

**TÜRKİYE’DE BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER
VE
REKABET KURUMU ÖRNEĞİ**

Ezgi Gizem YOLLU

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Danışman: Yrd. Doç. Dr. Mehmet SARITÜRK

Adıyaman

Adıyaman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Aralık 2017

KABUL VE ONAY TUTANAĞI

Yard. Doc. Dr. Mehmet SARITÜRK danışmanlığında, Ezgi Gizem YOLLU tarafından hazırlanan “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler ve Rekabet Kurumu” başlıklı çalışma 28/ 12 / 2017 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Anabilim Dalı’nda Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

Jüri Üyesi :Doc. Dr. İbrahim Ethem Taş

İmza:

Jüri Üyesi :Yard. Doc. Dr. Murat Sezik

İmza:

Jüri Üyesi :Yard.Doc.Dr. Mehmet Saritürk

İmza:

TEZ ETİK VE BİLDİRİM SAYFASI

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

28/ 12 / 2017

İmza

Ezgi Gizem YOLLU

ÖZET

TÜRKİYE’DE BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER VE REKABET KURUMU ÖRNEĞİ

Ezgi Gizem YOLLU

Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Adıyaman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Aralık 2017

Danışman: Yrd. Doç. Dr. Mehmet SARITÜRK

Bağımsız İdari Otorite (BİO), kamu yönetimi anlayışındaki değişim doğrultusunda devletin üretici kimliğinden ayrılarak oluşan boşluğu doldurmak üzere denetleyici ve düzenleyici bir kimliğe bürünmesiyle öncelikle ABD’de ve Kıta Avrupası’nda ortaya çıkmıştır. Türkiye’de ise 24 Ocak 1980’de serbest piyasa ekonomisine geçişle birlikte önce 1981 yılında Sermaye Piyasası Kurulu (SPK) kurulmuş ardından 1994 yılında ve 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun (RKHK) ile Rekabet Kurumu (RK)’nın oluşumuna dair yasal dayanak oluşturularak 1997 yılında RK göreve başlamıştır.

Çalışmada ilk olarak BİO kavramı tanımlanmış ve BİO’ları ortaya çıkaran nedenler açıklanmıştır. Değişen kamu yönetimi anlayışında BİO’nun ortaya çıkış sürecinden bahsedilmiştir. Türkiye’de faaliyet gösteren on BİO’dan RK dışındaki dokuzunun oluşumları, örgüt yapıları ile görev ve yetkileri açıklanmıştır. Araştırmanın son bölümünde ise rekabet olgusu ve gelişiminden bahsedilmiş, daha sonra RK’nin kuruluşuna, amaç ve hedeflerine yer verilerek, vizyon ve misyonu, yetki ve sorumlulukları, işlevleri, temel politika öncelikleri açıklanmıştır. Kurumun örgüt yapısından bahsedilerek, yasaklarına, hizmet birimlerine, personelin statüsüne, ücret ve mali haklarına, kurumun gelir kaynaklarına ve denetimine yer verilmiştir.

Anahtar Sözcükler: Bağımsız İdari Otorite, Rekabet Kurumu, Regülasyon

ABSTRACT

INDEPENDENT ADMINISTRATIVE AUTHORITIES IN TURKEY AND COMPETITION AUTHORITY SAMPLE

Ezgi Gizem YOLLU

Department Of Public Administration

Adıyaman University Graduate School of Social Studies

December 2017

Advisor: : Assist. Prof. Mehmet SARITÜRK

The Independent Administrative Authority (BİO) emerged primarily in the United States and continental Europe, under the supervision and regulatory identity of the government to fill the void created by the separation of the producer identity from the identity of the public administration. In Turkey, on January 24, 1980, with the transition to the free market economy, the Capital Markets Board (CMB) was first established in 1981 and a legal basis for the formation of the Competition Authority (RK) and the Law on Protection of Competition (RKHK) In 1997, RK began to refer to it. In this study, first the concept of BİO was defined and the reasons that revealed PfP were explained.

In the changing public administration concept, the process of emergence of BİO is mentioned; BİO's characteristics, authorities, inspections, BİO's in other states are explained. Ten BİO activities in Turkey explain the formation of the nine outside the RK, the organizational structures and the duties and authorities. In the last part of the study, the case and development of competition were mentioned and then the vision and mission, authority and responsibilities, functions and basic policy priorities were explained by setting up the RK, its aims and objectives. The structure of the institution is mentioned in terms of organization, its prohibitions, service units, personnel status, wages and financial rights, institution's income sources and supervision.

Key Words: Independent Administrative Authority, Competition Authority, Regulation



ÖN SÖZ

Bu çalışma BİO'ların ortaya çıkışı, gelişimi, özellikleri ve dünyadaki örnekleri ve Türkiye'deki örnekleri ele almaktadır. Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. İlk olarak BİO'ların ortaya çıkışı, gelişimi ve özellikleri ardından BİO'ların Türkiye'de ne zaman ve nasıl ortaya çıktığı ve ne gibi değişiklikleri beraberinde getirdiği hakkında bilgi verilmektedir. Türkiye'deki BİO'ların denetimleri ve yetkileri hakkındaki bilgi ikinci bölümde açıklanmıştır. BİO'ların Türkiye'de daha sonra ortaya çıkma sebepleri ve geçmişten günümüze kadar geçen sürede ne gibi değişiklikler geçirdiği anlatılmıştır. Türkiye'deki BİO'lardan biri olan RK'nin hangi konularda özerk ve bağımsız olduğu açıklanmıştır. Ayrıca BİO'ların nasıl karar aldığına ve aldıkları bu kararları uygularken nasıl bir yol izlediklerine yer verilmiştir. Son zamanlarda sayılarında artış görülen bu kurumların değişen kamu yönetimi içindeki yeri, önemi, dünyada ki örnekleri ile karşılaştırılması ve hayatımıza giren yeni kavramlar üzerinde durulmaya değer bulunulmuştur.

