kurumların hala anayasal dayanaklarının bulunmaması ilginç bir durumdur.

Sonuç olarak her ne kadar anayasal dayanakları olmasa da, ABD idari yapılanmasında bağımsız idari otoriteler önemli roller üstlenen kurumlardır ve yasama, yürütme, yargı erkleri yanında dördüncü erk olarak da nitelendirildikleri olmaktadır. "Bağımsız idari otoriteler bu ülkedeki meşruiyetlerini büyük ölçüde faaliyetlerini yürütürken saydam olmaya dikkat etmelerine, katılımcılık ve işbirliği anlayışı içerisinde karar alma süreçlerine ilgili tüm tarafları katmalarına borçludurlar" (Emek, 2002, s. 94).

### **3.2 İngiltere**

"İngiltere, yönetsel ve siyasal gelenekleri açısından kendine özgü özelliklere sahip bir ülkedir" (Ekşi, 2009, s. 68). Tarihi açıdan bakıldığında ABD'de bağımsız idari otoritelerin yüz yılı aşkın süredir idari yapılanmada yer almalarına rağmen, İngiltere'deki bağımsız idari otoriteler daha ön plana çıkmış, rol model olarak benimsenmişlerdir. Bunun nedeni esasen 1980'li

yıllarla birlikte oluşan düzenleyici devlet anlayışına çerçevesinde, bu dönemdeki neoliberal politikaların ürünü olarak ortaya çıkmış olmalarıdır. “İngiltere’nin bağımsız idari otoritelerin yurdu olarak kabul edilmesi; devletin sosyal ve ekonomik işlevlerinin budanması ve ekonominin siyasetten arındırılması programını ilk uygulayan ülke olmasıyla ilgilidir” (Bayramoğlu, 2005, s. 254).

Diğer Avrupa ülkelerinde de olduğu gibi bir dönemde İngiltere’de de millileştirme hareketleri, diğer ülkelere benzer gerekçelerle, düzenlemenin temel yöntemi olarak benimsenmiştir (James, 2005). Ancak zamanla ülkedeki düzenleme kapasitesinin artırılmasından beklenen bu hareketlerin hiç de bu yönde bir etki oluşturmadığı anlaşılmış ve bununla birlikte de bu durumdan uzaklaşmaya başlanmıştır. Millileştirme hareketleri ekonomik düzenlemeler açısından beklenen gelişmeleri sağlayamamasının yanında sosyo-politik açılardan da başarısız olmuştur (Majone, 1996, s. 13). Avrupa’da çok çeşitli gerekçelerle öne çıkarılan millileştirme, devletleştirme uygulamaları, iktisadi bakış açısındaki ve bununla beraber toplumsal yapıdaki güç dengelerindeki değişim süreci ile arka plana atılmış ve bu noktada da özelleştirme hareketleri gündeme taşınmıştır.

İngiltere’de bağımsız idari otoriteler ile özelleştirme uygulamaları birbirlerine paralel bir seyir izlemişlerdir. Ülkede 1980’lerde başlayan özelleştirme uygulamaları yasal çerçeveden yoksun olarak sürmüştür (Karasu, 2004, s. 145). İngiltere’de özelleştirme süreci 1984 yılında British Telecom’un özelleştirilmesi ile başlar. Bu ilk büyük özelleştirmeyi 1986 yılında yapılan British Gas’ın özelleştirilmesi izler. Telefon ve gaz hizmetlerinde



özelleştirmeleri elektrik ve su hizmetleri takip etmiştir. 1989 yılına gelindiğinde kamu sektörünün %25'inden fazlası özel sektöre devredilmiş ve yapılan özelleştirmeler sonrasında da, özelleştirilen sektörlerin düzenlenmesine yönelik olarak bazı yasal ve kurumsal düzenlemeler gerçekleştirilmek durumunda kalmıştır (Karasu, 2004, s. 145-149). Bu yönde atılan ilk adım, özelleştirilen sektörlerle yönelik düzenleyici kurumlar oluşturulması yönündedir. Ülkede oluşturulan bu kurumlar hükümetten bağımsız, klasik bakanlık yapılarının dışında fakat hükümetin işlevlerini yerine getiren özerk kurulları ifade etmektedir (Syrett, 2003, s. 149-150). 1980'lerde bu amaca hizmet etmek adına yaklaşık on adet otorite oluşturulmuştur. Bunlardan başlıcaları 1984 yılında kurulan telekomünikasyon sektörü düzenleyicisi OFTEL, 1991 yılında kurulan Su hizmetlerine ilişkin düzenleyici OFWAT, 1999 yılında kurulan Gaz ve Elektrik Piyasaları Düzenleyicisi OFGEM, 1993 yılında kurulan Demiryolları ORR'dir (OECD, 2002). 1980'li yıllardan 2000'li yıllara kadar bu uygulamalarını devam ettiren ülkede 2000'li yıllara gelindiğinde her bir sektör için ayrı birer otorite gerekip gerekmediği ya da bazı sektörlerin aynı çatı altında düzenlemeye tabi tutulmasının gerekip gerekmediği tartışılmaya başlanmış, 2000 yılında yapılan çalışmalar sonucu bu kurumlar düzenlemeye tabi tutulmuştur (TÜSİAD, 2002, s. 96). İngiliz Hükümeti 2000 yılında yaptırdığı inceleme sonucuna dayalı olarak, elektrik ve doğalgaz sektörlerini birleştirerek yeni ve değişik bir yapı altında her iki sektörü de oluşturulan bağımsız kuruma bağlanmıştır (Thomas, 2000, s. 20-22).

İngiltere'deki bağımsız idari otoritelerin birbirlerinden farklılaştıkları görülmektedir. Kurul başkan ve üyeleri genel olarak ilgili bakanlık tarafından atanmaktadır. Hükümet tarafından yapılan atama siyasi etkilerden uzak durulabilmesi hususunda soru işaretleri oluşturmaktadır. İlgili bakan tarafından atanan kurul başkanı, aynı şekilde ilgili bakan tarafından, her ne kadar çok istisnai durumlarda olsa da, görevinden alınabilmektedir. Ayrıca bunun yanında tarafsızlık açısından önemli bir soru işareti oluşturabilecek olan, kurul başkanının kamuda başka görev alamaması yasağı da söz konusu değildir. Ancak başkan, tarafsızlığının temini için var olan diğer ortaklıklarından feragat etmek zorundadır. Yine de ülkemizle kıyasladığımızda tarafsız, etki altında kalmadan karar alınabilmesini sağlayacak bazı güvencelerin yoksunluğu dikkat çekmektedir. Ancak ülkemizdekine benzer bir uygulamayla kurulların bağımsızlığı parlamentoları tarafından çıkarılmış yasada açıkça belirtilmektedir.

Ülkedeki bağımsız idari otoriteler genel bütçe dışında tutulan kendilerine özgü bütçeye sahiptirler. Ayrıca ilgili kanunla kendilerine verilmiş olan görev ve yetkileri yerine getirirken de özerk bir yapıya sahiptirler. Görevlerinde serbestinin yanında, personelini ve akçal kaynaklarını kendilerinin yönetmeleri dolayısıyla da özerktirler (Akıncı, 1999, s. 127). İngiltere'deki otoriteler ülkemizdekine de benzer bir biçimde, lisans verme, öneride bulunma, düzenleme yapma, denetim yapma gibi hizmetleri yerine getirmektedirler. Ayrıca bilgi amaçlı olarak parlamento ve hükümete düzenli olarak raporlar sunmaktadırlar. "İngiliz bağımsız idari otoriteleri, parlamentonun genel gözetimi, Ulusal Denetleme Kurulu ve Sayıştay'ın

denetim ve gözetimi ile idari ve mali konularda hesap verme yükümlölüklerini yerine getirmektedirler” (Kaya, 2004, s. 74).

### 3.3 Fransa

Fransa’da bu bağımsız idari otoritelere ilişkin ilk örnek, 1941 yılında kurulup; 1984 yılında kaldırılan Bankalar Denetim Komisyonu’dur (Şanlısoy & Özcan, 2006, s. 102). 1970’li yıllardan itibaren Fransa’da da bağımsız idari otoriteler idari örgütlenme içerisinde yaygın olarak yer almaya başlamışlardır. Esasen Fransız hukuk geleneğinde bağımsız idari otoriteler yer almazken; diğer ülkelerdeki uygulamalardan etkilenecek bu uygulamaları sisteme dahil edilmiş ve kendi sistemi içerisinde de bu kurumlara özgünlük kazandırılmıştır (Morange, 1998, s. 18). Merkezi bir yapılanmaya sahip olan ülkede zamanla teknik özelliklerin artması ile birlikte uygulanmakta olan denetim ve gözetim usullerinin yetersizliği gözler önüne serilmiş ve bu yetersizliği giderme yöntemi olarak bağımsız idari otoriteler görülmüştür. Ülkedeki var olan katı hiyerarşi bu noktada önemli sorunlar doğurmuştur. Ancak mevcut kurumlardan farklı yapısal nitelikte olan otoriteler, sistem içine kanallize edilmiştir. Her ne kadar dönem içerisinde görülen yetki ve sorumluluğun dağıtılması (decentralisation) çabaları da bağımsız idari otoritelerin oldukça yabancı oldukları Fransız idari yapılanmasına entegre olmalarını kolaylaştıran bir etmen olsa da; yine de bu süreç kolay olmamış, beraberinde sancılar getirmiştir.

“Anglo-sakson sisteminin “agency” modeline benzeyen bağımsız idari otoritelerin kendilerine özgü tüzel kişilikleri yoktur. Merkezi idarenin veya yetki

genişliği idarelerinin klasik yapıları içinde yer almadıkları gibi, genel olarak idari hiyerarşi içinde de yer almazlar” (Karahanoğulları, 2004, s. 47). “Fransa’daki bağımsız idari otoriteler, yasa koyucu tarafından oluşturulan, geleneksel idari yapının dışında konumlandırılan, bağımsızlık garantileri verilen ve belirli sektörlerde düzenleme ve müdahale yetkileri bulunan otoriteler olarak tanımlanmaktadır” (Yılmaz Y. , 2005, s. 38). Ülkede oluşturulan bağımsız idari otoritelerin tüzel kişilikten yoksun olarak oluşturulmuş olmaları dikkat çeken bir özelliktir. Tüzel kişilikten yoksunluk bağımsızlık açısından soru işareti olarak görülebilse de, otoriteler kuruluş mevzuatlarına dayalı olarak organik bağımsızlığa sahiptirler. “Üyelerinin yüksek yargı yerleri, cumhurbaşkanı ya da Millet Meclisi Başkanı tarafından atanması, üyelere azledilemezlik gibi organik güvenceler sağlanması bu bağımsızlığın bir göstergesidir” (Yılmaz Y. , 2005, s. 39). Ayrıca bu otoriteler üzerinde herhangi bir idari hiyerarşi olmadığı gibi, idari vesayete de tabi değildirler.

Organik bağımsızlığın yanında, fonksiyonel bağımsızlık da elbette ki önem arz etmektedir. Fonksiyonel bağımsızlığın ilk işareti bütçe, harcama serbestisi olarak karşımıza çıkmaktadır. “Fransa’da otoriteler bütçelerini kendileri hazırlayamazlar, bütçeleri Fransa Sayıştay benzeri yapı tarafından hazırlanmaktadır” (Köse, 2007, s. 124). Bağımsız idari otoritelerin bütçeleri, düzenlendiği görev alanı ile ilgili olan merkezi idare birimine bağlıdır ve Sayıştay denetimine de tabidirler. Organik bağımsızlık açısından serbesti sağlanmış olsa da fonksiyonel bağımsızlığın tam anlamıyla varlığı soru işaretleri oluşturmaktadır. Bu durum her ne kadar bağımsız olmadıklarını

işaret etmese de bağımsızlıklarına gölge düşüren bir unsur olarak görülebilmektedir. Otoriteler üzerinde kısmen parlamento denetimi de bulunmaktadır. Çeşitli şekillerde denetim mekanizması kullanılmaktadır. (Üyelerin atanması, sözlü yazılı soru, bütçe görüşmeleri...) Aynı zamanda otoriteler parlamento ve hükümete bilgi amaçlı rapor sunmaktadırlar.

Fransa'daki bağımsız idari otoriteler kendilerine verilmiş olan görevleri yerine getirebilmek adına güçlü kamusal yetkilerle donatılmışlardır. Ülkedeki otoritelerin görev ve yetkileri diğer ülkelerle benzer şekilde, düzenleme yapma, görüş bildirme, öneride bulunma, yaptırım uygulama, araştırma ve soruşturma yapma olarak sayılabilir.

“Bağımsız idari otoritelerin kararlarını idari mahkemeler dışında hiçbir kuruluşun veto etme yetkisi bulunmamaktadır” (Kaya, 2004, s. 80). Otoriteler tarafından verilmiş kararlara karşı idari yargı mercilerinde dava açılabilir. Dava sonucunda otoritelerin kusur, ihmallerinin söz konusu olduğu kararı ortaya çıkarsa, bu durumda tüzel kişilikten yoksun olmaları nedeniyle sorumluluk devlet tarafından üstlenilecektir.

### **3.4 Avrupa Birliği**

Uluslararası kuruluşların bağımsız idari otoritelerin yapılanması konusunda ısrarcı hatta bazen baskıcı tutumlarından daha önce de bahsedilmişti. Düzenleyici devlet yapısı kapitalist ekonominin dönüşümü ile ortaya çıkmış bir yapı (Jordana & Levi-Faur, 2003, s. 15) olarak düşünülmelidir. ABD ve İngiltere'nin ardından küreselleşmenin etkisi ile yeni düzenleyici devlet yapısı oluşturulması çerçevesinde AB üyesi ülkelerde de

bağımsız idari otoriteler ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu ülkelerde bağımsız idari otorite yapılanmasına gidilmesinin bir nedeni de aslında ABD ve İngiltere’de başvurulmuş olan otoritelerin piyasa açısından olumlu değerlendirilmesi sonucunda kendi ülkelerinde de uygulama istekleridir. Ancak “AB ülkelerindeki düzenleyici kurum örneklerine bakıldığında, bu ülkelerin kamu yönetimi gelenekleri ile hukuk sistemlerinin ABD ve İngiltere’den farklı olmasının izdüşümü kolayca fark edilmektedir” (Acar, Emek, & Zenginobuz, 2003, s. 2).

1970’lerin sonundan itibaren tüm dünyayı etkisi altına alan küreselleşme olgusu yanında, aynı zamanda AB üyesi ülkeler arasında da hızlı bir bütünleşme süreci yaşanmıştır. Bu çerçevede de bağımsız idari otoriteler oluşturulmaya başlanmıştır. Esasen AB’de bağımsız idari otoritelerin oluşumunun tam olarak da müdahaleci devletten düzenleyici devlete geçiş esnasında olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. “AB’deki bağımsız idari otoriteler çok aktörlü yönetim anlayışının bir sonucu olarak ifade edilirler” (Kaya, 2004, s. 76).

AB içerisinde oluşturulmuş olan bağımsız idari otoriteler bağımsız kamu kurumları olarak oluşturulmuşlardır. Farklı zamanlarda ve farklı ihtiyaçlara cevap vermek adına oluşturulmaları nedeniyle mevcut bağımsız idari otoritelerin özellikleri arasında önemli farklılıklar gözlemlenebilmektedir. Bu otoriteler Avrupa Konseyi tarafından çıkarılan mevzuatla, bağımsız, ayrı tüzel kişiliğe sahip kamu kurumları olarak kurulmuşlardır. Diğer örneklerdekine benzer olarak daha çok piyasa açısından önem arz eden, teknik uzmanlık gerektiren alanlarda oluşturulmuşlardır. Kurulan alanlar

yanında kuruluş gerekçelerinde de benzerlikler söz konusudur. Bağımsız idari otoriteler mevcut bürokratik yapının hantal işleyişinden kurtularak daha etkin, hızlı bir yapının oluşturulması amacına hizmet etmektedir. AB'nin yapısı gereği var olan merkezi bürokratik yapı üye ülkelerin yönetime katılmaları hususunda da sıkıntılar getirebilmektedir. Oluşturulan bağımsız idari otoriteler ile hem bu bürokratik yapı kırılmış olacak; hem de üye ülkelerin ihtiyaçlarına cevap verebilecek mekanizmalar oluşturulmuş olacaktı.

AB, kendi yapılanması içerisinde oluşturduğu bu kurumları aday ülkelere de şart koşturmaktadır. AB Türkiye ilişkilerinde de bağımsız idari otoriteler sıkça masaya yatırılmış ve AB tarafından talep edilen, hatta diretilen bir husus olmuştur.

## **BÖLÜM 4: TÜRKİYE’DE BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER**

### **4.1 Türkiye’de Süreç**

Önceleri ABD ve Kıta Avrupa’sında örnekleri bulunan bağımsız idari otoriteler, 1980’lerdeki küreselleşme rüzgârının da etkisiyle ülkemizde de yer edinmeye başlamışlardır. Bu yapılanma mevcut idari yapılanmadan farklı nitelikte, yeni yapılanmalar olarak idari örgütlenmeye dahil olmuşlardır. Neredeyse 1990’lı yıllara kadar piyasada geniş yer tutan, özel öneme sahip olan stratejik sektörlerde doğal tekellerin varlığını sürdürdüğü, Kamu iktisadi teşebbüsü (KİT) şeklinde örgütlenmiş olan bu doğal tekellerden kaynaklanan olumsuz etkilerin görüldüğü, yani kamunun belli bazı alanlarda hem üretim işlevini, hem de denetim işlevini bir arada yürüttüğü bilinmektedir. Bu dönemde var olan devlet tekelinin neden olduğu etkinsizlik gözden kaçmamaktadır. Bunun yanında küreselleşme süreci ile birlikte yaşanan özelleştirme furiasının da etkisi ile devletin eski, üretici rolüne son verilmesi söz konusu olmuştur. Devlet, üretici kimliğinden sıyrılarak; düzenleyici, denetleyici kimliğine yönelmiştir. Bağımsız idari otoriteler işte bu yeni bakış açısı doğrultusunda, devletin düzenleme işlevinin etkinliğini sağlamak noktasında sahneye çıkmışlardır. Bayramoğlu, ortaya çıkan yeni sağ politikalar ile devletin kalkınmacı karakterinden sıyrılıp, yerine düzenleyici



karakterinin oluşturulduğu ve bu yeni yapının da yapı taşlarının bağımsız idari otoriteler<sup>3</sup> olduğu, olacağını dile getirmiştir. (Bayramoğlu, 2005)

Bakıldığı zaman bağımsız idari otoritelerin, günümüze kadar gelmiş, yerleşmiş idari kurum ve kuruluşlardan tamamen farklı yapısal özelliklere sahip oldukları açıkça görülmektedir. Bu farklılığın netleşmesi açısından bu yeni oluşuma ilişkin çeşitli tanımlar yapılmış olsa da genel kabul görmüş bir tanıma henüz ulaşamamıştır.

Dünya genelinde yaşanan küreselleşme dalgası ile yaygın olarak idari yapılanmada yer edinmeye başlayan bağımsız idari otoritelerin yapılanmasından Türkiye de uzak kalamamıştır. 1980'li yıllarda ekonomik yapı yeni bir çehre kazanmıştır ve bu yenilikler idari yapılanmayı da paralel olarak etkilemiştir. "Liberal ve dışa açık ekonomik yapı ve AB'ye tam üyelik yolunda atılan adımlarla birlikte bağımsız idari otoritelere ilişkin olarak dış ülkelerde uzun süredir gözlemlenen hareketlilik, zorunlu olarak ülkemize de yansımış ve bağımsız idari otoriteler kurulmaya başlanmıştır" (Bayramoğlu, 2005, s. 41). Bağımsız idari otoritelerin oluşumu konusunda dönüm noktasını 24 Ocak 1980 kararları olarak işaret etmek yanlış olamayacaktır. "Başbakanlık Müsteşarı Turgut Özal ile başlayan "24 Ocak kararları", Türkiye'nin küresel ekonomi politiğe entegre oluşunun miladıdır ve

---

<sup>3</sup> Bağımsız idari otoriteler, günümüzde halen tam olarak tanımlanmakta sıkıntı çekilen organizasyonlar olarak karşımıza çıkmaktadırlar. Bağımsız idari otoritelere ilişkin, Düzenleyici Kurullar, Bağımsız Kurullar, Özerk Kurullar, Üst Kurullar, Bağımsız Üst Kurullar, Regülâtörler, Düzenleyici ve Denetleyici Kurullar gibi çok çeşitli adlar kullanılmaktadır. İdare hukukçuları tarafından tercih edilen ad, bağımsız idari otoriteler olsa da, ülkemizde daha çok "Düzenleyici ve Denetleyici Kurum" şeklinde kullanılmaktadır.

bu kararlar Türkiye'yi küreselleşme mecrasına sokmuştur" (Öke, 2002, s. 100). Liberal ekonomik yapının oluşturulması, devletin üretici kimliğinden sıyrılıp, düzenleyici kimliğine bürünmesi sürecinde bu kurumlar idari yapılanma içerisinde yer edinmeye başlamışlardır. Bu kurumlar bağımsız nitelikte, idari ve mali özerkliğe sahip olarak ülke dışında yaşanan gelişmelerin paralelinde ülke düzeninde yer edinmişlerdir.

#### **4.1.1 2000 Yılı Öncesi Süreç**

"1920'li yıllar genç Türkiye'nin yeni kamu yönetimini oluşturma dönemidir" (DTM, 2009). Türkiye Osmanlı İmparatorluğu'ndan devraldığı kamu yönetimi anlayışı üzerinde temellenmeye çalışmış, yeniden örgütlenmiştir. Bağımsız Türkiye kuruluş aşamasında mali açıdan yabancı ülkelere bağımlı durumdaydı. Osmanlı döneminden kalma borç yükü üstlenilmiş, mali bağımsızlıktan yoksun, önemli ölçüde borç yüküne sahip bir yapı söz konusuydu. Lozan Antlaşması ile siyasi bağımsızlık kazanılmıştı ancak bunun sürdürülebilmesi beraberinde mutlaka ekonomik bağımsızlığı da gerektirmekteydi. Bu durumun gerçekleştirilebilmesi adına, daha Cumhuriyet ilan edilmeden 17 Şubat 1923'te bağımsız ekonomiye geçiş için alınacak iktisadi tedbirleri belirlemek, görüşmek ve tartışmak üzere İzmir'de Türkiye İktisat Kongresi toplandı (Kaya, 2004, s. 26). Yapılan bu kongreyi ekonomik bağımsızlığın sağlanması ve ulusal ekonomiye geçiş adına önemli bir adım olarak değerlendirmek gerekir. Birinci İktisat Kongresi'nin düzenlendiği 17 Şubat 1923 tarihinde, Kurtuluş Savaşından galip olarak çıkan Türkiye, iktisadi açıdan Osmanlı İmparatorluğu'ndan devraldığı

"Duyunu Umumiye" ile karşı karşıya kalan, halkın büyük çoğunluğu fakir ve eğitimsiz, sanayi kuruluşları yok denecek kadar az ve sermaye birikiminden yoksun, geri kalmış bir ülke konumundaydı (DTM, 2009). "Kongrede ülkede uygulanması öngörülen liberal politikaların temeli atılmış, "ekonomik bağımsızlık önündeki engellerin kaldırılacağı, liberal düzenin korunup sürdürüleceği yönünde kararlar alınmıştır" (Tokgöz, 1999). 1923 yılında Kongre ile başlayan ve 1929 yılındaki ekonomik krize kadar ki süreçte ülkede liberal politikalar hakim olmuştur. Ekonomik kriz 1921-1927 yılları arasında kendini göstermiş ancak 1929 yılında tüm dünya ekonomilerini saran ölçüde New York borsasında patlak vererek kısa sürede banka iflaslarıyla birlikte küresel ölçeğe taşınmıştır (Turan, 1998, s. 168). Tüm dünyayı etkileyen 1929 bunalımı liberal politikalar izleyen ülkemizi de etkilemiştir.

Ekonomik buhran sonrasında tüm dünyada liberal politikalardan uzaklaşmış, daha müdahaleci yapı oluşmaya başlamıştır. Bu durum ülkemizde de kendini göstermiş, yaşanan krizin etkilerini bertaraf etmek ve ekonomik bağımsızlık, istikrarın sağlanması adına hareket edilmiştir. 1930 yılı devletçilik politikalarının öne çıktığı bir yıl olmuş; özellikle 1930-1939 arasındaki yıllar yoğun devletçilik faaliyetlerine sahne olmuştur. Yaşanan krizin ülke dış ticaretini de etkilemesi ve ekonomik durumun giderek kötüleşmesinin önüne geçilmesi adına bu süreçte iktisadi faaliyetlerin de devlet eliyle görülmesi durumu söz konusu olmaya başlamıştır. 1930-1932 yılları arası "Devletçilik" faaliyetlerine önem verilen ve bu faaliyetlerin geliştirilmeye çalışıldığı bir dönem olmuştur. 1930 yılında Merkez Bankası kurulmuş ve arkasından iktisadi hayatta devletin denetimini arttırmaya yönelik

bir dizi kanun çıkarılmıştır. 1934-1938 yılları arasında “Birinci Sanayi Planı” uygulamaya konmuştur. Buna dayalı olarak da birçok KİT kurulmuştur. Un şeker ve pamuklu bez ihtiyacı ithalat yoluyla karşılanırken; yerli üretime geçilmiş ve Sümerbank Yasası ile KİT sistemi ülkeye giriş yapmıştır (Özsan, 1998, s. 127). Kamunun piyasada işletmeci kimliğinin görülmesi ve çok sayıda KİT’in iktisadi hayatta faaliyete başlaması 1934-1938 yılları arasında uygulanan 1. Sanayi Planı dönemine denk gelmektedir. 1939-1945 yıllarına ilişkin 2. Sanayi Planı hazırlanmış ancak, İkinci Dünya Savaşı nedeniyle uygulanamamış ve bu dönemde, öncesinde yoğun olarak uygulanan devletçilik politikaları duraklama göstermiştir. Bu dönemde Türkiye 1 Temmuz 1944 yılında imzalanan Bretton Woods antlaşmasıyla uluslararası para sisteminin düzenlenmesi amacıyla kurulan IMF’ye 1947 yılında üye olmuştur. Savaşın bitmesi ile beraber tüm dünyada liberal politikaların yoğunlaşması ülkemizi de etkilemiş ve savaş döneminde duraklayan devletçilik politikaları giderek etkisini daha da azaltmaya başlamıştır.

1946 yılında Demokrat Parti’nin kurulması ile birlikte çok partili yaşama geçilmiş ve bir süre devlet müdahaleciliğinin belirli sınırlarda tutulduğu, liberal politikalara doğru eğilimin görüldüğü bir dönem olmuştur. Bu dönem siyasi olduğu kadar iktisadi açıdan da bir dönüm noktası olma özelliğini taşır ki bunun nedeni de, uzun süredir kesintisiz olarak uygulanan korumacı dış dengeye dayalı ve içe dönük iktisat politikalarının gevşetildiği, ithalatın serbestleştirilerek arttırıldığı, dış açıkların kronikleşmeye başladığı ve dolayısıyla önceki dönemin aksine dış yardım, kredi ve yabancı sermaye yatırımları ile ayakta durmaya çalışan bir yapının oluşmasına neden

olmasıdır ve esasen 1946 yılının başlarında hala eski ve korumacı alışkanlıkların izlerini bulmak da mümkündür (Boratav, 1998, s. 74-76). Ancak parti 1950 yılında sunduğu programında, devletin ekonomiye müdahalesini en aza indirmeyi hedefler ve kamu sektörünün yerine özel sektörün teşvik edilmesini, desteklenmesini öngörür. Bu dönemde devletçiliğin tamamen rafa kaldırıldığını da söylemek doğru olmayacaktır. 2. Dünya Savaşı sonrası tüm dünya ülkelerini çevreleyen ortam, Türkiye üzerinde de etkilerini göstermeye başlamış ve bu gelişmelerin sonucu olarak da “devletçilik” akımı önemli darbeler almıştır. Ancak 1950-1960 yılları arasında küçümsenemeyecek miktarda, on üç adet KİT kurulmuştur.

1960 yılına geldiğimizde ise ülkede yaşanan siyasi çalkantılar önemli yer tutmaktadır. Bu çalkantılı dönemde yeni Anayasa hazırlanmış, uzun vadeli ekonomik çerçevenin de çizilmesine çalışılmıştır. Bu uzun vadeli ekonomik planlamanın gerçekleşmesine katkı sağlamak adına Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) kurulmuştur. DPT, “dönemin hakim olan mücadeleci, kalkınmacı devlet anlayışının kurumsal bir ürünü” (Sezen, 2003, s. 7) olarak karşımıza çıkmaktadır. DPT ile birlikte ülkenin planlama hedeflerinin çerçevesi çizilmiş, özel sektör için yol gösterici, kamu sektörü için emredici durumlar ortaya çıkmıştır. 1960’larda karşımıza çıkan devlet modeli müdahaleci ve aynı zamanda da katılımcı niteliktedir. Bir yandan sosyo-ekonomik olayları yönlendirme çabaları sürerken, diğer yandan da kalkınma için adımlar atılması yolunda çalışmalar görülmüştür. Devletin bu müdahaleci yapısı 1980’lere kadar varlığını sürdürmüştür. Devlet üretici olarak ekonominin bir parçası olmuş, kalkınmanın sağlanması adına da sıklıkla

faaliyetlere girişmiştir. “Karma ekonomiye ve ithal ikameye dayanan kalkınma politikası, 1960’larda planlı kalkınma ile birleşmiştir” (Sezen, 2001-2002, s. 7).

1980 yılına gelindiğinde ise ülke, yeniden siyasi çalkantılar yaşamaya başlamış ve diğerlerinden farklı özellikte olsa da askeri darbe ile karşı karşıya kalmıştır. 2. Dünya Savaşı ile dünyadaki katı bürokratik yapılar, devletleştirme çabaları eleştirilmeye başlanmıştı. 1980’li yıllarla beraber ülkemizde de bu yapılanmanın yanlışlığı düşünülmüş ve bu çerçevede çabalar baş göstermiştir. 1960’larda var olan piyasada etkin rol üstlenen müdahaleci devlet, 1980’lere gelindiğinde etkinliğini yitirmiş ve yerini minimal, düzenleyici devlete bırakmıştır.

1980 yılındaki 24 Ocak kararları ülkede yaşanan dönüşümün bir göstergesidir. 24 Ocak 1980 kararları ile birlikte ülkede bugüne kadar var olan anlayış terk edilmiş, farklı bir yapılanma yolunda politikalar oluşturulmaya, adımlar atılmaya başlanmıştır. Kalkınma için bu döneme kadar uygulananlardan bambaşka politikalara geçilmiştir. Bu politikaların ana belirleyicisi liberalleşme, uluslararası ticarete entegrasyon ve ihracata dayalı büyümedir (Sezen, 2001-2002, s. 7). Devletin ekonomiye müdahalesi minimuma indirilecek, rekabeti engelleyici kısıtlamalar kaldırılacak ve uluslararası piyasalarla bütünleşme sağlanacaktır. 24 Ocak Kararları denen bu program, dünya piyasaları ile bütünleşmeyi sağlamak için çalışan, ülke ihracatını arttırma yönünde çabaları öne çıkaran bir dışa açılma stratejisidir denebilir. Bu kararlar ile birlikte “serbest” piyasa ekonomisine geçiş

doğrultusunda kamu kesiminin mal ve hizmet üretim alanları özel kesime kaydırılarak aşamalı bir şekilde daraltılmıştır (Ekiz, 2010, s. 36).

Bu program çerçevesinde serbest piyasa mekanizmalarının güçlendirilmesi adına devletin ekonomik hayata olan müdahalenin en aza indirilmesi, rekabeti engelleyici uygulamaların, kaynak dağılımını bozucu kısıtlamaların ortadan kaldırılması ve ekonominin uluslararası piyasalarla bütünleşmesi amaçlanır (Aktel, 2000, s. 208). 1983 yılındaki seçimlerde tek başına iktidara gelen Anavatan Partisi Hükümeti Turgut Özal önderliğinde 24 Ocak kararlarına uygun olarak hedefler belirlemiş ve sürdürmüştür. Enflasyonu aşağıya çekmek, devlet müdahalesini asgari seviyeye indirmek, ödemeler bilançosunda dengeyi sağlamak, serbest piyasa ekonomisini oluşturmak yönünde çabalar görülmüştür. “24 Ocak kararları ile başlayan dönüşüm sürecinde, “daha az devlet, daha çok piyasa” ilkesine dayanan ve giderek derinleşen liberalleşme politikalarının, devlet örgütlenmesindeki en önemli izdüşümleri bağımsız idari otoriteler olmuştur” (Sezen, 2003, s. 118).

Kısacası görüldüğü gibi 1970’lerden itibaren tüm dünyayı etkileyen akımlar gecikmeli olarak da olsa Türkiye’yi de etkisi altına almış ve 1980’ler itibariyle yayılan bu anlayışa uygun politikalar oluşturulmuştur. 1989 yılı itibariyle de sermayenin serbest dolaşımı büyük oranda sağlanmıştır. 1990’lı yıllar ve sonrasında bu politikalar doğrultusunda, birçok KİT özelleştirilmiştir. 1990 ve 2000’li yıllarda kamu yönetiminde değişimin tanımlayıcı özelliği “kamusal olandan özel olana kaçış” şeklinde özetlenebilir.

Yeni liberal politikalar doğal bir süreç olarak kendi kurumsal yapılarını da oluşturmaya başlamışlardır. Eski katı bürokratik kurumlar aracılığıyla işleyen devleti eski müdahaleci rolünden tamamen çıkarıp; düzenleyici role büründürmek doğal olarak epeyce zor olacaktı. “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. Devletin iktisadi ve toplumsal hayata doğrudan müdahalesi sınırlandırılarak, düzenleyici rolünün ön plana çıkmasıyla Türk Kamu Yönetiminde yeni örgütlenmeler ortaya çıkmaya başlamıştır” (Sezen, 2003, s. 13-15). Türkiye’de bağımsız idari otoritelerin temeli tam da bu dönemde atılmıştır.

1990’lardan itibaren ise ülke genel olarak ekonomik kriz ortamına girmiş, önemli zorluklarla yüz yüze kalmıştır. 1990 sonrası gelişen süreç sermayenin bir tür yoğunlaşması süreci olarak açığa çıkmış, finansal liberalizasyonla birlikte, 1990 sonrası gerçekleştirilen ekonomi politikaları kırılgan bir ekonomik zemin yaratmıştır (Dikmen, 2007, s. 1). 1995 yılında Türkiye, Avrupa Birliği üyesi olmayan tek ülke özelliği ile Gümrük Birliği’ne üye olmuştur. Bu üyelik bir süreliğine kötü gidişi engeller bir sürecin seyredilmesine neden olsa da, 1998 yılında Asya’da başlayan kriz, zaten kırılgan bir yapısı olan ülkeyi, yeniden kötü gidiş trendine sokmuştur. Krizlerle baş edilmeye çalışılan bu dönemde IMF’nin iradesi ile Aralık 1999’da “Enflasyonu Düşürme Operasyonu” adı verilen yeni bir program



uygulanmaya başlamıştır. Bu program ile serbest kur, serbest faiz uygulamasından vazgeçilmiş, baskılı kur, düşük faiz oranı politikası uygulanmaya başlanmıştır. Program ancak bir yıl uygulanabilmiş, 2000 yılının Kasım ayında mali kriz patlak vermiştir. Yaşanan kriz döneminden kurtulma umuduyla Kemal Derviş'in öncülüğünde "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı" adı altında neoliberal politikalara dayalı, minimal devlet yapısını öngören, orta vadeli hedeflere dayalı bir uygulama başlamıştır. Görüldüğü gibi 1991 yılında ANAP Hükümetinin sona ermesi ile başlayan süreç, 2000'li yılların başlarında da devam etmiştir. Yine bu dönemde, bankacılık sektöründe yaşanan olumsuz gelişmeler, kamu kaynaklarının olumsuz kullanımından kaynaklanan yükler, terörün maliyeti gibi pek çok neden dolayısıyla ülke önemli ekonomik sorunlar ile boğuşmak zorunda kalmıştır.

Türkiye'deki düzenleyici yapı 2000/2001 krizinin ardından önemli ölçüde gelişmiştir ve ayrıca kriz IMF, AB gibi dışsal aktörlerin elini önemli ölçüde güçlendirmiş, düzenleyici reformlar ile bu reformların uygulanması için gerekli kurumsal kapasitenin geliştirilmesi yönünde ülkeye baskı uygulamalarına neden olmuştur (Öniş & Şenses, 2007, s. 30). Bu dönemde devreye giren IMF, borç vermek suretiyle ülkeye sözde destek olmuş, ancak alınan borçlardaki yüksek faiz yükümlülüğü de mevcut sıkıntılara bir yenisini eklemiştir. "IMF'nin özellikle Türkiye'de 2001 sonrasında aktif bir şekilde sürece dahil olmasının nedeni esasen 11 Eylül sonrasında ABD'nin artan güvenlik kaygıları olmuştur" (Öniş & Şenses, 2007, s. 20)

#### 4.1.2 2000'li Yıllar: Kriz

1999 yılı sonunda IMF, daha önce uygulanmış olan politikaların aksi bir politikayı Türkiye’de uygulamaya koymuştur. Bu yeni program ile IMF, 24 Ocak Kararları ile kabul edilen ve dünyanın her yerinde uygulattığı serbest kur, serbest faiz uygulamasından vazgeçmiş ve baskılı kur ve düşük faiz politikasına geçmiş, faiz dışı fazla hedefine özellikle önem verilmiştir. (Kaya, 2004, s. 40). Bu yeni politikanın uygulanmaya başlanmasından yaklaşık bir yıl sonra mali piyasalarda önemli çalkantılar söz konusu olmuş, ülke önemli bir kriz ile karşı karşıya kalmıştır. Bu krizin oluşmasında pek çok etmenin yanında IMF’nin uygulamaya koyduğu yeni politikanın etkisi de olduğu düşünülmektedir.

Yaşanan bu önemli mali sorunların halli için ülkeye Kemal Derviş gönderilmiş, Kemal Derviş neoliberal politikaların uygulanması, ekonomi ile siyasetin ayrılması hususlarını öne çıkarmıştır. Her ne kadar Kemal Derviş kurtarıcı olarak görülse de; aslında o da esasen bu krizin oluşmasına neden olarak görülebilecek, IMF ve DB tarafından öngörülen politikaların içselleştirmesi hususunda rol oynayacak bir aktördü. Zaten bu süreçte ABD, AB, IMF, DB yapısal dönüşüm yasalarının çıkarılıp uygulanması konusunda önemli ısrarlarda da bulunmaktaydı.<sup>4</sup> Derviş, tüm bunların sentezi olacak şekilde, ülkede uygulanmak üzere “Güçlü Ekonomiye Geçiş “ adlı programı oluşturdu. Bu program esasen ilk olarak devletin minimize edilmesi amacına dayanmaktaydı ve genel olarak KİT’lerin tasfiyesi, sosyal güvenlik reformu,

---

<sup>4</sup> IMF tarafından Niyet mektupları ve Stand-by anlaşmalarında yer alan bahsi geçen yapısal dönüşüm yasalarına ilişkin detaylar EK-1’de yer almaktadır.

ulus devletin niteliğinin geri plana alınması program içerisinde yer alan çeşitli amaçlar arasında idi. Yönetişim uygulamalarını yapıya kanalize etme de programın öncelikli hedefleri arasında yer almaktaydı. Bu dönemde IMF, AB, DB'nin ülke üzerinde etkisi ve baskısı daha önce de vurgulanmıştı, Derviş de bu baskının bir işareti olarak ülkemizde görev almıştır. Bağımsız idari otoritelerin sayıca artmaları da tam bu döneme rastlamaktadır. “Serbest piyasanın egemenliğinin genişlemesi için devletin gerilemesi zorunludur” (Öniş & Şenses, 2005, s. 275) düşüncesi ekseninde serbest piyasanın işlerliğinin sağlanması öncelikli tutulmuş ve bu çerçevede de düzenlemelere gidilmiştir.

Küreselleşme politikaları ile devlette yaşanan bu dönüşümü uluslararası ve ulusüstü kurumlardan bağımsız düşünmek zaten akılcı bir yaklaşım olamayacaktır. OECD, AB, IMF, DB bu dönüşümün yaşanmasında önemli roller üstlenmiş ve müdahaleci devletten düzenleyici devlete geçiş sırasında Türkiye dışında başkaca ulus devletlere de çeşitli düzenlemeler vasıtasıyla yardımcı olmuşlardır. Ancak “küresel ve bölgesel güçler her ne kadar politika dönüşümlerinin açıklanmasında giderek önemli hale gelseler de bu güçlerin politik dönüşümü sağlayabilmeleri için bu durumu destekleyen ülke içi gelişime de ihtiyacı olduğu da göz ardı edilmemelidir” (Öniş & Şenses, 2007, s. 7). Ülkemizde bu yeni oluşan yapının ve bu ekseninde oluşturulan kurumların sıklıkla tartışılma nedeni de bu noktada ortaya çıkmaktadır. Ülkemizdeki yapılanmaların içsel dinamiklerden çıktığını söyleyemeyeceğimiz gibi, içsel dinamiklerle tam olarak uyumlu olduklarını da söyleyemeyiz. Ülkenin bu tür bir yenileşmeye hazır olup olmadığı ya da bu

yenileşen yapının beklenen şekilde işleyip olumlu sonuçlar doğurup doğurmayacağı soru işaretleri oluşturmakta ve bu soru işaretleri hala da devam etmektedir.

1990’larda liberal politikaların hakim olması ile birlikte uluslararası örgütlerin etkisinde ve baskısında yeni kurumsal ve hukuksal altyapı oluşturulmaya çalışılmıştır. Bu yeni düzene ayak uydurmak için oluşturulacak yeni kurumsal çerçevenin bir ayağını da bağımsız idari otoriteler oluşturmaktadır. Sezen’e göre bağımsız idari otoriteler, Türkiye’de üretici devletten düzenleyici devlete geçişin kurumsal göstergeleridir (Sezen, 2003, s. 17). Ülkemizde 1999 yılına kadar deregülasyona yönelik politikalar ön planda tutulmuşken, sonrasında yeniden düzenleme yolu tercih edilmiştir. Devlet ekonomik hayatta kısmen yeniden roller üstlenmiş, piyasaların etkin işleyişi için denetim ve gözetim işlevini yerine getirmek adına daha güçlü bir kamu sektörüne gerek duyulmuştur. Bu yeni kamusal düzen için yeni kamusal örgütlenmelere ihtiyaç duyulmuş ve bunlar da bağımsız idari otoriteler olarak ortaya çıkmıştır. Bu yapısal dönüşüm ülkede çok aktörlü yönetim modelinin artan biçimde uygulamaya konulduğunu da göstermektedir. Bu bağlamda “Türkiye’de bağımsız idari otoritelerin oluşumuna bakıldığında bu kurumların belirli ilkeler ve doktrinler çerçevesinde değil; konjonktürel gelişmeler sürecinde ortaya çıktığı da görülmektedir” (Sobacı, 2006, s. 162).

## 4.2 Türkiye’deki Bağımsız İdari Otoritelerin Gelişim Seyri<sup>5</sup>

1980 yılındaki 24 Ocak Kararları ile liberalleşme politikaları ülkemiz açısından ön plana çıkmıştır, bağımsız idari otoriteler de bu dönemdeki uygulanan politikaların bir yansıması olarak karşımıza çıkmaktadırlar. Yaşanan küreselleşme dalgası ve liberal politikalara uyum sağlanmasının yanında, AB’ye uyum süreci, IMF ve DB’nin ülkemizden talepleri, yabancı finans kuruluşlarına bağımlılık gibi etmenler de bağımsız idari otoritelerin oluşumunu ve gelişimini önemli ölçüde etkilemiştir. “Belli başlı uluslararası kuruluşlar yönetim kavramının ve modelinin düşünsel inşasında etkili olmuşlardır” (Bayramoğlu, 2005, s. 38). Türkiye’de yönetim ve yeni kamu yönetimi anlayışının uygulanmasında ve yerleşmesinde de bu kuruluşların yoğun etkisinden daha önce de bahsedilmişti. AB, DB, IMF, OECD, ILO bu konuda öncü kuruluşlar olarak sayılabilir. Bu kuruluşlar yönetim anlayışının inşasının yanında, uygulanması aşamasında da aktif roller üstlenmişlerdir. Yeni bir yapılanma olan bağımsız idari otoriteler aşamalı olarak Türk kamu yönetiminde yer edinmişlerdir. Her ne kadar başlangıç dönemlerinde hareketler az olsa da kayda değer gelişmeler kat edilmiş ve izleyen dönemlerde yapılanmalar yaygınlık kazanmıştır.

Ülkemizde bağımsız idari otoritelerin yer edinmeleri süreci üç döneme ayrılmaktadır. Bu dönemler ortaya çıkış, gelişme ve yaygınlaşma dönemi olup; bu dönemlere paralel olarak bağımsız idari otoriteler, birinci kuşak kurumlar, ikinci kuşak kurumlar, üçüncü kuşak kurumlar olarak

---

<sup>5</sup> Bağımsız idari otoritelerin ülkemizdeki seyrini gösteren tablo EK-1’de sunulmuştur.

sınıflandırılmaktadırlar. Birinci kuşak kurumlar ortaya çıkış döneminde, ikinci kuşak kurumlar gelişme döneminde ve üçüncü kuşak kurumlar da yaygınlaşma döneminde ortaya çıkmış kurumlardır.