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

Adıyaman-2017

Ezgi Gizem Yollu

İÇİNDEKİLER

Sayfa No

KABUL VE ONAY TUTANAĞI.....	Hata! Yer işareti tanımlanmamış.
TEZ ETİK VE BİLDİRİM SAYFASI	ii
ÖZET.....	iii
ABSTRACT.....	iii
ÖNSÖZ.....	vi
İÇİNDEKİLER	vii
ŞEKİLLER DİZİNİ.....	x
KISALTMALAR DİZİNİ	xi
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

Bağımsız İdari Otoriteler

1.1.Bağımsız İdari Otorite Kavramı.....	4
1.2.Bağımsız İdari Otoriteleri Ortaya Çıkaran Temel Nedenler	7
1.3.Değişen Kamu Yönetimi Anlayışının Bağımsız İdari Otoritelerin Ortaya Çıkış Sürecindeki Etkiler.....	8
1.4.Bağımsız İdari Otoritelerin Özellikleri	11
1.4.1.Özerklik	12
1.4.2.Bağımsızlık	13
1.4.3.Regülasyon işlevi.....	15
1.4.4.İdari otorite özelliği	16
1.5.Bağımsız İdari Otoritelerin Yetkileri	17
1.5.1.Düzenleme	17
1.5.2.Gözetim ve denetim.....	18
1.5.3.Görüş bildirme	19
1.5.4.Soruşturma ve suç duyurusunda bulunabilme	20
1.5.5.Uyuşmazlık çözme yetkisi.....	20
1.6.Bağımsız İdari Otoritelerin Denetimi.....	21
1.6.1.Yargısal denetim.....	21
1.6.2.İdari denetim.....	22
1.6.3.Mali denetim.....	22
1.6.4.Siyasi denetim.....	23
1.6.5.Kamuoyu denetimi.....	24
1.7.Dünyada Bağımsız İdari Otorite Uygulamaları	24
1.7.1.Amerika Birleşik Devletleri'nde bağımsız idari otorite uygulamaları	25
1.7.2.İngiltere'de bağımsız idari otorite uygulamaları	26
1.7.3.Almanya'da bağımsız idari otorite uygulamaları	27
1.7.4.Fransa'da bağımsız idari otorite uygulamaları	28
1.7.5.İtalya'da bağımsız idari otorite uygulamaları.....	29
1.7.6.Avrupa Birliği'nde bağımsız idari otorite uygulamaları	30
1.7.7.Güney Kore'de bağımsız idari otorite uygulamaları	31
1.8.Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler.....	33
1.8.1.Türkiye'de bağımsız idari otoritelerin ortaya çıkışı ve gelişimi.....	33

1.8.2.Türkiye’de bağımsız idari otoritelerin genel özellikleri	38
1.8.2.1.Yasal dayanağa sahip olma	38
1.8.2.2.Kamu tüzel kişiliğine sahip olma	40
1.8.2.3.Bağımsız olma	40
1.8.2.4.Özerk olma	41
1.8.2.5.Karar organları olarak “kurul” olarak çalışma	41
1.8.2.6.Bağımsız bütçelere sahip olma	41
1.8.2.7.Bağımsız gelirlere sahip olma	42
1.8.2.8.Farklı personel rejimlerine tabi olma	42
1.8.2.9.Denetime tabi olmaları	42
1.8.2.10.Hem düzenleme hem de denetleme faaliyeti yapabilme.....	43

İKİNCİ BÖLÜM

Türkiye’de Faaliyet Gösteren Bağımsız İdari Otoriteler

2.1.Sermaye Piyasası Kurulu	44
2.1.1.Kurulun Oluşumu	44
2.1.2.Kurulun örgüt yapısı	45
2.1.3.Kurulun görev ve yetkileri	48
2.2.Radyo ve Televizyon Üst Kurulu.....	49
2.2.1.Kurulun oluşumu	49
2.2.2.Kurulun örgüt yapısı	50
2.2.3.Kurulun görev ve yetkileri	52
2.3.Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu.....	53
2.3.1.Kurumun oluşumu	53
2.3.2.Kurumun örgüt yapısı	53
2.3.3.Kurumun görev ve yetkileri	55
2.4.Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu	56
2.4.1.Kurumun oluşumu	56
2.4.2.Kurumun örgüt yapısı	57
2.4.3.Kurumun görev ve yetkileri	58
2.5.Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu	60
2.5.1.Kurumun oluşumu	60
2.5.2.Kurumun örgüt yapısı	60
2.5.3.Kurumun görev ve yetkileri	63
2.6.Kamu İhale Kurumu.....	64
2.6.1.Kurumun oluşumu	64
2.6.2.Kurumun örgüt yapısı	64
2.6.3.Kurumun görev ve yetkileri	67
2.7.Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu.....	67
2.7.1.Kurumun oluşumu	68
2.7.2.Kurumun örgüt yapısı	68
2.7.3.Kurumun görev ve yetkileri	70
2.8.Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu	70
2.8.1.Kurumun oluşumu	70
2.8.2.Kurumun örgüt yapısı	71
2.8.3.Kurumun görev ve yetkileri	73
2.9.Kişisel Verileri Koruma Kurumu	78
2.9.1.Kurumun oluşumu	73