1980’lerde iyice su yüzüne çıkan liberalleşme politikalarının idari yapılanmada ortaya çıkardığı en önemli yenilik olarak bağımsız idari otoriteler 1981 yılında Sermaye Piyasası Kurulu’nun (SPK) oluşturulması ile Türk kamu yönetiminde yer edinmeye başlamıştır. “Öğretide kabul gören anlayışa göre özellikle kamusal yaşamın duyarlı sektörlerinde denetim ve düzenleme özgöreviyle yetkilendirilmiş özerk ve bağımsız statülü, eylem ve işlemleri yargısal denetime açık, organik bir yasa ile kurulmuş yönetsel otoriteler artık Türkiye’nin de kamusal yönetimine girmiştir” (Akıncı, 2001). “SPK ile ülkemiz bağımsız idari otorite kavramı ile tanışmaya başlamıştır” (Kahraman, 2005 , s. 117). “SPK’nın kuruluşu, ülkede yaşanan banka ve banker skandallarının oluşturduğu zemin üzerine oturtularak, liberal iktisadi politikaların ihtiyaç duyduğu kamusal örgütlenme modelini hayata geçirmiştir” (Eren, 2004, s. 20). Sermaye Piyasası Kurulu’nun oluşumu bağımsız idari otoritelerin oluşumunda birinci kuşak olarak nitelendirilmektedir. 1982 yılı itibariyle faaliyete geçmiş olan bu kurum ilk olmanın yanında aynı zamanda on yılı aşkın tek olma niteliğine de sahip olmuştur.

Bağımsız idari otoritelerin ikinci kuşağının oluşumu ise 1990’lı yılların ilk yarısında başlar. Bu dönemde oluşturulan bağımsız idari otoriteler Radyo ve Televizyon Üst Kurulu ile Rekabet Kurumu olmuştur. Radyo Televizyon Üst Kurulu, yayıncılık tekelinin hukuken kaldırılmasının arkasından, radyo ve televizyon yayıncılığındaki serbestleşme hareketlerinin de bir sonucu olarak,

radio ve televizyon yayıncılığını düzenlemek ve denetlemekle görevlendirilmiştir. Kısacası “kurul, radio ve televizyon yayıncılığı alanındaki liberalleşmenin bir ürünü” (Sezen, 2003, s. 121) olarak ortaya çıkmıştır. Rekabet Kurumu da piyasa düzenindeki rekabet ortamını korumak ve denetlemek üzere kurulmuştur.

Bağımsız idari otoritelerin üçüncü kuşağı olarak da adlandırılan otoritelerin yaygınlaşma dönemi ise 1999 yılı ve sonrasını kapsar. Bu dönemde 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 kapsamında bağımsız idari otoritelerin kurulmasında etkin rol oynamıştır. Bayramoğlu, bu yasama faaliyetini, yönetim modelinin inşa sürecinde demokratik ilkelerin ihlali olarak değerlendirmektedir (Bayramoğlu, 2005, s. 293). Bu faaliyetler ekseninde, 1999 yılında Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu, 2000 yılında Telekomünikasyon Kurumu<sup>6</sup>, 2001 yılında Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Şeker Kurumu, 2002 yılında da Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu ve Kamu İhale Kurumu kurulmuştur. Bu beş kurum da, üçüncü kuşağı oluşturmaktadır 2000’li yılların başından itibaren sayıları giderek artan bağımsız idari otoriteler, 2002 yılı sonrasında

---

<sup>6</sup> Telekomünikasyon sektörünü düzenleme ve denetleme fonksiyonunun bağımsız bir idari otorite tarafından yürütülmesi amacıyla 2813 sayılı Telsiz Kanununda değişiklik yapan 27.1.2000 tarihli ve 4502 sayılı Kanunla kurulan Telekomünikasyon Kurumu, 10.11.2008 tarihli ve 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu ile yeni bir düzenlemeye tabi olmuş ve adı Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu olarak değiştirilmiştir. 2813 sayılı Telsiz Kanunu yeni bir düzenleme ile Kanunun adı Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunun Kuruluşuna İlişkin Kanunu olarak değiştirilmiştir. ([http://www.tk.gov.tr/kurum\\_hakkinda/kurulus/index.php](http://www.tk.gov.tr/kurum_hakkinda/kurulus/index.php))

durgun bir döneme girmişlerdir. Ancak yapılan son bir düzenleme ile 26/09/2011 tarih ve 660 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu <sup>7</sup> kurulmuştur. Bağımsız idari otoritelerin belirli bir dönemde sayıca bu denli hızlı fazla artış göstermesi bazı çevrelerce sıkıntılı bir süreç yaratabileceği kanısını oluşturmuştur. Otoriteler bir anda kanuni düzenleme yapılmak suretiyle, ülke içi etmenler yeterince hazır olmadan ve dikkate alınmadan oluşturulmuşlardır.

Ülkemizdeki bağımsız idari otoritelere baktığımız zaman açıkça görüldüğü gibi, birinci ve ikinci kuşak olarak değerlendirilen dönemde kurulmuş olan otoriteler genel düzenleyici nitelikte iken; 1999 yılında BDDK'nın kurulması ve takip eden süreçte kurulan otoriteler piyasalara ilişkin oluşturulmuşlardır. Bu dönemde bağımsız idari otoriteler nicelik olarak artmalarının yanı sıra, yazılı ve görsel basında daha çok tartışılır ve kamuoyunda daha geniş bir kesim tarafından fark edilir hale gelmişlerdir (Sezen, 2003, s. 131). Bu kurumlar oluşturulmalarından itibaren önemli bazı eleştiriler ile karşılaşmışlardır. Olağanın dışında bir kurumsal yapılanmaya sahip olan bu kurumların sayıca artışları, kendilerinden beklenen bağımsız düzenleyici niteliklerine ve diğer özelliklerine zarar verebilir nitelikte olabilecektir. Ulusoy da bu görüşü destekler şekilde, bu kurumların olağan yapılar olarak değil de istisnai yapılar olarak görülmesi gerektiğini ve buna bağlı olarak da sayılarının mümkün olduğunca düşük tutulması gerektiğini

---

<sup>7</sup> Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu 26/09/2011 tarih ve 660 sayılı KHK'nin 32 inci maddesine dayanılarak 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanuna ekli 3 sayılı cetvele eklenmiştir.



savunmaktadır (Ulusoy, 1999). Yaygınlaşma dönemi bu kurumların daha çok göz önünde oldukları ve dolayısıyla daha çok eleştirilere maruz kaldıkları bir dönem olmuştur.

Geleneksel bürokratik kurumlardan farklı yapılanmaya sahip olan bu kurumların idarenin bütünlüğü ilkesine dayalı olarak oluşturulan kamu kurumları dışında oluşturulmaları ile devletin tüzel kişiliğinin parçalandığı üzerinde durulmakta; ayrıca kamu yönetimindeki parçalanmanın yanında bu kurumların oluşturulmalarının ekonomi yönetimi açısından da çok başlılık yaratacağı, bütüncül yapıya zarar verebileceği, ekonomik kalkınma yönünde etkin politikaların oluşturulması önünde engel teşkil edeceği düşünülmekteydi. Hızla artan kurumların arasında koordinasyonu sağlayacak bir birim ya da kurumun yokluğunun da piyasalar açısından sıkıntı yaratabileceğine işaret edilmekteydi.

#### **4.3 Bağımsız İdari Otoritelerin Kurulma Gerekçeleri**

Kamusal yaşamdaki belirli sektörlerin düzenlenmesi ve denetlenmesi, yine rekabete açılan hizmet sektörlerinde “işletme” ve “düzenleme” işlevlerinin ayrılması sonucu düzenleme işlevini yerine getirecek bağımsız otoriteye duyulan ihtiyaç (Kestane, 2002, s. 2) klasik idari kuruluşlardan farklı yeni bir idari yapılanma modelini gerekli kılmıştır. 1981 yılında SPK’nın kurulması ile ilk olarak idari yapılanmamız içerisinde yer edinmeye başlayan ve yapılanmamız açısından yeni bir oluşum olan bağımsız idari otoriteler özellikle 1999 yılı sonrasında devletin düzenleyici rolü çerçevesinde yaygınlaşmaya başlamıştır.

Bağımsız idari otoriteler daha önce farklı ülkelerde farklı farklı gerekçelere dayanılarak oluşturulmuştur. Örneğin; İngiltere’de doğrudan siyasilerinde elinde olmasını sakıncalı bulduğu konularda özerk nitelikteki bu tür kurumların gerekliliğine inanması nedeniyle, Amerika Birleşik Devletleri’nde başkana olan güvensizlik nedeni ile parlamentonun uygun bulması ile oluşturulmuşlardır. Tabi bu gerekçeler belirtilen ülkeler için de görünüşteki ilk gerekçeyi ifade etmekte olup; derinlemesine incelendiğinde oluşturulan bağımsız idari otoritelerin pek çok farklı gerekçe ile oluşturulduğu görülmektedir.

Bağımsız idari otorite dediğimiz yapı “yeni bir idari örgüt kategorisi” (Atay, 2006) oluşturmaktadır ve çok çeşitli nedenle idari yapılanmalar içerisinde yer edinen bu yapılar farklı amaçlar ile farklı faaliyet alanlarına yönelmektedirler. Bağımsız idari otoriteler ilk olarak temel hak ve hürriyetlerin korunması, teminat altına alınmasının sağlanmasını kapsayan bir görevle yapılanma içerisine dahil olmuşlardır. Bu anlamda “bağımsız idari otoriteler, idare ile göbek bağı kesilmiş yapılar olarak demokratik kuralların uygulanmasında bireylere, güvenceler sağlamaktadırlar” (Atay, 2006, s. 263). Ülkemiz açısından baktığımızda bu özellikteki bağımsız idari otoritelere RTÜK örneğini vermek doğru olacaktır. İkinci olarak bu otoriteler bireyle devlet arasındaki ilişkilerin iyileştirilmesi, geliştirilmesi noktasında görevler üstlenebilir ve mevcut sorunların minimuma indirilmesi noktasında görev alabilirler. Ancak üçüncü ve esaslı faaliyet alanları ise serbest piyasa düzeninin sağlanması, rekabetçi ortamın yaratılmasıdır. Piyasaların Pareto etkinlikten uzaklaşmasına neden olan piyasa başarısızlıkları bu noktada göz

ardı edilmemelidir. Asimetrik bilgilenme, dışsallıklar, eksik rekabet koşulları rekabetçi, serbest piyasa düzeninin oluşmasının önünde engel teşkil etmektedir. Ülkemizde mevcut bağımsız idari otoriteleri daha çok bu kategoride değerlendirebiliriz.(SPK, BDDK, EPDK, KİK.)

Kamu hizmeti tanımının geleneksel anlamında uzaklaşması ile birlikte genel olarak ekonomik düzenlemelere ihtiyaç artmıştır. Devletin üretici sıfatı ile piyasada yer alması daha az kabul edilir hale gelmiş dolayısıyla özel sektör hâkimiyetinin arttığı piyasa düzeninde halkın bireysel çıkarlarının korunması önemli bir husus haline gelmiştir. Bu noktada ihtiyaç duyulan ekonomik düzenlemeler de artar hale gelmiş, eski düzenin devam etmesi “zafiyet riskini” (Tiryaki, 2002) ortaya çıkarmıştır. Kamunun piyasadan elini çekmesi üzerine rekabeti olumsuz etkileyici gelişmelerin yaşanmaması, daha öncesinde kamunun tekelinde bulunan çeşitli sektörlerde özel tekellerin oluşmasının önlenmesi, piyasa düzeninin etkin olarak işleyebilmesinin sağlanması için kurulan bu bağımsız idari otoritelere önemli roller düşmüştür. Ayrıca bu dönemde teknolojik gelişmelerde yaşanan artış da çeşitli alanlarda klasik idari yapılanmalar tarafından idare edilmesinde zafiyet riski ortaya çıkarmıştır.

“Her ne kadar bağımsız düzenleyiciler uzun süredir var olsalar da, bu yeni organizasyonel modelin diğer düzenleme alanları ile uyum sağlaması 1980’lerin ortaları itibariyle olmuştur. Bu dönemde yaşanan reform sürecinden pek çok kurum nasibini almış; onların da bağımsızlıkları genişletilmiştir. Ancak her ne kadar eski bir oluşum olsa da; 1980’lerden önce

kurulanlara kıyasla bu dönemde kurulan otoriteler sosyal düzenlemeden çok ekonomik düzenlemeye ilişkin olmaları bağlamında farklılık göstermektedirler” (Gilardi, 2005, s. 85). Ülkemizde oluşturulan bağımsız idari otoriteler de bu dönem sonrasında vücuda gelmiş ve daha çok ekonomik alanın düzenlenmesi çabası sonucu oluşturulmuşlardır. Çeşitli ekonomik amaçlarla kurulduğu söylenen bu kurumların oluşturulmasında liberalleşme sürecinde önde yer alan ve bu sürece yön veren IMF ve DB gibi kurumların özelleştirme kapsamındaki çabalarının etkileri de yadsınamaz bir gerçektir. Bu yapılanmaların ülkemizde yer edinmesinin iradeye dayalı olarak, ülkenin içsel dinamikleri ile uyumlu bir şekilde oluşturulduğunu söylemek çok da mümkün görünmemekte olup; kaynağını dış dinamiklerden alan yapılanmalar olarak karşımıza çıkmaktadırlar.

Türkiye için oluşturulan IMF destekli istikrar programlarında bağımsız idari otoritelerin oluşturulması ön koşullar arasında yer almaktadır. Bağımsız idari otoritelerin kurulmasının gerekliliğine ilişkin taahhütler de niyet mektuplarında bulunmaktaydı. . 1999 yılı ve sonrasındaki Niyet Mektuplarında, Dünya Bankası ile yapılan ikraz antlaşmalarına bakıldığında bu kurumların oluşturulmaları konusu anlaşılabilir. BDDK, EPDK, KİK bu niyet mektupları çerçevesinde verilmiş taahhütler olarak karşımıza çıkmaktadırlar. “Yapısal uyarlama kredilerinin ise bağımsız idari otoritelerin oluşmasını adeta zorladığını” (Sezen, 2003, s. 123) söylemek yanlış olmayacaktır. Ayrıca AB’nin bu süreçteki etkisi de yadsınamaz ölçüdedir. AB’de aday ülkelerden bu tür bir yapılanmaya sahip olmaları yönünde talepte bulunmaktadır. Uluslararası kuruluşların özellikle gelişmekte olan ülkelerde

bu şekilde bir etkide bulunmalarının nedeni bu ülkelerde politikacılara ve bürokratlara güven duyulmaması ve dolayısıyla bunların piyasanın işleyişine müdahale etmelerine engel olunmasını sağlamaktır. Kısacası tüm bunların temelinde ekonomik olan ile politik olanın ayrı olduğu, olması gerektiği, siyasi güçlerin piyasa üzerinde herhangi bir şekilde etkisi olmaması gerektiği düşüncesi yatmaktadır. Bayramoğlu'na göre ekonomik olan ile politik olanın ayrı olması gerektiğini öngörenler, politikayı bir hastalık olarak nitelendirmekte, politikanın ekonomiye etkisi olması durumunda bu hastalığı ekonomiye de bulaştırdığını düşünmektedirler ve bu durum da etkinsiz kaynak kullanımına ve ekonomik krizlere neden olmaktadır. Bağımsız idari otoritelerin oluşum sürecinde de bu düşüncenin etkin olduğu vurgulanmaktadır (Bayramoğlu, 2005, s. 295).

Dünya Bankası da ekonomik kalkınma açısından yaşanan başarısızlıkların nedeni olarak devleti işaret etmiştir. Raporlarda minimal devletin öngörülmesi yerine, devlete farklı bir rol verilmiş, piyasanın etkinliği ön planda tutularak, piyasanın etkinliğinin sağlanabilmesi için devletin piyasaya müdahalesine ilişkin yeni düzenlemeler öngörülmüştür. Neoliberal yaklaşımın öngördüğü çok aktörlü yönetim yaklaşımı, piyasa-devlet-sivil toplum örgütlerinin birlikteliğine dayalı bir anlayış öngörülmüştür. Belirtilen bu unsurlar daha somut aktörler olarak düşünüldüğünde bürokrasi, sivil toplum kuruluşları ve girişimcilere denk gelir (Güler A. B., 2003, s. 114). Piyasaların belirleyiciliği temel alınmış, etkin piyasa yapılarının oluşturulması için de bağımsız idari otoriteler önemli rol üstlenmişlerdir.

Bu yaklaşım küresel ölçekte etkilerinin yanında elbette ki ülkemizde de önemli değişiklikleri beraberinde getirmiştir. Devlete yüklenen roller hızlı bir biçimde, bu yeni oluşuma paralel olarak değişmiştir. Sosyal devlet ilkesi terk edilerek; devlet piyasadan çekilmiş ve devletin işletme rolünden çekildiği ekonominin yönetimini bağımsız idari otoritelere bırakmaya başlamıştır. Kısacası devlet önceden aktör olarak piyasada yer alırken; özelleştirmeler ile bu durumdan çıkmış ve artık bağımsız idari otoriteler eliyle piyasaları düzenler hale gelmiştir. Yaşanan bu süreç çok aktörlü yönetim anlayışını iyiden iyiye ülkemize sokmuştur.

Çok aktörlü yönetim anlayışı ilk olarak Dünya Bankası raporlarında gözler önüne serilmiştir. İlk olarak Dünya Bankası'nın Afrika için hazırladığı bir raporda, siyasi otoritenin ülke meselelerinin çözümünde üstlendiği yeni rol olarak yer almıştır. Çok aktörlü yönetim modeli dediğimiz sistemde devletin yanında, özel sektör, sivil toplum örgütleri de önemli aktörler olarak karşımıza çıkmaktadırlar. Bu sistemde devlet, kamusal politikaları, piyasanın işleyişi açısından düzenleyen ve denetleyen bir rol üstlenmekte; ancak üretici bir aktör olarak eskisine kıyasla daha az rol üstlenmekte, hatta bazen de üstlenmemektedir. Hükümet dışı aktörlerin de yönetim sürecinde etkin bir biçimde rol almalarını sağlayan bu süreç bağımsız idari otoriteler eliyle ülkemizde de yer edinmeye başlamış; bu otoritelerin organları oluşturulurken çok aktörlü yönetim sistemine uygun bir şekilde bürokratik kesim yanında sivil toplum örgütleri, sermaye kesiminden de üyeler seçilmiştir.

Bu açıdan baktığımızda bağımsız idari otoriteler neoliberal akım çerçevesinde piyasanın oluşumunu hazırlamak, düzenlemek ve

denetlemekle görevlendirilmişlerdir. Ancak daha önce de belirtildiği üzere ülkemizde bağımsız idari otoritelerin kurulmaları içsel dinamiklerden çıkarak, duyulan ihtiyaç doğrultusunda değil; çeşitli uluslararası kuruluşların etkileri ve baskıları ile olmuştur. Tabi bu etkinin bir tarafında bu kurum kuruluşların ekonomi ile politikayı ayırma düşünceleri olduğunu da göz ardı etmemek gerekir.

Emek, ülkemizde bu kurumların oluşturulmalarının belirli bir stratejik alt yapıya dayanmadığından ve kuruluş gerekçelerinin de açık bir biçimde ortaya konulamamış olduğundan bahsetmektedir. Emek'in belirttiklerinin yanında bağımsız idari otoritelerin yapılanmaları aşamasında oluşturulan mevzuat diğer ülke örnekleri dikkate alınarak ve çoğunlukla da o ülkelerdeki mevzuatların çevirilerinden faydalanılarak yapılmıştır. Bu durumun dolaylı bir sonucu olarak, “bağımsız idari otoriteler ülkemizde işlerlik açısından tartışılmadan, görüş ve öneriler dikkate alınmadan, oldubittiye getirilerek hızla kurulmuşlardır” (Salman, 2000). Sorgulama safhasından geçmemiş olması bugün halen devam eden kapsam sorununun da nedeni olarak gösterilebilir.

Ekonomik alanda düzenleme yapılması için, kısmen dışsal etkiler ve baskılar ile oluşturulmuş olan bu yapılanmaların kuruluş gerekçelerini aşağıdaki gibi özetlemek mümkündür.

- Minimal devlet yaklaşımına dayalı olarak devlete yüklenen düzenleme görev ve yetkisinin etkin bir biçimde kullanılmasını sağlamak,

- Minimal devlet anlayışına göre piyasaya müdahale gerekçesi olarak görülen piyasa başarısızlıklarından eksik rekabetin giderilmesini sağlamak,
- Rekabetçi bir piyasa düzeni sağlayarak, iktisadi aktörlere, piyasalara güven aşılamak,
- “Genel kamusal yapılanma içerisinde çözümlenemeyen teknik sorunların giderilmesini kolaylaştırmak” (Çolak, 2003, s. 84),
- “Dışsal şoklara açık ülke ekonomisinin, bu şekilde sürdürülebilir, siyasetten uzak bir yapıya dönüştürülmesinin sağlanması” (Çolak, 2003, s. 84),
- Piyasaların bürokratlardan, özel çıkar gruplarına, siyasilerden medyaya çeşitli grupların etkilerinden uzak kalmasını sağlamak,
- Piyasaların kısa vadeli popülist politikalardan etkilenmelerini ve bu nedenle kırılgan bir yapıya sahip olmalarına engel olmak,
- Özel önem arz eden belli başlı bazı sektörlerde bu yapılanmalar vasıtası ile uzmanlaşmayı sağlamak,



- Yaşanan özelleştirme süreci sonrasında piyasayı düzenleme ihtiyacını gidermek,
- Sahip oldukları denetim, gözetim ve yaptırım uygulama yetkisi sayesinde yargı yerlerinin iş yükünü azaltmak,
- Devletin demokratik yapısı gereği, piyasa işleyişini olumsuz etkileyen unsurları bertaraf edip; çok aktörlü yönetim görevlerini yerine getirmek.

Genel olarak yukarıda sayılmış olan amaçları gerçekleştirmek için kurulmuş olan bağımsız idari otoritelerin kurulmasında, standartlar net olarak ortaya konmamış, gerekçeler tam olarak belirlenmemiştir, bu kurumlar kurulma gerekliliği doğrultusunda kurulmuşlardır. Ayrıca yabancı ülke örneklerine dayanılarak kurulmuş olmaları da bağımsız idari otoritelerin yapılanmasında çok çeşitli problemleri beraberinde getirmiştir. Otoritelerin kurulma aşamalarındaki bu stratejik belirsizlik, işleyişleri esnasında da yapısal bozuklukların görülmesine neden olmuştur

Sonuç olarak ülkemizdeki bağımsız idari otoritelerin oluşması süreci dışsal etmenler ile yukarıda belirtilen nedenlerin yanında, öncelikli olarak dış kuruluşların taleplerine karşılık verebilmek için kurulmuşlar ve bu durum da bağımsız idari otorite yapılanmaları üzerinde süregelen uzun tartışmaların temeli olmuştur. Otoritelerin kurulma aşamalarındaki bu stratejik belirsizlik, işleyişleri esnasında da yapısal bozuklukların görülmesine neden olmuştur.

#### 4.4 Bağımsız İdari Otoritelerin Sınıflandırılması

Ülkemizdeki bağımsız idari otoriteleri yapmış oldukları regülasyonun özelliğine göre ve bağımsız idari otoritelerin faaliyet alanlarına göre sınıflandırmak mümkündür. Faaliyet alanına göre sınıflandırırken; ekonomik alanda faaliyet gösterenler ve temel hak ve hürriyetlere ilişkin faaliyet gösterenler olarak ayırım yapabiliriz. Esasen bu ayırım çok kesin çizgiler içermemekle birlikte geçerli sayılabilmektedir. Ayrıca ülkemizde oluşturulan kurumların da daha çok ekonomik düzenleme amacı ile kurulduğunu söylemek gerekir. Belirgin olarak örnek vermek gerekirse EPDK, BDDK, RK ekonomik alanda faaliyet gösteren bağımsız idari otoritelerden sayılabilirken; RTÜK ise temel hak ve özgürlüklere ilişkin otoritelerden sayılabilir. Bu ayrıma ilişkin Ulusoy; bütün bağımsız idari otoritelerin doğrudan ya da dolaylı olarak hem ekonomik alanda hem de temel hak ve özgürlükler konusunda faaliyet gösterdiklerini dile getirmektedir (Ulusoy, 2003-a, s. 13).

Yapılan regülasyonun özelliğine göre sınıflandırdığımızda ise, otoritelerin çalışma alanları göz önünde tutularak; yapılan regülasyonun tek bir sektör üzerinde mi yoksa genel olarak çok çeşitli sektörler üzerinde mi etkili olduğu noktası ön plana çıkmaktadır. Ülkemiz açısından bakıldığında bağımsız idari otoriteler yaptıkları regülasyonun niteliğine göre, genel nitelikli regülasyon yapan otoriteler ya da genel düzenleyiciler ve sektörel düzenleme otoriteleri olarak ikiye ayrılmaktadır (Ulusoy, 2003-a, s. 12). Bu sınıflandırmaya göre ülkemizdeki bağımsız idari otoriteler değerlendirildiğinde; Kamu İhale Kurumu ve Rekabet Kurumu genel

düzenleyiciler olarak karşımıza çıkmaktadırlar. Bu otoritelerin düzenleme alanları belirli bir sektör ile sınırlı olmayıp, genel düzenleme niteliği taşımaktadır. SPK, BDDK, RTÜK, EPDK ve diğer otoriteler belirli bir sektöre yönelik düzenleme faaliyetini gerçekleştirdiklerinden dolayı sektörel regülasyon otoritesi olarak sayılırlar. 2011 yılında yapılan son düzenleme ile yapılanmaya dahil edilen Kamu Gözetimi Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu da genel düzenleyici olarak karşımıza çıkmaktadır.

#### **4.5 Türkiye’deki Bağımsız İdari Otoritelerin Genel Özellikleri**

Ülkemizde kurulan bağımsız idari otoriteler kendi faaliyet alanları, çalışma düzenleri farklı olmasına rağmen; birbirleri aralarında benzer, idari yapımız içinde farklı özelliklere sahiptirler.

##### **4.5.1 Bağımsız İdari Otoritelerin Yapısal Özellikleri**

Ülkemizdeki bağımsız idari otoriteler, farklı alanlara ilişkin düzenleme faaliyetinde bulunuyor olsalar da, örgütlenme biçimleri farklılıklar içeriyor olsa da, bu yapılanmalar belli başlı ortak özelliklere de sahiptirler. Öncelikle belirtilmesi gereken husus ülkemizdeki bağımsız idari otoritelerin mutlak olarak yasama organı tarafından kanun<sup>8</sup> ile kurulmuş olmalarıdır. Yasama

---

<sup>8</sup> SPK; 28.07.1981 tarihli ve 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu; RTÜK, 13.04.1994 tarihli ve 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun; RK, 07.12.1994 tarihli ve 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun; BDDK, 23.06.1999 tarihli ve 4389 sayılı Bankalar Kanunu; TK, 27.01.2000 tarih ve (05.04.1983 tarih ve 2813 sayılı Telsiz Kanunu’nun 5. maddesi) 4502 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu; EPDK, 20.02.2001 tarih ve 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu’nun 28.04.2002 tarih ve 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu ile değişik ilgili maddesi; ŞK, 04.04.2001 tarih ve 4634 sayılı Şeker Kanunu; TAPDK, 03.01. 2002 tarih ve 4733 sayılı Tütün, Tütün Mamulleri,

organı tarafından çıkarılan kanunla kurulmaları Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından bir yetki devrinin söz konusu olup; olmadığı sorusunu akıllara getirebilir. Ancak bağımsız idari otoritelerin kanunla kurulmaları daha sonra değinilecek olan “kamu tüzel kişisi” olma niteliklerini kazanabilmeleri için olmazsa olmaz koşuldur. Bağımsız idari otoriteler kanunla kurulan, idari ve mali özerkliğe ve kamu tüzel kişiliğine haiz, bağımsız idari kurumlardır. T.C. Anayasasının 123 üncü maddesinde bir kamu tüzel kişiliğinin ancak kanun ya da kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulabileceği hükmü yer almaktadır. Dolayısıyla bağımsız idari otoritelerin kurulmalarının kanun ile yapılmasını bir yetki devri olarak değerlendirmek doğru bir yaklaşım olmayacaktır.

Bu kurumlar kuruluş kanunlarında da belirtilmek suretiyle, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişileri olarak oluşturulmaktadır. Kamu tüzel kişiliği kanunla ya da kanunun verdiği yetkiye dayanılarak oluşturulur ve aynı şekilde de kaldırılırlar. Yani kamu tüzel kişileri devlet iradesi ile kamu gücüne sahip olarak ve buna dayalı olarak da bazı kamusal ayrıcalık ve yükümlülükleri bünyesinde barındırarak oluşturulur. Kamu tüzel kişilerinin genel, ortak amacı “Kamu Yararı”dır. Kamu tüzel kişiliğine sahip kurumlar, özel kişilerin rızalarına gerek duymaksızın bu kişiler hakkında karar alabilir ve icracı kimlikleri ile de bu kararları uygulayabilirler. Kamu tüzel kişiliğine sahip

---

Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğünün Yeniden Yapılandırılması ile Tütün ve Tütün Mamullerinin Üretimine, İç ve Dış Satımına ve 4046 sayılı Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ve KİK, 04.01.2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 26/9/2011 tarihli ve 660 sayılı KHK ile Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu kurulmuştur.

idarelerin malları kamusal mal, gelirleri kamu geliri ve giderleri de kamu gideridir. Yine kamu tüzel kişileri düzenleme yapma yetkisine sahiptirler ki bağımsız idari otoritelerin en önemli görevleri de bu düzenleme yetkisine dayalı olarak oluşmaktadır.

Ülkemizdeki bağımsız idari otoriteler kamu tüzel kişiliğine sahip olmanın yanında idari ve mali özerkliğe sahip olarak vücuda getirilirler. Özerklik; “bir topluluğun, bir kuruluşun ayrı bir yasaya bağlı olarak kendi kendini yönetme hakkı, otonomi” (TDK, Özerklik) olarak tanımlanır. Yani açık bir ifade ile belirlenmiş görevleri kendi organları ve kaynakları ile yapabilmesidir. Dolayısıyla da yukarıda bahsedilen, kamu tüzel kişiliğine haiz olan kurum ve kuruluşların sahip oldukları hak ve yetkiler bağımsız idari otoritelere bu özerkliği sağlamaktadır.

Bağımsız idari otoriteler kendilerine özgülenmiş bir bütçeye, kendilerine has personele sahiptirler. Esasen bağımsız idari otoritelere kamu tüzel kişiliği verilmiş olması bu kurumlara özerlik sağlanmasına da vesile olmuştur. Bu kurumların özerkliklerini, mali özerkliklerini işaret eden en önemli araç olarak da bütçe karşımıza çıkmaktadır. Bağımsız idari otoritelere ilişkin tartışmaları hala sürdürülen, ancak bu kurumların kuruluş amaçları gereği olmazsa olmaz özelliği bağımsız olmalarıdır. Bağımsızlık; “bir kişi, toplumsal küme ya da toplumun ekonomik, siyasal, vb. bakımlardan başka kişi, küme ya da toplumların güdüm ve yönetimi altında bulunmaması durumunu” (TDK, Bağımsızlık) ifade eder. Bağımsızlık bu kurumları geleneksel kamu yönetimi organlarından ayıran en önemli etmendir. Ülkemizdeki bağımsız idari otoritelerin kuruluş kanunları incelendiğinde

mutlaka her birinde kurumun bağımsızlığına ilişkin madde ya da maddelere yer verildiği görülmektedir. Örneğin; 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda kurumun görevini yerine getirirken bağımsız olduğu, hiçbir organ, makam, merci veya kişinin kurumun kararlarını etkilemek adına emir ve talimatta bulunamayacağı hükmü, 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nda kuruma mevzuatla verilen düzenleme ve denetleme görev ve yetkilerini kendi sorumluluğu altında, bağımsız olarak yerine getireceği hükmü, 660 sayılı Kamu Gözetimi Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK'de kurumun görevlerini yaparken bağımsız olduğu ve hiçbir organ, makam, merci, kişinin Kurul kararlarını etkilemek amacıyla emir veya talimat vermeyeceği hükmü yer almaktadır. Bu durum aslında görev alanlarına ilişkin düzenleme, karar, eylem, işlemlerde yönlendirme ve etkilenmelerden uzak hareket edebilme, apolitik olabilme kabiliyetini ifade eder. Bağımsızlık ve özerklik kavramlarının zaman zaman aynı anlamda kullanıldığına rastlanmaktadır. Daha önce sözlük anlamlarına da yer verilen bu kavramların aynı anlamda olduklarının düşünülmesi önemli bir yanılgıdır. Özerklik kavramı kendi kendine hareket edebilme, karar alabilme serbestisini içerirken; bağımsızlık dışsal etkilere uzak olup, dışarıdan yönlendirme, denetim sınırlamanın olmamasını içerir. Dolayısıyla görüldüğü gibi bağımsızlık aslında özerklik kavramını da içerisinde barındıran, daha geniş bir kavramdır.

Bağımsızlık kavramının kullanılması ülkeler arasında farklılıklar göstermektedir. “Fransa, İtalya ve Bulgaristan’da bağımsızlık kavramı kullanılırken; bazı ülkeler bu kavram yerine yansızlık, tarafsızlık ifadesini

kullanılmaktadırlar” (Tan, Bağımsız İdari Otoriteler, 2000, s. 4). Bağımsız idari otoriteler açısından bağımsızlık kavramını değerlendirecek olursak; düzenledikleri alanlar ile ilgili olarak aldıkları kararlar ve yetki kullanımında başkalarının etki ve yönlendirmelerinden uzak olmalarını, dışsal bir gücün denetim, sınırlandırma, güdüleme ve kısıtlamalarına konu olmaması (Akıncı, 1999, s. 100-101) durumunu ifade eder. Daha açık bir ifade ile bağımsız idari otoritelerin başta siyasi otorite olmak üzere, diğer kurum, kuruluş, baskı ve çıkar gruplarının etkilerinden uzak olması, bunların yönlendirmelerine maruz kalmaması ve düzenledikleri alanlara ilişkin serbestîlerinin olması anlamını taşır. Bağımsızlık bazı çevrelerce sadece siyasi etkilerden bağımsızlık olarak algılanmaktadır ki bu yanlış bir bakış açısidir, siyasetten bağımsızlığın yanında piyasalardan, diğer kurumlardan ve diğer tüm aktörlerden bağımsızlık anlaşılmalıdır. Zaten bu kurumlara ayrıcalıklı bir statü tanınarak, bağımsızlık verilmesinin en önemli nedeni çeşitli çıkar grupların etkilerinden uzak tutulabilmesinin sağlanmasıdır. Bu otoritelerin yürütme organı karşısında güçlendirilerek, yargı bağımsızlığına benzer bir biçimde bağımsızlık sağlanmaya çalışılmıştır. Ancak şunu da açıklıkla ifade etmekte fayda var ki; bu kurumların kuruluş kanunları ile elde ettikleri bağımsızlık yargı bağımsızlığındaki gibi anayasal temelli bir bağımsızlık değildir. Yargı bağımsızlığı temelini Anayasadan alırken; bağımsız idari otoritelerin bağımsızlığı aslında yasaların öngördüğü çerçeve ile sınırlı bir bağımsızlıktır. Anayasal güvenceye sahip olmadıklarını da düşünecek olursak, yasal çerçevede gereken değişiklik yapılarak bu bağımsızlığa gölge düşürülebileceği de aşîkârdır.

Ayrıca bir noktayı daha belirtmekte fayda vardır. Demokrasinin bir gereği olarak parlamentonun kendilerine yetki devretmeleri ile görev ve yetkilere sahip olan, seçilmiş siyasi iktidar tarafından atanan üye ve başkan ile kararlar alıp, idare edilen bu kurumlar bu durumun bir sonucu olarak belli şekillerde hesap vermek zorundadırlar. Aksi halde görev ve yetki sahibi oldukları halde sorumluluk hissetmezler ki bu durum da yönetim ilkeleri ve demokrasiye tamamen aykırıdır. Yürütmeye ait düzenleme ve denetleme yetkilerini kullanan bu kurumların demokrasi ile yönetilen bir ülkede mutlak olarak bağımsız olmaları düşünülemez (Er, 2008, s. 32).

“Bağımsız idari otoritelerin, yürütmenin anayasal örgütlenmeye dayanan konumundan farklı bir yapı olarak, kendi sorumluluk alanları, personelleri, kendi yönetimleri, bütçeleri bulunmaktadır ve bu özellikler itibariyle de klasik yapılanmadan ayrılık göstermektedirler” (Akıncı, 1999, s. 101). Ancak yine de belirtmek gerekir ki, bağımsız idari otoriteler kamusal hayata hassas sektörlerde devlet otoritesini temsili ile kamusal güç kullanarak hareket ederler.

Bağımsız idari otorite dediğimiz kurumsal yapıların bağımsız nitelikte oluşturulmaları çok çeşitli açılardan önemli sonuçlar doğurmaktadır. Bu kurumlara sağlanan bağımsızlık sayesinde idari ve vesayet denetiminin dışında kalmaları önemli bir ayrıcalık getirmektedir. Ayrıca hukuksal açıdan değerlendirildiğinde de hem bağımsız hem de kamusal yetkiler ile donatılmış olmaları inceleme ve soruşturmalarında “geleneksel yapıların ulaşamadığı bir derinliğe ulaşmalarını sağlamaktadır” (Akıncı, 1999, s. 103). Bu kurumların



merkezi yönetimin hiyerarşisi içerisinde yer almaması da bu kurumların kararları üzerinde doğrudan bir etki gösterememesini sağlamaktadır.

Bağımsız idari otoritelerin idari bağımsızlıklarını organik ve işlevsel bağımsızlık olarak ayırıp bu şekilde incelemek mümkündür. Organik bağımsızlık dediğimiz bu kurumların karar organlarında çalışan kurul üyelerinin bazı güvencelere sahip olmalarıdır. Organik bağımsızlık için dışsal bağımsızlık diyenler de mevcuttur. Organik bağımsızlık kurul üyelerinin atanması, görev sürelerinin belirlenmesi, görevden alınması süreçlerinde ön plana çıkmakta (Akıncı, 1999, s. 103) olup; belli bir süre içinde seçilmeleri ve bu süre sonuna kadar görevlerinden alınmalarının söz konusu olmaması yargıç güvencesine benzer bir durum arz etmektedir. İşlevsel bağımsızlık ise kurumların faaliyet alanlarına giren konularda vermiş oldukları kararlara ilişkin yürütme organının ya da yürütmeye dâhil birimlerin doğrudan bu kararları reddetme ya da geçersiz kılma gibi bir yetkiye sahip olmamasını (Ulusoy, 1999, s. 5) kurumların eylem ve işlem yeteneğinde, değerlendirmelerinde ve sonuca ulaşmalarında serbest olmalarını (Akıncı, 1999, s. 105) ifade eder.

Bağımsız idari otoritelere kuruluş kanunları ile tanınmış olan bu bağımsızlık bu kurumların tamamen denetim dışı oldukları anlamını taşımaz. Otoriteler, “İdarenin bütünlüğü ilkesi gereği, yargısal ve yasal denetime tabi olmalarının yanında, az sayıda da olsa bazı idari denetimlere de maruz tutulabilirler” (Ulusoy, 1999, s. 6). Yani bu kurumların bağımsızlıklarını denetimden yoksunluk olarak algılamamak gerekir. Bağımsız idari otoriteler her ne kadar bağımsız yapıda olsalar da; bu kurumlar da belli sınırlar dahilinde, kuruluş kanunları ve diğer yasal çerçeve ekseninde hareket

etmektedirler. Bu kurumların bağımsızlıklarının ön plana çıktığı nokta siyasi otoriteden ve diğer piyasa aktörlerinden bağımsız hareket edebilmeleri noktasında önem kazanmaktadır. Ancak şöyle de bir gerçek var ki; bu kurumların oluşturulmaları yasama organı tarafından çıkarılan bir yasa ile gerçekleştiği gibi, bu yasada değişiklik yapılması ile bu kuruma istenen şeklin verilebilmesi de söz konusu olabilir. Yani yasama organı yasal bir düzenleme ile bu kurumların görev ve yetkilerini değiştirebilir ve bu şekilde de kurumsal yapıya istediği gibi yön verebilir. Dolayısıyla, “bağımsız idari otoritelerin bağımsızlığını garanti eden sihirli bir formülün varlığından söz etmek mümkün değildir” (Tan, 2002, s. 24).

Ayrıca bütçe kanunu da bu kurumların üzerinde etkin bir denetim mekanizması olarak kullanılabilmektedir. Bağımsız idari otoritelerin bütçeleri yasama organının onayına tabi olduğundan gerektiğinde bu kurumların bütçeleri yasama organı tarafından onaylanmayabilir. Bu konu da bağımsız idari otoritelerin bağımsızlıkları konusunda tartışmalara neden olabilmektedir. “Bu kurumları yoktan var eden yasama organının kendisidir” (Akıncı, 1999, s. 102), dolayısıyla çeşitli düzenlemeler vasıtası ile bu kurumların yapısı üzerinde değişiklikler meydana getirebilir. Bu durum da yasal çerçevede bağımsız olarak nitelendirilen bu kurumların bağımsızlıklarını sorgulanır hale getirir.

Ülkemizdeki bu kurumların bağımsızlıkları nispi bir bağımsızlık olarak değerlendirilmelidir. Bu kurumları incelerken dikkat edilmesi gereken bir diğer nokta da “kurumların yıllık program, hükümet programları ve politikaları ile genel çerçevesi çizilen genel ilkeleri ve ekonomik politikaları göz ardı

etmeden hareket etme yükümlülüğünde olmaları” (Karacan, 2001, s. 32) “alacakları kararlarda bunları dikkate almak durumunda olmalarıdır” (Sobacı & Parlak, 2005, s. 254). Yani bağımsız idari otoriteler, kuruluş kanunları, genel mevzuatın yanında genel ekonomi politikaları ile de bağlı durumdadırlar. Kurumların bağımsızlıkları tüm bu belirtilen sınırlar çerçevesinde oluşmuştur. Bu durum önemli bir çelişki yaratmaktadır. Anlaşılabacağı üzere bağımsız idari otoritelerin sahip oldukları bağımsızlık “mutlak” bir bağımsızlığı değil, göreceli bir bağımsızlığı işaret etmektedir.

Siyasilerin vatandaşlar tarafından seçilmişler oldukları düşüncesi ile, oluşturulan bağımsız idari otoritelerin bağımsızlık dereceleri arasında dengenin kurulmasının önemli olduğu düşünülmektedir. Bu bakış açısı ile bağımsız idari otoritelere mutlak bağımsızlık tanınması uygun düşmemektedir. Bu kurumların varlık nedeni olarak siyasilerin her iş ve işlemi bizzat yapamayacakları varsayımı ile siyasilerin bazı düzenleme işlerini bu kurumlar aracılığı ile yaptıklarını savunan görüşler de mevcuttur. Bu bakış açısı ile kurumların idari bağımsızlıkları, kurul üyelerinin seçimi gibi unsurlar düşünüldüğünde kısmi nitelik kazanmaktadır. Sonuç olarak görüleceği gibi “bu kurumlar siyaset ve siyasetçinin kısmen de olsa etki alanında siyasete tabi kurumlardır ve politikacıların etki alanının tamamen dışında olmaları düşünülemez” (Karacan, 2001, s. 14).

Bağımsız idari otoritelerin işlevsel bağımsızlığı düşünüldüğünde bu sadece siyasetten bağımsızlığı değil; aynı zamanda diğer çıkar gruplarından, bürokratik kurumlardan, medyadan bağımsızlığı da kapsadığı daha önce de vurgulanmıştı. Karacan; bağımsız idari otoritelerin zaman içerisinde ilgili

oldukları sektör tarafından etki altına alınabileceği ya da sektördeki bir firma tarafından kuşatılabileceği, etkilenebileceği durumundan bahseder ve bu durumun önlenmesi için de politikacının bağımsız idari otoritenin arkasında durmasının sektörel çıkarlar ve kamusal çıkarlar açısından önemli olduğunu vurgular (Karacan, 2001).

Ayrıca bağımsız idari otorite yapılanmasından önce bir bakanlığa bağlı olarak yapılan işin sonradan bağımsız idari otorite tarafından görülmesi durumunda da bağımsızlığa ve işlevselliğe gölge düşürücü önemli sorunlar yaşanmaktadır. İlgili kurumlar kendilerinden ayrılınması konusunu kabullenememekte ve idari yapılanmadaki bağları da devam ettiği için bu kabullenememenin sonucu olarak çeşitli şekillerde etkilerde bulunma yönünde çabalara girişmektedirler. Ülkemizdeki bağımsız idari otoritelerde de bunun örneklerine rastlanmaktadır. Hazine Müsteşarlığı ve Maliye Bakanlığı'nın SPK üzerinde yine Maliye Bakanlığı'nın KİK üzerinde böyle bir etkisinin olduğu düşünülmektedir.<sup>9</sup>

Bağımsız idari otoriteler; bağımsız yapıya sahiptirler, ancak bağımsızlıkları anayasal güvenceye sahip değildir ve aynı zamanda yargısal denetim dışında da tutulmamışlardır. Bu kurumların faaliyetlerine ilişkin aldıkları kararlar yargısal denetimin konusu olabilmektedir. Yani bağımsız idari otoritelerin yasama, yürütme ve yargı organları karşısındaki bağımsızlıkları mutlak bir bağımsızlık olmadığı hususuna gelinmektedir.

---

<sup>9</sup> Özellikle 24.10.2011 tarih ve 661 sayılı KHK ile yapılan düzenleme sonrasında kurul üyelerinin belirlenmesinde diğer kurumların çıkarılıp, bu konuda sadece Maliye Bakanlığının yetkili kılınması bu etkinin daha da artması yönünde bir işaret sayılabilir.

Bağımsızlık tanınması, bu idareler için bir amaç değil, sadece kamu görevlerini daha iyi yerine getirebilmelerinin sağlanması için bir araç olarak düşünülmektedir. Bu kurumlara bağımsızlık verilmesinin en önemli nedeni bağımsız idari otoritelerin kendilerine verilen yetkileri en rahat şekilde kullanarak, yetki alanlarındaki konularda görevlerini en iyi şekilde yerine getirmelerinin sağlanmasıdır. Kamusal nitelikteki bu kurumlar kamu yararına hareket etmekte olup; iş ve işlemlerinde de bunu gözeterek hareket etmelidirler. Bu durumun sağlanması için gereken bağımsızlığın kurumlara mutlaka verilmesi halinde bağımsız idari otoritelerden beklenen kamusal fayda sağlanacak, piyasaların etkin düzenlenmesi sağlanabilecektir.

Yargısal denetimin yanı sıra bu kurumlar iç ve dış denetime de tabidirler. Ülkemizdeki bağımsız idari otoritelerde iç denetime ilişkin ilkeler ve iç denetim faaliyetinin uygulanması, uygulayan birim açısından farklılıklar görülmektedir. Bazı otoritelerde Denetim Birimi Başkanlığı tarafından yapılırken, Teftiş Kurulu Başkanlığı tarafından da yapıldıkları görülmektedir. Dış denetim açısından bakıldığında ise bu kurumlar belirlenmiş bir hiyerarşik denetim veya vesayet denetimine tabi değildirler. Dış denetim faaliyetlerini ise yargısal denetim, faaliyet denetimi ve mali denetim olarak üç ayrı kategoride incelemek mümkündür.

Yargısal denetim; bu kurumların, idari eylem ve işlemlerin bağımsız mahkemeler tarafından denetlenmesini içerir. Anayasamızın 125 inci maddesine göre bu idarelerin işlem ve eylemlerine karşı yargı yolu açıktır. Bu idarelerin yargısal denetimi konusunda diğer ülkelerde farklı uygulamalar yapılmaktadır. Ancak ülkemizde bağımsız idari otoritelerin işlem ve

eylemlerine karşı idari yargı yolunu kullanmak mümkündür. Danıştay Kanunu'nda yapılan değişiklik ile Danıştay 13 üncü Dairesi bağımsız idari otoritelerin davalarına bakmakla görevlendirilmiştir. İlk ve son yargı mercii Danıştay olarak belirlenmiştir. Yapılan yargısal denetim, diğer idari birimlere yapılandan farklı olmamaktadır. Bu durumun, bağımsız idari otoritelerin bağımsız yapısına ne kadar uygun olup olmadığı tartışılan bir konudur. Ayrıca zaman zaman hukuka uygunluk denetiminin yanında, yerindelik denetimine de yer verilmesi hususu bu tartışmaları alevlendiren bir durumdur. Oysaki kurum kanunlarında, kurum tarafından alınan kararların yerindelik denetimine tabi tutulamayacağı yönünde hükümler açıkça yer almaktadır.

Yargısal denetimin yanında mali denetim de önemli yer tutmaktadır. Mali denetim kullanılan kamu kaynaklarının mevzuata uygun harcanıp harcanmadığına ilişkin denetimi kapsar. 24.12.2003 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun belli hükümleri, kanuna ekli 3 sayılı cetvel<sup>10</sup>de yer alan Düzenleyici ve Denetleyici kurumları da kapsar. Bu

---

<sup>10</sup> (III) SAYILI CETVEL

- 1) Radyo ve Televizyon Üst Kurulu
- 2) Telekomünikasyon Kurumu
- 3) Sermaye Piyasası Kurulu
- 4) Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
- 5) Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
- 6) Kamu İhale Kurumu
- 7) Rekabet Kurumu
- 8) Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu
- 9) Kamu Gözetimi Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu

hükümler arasında dış denetime ilişkin hükümler bulunan 68 inci madde<sup>11</sup>de yer almaktadır. İlgili maddede Sayıştay tarafından yapılması öngörülen harcama sonrası denetime ilişkin açıklamalar yer almaktadır. Bu maddeye dayanılarak; ülkemizdeki bağımsız idari otoriteler, Sayıştay tarafından denetime tabi tutulmaktadırlar.

Bağımsız idari otoritelere ilişkin üçüncü denetim mekanizması ise faaliyet denetimidir. Hesap verme sorumluluğuna dayalı olarak bu idarelerin iş ve eylemlerinden sorumlu olmaları beklenen bir durumdur. Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasının sağlanmasından sorumludurlar. Diğer kamu idarelerinde olduğu gibi, şeffaflık ilkesinin bir gereği olarak, faaliyetlerini gereği gibi yerine getirmek ve belirlenen periyotlarda kamuoyunu bu konuda bilgilendirmekle yükümlüdürler. Bu bilgilendirme kamuoyunun kurumlara olan güveninin artması için de gerekli bir unsurdur. Yine 5018 sayılı kanunun 8 ve 9 uncu maddelerinde; bu

---

<sup>11</sup> 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

#### Dış denetim

MADDE 68.- Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanmasıdır.

Dış denetim, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları dikkate alınarak; a) Kamu idaresi hesapları ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak, mali tabloların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin mali denetimi ile kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin mali işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti, b) Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi suretiyle gerçekleştirilir. Dış denetim sırasında, kamu idarelerinin iç denetçileri tarafından düzenlenen raporlar, talep edilmesi halinde Sayıştay denetçilerinin bilgisine sunulur.

idarelerin hesap verme sorumluluğu kapsamına alındığı ve stratejik planlama yapma zorunluluğuna dâhil edildiği görülmektedir.<sup>12</sup>

Bağımsız idari otoritelerin özelliklerini incelerken işlevsel özelliklerini göz ardı etmemek gerekir. Bu kurumlar, kamu yararı ve kamu düzeninin gereklerine dayalı olarak düzenleme yapma yetkisine sahipken, aynı zamanda bu düzenlemelere ilişkin denetim faaliyetinde bulunabilir ve

---

<sup>12</sup> Hesap verme sorumluluğu

MADDE 8.- Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.

Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme

MADDE 9.- Kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar.

Kamu idareleri, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar.

Stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacak kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespitine, stratejik planların kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesine Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı yetkilidir.

Kamu idareleri bütçelerini, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlarlar. Kamu idarelerinin bütçelerinin stratejik planlarda belirlenen performans göstergelerine uygunluğu ve idarelerin bu çerçevede yürütecekleri faaliyetler ile performans esaslı bütçelemeye ilişkin diğer hususları belirlemeye Maliye Bakanlığı yetkilidir.

Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve ilgili kamu idaresi tarafından birlikte tespit edilecek olan performans göstergeleri, kuruluşların bütçelerinde yer alır. Performans denetimleri bu göstergeler çerçevesinde gerçekleştirilir.



gerektiği noktalarda bunlara ilişkin yaptırımlar uygulayabilir ki, bu durum oldukça önemlidir.

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

Anayasamızın 124 üncü maddesine<sup>13</sup> göre; kamu tüzel kişileri kendi görev alanları ile ilgili kanun ve tüzüklerin uygulanmasını göstermek amacıyla yönetmelik çıkarma yetkisine sahiptirler. Bu anayasa hükmüne dayanarak birer kamu tüzel kişisi olan bağımsız idari otoriteler görev alanlarına ilişkin

---

<sup>13</sup> TC ANAYASASI

MADDE 124. – Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzelkişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler. Hangi yönetmeliklerin Resmî Gazetede yayımlanacağı kanunda belirtilir.

yönetmelik çıkarma yetkisine sahiptirler. “Bağımsız idari otoriteler, düzenleme yetkilerini, kuruluş yasalarına aykırı olmamak ve onların uygulanmasını göstermek üzere, özerklik ilkesi çerçevesinde ve üst normlara bağlı kalmak kaydıyla yönetmelik, tebliğ, karar, genelge, bildiri ve başkaca isimler taşıyan düzenleyici işlemler vasıtasıyla yerine getirirler” (Akıncı, 1999, s. 134).

Bağımsız idari otoriteler kendi görev alanlarına ilişkin olarak konulmuş yasalar ve kendi düzenledikleri ikincil mevzuat çerçevesinde, bunların uygun olarak uygulanıp uygulanmadığını izlemek ve kontrol etmek yükümlülüğüne sahiptirler. Bu yükümlülüğü yerine getirirken ihtiyaç duydukları bilgi, belgeleri istemek, ilgililerin bilgisine başvurmak ve gerekirse inceleme yapmak ile görevli ve yetkili kılınmışlardır. Bu yetkilerini kuruluş kanunlarından alırlar. Örneğin; 4628 sayılı Kanunun 5 inci maddesine göre; EPDK, onaylı talep tahminlerine dayanılarak Türkiye Elektrik Üretim-İletim Anonim Şirketi (TEAŞ) tarafından hazırlanan üretim kapasite projeksiyonu ve iletim yatırım planı ile bu planlara uyumlu olarak mülkiyeti kamuda olan dağıtım tesisleri işleten dağıtım şirketleri tarafından hazırlanan dağıtım yatırım planlarını onaylamak, gerektiğinde revize edilmesini sağlamak ve onay verdiği yatırım planlarının uygulamalarını denetlemek, piyasada faaliyet gösteren tüzel kişilerin denetlenmiş mali tablolarını incelemek veya incelettirmek ve bu kanunun kendisine verdiği görevleri yerine getirirken konusuna ilişkin olarak gerekli gördüğü her türlü bilgi ve belgeyi tüm kamu ve özel kuruluşlarından ve kişilerden istemek ve/veya yerinde inceleme yapmak yetkilerine sahiptir.

Benzer bir şekilde, 4054 sayılı kanunun 14 ve 15 inci maddeleri de RK'ya ilişkin bu tür yetkiler tanımlamıştır. 14 üncü madde de “Kurul, bu Kanunun

kendisine verdiği görevleri yerine getirirken, gerekli gördüğü her türlü bilgiyi tüm kamu kurum ve kuruluşlarından, teşebbüslerden ve teşebbüs birliklerinden isteyebilir. Bu makamlar, teşebbüsler ve teşebbüs birliklerinin yetkilileri istenen bilgileri Kurulun belirleyeceği süre içinde vermek zorundadır” ifadesi ile bu yetki tanınmıştır. Yasanın 15 inci maddesinde de aynı amacı güden; “Kurul, bu kanunla kendisine verilen görevleri yerine getirirken gerekli gördüğü hallerde teşebbüs ve teşebbüs birliklerinde incelemede bulunabilir. Bu amaçla; teşebbüslerin veya teşebbüs birliklerinin; defterlerini, her türlü evrak ve belgelerini inceleyebilir ve gerekirse suretlerini alabilir; belli konularda yazılı veya sözlü açıklama isteyebilir; teşebbüslerin her türlü mal varlığına ilişkin mahallinde inceleme yapabilir” ifadesi yer almaktadır.

Bağımsız idari otoritelerin etkinlikleri açısından önemli bir avantaj olan özellikleri de, yaptırım uygulayabilme güçlerinin bulunmasıdır. “İkna etme, uzlaştırma, önleme gibi önlemlerin bir noktada gerekli olmasının yanında yaptırımdan yoksun kamu gücünün yeterli olmadığı anlaşılmıştır” (Akıncı, 1999). Otoriteler, düzenleme yapma yetkisini kullandıktan sonra, bu düzenlemenin uygulanmasına ilişkin gereken kontrolleri yapabilmekte ve bu düzenlemelere aykırı hareket edilmesi durumunda da bu duruma müdahale edebilmektedirler. Bu da, daha güçlü konuma sahip olmalarını sağlamaktadır. Bağımsız idari otoriteler, ilgili oldukları alana ilişkin idari veya maddi yaptırımlar uygulama yetkisine sahiptirler. Bu yaptırımlar, kurumlar arasında ilgili oldukları alan itibarıyla farklılık göstermeleri nedeniyle, farklı şekillerde olabilmektedir. Parasal cezalar yanında kurumdan kuruma değişiklik

göstererek, ruhsat iptali, yasaklama, faaliyet durdurma gibi şekillerde de olabilir. Örneğin; RTÜK, 3984 sayılı Kanunun 3 üncü maddesi uyarınca kanuna uygun faaliyet göstermeyen radyo ve televizyonların yayınlarını durdurabilmekte iken, KİK, kanuna aykırı yapılan ihaleleri askıya alabilmekte, iptal edebilmekte veya bunlara ilişkin düzeltici işlemi belirleyebilmektedir.

Bu kurumların yargısal nitelikleri olmadığı halde yaptırım uygulama yetkilerinin olması zaman zaman kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırılık yönünde tartışmalara neden olmaktadır. Ancak bu kurumların yaptırım uygulamalarının istisnai olduğu düşünülerek bu tartışmalar sonlandırılabilir. “Yaptırım uygulamadan önce, hukuki düzenlemeye aykırı davranış konusunda ilgilinin uyarılması ve düzeltici işlemin tavsiye edilmesi, ilgilinin yazılı/sözlü savunmasına başvurulması, karar alma sürecinin ayrıntılı olarak düzenlenmesi, karar sürecinin saydam olması ve ilgili kamuoyunun katılımına açık olması, kararların gerekçeli olarak verilmesi ve nihayet kararların iptali için yargıya başvurma imkânının bulunması, bu kurumların yaptırım uygulama işlevlerinin meşruiyeti açısından yeterli olmasa da gerekli hususlar arasında sayılmaktadır” (Emek, 2002, s. 181).

Kuvvetler ayrımı ilkesine ilişkin tereddütleri barındıran bir başka nokta da bu kurumların uyuşmazlık çözme yetkilerinin olmasıdır. Bağımsız idari otoriteler uyuşmazlıkların çözümüne ilişkin yetkilerini de kuruluş kanunlarından alırlar. Kuruluş kanunları çerçevesinde bu kurumlar uygulamaya koydukları düzenleyici işlemlere ilişkin gereken kontrol ve denetimleri yapmaları ve bunun sonucunda tespit ettikleri aykırılıklara ilişkin

yaptırım uygulamaları mevzuatın ilk elden denetimini sağlamakla birlikte, kurumların uyguladıkları yaptırım sayesinde idari yargı yerlerinde çözümlenebilecek hususlar yargı yerlerini meşgul etmeden kısa sürede çözümlenebilmektedir. Yaptırım uygulama yetkilerinin bulunması hem mevzuata tabi kişiler açısından caydırıcılık yaratmakta hem de zaten yoğunluk yaşayan yargının yükünü hafifletmektedir.

#### **4.5.2 Bağımsız İdari Otoritelerin İdari Yapılanmadaki Yeri**

Bağımsız idari otoritelerin geleneksel kamu kurumlarından farklılaşan bir yapıya sahip olduğunu vurgulamıştık. İlgili oldukları alana ilişkin geniş yetkilerle donatılmış kurumlardır. Bağımsız idari otoriteler ilgili oldukları sektöre ilişkin hem yasama, hem yürütme, hem de yargı işlevlerini yerine getirir niteliktedir. Amerika’da alanlarına ilişkin yasama, yürütme ve yargı erkine ilişkin yetkileri bünyelerinde barındırdıklarından dolayı dördüncü erk gibi görülürler. Ülkemizdeki otoritelerin de bu üç erke ilişkin görev ve yetkilerinin olması bu kurumların da dördüncü erk olup olmadığı tartışmalarını gündeme getirmiş olsa da bu tartışmalar yersizdir. Zira kuvvetler ayrılığı ilkesi ile bağdaşmayacak şekilde dördüncü bir erkin oluşturulması söz konusu olamaz. Bunun yanında bağımsız idari otoriteler yasama organı tarafından çıkarılan yasalara bağlı olarak faaliyet göstermekte ve yargı organlarının da denetimine tabidir. Dolayısıyla bu kurumları dördüncü erk olarak değerlendiremeyiz.

Üç erkin dışında değerdendirilemeyen bu kurumların bu üç erk içerisinde hangisine dahil olduğunun açıklığa kavuşturulması önemlidir. Otoritelerin yasama, yürütme ve yargı erklerinin her üçüne ilişkin çeşitli görev ve yetkileri bünyelerinde bulundurmaları, literatürde bu kurumların bu “üç erkin kesişim kümesinde” (Akıncı, 1999, s. 376) yer aldığı görüşünün oluşmasına neden olmuştur. Ancak erkler ayrılığı ölçütü dikkate alınarak değerdendirildiğinde, bu kurumların daha çok yürütmenin işlevlerine sahip durumda oldukları görölmektedir. “Merkezi idare açısından baktığımızda ise merkezi idarenin yörüngesinden en uzak uyduları şeklinde tanımlanarak ayrı bir kategorileştirme yapılması söz konusudur” (Akıncı, 1999, s. 93).

Organik açıdan yasama, yürütme ve yargı erklerinin hangi organlardan oluştuğu Anayasamızda açıkça belirtilmiştir. 1982 Anayasası’na göre devlet yetkisi kaynağını Anayasadan alır ve yine anayasaya göre bu yetkiler yasama, yürütme ve yargı olarak sayılmış ve sınırlanmıştır.<sup>14</sup>

Anayasanın yürütme erkine ilişkin olan Üçüncü Kısım, İkinci Bölüm İdare Başlığı altındaki 123 üncü maddesinde “İdare, kuruluş ve görevleriyle

---

<sup>14</sup> TC ANAYASASI m.6-7-8-9

MADDE 6.– Egemenlik, kayıtsız şartsız Milletindir. Türk Milleti, egemenliğini, Anayasanın koyduğu esaslara göre, yetkili organları eliyle kullanır. Egemenliğin kullanılması, hiçbir surette hiçbir kişiye, zümreye veya sınıfa bırakılamaz. Hiçbir kimse veya organ kaynağını **Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz.**

MADDE 7.– Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindir. Bu yetki devredilemez.

MADDE 8.– Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir.

MADDE 9.– Yargı yetkisi, Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılır.

bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Kamu tüzelkişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur.” ifadesi yer almaktadır. Bu maddeden de anlaşıldığı gibi kamu tüzel kişiliğine sahip olan kurum/kuruluşlar yürütme erki içinde tanımlanmışlardır. Kamu tüzel kişiliğine sahip bağımsız idari otoriteler de, bu özellikleri itibariyle yürütme erkine dâhildirler

5018 sayılı kanuna göre genel yönetim çatısında toplanmış olan kamu idareleri; merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idareler olarak üç kısma ayrılmıştır. Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri de kendi içerisinde üç sınıfa ayrılmıştır. Bunlar genel bütçeli idareler, özel bütçeli idareler ve düzenleyici denetleyici kurumlardır. Görüldüğü gibi 5018 sayılı Kanun bağımsız idari otoriteleri merkezi yönetim kapsamındaki idareler arasında kategorilere ayırmıştır.

Yine 123 üncü maddeye dayalı olarak değerlendirme yapacak olursak; Türk kamu yönetiminin teşkilatlanmasında merkezden yönetim ve yerinden yönetim şeklinde iki tür örgütlenmeye yer verilmiştir. Merkezden yönetim, devlet tüzel kişiliği altındaki kurumlarda söz konusudur. Bağımsız idari otoriteler, ayrı tüzel kişiliğe sahip olmaları nedeniyle, bu örgütlenme içinde yer edinememektedirler. Yerinden yönetim uygulaması ise; yer ve hizmet yönünden olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Tüzel kişiliklerinden dolayı bağımsız idari otoritelerin yerinden yönetim kuruluşlarına dâhil olması gerekmektedir. Yerinden yönetim kuruluşları da mahalli idareler ve diğer kamu kurumları olarak ikiye ayrılmaktadırlar. Mahalli idarelerin görev

alanlarının belli bölge ile sınırlı olması durumunu göz önüne alacak olursak, kurumları bu kategoride değerlendirmek de akılcı olmayacaktır. Ancak bu noktada değişik görüşler ortaya atılmıştır. Bağımsız idari otoritelerin yerinden yönetim kuruluşları arasında sayılıp, mahalli idareler, hizmet yerinden yönetim kuruluşları yanında üçüncü bir tür olarak kabul edilmesini savunanlar mevcuttur. Tan, bu kurumların kamu tüzel kişiliğine haiz kamu kurumları olarak nitelendirmekte; ancak bunların özellikleri, işlevleri, yasal düzenlemeleri dikkate alındığında belirli bir kamu hizmetini görmek üzere kurulan diğer klasik kamu kurumlarından farklılaştıklarını ifade etmektedir (Tan, 2000, s. 11). Sezen ise otoritelerin hizmet ölçütlerinin belirli bir coğrafi alanla sınırlı olmamaları ve yöneticilerinin de halk tarafından seçilmemiş olması nedeni ile yer yönünden hizmet yönetim kuruluşu sayılamayacağı; ancak birer hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşu olduklarını savunmaktadır (Sezen, 2003, s. 141).

Bu konuda tartışmalar kuruluşları üzerinden uzunca süreler geçmiş olmasına rağmen halen güncelliğini korumaktadır. Ancak bu konuya dair dikkat çeken bir husus da yargı kararlarında bağımsız idari otoritelerden bahsedilirken kamu kurumu ifadesinin kullanılıyor olmasıdır. “Danıştay bir kararında bu kurumların da kamu tüzel kişiliklerine de vurgu yaparak; “SPK, SSK, Bağ-Kur, TÜBİTAK kamu kurumudur.” ifadesine yer vererek, SPK’yı diğer kamu kurumları ile eşdeğer tutmuştur” (Salman, 2000, s. 14-15).



## 4.6 Bağımsız İdari Otoritelerin Örgütlenmeleri

Bağımsız idari otoriteler Kurul, Başkanlık ve Hizmet Birimlerinden oluşmaktadırlar. Kurul, bağımsız idari otoritelerin karar organı iken; Başkanlık yürütme organıdır.

### 4.6.1 Karar Organı (Kurul)

Ülkemizdeki bağımsız idari otoritelere bakıldığında, kuruluş kanunlarında bir kısmının “kurul” bir kısmının ise “kurum” olarak adlandırılmış olduğu görülmektedir. RTÜK ve SPK dışında diğer bağımsız idari otoriteler “kurum” olarak örgütlenmişlerdir. Bağımsız idari otoritelerin oluşturulma dönemlerine de bakıldığında ilk ikisinde “kurul” düzenlemesine gidilmişken; daha sonra oluşturulanların “kurum” şeklinde örgütlenmesi söz konusudur. Bağımsız idari otoritelerin karar organı olan kurul ve diğer yardımcı hizmet birimlerini oluşturan “kurum” şeklinde örgütlenmeleri esastır. Bir dönem sıklıkla tartışılmış, ancak sonrasında yastık altında kalmış olan Bağımsız İdari Otoritelerin Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Tasarısı Taslağı’na bakıldığında bu durumu destekler şekilde 3 üncü maddesinde yer alan tanımlar kısmında kurul, bağımsız idari otoritelerin asli karar organı olarak tanımlanırken; kurum kuruluş kanunu ile verilen görevleri yapmak ve kurul kararlarını uygulamakla sorumlu teşkilat olarak tanımlanmıştır.

İlk oluşturulan bağımsız idari otoriteler olan RTÜK ve SPK’yı bu genelleme dışarısında tutarsak; kurum kavramı karar organı yanında diğer hizmet birimlerini de içerisinde barındıran, bağımsız idari otoritelerin tüzel

kişiliğini temsil eden yapıdır. RTÜK ve SPK mevzuatında “kurum” kavramı yer almamaktadır. Dolayısıyla bu otoriteler için kurum kavramını bir üst kavram olarak adlandırmak doğru olmayacaktır. Bu iki bağımsız idari otorite için kurul kavramı hem karar organı olan kurulu, hem de diğer birimleri içerisine alan bir nitelik kazanmaktadır. Fransa ve İngiltere’deki örneklere baktığımız zaman bu kurumların karar organlarının “kurul” yapılanmasına sahip olması şart koşulmamış, kararların birden fazla kişinin müzakeresi ile alınması zorunlu kılınmamıştır. Ancak Türkiye uygulamasında bunun tersi öngörülmüş; ilgili kurum ister “kurum” olarak, ister “kurul” olarak adlandırılmış olsun kararlar kuruluş kanunu ile belirlenmiş sayıda üyeden oluşan kurul tarafından alınmaktadır.

Kurullar incelendiğinde bağımsız idari otoriteler içerisinde iki farklı işlevlerinin söz konusu olduğu görülür. Bunlardan biri düzenlemek üzere kuruldukları piyasaya ilişkindir, diğeri ise; kurumsal örgütlenmeye yöneliktir. Bağımsız idari otoritelerde kurullar düzenlemekle görevlendirildikleri sektörün işleyişine ilişkin kararlar almak, uygulamak, sektöre ilişkin ikincil mevzuatı oluşturmak, oluşan sektörel anlaşmazlıkları çözmek, gerektiğinde yaptırımlar koymak ve uygulamak gibi görevlere sahiptirler. Ayrıca sektörel görevlerinin dışında personel politikası belirlemek, bütçeyi hazırlamak ve uygulamak gibi kurumsal görevleri de yerine getirirler.

Bağımsız idari otoritelerin karar organları olan kurulların örgütlenmeleri, üye sayıları, toplanma usulleri, görev süreleri ise her otorite için kendi kuruluş kanununda belirlenmekte olup; standart bir yapıya sahip değildir. Kamu İhale Kurulu biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere

dokuz<sup>15</sup>; Sermaye Piyasası Kurulu biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere yedi; Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere yedi; Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere dokuz üyeden oluşur. “Kurul üyelerinin sayısı acil karar almayı zorlaştıracak kadar çok ya da eksik üyeler nedeni ile toplantı ve karar yeter sayısına ulaşılmasını engelleyecek kadar az olmamalıdır” (Ulusoy, 2003, s. 23).

Üye sayıları farklılık gösteren kurulların toplantı ve karar yeter sayıları da üye sayılarına paralel olarak farklılık göstermektedir. Uygulamada bakıldığında; Kamu İhale Kurulu üye tam sayısı ile toplanır; çoğunlukla karar alır; Şeker Kurulu’nda üyelerin toplantılara katılmaları esastır ve salt çoğunluk ile karar alınır; Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu, salt çoğunlukla toplanır ve kararlar toplantıya katılanların çoğunluğunun oyu ile alınır; Kamu Gözetimi ve Muhasebe Standartları Kurumu’nda altı üyenin hazır bulunması ile toplanır ve en az beş üyenin aynı yöndeki oyu ile karar alınır.

Kurul üyelerinin sayısında var olan farklılık kurul üyelerinin seçilmesi atanması noktasında da kendini göstermektedir. Bağımsız idari otoritelerin bağımsızlıkları açısından asli karar organları olan kurulların seçilmeleri, atanmaları statüleri önem taşımaktadır (Tan, 2002, s. 23). Genel olarak bakıldığında ülkemizde de örneklerine rastlanan birkaç şekilde kurul üyelerinin seçilmesi ve atanması yaygındır. Bunlardan ilki daha çok ABD’de rastlanan ve onunla özdeşleştiğini söylemenin yanlış olmayacağı bir uygulamadır. Bu uygulamada adaylar başkan tarafından belirlenir ve bu

---

<sup>15</sup> 24/10/2011 tarihli ve 661 sayılı KHK ile üye sayısı ondan dokuza indirilmiştir.

adaylar meclis tarafından yapılan seçim sonrasında kesin olarak belirlenir ve adayların atamaları yapılır. Yaygın olarak kullanılan ikinci uygulama ise hükümet ya da bağımsız idari otoritenin bağlı olduğu bakan tarafından atamanın yapılmasıdır. Üçüncüsü ise bağımsızlık özelliği ile en çok bağdaşan uygulamadır ki bu durumda kurul üyeleri kurumun içerisinde yapılan seçimle belirlenmektedir.

Ülkemiz açısından bakıldığında, bağımsız idari otoritelerin kurullarına üye atanması konusunda farklı uygulamalarda bulunulduğu görülmektedir. Örneğin; RTÜK'te kurul üyelerinin seçimi 6112 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun'un 35 inci maddesinde belirtilmiştir ki bu maddeye göre; siyasi parti grupları tarafından gösterilen adaylar içerisinde TBMM tarafından seçilir. KİK<sup>16</sup> örneğine baktığımızda; 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda kurul üyelerinin, Maliye Bakanının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca atandığı ifade edilmektedir. Rekabet Kurulu üyelerinin seçimi 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun ile belirlenmiş olup; belirtilen kanunun 22 nci maddesine göre Bakanlar Kurulu, iki üyeyi Rekabet Kurulu'nun, bir üyeyi Sanayi Ticaret Bakanlığının<sup>17</sup>, bir üyeyi Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu devlet bakanlığının, birer üyeyi ise Yargıtay, Danıştay, Türkiye Odalar

---

<sup>16</sup> 24/10/2011 tarih 661 sayılı KHK dan önce kurul üyeleri Maliye Bakanlığınca önerilecek iki kişi, Bayındırlık ve İskân Bakanlığınca önerilecek üç kişi, Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanlık ile Danıştay ve Sayıştay Başkanlıklarınca önerilecek birer kişi, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu tarafından kamu alımları ile ilgili meslek gruplarından önerilecek birer kişi olmak üzere Bakanlar Kurulunca atanmaktadır.

<sup>17</sup> Değişiklikler kanunlara işlenmemiş.

ve Borsalar Birliği'nin her boş üyelik için kendi kurumları içinden veya dışarıdan göstereceği ikişer aday arasından seçer ve atar. Ülkemizde kurulların üye seçiminde, atanmasında Bakanlar Kurulu'nun ağırlığı dikkat çekmektedir. "Bakanlar Kurulu'nun kurul üyeliğine ilişkin aday gösterme sürecinde yetkilerini kısmen de olsa yargı organları, bağımsız idari otoriteler, hükümet dışı kuruluşlar ve piyasa güçleri ile paylaştığı da görölmektedir" (Sezen, 2003, s. 153). Ülkemizde bağımsız idari otoritelere ilişkin en önemli tartışmalardan biri olan otoritelerin bağımsızlığı, kurul üyelerinin seçilmesinde siyasi kanadın etkisi bağlamında da tartışma konusu edilmektedir. Ancak üyelerin çeşitli bakanlıklar, sivil toplum örgütleri, yargı organları tarafından seçilen adaylar arasından atanması çok aktörlü yönetim açısından daha uygun bir durum oluşturmaktadır. Ülkemizde kurul üyelerinin belirlenmesi ve atanması süreçlerinde hükümetin mi meclisin mi yetkili olması gerektiği konusu tartışmalıdır. Belirli bir kesim Bakanlar Kurulu'nun bu konuda yetkili olmasının parlamenter sistem açısından daha uygun olacağı, Bakanlar Kurulu kararları üzerinde bulunan yargısal denetim ve parlamento denetiminin yerinde olacağı görüşünü savunmakta iken; bir başka kesim de atamaların meclis tarafından yapılmasının kurullar üzerinde yerine getirilemeyen meclis denetimini yerini alabileceğini savunmaktadır.

Görüldüğü üzere aslında her iki görüş de bağımsız idari otoriteler üzerinde çeşitli şekillerde denetimin sağlanması açısını ele almaktadır. Bağımsızlık ve özerklik, bağımsız idari otoriteler açısından en önemli tartışma konusu olarak karşımıza çıkmakta iken; aynı zamanda da bağımsızlığa önemli derecede zarar verebilecek ve siyasetin otoriteler üzerinde hâkimiyet

kurmasına neden olabilecek kurul üyelerinin belirlenmesi konusu önemli ikilikler yaratmaktadır. Üyelerin Bakanlar Kurulu ya da meclis tarafından belirlenmesi kısmen ya da tamamen siyasi faktörlerin bağımsız idari otoriteler üzerinde etkili olması sonucunu doğuracaktır. Önem verilen bazı stratejik sektörlerle ilişkin oluşturulan bağımsız idari otoriteler, piyasa ekonomisinin oluşmasını sağlamak ve desteklemek amacı ile oluşturulmaktadırlar. Dolayısıyla bu kurumların etkin olarak piyasa işleyişini sağlaması sürecinde salt kamu yararı düşüncesi ile hareket edilmesi önem arz etmektedir. Dolayısıyla kurul üyelerinin belirlenmesi ve atanması süreçlerinde, ister bakanlar kurulu, ister de meclis etkili olsun önemli olan nokta bağımsız idari otoritelerin kurulma gerekçelerinin gerçekleşmesi noktasında engel oluşturmayacak şekilde hareket edilmesidir. Ayrıca bağımsız idari otoritenin ilgili olduğu sektördeki özel sektör aktörlerini de göz ardı etmemekte fayda vardır. Onların kurullarda temsili de, piyasa ekonomisinin işleyişi açısından önem taşımaktadır. Ancak bu temsilin, bağımsızlığa gölge düşürmeyecek ölçüde olmasına dikkat etmek gerekmektedir. Özetle belirtmek gerekirse; “bu kurumların karar organlarının siyasi baskılar ve çeşitli özel çıkar grupları karşısında bağımsızlıklarını sağlayacak statülerinin bulunması mutlak bir zorunluluktur”. (Ulusoy, 1999, s. 23) Ancak diğer ülke örneklerini de incelediğimizde bu noktada net bir çözüme ulaşılamadığı görülmektedir.

Ülkemiz açısından bakıldığında ise bağımsız idari otoritelerin kurulmaları ve kurul üyelerinin belirlenmesi sürecinde siyasi etkilerin yoğun bir biçimde görüldüğü, bu nedenle de bağımsızlıkları açısından belirtildiği şekilde bir güvenceye sahip olmadıkları su götürmez bir gerçektir. Kurul

üyelerinin ilgili sektörde teknik uzmanlığa sahip kişiler olması gerekirken, üyelerin çoğunun bu yeterlilikte olmadığı, seçimlerin daha çok siyasi etkilerle yapıldığı bilinmektedir. Kurul üyeleri arasında sektör temsilcilerinin yer alması da önemli bir sorunu beraberinde getirmektedir. Sektör temsilcisinin bağımsız hareket etmesi ayrıca önem taşımaktadır, aksi takdirde belli bir taraf çıkarlarına karar alınması yönünde hareket edebilir, sektörel menfaatlerden daha çok bireysel menfaatler peşine koşma yolunu tercih edebilir. Ayrıca bu durum bağımsız idari otoritenin ilgili sektör tarafında ve piyasadan kopuk hareket etmesine de neden olabilir.

1971 yılında Stigler tarafından ortaya atılan “düzenleme tuzağı” bu noktada karşımıza çıkmaktadır. Stigler, siyasilerin ve diğer aktörlerin bireysel çıkarları yönünde hareket ettiklerini dolayısıyla çıkar gruplarının düzenlemenin faydalarını siyasi destekler elde etmek güdüsü ile belli çıkarlar doğrultusunda etkileyebileceklerini iddia etmiştir (Peltzman, 1989, s. 1). Kısacası, düzenlenen sektör düzenlemeyi kendi çıkarları doğrultusunda yönlendirebilmekte ve belirli bir süre sonunda da otoritenin tamamen sektör tarafından yönlendirilebilir olması söz konusu olabilmektedir. Bağımsız idari otoriteler piyasanın işlerliğini sağlayarak, ilgili sektörde tekelleşmeyi önlemek yönünde bir çaba ile oluşturulsa da bir dönem sonra ilgili sektöre girişi engelleyen bir hal alabilmektedir. Bağımsız idari otoritelerin nitelikleri belirlenirken, unutulmaması gereken en önemli nokta piyasa ekonomisi, piyasa ekonomisinin işlerliğinin sağlanması olmalıdır.

Kurul üyelerinin belirlenmesi ve seçilmesi süreçleri kadar önem taşıyan bir diğer nokta da kurul üyesi olarak atanacak kişilerin sahip olmaları gereken özelliklerdir. Kurul kararlarının alınmasında ortaya çıkabilecek olan her türlü baskı ve etkiden bağımsız olabilmeleri öncelik arz etmektedir. Bu durumun sağlanabilmesi için de kurul üyesi olarak seçilecek ve atacak olan kişilerin etik değerlere sahip olması güdüsünün yanında mesleki açıdan yetkin olması şarttır.

Genel olarak bakıldığında kurul üyeliğine atanma şartları oluşturulan bağımsız idari otoritelerin kuruluş kanunlarında yer almıştır. Bunlar genel ve özel koşullar olarak da ikiye ayrılmıştır. Genel şartlar; değişiklik göstermek ile birlikte tecrübe ve mesleki yeterlilik şartı yanında, öncelikle devlet memurluğuna alınabilmek için öngörülmüş ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 48 inci maddesinin 1, 4, 5, 6, 7. bentlerinde sayılmış olan şartlardır.<sup>18</sup> Kuruluş kanunları incelendiğinde, hemen her bağımsız idari

---

<sup>18</sup>657 sayılı DMK Devlet memurluğuna alınacaklarda aşağıdaki genel ve özel şartlar aranır.

Madde 48 - (Değişik madde: 12/05/1982 - 2670/14 md.) A) Genel şartlar:

1. Türk Vatandaşı olmak,
2. Bu Kanunun 40 ncı maddesindeki yaş şartlarını taşımak,
3. Bu Kanunun 41 inci maddesindeki öğrenim şartlarını taşımak
4. Kamu haklarından mahrum bulunmamak,
5. Değişik alt bent: 10/01/1991 - 3697/1 md.;Değişik alt bent: 23/01/2008-5728 S.K./317.mad) Türk Ceza Kanununun 53 üncü maddesinde belirtilen süreler geçmiş olsa bile; kasten işlenen bir suçtan dolayı bir yıl veya daha fazla süreyle hapis cezasına ya da affa uğramış olsa bile devletin güvenliğine karşı suçlar, Anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine karşı suçlar, (İptal ibare: Anayasa Mah.nin 25/02/2010 tarihli ve E. 2008/17, K. 2010/44 sayılı Kararı ile.)zimmet, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma,



otoritede hukuk, iktisat, siyasal bilgiler, işletme, iktisadi ve idari bilimler, mimarlık ve mühendislik fakülteleri ile bunlara denkliği yetkili makamlarca kabul edilen yurtdışındaki yüksek öğretim kurumlarından mezun olma ve özel sektör ya da kamu sektöründe belirli bir süre tecrübe edinmiş olma şartı yer almaktadır.<sup>19</sup>

Kurul üyeliğine seçilme ve atanma açısından aranan şartlar dikkate alındığında karşımıza önemli bir handikap çıkmaktadır. Bu handikap ilgili kişilerde mesleğinde yetkinlik ve belirli bir tecrübe aranması şartı aranması, ancak bu tecrübenin mutlaka ilgili sektörde aranmıyor olmasıdır.. Buradan çıkarılacak sonuç “kurul üyeliği için uzmanlık değil de; geleneksel bürokrat niteliğinin taşınması” (Emek, 2002, s. 166) ve bürokratik süreçlere hâkimiyetin talep edildiğidir. Bürokratik süreçlere hakimiyet her ne kadar

---

hileli iflas, ihaleye fesat karıştırma, edimin ifasına fesat karıştırma, suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama veya kaçakçılık suçlarından mahkûm olmamak.

6. Askerlik durumu itibarıyla; a) Askerlikle ilgisi bulunmamak,b) Askerlik çağına gelmemiş bulunmak, c) Askerlik çağına gelmiş ise muvazzaf askerlik hizmetini yapmış yahut ertelenmiş veya yedek sınıfa geçirilmiş olmak,
7. 53 üncü madde hükümleri saklı kalmak kaydı ile görevini devamlı yapmasına engel olabilecek akıl hastalığı bulunmamak.

<sup>19</sup> 4734 sayılı KİK m. 53 Üyelerin en az dört yıllık öğrenim veren hukuk, iktisat, siyasal bilgiler, işletme, iktisadi ve idari bilimler, mimarlık ve mühendislik fakülteleri ile bunlara denkliği yetkili makamlarca kabul edilen yurtdışındaki yüksek öğretim kurumlarından mezun olmaları gerekir.

4733 Sayılı Tütün Ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Kurul üyeleri; hukuk, iktisat, işletme, uluslararası ilişkiler, kamu yönetimi, maliye, tıp, mühendislik ve tütün eksperliği alanlarında yurt içinde ya da yurt dışında en az dört yıllık yüksek öğrenim görmüş, mesleki açıdan yeterli bilgi ve deneyime sahip bulunan ve meslekleri ile ilgili olarak kamuda veya özel sektörde en az on yıl çalışmış kişiler arasından seçilir. Üyelerde ayrıca, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48 inci maddesinin (A) fıkrasının (1), (4), (5), (6) ve (7) numaralı bentlerinde belirtilen şartlar aranır.

önemli bir unsur olsa da; ilgili sektörde gereken tecrübenin olmaması teknik açıdan yetersiz olarak nitelendirilebilecek kişilerin kurul üyesi olarak görev almalarına ve önemli sektörel kararlarda yer almalarına yol açabilmektedir. Ülkemizdeki bazı bağımsız idari otoritelerde ise belirtmiş olduğumuz handikabın aşılabilmesi için kurul üyeliği için özel şartlar tanımlamışlardır. Örneğin; SPK mevzuatında daha önce belirtmiş olduğumuz genel şartların yanında, maliye, finans, ekonomi, bankacılık ve finans alanlarında on iki yıllık deneyim şartı; KİK mevzuatında da benzer şekilde kamu ihale mevzuatı ile ilgili çeşitli konularda en az dört yıl çalışmış olma şartı yer almaktadır.<sup>20</sup> Her ne kadar özel şartlar bazı bağımsız idari otoritelerin kurul üyeliklerinde isteniyor olsa da; genel olarak ülkemizdeki yapılanmayı incelediğimizde bu

---

<sup>20</sup> KİK m. 53 Kurul üyeliğine önerilecek kişilerin; kamu kurum ve kuruluşlarında en az oniki yıl hizmetinin bulunması (konunun uzmanı olması dışında, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu tarafından önerilecek adayların kuruluşta çalışma şartı aranmaz), **kamu ihale mevzuatı ile ilgili yargılama, inceleme, denetleme, uygulama veya danışma konularında fiilen en az dört yıl çalışarak ulusal veya uluslararası ihale mevzuatı açısından kanıtlanmış niteliğe ve deneyime sahip olmaları, geçmişte ve halen bir siyasi parti ile aday gösterilme dahil üyelik ve görev alma ilişkilerinin bulunmaması gerekir.** Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu tarafından önerilecek adayların 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48 inci maddesinin (A) bendinin (1), (4), (5), (6) ve (7) numaralı alt bentlerinde belirtilen şartları taşıması zorunludur

SPK m. 19 a) Hukuk, iktisat, maliye, bankacılık, işletmecilik, kamu yönetimi, uluslararası ilişkiler, mühendislik ve dengi dallarda en az dört yıllık lisans düzeyinde öğrenim yapmış olmaları, mühendislik dalında lisans düzeyinde eğitim yapmış olanların ise belirtilen alanlarda lisansüstü eğitim yapmış olmaları ve 14.7.1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48 inci maddesinin birinci fıkrasının (A) bendinin 1, 4, 5, 6 ve 7 numaralı alt bentlerinde belirtilen şartları taşımaları, b) **Mali Piyasalar, ekonomi, maliye, işletme, sermaye piyasaları, bankacılık ve finans alanında veya bu alanlarla ilgili hukuk dallarında en az on iki yıllık deneyim sahibi uzman, denetçi, yönetici veya öğretim üyesi olmaları zorunludur.**

atama işlemlerinin daha çok siyasi kararlara paralel olarak geliştiği, siyasetin atamalar ile iç içe girmiş olduğu yadsınamaz bir gerçektir. “Daha çok siyasi tercihler doğrultusunda yapılan atamalar bu kurumların ne ölçüde uzman, teknik yeterliliğe sahip kuruluşlar olduğu konusunda kamuoyunda kuşkular yaratmaktadır” (Sezen, 2005, s. 109).

Sonuç olarak, ilgili alanda gerçek anlamda uzman olmayan kişiler yeterli özeni gösterememekte, bu durum da bağımsız idari otoritelerin “meşruiyetini ve kararlarını” (Emek & Acar, 2004, s. 115) daha fazla tartışılır hale getirmektedir.. Zaten sıklıkla tartışma konusu edilen bağımsız idari otoritelerin kurul üyeleri konusunda da tartışma konusu edilmesinin önlenmesi kurumsal imaj açısından önem taşımaktadır. Kurul üyelerinde aranan özellikler konusunda objektif kriterlerin belirlenmesi tartışmalara en azından belirli bir ölçüde son verebilecektir. Aranan genel özelliklerin yanında bağımsız idari otoritenin ilgili olduğu sektöre ilişkin mesleki yeterlilik, tecrübe aranması da tartışmaları azaltmanın yanında, otoritenin kararlarının da daha sağlıklı olmasını sağlayacaktır.

Bağımsız idari otoritelerin ön plana çıkan en önemli işlevlerinden biri düzenleme yapma yetki ve görevidir. Otoriteler düzenledikleri sektörlerle ilişkin sektörel kurallar oluşturmakta, ikincil mevzuat hazırlamaktadırlar. Belirledikleri bu kurallara göre de sektörde çeşitli yaptırımlar uygulama yetkisine sahip olmaktadır. Otoriteler tarafından yapılan düzenlemeler kanunlara aykırı olmamak koşulu ile oluşturulmaktadır. Düzenleme ya da bir başka tabirle kural koyma tam bir profesyonellik gerektirmektedir. Bu

durum dikkate alınarak kurullarda hukuk alanında uzman bir üyenin bulunması mutlak bir gerekliliktir. Bunun yanında bu üyenin ilgili sektörde yetkin olması, bu “üyenin atandığı kurumun alanında uzmanlaşması da çok önemlidir” (Sezen, 2005, s. 90).