2.9.2.Kurumun örgüt yapısı	73
2.9.3.Kurumun görev ve yetkileri	73

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

Rekabet Kurumu

3.1.Rekabet Kavramı.....	78
3.2.Rekabet Politikası	79
3.3.Rekabet Kurumu’nun Kuruluşu	80
3.4.Amaç ve Hedefler	81
3.5.Misyon ve Vizyonu	82
3.6.Yetki ve Sorumlulukları	82
3.6.1.Ön araştırma ve soruşturma yetkisi	83
3.6.2.Delil toplanması ile ilgili yetkiler	84
3.6.3.Bilgi isteme yetkisi	84
3.6.4.Yerinde inceleme yetkisi	85
3.6.5.Karar verilmesine ilişkin yetkiler	85
3.6.5.1.Menfi tespit ve muafiyet kararları	85
3.6.5.2.İhlale son verilmesi kararı ve ihtiyati tedbir kararı	86
3.6.5.3.Birleşme ve devralmalara izin-şartlı izin verme yetkisi.....	86
3.6.5.4.İdari para cezası verme yetkisi	87
3.6.6.Düzenleme yapılmasına ilişkin yetkiler.....	88
3.6.7.Rekabet savunuculuğu görev ve yetkileri.....	88
3.7.İşlevleri.....	90
3.7.1.Ekonomik işlevler.....	91
3.7.2.Sosyal işlevleri.....	93
3.7.3.Siyasal işlevleri.....	94
3.8.Temel Politikaları ve Öncelikleri	97
3.9.Kurumsal Yapı	97
3.9.1.Rekabet Kurulu	98
3.9.1.1.Kurul üyelerinin seçimi ve atanması	98
3.9.1.2.Kurulun çalışma esasları	99
3.9.2.Başkanlık	105
3.9.3.Organizasyon şeması	105
3.9.4.Hizmet birimleri.....	107
3.10.Yasaklar	108
3.11.Kurum Personelinin Statüsü.....	108
3.12.Ücret ve Diğer Mali Haklar.....	109
3.13.Kurumun Gelirleri ve Bütçesi	109
3.14.Kurumun Denetimi.....	109
3.15.Kurul Kararlarına Karşı Yargı Yolu	109
3.16.Rekabet Kurumu’nun Neoliberalizmle İlişkisi	110
SONUÇ.....	115
KAYNAKÇA	120
ÖZGEÇMİŞ.....	132

ŞEKİLLER DİZİNİ

Sayfa No

Şekil 1. Sermaye Piyasası Kurulu Organizasyon Şeması	47
Şekil 2. Radyo Televizyon Üst Kurulu Organizasyon Şeması	51
Şekil 3. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Organizasyon Şeması.....	55
Şekil 4. Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu Organizasyon Şeması	58
Şekil 5. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Organizasyon Şeması	62
Şekil 6. Kamu İhale Kurumu Organizasyon Şeması.....	66
Şekil 7. Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Organizasyon Şeması.....	69
Şekil 8. Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu Organizasyon Şeması	72
Şekil 9. Rekabet Kurumu Organizasyon Şeması	106

KISALTMALAR DİZİNİ

AB :	Avrupa Birliği
ABD :	Amerika Birleşik Devletleri
AT:	Avrupa Teşkilatı
BDDK :	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
BİO :	Bağımsız İdari Otorite
BM :	Birleşmiş Milletler
BTK:	Bilgi Teknolojileri İletişim Kurumu
DB :	Dünya Bankası
DPT :	Devlet Planlama Teşkilatı
EPDK :	Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
IMF :	International Monetary Fund (Uluslararası Para Fonu)
KHK :	Kanun Hükmünde Kararname
KGK :	Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu
KİK :	Kamu İhale Kurumu
KİT:	Kamu İktisadi Teşebbüsü
KVKK:	Kişisel Verileri Korumu Kurumu
m :	Madde
OECD :	Organisation for Economic Cooperation and Development (Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü)
RK :	Rekabet Kurumu
RKHK:	Rekabetin Korunması Hakkında Kanun
RTÜK :	Radyo ve Televizyon Üst Kurulu
ss:	Sayfalar
SPK :	Sermaye Piyasası Kurulu

STK:	Sivil Toplum Kuruluğu
TAPDK :	Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu
TBMM:	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TC:	Türkiye Cumhuriyeti
TMSF:	Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu
UDHB:	Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı



1.GİRİŞ

Dünya ekonomisinde 1929'da ortaya çıkan ekonomik kriz sonrası sosyal devletin tasfiyesi gündeme gelmiş, böylelikle 1970'lerde değişen ve gelişen dünyada devletçi ekonomi yerini rekabete dayalı pazar ekonomisine bırakmıştır. Bu gelişmeler sonucunda devlet zaman içerisinde ekonomik alanda düzenleme ve denetleme işlevini sürdüren bir role bürünmüştür. Bu dönüşümle birlikte koruyucu, kollayıcı devlet olarak tabir edilen 'Müdahaleci Devlet' anlayışından, bugün dünyada egemen olan 'Düzenleyici Devlet' anlayışına geçiş yaşanmaya başlanmıştır.