Uzman olma, uzmanlaşma durumu aynı zamanda bağımsız idari otoritelerin bağımsızlıkları üzerinde de önem arz etmektedir. Otoritenin ilgili olduğu alanda ne kadar çok bilgi birikimi, tecrübeye sahip olunursa; bu şekilde yönlendirmelerden uzak durmak çok daha rahat olacak, kişi hakim olduğu alana ilişkin yanlış yönlendirmeler ile karşı karşıya kalmayacak; kalsa da bu durumları mesleki tecrübesini kullanarak bertaraf edebilecektir.

Bağımsız idari otoritelerinin bağımsızlıklarının sağlanmasına konusunda kurul üyelerine ilişkin bir başka durum da hakimlik savcılık teminatına benzer şekilde görevden alınmalarına ilişkin teminatın sağlanmasıdır. Kurul üyelerinin belirlenmiş koşullar ve yasaklara uygun davranmaları koşulu dahilinde görev süreleri dolmadan görevden alınmaları, emekliye ayrılmaları söz konusu değildir. Belirlenmiş koşullar ve yasaklar subjektif nitelikler taşımamakta olup; kurul üyelerine sağlanan teminatı göstermektedir. Bu koşullar görevi kötüye kullanma, atanma koşullarını kaybetme, suç işlediğinin sabit hale gelmesi gibi objektif durumlar olup; görevde başarısızlık, yetersizlik görevden alınma koşulu olarak gösterilememektedir.

Kurul üyelerinin sayısında olan farklılaşma, üyelerin görev süresi ve görevden alınmaları konularında da bulunmaktadır. Örneğin; SPK, RK ve

EPDK da görev süresi altı yıl olarak belirlenmişken; TAPDK ve KİK'te bu süre dört<sup>21</sup> yıldır. Aslında ülkemizdeki seçim periyodunu dikkate aldığımızda; altı yıllık görev süresi hükümet değişikliğinde de görev alma durumunu ortaya çıkardığından dolayı, özellikle bağımsızlık açısından uygun bir süredir diye düşünülmektedir. Dört veya beş yıl olarak öngörülen görev süreleri bir seçim dönemini aşmadığından, uygulamada “genel seçimlere denk gelen ve yahut seçim dönemlerinden az olan kurumlarda üyelerin bağımsızlığı konusunda aynı şeyleri söylemek mümkün değildir” (Kaya, 2004, s. 142).

Görev süresi dolan üyenin yeniden seçilmesi konusu da önem arz etmekte olup; uygulamada otoriteler arasında farklılaşmalar görülmektedir. Bağımsız idari otoritelerin diğer ülke uygulamalarına baktığımızda otoritelerin bağımsızlıklarının sağlanması için kurul üyelerinin görev sürelerinin uzun tutulması ve görev süresi biten üyelerin yeniden seçilmemesi konuları önem arz etmektedir. Ancak ülkemizde bir defadan fazla seçilememe durumu bir şart olarak koşulmamıştır.<sup>22</sup> Ülkemizde EPDK, KİK, BDDK üyelerinin tamamı aynı zamanda değiştirilmekte iken; RK ve SPK'da kurul üyelerinin değiştirilmesi iki yılda bir yenilenmektedir. “Kurul üyelerin tamamının aynı anda değişmesi kurumsal hafızayı zedelemenin yanında, aynı zamanda bağımsız idari otorite yönetiminin atama makamınca önemli ölçüde etkilenmesi sonucunu doğuracaktır” (Emek, 2002, s. 171).

---

<sup>21</sup> 24/10/2011 tarihli ve 661 sayılı KHK ile üyelerin görev süreleri beş yıldan dört yıla düşürülmüştür.

<sup>22</sup> 24/10/2011 tarihli ve 661 sayılı KHK öncesinde sadece KİK'de üyeler sadece bir dönem için seçilebilmekteyken; bu uygulamadan vazgeçilmiştir.

Kurul üyelerin kanunlarında belirtilen özel şartların gerçekleşmesi ile görevden alınmaları konusunda da bağımsız idari otoriteler arasında farklı düzenlemeler söz konusudur. KİK, BDDK üyelerinin görevden alınmaları Başbakan onayı ile gerçekleşirken; EPDK'da kurul üyelerinin görevden alınmaları Bakanlar Kurulu'nca gerçekleştirilmektedir. RK ve ŞK'da aynı duruma baktığımızda bu bağımsız idari otoritelerde kurul üyelerinin görevden alınmaları konusunda açık bir düzenleme olmadığı görülmektedir. “Yetki ve usulde paralellik” ilkesi gereği görevden alma işlemini atamaya yetkili makamın yapması gerekmektedir. Bağımsız idari otoritelerin bağımsızlıkları göz önüne alınarak bu ilkeye önem verilmesi gerekmektedir. Bakanlar Kurulu tarafından atama işlemi gerçekleştirildi ise, görevden alma işleminin de Bakanlar Kurulu aracılığı ile yapılması önemlidir.

Bağımsız idari otoritelerin kurul üyelerinin tarafsızlıklarının sağlanması için, kurucu yasalarında kurul üyelerinin görev ve yetkilerinin yanında, kurul üyeliği ile bağdaşmayan, yasaklı faaliyetler de yer almaktadır. Genel olarak belirtmek gerekirse; kurul üyeleri serbest meslek faaliyetinde bulunamaz, ticaretle uğraşamaz, özel bir yasal düzenleme söz konusu olmadıkça resmi ve özel görev herhangi bir görev kabul edemez, dernek ve vakıf yöneticiliği yapamazlar. Belirtilen bu faaliyetler kurul üyesi ile diğer bir kurum/kuruluş arasında maddi bir ilişki doğurduğu için otoritenin bağımsızlığına gölge düşürücü bir unsur olarak görünmektedir. “Önemli görevler üstlenen kurul üyelerinin üçüncü kişiler ile mali ilişkide bulunmalarının suç sayılması olağan bir yaklaşımdır” (Emek, 2002, s. 172). Ülkemizde bulunan bağımsız idari otoritelerin kurul üyelerine ilişkin bu tür yasakların standart hale gelmesinin

önemli olduğu düşünülmektedir. Belirlenen bu standart “kural ve ilkelere uyulmaması görevi ihmal veya görevi kötüye kullanma suçu ile suçlanmaları ya da mahkûm edilmelerine yol açabilmelidir” (Ulusoy, 2003, s. 23). Kurul başkan ve üyelerinin tabi oldukları yasaklar sadece görevleri dönemleri ile sınırlanmamakta olup; görevlerinin sona ermesinin ardından da bir kısım yasaklamalarla karşı karşıya kalabilmektedirler. Bu yasaklamalar genel olarak ilgili olunan sektörlerde görev alamama şeklinde ortaya çıkmaktadır. 2531 sayılı Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanun kamu görevlilerinin tabi oldukları sınırlamalar ve yasaklar hakkında detayları içermektedir. Bu genel düzenlemenin yanı sıra ilgili kurumlar kuruluş kanunları ve ilgili mevzuatları ile bu sınırlamaları belirlemektedirler.

#### **4.6.2 Yürütme Organı (Başkan )**

Bağımsız idari otorite yapılanması içerisinde kurum başkanı, yürütme organıdır ve ayrıca karar organının da başıdır. Genel olarak kurul başkanı aynı zamanda kurumun da başkanıdır. Kurum başkanının kurul üyeleri arasından Bakanlar Kurulu tarafından seçilmesi ve/veya atanması esastır.<sup>23</sup> İkinci başkan ise oluşan teamüllere göre genel olarak, kurul üyeleri arasından

---

<sup>23</sup> 07/12/1994 tarih 22140 sayılı Resmi Gazete “REKABETİN KORUNMASI HAKKINDA KANUN “, “Bakanlar Kurulu, Kurulun göstereceği üç aday arasından birisini Başkan olarak görevlendirir. İkinci Başkanı Kurul üyeleri kendi aralarından seçer.”

04/01/2011 tarih 24648 sayılı Resmi Gazete “KAMU İHALE KANUNU”, “Kurumun karar organı biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere dokuz üyeden oluşan Kamu İhale Kuruludur. Kamu İhale Kurulu üyeleri Maliye Bakanının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca atanır. Bakanlar Kurulu, atamayla birlikte Kurul Başkanını ve İkinci Başkanı da görevlendirir. Kurul Başkanı, Kurumun da başkanıdır.”

seçilmektedir. Genel olarak bu tür bir seçim mekanizması söz konusu iken; RTÜK bu konuda bir istisna oluşturmaktadır. 03.03.2011 tarih ve 27863 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun hükümleri gereği kurulda üst kurul üyeleri siyasi parti gruplarının üye sayılarına oranlı olarak gösterecekleri adaylar arasından TBMM Genel Kurulu tarafından seçilmektedir. Yine ilgili kurumun başkan ve başkan yardımcıları da istisna oluşturacak şekilde TBMM Genel Kurulunda seçilen üyeler arasından, kendi aralarında yapacakları seçim ile belirlenmektedir.<sup>24</sup> Kurum başkanının kurum yapılanması içerisindeki görevi karar organının kararlarını, kurumdaki insan kaynakları ve diğer kurumsal faaliyetleri icra etmek, kurum içerisindeki organizasyonu sağlamak, kurul toplantılarının gündeminin belirleyip, toplantıların yapılması ve kurumun dışarıya karşı temsilini sağlamaktır (Karacan, 2002, s. 188).

Bağımsız idari otoritelerin örgütlenmeleri diğer kamu kurum ve kuruluşlarından farklılık göstermektedir (Karacan, 2002, s. 105). Geleneksel bürokratik kurumlarda kurum başkanı, en üst amiri en son karar mercii iken; otoritelerde başkan da diğer üyeler gibi tek oy hakkına sahiptir ve son sözü söylemede belirleyiciliği ancak bu oy ile gerçekleşmektedir. Bağımsız idari otoritelerde önemli olan husus ilgili alanda uzman sayılan kişilerin karşılıklı müzakereler yapmaları ve bu çerçevede karar almalarıdır. Ancak uygulamaya bakıldığında; “ülkemizdeki bağımsız idari otoritelerin “Güçlü Başkanlık” sistemine dayandığı ve karar süreçlerinde başkanın egemen

---

<sup>24</sup> [http://www.rtuk.org.tr/sayfalar/IcerikGoster.aspx?icerik\\_id=5a3cac1e-b6d9-4b23-bc7a-8dcd671fceb4](http://www.rtuk.org.tr/sayfalar/IcerikGoster.aspx?icerik_id=5a3cac1e-b6d9-4b23-bc7a-8dcd671fceb4)



olduğu” (Karacan, 2002, s. 59) gör÷lmektedir. Başkanlar her ne kadar bir oy hakkına sahip olsalar da; eşitlik durumunda başkanın olduğu tarafın çoğunluk sayılması söz konusudur. Bu durum uygulamada dahi başkanın önceliğini ortaya koymaktadır. Ayrıca bürokratik süreçleri düşünecek olursak; başkanın diğer üyelerin yanında ağırlığının olması da şaşılacak bir durum değildir.

#### **4.6.3 Hizmet Birimleri**

Bağımsız idari otoritelerin kuruluş kanunları incelendiğinde örgütlenme konusunda detaylı bir belirleme yapılmadığı, genel olarak bu kurumların ana hizmet, danışma ve yardımcı hizmet birimlerinden oluştuğunun belirtildiğı gör÷lecektir. Kuruluş kanunlarında bu husustaki düzenlemenin kurumlar tarafından çıkarılacak yönetmelikler ile belirleneceğı ifade edilmiştir. Bağımsız idari otoritelerin ana hizmet, danışma ve yardımcı hizmet birimlerinden oluşmaları aslında “kurul” yapısı göz ardı edildiğinde bakanlıklara benzer şekilde yapılandıklarını göstermektedir. Ancak örgütlenme konusunda da bu kurumlara esneklik tanındığı aşıkardır.

Otoritelerin merkezleri Ankara’dadır ve bu durum kuruluş kanunları ile belirlenmiştir. Yine kurucu kanunları ile bu kurumların Ankara dışında örgütlenip örgütlenemeyecekleri belirlenmiştir. ŞK, RK, KİK’e Ankara dışında örgütlenme yetkisi verilmemişken; SPK, BDDK, TAPDK’a taşra örgütlenmesi yanında ve yurt dışı örgütlenmesi konusunda da yetki verilmiştir.

#### 4.7 Bağımsız İdari Otoritelerin Bütçeleri

Bağımsız idari otoriteleri diğer kamu kurum kuruluşlarından ayıran en önemli özellik özerklikleri, mali özerklikleridir ve mali özerkliklerini sağlayan husus da bütçeleridir. “Politik güçlerin bütçe kısıntıları ile bu kurumlara müdahale etmesini önlemek, bu kurumların özerkliğe sahip olabilmelerini sağlamak ve özerkliklerini koruyabilmek için dünyadaki genel eğilim bu kurumların bütçelerinin kendileri tarafından hazırlanmasıdır” (Güler M. , 2003, s. 104). Bu uygulamanın istisnaları da söz konusudur. Örneğin Fransa’daki bağımsız idari otoritelerin tüzel kişilikten yoksun olarak oluşturulmaları nedeni ile kurumların bütçeleri genel bütçeye dahil idareler için ayrılan bütçeden karşılanmaktadır ve bu kurumların gelirleri de diğer kamu kurumlarında olduğu gibi Hazine’ye gelir kaydedilmektedir. Ülkemizde bağımsız idari otoriteler mali özerklikleri ile paralel olarak kendi bütçelerini kendileri hazırlamaktadırlar. Ayrıca bu kurumların ilgili oldukları sektöre göre değişen nitelikte gelir kaynakları da bulunmaktadır. Kuruluş kanunlarında bunlara detaylı olarak yer verilmiştir.

Ülkemizdeki bütçe sınıflandırmaları 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’na göre belirlenmektedir. Bu kanuna göre; genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idareler olmak üzere üçe ayrılır. Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri ise 5018 sayılı kanuna ekli (1), (2), (3) sayılı cetvelde yer alan genel bütçeli idareler, özel bütçeli idareler ve düzenleyici ve denetleyici kurumlardır. Görüldüğü üzere ülkemizde

düzenleyici denetleyici kurum bütçeleri merkezi yönetim kapsamında olup; genel bütçe içerisinde yer almamaktadır. Bu durum Dünyadaki örneklerle de paralellik içermektedir. Kurumların bütçelerinin genel bütçe ödenekleri dışında tutulmasının bütçe ilkelerinden birlik, bütçenin birliği ilkesini bozduğu yönünde eleştiriler söz konusu olsa da bu durum kurumların özerk yapılarının temin edilmesi açısından olmazsa olmaz bir durumu işaret etmektedir.

Bu kurumların gelirlerinin giderlerini karşılaması esas iken; giderlerinin gelirlerinin üzerine çıkması durumunda genel bütçe ödeneklerinden aktarım yapılması söz konusudur. Gelirlerinin giderlerini aşması durumunda da ilgili kurum bütçesinden genel bütçeye aktarım yapılması uygulaması bulunmaktadır. Özellikle üçüncü kuşak bağımsız idari otoritelerin kuruluş kanunlarında bütçelerine ilişkin bu yönde düzenlemelere yer verilmiştir (Sezen, 2003, s. 165). Her ne kadar oluşacak bir gelir gider dengesizliğinin giderilmesi yönünde çabalar söz konusu olsa da gerek gider fazlalığı gerekse gelir fazlalığı kurumları genel bütçeli idarelere bağımlı kılacağından özerkliği zedeleyici bir unsur olarak görülmektedir. Gelirlerinin giderlerinin çok üzerinde olması oluşturulan kurumların aşırı büyümesine, kaynakların etkin kullanılamamasına ve israfa yol açacaktır. Ayrıca oluşan gelir fazlası merkezi idare için de önemli bir kaynak olarak görülmeye başlanacaktır. Bu durum bağımsız idari otoritelerin bağımsızlık ve özerkliklerini zedeleyecek ve beklenen iyileştirici etkinin sağlanamamasına neden olacaktır. Bu durumda olması gereken, “kurumların gelirleri ile orantılı gelir kaynaklarına sahip olmalarını” (Karacan, 2002, s. 56) sağlamaktır.

#### 4.8 Bağımsız İdari Otoritelerin Denetimleri

Bağımsız idari otoritelerin denetimleri iç ve dış denetim olmak üzere ikiye ayrılır. İç denetim kurumlar arasında farklılık göstermekte olup; kimilerinde Teftiş Kurulu Başkanlığı, kimilerinde Denetim Başkanlığı adı altındaki birimlerce yapılmaktadır. Denetim işlevi Kurulun sorumluluğuna verilmiştir. Bazılarında ise KİK ve BDDK örneklerinde olduğu gibi kurucu yasalarında ya da ilgili yönetmeliklerinde denetimin kim tarafından gerçekleştirileceği açıkça düzenlenmiştir. Vesayet denetimine ve hiyerarşik denetime tabi olmayan bağımsız idari otoriteler için üç tür dış denetimden bahsedilebilir. Bunlar yargısal denetim, faaliyet denetimi ve mali denetimdir.

Yargısal denetim idarenin işlem ve eylemlerinin bağımsız mahkemeler tarafından denetlenmesini ifade eder. 1982 Anayasa'sında idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu ifade edilmiştir. Bu hükme istinaden idari yapılanmamızda yer alan bağımsız idari otoritelerin işlem ve eylemlerine karşı da yargı yolu açıktır. Yargı yolunun uygulanması değişiklikler göstermektedir. "Fransa ve Türkiye'de idarenin bir parçası olan bağımsız otoritelerin kararlarına karşı idari yargı yolu öngörülmüştür" (Ardıyok, 2002, s. 190). Ülkemizde 5183 sayılı Danıştay Kanununda Değişiklik yapılması Hakkında Kanunun 9 uncu maddesi gereği Danıştay'ın 13 üncü dairesi bağımsız idari otoritelere ilişkin uyuşmazlıkları çözmekle görevlendirilmiştir.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Resmi Gazete, 09/06/2004/25487 Danıştay Kanunu'nda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun m. 9

Sonuç olarak bağımsız idari otoritelerin işlem ve eylemlerine karşı ilk ve son derece yargı yeri Danıştay'dır. Ancak bu durum bazı soru işaretlerini gündeme getirmiştir. Teknik bilgi de gerektiren alanlarda Danıştay değerlendirmesinin ne kadar gerçekçi olacağı her ne kadar soru işareti imiş gibi gözükse de yargı yerinin tekliğinin belirlenmesinin süreç açısından olumlu değerlendirilmelidir. "Bağımsız idari otoritelerin denetiminin sınırlarının ne olacağı konusu hukuk sistemlerinde tartışma konusu olmuştur. Fransız

---

MADDE 9. — 2575 sayılı Kanuna 34/B maddesinden sonra gelmek üzere aşağıdaki 34/C maddesi eklenmiştir.

On üçüncü dairenin görevleri

MADDE 34/C - Onüçüncü Daire;

- a) Rekabetin Korunması Hakkında Kanundan,
  - b) Elektrik Piyasası Kanunu ile Doğal Gaz Piyasası Kanunundan,
  - c) Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanundan,
  - d) Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanundan,
  - e) Yap-İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanundan,
  - f) Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğünün Yeniden Yapılandırılması ile Tütün ve Tütün Mamullerinin Üretimine, İç ve Dış Alım ve Satımına, 4046 Sayılı Kanunda ve 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanundan,
  - g) Ürünlere İlişkin Teknik Mevzuatın Hazırlanması ve Uygulanmasına Dair Kanundan,
  - h) Kamu İhale Kanunundan,
  - ı) Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanundan,
  - i) Şeker Kanunundan,
  - j) Telsiz Kanunundan,
  - k) Türk parasının kıymetini koruma mevzuatından,
  - l) Sermaye Piyasası Kanunundan,
  - m) Bankalar Kanunundan,
- doğan uyuşmazlıklardan Danıştay'ın diğer dava dairelerinin görevleri dışında kalan davaları çözümler.

yargısının kurumların kararları üzerinde esasa ilişkin sınırlı bir denetim yaptığı ve bu kurumların belli teknik alanlarda uzmanlaşmış olmaları nedeniyle kararlarında sadece bariz bir değerlendirme hatası söz konusu ise esasa girdiği ve sadece temel hak ve özgürlükleri doğrudan ilgilendirin hususlarda tam bir esas incelemesi yaptığı söylenebilir. Ülkemizde ise, Danıştay inceleme yöntemi ve denetimi açısından ilgili kurumlara herhangi bir ayrıcalık tanımamakta olup; bazı kararlarında da bu kurumların kararlarının esas denetiminin derecesini yüksek tutup, kurul kararlarının yerindeliliğini de denetlemektedir” (Ulusoy, 2003-a, s. 45-52). Bu noktada tartışmalara konu olan Danıştay’ın hukuka uygunluk denetimi mi yoksa yerindelik denetimi mi yapacağına ilişkin çok çeşitli görüşler ortaya atılmış olsa da; uygun olanın yerindelik denetimi için gereken teknik donanımına sahip olunamayacağı için hukuka uygunluk denetimi yapılması olduğu düşünülmektedir.

Bağımsız idari otoritelerin mali denetimleri ise; kullanılan kamusal kaynakların mevzuata uygun olarak harcanıp harcanmadığının denetimidir. Diğer kamu kurumlarında olduğu gibi bağımsız idari otoriteler de kullandıkları kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludurlar. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’na göre TBMM adına Sayıştay’ın mali denetim yapması öngörülmüştür. Ülkemizdeki bağımsız idari otoriteler 5018 sayılı kanunun sayılmış belli hükümleri ile bağlıdırlar. İlgili kanunun dış denetime ilişkin olan 68 inci maddesi de bu otoritelerin tabi oldukları maddeler arasındadır. 68 inci maddede dış denetim, “Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu

çerçevesinde, yönetimin malî faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanmasıdır.” şeklinde ifade edilmiştir.

Yine 5018 sayılı Kanun mali saydamlık ve hesap verilebilirliği ön plana çıkarmış ve bu hususların sağlanması için kurumlara belli yükümlülükler yüklemiştir. Saydamlık ve hesap verilebilirliğe ilişkin en önemli araç da raporlama olarak görülmektedir. Diğer kamu kurum kuruluşları gibi ülkemizdeki bağımsız idari otoriteler de faaliyet denetiminin sağlanabilmesi için bu yükümlülüğe sahip tutulmuşlardır.

Ülkemizdeki bağımsız idari otoritelerin denetimleri hususu sıklıkla tartışma konusu edilmiş; kamuoyu gündemini meşgul etmiştir. 2000’li yılların başında bu kurumların Devlet Denetleme Kurumunun denetimine dahil olup olmamaları gerektiği tartışılmıştır. Her ne kadar bağımsız idari otoriteler ülkemizde yargısal kararlar çerçevesinde kamu tüzel kişilikleri vurgulanmak suretiyle diğer kamu kurumları ile bir tutulsa ve Devlet Denetleme Kurulu’nun görev ve yetkileri çerçevesinde bu kurumlar üzerinde denetim yetkileri kapsamında bulunuyor olsa da; kurumların kendisine verilmiş olan görevi hakkıyla yerine getirebilmesi için kurumlar dış müdahalelerden uzak tutulmalı; karar alma özerkliği içinde kendine özgü ‘muhakeme ve müzakere’ yöntemini kullanarak hukuk devletinin bireye sağlamakla yükümlü olduğu hukuksal güvenceleri sağlamak için faaliyetini yürütmesine olanak tanınmalıdır (Akıncı, 2001).

#### 4.9 Bağımsız İdari Otoritelerin Personel Yapısı

“Çalışanlarını sözleşmelilik esası ile istihdam eden, kariyer ve yöneticilik kadrolarının ihdası ve kullanımında serbest olan, vekâlet veya kısa süreli hizmet sözleşmesi ile uzman personel istihdam edebilen bu kurumların personel rejimleri esnektir” (Aslan, 2005, s. 353). Ülkemizde bağımsız idari otoriteler diğer pek çok konu açısından olduğu gibi personel rejimleri açısından da bazı ayrıcalıklarla donatılmışlardır. Gerek istihdam türünde gerek sosyal ve mali haklarda gerekse kadrolarda bu durum ortaya çıkmaktadır. Yani bu kurumlar personel istihdamı noktasında diğer kamu kurum kuruluşlarının tabi olduğu bağlayıcı kurallardan büyük ölçüde özerktirler (Sezen, 2003, s. 166).

Bağımsız idari otoritelerdeki personel alımı kurul kararı ile belirlenen, yapılacak yazılı ve sözlü sınav ile olmaktadır. Otoritede çalışacak olan idari ve meslek personelinin yarışma ve yeterlilik sınavlarına ilişkin usul ve esaslar ile bu konudaki diğer düzenlemeler, kurullar tarafından çıkarılacak yönetmelik ile belirlenmektedir. A grubu kadrolar için ilgili mevzuatla düzenleme yapılmasının yanında B grubu merkezi atama ile yerleştirme yapılan kadrolar hususunda da bağımsız idari otoritelere serbesti tanınmıştır. Merkezi personel konusunda yerleştirme, kurumların tercihine bırakılmış olup, herhangi bir zorunluluk bulunmamaktadır. Kurumlar asli ve sürekli hizmetlerini sözleşmeli personel eliyle yürütmektedirler. Sözleşmeli personel



istihdamı söz konusu olmakla birlikte, personel ücret ve diğer mali ve sosyal haklar dışında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabidirler.

Bağımsız idari otoritelerin personel rejimleri, personellerinin sahip oldukları çeşitli haklar çoğunlukla tartışma konusu edilmekte, bu noktada özellikle personelin sahip olduğu mali ve sosyal haklara dikkat çekilmektedir. Kurum personelinin diğer kurumlara kıyasla önemli avantajlara sahip olması bu “kurumları bir cazibe merkezine” (Ulusoy, 2003, s. 24) dönüştürmektedir. Otoritelerde ücret düzenlemesinde temel ilke; kurum personelinin ücretlerinin kurul tarafından; kurul başkan ve üyelerinin ücretlerinin ise Bakanlar Kurulu tarafından belirlenmesidir. Yine kurum personeline tanınan ücret dışındaki mali ve sosyal haklar kurul tarafından belirlenmekte olup; bu haklar kurumlar arasında farklılaşabilmektedir.

Bağımsız idari otorite personeli emeklilik hususunda diğer kamu kurum kuruluş personelinden ayrılmamakta, aynı haklara sahip olmaktadır. Bu hususta kurul başkan, başkan yardımcısı ve üyeleri de diğer kurum kuruluşlardaki emsal görülebilecek, müsteşar, müsteşar yardımcısı, genel müdür kadroları ile aynı haklara sahip olmaktadır.

Bağımsız idari otoritelerdeki personele ve kurul başkan ve üyelerine sağlanan mali ve sosyal hakların emsal personel ile çok büyük farklılık göstermemesi <sup>26</sup> gereği düşünülmektedir. Ancak bu kurumlar idari

---

<sup>26</sup> 661 sayılı KHK ile kamuda personel ücretlerinin eşitlenmesi yönünde çalışma yapılmış. Eşit işe eşit ücret yönünde düzenlemeler yapılmıştır.

yapılanmadaki farklı yerleri de göz önünde tutularak hakkaniyete dayalı bir rejim benimsenmesinde fayda vardır.

#### **4.10 Bağımsız İdari Otoritelerin Görev ve Yetkileri**

##### **4.10.1 Düzenleme Yetkisi**

Bağımsız idari otoriteler idari yapılanmada yapısal olarak farklı niteliklere sahip olmalarının yanında işlevsel olarak da klasik yapılanmadan farklılık göstermektedirler. Otoritelerin farklılık arz eden en önemli işlevsel özellikleri düzenleme yetkisi olarak karşımıza çıkmaktadır. “Bağımsız idari otoritelerin var olma nedenini oluşturan düzenleme yetkisi, toplumsal yaşamın önemli sektörlerinin kamu yararı ve kamu düzeninin gereklerine uygun olarak yönlendirilmesini içerir” (Akıncı, 1999, s. 133).

“Ülkemizdeki yapılanmada kurumların kurucu yasaları bir yandan sektörün işleyişine ilişkin temel kuralları belirlemekte; öte yandan da bu sektörü düzenlemek ve denetlemekle görevli bu kurumlara ikincil düzeyde düzenlemeler yapmak için yetki vermektedir.”. İdarelere verilen bu yetki, yasal düzenlemeler ile sınırlı, onu tamamlayıcı ve ona bağımlı bir yetki olarak verilmektedir” (Tan, Bağımsız İdari Otoriteler, 2000, s. 8) (Sezen, 2003, s. 144-145). Örneğin; KİK, Kamu İhale Kanunu ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununa ilişkin bütün mevzuatı, standart ihale dokümanlarını ve tip sözleşmeleri hazırlamak, geliştirmek ve uygulamayı yönlendirmek<sup>27</sup>; SPK; Sermaye Piyasası Kanununun uygulanması açısından sermaye piyasası

---

<sup>27</sup> Resmi Gazete, 22/01/2002-25487 Kamu İhale Kanunu, m. 53

araçlarının ihracını, halka arz ve satışının şartlarını düzenlemek, Sermaye piyasasında, gerektiğinde elektronik ortam da dahil bağımsız denetim faaliyetine ilişkin esasları belirlemek, kurumlarının mali bünyeleri ve kaynaklarının kullanımı ile ilgili standart rasyoları genel olarak ya da faaliyet alanları veya kurumların türleri itibariyle belirlemek, bu rasyoların yayımlanmasına ilişkin usul ve esasları düzenlemek<sup>28</sup>; BDDK ise, düzenlemek ve denetlemekle görevli olduğu sektör veya alanla ilgili uluslararası ilke ve standartlarla uyumlu ikincil düzenlemeleri yapmak ve kararlar almak<sup>29</sup> şeklinde kurumların düzenleme işlevleri ifade edilmiştir. Bilindiği üzere; Anayasamızın 124 üncü maddesine göre başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri kendi görev alanları ile ilgili kanun ve tüzüklerin uygulanmasını göstermek amacıyla yönetmelik çıkarabilirler. Bu açıdan bakıldığında “birer kamu tüzel kişisi olan bağımsız idari otoriteler de düzenleme yetkilerini yönetmelik çıkararak kullanabilirler” (Gözübüyük, 2004, s. 305).

Bağımsız idari otoriteler düzenleme yetkilerini öncelikle kuruluş kanunları ile kendilerine tanınan görev ve yetkilere aykırı olmadan, bu görev ve yetkilerin uygulanmasını göstermek üzere, özerklik ilkesi çerçevesinde ve üst normlara bağlı kalmak kaydıyla yönetmelik, tebliğ, karar, genelge, bildiri ve başkaca isimler taşıyan düzenleyici işlemler aracılığıyla yerine getirirler. Her ne kadar düzenleyici işlem sayılmasa da bazı otoritelerin düzenleme faaliyetinde kullandıkları bir başka yöntem de “özel nitelikli karar”dır. Özel nitelikli kararlar ile düzenleme faaliyeti de yine diğer düzenleyici işlemlerde

<sup>28</sup> Resmi Gazete 30/07/1981-17416 Sermaye Piyasası Kanunu, m.22

<sup>29</sup> Resmi Gazete 01/11/2005-25983(mük.) Bankacılık Kanunu, m. 88

olduğu gibi kuruluş kanununda verilen görev ve yetkiler çerçevesinde kullanılır.<sup>30</sup> Özel nitelikli kararların diğerk düzenleyici işlemler gibi Resmi Gazete’de yayımlanma zorunluluğu da yoktur.<sup>31</sup> Ülkemizde bağımsız idari otoritelerin uygulamalarına baktığımızda ise daha çok tebliğlere başvurulduğu görölmektedir.

Bağımsız idari otoritelerin sahip oldukları düzenleme yetkisinin mutlak ve sınırsız olduğu düşünölemez. Bu durum kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırılık teşkil edecektir. Bu bağlamda otoritelere tanınan düzenleme yetkisi ikincil niteliktedir. Bu kurumlar ilgili oldukları sektörlerle ilişkin temel düzenlemelerin ötesinde ikincil nitelikte kurallar koyarlar (Gözöbüyük, 2004, s. 305).

#### **4.10.2 İzleme Denetim Yetkisi**

Bağımsız idari otoriteler kendi görev alanlarına giren konularda ilgili mevzuat çerçevesinde mevcut olan hükümlere uyulup uyulmadığını izlemek ve denetlemek, uyulmadığını tespit ettiğı takdirde bazı yaptırımları uygulamakla görevli ve yetkilidir. Bu görevini yerine getirmek adına ihtiyaç duyduğu bilgi ve belgeleri ilgililerden istemek, bunları incelemek görev ve yetkisine de sahiptirler. Otoriteler bu yetkilerini de kuruluş kanunlarından alırlar. Örneğink; kuruluş kanuna göre EPDK, kurul kararlarının gereğinin

---

<sup>30</sup> Resmi Gazete 01/11/2005-25983(mük.) Bankacılık Kanunu, m.93

Kurum bu kanun ve ilgili diğerk mevzuat hükümleri çerçevesinde kendisine verilen yetkilerini, Kurulca tesis edilecek düzenleyici işlemler veya alınacak özel nitelikli kararlar ile kullanır.

<sup>31</sup> Resmi Gazete 01/11/2005-25983(mük.) Bankacılık Kanunu m. 93

Özel nitelikli kararlardan gerekli görölenler doğrudan ilgili kişi ve kuruluşlara ve uygun göröldüğü takdirde Kurumun haftalık bülteni ile duyurulur.

yerine getirilmesini sağlamak ve bu kararların uygulanmasını izlemek, doğal gaz piyasası, petrol piyasası, LPG piyasası faaliyetleri ile ilgili denetleme, ön araştırma ve soruşturma işlemlerini yürütmek ile<sup>32</sup> görevli kılınmıştır.

Otoriteler tarafından istihdam edilen uzmanlar eli ile yürütülen inceleme ve denetim yetkisi kapsamında istenen bilgi ve belgelerin verilmekten kaçınılması, açıklama yapılmaması durumunda ilgili kişi/kurumlara yaptırım uygulama yetkisi de bulunmaktadır. Otoritelerin yine kuruluş kanunlarında hem bilgi belge istenilmesi hem de yaptırım uygulanmasına ilişkin hükümler yer almaktadır ve bu yetkiler ilgili kanuna bağlı kalmak kaydıyla uygulanmaktadır.

#### **4.10.3 Görüş ve Öneride Bulunma Yetkisi**

“Bağımsız idari otoriteler düzenledikleri ve denetledikleri alanlar itibariyle uzman kuruluşlar olduklarından; etkinlik alanlarını ilgilendiren konularda resmi ve özel kuruluşlara görgü ve deneyimleri doğrultusunda görüş bildirmek ve öneride bulunmakla yetkili kılınmışlardır” (Akıncı, 1999, s. 134). Örneğin 5411 sayılı Bankacılık Kanunu’na göre BDDK, para, kredi ve bankacılık politikalarının yürütülmesiyle ilgili konularda, Hazine Müsteşarlığı, Devlet Plânlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu ve Merkez Bankası ile karşılıklı mütalâa ve bilgi alışverişinde bulunur. Yine 4634 sayılı Şeker Kanunu’na göre Şeker Kurumu iç fiyat, arz talep dengesi ve spekülâtif etkileri dikkate alarak şeker ticaretinde yapılması istenen düzenlemeler konusundaki görüşlerini Dış Ticaret Müsteşarlığına bildirir.

---

<sup>32</sup> Resmi Gazete, 03/03/2001-24335(mük.) Enerji Piyasası Kanunu

“Öneri ise; ya siyasi iktidara ya da aktif idareye yönelik olarak davranış biçimi benimsenmesi, bir reformu gerçekleştirilmesi, bir düzenlemeyi değiştirmesi veya parlamentoya yasal bir değişiklik önerisi için yapılan çağrı olarak düşünülebilir” (Akıncı, 1999, s. 135). Sermaye Piyasası Kanunu’na göre SPK sermaye piyasasına ilişkin mevzuat değişiklikleri hakkında öneride bulunma yetkisine, Rekabetin Korunması Hakkında Kanuna göre RK, rekabet hukukuna ilişkin mevzuat değişikliklerinde öneride bulunma yetkisine sahiptir.

#### **4.10.4 Yaptırım Uygulama Uyuşmazlık Çözme Yetkisi**

Bağımsız idari otoritelerin kural koyma denetim yapma yeteneğine sahip olmalarının yanında yaptırım uygulama yetkilerine sahip olmaları bu kurumların otorite olma niteliğini güçlendirmektedir ve bu durumun olmazsa olmaz koşuludur. “Bağımsız idari otoritelere tanınmış olan yaptırım uygulama yetkisi kurumların denetim ve düzenleme işlevlerinin yürütülmesini kolaylaştıran bir silah durumundadır” (Akıncı, 1999, s. 139). Düzenleme ve denetleme işlevlerinin tamamlayıcısı olan bu işlev her bir otorite için farklılık gösterebilmekte olup; idari para cezası uygulanmasından; faaliyetin askıya alınmasına; lisans, ruhsat iptalinden; faaliyet iptaline kadar uzanan geniş bir yelpazeyi içine almaktadır. Örneğin EPDK, 4628 sayılı kanun ile doğal gaz, petrol, LPG piyasası faaliyetleri ile ilgili denetleme, ön araştırma ve soruşturma işlemlerinin yürütülmesi, yetkisi dâhilinde ceza ve yaptırımları uygulamak<sup>33</sup> ile görevlendirilmiştir. Kamu İhale Kanunu’na göre KİK, bu

---

<sup>33</sup> Resmi Gazete, 03.03.2001-24335(mük.) Enerji Piyasası Kanunu

kanuna aykırı olarak yapılmış ihalelere ilişkin düzeltme talep edebileceği gibi, ihalelerin askıya alınmasını ve iptalini sağlayabilir, aynı şekilde kişilere de yasaklamalar getirebilir. RTÜK ise 6112 sayılı kanuna göre uygunsuz yayın yapan radyo ve televizyon kuruluşlarının yayınlarını durdurabilmekte, kurulca alınan kararlara uyulmaması, aykırı davranılması durumunda idari para cezası uygulayabilmektedir.

Bağımsız idari otoritelere tanınan yaptırım uygulama yetkisinin bu kurumlara yargısal bir nitelik verip vermediği sıklıkla tartışılmış bir konudur. Bu kurumların yargısal kurumlar olarak görülmesi kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırılık teşkil etmektedir. Bu kurumlara tanınan yaptırım uygulama yetkisi istisnai bir durumu ifade etmekte olup; kurumların yaptırım uygulaması olağan yetkileri arasında sayılamaz. “Yaptırım uygulama yetkisi olağan hale dönerse bu kurumlar mahkeme niteliğinde hareket edecek, mahkeme olarak görülmeleri de kurumların asıl özellikleri olan etkin denetim yapma ve düzenleme işlevini sekteye uğratacaktır. Bu nedenle bağımsız idari otoriteler yaptırım uygulama ve uyuşmazlık çözme işlevlerini yerine getirirlerken, idari etkinlik ve usul güvenceleri arasında denge kurmalı, yaptırımlarda ceza hukuku ve ceza yargılaması ilkelerine uymalı ve bu kurumların yargı organı değil, idari organlar olduğu unutulmamalıdır” (Ulusoy, 2003, s. 55). Ayrıca bağımsız idari otoriteler yaptırım uygulanması sürecinin başlaması öncesinde yapılan aykırılığa ilişkin ilgilileri uyarmakta, düzeltici işlem tavsiye etmekte, savunmasına başvurumaktadırlar. Tüm bu girişimlerin sonuçsuz kalması sonrasında yaptırım işlemleri gerçekleşmektedir. Bu açıdan da bakıldığında bu kurumları yargısal kurumlar olarak değerlendirmemek uygun olacaktır.

Bu kurumlara kuruluş kanunları ile uyuşmazlık çözme yetkisi de verilmiş olması da yine yargısal nitelikleri hakkında soru işaretleri oluşturmaktadır. Bilindiği üzere uyuşmazlıkların çözümü hususunda asıl yetkili makamlar adli ve idari yargı kurumlarıdır. Ancak yargısal sürecin hem uzun hem de maliyetli olması, yargı dışı bazı mekanizmalarında bu noktada görev almasını zorunlu kılmıştır. Bağımsız idari otoritelerin ilgili oldukları alanlarda uzman görüşü ile bakarak, uyuşmazlıkları çözmeleri hem süreci hızlandırmakta, hem de uyuşmazlık çözümünde daha yetkin olunmasını sağlayabilmektedir. Otoriteler, yönetsel uyuşmazlıkların çözümünde ön koruma görevi yapmakta ve artan iş yükü ile hantallaşmış yargı yerindeki tıkanıklıkları gidermek suretiyle tamamlayıcı bir koruma sağlamaktadır. Dolayısıyla bu kurumların uyuşmazlık çözme yetkilerinin olması yargısal niteliklerine işaret etmekten çok, kurumların uzman bakış açısı ile yargıya yardımcı rol üstlendiğini göstermektedir.



## BÖLÜM 5: KAMU İHALE KURUMU

Ülkemizde 1980 sonrası iktisadi örgütlenme tarzında hem uygulama, hem de zihniyet bakımından esaslı değişiklikler görülmüştür. Yaşanan gelişmeler sonrasında 24 Ocak 1980 kararları ile birlikte “serbest” piyasa ekonomisine geçiş doğrultusunda kamu kesiminin mal ve hizmet üretim alanları özel kesime kaydırılarak aşamalı bir şekilde daraltılmıştır (Ekiz, 2010, s. 53). 24 Ocak kararları ile Türkiye ekonomisinde özel teşebbüsün ön plana çıkarılacağı bir piyasa ekonomisinin oluşması planlanmış ve özelleştirme süreci başlatılmış, devlet tekeline iktisadi faaliyetlerin devredilmesi amaçlanmış, yaşanan özelleştirme süreci ile de üretici devletten, düzenleyici devlet modeline geçişi sağlamıştır. Düzenleyici devlet modelinde devlet, piyasa düzenine müdahale etmeden, üretim sürecinde bizzat yer almadan sadece piyasanın düzenlenmesine yönelik görevler üstlenmeli, piyasa düzeninde aktif özne olarak yer almamalıdır. Bu anlayışın en önemli sonucu, devletin sektörleri, piyasaları düzenlemeye yönelik görevlerin klasik bakanlık hiyerarşisindeki örgütlenmelerden alınıp “özerk” nitelikte otoritelere aktarılması şeklinde kendini göstermektedir (Ataay, 2005). Bu gelişmeler çerçevesinde devletin ekonomik bakış açısının dünyada uygulanmaya başlanan yeni yapı ile uyumlaştırılması adına, bağımsız idari otoriteler kurulmaya başlanmıştır. Ülkemizde bu süreç dâhilinde oluşturulan bağımsız

idari otoritelerin son kurulanlarından biri, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile oluşturulmuş olan Kamu İhale Kurumu'dur.

## 5.1 Kamu İhale Kanunu

Kamu ihalesi, en genel tanımı ile kamu hukukuna tâbi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihaleler (KİK, 2002) <sup>34</sup> olarak nitelendirilebilir.

Kamu ihaleleri Cumhuriyet öncesi dönemlerden beri var olmuş ve bu ihalelere Osmanlı İmparatorluğu döneminden beri çok çeşitli mevzuatlar uygulanmıştır. . Bu konuda ilk olarak; Osmanlı İmparatorluğu döneminde 1857 yılında bir nizamname çıkarılmıştır ve buna ilişkin kararnameler ile satın almalar gerçekleştirilmiştir (Şimşek, 2004). Ancak Türk hukukunda gerçek anlamda ihale hukukunun oluşması Cumhuriyet sonrası dönemde gerçekleşmiştir. Kamu kurum/kuruluşlarınca yapılacak olan alımlara ilişkin ilk yasal düzenleme 22 Nisan 1925 tarih 661 sayılı “Müzayede, Münakasa ve İthalat Kanunu” olmuştur. Bu kanun ile “hükümet adına yapılacak her türlü satın alma, satma, kiraya verme, yapım, onarım, keşif, taşıma ve benzeri işlerin kapalı zarf, açık arttırma ve eksiltme, pazarlık ve emanet usullerinden hangisine istinaden yapılacağı hüküm altına alınmıştır” (Kılıç, 2011). Ancak o dönemde birçok kanunda önemli değişiklikler, güncellemeler, uyumlaştırmalar yapılırken; 661 sayılı kanunda bu tür bir yöntem seçilmemiş ve kanun artık ihtiyaçlara yeterince cevap veremez olmuştur. Dönemin

---

<sup>34</sup> 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu

ihtiyaçlarına cevap verir şekilde hazırlanan yeni ihale kanunu 10 Haziran 1934 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanmış ve 10 Aralık 1934 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu kanun dönemin ihtiyaçlarına cevap verir nitelikte olmuştur ancak cumhuriyetin ilk on yılının şartlarına göre hazırlanmış olan kanun, zamanla büyüyen ekonomimizin gereği olan ilişkileri düzenlemede yetersiz kalmış, katı hükümleri, zaman kaybına neden olan bürokratik süreçleri öngörmesi ve kamusal ihtiyaçların karşılanmasında ortaya çıkardığı güçlükler nedeniyle sorunlar doğurmuş ve alınan tedbirler de köklü çözümler getirememiştir (Dinçer & Işık, 2003, s. 32). Bu durumun doğal bir sonucu olarak yeni bir düzenlemeye gidilmesi gereği doğmuştur.