Düzenleyici ve denetleyici devlet anlayışı içerisine giren devlet, bu çerçevedeki yetkilerini BİO'lar aracılığıyla kullanmaya başlamıştır. Yönetimde saydamlık, katılımcılık ve hesap verebilirlik kavramları daha sık kullanılır hale gelmiştir. Yaşanan bu değişim süreci ile birlikte yönetimde ekonomik ve siyasal yapıdan kaynaklanan birtakım sorunlar görülmüştür. Buna benzer sorunların ortaya çıkmasıyla birlikte idari sistemde yeni bir model uygulanmaya başlanmıştır. Yeni kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkması ve özelleştirmenin yaygınlaşmasında özel sektör alanının ekonomiye verimlilik ve etkinlik sağlayacağı düşüncesi ile devletin ekonomiyi yeterince takip edip düzenleme yetkisini tam anlamıyla yerine getirmemesi ve ekonomik kaynakları verimsiz kullanmasının önemi büyüktür. Serbest piyasa ekonomisi içinde ve rekabet ortamında artık düzenleyici ve denetleyici role sahip olan devlet, denetleme ve düzenleme yetkilerini BİO'lar aracılığıyla kullanmaya başlamıştır. Bu kurumlar, özelleştirme hareketleri sonrasında devletin birçok sektörde üretimden çekilmesi sonucu özellikle alt yapı, bankacılık, sermaye piyasası, rekabet gibi sosyal ve ekonominin hassas sektörleri olarak adlandırılan, doğal tekel niteliklerinden dolayı piyasa aksaklıklarının yaşandığı alanlarda ekonomik faaliyetin düzenlenmesi ve denetlenmesi amacıyla kurulmuştur. Belli sektörlerin düzenlenmesi ve denetlenmesi ihtiyacı doğrultusunda varlık kazanan bu kurumların literatürde Regülasyon Kurumları, Regülatörler, Üst Kurullar, Süper Kurullar, Özerk Kurullar, Bağımsız Düzenleyici Kurumlar-Kurullar ve Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar gibi isimlerle yer almaktadır.

1929 yılında ortaya çıkan ve tüm ülkeleri etkisi altına alan ekonomik kriz sonrası büyük değişimler meydana gelmiştir. Bu değişimlerden birisi BİO'ların tüm

lkelerde görülmeye başlanmasıdır. BİO'nun ilk olarak Amerika Birleşik Devletleri (ABD)'nde ortaya çıkmış daha sonra BİO'lar diğer ülkelerde görülmeye başlanmıştır. Ortaya çıkan ekonomik krizin önüne geilemeyince ekonomide köklü değişimler yapılmış, ithalat kısmen serbestleştirilmiş, zelleştirme düşüncesi yaygınlık kazanmıştır. Türkiye de dünyada yaşanan bu olaylardan etkilenmiş ve birtakım değişim ve dönüşüm hareketi içerisine girmiştir.

Bu dönüşümün izdüşümleri olan BİO'lar, Türkiye'de 24 Ocak Kararları sonrasında başlatılan devletin ekonomik alana olan müdahalesini en aza indirmeye girişimleri ve ardından liberalizasyon, zelleştirme çalışmaları sonucunda ortaya çıkmaya başlamıştır. 1981 yılında SPK'nin kurulmasıyla başlayan süreç, 1999 yılından sonra uluslararası kuruluşların yönlendirmeleri ile birlikte ivme kazanmış ve birçok BİO Türk idari sisteminde yerini almıştır. Ardından diğer BİO'lar oluşmaya başlamıştır.

Dünyada meydana gelen ekonomik kriz sonrasında birçok devlet özellikle ekonomik alanda yeni girişimlere yönelmiştir. Bu dönemlerde ortaya çıkan neoliberalizm kavramı birçok kesim ve ülke tarafından farklı anlamlarda kullanılmıştır. Ekonomi alanına yansıyan neoliberalizm, zelleştirme, ithalatın serbestleştirmesi ve bağımsızlık kavramlarını beraberinde getirmiştir. Türkiye'de ilk olarak Turgut zal döneminde filizlenen zelleştirme uygulamaları bu dönemde, toplumun değişime henüz hazır olmadığından dolayı başarılı olmamıştır. Fakat ilerleyen dönemlerde zelleştirme politikaları yaygınlık kazanmış ve devletin ekonomi üzerindeki yetkisi en aza indirilmeye çalışılmıştır. Neoliberalizmle de ilişkilendirilen BİO'lar, birçok konuda devlet baskı ve müdahalesinden uzakta tutulmuştur. BİO'lar gerek mali denetim gerekse personel alımı gibi başlıca konularda özerk bir yapı olarak karşımıza çıkmaktadır. Devlet, neoliberalizmin yaygınlaştığı bu dönemde BİO'lara müdahale etme konusunda daha esnek davranmıştır.

Türkiye'de faaliyet gösteren BİO'lardan RK, 1980'lerden sonra benimsenen serbest piyasa ekonomisinin ve verilen uluslararası taahhütlerin yerine getirilmesi için öncelikle 13 Aralık 1994'te 4054 sayılı RKHK ile yürürlüğe girmiştir. 1997 yılında da bu kanunun uygulanması için RK faaliyete geçmiştir. Çalışmanın amacı, BİO'ların Türk idare sistemine getirdiği yeni kavram, düşünceleri anlatmak, bu

kurumların olumlu, olumsuz yönleri üzerine eleştirilerde bulunmak ve özellikle de RK'nın ekonomik alandaki önemini incelemektir.

Çalışmada, Türkiye'de BİO'lar ele alınarak RK ayrıntılı olarak incelenmektedir. Bu doğrultuda çalışma üç bölüm halinde ele alınmıştır. Birinci bölümde öncelikli olarak BİO kavramı tanımlanarak, BİO'ları ortaya çıkaran nedenler açıklanmıştır. Değişen kamu yönetimi anlayışında BİO'ların ortaya çıkış sürecindeki etkileri anlatılarak bu kurumların özellikleri, yetkileri, denetimleri, diğer ülkelerdeki uygulama örnekleri ve Türkiye'deki BİO'lar yer verilen diğer konu başlıklarını oluşturmuştur. Araştırmanın ikinci bölümünde "Türkiye'de Faaliyet Gösteren BİO'lar" incelenmiştir, Türkiye'de faaliyet gösteren on BİO'dan RK dışındaki dokuzunun oluşumları, örgüt yapıları ile görev ve yetkileri açıklanmıştır. Araştırmanın son bölümünde ise RK hakkında incelemeler yapılmıştır. Bu bölümde öncelikli olarak rekabet olgusu ve gelişiminden bahsedilmiş ardından RK'nın kuruluşuna yer verilmiştir. RK'nın amaç ve hedefleri, vizyon ve misyonu açıklanarak, yetki ve sorumlulukları, işlevleri, temel politika önceliklerine yer verilmiştir. Kurumun örgüt yapısına, hizmet birimlerine, personelin statüsüne, ücret ve mali haklarına, gelir ve bütçesine değinilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

Bağımsız İdari Otoriteler

Ekonomik Kriz sonrası özellikle ekonomi alanındaki değişim ve dönüşümün sonucu olarak ortaya çıkan BİO'lar birçok ülkede hızla yayılmaya başlamıştır. Düzenleyici ve denetleyici kurumlar olarak da adlandırılan bu kurumların, görev ve yetkileri, denetimleri, özellikleri dünyada ve Türkiye’de ki uygulama şekilleri bu bölümde ele alınmıştır.

1.1.Bağımsız idari otorite kavramı

Genel olarak özerk kurul, üst kurul, düzenleyici kurul, regülasyon kurumları olarak bilinen ve 1980’li yıllardan sonra devletin yeniden yapılandırılması ilkesi çerçevesinde oluşturulan BİO'lar, kavramda yer alan üç özelliği ile dikkat çekmektedir. Bunlar; bağımsızlık, idari ve otoritedir. Bağımsız sözcüğü, “organik ve işlevsel anlamda yürütme organı karşısında kurumun bağımsızlığını”; idari sözcüğü, “idari organ niteliğinde olduğunu”; otorite sözcüğü ise “bunların danışma organı değil, düzenleyici ve icrai (idari) yani hukuksal durumu etkileyici karar alıp uygulayan” kuruluşlar olduğunu göstermektedir (Gözübüyük ve Tan, 2004: 367).

Özerklik kavramı, Türk Dil Kurumu’nun Türkçe sözlüğünde iki anlamda tanımlanmaktadır. Bunlardan birincisi, “bir topluluğun, bir kuruluşun ayrı bir yasaya bağlı olarak kendi kendini yönetme hakkı, muhtariyet, otonomi” iken ikinci anlamı ise “bir kişinin veya bir topluluğun uyacağı yasayı kendisinin koyması” olarak tanımlanmaktadır (Ozansoy, 2003: 85).

Hukuki açıdan idari, mali ve personel alanında karar ve hareket serbestliğini ifade eden özerklik, idari anlamda ise kamu kurumlarının kendi hizmetlerini düzenlemesi hakkını kapsamaktadır. Özerklik kapsamında otoritelerin kamu tüzel kişiliğine haiz olmaları, yargısal denetim dışında hiyerarşi ve vesayet türü bir idari denetime tabi olmamaları, özel bir bütçeye sahip olma gibi özellikleri sıralamak mümkündür. Ancak bu özellikler özerklik kavramının kabulü için olmazsa olmaz koşullar değil; sadece göz önünde bulundurulabilen kavramları oluşturmaktadır (Germeyan ve Deniz, 2004: 3).

Otorite kavramı ise icrai karar alma gücünü ifade etmektedir. “Hukuki anlamda güç ve yetki, emretme ve işlem yapma hakkı, kamusal görev alanında bir kamu ajanının hukuka uygun olarak verdiği emirleri yerine getirme, itaat ettirme iktidarı biçiminde tanımlanmaktadır. Yönetim hukukunda ise yürütülebilir karar alma ve alınan kararı yerine getirme yetkisini” ifade etmektedir (Akıncı, 1999: 112 -113).



Bir kuruluş idare etmekten ziyade düzenleme işlevini yerine getiriyorsa ve kendisine verilen görevi yerine getirmek amacıyla yasal düzenlemeleri ve bireysel durumları değiştirme imkânı veren karar alabilme yetkisine sahipse otorite sahibi olarak nitelendirilmektedir. Etkili ve yürütülebilir kararlar yani icrai karar alan ve bu kararları başka bir kuruluşun izni ya da onayına gerek kalmaksızın uygulayabilen BİO'lar, otorite sahibi kurumları oluşturmaktadır. Otorite sahibi olma nitelikleri ise sektörde düzenleme yapma, uygulayabilme, sektörü koruma vb. görevler yüklenmeleri ve sahip oldukları bu görevleri siyasi iktidarın, bürokrasinin veya özel grupların etkisinde kalmadan yerine getirebilme amacıyla etkili ve güçlü olma ihtiyaçlarının gereğinden doğmaktadır. Bu özelliğiyle BİO'lar, belirli bir yapıyı oluşturan devlet kuruluşlarının birlikteliği içine yerleştirilmiş, özel düzenlemeleri olan yapılar olarak görülmektedir. BİO'lar, aynı zamanda idari kararların uyumlu hale getirilmesinde hatta bu kararların alınmasında etkili olan yetkilerle donatılmıştır. Bu durum, örgütlenmelerinin özelliği ile kendilerini gerçek otorite yapan özgün yetkilerin birleştirilmesinden ortaya çıkmıştır (Atay, 2000: 65-66).