Yaşanan eksikliklerin giderilmesi, devlet ihtiyaçlarının etkin olarak zamanında karşılanabilmesinin sağlanması için 08.09.1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu çıkarılarak, 01.01.1984 tarihinde yürürlüğe konulmuştur. Bu kanun, teknik konularda yapılan bazı değişiklikler ve ikincil mevzuatı ile de desteklenmesi suretiyle on dokuz yıl süreyle uygulanmıştır. Ancak her ne kadar çeşitli değişiklikler yapılarak eksiklikler giderilmeye çalışılsa da, 2886 sayılı kanun da zamanla değişen ve gelişen ihtiyaçlara cevap veremez duruma gelmiştir. AB, DB gibi uluslar arası kuruluşların mevzuatları ile de farklılık göstermesi değişimini zorunlu kılan bir unsur olmuştur. Ayrıca 1999 yılında Türkiye’nin adaylık sürecinin başlaması ile mevzuat açısından da AB’ye uyum çalışmaları başlamıştır. Buna ilişkin 2001 yılı Ulusal Programı’nda kamu alımlarına ilişkin mevzuatın düzenlenmesi taahhüt edilmiştir.<sup>35</sup> O dönemde uygulamaya geçen “Güçlü Ekonomiye Geçiş

<sup>35</sup> <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=195&l=1>

Programı”nda ihale mevzuatına ilişkin tasarının hazırlanmakta olduğu ve TBMM’ye sunulacağı belirtilmiş ve yine 2001 yılında IMF’ye sunulan Niyet Mektubunda da yeni ihale kanununun 15 Ekim 2001 tarihine kadar meclise sunulması şart olarak yer almıştır. Gümrük Birliği’ne giriş hususunda da ihale mevzuatı ön plana çıkmış; kamu kuruluşlarınca yapılan alımların siyasi baskılardan uzak bir şekilde yapılması şart g r lm şt r. O sırada var olan Devlet  hale Kanunu kamu alımlarına ilişkin siyasi baskılardan uzak şeffaf, rekabetçi yapıyı sağlamaktan uzak görünmektedir. Bu konuda değişiklik yapılması da kaçınılmaz görülmüş ve yeni ihale mevzuatı bu kapsamda hazırlanmıştır.

“Bunların yanında, ülkemizde kangren haline gelen ihale yolsuzluklarına bir çeki düzen vermek, kamu alımlarını disiplin altına almak ve kamuoyunun büyük tepkisine neden olan bu yolsuzlukları önlemek fikri, idarelerin yapmış olduğu ihalelere ilişkin temel ilkelerin yeniden tartışılmasının yanı sıra açık ve net bir biçimde yeniden düzenlenmesini zorunlu kılmaktaydı” (Karaca, 2003, s. 12). Ayrıca; kamu alımlarına ilişkin bir standardın oluşturulamaması, ihaleyi gerçekleştiren idare ve görevlilerin sorumluluğunun yeterince geniş olmaması ve kamuoyunun bilgilendirilme ihtiya ının karşılanmaması, kamu ihaleleriyle ilgili özel olarak sorumlu bir denetim ve takip biriminin olmaması, kamu ihaleleriyle ilgili olarak isteklilerin şik yetlerinin incelenmesi ve değerlendirilmesinde bir usul bulunmaması, uluslararası standartlara oranla şeffaf ve rekabete açıklığı ile isteklilerin

---

“2886 sayılı Devlet  hale Kanunu satın alım ve yapım işlerinde gerekli olan rekabetin ve etkinliğin tesis edilmesi amacıyla değeritirilmeli ve kapsamı kamu gücünü kullanan bütün kurumlara uygulanacak şekilde geliştirilmelidir.”

tercihinde objektif kriterlerin yetersizliği nedeniyle kamu harcamalarından beklenen faydanın sağlanamaması da 2886 sayılı Kanundan vazgeçilerek, kapsamlı bir reform uygulamasını gündeme taşımıştır (İğdeler, 2003, s. 2). Ancak yapısal reformlar istikrar programlarında yer alsalar da hayata geçirilmelerinin ciddi bir kurumsal altyapı ve idari ve siyasi kararlılık gerektirdiği göz ardı edilmemelidir. (Yılmaz H. H., 2007, s. 268).

Sonuç olarak yaşanan gelişmeler neticesinde, Maliye Bakanlığı ve Bayındırlık ve İskân Bakanlığı tarafından ortak bir çalışma yürütölmeye başlanmış, yaklaşık iki yıllık süreçte beş adet tasarı hazırlanmıştır. Bu süreçte kanun yasalaşmadan önce dahi değişikliklere gidilmiş, kurumlar tarafından kanun kapsamı dışında kalabilmek adına çalışmalar yürütölmüştür. Sonuç olarak Maliye Bakanlığı ve Bayındırlık İskan Bakanlığı tarafından ortak yürütölen çalışma ile hazırlanan Kamu İhale Kanunu 22.01.2002 tarihli, 24648 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. Kamu ihaleleri sonucunda yapılması gereken sözleşmeler ile ilgili hususların ayrı bir kanun ile düzenlenmesi uygun bulunmuştur. Kanunun uygulanmasına yönelik ikincil mevzuat çalışmalarının da sonuçlandırılması ile kamu ihalelerinde 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun devri kapanmış ve yeni bir dönem başlamıştır. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu belli dönemlerde ihtiyaç duyulduğu belirtilen değişikliklerin yapılması ile günümüzdeki halini almıştır.<sup>36</sup>

Kamu İhale Kanunu’nun yürürlüğe girmesi uygulamada önemli bazı değişiklikleri beraberinde getirmiştir. Kamu kaynağını kullanan ve kamu

---

<sup>36</sup> 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nda yapılan değişiklikler kronolojik sırası ile EK-2’de sunulmuştur.

denetiminde olan kurumlar kanun kapsamına alınmış, ödeneksiz ihale yapılamaması, yapım işleri ihalelerinde arsa temininden gereken tüm işlemlerin tamamlanmadan ihaleye çıkılamaması gibi hükümler getirilmiş, yapılan işlerin niteliğine göre eşik değerlerin belirlenmesi tercih edilmiş, ihalelerde uygulanan tahmini bedel uygulaması yerine yaklaşık değer uygulamasına geçilmiş, ihale öncesi ve sonrasında şeffaflık, açıklık, verimlilik, kamuoyu denetimi, etkin rekabet koşullarını sağlayıcı hükümler getirilmiştir.

4734 sayılı Kanun ile birlikte, 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun yerini 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun alması ile kamu ihalelerine ilişkin, üzerinde durulması gerektiği düşünülen, önemli bir uygulamadan da vazgeçilmiş oldu. İhale kararının alınmasının ardından sözleşme aşamasına gelinmektedir. 1050 sayılı Kanunun 63 ve 64 üncü<sup>37</sup> maddeleri uyarınca merkez ve illerde yapılacak sözleşmeler ve

---

<sup>37</sup> SÖZLEŞMELERİN MALİYE BAKANLIĞINA VE SAYIŞTAYA GÖNDERİLMESİ

MADDE 63- "Merkez ve illerde yapılacak sözleşmeler ile dayanaklarının birer örneklerinin yedi gün içinde ve doğrudan doğruya Maliye Bakanlığına ve Sayıştay'a gönderilmesi zorunludur."

SÖZLEŞMELERİN BAĞITTAN ÖNCE İNCELENMESİ

MADDE 64- (Değişik: 3483-26.10.1988 sayılı Kanunla değişik şekli) "Harcamayı gerektirecek taahhüt ve sözleşme tasarıları vize için Maliye ve Gümrük Bakanlığına gönderilir. Maliye ve Gümrük Bakanlığı vizesinden ayrık tutulacak taahhüt ve sözleşmeler yılları bütçe kanunlarında belirtilir.

Maliye ve Gümrük Bakanlığına gelen taahhüt ve sözleşme tasarılarından uygun görülenler 15 gün içinde vize edilir. Uygun görülmeyenler aynı süre içinde gerekçeli olarak ilgili kuruluşa gönderilir. Aykırılık ya da eksiklikler söz konusu gerekçe doğrultusunda giderildikten sonra Maliye ve Gümrük Bakanlığına ikinci kez gelen taahhüt ve sözleşme tasarıları bu noktalardan incelenir ve tatil günleri sayılmamak üzere 5 gün içinde vize edilir; uygun bulunmazsa geri çevrilir. Geri çevirmelerde, yasaların açıkça yasaklamadığı konularda ilgili ita amirlerinin sorumluluk üstlenmesi durumunda, 832 sayılı Sayıştay Kanununun ilgili hükümleri saklı kalmak üzere, taahhüt ve sözleşmeler imzalanabilir."

dayanaklarının birer örneklerinin Maliye Bakanlığı ve Sayıştay'a gönderilmesi zorunluluk arz etmekteydi. Ayrıca harcama taahhüdü içeren sözleşme tasarıları vize için Maliye Bakanlığı'na gönderilmekte idi. Maliye Bakanlığı tarafından vize edilmeyen sözleşmeler, kanuni bir yasaklama bulunmaması koşulu ile ita amirlerinin sorumlulukları dahilinde imzalanabilirdi. (1050, 1927, s. m. 63-64) Ayrıca alımların bütçe kanununda belirlenen belirli bir tutarın üzerinde olması durumunda Sayıştay tarafından vize (tescil) işlemi <sup>38</sup> uygulanmaktaydı. (832, 1967, s. m.32) Ancak belirtildiği gibi 5018 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesi ve 4734 sayılı Kanun ile Kamu İhale Kurumu'nun kurulması ile sözleşmelere ilişkin uygulanan vize uygulamasından vazgeçilmiş, İhalelere ilişkin Maliye Bakanlığı, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ve Sayıştay'da bulunan görev ve yetkiler uygulamadan kaldırılmış ve bu hususlarda tüm görev ve yetkiler Kamu İhale Kurumu'na verilmiştir.

## **5.2 Kamu İhale Kurumu**

1970'lerle birlikte var olan ortamın sürdürülemeyeceğine işaret eden küresel krizin sorumlusu olarak kamu kaynakları ve kamu harcamaları, bunlara bağlı olarak yapılan yolsuzluklar görülmüştü. Bu çerçevede sosyal güvenlikle haberleşmeye; eğitimden sağlığa özelleştirmelere gidilmiş, ancak yapılan özelleştirmeler de yapılan yolsuzlukların önünü kesememişti. Her ne kadar özelleştirmeler ile eğitim, sağlık gibi kamusal harcamalara bütçeden

---

<sup>38</sup> Vize edilmek veya tescile tabi tutulmak üzere Sayıştay'a gönderilen kadro ve ödenek dağıtım işlemleriyle sözleşme ve kâğıtlardan mevzuata uygun bulunanlar incelemeyi yapan Denetçi ve Grup Şefi tarafından vize veya tescil edilir. Mevzuata uygun bulunmayanlar düzeltilip tamamlanmak üzere Denetçi ve Grup Şefinin yazılı düşünceleriyle birlikte dairesine geri gönderilir.

ayrılan pay azalmış olsa da; özelleştirmelerle eşanlı olarak işleyen düzenleme politikalarına yapılan giderlerin bütçedeki payı önemli ölçüde artış göstermişti. Ayrıca özelleştirilmeyen alanlarda da kamu alımları aynı şekilde devam etmekteydi. Kısacası devlet, piyasa içerisinde hala önemli bir alıcı olarak yer almakta idi. Devletin alıcı konumunda olması yolsuzlukların temeli olarak görülmekte ve durumun belirli standartlara oturtularak; yolsuzluklara açık yapının bertaraf edilmesi önem arz etmekte idi.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, saydamlık, rekabet, eşitlik, güvenilirlik, gizlilik, kamuoyu denetimi, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması, kaynakların verimli kullanılması gibi temel ilkeler çerçevesinde, uluslararası uygulamaları dikkate alarak ve aynı zamanda bahsedilen yolsuzlukların da önüne geçilmesini sağlayacak mekanizmalar oluşturarak ihale sürecine ilişkin yenilikleri gündeme taşımıştır. Bu kanun ile kamu ihaleleri sürecinde yepyeni bir dönem başlamıştır. Türk yasa koyucusu, kamu ihalelerinde şeffaflık ve rekabet ortamının sağlanmasında ihaleyi yapan idarelerin hukuka aykırı işlem ve eylemlerine hızlı ve etkili bir denetim mekanizması kurmak amacı ile “Kamu İhale Kurumu” ismiyle yeni bir otoriteyi Türk idari yapısına dahil etmiştir (Sezer, 2002, s. 71). 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun getirdiği en önemli ve büyük yeniliğin de Kamu İhale Kurumu olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

Daha önce de belirtildiği gibi kamu alımları hususunda yeni bir düzenleme ihtiyacı mevcut ihale yasasının güncel ihtiyaçları karşılayamamasının yanında uluslararası kuruluşların mevzuatlarına uyumun sağlanması ve bu kuruluşlar tarafından da ihale mevzuatına ilişkin



düzenlemenin gerekli kılınması sonucu oluşturulmuştur. 4734 sayılı kanunun yürürlüğe girmesinden önce 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun uygulanmasında kamu alımlarına ilişkin yetkiler büyük ölçüde alımı yapmakta olan idareye bırakılmıştı. İdarenin kendi iradesi ile almış olduğu kararların mevzuat açısından uygunluğunu denetleyen herhangi bir kurum ya da birim bulunmamaktaydı. Ayrıca 2886 sayılı kanun uygulanırken; ilgili belirlenmiş bazı işler ve ikincil mevzuat çalışmaları Maliye Bakanlığı tarafından yapılmakta iken; yapım işlerine ilişkin konularda Bayındırlık ve İskân Bakanlığı görevli ve yetkili idi. Bu iki kamu kurumu sadece ihale kurallarının hazırlanması ve uyumlaştırılmasından sorumlu olup; idarelerin alım usullerinin 2886 sayılı Kanuna uygunluğunu denetleme noktasında görev üstlenmemişlerdi (Emek, 2002, s. 73). İhaleler üzerindeki denetim de sadece Sayıştay denetiminden ibaretti, ayrıca bu konuda çıkan uyuşmazlıkların çözüm yeri de idari yargı olarak belirlenmişti. Bu denetimden yoksun yapı, uluslararası uygulamalarda söz konusu değildi. Dolayısıyla uyumun sağlanması için bu tür bir denetim biriminin oluşması da zorunlu hale gelmişti. Esasen Kamu İhale Kurumu'nun oluşturulması, dünyada yaygın olarak bulunan bir uygulamanın Türkiye'de de yer edinmesi olmuştur.

Kamu alımlarına ilişkin bu tür bir denetim mekanizmasının yokluğu kurumların mevzuat hükümlerinden önemli ölçüde sapmalarına ve suistimallere neden olabilmekteydi. Denetim yokluğundan kaynaklanan suistimler artık normal ve her geçen gün artar hale gelmişti, ayrıca bu durumun kamusal maliyeti de önemli boyutlara ulaşmıştı. Bu noktada

alımlara ilişkin bir denetim biriminin oluşturulması en iyi çözüm yolu olarak öngörülmüştü.

4734 sayılı Kanunun uygulamaya girmesi ve KİK'in faaliyete geçmesi ile kamu alımlarında bambaşka bir dönem başlamış oldu. Öncesindeki süreçte Maliye Bakanlığı, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı ve Sayıştay tarafından üstlenilen görevler tümüyle Kamu İhale Kurumu'na bırakılmış oldu. KİK'in oluşturulması ile uluslararası ihale mevzuatında var olan ve çok önemli görevler gerçekleştiren bir kurumun Türk devlet yapısına kazandırılması yanında; kamu ihale alanının düzenlenmesiyle ilgili görev ve yetkilerin tek bir elde toplanması ve idare hukukumuzda yer almayan şikâyetlerin incelenmesi ve anlaşmazlıkların çözümlenmesiyle ilgili yargı aşaması öncesinde bir denetim sürecinin kurulması da sağlanmıştır (KİK, 2003, s. 3).

2002 yılında faaliyetine başlayan KİK, daha önceki süreçte kurulan bağımsız idari otoritelerden önemli bazı farklılıklar da içermektedir. Bunlardan en önemlisi devletin israfını, verimsizliğini ve yolsuzluğunu ortadan kaldıracabilecek niteliklere sahip olmasıdır. Kamu ihalelerinin ortaya çıkardığı sosyal maliyetler de sosyal faydalar da önemli boyuttadır. Genel düzenleyici bir kurum olarak sadece belirli bir sektörde düzenleme faaliyetinde bulunmayan KİK, kamu alımlarını disipline etmeyi ve bu sayede de mali açıkları önlemeyi, saydamlığı sağlayıp; verimliliği arttırmayı, daha rekabetçi bir kamu ihale yapısı oluşturmayı misyon edinmiştir (Tülümen, 2004, s. 20). Bir diğer önemli özelliği ise; kendisini de kapsayan bir alanda düzenleme ve denetleme faaliyetini yürütüyor olmasıdır. Diğer otoriteler genel olarak piyasa işleyişinde önem arz eden sektörleri düzenleme ve denetlemeye yönelik

oluşturulmuşlardır. Ancak KİK, kamu kurumlarının alımlarını düzenleme ve denetleme işlevini yürütürken, oluşturduğu mevzuatla kendisi de bağlıdır.

Ayrıca bu kurumun bir başka önemli özelliği de uluslararası kuruluşların ilgisi noktasında ortaya çıkmaktadır. IMF, DB, AB diğer düzenleyici otoritelere kıyasla bu kuruma daha fazla önem atfetmiş ve daha müdahaleci bir tutum sergilemişlerdir. Yapılan müdahaleler 4734 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesinden sonra da devam etmiş, bu çerçevede kanunun kapsamında bazı değişiklikler zorunlu olmuştur. Ancak şunu da belirtmekte fayda vardır ki; siyasi ve idari otorite tarafından ciddi bir sahiplenme olmadan çıkarılan kanun ve diğer yasal düzenlemeler kapsamında yapılan kurumsal değişiklikler bir süre sonra çeşitli revizyonlara maruz kalmaktadır (Yılmaz H. H., 2007, s. 270). Kanunda yapılan değişiklikleri bu kapsamda değerlendirmek de mümkündür.

### **5.2.1 Kamu İhale Kurumu'nun Görevleri**

4734 sayılı Kamu İhale Kanununda Kamu İhale Kurumu'na verilen görevler (KİK, 2002, s. m.53) sayılmıştır. Bunlar;

- *İhalenin başlangıcından sözleşmenin imzalanmasına kadar olan süre içerisinde idarece yapılan işlemlerde bu Kanun ve ilgili mevzuat hükümlerine uygun olmadığına ilişkin şikayetleri inceleyerek sonuçlandırmak,*

- *Bu Kanuna ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununa ilişkin bütün mevzuatı, standart ihale dokümanlarını ve tip sözleşmeleri hazırlamak, geliştirmek ve uygulamayı yönlendirmek,*
- *İhale mevzuatı ile ilgili eğitim vermek, ulusal ve uluslararası koordinasyonu sağlamak,*
- *Yapılan ihaleler ve sözleşmelerle ilgili Kamu İhale Kurumu tarafından belirlenen şekilde bilgi toplamak, adet, tutar ve diğer konular itibarıyla istatistikler oluşturmak ve yayımlamak,*
- *Haklarında ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verilenlerin sicillerini tutmak,*
- *Araştırma ve geliştirme faaliyetlerinde bulunmak,*
- *İhale ilânları ile ilgili esas ve usulleri düzenlemek, basılı veya elektronik ortamda Kamu İhale Bülteni yayımlamak,*
- *Yerli isteklilerin, yabancı ülkelerde açılan ihalelere katılmalarına engel olduğunun tespit edilmesi halinde, bu uygulamanın yapıldığı ülkenin isteklilerinin de, Kamu İhale Kanunu kapsamında yapılan ihalelere katılmalarının önlenmesine yönelik tedbirlerin alınmasını ve gerekli düzenlemelerin yapılmasını sağlamak üzere Bakanlar Kuruluna teklifte bulunmak,*
- *Kamu İhale Kurumunun yıllık bütçesi ile kesin hesabını ve yıllık çalışma raporlarını hazırlamak, Kurum bütçesinin uygulanmasını, gelirlerin toplanmasını ve giderlerin yapılmasını sağlamaktır.*

Kanunda sayılmış olan görevlerinden de anlaşılacağı gibi esasen genel olarak bağımsız idari otoritelerin kuruluş amaçları arasında bulunan görevler Kurumun bünyesinde tam olarak yer almaktadır.

Bilindiği gibi 4734 ve 4735 sayılı Kanunlar var olan kamu ihale sürecinde önemli değişiklikler yaratmış ve aslında yepyeni bir süreç inşa etmiştir. Kurum, kuruluşundan itibaren yoğun düzenleme faaliyetlerine girişip ikincil mevzuatın tamamlanması yolunda çalışmalar yürütmüştür. Ayrıca kuruluş süreci ve sonrasında kamu ihaleleri alanında uluslararası uygulamaların takip edilmesi ve bu çerçevede gerekli görüldüğü hallerde düzenleme yapılması kurumun önemli görevlerindendir. 4734 sayılı Kanunun geçici maddelerinde öngörülen ikincil mevzuat, standart ihale dokümanları, idari şartnameler Kanunun çıkışından yaklaşık iki yıl sonra 20/11/2002 tarihinde 24942 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmak sureti ile yürürlüğe girmiştir. İkincil mevzuat çalışmaları sadece kurum içi çalışmalar suretiyle gerçekleşmemiş, uygulayıcıların görüş ve önerileri de dikkate alınarak, ortak paylaşım sonucu oluşturulmuştur. Bugün hala Kurum tarafından uygulamanın yönlendirilmesi, gelişmelerin takip edilmesi adına tebliğler çıkarılmakta, Kurul tarafından düzenleyici nitelikte kararlar alınmakta ve bu şekilde de ihale sürecindeki dinamizm sağlanmaya çalışılmaktadır.

Bağımsız idari otoritelerin düzenleme yetkileri önem taşımakta iken; Kamu İhale Kurumu açısından oluşturduğu kamu yararı nedeni ile de özel öneme sahiptir. Kurumun düzenleme faaliyetlerine uygun şekilde gerçekleştirilen ihale uygulamaları ülke geneline yaygın bir fayda

sağlayacaktır. Kamu İhale Kurumu oluşturulmadan önce kamu ihalelerine ilişkin farklı düzenlemelerin uygulanması, görev, yetki ve sorumluluklar açısından kargaşanın söz konusu olması, kamu alımları sürecinde denetim yapacak sorumlu bir birimin yokluğu sonucunda kamusal faydanın korunması tehlikeye düşmüş, kamusal kaynakların verimli kullanılması önünde engeller oluşmuştur. Kamu İhale Kurumunun faaliyete geçmesi ile mevcut çok başlılığın önüne geçilmiş, kurumun düzenleyici faaliyetleri ile görev, yetki ve sorumluluklar belirlenmiş, oluşan kamusal yarar ya da zararın aktörleri belirlenebilir hale gelmiştir. Ayrıca kamu alımlarının denetimi konusunda görev ve yetkili özel bir birimin olması da mevcut faaliyetlerin gelişmesi yönünde bir etki yaratmıştır.

### **5.3 Kamu İhale Kurumunun Örgüt Yapısı**

Kamu İhale Kurumu 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile kurulan ve 4734 sayılı ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu ile kendisine verilen görevleri yerine getirmek üzere kurulmuş, idari ve mali özerkliğe sahip bir kamu kurumudur. Kurumun merkezi Ankara'dadır ve kurum daha önceden ihale işlerinden sorumlu bakanlık olan Maliye Bakanlığı'nın ilişkili kuruluşudur (KİK, 2002, s. m.53/a).

Kamu İhale Kurumu; Kamu İhale Kurulu, Başkanlık ve hizmet birimlerinden oluşmaktadır. KİK'in teşkilatı, çalışma esas ve usulleri, hizmet birimleri, görev ve sorumlulukları, personelinin niteliği, niceliği, atanması, ücret ve diğer mali hakları 12/06/2002 tarih ve 2002/4425 sayılı BK kararı ile kabul edilen; 20/07/2002 tarih ve 24821 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan

“Kamu İhale Kurumunun Teşkilatı ile Kurum Personelinin Mali ve Sosyal Hakları, Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” (KİK, 2002) ile belirlenmektedir.



Şekil 1: Kaynak: KİK Web Sitesi<sup>39</sup>

<sup>39</sup> [http://www.ihale.gov.tr/teskilat\\_semasi-58-1.html](http://www.ihale.gov.tr/teskilat_semasi-58-1.html)'den 27/01/2012 tarihinde temin edilmiştir.



### 5.3.1 Kamu İhale Kurulu

Kurumun karar organı, biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere dokuz üyeden oluşan Kamu İhale Kuruludur (KİK, 2002, s. m. 53/c). Kamu İhale Kurumu, kendisine verilen görev ve yetkileri Kamu İhale Kurulu aracılığıyla yerine getirir. Kurul, 4734 ve 4735 sayılı kanunlara göre kendisine verilmiş olan yetkileri kullanarak; görevleri yerine getirir.

#### 5.3.1.1 Kurul Üyeleri

Kamu İhale Kurulu, Maliye Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca atanan biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere toplam dokuz üyeden oluşmaktadır.<sup>40</sup> Bakanlar kurulu atama esnasında başkan ve ikinci başkanı da görevlendirir.<sup>41</sup> Kamu İhale Kurulu Başkanı aynı zaman da Kurumun da başkanı sıfatını taşır. Kurumun genel yönetim ve temsili ile Kurulca alınan kararların yürütülmesi başkana aittir. Başkanın izin, hastalık, yurt içi veya yurt dışı görevlendirme ve görevden alınma gibi nedenlerle yokluğu halinde ikinci başkan başkana vekalet eder.

---

<sup>40</sup> 24/10/2011 tarihli 661 sayılı KHK ile kurul üye sayısı 10'dan 9'a düşürülmüştür. Ayrıca KHK'den önceki uygulamada kurul üyelerinin seçimi konusunda da Maliye Bakanlığı tekeli bulunmamaktaydı. Farklı kurumların gösterecekleri adaylar arasından Bakanlar Kurulu tarafından atanmaktaydı.

<sup>41</sup> İkinci başkanın Başkan ile birlikte belirlenmesi hususu 661 sayılı KHK ile başlamıştır. KHK öncesinde İkinci Başkan, Kurul üyeleri arasından gizli oyla seçilmekteydi. İlk turda çokluk sağlanamazsa en çok oy alan üyeler için oyçokluğu sağlanana kadar oylamaya devam edilir, bu seçimle birlikte İkinci Başkanın görev süresi de belirlenirdi.

Kurula üyelik, bazı niteliklere sahip olmayı gerektirmektedir. Üyeliğe ilişkin niteliklerin belirlenmesinde eğitim şartının yanında, kıdem durumu da göz önünde bulundurulmuştur. Üyelerin en az dört yıllık öğrenim veren hukuk, iktisat, siyasal bilgiler, işletme, iktisadi ve idari bilimler, mimarlık ve mühendislik fakülteleri ile bunlara denkliği yetkili makamlarca kabul edilen yurtdışındaki yükseköğretim kurumlarından mezun olmaları şartı konulmuştur. Ayrıca Kurul üyeliğine atanacak kişilerin; kamu kurum ve kuruluşlarında en az on iki yıl hizmetinin bulunması, kamu ihale mevzuatı ile ilgili yargılama, inceleme, denetleme, uygulama veya danışma konularında fiilen en az dört yıl çalışarak ulusal veya uluslararası ihale mevzuatı açısından kanıtlanmış niteliğe ve deneyime sahip olmaları gerekmektedir. İdari yapılanma içerisinde bu özel yapıdaki otoritelerin oluşturulma nedenleri arasında bu sektörde uzmanlaşmış kişiler tarafından iş ve işlemlerin yürütülmesinin daha uygun olacağı düşüncesinin varlığı açısından bakacak olursak; kurul üyelikleri için belirli deneyim şartının aranması bu durumun doğal bir sonucu olarak görülecektir. Ayrıca otoritelerin oluşturulma nedenleri arasında ilgili sektörlerin siyasi etki ve hareketlenmelerden bağımsız olabilmelerinin sağlanması amaçlanmaktadır. Kurul yapısının siyasi etkilerden uzak tutulabilmesi için de, kurul başkan ve üyelerinin geçmişte ve/veya halen bir siyasi parti ile aday gösterilme dâhil üyelik ve görev alma ilişkilerinin bulunmaması şart olarak gösterilmiştir.

Kurul başkan ve üyelerinin belirlenmesinde yüksek öğretime ilişkin şartların yanında ilgili alanda deneyim şartının aranması kurul tarafından yapılan değerlendirmelerin subjektif nitelikten çok objektif nitelik taşımasını

sağlayacaktır. Ayrıca yine objektif değerlendirmenin sağlanabilmesi adına kurul üyelerinin seçiminde siyasi geçmişlerinin olmaması hususuna dikkat edilmesi söz konusudur ki bu da bağımsız idari otoriteler konusunda sıklıkla tartışılan siyasetten bağımsızlığın sağlanabilmesi için önemli bir yaklaşımdır.

#### **5.3.1.2 Kurul Üyelerinin Atanması, Göreve Başlaması, Görev Süreleri Ve Görev Sürelerinin Sona Ermesi**

Kamu İhale Kurulu üyeleri belirtilen şartları taşımak kaydıyla Maliye Bakanlığı'nca gösterilen adaylar arasından Bakanlar Kurulu tarafından atanırlar. Kurul başkan ve üyeleri görevlerine Yargıtay Birinci Başkanlık Kurulu üyelerinin önünde yemin etmelerinin ardından başlarlar.<sup>42</sup> Kurul üyelerinin görev süreleri dört yıl olarak belirlenmiştir.<sup>43</sup> Tarafsızlık durumunun oluşturulabilmesi adına sürekliliğin olmaması daha uygun bir durum olsa da yapılan mevzuat değişikliği ile üyelik için birden fazla kez seçilebilme imkânı oluşturulmuştur. Bu durumun oluşturacağı bürokratik bir takım avantajlar olsa da; dezavantajlarının da söz konusu olacağı mutlaklıdır. Her ne kadar kurul üyeleri tarafından işleyişin bilinmesi işlemleri hızlandıran<sup>44</sup> bir unsurmuş gibi

---

<sup>42</sup> KİK M.53 d) Kurul üyeleri, Yargıtay Birinci Başkanlık Kurulu huzurunda üyeliklerinin devamı süresince görevlerini tarafsız ve dürüst olarak yerine getireceklerine, bu Kanun hükümlerine ve ilgili mevzuata aykırı hareket etmeyeceklerine ve ettirmeyeceklerine dair yemin ederler. Yemin için yapılan başvuru Yargıtay'ca acele işlerden sayılır. Kurul üyeleri yemin etmedikçe göreve başlayamazlar.

<sup>43</sup> 661 sayılı KHKden önce görev süresi 5 yıl olarak belirlenmişti. Bu değişikliğin yanı sıra yeniden seçilebilme konusunda da uygulama değişikliğine gidilmiştir.

<sup>44</sup> KİK **GEÇİCİ MADDE 5.** - Bu Kanunun 53 üncü maddesinde belirtilen Kamu İhale Kurulu, Kanunun Resmî Gazetede yayımlandığı tarihi takip eden otuz gün içinde atanır. Kamu İhale Kurulu üyeliğine

değerlendirilebilecek olsa da, bu durum bağımsız idari otoritelere ilişkin büyük tartışmalara neden olan bağımsızlık hususunda önemli açıkların oluşmasına neden olmaktadır. İşleyiş sürecinde kurumsal hafızanın kaybedilmemesi için kurulun ilk oluşturulması aşamasında, kurul üyelerinin otuz gün içinde atanacağı ve ayrıca Maliye Bakanlığı ve Bayındırlık İskan Bakanlığı tarafından önerilen adaylar arasından Bakanlar Kurulu tarafından seçilecek olan birer üyenin görev süresinin yedi yıl olacağı belirlenmiştir. Bu durum kurumsal üyeliklerdeki boşalmaların farklı zamanlarda olmasına neden olacak ve kurumsal hafıza canlı tutulacaktır ki kuruluş aşamasında bu tür bir uygulamanın tercih edilmiş olması doğrudur da. Ancak kurul üyelerinin dört yıl ile sınırlı olmaksızın görev yapabilmeleri, kurul üyeliğini diğer kamu kurumlarındaki kadrolar ile çeşitli açılardan eşdeğer hale getirecektir. Kurul üyeliklerinin birden fazla dönemde devam etmesini sağlamak adına kişisel çıkarları yönünde hareket eden üyeler bağımsız karar alma yetilerini kaybedebilecek, bireysel çıkarlarının sağlanması için etkinlikten uzaklaşabileceklerdir.

---

yapılacak ilk atamalarda, Maliye Bakanlığı ile Bayındırlık ve İskân Bakanlığının önereceği adaylar arasından seçilecek üyelerden Bakanlar Kurulunca belirlenecek birer üye yedi yıl süreyle görev yapar.

Kurul, Kanunda yer alan görevleri yerine getirmek üzere atandığı tarihi izleyen altmış gün içinde Kurum teşkilatını oluşturarak bu tarihe kadar Kurumun faaliyete geçmesini sağlar.

Kurumun bu Kanunun yürürlüğe gireceği tarihe kadar yapacağı ihalelerle ilgili esas ve usuller Kurulun önerisi üzerine Bakanlar Kurulu kararıyla çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir.

Bu Kanunun 53 üncü maddesinde belirtilen yönetmelikler ile üçüncü fıkrada belirtilen yönetmelik Kurumun faaliyete geçeceği tarihe kadar çıkarılır.

Kurumun her türlü giderleri, gelirleri ile karşılanacak aşamaya gelinceye kadar, genel bütçeden sağlanacak yardımlardan finanse edilir.

Kurul üyelerinin görevlerini yerine getirirken baskı ve etkilerden uzak durabilmelerini sağlayıcı şekilde görev süreleri dolmadan görevlerine son verilemeyeceği Kanunda yer almıştır. Bu durum her ne kadar görev sürelerince kurul üyelerinin kendilerinde güvende hissetmelerini ve kararlarında bağımsız hareket edebilmelerini sağlasa da; kurul üyeliğine yeniden seçilebilme imkanının açılması bu bağımsız hareket serbestisine gölge düşürmektedir. Bu korumalı durumun suistimalinin de önlenbilmesi için görevlerine son verilememesi hususunun istisnaları bulunmaktadır. Üyelerin görevi kötüye kullanmaktan veya yüz kızartıcı herhangi bir suçtan mahkûm olmaları halinde Başbakan onayıyla görevden alınmaları söz konusudur. Üyeler, ciddi bir hastalık veya sakatlık nedeniyle iş görememeleri veya herhangi bir nedenle atamaya ilişkin şartları kaybetmeleri halinde atandıkları usule göre görev süreleri dolmadan görevden alınabilmektedirler.

Görevden alma nedeniyle veya süresi dolmadan herhangi bir sebeple boşalan Kurul üyeliklerine bir ay içerisinde başlangıçtaki atanma şartlarına uyulmak kaydıyla yeniden atama yapılır. Kurul üyeliğine sonradan atama yapılması durumunda yeni atanan üyenin yerine atandığı üyenin görev süresini tamamladığı hükmü de son düzenleme ile kaldırılmıştır. Bu durumda yeni atanan kişinin görev süresi de dört yıl olacak ve bu durum da kurumsal hafızanın canlı tutulmasını sağlayacaktır.

#### **5.3.1.3 Kurul Üyelerinin Özlük Hakları**

Yargıtay Birinci Başkanlık Kurulu önünde yemin etmek sureti ile görevlerine başlayan kurul üyeleri, 5434 sayılı Emekli Sandığı Kanunu

hükümlerine tabidirler. Kurul başkan ve üyelerinin aylık ücretleri Maliye Bakanının önerisi üzerine Bakanlar Kurulu'nca belirlenmektedir. Diğer idarelerden farklı yapılanmaya sahip otoritelerde personel rejiminin denkleştirilmesi için kamu kurum kuruluşlarındaki çeşitli kadrolar ile eşdeğerlik tanınmak durumunda kalınmıştır ve emeklilik işlemleri bu kadrolar üzerinden gerçekleştirilmektedir. Bu denkleştirmeye göre emeklilik söz konusu olduğunda Kurul başkanına Bakanlık Müsteşarı, kurul üyelerine Müsteşar yardımcısı, Kurum başkan yardımcılara bakanlık genel müdürü, Kurum daire başkanlarına bakanlık genel müdür yardımcısı için tespit edilmiş olan ek gösterge, makam tazminatı, temsil tazminatı ve diğer mali göstergeler uygulanmaktadır. Ayrıca kişilerin yukarıda belirtilen görevlerde geçirmiş oldukları süreler makam tazminatı ve yüksek hakimlik tazminatı ödenmesini gerektiren görevlerde geçmiş olarak kabul edilmektedir.

Kurul başkan ve üyeliklerine atanmış olan kişilerin atama yapılması öncesinde kanunla kurulmuş olan diğer sosyal güvenlik kurumlarına bağlı olanlar, tercih etmeleri durumunda eski kurumlarına bağlı olarak işlemlerini sürdürebilirler. Ancak bu kişiler hakkında belirtilmiş olan diğer hükümler uygulanmayıp, sadece tabi oldukları sosyal güvenlik kurumuna ilişkin haklardan yararlanabilirler. Kurul başkan ve üyelerinin bu göreve gelmeleri itibariyle eski görevleri ile ilişkileri kesilmektedir. Ancak sınırlı süre ve sayıda yapılabilecek olan Kurul başkan ve üyeliği sonrası kamu görevlilerinin durumu güvenceye alınmış, bu kişilerin Kurumda görev sürelerinin dolması, görevden ayrılmak istemeleri veya herhangi başka bir nedenle görevden ayrılmaları durumunda, görevlerinin son bulmasından itibaren otuz gün

içerisinde eski kurumlarına başvurmaları kaydı ile ilgili bakan veya atamaya yetkili makam tarafından eşdeğer uygun bir kadroya atanmaktadırlar. Kurumda görev alanlar, görevden ayrılma isteğinde bulunmaları halinde, durumları daha önce tâbi oldukları Kanun hükümlerine göre hizmetlerinde değerlendirilmek suretiyle mükteseplerine uygun bir kadroya, yetkili makamlarca atanırlar. Bu hükümler, akademik unvanların kazanılmasına ilişkin hükümler saklı kalmak kaydıyla, üniversitelerden gelen personel hakkında da uygulanmaktadır. Kurul başkan ve üyelerinin diğer kamu kurumlarında eşdeğer bir kadroya atanması zarfında geçen sürede, süresinin dolması nedeni ile görevi sonra erenlere Kurumdan almakta oldukları aylık ücret ve diğer sosyal haklar Kurum tarafından ödenmeye devam edilir. Atamalarının tamamlandığı günde ise, Kurum tarafından ödeme durdurulur. Kamu kurumlarında çalışmayan başkan ve üyelere de en çok üç ay olmak üzere, yeni bir görev ya da işe başlamalarına kadar, Kurum tarafından ödeme yapılır.

Kurum başkanına görevlerinde yardımcı olmak üzere; Başkanın önerisi üzerine, Bakan tarafından üç başkan yardımcısı atanabilir. Başkan yardımcılarının Kurul üyeliğine atanacaklarda mevcut niteliklere sahip olmaları gerekmektedir. Ayrıca bu nitelikleri taşımak kaydıyla aralıksız olarak, en az on yıldan beri Kurumda meslek personeli olarak çalışmakta bulunanlar arasından da atama yapılabilir.

Kurul üyeleri ve Kurum personeli görevleri nedeni ile işledikleri suçlar ve kendilerine karşı işlenen suçlar açısından da Devlet Memuru sayılırlar; Kurul üyeleri ile Kurum personelinin cezai ve hukuki sorumluluğuna ilişkin

olarak 19/10/2005 tarihli ve 5411 sayılı Bankacılık Kanununun 104<sup>45</sup> üncü maddesi hükümleri uygulanır. Kurul başkan ve üyeleri ile kurum personelinin işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü yargılanmalarına izin verilebilmesi için kendilerine veya üçüncü kişilere çıkar sağlamak veya kuruma ya da üçüncü kişilere zarar vermek kastıyla hareket etmiş olmaları ve bu işlem sonucunda kendilerine veya üçüncü kişilere çıkar sağlamış olmaları şartı getirilmiştir (Yılmaz Y. , 2008, s. 7).

---

<sup>45</sup> Kurul üyeleri ile Kurum personelinin cezaî ve hukukî sorumluluğu

Madde 104 — Kurul Başkan ve üyeleri ile Kurum personelinin görevleriyle bağlantılı olarak işledikleri iddia edilen suçlara ilişkin soruşturmalar, Kurul Başkan ve üyeleri için ilişkili Bakanın, Kurum personeli için ise Başkanın izin vermesi kaydıyla genel hükümlere göre yapılır. Kurul üyeleri ile Kurum personelinin iştirak hâlinde işledikleri iddia edilen suçlara ilişkin soruşturmalarda Kurum personeli hakkında soruşturma izni verme yetkisi ilişkili Bakana aittir.

Kurul Başkan ve üyeleri ile Kurum personeli hakkında görevleriyle bağlantılı olarak işledikleri iddia edilen suçlardan dolayı soruşturma izni verilmesi için, bu kişilerin kendilerine veya üçüncü kişilere çıkar sağlamak veya Kuruma ya da üçüncü kişilere zarar vermek kastıyla hareket ederek bu işlemler sonucunda kendilerine veya üçüncü kişilere çıkar sağlamış olmaları hususunda açık ve yeterli emarelerin olması gerekir. Soruşturma izni verilmesi hâlinde bu durum ilgililere tebliğ olunur. Soruşturmaya izin verilmesine ya da verilmemesine dair kararlar aleyhine, tebliğ tarihinden itibaren on beş gün içerisinde Danıştay nezdinde itiraz yoluna başvurulabilir. İzin verilmiş olsa dahi, itiraz süresi geçene kadar veya Danıştay'a yapılan itiraz sonucunda hüküm tesis olunana kadar soruşturma başlatılamaz.

Kurul Başkan ve üyeleri ile Kurum personelinin, görevden ayrılmış olsalar dahi, görevleriyle bağlantılı olarak işledikleri iddia edilen suçlardan dolayı başlatılan soruşturma ve kovuşturmalar, ilgili üye veya personelin talebi hâlinde, bunlarla vekâlet akdi yapmak suretiyle görevlendirilecek bir avukat tarafından takip edilir. Söz konusu davalara ilişkin dava giderleri ve Türkiye Barolar Birliğince açıklanan asgarî ücret tarifesinde belirlenen avukatlık ücretinin on beş katını aşmamak üzere avukatlık ücreti, Kurum bütçesinden karşılanır.

Kurul Başkan ve üyeleri ile Kurum personeli aleyhine, Kurulun veya Kurumun bu Kanunda yazılı görevlere ilişkin karar, eylem ve işlemleri sebebiyle, gerek görevlerinin ifası sırasında gerek görevden ayrılmalardan sonra, açılmış veya açılacak her türlü tazminat ve alacak davası, Kurum aleyhine açılmış sayılır. Bu davalarda husumet Kuruma yöneltilir. Avukatlık ücreti ve dava giderine ilişkin bu maddenin üçüncü fıkrası hükmü bu hukuk davaları için de aynen geçerlidir. Yargılama sonucunda Kurum aleyhine karar verilmesi ve kararın kesinleşmesi nedeniyle Kurumun ödeme yapması hâlinde, Kurum bu meblağı, ilgililerinden talep eder. Kurumun, yaptığı ödemeleri ilgililerinden talep edebilmesi için, bu kişiler hakkında kusurlu olduklarına ilişkin mahkeme kararının kesinleşmesi gerekir.



#### **5.3.1.4 Kurul Üyelerinin ve Kurum Personelinin Yükümlülük Ve Yasakları**

Kamu İhale Kurulu kurul üyeleri ile kurum personelinin uyacakları meslek ilkeleri 21/01/2003 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanan ve 11/12/2003 tarihli Resmi Gazete ile güncellenen 14/01/2003 tarih ve 2003/DK.D-5 sayılı Kamu İhale Kurulu kararı ile belirlenmiştir. Buna göre kurul üyeleri ve kurum personeli görevlerini ifa ederlerken öncelikle dürüstlük, adalet, objektiflik, güvenilirlik, tarafsızlık, saydamlık, hesap verilebilirlik, ketumiyet, hakkaniyet ve gizlilik ilkelerine uymakla yükümlüdürler. Bunların yanında yine kurul üyeleri ve kurum personelinin görevlerini T.C Anayasası ve kanunlara bağlı olarak, dil, din, ırk, cinsiyet ve uyrukluk ayrımı yapmaksızın, işbirliği içinde, kanun ve vicdani kanaatlerine uygun olarak yerine getirmeleri hüküm altına alınmıştır. Ayrıca üyeler herhangi bir siyasi partiye üye olamaz, herhangi bir siyasi parti ya da görüşün yararı ya da zararına hareket edemez, siyasi veya ideolojik amaçlı söylem veya eylemlerde bulunmazlar.

Kurul Başkan ve üyeliklerine atananların Kurulda görev yaptıkları süre içerisinde her ne olursa olsun eski görevleriyle olan ilişkileri kesilmesi 4734 sayılı Kanun ile hüküm altına alınmıştır. Bunun yanında bu hükmü destekler nitelikte kurul üyeleri ve kurum personelinin doğrudan ya da dolaylı olarak ticaret ve serbest meslek faaliyeti ile uğraşmaları, özel bir kanuna dayanmadıkça, resmi ya da özel görev alamayacakları ve her türlü ticari amaçlı ortaklıkta hissedar ve yönetici olamayacakları da hüküm altına

alınmıştır<sup>46</sup>. Bu hüküm gereği, Kurul başkan ve üyeleri, göreve başlamadan önce sahip oldukları Hazine Müsteşarlığı tarafından çıkarılan borçlanmaya ilişkin menkul kıymetler dışındaki, piyasada faaliyet gösteren tüzel kişilere veya bunların iştiraklerine ait her türlü hisselerini ya da menkul kıymetlerini üçüncü dereceye kadar kan ve ikinci dereceye kadar kayın hısımlar ve evlatlıkları dışındakilere, görev sürelerinin başlamasını izleyen otuz gün içinde satmak veya devretmek suretiyle elden çıkarmak zorundadır. Bunu yapmayanlar, üyelikten çekilmiş sayılırlar. Ayrıca Kurum ile herhangi bir şekilde bağlantısı, çıkar ilişkisi olan kişi kurumlardan herhangi bir şekilde hediye vs. kabul edemez, kurum personeli olarak elde ettikleri bilgileri üçüncü kişiler ile paylaşamazlar.