BİO'lar hakkında yapılan tanımlardan bazıları şunlardır:

BİO, “sermaye piyasası, rekabet, radyo ve televizyon yayıncılığı, bankacılık gibi kamusal hayatın hassas alanlarında düzenleme ve denetleme görevini yerine getiren, devlet adına icrai karar alma yetkisine sahip bağımsız nitelikteki kuruluşlar” olarak tanımlanmaktadır (Gözler, 2003: 486). Diğer bir ifadeyle “devlet yönetimini elinde bulunduran siyasi organlardan bağımsız, temel hak ve özgürlükler ve ekonomik etkinliklerle duyarlı konularda kendine ait etkili ve önemli yetkiler kullanarak, düzenleme, denetleme ve gözetleme görevi gören yapılardır” diye tanımlanmaktadır (Akıncı, 1999: 100). Başka bir ifadeyle BİO, “idarenin bilinen, klasik örgütlenmesi dışında kalan ve yapılanmaları açısından kendine özgü özellikleri olan idari kurumlar” olarak tanımlanmıştır (Altundiş, 2006: 1). BİO kısaca “siyasal organlardan bağımsız, temel hak ve özgürlüklerle ekonomik etkinliklerin duyarlı olduğu konularda araştırma, önerme, düzenleme, denetim ve gözetim yapan kuruluşlar” olarak tanımlanmaktadır (Babahanoğlu, 2003: 7).

BİO'ları devleti tamamen dışında olmayan, genellikle merkezi veya genel idare içinde ayrı bir konumda bulunan ve devlet adına işlem yapan kurumlar olarak

tanımlamak mümkündür. “BİO’ların, merkeziyetçi bir devlette hükümetin ve bakanların siyasi sorumluluğu ile idarenin bütünlüğü ilkeleri karşısında anayasal sistemle uyumu ya da bağdaşabilirliği sorunu” ortaya çıkmaktadır (Duran, 1997: 4). Yukarıdaki tanımlardan da anlaşılacağı gibi özerk bir yapıya sahip olan BİO’ların faaliyette bulunduğu sektörlerde düzenleme ve denetleme yapabilme yetkileri bulunmaktadır.

1.2.Bağımsız idari otoriteleri ortaya çıkaran temel nedenler

1980 yılından itibaren sayıları ve önemleri artarak başta Anglo-Sakson ve Kara Avrupası ülkeleri olmak üzere birçok ülkede BİO şeklinde kurumlar oluşturulmuştur. Bu ülkelerde bankacılık, finans, telekomünikasyon, iletişim ve diğer rekabet koşullarının olduğu sektörlerde karar alma, uygulama ve denetim sistemleri, idari yapılanmada yeni bir model olarak kabul edilen BİO’lar tarafından yürütülmeye başlanmıştır. BİO’lar devletçi düzenlemelerin yerine piyasa ekonomisine geçişle birlikte yaygın olarak görülmeye başlanmıştır (Kestane ve Koç, 2002: 15). Bir yandan kamusal yaşamın hassas sektörleri denilen alanların düzenlenmesi ve denetlenmesi diğer yandan rekabete açılan hizmet sektörlerinde işletme ve düzenleme işlevlerinin ayrılması sonucu düzenleme işlevini yerine getirecek kurumlara duyulan gereksinim klasik idari kuruluşlardan farklı yeni bir idari yapılanma modeli ortaya çıkarmıştır (Tan, 2002: 11).

BİO’ların kuruluş nedenleri arasında uzmanlık alanı yaratılması ve uzmanlığın doğal sonucu olarak kamusal bir işin daha iyi yapılması gösterilmektedir. (Dönmez, 2003: 57). BİO’lara ihtiyaç duyulmasının nedenleri arasında devletçi politikalar yerine düzenlenmiş piyasa ekonomisinin yer alması ve özelleştirme olgusunun etkisi oldukça fazladır. Neoliberalizmin de BİO’ların kurulmasında büyük bir etkisi bulunmaktadır (Sobacı, 2006: 162).

Ekonomik krizden sonra 1970’li yıllar BİO’lar önce Anglo-Sakson ülkelerinde yaygınlaşmaya başlamıştır. BİO’ların yaygınlaşmasının temel nedeni olarak ise yasamanın yürütmeye karşı duyduğu güvensizlik olarak ifade edilebilmektedir. Örnek olarak ABD’de farklı alanlarda BİO yapılandırmalarıyla Kongre, Başkan ve Bakanların bu alanlardaki etkileri kaldırmaya çalışılmıştır. Ayrıca yeni teknolojilerin, mali araçların ve manüplasyonların, bazı temel hak ve

özgürlükler ile ekonomik düzeni tehdit ve ihlallere karşı korumak da BİO'ların yaygınlaşma nedenleri arasında sayılmaktadır (Altundiş, 2006: 1).

Anglo-Sakson ülkelerinde yaygınlaşmasından sonra hemen hemen bütün dünyada BİO'lar kurularak yaygınlaşmaya başlamıştır. Yaygınlaşan BİO'lar, genelde iki ayrı model şeklinde gözlenmektedir. Her ülkede BİO tipi örgütlenmelere rastlanmaktadır. Ayrıca BİO'ların uygulama faaliyetleri ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir (Babahanoğlu, 2003: 34). ABD'de temeli atılan BİO'lar 1930'lu yıllarda İngiltere'de de oluşturulmuştur. İngiltere'de bunlara "QUANGO" yarı özerk hükümet dışı örgütler denilirken, ABD'de "Bağımsız Kurullar" denilmektedir (Babahanoğlu, 2003: 34).