Ayrıca uyulması gereken gizlilik ilkesi gereği kuruma ilişkin görevlerini yerine getirirken elde edilen her türlü bilgi ve belgeyi Kuruma iletmekle görevli ve yükümlüdürler, bu elde edilen verileri hiçbir suretle kanunen yetkili kılınan mercilerden başkasına açıklayamaz, kendi ya da yakınlarına çıkar sağlamak amaçlı kullanamazlar. Bu yükümlülükleri görevleri esnasında ve görevlerinden herhangi bir nedenle ayrılmaları sonrasında da devam etmektedir. Ayrıca çalışmalarına ilişkin yetkilendirilmemeleri durumunda basın yayın araçları ve elektronik bilgi iletişim araçları ile açıklamada bulunmaları yasaktır.

---

<sup>46</sup> 2003/DK.D-5 sayılı kurul kararı

Diğer kamu görevlilerinde bulunan mal bildiriminde bulunma yükümlülüğü Kurul üyeleri ve Kurum personeli için de geçerlidir<sup>47</sup>. Kurum personeli göreve başlamalarını ve görevden ayrılmalarını takip eden bir ay içerisinde bu yükümlülüklerini yerine getirmek zorundadır.

Kurum personelinin Kurum faaliyet alanına ilişkin seminer ve toplantılara katılmaları ancak Kurulun izni dahilinde mümkündür. Ayrıca Kurul Başkan ve üyeleri, asli görevlerini aksatmamak kaydıyla, telif ücreti karşılığı, bilimsel amaçlı yayın yapabilir, ücret karşılığı ders verebilirler, bunun dışında ise özel bir kanuna dayanmadıkça resmi veya özel hiçbir görev alamaz, dernek, vakıf, kooperatif ve benzeri yerlerde yöneticilik yapamaz, ticaretle uğraşamaz, serbest meslek faaliyetinde bulunamazlar. Kurul başkan ve üyeleri ile Kurum personelinin hakemlik ve bilirkişilik yapması da yasaklanmıştır.

---

<sup>47</sup> 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu'nun 2 inci maddesinde özel kanunlara göre mal bildiriminde bulunmak zorunda olanların da bu kanun hükümlerine tabi olduğu hükmü yer almaktadır.

3628 sayılı kanunun 5.inci maddesi uyarınca Kurul üyelerinin ve Kurum personelinin kendilerine, eşlerine ve velayetleri altındaki çocuklarına ait bulunan taşınmaz malları ile görevliye yapılan aylık net ödemenin, ödeme yapılmayan görevlilerin ise, 1 inci derece Devlet Memurlarına yapılan aylık net ödemenin beş katından fazla tutarındaki her biri için ayrı olmak üzere, para, hisse senetleri ve tahviller ile altın, mücevher ve diğer taşınır malları, hakları, alacakları ve gelirleriyle bunların kaynakları hususunda mal bildiriminde bulunmakla yükümlüdürler. Yine aynı kanunun 6 ncı maddesi hükmü gereği kurul üyeleri göreve başlamalarını ve görevden ayrılmalarını izleyen bir ay içerisinde de mal bildiriminde bulunmak durumundadırlar.

### 5.3.1.5 Kurul Toplantıları

Kamu İhale Kurulu, Kurul başkanın, başkanın bulunmadığı durumda ise ikinci başkanın çağrısı üzerine üye tam sayısı ile toplanır ve çoğunlukla karar alır. Kurul üyeleri çekimser oy kullanamayıp; vermiş oldukları oy ve kararlardan sorumludurlar. Kurulun üye tam sayısı ile toplanması esas iken başkanın yokluğunda ikinci başkanın çağrısı ile toplanması çelişki gibi görünüyorsa da; kurul başkan ve üyelerinin izin, rapor, görevlendirme veya boşalan üyeliğe henüz atama yapılmaması hallerinde en az altı üye ile toplanabilmesi hüküm altına alınmıştır, (KİK, 2002, s. m.53/g); dolayısıyla herhangi bir çelişki arz etmemektedir<sup>48</sup>. Ayrıca üye sayısının herhangi bir nedene bağlı olarak altının altına düşmesi durumunda kurul toplanamamaktadır. Sayılmış belirli nedenler haricinde bir takvim yılında beş toplantıya katılmayan üyeler de üyelikten çekilmiş sayılmaktadırlar.

Kurulun toplanma zamanlarına ilişkin herhangi bir sınırlama bulunmayıp; kurul, toplantı zamanını belirlemekte serbesttir. Ancak istek halinde Kurul kararı ile haftanın belirli gün ve/veya günleri ile saati devamlı toplantı zamanı olarak önceden belirlenebilmektedir. Bu tür bir belirlemenin yokluğu durumunda en az yirmi dört saat önceden bildirilmek koşulu ile istenildiği zaman toplantı yapılabilir. Toplantı, Başkanın çağrısı üzerine gerçekleştirilmektedir. Kurul toplantılarının gündemi de Başkan tarafından belirlenir. Çağrının yanında, toplantı gündeminin de en az yirmi

---

<sup>48</sup> 24/10/2011 tarihli ve 661 sayılı KHK'nın 57 nci "altı üye" ile toplanılması uygun görülmüştür. Mevzuat değişikliği öncesi "yedi üye" ile toplanılması söz konusu idi.

dört saat önceden üyelere bildirilmesi de zorunludur. Her ne kadar toplantıların gündemi Başkan tarafından belirleniyor olsa da, en az üç üyenin yazılı teklifi ile gündemde olmayan hususların da gündeme alınması söz konusudur. Ayrıca en az bir üyenin gündeme ilişkin değişiklik teklifi de Kurul tarafından karara bağlanmaktadır.

Toplantı esnasında gündemdeki konular, gündeme alınış sıraları ile görüşülmektedir. Gündeme ilişkin konular müzakere edildikten sonra oylamaya geçilir. Kurul üyelerinin bütün toplantılara katılması ve alınacak tüm kararlarda oy kullanması esasken; bu durumun istisnaları (KİK, 2002, s. m.53/g) öngörülmüştür. Kurul üyeleri, kendilerini ve üçüncü dereceye kadar kan ve ikinci dereceye kadar kayın hısımları ile evlatlıklarını ilgilendiren kararla ilgili toplantı ve oylamaya katılamazlar.

Kurul kararlarının alınmasında her ne kadar tam sayı ile toplanılması ve çekimser oy kullanılmaması koşullarında oylamalarda eşitlik olması söz konusu olamayacak olsa da; öngörülen istisnalar dahilinde kararların alınmasında oylar eşit çıkabilmektedir. Oyların eşit olması halinde Kurul Başkanının bulunduğu taraf çoğunlukta kabul edilir. İkinci başkanın çağrısı ile kurulun toplanması durumunda da doğal bir sonuç olarak ikinci başkanın bulunduğu taraf çoğunluk olarak kabul edilecektir. Kurul toplantılarına, Kurul tarafından görüşlerini bildirmeleri istenilen başkan yardımcıları, daire başkanları, meslek personeli ile görüşme tutanaklarını düzenlemekle görevli personel dışında hiç kimse katılamaz. Ancak, Kurul gerekli gördüğü takdirde belirli bir konuda görüşlerini bildirmeleri istenen uzman kişileri, gündemdeki

konu ile ilgili kişileri veya kuruluş temsilcilerini toplantıya çağırarak dinleyebilir.

Gündemdeki tüm maddeler değerlendirildikten ve oylandıktan sonra alınan kararlar tutanak haline getirilir ve toplantıya katılan bütün üyeler tarafından imzalanır. Kararlar gündem sırasına göre ardışık olarak numaralandırılır ve karar tarihi belirtilerek ekler, tutanağa, karardaki sıraya göre eklenir. Kurul kararları idari açıdan kesindir ve alındığı anda uygulanabilir hale gelmektedir. Bununla birlikte kurul kararlarına karşı yargı yolu açıktır.

#### **5.4 Yürütme Organı (KİK Başkanı)**

Kamu İhale Kurulu'nun başkanı aynı zamanda Kurumun da başkanı sıfatını taşır. Kurul üyelerinin atanması esnasında Kurul başkanı da Bakanlar Kurulu tarafından belirlenir ve görevlendirilir. Başkan, Kurumun genel yönetim ve temsilinin yanında Kurul tarafından alınan kararların yürütülmesinden de sorumludur.

Kamu İhale Kurumu'nun Teşkilatı ile Kurum Personelinin Mali ve Sosyal Hakları, Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'te başkanın görev ve yetkilerine yer verilmiştir. Bu yönetmeliğin 20 inci maddesine göre Başkanın görev ve yetkileri;

- a) Kurul toplantılarının gündemini belirlemek ve toplantıları idare etmek,

- b) Kurul tarafından alınan kararların yürütülmesini sağlamak,
- c) Hizmet birimlerinin uyumlu, verimli, disiplinli ve düzenli biçimde çalışmasını temin etmek, hizmet birimleri arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlamak ve birimler arasında çıkabilecek görev ve yetki ihtilaflarını çözmek,
- d) Kurumun işlevlerini yerine getirebilmesi için Kurulca alınacak kararlar çerçevesinde gerekli ve yeterli sayıda personeli istihdam etmek,
- e) Kurumu resmi ve özel kuruluşlar nezdinde temsil etmek, Kurumun görev alanına giren konularda diğer kurum ve kuruluşlarla işbirliğini sağlamak,
- f) Kurumun yıllık bütçesi ile gelir-gider kesin hesabını ve Kurum yıllık raporunu hazırlatarak Kurula sunmak ve Kurum bütçesinin uygulanmasını, gelirlerin toplanmasını, harcamaların yapılmasını sağlamak,
- g) Başkanlık teşkilatı ile hizmet birimlerinin faaliyetlerini, işlemlerini ve hesaplarını denetlemek, değerlendirmek ve gerektiğinde Kurum faaliyetleri ile ilgili olarak kamuoyunu bilgilendirmektir.

Başkana, görevlerinde yardımcı olmak üzere Başkanın önerisi üzerine ilgili Bakan <sup>49</sup> tarafından üç başkan yardımcısı atanabilir. Başkan yardımcısının sayısı ihtiyaçlar doğrultusunda belirlenmekte olup, en çok üç

<sup>49</sup> 661 sayılı KHK öncesinde Bakan yerine Kurul kararı ile atama gerçekleştirilmekteydi.

yardımcı atanması söz konusudur. Başkan yardımcıları, Kurul üyeliğine atanacaklarda aranan niteliklere sahip olanlar arasından veya eğitim şartını sağlamak koşuluyla aralıksız olarak en az on yıldan beri Kurumda meslek personeli olarak çalışmakta bulunanlar arasından atanır.

Başkan yardımcıları, Kurum Başkanının emrinde ve onun yardımcısı olarak görev yapmakta olup; Kurum faaliyetlerini Başkan adına ve Başkanın talimat ve emirlerine uygun olarak, Kurumun amaç ve görevleri doğrultusunda yürütür. Başkan yardımcılarının, görev kapsamındaki hizmet birimlerine gereken talimatları vermek ve bunların uygulanmasını takip ve temin etmek de görevleri arasındadır.

## **5.5 Hizmet Birimleri**

Kamu İhale Kurumu'nun hizmet birimleri, kurumun görev ve yetkilerinin gerektirdiği sayıda daire başkanlıkları şeklinde teşkilatlanmış ana hizmet birimleri, danışma birimleri ve yardımcı hizmet birimlerinden oluşmaktadır. Kurumun hizmet birimleri ile bunların görev ve sorumlulukları, ilgili personelin atanma ve çalışma usul ve esasları ile çalıştırılacak sözleşmeli personelin unvanı, sayısı, nitelikleri Kurulun önerisi ve Maliye Bakanlığının görüşü üzerine Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir. Daire başkanlıkları bünyesinde hizmetin niteliğine göre grup başkanlıkları veya birim müdürlükleri ve diğer alt servisler kurulur.

Kurum teşkilat yapısı da Kamu İhale Kurumu'nun Teşkilatı ile Kurum Personelinin Mali ve Sosyal Hakları, Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ile belirlenmiştir. Yönetmelikte beş ana hizmet birimi, dört



danışma birimi ve dört yardımcı hizmet birimi yer almaktadır. Kurumun yurtdışı ve taşra teşkilatlanması bulunmayıp sadece merkezi hizmet birimleri söz konusudur.

Kamu İhale Kurumu ana hizmet birimleri Düzenleme Dairesi Başkanlığı, İnceleme Dairesi Başkanlıkları, Kamu Alımları İzleme ve Bilgi Hizmetleri Dairesi Başkanlığı ve Uluslararası İlişkiler ve Avrupa Birliği ile Koordinasyon Dairesi Başkanlığı olmak üzere dört tanedir.

Ana hizmet birimleri altında bulunan Düzenleme Dairesi Başkanlığı genel olarak; Kamu İhale Kurumu'nun görev alanına giren konulara ilişkin ikincil mevzuat çalışmalarını yürütmekte, yapılan düzenlemelere ilişkin gerçek ve tüzel kişilerin bu konuda bilgilenmeleri hususunda gelen talepleri karşılamakta ve eğitim faaliyetlerinde bulunmaktadır. Bir başka ana hizmet birimi olan İnceleme Dairesi Başkanlığı Kurum içerisinde üç adet bulunmakta olup; bunlar arasında görev paylaşımları yapılmıştır. Genel olarak, Kuruma gelen başvuruları inceleyip gereken işlemleri yapmak suretiyle sonuçlandırmakta, gereken hususlarda Kurulu bilgilendirmekte, Kurul kararı alınması gereken hususlarda da Kurul kararı oluşturulması için gereken çalışmaları yürütmektedir. Ayrıca bu üç daire başkanlığı içerisinde bir tanesi de daire başkanlığının görev alanına girmekte olan işlere ilişkin ön inceleme işlemlerini yürütmektedir.

Kamu Alımları İzleme ve Bilgi Hizmetleri Dairesi Başkanlığının görevlerini kamu alımlarına ilişkin olanlar ve bilgi hizmetlerine ilişkin olanlar olarak ikiye ayırmak doğru olacaktır. Bunlardan kamu alımlarına ilişkin olanlar, kamu

alımları hususunda kamu alımlarından yasaklıların tespiti ve sicillerinin tutulması, Kurum görev alanına ilişkin alımlar konusunda piyasadan bilgi toplamak suretiyle araştırma yapmak, yapılan alımlara ilişkin veriler ile istatistikler oluşturmak ve yapılan alımlarda belirlenmiş esas usullerin doğru şekilde uygulanmasının sağlanması için çalışmalar yapmaktadır. Bilgi hizmetlerine ilişkin olanlar ise; hem kurum içerisinde hem de görev alanına giren kamusal alımlarda elektronik araçların kullanılmasının sağlanması ile ilgili çalışmaları yürütmektedir.

Kurum ana hizmet birimlerinden dördüncüsü; Uluslararası İlişkiler ve Avrupa Birliği ile Koordinasyon Dairesi Başkanlığıdır. Bu daire başkanlığı Kurumun görev alanına giren konularda uluslararası platformda her türlü iş ve işlemleri yürütmekte, bu konuya ilişkin gerek yurt içinde gerek yurtdışında yayımlanan dokümanlar üzerinde çalışarak uyumlaştırmayı sağlamaktadır.

Son ana hizmet birimi olan Araştırma, Geliştirme ve Dokümantasyon Dairesi Başkanlığı ise; kamu ihalelerine ilişkin düzenlemelerin ve Resmi Gazetede yayımı gereken Kurul kararlarının yayımlanmasına ilişkin iş ve işlemleri yürütmek; Kurum yıllık faaliyet raporunu hazırlamak, faaliyet raporu stratejik plan ve benzeri raporlara ilişkin gelen görüş taleplerini karşılamak, Kamu İhale Bültenine ilişkin her türlü çalışmaları yürütmekle görevlidir.

Kurumun yardımcı hizmet birimleri Kurul İşleri ve Kararlar Dairesi Başkanlığı, İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi Başkanlığı, İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığı ve Başkanlık Özel Büro Müdürlüğü olmak üzere dört tanedir.

Kurul İşleri ve Kararlar Dairesi Başkanlığı genel olarak Kamu İhale Kurulunun sekreteryaya hizmetlerini yürütmektedir. Daire başkanlığı, Kurul toplantılarından öncesinde gündemin oluşturulmasından başlayarak; Kurul toplantısı sonrası alınan kararların tebliğine kadarki süreçte görev almaktadır.

İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi Başkanlığı diğer kamu kurum ve kuruluşlardakine benzer roller üstlenmiştir. Daire başkanlığı Kurum personeline ilişkin gereken her türlü işlemleri gerçekleştirmekte; personelin hizmetlerde etkin ve verimli olabilmesinin sağlanması için çeşitli oryantasyon ve eğitim faaliyetleri düzenlenmesi konusunda çalışmaktadır.

Kurum içerisinde örgütlenmiş İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığı, diğer kamu kurum ve kuruluşlardakine benzer görev ve yetkilere sahiptirler. Görevleri Kurumun idari her türlü hizmetinin görülmesi ve mal hizmet alımından bütçenin hazırlanmasına bütçeyi ilgilendiren her türlü iş ve işlemlerin görülmesi olarak özetlenebilir.

Yardımcı hizmet birimlerinde diğerlerinden farklı olarak örgütlenmiş olan Başkanlık Özel Büro Müdürlüğü Başkana ilişkin sekreteryaya hizmetlerini yürütmektedir. Bu kapsama başkanın seyahatleri, toplantıları, yazışmaları, haberleşmeleri ve daha birçok hizmet girmektedir.

Kamu İhale Kurumu'nda ilgili mevzuatı<sup>50</sup> Kurum danışma birimleri dört adet olarak belirlenmiştir. Bunlar; Hukuk Danışmanlığı, Kurum Müşavirliği, Başkanlık Müşavirliği ve Basın ve Halkla İlişkiler Danışmanlığıdır. Danışma

---

<sup>50</sup> Kamu İhale Kurumu'nun Teşkilatı ile Kurum Personelinin Mali ve Sosyal Hakları, Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik

birimleri diğer birimlerden farklılık arz etmektedir. Diğer birimler belirlenmiş bir başkan yardımcısına bağlı olarak görevlerini ifa etmekteyken; danışma birimleri başkan yardımcılığına bağlanmamıştır.

Hukuk danışmanlığı, diğer kamu kurumlardakine benzer şekilde, kurumun hukuki süreçler içeren iş ve eylemlerinde Kurumu temsilen iş ve işlemleri gerçekleştirmek, hukuki görüş oluşturmak, mevzuat çalışmalarında yer almakla görevlidir. Bir diğer danışma birimi olan Kurum Müşavirliği, danışmanlık hizmetini Kurul başkan ve üyelerine ilişkin yürütmekte olup; personeli Kurul başkan ve üyelerinin hizmetinde çalışmaktadırlar. Benzer şekilde oluşturulmuş olan Başkanlık Müşavirliği de Başkana aynı konularda danışmanlık hizmeti sunmaktadır ve Başkanın belirleyeceği projelerde çalışmaktadır.

Basın ve Halkla İlişkiler Danışmanlığı esasen Kurumun dışarıdaki aktörler ile ilişkilerini düzenler niteliktedir. Basın yayın organları ile ilişkilerini yürütürken; aynı zamanda kamuoyunda kuruma ilişkin oluşan dilek, şikayet ve beklentileri de takip edip Başkanlığı bilgilendirmekle görevlidir.

## **5.6 Kamu İhale Kurumu İstihdam Politikası**

Kamu İhale Kurumu'nun insan kaynakları politikası ve planlaması, Kurumda istihdam edilen personelin kendi görev ve kadrolarıyla ilgili ayrı herhangi bir özel düzenleme bulunmaması kaydıyla, göreve alınmasına, hizmet şartlarına, niteliklerine, atanma ve yetiştirilmelerine, hak ödev ve sorumluluklarına, görevde yükselmeleri ile diğer özlük işlerine ilişkin iş ve işlemleri 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 53 üncü ve Kamu İhale Kurumu

Teşkilatı ve Personelinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 39 uncu maddesine dayanılarak hazırlanmış olan; 21/12/2010 tarih ve 27792 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu İhale Kurumu İnsan Kaynakları Yönetmeliği ile düzenlenmektedir.

Kamu İhale Kanunu’nun 53 üncü maddesine göre Kurum hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli hizmetler sözleşmeli olarak istihdam edilen, kamu ihale uzman ve kamu ihale uzman yardımcılarında oluşan meslek personeli eliyle yürütülür. Kurum personeli 4734 sayılı Kanun hükümleri saklı kalmak kaydıyla, ücret ve diğer mali ve sosyal haklar dışında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümlerine tabidir. Kurum görev alanına giren konularla ilgili olarak diğer kurum ve kuruluşlardan, kurumlarının muvaffakatı alınması kaydıyla personel görevlendirilebilir. Bu personel Kurumda çalıştığı zaman zarfında kendi kurumundan ücretsiz izinli sayılır ve alacakları aylık ve diğer sosyal ve mali hak ve yardımlar Kurum ile aralarında imzalanacak olan sözleşme ile belirlenmektedir. Sözleşme yapılması suretiyle çalıştırılacak personel sayısı toplam kadro sayısının %10’unu aşmamak kaydıyla serbest bırakılmıştır (KİK, 2002, s. m.53). Kuruluşlarından itibaren diğer kamu kurum kuruluşlarına göre tercih edilen otoriteler diğer kurumlardan personel istihdamının açılması ile de cazibe merkezi haline gelmiştir. Her ne kadar her yeni oluşumun en azından kuruluş aşamasında dışarıdan istihdam ihtiyacı bulunuyor olsa da, bu kurumların ücret ve özlük hakları anlamında ayrıcalıklı kurumlar olmaları durumun farklı bir boyutunu da ortaya çıkarmaktadır.

Kurumun insan kaynakları planlaması, Kurumun görevleri doğrultusunda ihtiyaç duyulan personel sayısı ve yapısının belirlenebilmesi adına, iş analizleri, norm kadrolar, birimler itibariyle personel ihtiyacı, görev tanımları dikkate alınarak, yıllık olarak yapılmaktadır. İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi Başkanlığı, diğer birimler ile koordineli olarak ve gerek duyulursa ihtisas kuruluşları ve üniversiteler ile işbirliği yaparak; istihdam ihtiyacını, bu ihtiyacın ne şekilde sağlanacağını planlar.

Yapılan bu planlamalar doğrultusunda kurumun kadroları ve Kurul kararları çerçevesinde yeterli sayıda personel istihdamına gidilir. Kurum personel ihtiyacı, yapılacak giriş sınavı sonrasında kamu hizmetine ilk kez atanan personeller ile karşılanırken, bu personelin yanında kamu kurum ve kuruluşlarında personel kanuna tabi olarak görev yapmakta olanların kurumlarının muvaffakatı ile, aynı şekilde kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapmış olanların yeniden atanması sureti ile ve kamu kurum ve kuruluşlarında personel kanuna tabi çalışmakta olanlardan hakim ve savcılar ve bu meslektan sayılanlar kendilerinin, diğerlerinin ise kurumlarının muvaffakatı ile kadroları kurumlarında kalmak kaydıyla Kurumda geçici görevlendirilerek karşılanmaktadır.

Kamu kurum ve kuruluşlarında personel kanunlarına tabi olarak görev yapmakta olanlar ile daha önceden görev yapmış olanların başkan yardımcılığı, daire başkanlığı ve meslek personelliği dışındaki kadrolara atanmaları Kurumun ihtiyacı olması ve kişilerin atama yapılacak olan kadroya ilişkin gereken nitelikleri ve koşulları sağlamaları durumunda İnsan

Kaynakları ve Eğitim Dairesi Başkanlığının teklifi ve başkanın onayı ile yapılır.

Kurum içi yükselme sureti ile münhal kadrolara atama yapılması Kamu İhale Kurumu Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Yönetmeliği hükümleri uyarınca gerçekleştirilmektedir. Aynı yönetmelikte hangi kadroların görevde yükselme ve unvan değişikliğine tabi olduğu tek tek sayılmıştır.<sup>51</sup> Atama yapılacak her bir kadro için ilgili yönetmelikte özel hükümler öngörülmüştür. Bu nitelikler atama yapılacak olan kadroya göre değişiklik arz etmekte olup; mezuniyet durumu, çalışma süresi ve bir önceki kadrosuna ilişkindir.<sup>52</sup>

Kurum içi yükselme suretiyle atamanın yanında, kurum içerisinde yer değiştirme suretiyle atama yapılması da söz konusudur. Kurum personelinin unvan ve kazanılmış hak aylık derecelerinde değişikliğe gidilmeksizin, aynı ya da bir başka birimdeki eşit bir göreve atanması hizmet gereği olarak ya da personelin talebi sonrası uygun bulunması durumunda doğrudan ya da ilgili birimin talebine dayanılarak Başkanlık onayı ile yapılmaktadır. Kurum içi yer değiştirme işlemi daire başkanlarına yönelik ise, bu yer değişikliği Başkanın teklifi üzerine Kurul kararı ile yapılmaktadır. Kurum içi yer değiştirmeler sadece süreklilik arz eder şekilde değil, geçici görevlendirmeler şeklinde de yapılabilmektedir. Bu geçici görevlendirmeler de doğrudan ve/veya birimlerin talepleri üzerine Başkanlık onayı ile gerçekleşmektedir. Geçici görevlendirmeye ilişkin detaylar (görevlendirme süresi, konusu) görevlendirme onayında yer almaktadır.

---

<sup>51</sup> EK-3'de Görevde yükselme ve unvan değişikliğine tabi hizmet grupları ve kadrolar sayılmıştır.

<sup>52</sup> EK-4'de Görevde yükselme sınavı suretiyle atanacaklarda aranacak özel şartlar sayılmıştır.

Kurum hizmet ihtiyaçlarına göre B Grubu kadrolar için de sınav açılmaktadır. Kurum talep ettiği B Grubu kadrolar için belirlediği asgari puan ve sınava ilişkin detay bilgilerini içeren sınav ilanı ile sınav açılır. Başvuruların değerlendirilmesi sonrasında başvuru sayısına göre sözlü ya da sözlü ve yazılı sınav<sup>53</sup> yapılmasına karar verilir. Yapılan sınav sonucunda mevzuat uyarınca yapılan değerlendirme sonucunda kadrolar için uygun adaylar belirlenir. Kurum, kurumsal ihtiyaçlar ve kurumun görevlerini göz önüne olarak yıllık olarak insan kaynakları planlaması yapmakta ve buna göre ihtiyaç duyulan personel sayısı ve yapısı İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi Bakanlığı tarafından belirlenmektedir. Kamu İhale Kurumu Teşkilatı ve Personelinin alışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ekinde Kurumda görev alacak personelin unvan ve sayıları yer almaktadır. Kadro sayısı toplam 376 olup; 31/12/2010 tarihi itibariyle 240 adedi dolu,136 adedi boştur.

Kurumda, 31/12/2010 tarihi itibariyle 4761 sayılı Kanunun değişik 15 inci maddesi ile 04/01/2002 tarih ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 53 üncü maddesi (i) fıkrasına eklenen son bent uyarınca görevlendirme olarak bir kişi Kurum Müşaviri, üç kişi Daire Başkanı ve on iki kişi de Kamu İhale Uzmanı olarak görev yapmaktadır. Ayrıca yine 31/12/2010 tarihi itibariyle Kurumda toplam on kişi geçici görevlendirme suretiyle Kurumda görev almaktadır (KİK, 2011, s. 13).

---

<sup>53</sup> B Grubu Kadrolara ilişkin başvuru, sınav ilanı ve sonraki sürece ilişkin detaylı bilgi EK-5 te yer almaktadır.



Kurum personel ihtiyacının önemli bir kısmını da hemen hemen kurulduğundan beri her yıl Kamu İhale Uzman Yardımcılığı Sınavı<sup>54</sup> açarak gidermek yoluna gitmektedir. Kurum tarafından yıllar itibariyle belirlenen personel ihtiyacı doğrultusunda sınav yapılmak üzere ilana<sup>55</sup> çıkılır.

Kurumun uzman personel istihdamı için açılan sınavda adaylara ilişkin aradığı şartlara Kamu İhale Uzman Yardımcıları Yarışma ve Yeterlik Sınavları ile Meslek Personelinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikte yer verilmiştir.<sup>56</sup> Buna göre; 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48<sup>57</sup> inci maddesinde belirtilen, devlet memurluğuna giriş için

---

<sup>56</sup> Kurumun uzman yardımcısı istihdam politikasına ilişkin detaylı bilgiler EK-5'te sunulmuştur.

<sup>57</sup> 657 sayılı DMK MADDE 48: Devlet memurluğuna alınacaklarda aşağıdaki genel ve özel şartlar aranır.

A) Genel şartlar:

1. Türk Vatandaşı olmak,
2. Bu Kanunun 40 ncı maddesindeki yaş şartlarını taşımak,
3. Bu Kanunun 41 inci maddesindeki öğrenim şartlarını taşımak,
4. Kamu haklarından mahrum bulunmamak,
5. (Değişik alt bent: 10/01/1991 - 3697/1 md.;Değişik altbent: 23/01/2008-5728 S.K./317.mad) Türk Ceza Kanununun 53 üncü maddesinde belirtilen süreler geçmiş olsa bile; kasten işlenen bir suçtan dolayı bir yıl veya daha fazla süreyle hapis cezasına ya da affa uğramış olsa bile devletin güvenliğine karşı suçlar, Anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine karşı suçlar, (İptal ibare: Anayasa Mah.nin 25/02/2010 tarihli ve E. 2008/17, K. 2010/44 sayılı Kararı ile.) zimmet, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, hileli iflas, ihaleye fesat karıştırma, edimin ifasına fesat karıştırma, suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama veya kaçakçılık suçlarından mahkûm olmamak.
6. Askerlik durumu itibariyle;
  - a) Askerlikle ilgisi bulunmamak,
  - b) Askerlik çağına gelmemiş bulunmak,

öngörülen genel ve özel şartları taşımak ön şartı yanında eğitim, yaş, sağlık, sınav başarısı yabancı dil bilmek gibi şartlar öngörülmüştür. Öngörölmüş şartlara sahip adaylara, adayların mezuniyet durumlarına göre ayırım yapılarak, yazılı ve sözlü olmak üzere giriş sınavı yapılır.<sup>58</sup> Yazılı sınavda başarılı olan adaylara Kurum mevzuatına uygun olarak oluşturulmuş komisyon tarafından sözlü sınav yapılır.

Sözlü sınavda adayların yazılı sınav konularındaki bilgi seviyeleri yanında, genel tavır ve davranışları, kavrayış ve muhakeme yetenekleri ile anlatım ve temsil yeteneği gibi Kurum hizmetlerinin ve uzmanlığın gerektirdiği kişisel niteliklere sahip olup olmadıkları dikkate alınmaktadır. Bu çerçevede sözlü sınava katılacak olan adaylara sorulacak sorular ile cevapları ve sınav sorularının ağırlık oranları önceden belirlenmektedir. Giriş sınavının yazılı ve sözlü aşamaları tamamlandıktan sonra; sınav giriş komisyonu, adayların yazılı sınav notunu %60 ve sözlü sınav notunu %40 oranında ağırlandırarak, öğrenim dallarına göre ayırım yaparak, giriş sınav notunu tespit eder. Yine komisyon, belirlenen bu giriş sınav notuna göre en yüksek puan alan adaydan başlayarak, atama yapılacak kadro sayısı kadar kazanan adayı

---

c) Askerlik çağına gelmiş ise muvazzaf askerlik hizmetini yapmış yahut ertelenmiş veya yedek sınıfa geçirilmiş olmak,

7. 53 üncü madde hükümleri saklı kalmak kaydı ile görevini devamlı yapmasına engel olabilecek akıl hastalığı bulunmamak.

<sup>58</sup> Giriş sınavı, yazılı ve sözlü olmak üzere iki aşamalı olarak yapılmaktadır. Yazılı sınav adayların mezuniyet durumlarına göre ayırım yapılarak, mühendislik, hukuk ve sosyal bilimler alanlarında farklılaştırılmak suretiyle yapılır. Giriş sınavı Kurum tarafından yapılabileceği gibi, Kurum tarafından ÖSYM veya yüksek öğretim kurumlarına yaptırılabilir. Yapılacak yazılı sınavda başarılı sayılabilmek için alan bilgisi sınav konularının her birinden toplam yüz puan üzerinden en az yetmiş puan almak gerekmektedir.

başarı sırası dikkate alınarak belirler. Komisyon tarafından tutanakla tespit edilen giriş sınavı sonuçlarını gösteren liste sözlü sınav aşamasının bitişini takip eden üç iş günü içerisinde, öğrenim dallarına göre ayrılmış şekilde, Kurum ilan panosu ile Kurum internet adresinde ilan edilir. Giriş sınavını kazanan adaylardan Kamu İhale Uzman Yardımcıları Yarışma ve Yeterlik Sınavları ile Meslek Personelinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 17 inci maddesine göre T.C. kimlik numarası ve erkek adayların askerlikle ilişkilerinin olmadığına, sabıka kaydının olmadığına, sağlığı ile ilgili görevini yapmaya engel bir durumu olmadığına dair yazılı beyanları, dört adet vesikalık fotoğraf, adaylar tarafından doldurulacak güvenlik soruşturması ve arşiv araştırmasına ilişkin form, yüksek öğrenim diploma veya çıkış belgesinin noter onaylı örneği istenir. Görüldüğü üzere bazı belgelerin ilgili kurumlardan onaylı olarak talep edilmesi yerine kişisel beyan yeterli olarak görülmüştür ve işlemler adayların beyanları doğrultusunda yapılmaktadır. Ancak bilgi ve belgelerin temininden sonra sınav başvurusu ya da atama yapılması aşamasında yanlış bilgi ve beyanda bulunan, sahte belge veren ya da orijinal belgelerde tahrifat, silinti ve kazıntı yaparak Kurumu yanıltanlar hakkında Cumhuriyet Başsavcılığına suç duyurusunda bulunulur. Kurumu yanıltmak girişiminde olanlar kamu görevlisi iseler bu durum, Cumhuriyet Başsavcılığının yanında ayrıca kişilerin çalışmakta oldukları kurumlara da bildirilir.

Giriş sınavını kazanan adayların uzman yardımcısı kadrolarına atamalarının yapılması yönündeki çalışmalar, sınav sonuçlarının ilanı tarihinde başlar. Atamalarının tamamlanmasından itibaren iki ay içerisinde

görevlerine başlamayan adayların atamaları iptal edilir. Ataması yapıldığı halde, kurum tarafından verilen süre içerisinde göreve başlamayan ya da başlamayacağını yazılı olarak beyan eden asil adayların yerine, sınav sonuçlarının açıklanmasından itibaren üç ay içerisinde yedek listede yer alan adaylardan başarı sırasına göre atama yapılır.

Kurum uzman yardımcıları atanmalarından itibaren İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi Başkanlığınca hazırlanan, Başkanlıkça onaylanmış üç yıllık çalışma programı çerçevesinde yetiştirilirler. Üç yıllık yetiştirme programının son yılında uzman yardımcıları tez aşamasına gelmektedir. Uzman yardımcısı tarafından Kurum görev alanına giren konularda belirlenen tez konuları öncelikle Tez İzleme Komitesi tarafından değerlendirilir, ardından Başkan onayına sunulur. Tezi başkanca kabul edilen uzman yardımcısı tezin sözlü savunması aşamasını da başarı ile tamamladıktan sonra, yeterlilik sınavına girmeye hak kazanır. Yeterlilik sınavında da mevzuat gereği gereken koşulları sağlayan uzman yardımcısı Başkanlık oluru ile uzman kadrosuna atanırlar.

Kamu İhale Uzman ve Uzman Yardımcıları görevlerini yerine getirirlerken; ilgili mevzuat çerçevesinde, bilimsel esas ve yöntemleri kullanarak, Kurum ilke ve stratejilerini dikkate alarak hareket etmek durumundadırlar. Kurum meslek personeli ilgili mevzuatınca Kuruma verilen görevlerin yerine getirilmesi için amirleri tarafından verilen görevleri yapmak, Kurum mevzuatı ile ilgili çalışmalarda bulunmak, mesleki konulardaki yurt içi ve dışındaki gelişmeleri takip etmek ve bunlarla ilgili araştırmalarda

bulunmak, Kamu ihale mevzuatının uygulanmasına yönelik eğitim çalışmaları, konferans ve seminerlerde yer almakla görevlidirler.

Ayrıca bu görevler çerçevesinde 4734 ve 4735 sayılı kanunlar ile diğer mevzuatın Kuruma görev yükleyen hükümlerinin uygulanmasını sağlama, görevini yerine getirmek için resmi ve özel bütün kurum, kuruluş ve kişilerden bilgi ve belge istemeye, 4734 sayılı Kanun kapsamına giren kurum ve kuruluşlarda görev alanlarına giren konularda araştırma ve incelemeler yapmaya, bu kurumlarda uygulamayı takip etmeye ve denetlemeye yetkilidirler.

### **5.7 Kamu İhale Kurumu Bütçesi**

Ülkemizdeki bağımsız idari otoritelerin mali özerklikleri önem arz etmekte iken, bu özerkliği sağlayan en önemli araç olarak da kurumların bütçeleri görülmektedir. Kurumun yıllık bütçesi ile gelir-gider kesin hesabını ve Kurum yıllık raporunu hazırlatarak Kurula sunmak ve Kurum bütçesinin uygulanmasını, gelirlerin toplanmasını, harcamaların yapılmasını sağlamak Başkanın görevleri arasında yer almaktadır.

Kamu İhale Kurumunun gelirleri 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun Kamu İhale Kurumuna ilişkin olan 53 üncü maddesinin j bendinde sayılmıştır.

Bunlar;

- Kamu İhale Kanunu kapsamında yapılan ihalelere ilişkin düzenlenecek sözleşmelerden sözleşme bedeli ikiyüzellidörtbin

üçyüzonbeş Türk Lira<sup>59</sup>'sını aşanlar için yükleniciden tahsil edilecek sözleşme bedelinin onbinde beşi,

- Mal ve hizmet alımı ihalelerinde yaklaşık maliyeti beşyüzyetmişaltıbin altıyüzkırkdokuz Türk Lirasına kadar olanlarda bin yüzelliiki Türk Lirası, beşyüzyetmişaltıbin Türk Lirası ile birmilyonyüzelliüçbin ikiyüzellidokuz Türk Lirası arasında olanlarda ikibinüçyüzbeş Türk Lirası, birmilyon yüzelliüçbin ikiyüzellidokuz Türk Lirası ve üzerinde olanlarda üçbindörtüyüzellisekiz Türk Lirası itirazen şikayet başvuru bedeli,
- Yapım işi ihalelerinde yaklaşık maliyeti birmilyon yüzelliüçbin ikiyüzellidokuz Türk Lirasına kadar olanlarda bin yüzelliiki Türk Lirası, birmilyon yüzelliüçbin ikiyüzellidokuz ile onbirmilyon beşyüzotuzikibin beşyüzdoksandokuz Türk Lirasına kadar olanlarda ikibin üçyüzbeş Türk Lirası, onbirmilyon beşyüzotuzikibin beşyüzdoksandokuz ile yirmiüçmilyon altmışbeşbin yüzdoksansekiz Türk Lirası arasında olanlarda üçbin dörtüyüzellisekiz Türk Lirası, yirmiüçmilyon altmışbeşbin yüzdoksansekiz Türk Lirası ve üzerinde olanlarda dörtbin altıyüzoniki Türk Lirası itirazen şikayet başvuru bedeli,
- Eğitim, kurs, seminer ve toplantı faaliyetlerinden elde edilecek gelirler,

---

<sup>59</sup> Kamu İhale Kurumu'nun 2011/1 sayılı Tebliği ile 23/1/2011 tarihli ve 27824 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmış olup 01.02.2011 – 31.01.2012 dönemini kapsamaktadır

- Her türlü basılı evrak, form, ilan, doküman ve yayınlar ile Elektronik Kamu Alımları Platformunun işletilmesinden elde edilecek gelirler,
- Gerek görülmesi halinde genel bütçeden Kuruma yapılacak yardımlar,
- Diğer gelirler olarak sayılmıştır.

Kurum bütçe gelirleri 2010 yılı için 72.000.000,00 Türk Lirası olarak öngörülmüş ve gerçekleşme rakamı 78.184.303,10 Türk Lirası olarak beklenenin üzerinde gerçekleşmiştir. Gerçekleşme oranı, %108,59 olmuştur (KİK, 2011).

Kamu İhale Kurumuna ait gelirler T.C Merkez Bankası ya da Türk bankalarından birisi nezdinde açılacak olan bir hesapta toplanmaktadır. Bağımsız idari otoritelerin üçer aylık dönemler itibarıyla oluşacak gelir fazlaları, her üç ayda bir, izleyen ayın on beşine kadar genel bütçeye aktarılır. Söz konusu tutarların süresi içinde ödenmemesi halinde, ödenmeyen tutarlar 6183 sayılı Kanuna göre gecikme zammı da uygulanmak suretiyle takip ve tahsil edilir. Kamu kurumu niteliği taşıyan Kamu İhale Kurumunun tüm mal ve varlıkları Devlet mali sayılmakta olup, haczi ya da rehni söz konusu olamaz. Kurum tarafından tahsil edilemeyen gelirler 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil olunur.

Ülkemizdeki bağımsız idari otoritelerin bütçe ve mali yapılarına ilişkin kuruluş kanunlarında özel hükümler yer almakla birlikte, 5018 sayılı Kamu

Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile genel hükümler bulunmaktadır. 5018 sayılı Kanun, Genel Yönetim kapsamındaki idarelerin bütçelerini merkezi yönetim bütçesi, sosyal güvenlik kurumları bütçesi ve mahalli idarelerin bütçeleri olarak üçe ayırmıştır. Merkezi yönetim kapsamındaki idareler içerisinde genel bütçeli idareler, özel bütçeli idarelerin yanında kanunda düzenleyici denetleyici kurumlar olarak ifade edilen bağımsız idari otoriteler yer almaktadır (5018, 2003, s. m.12). Otoritelerin bütçeleri merkezi yönetim bütçesi içerisinde ayrı bir bütçe olarak konulmuştur.

Bağımsız idari otoriteler, bütçelerini üç yıllık bütçeleme anlayışı, stratejik planları ve performans hedefleri ile kurumsal, işlevsel ve ekonomik sınıflandırma sistemine göre hazırlarlar (5018, 2003, s. m.17). Hazırlamış oldukları bütçeleri diğer kurumlardan farklı olarak Eylül ayı sonuna kadar doğrudan T.B.M.M.'ye, aynı sürede de bir örneğini Maliye Bakanlığına gönderirler (5018, 2003, s. m.18).

Kurumun giderleri ise Kurul kararı ile yürürlüğe giren yıllık bütçeye göre yapılmaktadır. Diğer kamu kurum ve kuruluşlarında olduğu gibi kurumun bütçe yılı olarak da takvim yılı belirlenmiştir.

Kurumun bütçe uygulama sonuçlarına ilişkin yıllık malî raporu ve bütçe kesin hesabı yine Merkezi Yönetim Bütçesinin uygulamasından farklı olarak Bakanlar Kurulu Kararı ile ibra edilir ve ayrıca kurumun yıllık hesapları Sayıştay denetimine de sahiptir.

Kurumun 2010 yılı gider bütçesi 72.000.000,00 TL öngörülmüş, yıl içerisinde belli harcama kalemlerinde ödenek yetersizliği ile karşı karşıya



kalınmış 4.000.000,00 TL ek ödenek alınarak gider bütçesi 76.000.000,00 TL olmuştur. Yılsonu gerçekleştirmelerine göre bu ödeneğin %78,83 TL'sinin harcılandığı ve 16.089.538,15 TL'lik kısmının da dönem sonunda iptal edildiği görülmektedir.

## 5.8 Mali Denetim

Bağımsız idari otoritelerin idari ve mali özerklikleri kuruluşlarından bu yana tartışma konusu olagelmıştır. Denetimlerin bu özerkliği ne ölçüde zedeleyeceği ya da denetimsizliğin bu kurumları iyiden iyiye başına buyruk hale getirip getirmeyeceği sıklıkla tartışılmıştır. Otoritelerin denetimleri hususunda da ülkemizde önemli karışıklıklar ve tartışmalar yaşanmıştır. 4743 sayılı Mali Sektöre Olan Borçların Yeniden Yapılandırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun bağımsız idari otoritelerin denetimlerine ilişkin özel hükümler öngörmüştür.<sup>60</sup> İlgili maddeye göre idari ve mali özerkliğe sahip bu kurumların yıllık hesapları Başbakanlık tarafından

---

<sup>60</sup> 4743 sayılı Kanun MADDE 7- Özel kanunlarla kurulmuş kamu tüzel kişiliğini ve idari ve mali özerkliği haiz kurul, üst kurul ve bunlara bağlı kurumların yıllık hesapları Başbakanlık tarafından belirlenen Başbakanlık müfettişi, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu denetçisi ve Maliye müfettişinden oluşan bir komisyon tarafından denetlenir.