1.3. Değişen kamu yönetimi anlayışının bağımsız idari otoritelerin ortaya çıkış sürecindeki etkileri

1929 Dünya Ekonomik Bunalımı sonrası piyasa ekonomisinde tam istihdamın sağlanamaması, dünya çağında işsizliğe ve açlığa neden olmuştur. Oluşan bu kriz karşısında devletlerin merkezi planlama yapma ve kamu harcamalarını kısma yoluyla krizden çıkabilecekleri görüşü ortaya çıkmıştır. Kişilerin ve devlet müdahalesi olmadığında piyasa ekonomisinin öngörülmeleyen sonuçlarının olacağı kabul edilerek, Keynes'in talep yönelimli ve devletin harcamaları, farklı yollarla ekonomik ve sosyal yaşama müdahale etmesini öngören tam istihdam teorisi, tüm devletlerin ekonomik uygulamalarına hakim olmaya başlamıştır. Keynes devletin para arzı, kredi ve faiz haddi gibi araçları kullanarak ve alt yapı yatırımlarına girilerek durgunluğu sona erdirebileceğini ve ekonomiyi sürekli olarak istihdam ve büyüme düzleminde tutabileceğini ileri sürmüştür. Böylelikle Keynes'in 1930'lu yıllarda teorik bütünlüğe kavuşturduğu biçimde devletin ekonomiye müdahale ederek yönlendirmesini öngören bu anlayış, II. Dünya Savaşı'nın bitiminden itibaren uygulanmış ve 1970'li yılların ikinci yarısına kadar olan döneme damgasını vurmuştur (Aktel, 2000: 31-32).

Dünyada 1967 yılında ekonomik durgunluk ve kriz baş göstermiştir. Yine 1970'li yılların başında dünya para düzeninde köklü değişiklikler olmuştur. Akabinde 1944 yılında Bretton Woods Antlaşmasıyla oluşturulan sabit kur sistemine dayalı dünya para düzeninin terk edilmesiyle Keynesci yaklaşım ve politikalar yerini Neoliberal görüşlere bırakmaya, piyasa ekonomisi ön plana çıkarılmaya, deregülasyon ve özelleştirme ile ekonomide devletin küçültülmesi çabalarına tanık

olunmaya başlanmıştır. Bu gelişmelerle birlikte 1973'te yaşanan Dünya Petrol Krizi, Refah Devleti sürecine önemli bir darbe daha indirmiştir (Aktel, 2000: 34). Petrol krizinin tetiklemesiyle 1970'ler boyunca görülen ekonomik durgunluk, işsizlik ve kamu yatırımlarının azalması, savaş sonrası kurulan düzeni, dengeyi iyice sarsmaya başlamıştır (Bilgiç, 2003: 30). Hemen hemen tüm kapitalist ülkelerde baş gösteren bu ikinci ekonomik bunalım, 1945 sonrası genel kabul gören Refah Devleti anlayışının sorgulanmasına yol açmış, devletle ilgili temel kabuller ve siyasal meşruiyet anlayışı tartışılmaya ve neoliberal iktisat anlayışına dayalı politikalar, sorunun çözümü için önemli reçeteler olarak sunulmaya başlanmıştır (Özdek, 1999: 30).

Neoliberalizm olarak adlandırılan bu yeni liberalizmin temel düsturunu, 'Devlet, ekonomi ile ilgili konularda müdahaleci tavrını biraz törpülemeli, piyasa kendi kendisine bırakıldığında maksimum işleyiş ve faydaya yönelir' anlayışı oluşturmuştur (Yıldız, 2003: 8). Yani 1980 sonrasında egemen olan neoliberal ekonomi düşüncesinin temelinde devletin yetki alanlarının küçültülmesi yatmaktadır. Sınırlı ve sorumlu bir devlet anlayışı ile savunma, diplomasi, adalet gibi tam kamusal nitelikteki hizmetlerin sunulmasının devlete bırakılması düşünülürken, yarı kamusal mal ve hizmetlerin piyasa tarafından gerçekleştirilmesinin daha iyi sonuçlar ortaya çıkaracağı ileri sürülmüştür. Bu süreçte kamu yönetiminin özel sektör gibi yönetilmesi ve kamu hizmeti alanlarında rekabet sağlanması ve özelleştirmenin cesaretlendirilmesi, yönetim masraflarının azaltılması öngörülmüştür. Tüm kamu yönetimlerini etkileyen bu süreç, geleneksel kamu yönetiminden yeni kamu işletmeciliğine doğru olan evrimleşmeyi göstermiştir (Aykaç, 2003: 170).

Bu doğrultuda yeni liberal ideolojinin uygulamaya koyduğu devletin etkinlik alanının zayıflatılması ve küçültülmesinin en önemli araçları, deregülasyon ve özelleştirme olarak karşımıza çıkmaktadır. Deregülasyon, eski kuralların kaldırılması, yerine pazar yönelimli kuralların getirilmesi olarak tanımlanabilmektedir (Güler, 2003: 28). Neoliberal devlet, 1980 sonrası ilk on yıllık süreçte mümkün olduğunca küçültmeye, faaliyetlerini özel sektör lehine daraltmaya çalışmış ve deregülasyon dönemini yaşamıştır. Kamu sektörü aleyhine serbestleşmenin yaşandığı bu dönem, kendinden sonraki dönemin hazırlayıcısı olmuş kısaca kendinden sonraki dönemin alt yapısını oluşturmuştur (Zengin, 2004: 12).