Bu madde kapsamındaki kurul, üst kurul ve bunlara bağlı kurumların faaliyetleri hakkındaki yıllık rapor, her yılın Mayıs ayı sonuna kadar Bakanlar Kuruluna sunulur. Bu kurul ve kuruluşlar faaliyetlerine ilişkin olarak yılda bir defa Türkiye Büyük Millet Meclisi Plan ve Bütçe Komisyonunu bilgilendirir.

Bu madde kapsamındaki kurul, üst kurul ve bunlara bağlı kurumlar 6245 sayılı Harcırah Kanunu, 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ve 832 sayılı Sayıştay Kanununa tâbi değildir.

Bu madde kapsamındaki kurul, üst kurul ve bunlara bağlı kurumların kanunlarındaki ve diğer kanunlardaki bu maddeye aykırı hükümler uygulanmaz.

belirlenen, Başbakanlık Müfettişi, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu denetçisi ve Maliye M fettiŐilerinden oluşan komisyon tarafından denetlenecektir (4743, 2002, s. m.7). Ayrıca ilgili maddede açıkça bu kurumların 832 sayılı Sayıştay Kanunu hükümlerine tabi olmadıkları hüküm altına alınmıŐtı. Ancak bu hükmün anayasaya aykırılıŐı iddiası ile Anayasa mahkemesine başvurulmuş ve 25/06/2002 tarihli karar ile ilgili hüküm iptal edilmiştir. Bu süreçte kararın Resmi Gazetede geç yayımı söz konusu olmuş ve bu noktada kurumun mali denetimi karmaŐık bir hal almıştır. İptal hükmü 14/03/2006 tarihli Resmi Gazetede yayımlanmıştır

Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin harcama sonrası dış denetimi 5018 sayılı Kanun uyarınca Sayıştay tarafından yapılmaktadır. Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluŐu çerçevesinde, yönetimin malî faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanmasıdır (5018, 2003, s. m.68).

2003 yılında kabul edilen Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümleri ile baŐımsız idari otoriteleri de Sayıştay'ın dış denetimine tabi tutmuŐ, ancak yaşanan kargaŐa ortamının da etkisi ile dış denetimin bu kurumlarda uygulanmasını ötelemiŐtir. BaŐımsız idari otoriteler 5018 sayılı Kanunun Geçici maddesi gereŐi 01/01/2006 tarihi itibariyle Sayıştay denetimine tabi tutulmaya başlamışlardır. Otoritelerin denetiminin yargı yetkisi olan baŐımsız ve anayasal bir kurum olan Sayıştay tarafından hem

denetimin standardizasyonu, hem de bağımsızlık ve tarafsızlık açısından gerçekleştirilmesinin uygun olduğu düşünülmektedir (Türe, 2004, s. 8). 14/03/2006 tarihinde 4743 sayılı Kanunun ilgili hükümlerinin iptalinin Resmi Gazetede yayımı da Sayıştay denetimi önünde engelleri tamamıyla kaldırmıştır. 01/01/2006 tarihine kadar yapılan iş ve işlemlerin denetimi ise, Anayasaya aykırılığı nedeni ile yürürlükten kaldırılan hükümler çerçevesinde gerçekleşmiştir.

Anayasa mahkemesinin içtihatlarında her türlü kamusal organın mali denetiminin hangi denetim birimi aracılığıyla yapılırsa yapılsın, sonuç olarak mutlaka TBMM tarafından yapılmasını anayasal bir zorunluluk olarak görmektedir (Zenginobuz, 2002, s. 82). TBMM adına bu denetimi Sayıştay gerçekleştirmektedir (A.Y., 1982, s. m.160). Zaten kamu parası kullanan bir kurumun özerk bile olsa parasal işlemlerinin denetim dışı kalması dünyanın hiçbir yerinde hatta bu kurumların en geniş anlamda özerk oldukları ABD’de bile düşünülmemektedir” (Karacan, 2002, s. 174).

Kamu İhale Kurumu açısından baktığımızda ise; 4734 sayılı kanunda Kurumun yıllık hesapları ile gelir ve harcamalarına ilişkin iş ve işlemleri, Sayıştay denetimine tâbi olduğu açıkça ifade edilmiştir. Kamu İhale Kurumu kuruluş anından itibaren mevzuatı gereği Sayıştay denetimine tabi bir kurumdur ve dolayısıyla Kurumda 4743 sayılı kanunun dış denetime ilişkin hükümleri kuruluşundan itibaren uygulanmamıştır. 4734 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesinden sonra yayımlanan 4743 sayılı Kanun hükümleri dikkate alınarak Kanunda herhangi bir değişiklik yapma yoluna gidilmemiş ve

kuruluşundan itibaren 4734 sayılı Kanunun 53 üncü maddesi<sup>61</sup> gereğince Kurumun dış denetimi Sayıştay tarafından gerçekleştirilmiştir. Zaten 4734 sayılı Kanunun 66 ıncı maddesinde kanuna ilişkin değişikliklerin ancak bu kanuna madde eklenmesi veya değişiklik yapılmak suretiyle gerçekleşeceği hüküm altına alınmıştır. Dolayısıyla 4743 sayılı Kanun hükümlerinin Kurumda uygulama görmemesi de doğal bir sonuçtur.

Kurumun bütçeye ilişkin tüm iş ve işlemlerinin açıklık, şeffaflık ve hesap verilebilirlik ilkeleri gereği Kurum Faaliyet Raporlarında yıllık olarak açıklandığı görülmektedir. Kurumun mali denetiminin yanında yıllık faaliyetlerine ilişkin 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile öngörülmüş olan raporlama ve denetimler de Kurum bünyesinde gerçekleştirilmektedir.

---

<sup>61</sup> KİK M.53 “Kurumun yıllık hesapları ile gelir ve harcamalarına ilişkin iş ve işlemleri, Sayıştay denetimine tâbidir”

## SONUÇ

Bu çalışmada dünyanın birçok yerinde aynı zaman paralelinde ortaya çıkan devletin dönüşümü çabaları ve bu durumun yansımaları olan bağımsız idari otoriteler ele alınmıştır. Bu kurumsal yapıların ortaya çıkış süreçleri ve dönemleri, kurulma gerekçeleri, idari yapılanmadaki konumları, çalışma düzenleri, bağımsızlık ve özerklikleri, geleneksel idari kurumlar ile ilişkileri incelendiğinde çeşitli sonuçlara ulaşılmaktadır. Ancak bu sonuçların hangi ülke ve gelenek çerçevesinde değerlendirildiğinin dikkate alınması önem arz etmektedir.

Özellikle 1980'li yıllarla birlikte öne çıkan liberalleşme süreci ile birlikte devletin işleyiş biçimi ve buna paralel olarak örgütsel yapısı önemli değişiklikler yaşamıştır. Devlet örgütünün küçültülmesi söylemi ekseninde üretici kimliğinden sıyrılan devlet; ekonomide aktif öznellikten çekilmiş, farklı bir role bürünmüştür. Bu durum kamusal gücü kullanan aktörleri değiştirmiş, karar alma süreçlerinde hükümet dışı aktörlerin de aktif olarak yer aldığı bir dönem başlatmıştır. Ulus devlete atfedilen önem bu dönemle birlikte azalmış ve bunun paralelinde küreselleşme sürecinin doğal bir sonucu da olarak ulus devlet hegemonyasının yerini uluslar arası şirketler almıştır. Küresel ölçekteki bu süreç müdahaleci devletten düzenleyici devlete geçiş süreci olarak ifade edilmektedir.

Düzenleyici devlet modelinin kurumsal yapılanmada ortaya çıkardığı en önemli yenilik olan bağımsız idari otoriteler tam da bu noktada ortaya çıkarlar. Küresel ölçekteki liberal politikaların yansımaları ülkemizde de özellikle 1980 sonrasında yoğun bir biçimde öne çıkmaktadır. Bu yeni yaklaşımın bir ürünü olan bağımsız idari otoritelerin de liberalleşme yönünde önemli bir adım olan “24 Ocak 1980 Kararları”nın ardından ülkemiz idari yapılanmasında ilk örnekleri görülmüş ancak devletin düzenleyici rolü çerçevesinde esas olarak 1999 yılı ve sonrasında gerek yapısal, gerek işlevsel özellikleri ile diğer kurumsal yapılanmalardan farklılık göstermekte olan kurumlar yaygınlık kazanmışlardır..

Ülkemizdeki bağımsız idari otoriteler yasama organınca çıkarılan kanun ile kurulan idari ve mali özerkliğe sahip biçimde oluşturulmuş kamu tüzel kişileridirler. Bu kurumların ayrı tüzel kişiliğe sahip olmaları gerek idari, gerekse mali açıdan kendine özgü araçlarının bulunmasını sağlamakta olup; bu durum bağımsız yapılarını da temin eder niteliktedir. Kurumların bağımsızlıkları nisbi nitelikte olup; mutlak karakter taşımamaktadır. Kurul üyelerinin görev sürelerinin belirli bir süreyle sınırlı tutulması, görev süreleri dolmadan belirli koşullardan dışında görevden alınamamaları, belirli güvenceler tanınmış olması, yürütme organının bu kurumlar ve kurumların kararları üzerinde yaptıkları işlemlerin geçersizliği sonucunu doğuracak işlemler yapamayacak olmaları gibi durumlar bu kurumların bağımsızlıklarını göstermektedir. Kurumların bağımsızlıkları tamamen denetimden yoksunluk anlamına da gelmemektedir. Bu kurumlar üzerinde mali denetim, yargısal denetim ve faaliyet denetimi söz konusudur. Ayrıca her ne kadar siyasetten

bağımsız yapıları ile tezat bir durum oluşturuyor olsa da, bu kurumlar hükümet programları ve yıllık programlarla da bağlıdırlar. Kurumlar üzerinde hiyerarşik denetim ya da vesayet denetiminin olmayacağı kurumların kuruluş kanunlarında özellikle belirtilmiştir, ancak bunun yanında kurumlar yine kuruluş kanunları ile bir bakanlık ile ilişkilendirilmişlerdir. Kurumların merkezi idare dahilindeki bir bakanlıkla ilişkilendirilmelerinin farklı yapılanmalarına rağmen, idarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde idare ile aralarında bir bağ kurulmaya çalışılmasından kaynaklandığı düşünülmektedir.

Çeşitli ülkelerde farklı gerekçeler ve etmenler nedeni ile oluşturulmuş bağımsız idari otoriteler ülkemizde küreselleşmenin baş aktörleri olan AB, DB, IMF gibi uluslararası yapılanmaların talepleri doğrultusunda yeni küresel dünyanın yarattığı yapılar olarak fazlaca sorgulanmadan, konumları yerleştirilmeden ve tartışılmadan acele ile oluşturulmuşlardır ve aynı zamanda kanuni çerçeve kapsamlı bir mevzuat çalışması gerçekleştirilmeden, ülke gereksinimleri dikkate alınmadan, diğer ülke uygulamalarında mevcut mevzuatın çevirilerinden faydalanmak suretiyle yapılmıştır. Bu durumdan çıkarılacak en önemli sonuç bu kurumların ortaya çıkan ihtiyaçlara dayalı olmadan, kurulma zorunlulukları doğrultusunda kamu yönetimine dahil edilen yapılar olduklarıdır. Küreselleşen dünya ve yeni kamu yönetimi anlayışına bağlı olarak oluşan yeni düzenin önemli bir ayağı olan bu kurumlar ülkemizdeki oluşturulma şekilleri ile başlangıçta beklenen olumlu etkileri gerçekleştiremeyeceklerdir elbette. Bu kurumlar yönetişimin kurumsal ayağını oluşturmaktadırlar ve yönetim yetkinin merkezileşmesine engel olan; yetkinin alt ve üstle paylaşımını öngören bir model öngörmektedir.

Ancak ülkemizde bu durumun aksine yukarıdan gelen yapılanma oluşturulmuştur. Ayrıca ülkemizdeki bağımsız idari otoritelere ilişkin bir eleştiri konusu da aralarındaki eşgüdümün sağlanması noktasındaki aksaklıklardır. Farklı farklı sektörlerle yönelik oluşturulmuş olan bu kurumların aralarında eşgüdüm ve işbirliğinin sağlanması piyasa ekonomisinin işlerliği noktasında önem arz etmektedir kanaatindeyim.

Küresel akımların etkileri doğrultusunda oluşan kurumların bugüne kadar tam olarak kendilerinden beklenen etkileri gösterdiklerini söylemek doğru olmayacaktır. Bu kurumları tamamen tasfiye etmek mi gerektiği ya da hükümet kontrolüne bırakıp bırakmamak gerektiği tartışılır bir durum olsa da bunun yerine bu kurumları ve ilgili sektörleri doğru olarak inceleyerek, beklenen olumlu sonuçları verebilecek şekilde yeniden yapılandırmak gerekmektedir. Bu yeniden yapılandırmanın temelini kuruluş aşamalarında göz ardı edilmek durumunda kalınan içsel faktörlerden yararlanmak oluşturmalıdır. Bunun yanında, yetki alanları açık bir biçimde belirlemeli, kurumların yetki sınırları konusuna dikkat edilmeli, bağımsızlıklarına zarar verilmesini önleyecek şekilde yetki alanları belirlenmeli, diğer kamu kurum kuruluşları ile ilişkileri net bir biçimde ortaya konmalıdır. Otoriteler ve diğer kamu kurumları arasında yetki çatışması yaşanmasını önleyici tedbirler alınmalı, kurumlar arasındaki işbirliği ve eşgüdüm sağlanmalıdır.

Bağımsız idari otoritelerin kararları ilgili sektör üzerinde önemli etki yapabileceği için bunun yansıması olarak da ekonominin bütününe önemli ölçüde etkileyebilecektir. Dolayısıyla ülkedeki otoritelerin yapılandırılmasında hassasiyet gösterilmesi önemlidir. Keyfiyete dayalı kararlar alınması ülke



ekonomisi üzerinde önemli sorunlar yaratabilecek, ülkeyi darboğaza sokabilecektir. Aynı şekilde kurumlarda alınan kararların rasyonel niteliği, sektörde olumlu etkiler yaratıp, yaygın etkisi ile ülke ekonomisini olumlu seyre sokacaktır. 20 inci yüzyılın son çeyreğinden beri önde olan yaklaşımlarda vurgu yapılan en önemli hususlardan biri siyaset ile ekonominin birbirinden ayrılmasıdır. Liberal söylemlerin temelini oluşturan bu argüman minimal devletin varlığı ile kendini göstermiş ve yapılan çeşitli çalışmalarla da desteklenmiştir. Bağımsız idari otoritelerin işlevsellikleri de ekonomi ile siyasetin ayrılması noktasında ortaya çıkmaktadır. Kurumların siyasetten bağımsız hareket edebilmeleri bağımsız ve özerk yapılarına bağlıdır. Bu durumda ince bir çizgiyi işaret etmektedir. Siyasetten uzaklaşmak, bağımsız olmak adına, serbesti fazla genişletilip, keyfiliğin öne çıkması da önemlidir. Ayrıca tarihsel gelişmenin de gösterdiği ve bazı düşünce okullarının vurguladığı gibi, ekonomi ve siyaset gibi birbirinden kopuk iki düzeyin varlığı da tartışmalı bir konudur.

Piyasa ekonomisinin işlevliliği noktasında önemli olduğu bilinen bu kurumsal yapıların son zamanlarda küresel ölçekte sorgulanır hale geldikleri görülmektedir. Yaşanan küresel krizin etkisi ile etkisini yitirmiş olan ulus devlet yeniden öne çıkmaya başlamış ve önceki süreçte yerini bıraktığı uluslararası organizasyonların yeniden yerini almaya başlamıştır. Ulus devletin güçlenmesi süreci bağımsız idari otoritelerin de varlık gerekçelerinin sorgulanmasını beraberinde getirmektedir.

Ülkemizde diğer ülkelere kıyasla da genel olarak az sayıda bulunan bağımsız idari otoritelerden bence özel önem atfedilmesi gerekenlerden bir

tanesi Kamu İhale Kurumu'dur. Kurum kurulduğundan itibaren genel düzenleyici niteliği ile öne çıkmakta ve ihaleye ilişkin hemen her sektörde regülasyon işlevini yürütmektedir. 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun güncelliğini koruyamaması ve güncel ihtiyaçları karşılamada ve uygulamada karşılaşılan aksaklıkları gidermede yetersiz olması, AB, DTÖ, DB gibi uluslararası kurumların ihale mevzuatlarındaki farklılıkların sorun yaratması gibi gerekçeler yeni bir düzenleme yapılması gereğini doğurmuştur. Ayrıca IMF niyet mektuplarında da bu düzenleme taahhüt edilmiştir. Bu çerçevede yeni ihale mevzuatı oluşturulmuştur. Kamu alımlarına ilişkin kapsamlı bir reformu içeren yeni mevzuat, önemli bir yenilik olarak idari teşkilatımıza Kamu İhale Kurumu'nu dahil etmiştir. Kurum idari ve mali özerkliğe haiz ve bağımsız yapıda, daha önce ihale süreçlerinde rol üstlenen Maliye Bakanlığı'nın ilişkili kuruluşu olarak oluşturulmuştur. KİK, kamu alımlarının şeffaf ve rekabetçi bir ortamda yapılmasını sağlamak, alımlardaki taraflı işlemleri önlemek, alımlar hususunda hakemlik yapmak, alımları düzenlemek ve denetlemekle sorumlu bağımsız bir yapılanma olarak 4734 ve 4735 sayılı Kanunlarda verilen görevleri yerine getirmek üzere kurulmuştur. Bu yeni oluşum ile hesap verme, rekabet, saydamlık, güven yanında kamu kaynaklarının etkili ve verimli olarak kullanılmasını amaçlayan ve bu durumu sağlamak yönünde çabalar yürüten bir sistem oluşturulması amaçlanmıştır. Kurum "özerk" olarak oluşturulmuş ancak çeşitli değişiklikler ile kurumun özerkliğe zedelenmiştir. Kurum mevzuatında sıklıkla değişikliklere gidilmesi aslında Kamu İhale Kanunu'nun acele ile içsel faktörler göz ardı edilerek oluşturulduğunun bir kanıtıdır. Ayrıca yapılan mevzuat değişiklikleri ile bazı

kurumların Kanun kapsamı dışına alınması da yapılanmadan beklenen olumlu sonuçlara ilişkin endişe yaratmakta ve güveni zedeler bir durum ortaya çıkarmaktadır. Kamu İhale Kurumu'nun kurulması ve bunu izleye süreçte siyasetten bağımsız bir ihale süreci oluşturulmak istense de tam olarak bu durumunun sağlandığını söylemek de, ülkemiz koşullarında pek mümkün değildir. Eski sisteme kıyasla ihale süreçlerindeki iyileşme göz ardı edilmemelidir ve görelî olarak saydamlık, eşitlik, verimlilik sağlandığını söylemek mümkündür. Ancak bu kurumsal yapılanmanın oluşturulmasındaki esas ideal durumu dikkate alacak olursak, bu duruma ulaşıldığını söylemek mümkün değildir.

KİK işlevsel ve yapısal özellikleri açısından ülkemizdeki diğer otoritelerde farklılıklar göstermektedir ve bu durum da Kurumu özellikli hale getirmektedir. Bunlardan öncelikle belirtilmesi gereken Devlet eliyle yapılan israf, yolsuzlukları ortada kaldırmayı hedefleyen Kurumun, devletin taraf olduğu bir alanda faaliyet gösteriyor olmasıdır. Bu şekilde ülkemizde faaliyet gösteren başka bir otorite örneği bulunmamaktadır. Ayrıca belirtilmesi gereken bir diğer husus da düzenleme yaptığı alanda aynı zaman da kendisinin de aktif özne olarak yer alması ve kendi düzenlemeleri ile kendisinin de bağlı olmasıdır. Kamu alımlarının ülke ekonomisindeki payına baktığımızda bu alandaki regülasyon faaliyetinin önemi daha da iyi anlaşılabilmektedir. Kurum yolsuzlukların ve israfın önüne geçilmesini sağlaması, rekabetçi ortamın yaratılması ve sürdürülmesinin temini, kamu kesimine olan güvenin sağlanması ve artırılması, şeffaflık, hesap verilebilirliğin artırılması, kamuoyu denetiminin gerçekleştirilmesi açısından

bakıldığında da özel öneme sahip olmuştur.4734 sayılı Kanunla getirilen yenilikler öncesi idarelerin yetkilerinde olan ve ortak bir yasal düzenlemeye sahip olmayan ihale uygulamaları önemli kayıp ve kaçaklara neden olmaktayken, düzenleme sonrasında oluşan yapı bu durumun bir nebze de olsa önüne geçilmesini sağlamıştır. Dolayısıyla Kamu İhale Kurumu üzerinde hala süregelen tartışmalara rağmen kamu yönetiminde kendisine önemli bir yer edinmiştir ve vazgeçilmez nitelik kazanmıştır.

## KAYNAKÇA

1050. (1927). Muhasebe-i Umumiye Kanunu .
4743. (2002, 01 30). Mali Sektöre Olan Borçların Yeniden Yapılandırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun. Ankara.
5018. (2003, 10 12). Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu. R.G.
832. (1967). Sayıştay Kanunu.
- A.Y. (1982). T.C. ANAYASASI .
- Acar, M., Emek, U., & Zenginobuz, Ü. (2003). *Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması*. Tüsiad. Ankara: TÜSİAD .
- Akıncı, M. (1999). *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*. İstanbul: Beta Yayınları.
- Akıncı, M. (2001). *Yetki, Görev, Yönetim*. 03 29, 2012 tarihinde Radikal: <http://www.radikal.com.tr/2001/03/16/yorum/01yet.shtml> adresinden alındı
- Aktan, H. B. (2004). Kamuda İyi Yönetişim. *Vergi Dünyası*, 13-17.
- Aktel, M. (2000). *Küreselleşme ve Türk Kamu Yönetimi*. Ankara: Asil Yayın .
- Ardıyok, Ş. (2002). *Doğal Tekeller ve Düzenleyici Kurumlar, Türkiye İçin Düzenleyici Kurum Modeli*. Ankara: Rekabet Kurumu.
- Arslan, B. (2011). 03 03, 2012 tarihinde <http://www.caginpolisi.com.tr/46/17-18.htm> adresinden alındı
- Aslan, O. E. (2005). Kamu Personel Rejimi: Statü Hukukundan Esnekliğe. *TODAİE YAYINLARI* .
- Ataay, F. (2005). Kamu Yönetimi Reformu ve Demokratikleşme Sorunu. *Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi*.
- Ataay, F. (2006). *Neoliberalizm ve Devletin Yeniden Yapılandırılması*. Ankara: De Ki Basım Yayım Ltd. Şti.
- Ataay, F., & Kalfa, C. (2008). Yönetişim: Devlet Toplum İlişkilerinde Yeni Bir Aşama. *Ç.Ü Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 17(3), 229-240.
- Atay, E. (2006). Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye Uygulaması. *G.Ü Hukuk Fakültesi Dergisi*.

- Aydın, Y. (2007, Temmuz). Kamu Yönetiminde Yeni Bşr Model Olarak Üst Kurullar. Sakarya: Sakarya Üniversitesi S.B.E.
- Bahran, G. (2002, Temmuz- Aralık ). Özerk Kurumlar Hakkında Rapor. *Sayıştay Dergisi*(46-47), 113-140.
- Bayramoğlu, S. (2005). Türkiye'de Devletin Değişen Karakteri ve Düzenleyici Reformlar. *Toplum ve Hekim*, 20(1), 41.
- Bayramoğlu, S. (2005). *Yönetişim Zihniyeti Türkiye'de Üst Kurullar ve Siyasi İktidarın Dönüşümü*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Bayramoğlu, S. (2009). Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar: Sermayenin Tekelleşmesi . B. Övgün (Dü.), *Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform* içinde (s. 93-117). Ankara: Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi .
- Bertozzi, D., & Burgunder, L. (1990). *Business, Government, and Public policy:Concepts and Practices*. Prentice Hall.
- Bhattacharya, S., & Patel, U. R. (2003, January). Markets, Regulatory Institutions, Competitiveness and Reforms. *Theme Paper No. 5, Workshop on Understanding Reform* .
- Boratav, K. (1998). *Türkiye'nin İktisadi Tarihi (1908-1985)*. İstanbul: Gerçek Yayınevi.
- BSTS. (2010). Küreselleşme. Büyük Türkçe Sözlük. Net. 01 10, 2010 tarihinde <http://www.buyukturkcesozluk.net/kelime/k%FCreselle%FEme.html> adresinden alındı
- Cebeci, K. (2008, Ekim- Aralık ). Küreselleşme Bağlamında Ulus Devletin Egemenlik Gücünün Dönüşümü. (23-39, Dü.) *Sayıştay Dergisi*.
- Çolak, M. (2003, Mayıs). Üst Kurulların Ortaya Çıkış Gerekçeleri, Denetimi ve İdari Sistemdeki Konumları. *Yaklaşım Dergisi*(125), 84.
- Dikmen, A. A. (2007). Neoliberal Devlet Sermayenin Hizmetçisidir. Ankara.
- Dikmen, A. A. (2007). Piyasalar' Kimin İçin Ne İster? Ankara.
- Dinçer, G., & Işık, H. (2003). *Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu ve İlgili Mevzuat* . Ankara: Vedat Kitapçılık.
- DPT. (2000). Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması. *8.Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu*(535).
- DPT. (2000). *Küreselleşme Özel İhtisas Raporu*. Ankara: DPT.

- DTM. (2009). 01 29, 2010 tarihinde DTM:  
www.dtm.gov.tr/dtmadmin/upload/EAD/KonjokturizlemeDb/Trkekon.doc  
adresinden alındı
- Duran, L. (1997). Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler. *Amme İdaresi Dergisi*.
- Ekiz, C. (2010). *Türkiye'de Rekabet Yönetimi*. Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Ekşi, H. (2009, Ocak- Mart). Düzenleyici Kurumlara İngiltere Örneği Üzerinden Bakmak. *Sayıştay Dergisi*(72), 67-84.
- Emek, U. (2002). *Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması*. İstanbul : Tüsiad Yayınları .
- Emek, U., & Acar, M. (2004). *Düzenleyici Reformlar ve Kurumlar*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Er, S. (2008, Ocak- Mart). Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Dış Denetimi ve 5018 Sayılı Kanunda Yapılan Değişiklikler. *Sayıştay Dergisi*(68), 29-46.
- Eren, Ö. (2004). *Bağımsız Düzenleyici Kurumların Personel Yapısı*. TODAİE. Ankara: TODAİE.
- Gilardi, F. (2005). The Institutional Foundations of Regulatory Capitalism: The Diffusion of Independent Regulatory Agencies In Western Europe. (U. o. Lausanne, Dü.) *American Academy of Political and Social Science*.
- Gözübüyük, Ş. (2004). *Türkiye'nin Yönetisel Yapısı* (8. Baskı b.). Ankara: Turhan Kitabevi .
- Güler, A. B. (2003). Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye. *Praksis*.
- Güler, B. A. (2005). *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Güler, M. (2003). Düzenleyici Kurumlar Ekseninde Üst Kurullar ve Yargısal Denetimi. Ankara: Todaie.
- Güney, A. (2006). Bob Jessop'ta Yönetişim Kavramı: Stratejik İlişkisel Devlet Biçiminden Yönetişim Biçimine. *MEMLEKET Siyaset Yönetim* , 153-171.
- Gürkan, C., & Karahanoğulları, Y. (2010). Bütçeyi Özerkleştirmek: Mali Kurallar. (158), s. 547-569.
- Güzelsarı, S. (2004, Mart). Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları. (T. A. Merkezi, Dü.) *AÜ SBF GETA Tartışma Metinleri*(66).
- Güzelsarı, S. (2004). *Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları*. Ankara: İmaj Yayıncılık.
- Habernas, J. (2010). *Kamusalılığın Yapısal Dönüşümü*. (T. Bora, & M. Sancar, Çev.) İstanbul : İletişim Yayınları .

- Harmes, A. (2006, December). Neoliberalism and Multilevel Governance. *Review of International Political Economy*, 13(5), 725-749.
- İğdeler, S. (2003, Haziran). Kamu İhale Kanunu: Yenilikler ve Eksiklikler. *Türk İdare Dergisi*(439).
- James, O. (2005). The Rise of Regulation of the Public Sector in the United Kingdom. *Sociologie du Travail*, 47(3), s. 323-339.
- Jordana, J., & Levi-Faur, D. (2003). *The Politics of Regulation in the Age of Governance*.
- Kahraman, H. (2005 , Şubat ). Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici Kurumların İdari ve Mali Özellikleri. *Vergi Dünyası* , 117.
- Karaca, B. (2003). Kamu İhale Yasası İkincil Mevzuat Çalışmaları Konferansı. T. İ. Konferansları (Dü.). içinde 6. Ankara: İnşaat Sanayi Yayınları.
- Karacan, A. İ. (2001). Özerk Kurumların Özerkliği. *Rekabet Dergisi* (8), 7.
- Karacan, A. İ. (2002). *Özerk Kurumlar Üzerine Denemeler*. İstanbul: Creative Yayıncılık.
- Karahanogulları, O. (2004). Fransa. *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri* (s. 21-82). içinde Ankara: A.Ü Basımevi.
- Karasu, K. (2004). İngiltere. *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri* (s. 91-177). içinde Ankara: A.Ü. Basımevi.
- Kaya, A. (2004). *Bağımsız ve Düzenleyici Üst Kurullar*. Konya: Eğitim Kitabevi.
- Kestane, D. (2002, Ocak Nisan). Genel Görünümü ve İdari Yapıda Yeni Organizasyonlar Olarak Bağımsız İdari Otoriteler(Üst Kurullar). *Maliye Dergisi*(139).
- KİK. (2002). Kamu İhale Kanunu. Ankara: KİK.
- KİK. (2003). *Kamu Alımları Konusunda Dünya ve Türkiye Uygulamaları*. Kamu İhale Kurumu. Ankara: KİK.
- KİK. (2003). *Kamu İhale Kurumu, 2003 Yılı Faaliyet Raporu*. Ankara: KİK.
- KİK. (2011). *T.C. Kamu İhale Kurumu 2010 Yılı Faaliyet Raporu*. KAMU İHALE KURUMU , ANKARA.
- Kılıç, D. (2011). 12 25, 2011 tarihinde Kılıç Hukuk:  
<http://www.kilichukuk.org/kamuihale.html> adresinden alındı
- Kjaer, M. A. (2004). *Governance*. Polity Press.
- Köse, Ö. (2007). *Dünya'da ve Türkiye'de Yüksek Denetim*. T.C. Sayıştay Başkanlığı 145. Kuruluş Yıl Dönümü Yayınları.



- Lane, J.-E. (2001). Deregulation is not Reregulation. *Approaches and Dilemmas in Economic Regulation* (s. 171-189). içinde Palgrave Publishers.
- Levi-faur, D. (2005). The Global Diffusion of Regulatory Capitalism. *The American Academy of Political and Social Science*, 598, 12-32.
- Majone, G. (1994). The Rise of Regulatory State in Europe. *West European Politics*, s. 77-101.
- Majone, G. (1996). *Regulating, Europe*. (J. Richardson, Dü.) Routledge.
- Morange, J. (1998). *Fransa'da Bağımsız İdari Otoriteler*. (C. Atay, Çev.) Alkım Yayınları.
- Müftüoğlu, T. (2001). Ekonomi Politikaları Bağlamında Regülasyon. *Regülasyon ve Rekabet Sempozyumu* . Ankara: Rekabet Kurumu .
- OECD. (2002). *OECD Reviews of Regulatory Reform: United Kingdom*. Paris: OECD.
- Oğuz, Ş. (2008). Globalization and The Contradictions of State Restructuring In Turkey. Toronto: York University.
- Oğuz, Ş. (2012, 04 02). Sermayenin Uluslararasılaşması Sürecinde Mekansal Farklılaşmalar ve Devletin Dönüşümü. Ankara: ODTÜ. ODTÜ:  
[http://www.psir.kkk.odtu.edu.tr/profiles/Sermayenin\\_Uluslararasılaşması.pdf](http://www.psir.kkk.odtu.edu.tr/profiles/Sermayenin_Uluslararasılaşması.pdf)  
adresinden alınmıştır
- Öke, M. K. (2002). *Küresel Ekonomi Politik*. İstanbul: Timaş Yayınları.
- Öniş, Z., & Şenses, F. (2005, Mart). Rethinking the Emerging Post-Washington Consensus. *Development and Change*, 263-290.
- Öniş, Z., & Şenses, F. (2007, Eylül ). Global Dynamics, Domestic Coalitions and a Reactive State: Major Policy Shifts in Post-war Turkish Economic Development. *METU Economic Research Center Working Paper*( 20636).
- Özdek, Y. (1999, Eylül ). Globalizmin İdeolojik Hegemonyası. *Amme İdaresi Dergisi*, 32(3), 25-47.
- Özsan, H. (1998, Temmuz- Eylül ). Yarı Sömürge- Liberal - Devletçi Yıllar. *Sayıştay Dergisi*(30), 120-128.
- Peltzman, S. (1989). The Economic Theory of Regulation After a Decade of Deregulation. s. 1-59.
- Salman, E. B. (2000). <http://www.readybb.com/denizlimhp/kurul.htm>. Temmuz 18, 2011 tarihinde <http://www.readybb.com/denizlimhp/kurul.htm> adresinden alındı
- Seyrek, İ. (2002). Küreselleşme Sürecinde İktisat Politikaları ve Yakınsama Tezi. *G.Ü İ.İ.B.F Dergisi Özel sayısı*, 167-187.

- Sezen, S. (2001-2002). The Impact of Globalization on The Organization of Public Administration : Turkish Case., 27-28, s. 6.
- Sezen, S. (2003). *Türk Kamu Yönetiminde Kurullar: Geleneksel Yapılanmadan Kopuş*. Ankara: TODAİE Yayınları .
- Sezen, S. (2005). Türkiye'de Düzenleyici Kurulları Kimler, Nasıl Yönetiyor? *Amme İdaresi Dergisi*, 38(4).
- Sezer, Y. (2002, Aralık ). Kamu İhale Kanunu: Şeffaflık ve Rekabet. *Amme İdaresi Dergisi*.
- Sobacı, Z. (2006). Türk İdari Teşkilatındaki "Adalar": Bağımsız İdari Otoriteler. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 55(2).
- Sobacı, Z., & Parlak, B. (2005). *Kuram ve Uygulamalarda Kamu Yönetimi; Ulusal ve Global Perspektifler*. İstanbul: Alfa Aktüel.
- Stigler, G. (1971). The Theory of Economic Regulation. *Bell Journal of Economics and Management Science*, 2(1), 3-21.
- Stiglitz, J. (2001). An Agenda for Development for theTwenty-First Century .
- Syrett, K. (2003). *Düzenleyici Kurumlar: Yapıları ve Sorunları*. (C. Emre, Çev.) Ankara: İmaj Yayıncılık.
- Şanlısoy, S., & Özcan, A. (2006). Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici Kurumların Bağımsızlığı. T. E. Kurumu (Dü.). içinde (s. 100-132). Ankara: Siyasa.
- Şimşek, A. (2004, Mayıs). Türkiye'de Kamu Alımları Reform Süreci Konuşma Metni. KİK (Dü.).
- Tan, T. (2000). Bağımsız İdari Otoriteler. *Rekabet Dergisi*(3-23).
- Tan, T. (2002). Bağımsız İdari Otoriteler ve Düzenleyici Kurullar. *Amme İdaresi Dergisi*, 23.
- TDK. (2010, 01 10). Bağımsızlık. Ankara. 01 10, 2010 tarihinde <http://tdkterim.gov.tr/bts/> adresinden alındı
- TDK. (2010). Özerklik. TEMMUZ 22, 2011 tarihinde TDK WEB SİTESİ: <http://tdkterim.gov.tr/bts/> adresinden alındı
- TDK. (2011). Deregülasyon. (B. v. Sözlüğü, Dü.) Ankara. 07 22, 2011 tarihinde TDK WEB SİTESİ: <http://www.tdkterim.gov.tr/?kategori=terimarat&kelime=kurals%FDzla%FEt%FDrm> a adresinden alındı
- TDK. (2011). Özelleştirme. Ankara: Bilim ve Sanat Terimleri Ana Sözlüğü.
- TDK. (2011). Sosyal Devlet. Ankara: TDK.

- Thatcher, M. (2002). Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation. *West European Politics*(25), 125-147.
- Thomas, S. (2000). Theory and practice of Governance of the British electricity Industry. *International Journal of Regulation and Governance*, 1-24.
- Tiryaki, R. (2002). Bağımsız İdari Kurum Olarak RTÜK. 171-176.
- Tokgöz, E. (1999). *Türkiye'nin İktisadi Gelişme Tarihi (1914-1999)*. Ankara: İmaj Yayıncılık.
- Turan, K. (1998, Eylül ). 1923-1938 Dönemi Ekonomisinin Atatürk'ün Ekonomik ve Mali Görüşleri Işığında Değerlendirilmesi . *Sayıştay Dergisi*(30), 155-188.
- Tülümen, Ö. (2004). 1. Uluslararası Kamu Alımlarında Saydamlık ve Verimlilik Sempozyumu. İstanbul : KİK Yayını.
- Türe, F. (2004). Bağımsız İdari Otoritelerin Türk Yönetim Yapısı İçerisindeki Yeri. *Muğla Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Tartışma Tebliğleri*. Muğla.
- TÜSiAD. (2002). *Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması*. Ankara: TÜSiAD.
- Uçkan, Ö. (2003). *E-devlet, E-demokrasi ve Türkiye*. İstanbul: Literatür Yayınları.
- Ulusoy, A. (1999). Bağımsız İdari Kurumlar. *Danıştay Dergisi*(100), 4.
- Ulusoy, A. (2003, Ocak ). Bağımsız Kurullar Nasıl Düzenlenmeli? *Borsavizyon*, 22-24.
- Ulusoy, A. (2003, Ocak ). Regülasyon Kurumları Hakkında Genel Bir Değerlendirme. *Ankara Barosu Dergisi*(57).
- Ulusoy, A. (2003-a). *Bağımsız İdari Otoriteler*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- WB. (1989). *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*. Washington: WB.
- WB. (1992). *Governance&Development*. WB.
- WB. (1994). *Governance: The World Bank's Experience*. WB.
- Yayman, H. (1999, Temmuz-Eylül). Küreselleşme Tartışmalarının Türkiye Özeline Yansımaları. *Sayıştay Dergisi*(34), 59-76.
- Yılmaz, H. H. (2007). *İstikrar Programlarına Mali Uyumda Kalite Sorunu : 2000 Sonrası Dönem Türkiye Deneyimi*. (TEPAV, Dü.) Ankara.
- Yılmaz, Y. (2005). Fransa'da Bağımsız İdari Otoriteler. *Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Dergisi*.
- Yılmaz, Y. (2008). Düzenleyici ve Denetleyici Kurum Personelinin Tabi Oldukları Yargılama Usulü.

Zengin, O. (2009). Günümüz Kanu Yönetiminde Ön Plana Çıkan Yaklaşımlar. B. Övgün (Dü.), *Kamu Yönetimi : Yapı İşleyiş Reform* içinde (s. 1-43). Ankara: Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi.

Zenginobuz, Ü. (2002). Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye Uygulaması. *12(349)*. TÜSİAD.

## Faydalanılan Mevzuatlar

- 832 sayılı Sayıştay Kanunu
- 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu
- 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu
- 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun
- 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun
- 4389 sayılı Bankalar Kanunu
- 4502 sayılı Telsiz Kanunu Telgraf ve Telefon Kanunu, Ulaştırma Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, Telsiz Kanunu ve Posta, Telgraf ve Telefon İdaresinin Biriktirme ve Yardım Sandığı Hakkında Kanun ile Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
- 5411 sayılı Bankacılık Kanunu
- 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu
- 4733 sayılı Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun
- 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu
- 660 Sayılı Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname
- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
- 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu
- 4743 sayılı Malî Sektöre Olan Borçların Yeniden Yapılandırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
- 832 sayılı Sayıştay Kanunu

- 4634 sayılı Şeker Kanunu
- 6112 Sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun
- 2531 sayılı Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanun
- 5437 sayılı Danıştay Kanunu
- 5183 sayılı Danıştay Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
- 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu
- 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu
- Bağımsız İdari Otoritelerin Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Taslağı
- Kamu İhale Kurumu Teşkilatı ve Personelinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik
- Kamu İhale Kurumu İnsan Kaynakları Yönetmeliği

## Başlıca Faydalanılan İnternet siteleri

- <http://www.ihale.gov.tr/>
- <http://www.spk.gov.tr/>
- <http://www.bddk.org.tr/WebSitesi/default.aspx>
- <http://www.tmsk.org.tr/>
- <http://www.epdk.gov.tr/>
- <http://www.tapdk.gov.tr/>
- <http://www.tk.gov.tr/>
- <http://www.resmigazete.gov.tr/default.aspx>
- <http://www.tdk.gov.tr/>
- <http://www.worldbank.org/>
- <http://www.imf.org/external/index.htm>
- <http://www.muhasibat.gov.tr/>
- <http://dergi.sayistay.gov.tr/>
- <http://www.sayistay.gov.tr/>

## EKLER

### EK-1

#### Türkiye'deki Bağımsız İdari Otoritelerin Gelişim Seyrine İlişkin Tablo<sup>62</sup>

| KURUM ADI               | KURULUŞ TARİHİ                             | KURULUŞ KANUNU                      | KANUNDA DEĞİŞİKLİKLER                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | IMF NİYET MEKTUPLARINDA ADI GEÇEN KANUNLAR | ÖZERKLİK               | BAĞIMSIZLIK                 |
|-------------------------|--------------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|------------------------|-----------------------------|
| Sermaye Piyasası Kurulu | 30/07/1981 tarih 17416 sayılı Resmi Gazete | 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu | <p>1- 13 üncü maddesine bir fıkra ekleyen 28/5/1986 tarih ve 3291 sayılı Kanun, 3/6/1986 tarihli ve 19126 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.</p> <p>2- 19 uncu maddesinin ikinci fıkrasını değiştiren ve bir geçici madde getiren 14/1/1988 tarih ve 311 sayılı KHK, 29/2/1988 tarihli ve 19740 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.</p> <p>3- 29/4/1992 tarih ve 3794 sayılı "Sermaye Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılmasına, Bankalar Kanunu'nun Bir maddesinin Değiştirilmesine ve 35 sayılı KHK'nın Bazı maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun" 13/5/1992 tarihli ve 21227 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.</p> <p>4- 8/6/1995 tarih ve 4113 sayılı Kanun'un Verdiği Yetkiye Dayanılarak Çıkarılan Sermaye Piyasası Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair 24/6/1995 tarih ve 558 sayılı KHK, 27/6/1995 tarihli ve 22326 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. (KHK/558; Anayasa Mahkemesi'nin, 24/11/1995 tarihli ve 22473 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 13/11/1995 gün ve E.1995/45-K.1995/58 sayılı Kararı ile iptal edilmiştir.)</p> |                                            | İdari ve mali özerklik | Yetki kullanımında bağımsız |

<sup>62</sup> Sonay Bayramoğlu ve Ali Ulusoy'un tablolarının güncellenmesi ile oluşturulmuştur.



| KURUM ADI                       | KURULUŞ TARİHİ                               | KURULUŞ KANUNU                                                                 | KANUNDA DEĞİŞİKLİKLER                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | IMF NİYET MEKTUPLARINDA ADI GEÇEN KANUNLAR | ÖZERKLİK               | BAĞIMSIZLIK                 |
|---------------------------------|----------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|------------------------|-----------------------------|
| Sermaye Piyasası Kurulu (Devam) | 30/07/1981 tarih 17416 sayılı Resmi Gazete   | 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu                                            | 5- 15/12/1999 tarih ve 4487 sayılı "Sermaye Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılması ile Ticaret ve Sanayi Odaları Ticaret Odaları, Sanayi Odaları, Deniz Ticaret Odaları, Ticaret Borsaları ve Türkiye Ticaret Sanayi, Deniz Ticaret Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği Kanununun Bir maddesinin Değiştirilmesine Dair Kanun" 18/12/1999 tarihli ve 23910 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. |                                            | İdari ve mali özerklik | Yetki kullanımında bağımsız |
|                                 |                                              |                                                                                | 6- 28 ve 29 uncu maddelerinde değişiklik yapan 21/2/2001 tarih ve 4629 sayılı "Bazı Fonların Tasfiyesi Hakkında Kanun" 3/3/2001 tarihli ve 24335 sayılı mükerrer Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.                                                                                                                                                                                                   |                                            |                        |                             |
|                                 |                                              |                                                                                | 7- 17 nci maddesinin üçüncü ve dördüncü fıkraları ile 28 inci maddesinin (c) bendine ilişkin değişiklik getiren 30/01/2002 tarih ve 4743 sayılı "Mali Sektöre Olan Borçların Yeniden Yapılandırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" 31/1/2002 tarihli ve 24657 sayılı mükerrer Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.                                                           |                                            |                        |                             |
|                                 |                                              |                                                                                | 8- 21/2/2007 tarih ve 5582 sayılı "Konut Finansmanı Sistemine İlişkin Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" 6/3/2007 tarihli ve 26454 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.                                                                                                                                                                                                     |                                            |                        |                             |
| Radyo Televizyon Üst Kurulu     | 20/04/1994 tarih ve 21911sayılı Resmi Gazete | Mülga 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun | 1- Kanunda değişiklikler yapan 4756 sayılı Kanun 21/05/2002 tarih ve sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                            | Özerk                  |                             |
|                                 |                                              |                                                                                | 2- Kanunda değişiklik yapan 4771 sayılı Kanun, 09/08/2002 tarih ve 24841 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                            |                        |                             |

| KURUM ADI                                | KURULUŞ TARİHİ                                | KURULUŞ KANUNU                                                                 | KANUNDA DEĞİŞİKLİKLER                                                                                                                                                                                                                                                            | IMF NİYET MEKTUPLARINDA ADI GEÇEN KANUNLAR                                                                                                                                                                              | ÖZERKLİK               | BAĞIMSIZLIK           |
|------------------------------------------|-----------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|-----------------------|
| Radyo Televizyon Üst Kurulu (Devam)      | 20/04/1994 tarih ve 21911sayılı Resmi Gazete  | Mülga 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun | 3- Kanunda değişiklikler yapan 4928 sayılı Kanun 19/07/2003 tarih ve 25713 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                         | Özerk                  |                       |
|                                          |                                               |                                                                                | 4- 4951 sayılı Kanun ile yapılan değişiklik 29/07/2003 tarih ve 25183 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                         |                        |                       |
|                                          |                                               |                                                                                | 5- Kanunda değişiklik yapan 4962 sayılı Kanun, 07/08/2003 tarih ve 25192 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                         |                        |                       |
|                                          |                                               |                                                                                | 6- Kanunda değişiklik yapan 5101 sayılı Kanun, 12/03/2004 tarih ve 2400 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                         |                        |                       |
|                                          |                                               |                                                                                | 7- 6112 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun 15/02/2011 tarih ve 6112 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                         |                        |                       |
| Rekabet Kurumu                           | 13/12/1994 tarih 22140 sayılı Resmi Gazete    | 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun                                 | 4054 sayılı Kanun 01/08/2003 tarih ve 5728 sayılı kanun , 17/09/2004 tarih ve 5234 sayılı Kanun, 02/07/2005 tarih ve 5388 sayılı Kanun, 01/07/2006 tarih ve 5538 sayılı Kanun, 23/01/2008 tarih 5728 sayılı Kanun 24/10/2011 tarih ve 661 sayılı KHK ile değişikliğe uğramıştır. |                                                                                                                                                                                                                         | İdari ve mali özerklik | Karar almada bağımsız |
| Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu | 23/06/1999 tarih ve 23734 sayılı Resmi Gazete | 4389 sayılı Bankalar Kanunu                                                    | 1- 4491 sayılı Bankalar Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun 19/12/1999 tarih ve 23911 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.                                                                                                                                          | 9 Aralık 1999 tarihli stand-by için niyet mektubunda " 53. Bankalar Kanunu BDDK'nın faaliyetlerindeki bağımsızlığını ve şeffaflığını artırmak, temel ihtiyati düzenlemeleri güçlendirmek... amacıyla değiştirilecektir. | İdari ve mali özerklik |                       |

| KURUM ADI                                        | KURULUŞ TARİHİ                                | KURULUŞ KANUNU                  | KANUNDA DEĞİŞİKLİKLER                                                                                                                                                                                                                                                                                             | IMF NİYET MEKTUPLARINDA ADI GEÇEN KANUNLAR                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | ÖZERKLİK               | BAĞIMSIZLIK |
|--------------------------------------------------|-----------------------------------------------|---------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|-------------|
| Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (Devam) | 23/06/1999 tarih ve 23734 sayılı Resmi Gazete | 4389 sayılı Bankalar Kanunu     | 2- 4672 Bankalar Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun 29/05/2001 tarih ve 24416 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.                                                                                                                                                                                  | Bakanlar Kurulu, BDDK üyelerinin atanması hariç, düzenleme, denetim ve gözetim alanındaki tüm kararların dışında bırakılarak, BDDK tam anlamıyla özerk hale getirilecektir. Kanun, kurul üyesi olarak aktif profesyoneller bulunmasını güçleştire, Kurul üyelerinin görevlerinden ayrıldıktan sonra üç yıl süreyle Bankacılık sektöründe kıdemli yönetici olarak çalışmasını yasaklayan maddeyi de kaldırmak üzere değiştirilecektir. Kurul üyeleri 2000 yılı Mart ayı sonuna kadar belirlenecek olup; BDDK'nın 2000 Ağustos'u sonuna kadar tümüyle faaliyete geçmesi beklenmektedir. | İdari ve mali özerklik |             |
|                                                  |                                               |                                 | 3- 5020 Bankalar Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun 26/12/2003 tarih ve 25328 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                        |             |
|                                                  |                                               |                                 | 4- 5228 sayılı Bazı Kanunlarda ve 178 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun 31/07/2004 tarih ve 25539 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                        |             |
|                                                  |                                               |                                 | 5- 5411 sayılı Bankacılık Kanunu 01/11/2005 tarih ve 25983 (mük.) sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                        |             |
|                                                  |                                               |                                 | 6- 5482 sayılı Bankalar Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun 14/03/2006 tarih ve 26108 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                        |             |
| Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu           | 29/01/2000 tarih ve 21911 sayılı Resmi Gazete | 4502 sayılı Kanun <sup>63</sup> | 10.11.2008 tarihli ve 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu ile yeni bir düzenlemeye tabi olmuş ve Telekomünikasyon Kurumu olarak değiştirilmiştir. 2813 sayılı Telsiz Kanunu yeni bir düzenleme ile Kanunun adı İlgili Teknolojileri ve İletişim Kurumunun Kuruluşuna İlişkin Kanunu olarak değiştirilmiştir. | 09/12/1999 tarihli IMF niyet mektubunun 48. paragrafında "Telekomünikasyon sektörü için düzenleyici bir organ tesis edecek, hukuki tedbirler yürürlüğe konacaktır. Kanunun geçmesini takip eden üç-altı ay içinde bu organ tesis edilecektir. Telekomünikasyon Kanunu'nun ilgili parlamento komisyonlarından geçmesi program için bir ön koşul olacaktır." ifadesi yer almaktadır.                                                                                                                                                                                                    | İdari ve mali özerklik | Bağımsız    |

<sup>63</sup> Telsiz Kanunu Telgraf ve Telefon Kanunu, Ulaştırma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, Telsiz Kanunu ve Posta, Telgraf ve Telefon İdaresinin Biriktirme ve Yardım Sandığı Hakkında Kanun ile Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

| KURUM ADI                                | KURULUŞ TARİHİ                                | KURULUŞ KANUNU                                                                            | KANUNDA DEĞİŞİKLİKLER                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | IMF NİYET MEKTUPLARINDA ADI GEÇEN KANUNLAR                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | ÖZERKLİK               | BAĞIMSIZLIK                                 |
|------------------------------------------|-----------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|---------------------------------------------|
| Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu         | 03/03/2001 tarih ve 24335 sayılı Resmi Gazete | 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu                                                      | 18/04/2001 tarih ve 4646 sayılı Kanun, 04/12/2003 tarih ve 5015 sayılı Kanun, 02/03/2005 tarih ve 5307 sayılı Kanun, 03/07/2005 tarih ve 10/05/2006 tarih ve 5398 sayılı Kanun, 5496 sayılı Kanun, 18/04/2007 tarih ve 5627 sayılı Kanun, 23/01/2008 tarih ve 5728 sayılı Kanun, 09/07/2008 tarih ve 5784 sayılı Kanun ile değişikliğe uğramıştır. | 9 Aralık 1999 tarihli IMF stand-by anlaşmasında 50. paragrafta "Elektrik ve gaz sektörlerinde düzenleyici çerçeveyi oluşturan kanun 2000 yılı içerisinde Meclis'ten geçirilecektir." ifadesi yer almaktadır.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | İdari ve mali özerklik | Kanunda "bağımsız" ifadesine yer verilmemiş |
| Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu | 09/01/2002 tarih ve 24635 sayılı Resmi Gazete | 4733 Sayılı Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun | 1- 4955 sayılı Kanunla yapılan değişiklik 30/07/2003 tarih ve 25184 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.<br>2-5752 sayılı Kanunla yapılan değişiklik 15/04/2008 tarih ve 26848 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.                                                                                                                              | 18/12/2000 tarihli IMF niyet mektubunda 46. paragrafta "Tütün için destekleme alım politikalarını ortadan kaldıran, tütün alımlarında ihale mekanizmasını oluşturacak Tütün Kanunu 2001 Ocak ayı sonuna kadar çıkarılacaktır." ifadesi yer almaktadır.<br>***<br>30/01/2001 tarihli IMF niyet mektubu 3. paragrafında "Tütün sektörünü yeniden yapılandıran ve tütün destekleme alımlarını kademeli olarak kaldıran bir kanun Şubat ayı sonuna kadar yürürlüğe alınacaktır." ifadesi yer almaktadır. (yapısal kriter)<br>*** | İdari ve mali özerklik | Kanunda "bağımsız" ifadesine yer verilmemiş |

| KURUM ADI                                        | KURULUŞ TARİHİ                                | KURULUŞ KANUNU                                                                            | KANUNDA DEĞİŞİKLİKLER                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | IMF NİYET MEKTUPLARINDA ADI GEÇEN KANUNLAR                                                                                                                                                                             | ÖZERKLİK               | BAĞIMSIZLIK                                 |
|--------------------------------------------------|-----------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|---------------------------------------------|
| Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu (Devam) | 09/01/2002 tarih ve 24635 sayılı Resmi Gazete | 4733 Sayılı Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 31/07/2001 tarihli IMF niyet mektubunda "Hükümet, Haziran ayında Meclis tarafından kabul edilen Tütün Kanunu'nu Meclis tekrar toplandığında, en kısa süre içinde yeniden Meclis'e sunacaktır." ifadesi yer almaktadır. | İdari ve mali özerklik | Kanunda "bağımsız" ifadesine yer verilmemiş |
| Kamu İhale Kurumu                                | 22/01/2002 tarih ve 24648 sayılı Resmi Gazete | 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu                                                             | 22.01.2002 tarih 24648 ve sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu<br><br>1- 22.06.2002 tarih ve 24793 sayılı RG'de yayımlanan 4761 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun,<br>2- 15.08.2003 tarih ve 25200 sayılı RG'de yayımlanan 4964 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun,<br>3- 26.12.2003 tarih ve 25328 sayılı RG'de yayımlanan 5020 sayılı Bankalar Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun,<br>4- 07.05.2004 tarih ve 25455 sayılı RG'de yayımlanan Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine Ve Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun İle Kamu İhale Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, | 03/05/2001 tarihli IMF niyet mektubu 19. paragrafında " Birleşmiş Milletler standartları ile uyumlu bir kamu ihale kanunu 15 Ekim 2001 tarihine kadar parlamentoya sunulacaktır." ifadesi yer almaktadır.              | İdari ve mali özerklik | Bağımsız                                    |

| KURUM ADI                 | KURULUŞ TARİHİ                                | KURULUŞ KANUNU                | KANUNDA DEĞİŞİKLİKLER                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | IMF NİYET MEKTUPLARINDA ADI GEÇEN KANUNLAR | ÖZERKLİK               | BAĞIMSIZLIK |
|---------------------------|-----------------------------------------------|-------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|------------------------|-------------|
| Kamu İhale Kurumu (Devam) | 22/01/2002 tarih ve 24648 sayılı Resmi Gazete | 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu | 5- 27.07.2004 tarih ve 25535 sayılı RG’de yayımlanan Kültür Ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu İle Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun,<br>6- 13.11.2004 tarih ve 25642 sayılı RG’de yayımlanan 5255 sayılı İzmir Kentinde Yapılacak Dünya Üniversitelerarası Spor Oyunları(Universiade) Kanunu,<br>7- 11.03.2005 tarih ve 25752 sayılı RG’de yayımlanan 5312 sayılı Deniz Çevresinin Petrol Ve Diğer Zararlı Maddelerle Kirlenmesinde Acil Durumlarda Müdahale Ve Zararların Tazmini Esaslarına Dair Kanun,<br>8- 24.12.2005 tarih ve 26033 sayılı RG’de yayımlanan 5436 sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun,<br>9- 28.02.2007 tarih ve 26448 sayılı RG’de yayımlanan 5583 sayılı Futbol Müsabakalarında Müşterek Bahisler Tertibi Hakkında Kanun İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun,<br>10- 04.04.2007 tarih ve 26483 sayılı RG’de yayımlanan 5615 sayılı Gelir Vergisi Kanunu Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun,<br>11- 26.04.2007 tarih ve 26504 sayılı RG’de yayımlanan 5625 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun,<br>12- 07.06.2007 tarih ve 26545 sayılı RG’de yayımlanan 5680 sayılı Kamu İhale Kanunu Ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, |                                            | İdari ve mali özerklik | Bağımsız    |

| KURUM ADI                 | KURULUŞ TARİHİ                                | KURULUŞ KANUNU                | KANUNDA DEĞİŞİKLİKLER                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | IMF NİYET MEKTUPLARINDA ADI GEÇEN KANUNLAR | ÖZERKLİK               | BAĞIMSIZLIK |
|---------------------------|-----------------------------------------------|-------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|------------------------|-------------|
| Kamu İhale Kurumu (Devam) | 22/01/2002 tarih ve 24648 sayılı Resmi Gazete | 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu | 13- 05.01.2008 tarih ve 26747 sayılı RG’de yayımlanan 5726 sayılı Tanık Koruma Kanunu,<br>14- 27.02.2008 tarih ve 26800 sayılı RG’de yayımlanan 5737 sayılı Vakıflar Kanunu,<br>15- 26.05.2008 tarih ve 26887 sayılı RG’de yayımlanan 5763 sayılı İş Kanunu Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun,<br>16- 26.07.2008 tarih ve 26948 sayılı RG’de yayımlanan 5784 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun,<br>17- 05.12.2008 tarih ve 27075 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 5812 sayılı Kamu İhale Kanunu İle Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun<br>18- 10.07.2009 tarih ve 27284 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 5917 sayılı Bütçe Kanunlarında Yer Alan Bazı Hükümlerin İlgili Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelere Eklenmesi ile Bazı Kanun ve Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun ile değişikliğe uğramıştır. |                                            | İdari ve mali özerklik | Bağımsız    |

| KURUM ADI                                             | KURULUŞ TARİHİ                                | KURULUŞ KANUNU                                                                                                               | KANUNDA DEĞİŞİKLİKLER                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | IMF NİYET MEKTUPLARINDA ADI GEÇEN KANUNLAR | ÖZERKLİK               | BAĞIMSIZLIK                |
|-------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|------------------------|----------------------------|
| Kamu İhale Kurumu (Devam)                             | 22/01/2002 tarih ve 24648 sayılı Resmi Gazete | 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu                                                                                                | Son halini ise;<br>* 30.12.2010 tarih ve 27801 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 6093 Türkiye Yazma Eserler Kurumu Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun,<br>* 25.02.2011 tarih ve 27857-mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan, 6011 Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması İle Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun,<br>*02.11.2011 tarih ve 28103-mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 661 sayılı Avrupa Birliği Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname ile almıştır. |                                            | İdari ve mali özerklik | Bağımsız                   |
| Kamu Gözetimi Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu | 02/11/2011 tarih 28103 sayılı Resmi Gazete    | 660 Sayılı Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                            | İdari özerklik         | Görevini yaparken bağımsız |



## **EK-2**

### **Kamu İhale Kanunu'nda Yapılan Değişiklikler**

22.01.2002 tarih 24648 ve sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu 22.06.2002 tarih ve 24793 sayılı RG'de yayımlanan 4761 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 15.08.2003 tarih ve 25200 sayılı RG'de yayımlanan 4964 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 26.12.2003 tarih ve 25328 sayılı RG'de yayımlanan 5020 sayılı Bankalar Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun, 07.05.2004 tarih ve 25455 sayılı RG'de yayımlanan Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun İle Kamu İhale Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 27.07.2004 tarih ve 25535 sayılı RG'de yayımlanan Kültür Ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu İle Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 13.11.2004 tarih ve 25642 sayılı RG'de yayımlanan 5255 sayılı İzmir Kentinde Yapılacak Dünya Üniversitelerarası Spor Oyunları(Universiade) Kanunu, 11.03.2005 tarih ve 25752 sayılı RG'de yayımlanan 5312 sayılı Deniz Çevresinin Petrol Ve Diğer Zararlı Maddelerle Kirlenmesinde Acil Durumlarda Müdahale Ve Zararların Tazmini Esaslarına Dair Kanun, 24.12.2005 tarih ve 26033 sayılı RG'de yayımlanan 5436 sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 28.02.2007 tarih ve 26448 sayılı RG'de yayımlanan 5583 sayılı Futbol Müsabakalarında

Müşterek Bahisler Tertibi Hakkında Kanun İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 04.04.2007 tarih ve 26483 sayılı RG’de yayımlanan 5615 sayılı Gelir Vergisi Kanunu Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 26.04.2007 tarih ve 26504 sayılı RG’de yayımlanan 5625 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 07.06.2007 tarih ve 26545 sayılı RG’de yayımlanan 5680 sayılı Kamu İhale Kanunu Ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 05.01.2008 tarih ve 26747 sayılı RG’de yayımlanan 5726 sayılı Tanık Koruma Kanunu, 27.02.2008 tarih ve 26800 sayılı RG’de yayımlanan 5737 sayılı Vakıflar Kanunu, 26.05.2008 tarih ve 26887 sayılı RG’de yayımlanan 5763 sayılı İş Kanunu Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 26.07.2008 tarih ve 26948 sayılı RG’de yayımlanan 5784 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 05.12.2008 tarih ve 27075 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 5812 sayılı Kamu İhale Kanunu İle Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ve 10.07.2009 tarih ve 27284 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 5917 sayılı Bütçe Kanunlarında Yer Alan Bazı Hükümlerin İlgili Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelere Eklenmesi ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun ile değişikliğe uğramıştır. Son halini ise; 30.12.2010 tarih ve 27801 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 6093 Türkiye Yazma Eserler Kurumu Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun, 25.02.2011 tarih ve 27857-mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan, 6011 Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması İle Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık

Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 02.11.2011 tarih ve 28103-mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 661 sayılı Avrupa Birliği Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname ile almıştır.

### **EK-3**

#### **Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliğine Tabi Kadrolar**

Kurum içi yükselme sureti ile münhal kadrolara atama yapılması Kamu İhale Kurumu Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Yönetmeliği hükümleri uyarınca gerçekleştirilmektedir. Aynı yönetmelikte hangi kadroların görevde yükselme ve unvan değişikliğine tabi olduğu tek tek sayılmıştır.

MADDE 5 – (1) Görevde yükselmeye tabi hizmet grupları ve kadrolar şunlardır:

a) Yönetim Hizmetleri Grubu;

1) Birim müdürü,

2) Özel büro müdür yardımcısı,

3) Birim şefi.

b) Araştırma ve Planlama Hizmetleri Grubu;

1) Araştırmacı.

c) Bilgi İşlem Hizmetleri Grubu;

1) Çözümleyici.

ç) İdari Hizmetler Grubu;

1) Büro görevlisi, bilgisayar işletmeni, ayniyat memuru, arşiv memuru, dava takip memuru, iletişim görevlisi, santral memuru,

2) Şoför.

d) Destek Hizmetleri Grubu;

1) Dağıtıcı.

(2) Unvan değişikliğine tabi kadrolar:

a) Mimar, mühendis, avukat, istatistikçi, programcı, mütercim-tercüman, hemşire, teknisyen.

#### **EK-4**

### **Görevde Yükselme Sınavı Suretiyle Atanacaklarda Aranacak Özel Şartlar**

Görevde yükselme sınavı suretiyle atanacaklarda aranacak özel şartlar;

MADDE 7 – (1) Bu Yönetmelik kapsamındaki görevlere, görevde yükselme suretiyle atanacaklarda, Kurum kadrolarında çalışma süresi belirtilmeyen görevler için, Kurum kadrolarında en az iki yıl süreyle görev yapmış olmak ve aşağıdaki diğer özel şartlar aranır.

a) Birim müdürü kadrosuna atanabilmek için;

1) En az dört yıllık fakülte veya yüksekokullardan ya da dengi okullardan mezun olmak,

2) En az 3 yılı Kurumda olmak üzere 8 yıl ve üzeri kamu hizmeti bulunmak,

3) Kurumda araştırmacı, özel büro müdür yardımcısı veya birim şefi kadrosunda çalışıyor olmak.

b) Araştırmacı kadrosuna atanabilmek için;

- 1) En az dört yıllık fakülte veya yüksekokullardan ya da dengi okullardan mezun olmak,
- 2) En az 3 yılı Kurumda olmak üzere 8 yıl ve üzeri kamu hizmeti bulunmak,
- 3) Kurumda, özel büro müdür yardımcısı veya birim şefi kadrosunda çalışıyor olmak.

c) Çözümleyici kadrosuna atanabilmek için;

- 1) Üniversitelerin mühendislik fakülteleri ile istatistik, matematik, fizik veya bilgisayar programlama bölümlerinin herhangi birisinden en az lisans programı mezunu olmak,
- 2) Kurumda en az 2 yıl programcı veya mühendis kadrosunda çalışmış olmak.

ç) Özel büro müdür yardımcısı kadrosuna atanabilmek için;

- 1) En az dört yıllık fakülte veya yüksekokullardan ya da dengi okullardan mezun olmak,
- 2) En az 3 yılı Kurumda olmak üzere 6 yıl ve üzeri kamu hizmeti bulunmak,
- 3) Kurumda birim şefi kadrosunda çalışıyor olmak.

d) Birim şefi kadrosuna atanabilmek için;

- 1) En az dört yıllık fakülte veya yüksekokul ya da dengi okullardan mezun olmak,
- 2) En az 6 yıl kamu hizmeti bulunmak ve en az 3 yıl Kurumda, büro görevlisi, bilgisayar işletmeni, ayniyat memuru, arşiv memuru, dava takip memuru, iletişim görevlisi veya santral memuru kadrosunda çalışmış olmak.

e) Büro görevlisi ve ayniyat memuru kadrosuna atanabilmek için;

1) En az iki yıllık yüksekokul ya da dengi okullardan mezun olmak.

f) Bilgisayar işletmeni kadrosuna atanabilmek için;

1) En az iki yıllık yüksekokul ya da dengi okullardan mezun olmak,

2) Bilgisayar işletmeni sertifikasına sahip olmak.

g) Dava takip memuru, arşiv memuru ve iletişim görevlisi kadrosuna atanabilmek için;

1) En az lise veya dengi okul mezunu olmak.

ğ) Santral memuru kadrosuna atanabilmek için;

1) En az ilköğretim okulu mezunu olmak.

h) Şoför kadrosuna atanabilmek için;

1) En az lise veya dengi okul mezunu olmak,

2) En az üç yıllık (B) sınıfı ve üzeri sürücü belgesine sahip olmak.

## **EK-5**

### **B Grubu Kadroların İstihdamına İlişkin Bilgiler**

Kurum hizmet ihtiyaçlarına göre B Grubu kadrolar için de sınav açılmaktadır. Kurum talep ettiği B Grubu kadrolar için belirlediği asgari puan ve sınava ilişkin detay bilgilerini içeren sınav ilanı, sınav başvuru süresi bitiminden en az otuz gün önce Resmi Gazete ve ülke çapında tirajı yüksek gazetelerden en az birinde ve gerek duyulması halinde Başkan tarafından uygun görülecek diğer araçlarla duyurulur. Başvuruların açılan kadro sayısının iki katını aşmaması halinde sınav sözlü olarak gerçekleştirilir. İki

katını aşması durumunda ise yapılacak sınavın usulü konusu serbest bırakılmıştır. Sınavın sözlü sınav şeklinde yapılması durumunda adayın KPSS puanının %50'si, sözlü sınav puanının %50'si dikkate alınarak nihai sınav puanına ulaşılır. Yazılı ve sözlü sınavın bir arada uygulanması durumunda ise yazılı sınav sonucunun %40'ı, KPSS puanının %10'u ve sözlü sınavının da %50'si dikkate alınarak nihai puan belirlenir. Yapılan sınav sonucu, yedek liste olmadan başarı sıralı olarak açıklanır.

## **EK-6**

### **Kurumun Uzman Yardımcı İstihdamı**

Kuruma uzman yardımcısı alınması, bu uzman yardımcılarının yetki, görev ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esasları 19/03/2010 tarih ve 27879 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan ve 17/07/2010 tarih ve 27644 sayılı Resmi Gazete ile değişikliğe uğrayan Kamu İhale Uzman Yardımcıları Yarışma ve Yeterlik Sınavları ile Meslek Personelinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ile belirlenmektedir.

Giriş sınavında, adaylarda aranacak genel ve özel şartlar, sınav konuları, sınav puanının tespitinde uygulanacak ağırlık oranları, ilk ve son başvuru tarihi aralığı, başvuru evrakının temin edileceği ve başvurunun yapılacağı yer, atama yapılacak kadro sayısı, sınava alınan bölümler itibariyle kaç kişinin alınacağı, sınava girebilmek için gereken KPSS puan türü ve taban puanı ile gerekli görülen diğer bilgileri içeren ilan metni ile ilana

çıkılır. İlan metni, üniversitelerin mezuniyet dönemleri de dikkate alınarak, başvurunun sona ereceği tarihten en az on beş gün önce Resmi Gazete’de ve Türkiye genelinde yayınlanan tirajı en yüksek ilk beş gazetenin en az birinde, Kurum internet sitesinde ve gerekli görülen diğer yerlerde ilan edilir.

Kurumun uzman personel istihdamı için açılan sınavda adaylara ilişkin aradığı şartlara Kamu İhale Uzman Yardımcıları Yarışma ve Yeterlik Sınavları ile Meslek Personelinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikte yer verilmiştir. Buna göre; 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48<sup>64</sup> inci maddesinde belirtilen, devlet memurluğuna giriş için

---

<sup>64</sup> 657 sayılı DMK MADDE 48: Devlet memurluğuna alınacaklarda aşağıdaki genel ve özel şartlar aranır.

A) Genel şartlar:

1. Türk Vatandaşı olmak,
2. Bu Kanunun 40 ncı maddesindeki yaş şartlarını taşımak,
3. Bu Kanunun 41 inci maddesindeki öğrenim şartlarını taşımak,
4. Kamu haklarından mahrum bulunmamak,
5. (Değişik alt bent: 10/01/1991 - 3697/1 md.;Değişik altbent: 23/01/2008-5728 S.K./317.mad) Türk Ceza Kanununun 53 üncü maddesinde belirtilen süreler geçmiş olsa bile; kasten işlenen bir suçtan dolayı bir yıl veya daha fazla süreyle hapis cezasına ya da affa uğramış olsa bile devletin güvenliğine karşı suçlar, Anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine karşı suçlar, (İptal ibare: Anayasa Mah.nin 25/02/2010 tarihli ve E. 2008/17, K. 2010/44 sayılı Kararı ile.) zimmet, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, hileli iflas, ihaleye fesat karıştırma, edimin ifasına fesat karıştırma, suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama veya kaçakçılık suçlarından mahkûm olmamak.
6. Askerlik durumu itibarıyla;
  - a) Askerlikle ilgisi bulunmamak,
  - b) Askerlik çağına gelmemiş bulunmak,
  - c) Askerlik çağına gelmiş ise muvazzaf askerlik hizmetini yapmış yahut ertelenmiş veya yedek sınıfa geçirilmiş olmak,
7. 53 üncü madde hükümleri saklı kalmak kaydı ile görevini devamlı yapmasına engel olabilecek akıl hastalığı bulunmamak.



öngörülen genel ve özel şartları taşımak ön şartı ile dört yıllık lisans eğitimi veren hukuk, iktisat, siyasal bilgiler, işletme, iktisadi ve idari bilimler, mimarlık ve mühendislik fakülteleri ile, bunlara denkliği bulunan Yükseköğretim Kurulunca kabul edilen yurt dışındaki yüksek öğretim kurumlarından mezun, sınavın yapıldığı yıl itibariyle otuz yaşını doldurmamış, sağlığına ilişkin görevini devamlı olarak yapmaya engel bir durumu olmayan, Kurum tarafından belirlenmiş KPSS puan türünden başvuru ilanında belirtilen taban puan ve üzerinde puan almış, İngilizce, Fransızca veya Almanca dillerinden birinden sınav ilanında belirtilen yıllara ait Kamu Personeli Seçme Sınavlarından herhangi birinin yabancı dil testinden %60 veya üzerinde doğru cevabı olan veya yine belirtilen yıllara ait Kamu Personeli Dil Sınavında belirtilen dillerin birinden en az altmış puan alan ve bu şartları taşımanın yanında KPSS puan türünden en yüksek puanı almış adaydan başlanarak yapılan sıralamada sınav ilanında belirtilen sayıda adaylar arasına girmiş adaylar arasında sınav yapılır.

Giriş sınavına girmeye hak kazanan adaylara Ankara'da yapılacak olan sınavın yeri ve tarihi bilgisini de içeren fotoğraflı kimlik belgesi gönderilir. Giriş sınavı yazılı ve sözlü olmak üzere iki aşamalı olarak yapılmaktadır. Yazılı sınav adayların mezuniyet durumlarına göre ayırım yapılarak, mühendislik, hukuk ve sosyal bilimler alanlarında farklılaştırılmak suretiyle yapılır. Giriş sınavı Kurum tarafından yapılabileceği gibi, Kurum tarafından ÖSYM veya yüksek öğretim kurumlarına yaptırılabilir. Yapılacak yazılı

---

sınavda başarılı sayılabilmek için alan bilgisi sınav konularının her birinden yüz puan üzerinden en az yetmiş puan almak gerekmektedir.

Yazılı sınavdan en az yetmiş puan almış olanlar arasından, en yüksek puanı alan adaydan başlanmak üzere, eğitim durumları itibariyle ilan edilmiş olan boş kadro sayısının üç katı kadar aday ve son sıradaki aday ile aynı puanı almış olan adaylar Kurum tarafından sözlü sınava çağırılırlar. Sözlü sınava girmeye hak kazanan adayların isimleri ile katılacakları sınava ilişkin bilgileri içeren ilan Kurum ilan panosu ve Kurum internet sitesinde yayınlanır.

Yapılan yazılı sınav sonrasında sözlü sınava girmeyi hak etmiş olan adaylara yönelik gerçekleştirilecek olan sözlü sınav için Kurum tarafından sınava giriş komisyonu oluşturulur. Komisyon başkan veya başkan tarafından görevlendirilecek başkan yardımcısı başkanlığında, Baş Hukuk Danışmanı ile üçü daire başkanı olmak üzere Kurul kararı ile belirlenecek en az beş üyeden oluşmaktadır. Sınav giriş komisyonuna Başkanın başkanlık etmesi durumunda bir başkan yardımcısı da komisyon üyesi olarak yer alır. Sınav komisyon üyeleri Kurul tarafından belirlenirken; aynı zamanda yedek üyeler de belirlenir ve asil üyelerin herhangi bir nedenle komisyonda yer alamamaları durumunda, yerlerine belirlenen yedek üyeler görev alırlar. Gerek duyulması halinde belirtilen komisyona ek olarak, sınav konuları ile ilgili olmak koşulu ile öğretim üyesi de dahil edilebilir.

Sözlü sınavda adayların yazılı sınav konularındaki bilgi seviyeleri yanında, genel tavır ve davranışları, kavrayış ve muhakeme yetenekleri ile anlatım ve temsil yeteneği gibi Kurum hizmetlerinin ve uzmanlığın gerektirdiği

kişisel niteliklere sahip olup olmadıkları dikkate alınmaktadır. Bu çerçevede sözlü sınava katılacak olan adaylara sorulacak sorular ile cevapları ve sınav sorularının ağırlık oranları önceden belirlenmektedir. İnsan Kaynakları Eğitim Dairesi Başkanlığınca bu çerçevede hazırlanan değerlendirme formu her bir aday için, her bir komisyon üyesi tarafından yüz tam puan üzerinden ayrı ayrı not verilmesi şeklinde doldurulur ve notlar toplanır. Adaylar kapalı zarflar içerisinde yer alan bu sorulardan belirlenmiş olan soru sayısı kadar zarfı kendileri seçmek suretiyle belirlerler. Adaylar seçilen zarftaki soruları cevaplarlar ve bu sorular ve sorulara ait puanlara ilişkin tutanak düzenlenir. Komisyon üyeleri tarafından verilmiş olan notların aritmetik ortalaması adayın sözlü sınav sonucunu oluşturur ve bu da tutanak ile tespit edilir. Yazılı sınavda olduğu gibi, sözlü sınavda da başarılı sayılabilmek için yüz tam puan üzerinden en az yetmiş puan alınması gerekmektedir.

Giriş sınavının yazılı ve sözlü aşamaları tamamlandıktan sonra; sınav giriş komisyonu, adayların yazılı sınav notunu %60 ve sözlü sınav notunu %40 oranında ağırlandırarak, öğrenim dallarına göre ayırım yaparak, giriş sınav notunu tespit eder. Yine komisyon, belirlenen bu giriş sınav notuna göre en yüksek puan alan adaydan başlayarak, atama yapılacak kadro sayısı kadar kazanan adayı başarı sırası dikkate alınarak belirler. Bunun yanında çeşitli mazeretler nedeni ile Kuruma ataması yapılamayacak adayların olması durumunda değerlendirilmek üzere, öğrenim dallarına göre, giriş sınavından yetmiş puan alma koşulunu sağlayan adaylar arasından Başkanlık tarafından

uygun görülecek sayıda yedek aday listesi oluşturulur.<sup>65</sup> komisyon tarafından tutanakla tespit edilen giriş sınavı sonuçlarını gösteren liste sözlü sınav aşamasının bitişini takip eden üç iş günü içerisinde, öğrenim dallarına göre ayrılmış şekilde, Kurum ilan panosu ile Kurum internet adresinde ilan edilir. Bu ilanların yanında kazanan adayların adreslerine ayrıca tebligat yapılır. Giriş sınavını kazanan adaylardan Kamu İhale Uzman Yardımcıları Yarışma ve Yeterlik Sınavları ile Meslek Personelinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 17 inci maddesine göre T.C. kimlik numarası ve erkek adayların askerlikle ilişkilerinin olmadığına, sabıka kaydının olmadığına, sağlığı ile ilgili görevini yapmaya engel bir durumu olmadığına dair yazılı beyanları, dört adet vesikalık fotoğraf, adaylar tarafından doldurulacak güvenlik soruşturması ve arşiv araştırmasına ilişkin form, yüksek öğrenim diploma veya çıkış belgesinin noter onaylı örneği istenir. Görüldüğü üzere bazı belgelerin ilgili kurumlardan onaylı olarak talep edilmesi yerine kişisel beyan yeterli olarak görülmüştür ve işlemler kişilerin beyanları doğrultusunda yapılmaktadır. Ancak bilgi ve belgelerin temininden sonra sınav başvurusu ya da atama yapılması aşamasında yanlış bilgi ve beyanda bulunan ya da sahte belge veren veya orijinal belgelerde tahrifat, silinti ve kazıntı yaparak Kurumu yanıltanlar hakkında Cumhuriyet Başsavcılığına suç duyurusunda bulunulur. Kurumu yanıltmak girişiminde olanlar kamu görevlisi iseler bu durum Cumhuriyet Başsavcılığının yanında ayrıca kişilerin çalışmakta oldukları kurumlara bildirilir.

---

<sup>65</sup> Sanki yedek aday belirlenmesinde herhangi bir başarı sırası aranmadan 70 puanı aşanlar arasından seçim yapılmış gibi düzenlenmiş mevzuat.

Giriş sınavını kazanan adayların uzman yardımcısı kadrolarına atamalarının yapılması yönündeki çalışmalar, sınav sonuçlarının ilanı tarihinde başlar. Kurum tarafından yapılan giriş sınavı sonucunda atanarak göreve başlayan uzman yardımcılar on beş gün içerisinde Devlet Personel Başkanlığına, ÖSYM tarafından yapılan sınav sonucunda atanarak göreve başlayan uzman yardımcılar aynı süre içerisinde ÖSYM'ye bildirilir. Atamalarının tamamlanmasından itibaren iki ay içerisinde görevlerine başlamayan adayların atamaları iptal edilir.

Ataması yapıldığı halde, kurum tarafından verilen süre içerisinde göreve başlamayan ya da başlamayacağını yazılı olarak beyan eden asil adayların yerine, sınav sonuçlarının açıklanmasından itibaren üç ay içerisinde yedek listede yer alan adaylardan başarı sırasına göre atama yapılır.

Kurum uzman yardımcılar atanmalarından itibaren İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi Başkanlığınca hazırlanan, Başkanlıkça onaylanmış üç yıllık çalışma programı çerçevesinde yetiştirilirler. Bu yetiştirme programının ilk altı ayı diğer kurumlardaki uygulamaya eşdeğer şekilde temel eğitim, hazırlayıcı eğitim ve temel eğitimden oluşmaktadır. Uzman yardımcılarının eğitim süreci sürerken en az iki farklı ana hizmet biriminde birim amirleri kontrolünde çalışmaları öngörülmüştür. Bu durum uzman yardımcılarının uzmanlığa hazırlanmalarının yanında, Kurumun tanınması açısından da önemli bir durumdur. Uzman yardımcılar göreve başlamaları sonrasında en az bir yıl olmak üzere kamu ihale uzmanı refakatinde görev yapmaktadırlar. Bu süreç uzman yardımcılarının eğitiminin en önemli aşamalarından birini

oluşturmakta olup; refakatinde bulunulan uzmanın bilgi ve tecrübelerinden faydalanma imkanı sağlamaktadır. Refakat süreci sonunda kamu ihale uzmanı ve birim amiri uzman yardımcısı hakkında değerlendirme formu doldurarak itibaren İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi Başkanlığına göndermektedir. Birim amiri ve kamu ihale uzmanı tarafından refakat çalışmasına ilişkin en az altmış puan alan, olumlu sicil alan ve uzman yardımcılığı kadrosunda en az iki yıl fiilen çalışan uzman yardımcıları Kurumun görev alanına giren konularda yazılı şekilde yapılacak yetki sınavına girme hakkı kazanırlar. En az otuz gün önceden uzman yardımcısına bildirilmek suretiyle Başkan tarafından belirlenen sınav tarihinde Sınav Giriş Komisyonundakine emsal kadrolardan oluşan komisyon tarafından yapılır. Yetki sınavına giremeyenlere ya da girdikleri halde başarılı olamayanlara bir hak daha verilmekte olup; üç ay içerisinde yeniden sınav yapılır. Bu üç ay uzman yardımcısının yeterlilik sınava girişinde de dikkate alınır. Yetki sınavının amacı refakat çalışması sonrasında başarılı sayılan uzman yardımcılarının tek başına inceleme yapmalarının sağlanmasıdır. Bu sınavda başarılı olamayanlar yardımcılıkları süresince tek başlarına inceleme yapamazlar. Bu durum bir çelişkiyi de beraberinde getirmektedir. Bu yetki sınavında başarılı olamayan adayın bu dönemde inceleme yetkisine sahip olamayıp; yeterlilik sınavına girip uzmanlığını almak suretiyle bu yetkiyi kazanması bir çelişki oluşturmaktadır. Kişilere bu yetki sınavına iki defadan çok giriş hakkı tanınıp, bu yetki sınavında başarılı olamamaları durumunda yeterlilik sınavına alınmamaları durumu daha uygun olacaktır.

Üç yıllık yetiştirme programının son yılında uzman yardımcıları tez aşamasına gelmektedir. Uzman yardımcısı tarafından Kurum görev alanına giren konularda belirlenen tez konuları öncelikle Tez İzleme Komitesi tarafından değerlendirilir, ardından Başkan onayına sunulur. Tez hazırlama süreci bir yıl olup, bu sürede tezini teslim etmeyen uzman adayları tez aşamasından başarısız sayılmaktadır. Tezini teslim etmeyen ya da sunduğu tezi kabul edilmeyen uzman yardımcısına ikinci bir hak daha tanınmaktadır. Tez aşaması sadece uzman yardımcısı tarafından yazılı olarak hazırlanması anlamına gelmekte olup; tezin sözlü savunulması yeterlilik sınavının bir aşaması olarak belirlenmiştir.

Her ne kadar yetki sınavı yeterlilik sınavına girebilmek için bir şart olarak görülmesi de tezin başarılı sayılması uzman yardımcısı için yeterlilik sınavına girebilmesi için ön koşuldur. Bunun dışında en az üç yıl uzman yardımcısı kadrosunda bulunması, her yıl için olumlu sicil almış olması ve yapılan staj ve eğitim faaliyetlerinden başarılı olması gerekmektedir.

Başkanın ya da başkanın belirleyeceği başkan yardımcısı, Baş Hukuk Danışmanı ve üçü daire başkanı olmak üzere Kurul kararı ile belirlenecek beş üyeden oluşan Yeterlik sınav komisyonu yeterlilik sınavının her iki aşaması da, tezin sözlü savunulması ve sözlü sınav, değerlendirmeye yetkilidir.

Tezin sözlü savunulması ve sözlü sınavdan ortalama yetmiş puan ve üzerinde alan uzman yardımcıları sınavda başarılı sayılırlar. Geçerli mazereti olmaksızın sınava katılmayan uzman adayları başarısız sayılırlar, mazeret

dahilinde sınava katılamayanlar ise bir ay içerisinde yeniden sınava çağırılmaktadırlar.

Yeterlilik sınavında başarılı olan uzman yardımcıları uzman kadrosuna atanırlar; yeterlik sınavına katılmaya hak kazanamayan, sınavda başarısız olan veya mazereti olmaksızın sınava girmeyen adaylar Kurumda durumlarına uygun olan meslek personeli dışındaki idari kadrolara Başkanlık oluru ile atanmaktadırlar.

## **EK-7**

### **Bağımsız İdari Otoriteleri Kuruluş Kanunları**

- Sermaye Piyasası Kurumu ; 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu
- Radyo Televizyon Üst Kurulu ; 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun
- Rekabet Kurumu; 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun
- Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu; 4389 sayılı Bankalar Kanunu
- Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu; 4502 sayılı Telsiz Kanunu Telgraf ve Telefon Kanunu, Ulaştırma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, Telsiz Kanunu ve Posta, Telgraf ve Telefon İdaresinin Biriktirme ve Yardım Sandığı Hakkında Kanun ile Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde



Kararnamenin Eki Cetvellerinde Değişiklik Yapılmasına Dair  
Kanun

- Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu; 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu
- Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu; 4733 sayılı Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun
- Kamu İhale Kurumu; 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu
- Kamu Gözetimi Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu; 660 Sayılı Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname

**EK-8 Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar (5018 sayılı Kanun 3 sayılı cetvel)**

- 1- Radyo ve Televizyon Üst Kurulu
- 2- Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu
- 3- Sermaye Piyasası Kurulu
- 4- Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
- 5- Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
- 6- Kamu İhale Kurumu
- 7- Rekabet Kurumu
- 8- Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme
- 9- Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu

Şener, Nağme Buğse, Devletin Değişen Rolü Çerçevesinde Bağımsız İdari Otoritelerin Türkiye'deki Uygulamaları ve Kamu İhale Kurumu Örneği, Yüksek Lisans Tezi, Danışman: Yrd. Doç. Dr. Serdal Bahçe, 236 s.

## **ÖZET**

*Bu tez devletin dönüşümü sürecini 1800'lü yılların sonundan itibaren ele almakta ve bu süreci bağımsız idari otoriteler temelinde incelemektedir. Tezin amacı; diğer idari yapılanmalardan farklılık gösteren bu kurumsal yapıların dönüşüm sürecine paralel olarak ortaya çıkış ve gelişmelerini incelemek ve Türkiye özelinde bu kurumların genel olarak değerlendirilmesini sağlamaktır.*

*Çalışmada öncelikle devletin dönüşüm sürecinin zaman perspektifinde incelenmesi yapılmış, bu periyotlarda devlete yüklenen roller ve buna paralel olarak oluşan kurumsal çerçeve incelenmiştir. 20 inci yüzyılın sonlarına gelindiğinde küresel ölçekte yaygınlık kazanan yönetim yaklaşımının kurumsal yapılanma olarak karşımıza bağımsız idari otoriteleri çıkardığı ve bu kurumsal yapıların yönetim ve yeni kamu işletmeciliği ile paralel bir şekilde oluşup geliştiği görülmektedir. Bu süreç ulus devlet anlayışından uzaklaştığı bir dönemi de işaret etmektedir.*

*Dünya genelinde devletin dönüşüm sürecinin ardından Türkiye özelinde bu süreç incelenmiş ve aralarında paralellikler tespit edilmiştir.*

***Türkiye'nin yaşadığı süreçlerde içsel faktörlerin yanında dışsal faktörlerin etkileri de dikkate alınmıştır.***

***Ayrıca çalışmada genel bakış açısı kazanılan bağımsız idari otorite yapılanmasına ilişkin Türkiye'den Kamu İhale Kurumu örnek olarak seçilmiş ve bu kurumsal yapı üzerinden ülkedeki yapılanmaların genel değerlendirmesi yapılmış, ayrıca Kamu İhale Kurumu özelinde Kurum öncesi döneme kıyasla yeterlilik etkinlik incelemesi yapılmıştır.***

Şener, Nağme Buğse, Independent Regulatory Authorities within the Frame of the Changing Role of the State: The Case of Public Procurement Authority, Master of Science, Advisor: Asst. Prof. Dr. Serdal Bahçe, 236 s.

## **SUMMARY**

*In this thesis, the conversion of the state after 1800s within the frame of independent regulatory authorities (IRA) is studied. The purpose of the thesis is to study emergence and development of these institutions, which differ from the other governmental organizations, and to review them specifically in case of Turkey.*

*The conversion period of the state is firstly examined in historical perspective. Moreover, the roles attached to the government and - parallel to these roles - emerging institutional environment is also reviewed.*

*Independent regulatory authorities were emerged as institutional settlements concomitant to globally accepted governance approach through the end of the 20th century. New public management and these institutions emerged and developed correspondingly. Ending of the nation-state perception is also coincides the same period of time.*

*Correlations were realized between the conversion period in Turkey and the conversion period in the rest of the world. Both internal and external factors are considered in Turkish experience.*

*This study indicates an overall notion in independent regulatory authorities and Public Procurement Authority (PPA) is set as an example of the counterpart structures in Turkey. Settlement and competence of the IRA's is assessed via PPA in comparison to times before its establishment.*