Bu gelişmelerle birlikte hem örgütlenme ve çalışma biçimi olarak özel sektör örnek alınmış hem de devletin örgütlenme biçimi değişerek devletin ekonomi payı ve rolü azaltılmıştır. Devletin geri planda bırakılmasıyla birlikte özelleştirme büyük önem kazanmıştır. Özelleştirme geniş anlamıyla devletin piyasayı etkileyen karar alma süreçlerinden çekilmesini öngören deregülasyon ve piyasaya yeni firmaların girmesine imkan tanıyan serbestleşme politikaları olarak tanımlanmaktadır (Güler, 2003: 28). Küreselleşme, dünyanın ekonomik çatısının oluşturulduğu bu son 20 yıl içerisinde özelleştirmeyi bütün dünya ekonomilerinin kaçınılmaz olgusu haline getirmiştir. Gelişmiş ve gelişmekte olan birçok ülkede özelleştirme, ekonominin temel taşlarından biri haline gelmiştir (Yalova, 2002: 7). Siyaset ve ekonomi literatürüne 1980’li yılların başında giren özelleştirme kavramı, başta İngiltere olmak üzere gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde en önemli gündem maddelerinden biri olmuş devleti hissedar ve yatırımcı statüsünden çıkararak ona yeni bir kimlik kazandırmıştır (Süel, 2000: 87). 1980’li yılların minimal devlet söylemleri yerini piyasa dostu devlet, çok aktörlü yönetim ve etkin devlet söylemlerine bırakmıştır (Yalova, 2002: 7-8).

Liberalizm çok karmaşık ve çok yönlü bir olgu olarak dikkat çekmektedir. Liberalizm, devlet-piyasa ilişkilerinin belirlenmesinde ve bu ilişkiye yön verme konusunda güçlü bir etkiye bulunmaktadır. İnsanın serbest bırakılması noktasında söz sahibi olan liberalizm, gizli el yaklaşımını temel alarak 19. yüzyılda bir aydınlanma felsefesi olarak görülmüştür. Neoliberalizm, dünyada küreselleşmeyi destekleyen ve küreselleşmenin gelişiminde büyük etkisi olan bir kavram olmuştur (Güzelsarı, 2004: 110).

Çok Aktörlü Yönetim, neoliberalizmin sınırlarına ulaştığının kabul edilmeye başladığı 1990’lı yıllarda küreselleşme söyleminin bir parçası olarak popülerlik kazanmıştır. Bir uygulama olarak çok aktörlü yönetim, neoliberalizmin ekonomik verimsizlik sorununu çözme arayışındadır. Dolayısıyla çok aktörlü yönetim, küreselleşme sürecinde devletlerin uluslararası finans kuruluşları karşısında kendi ekonomik yürütme güçlerini yitirmeleri, yapısal uyarlama politikalarının beklentilerinin tersine ortaya çıkardığı toplumsal yıkımlar, özel sektör yönetim tekniklerinin kamu sektörüne taşınmasıyla ortaya çıkan yeni sorunlar, yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının ve uygulamalarının uluslararasılaştırılması ve kamunun hesap verebilirliğini yitirmesi gibi gelişmelerin siyasal içeriklerini ve

ideolojik arka planlarını gizleyen bir söylem olarak işlev üstlenmiştir (Güzelsarı, 2004: 113).

Süreç içerisinde çok aktörlü yönetim, kamu gücünün kullanımını, karar sürecini, yeni kamu yönetimi anlayışı ise çalışma yönteminin özelleştirilmesini nitelemiştir. Kısacası, 1980’li yılların sihirli sözcüğü özelleştirme, 1990’larla yerini çok aktörlü yönetim ve yeni kamu yönetimi anlayışına bırakmıştır (Sezen, 2002: 113).BİO’lar, çok aktörlü yönetim modelini bir toplum ve devlet modeli olarak ete kemiğe büründüren yapılar olarak karşımıza çıkmaktadır (Bayramoğlu, 2005: 242).

Özetle, “neoliberalizm daha az devlet, daha çok piyasa söylemi, bir yandan özelleştirmeler yoluyla bir yandan da devletin kural koyucu ve düzenleyici rolünün piyasaya bırakılması (deregülasyon) yolu” (Güzelsarı, 2004: 128) ile gerçekleştirilmiştir. Kamu sektörünün kamusal yarar merkezli müdahalelerinin ortadan kaldırılması ile piyasacı düzenlemeler (regülasyon) lehine, piyasanın dolduracağı boşluk ortaya çıkmıştır. Günümüzde bu durumun ortaya çıkardığı en önemli yapılardan birini BİO’lar olmuştur. BİO’lar, uluslararası ekonomi ile bütünleşmede genel politikalara hizmet eden yapılar olarak yönetsel yapı içinde yerlerini almışlardır. Esas olarak bu kurumlar, neoliberalizmin, devleti yeniden yapılandırma stratejisinin bir ayağını oluşturmuştur (Güzelsarı, 2004: 129). Yine BİO’ların devlet yapısında meydana getirdiği değişim, ‘düzenleyici devlet’ kavramı ile ifade edilmekte hatta Giandomenico Majone tarafından ilk defa kullanılan bu kavram BİO’ların ait olduğu devlet anlayışını yansıtmakta ve çok aktörlü yönetim modelindeki devlet biçimini tarif etmektedir (Bayramoğlu, 2005: 246).

BİO’lar, devlete biçilen bu yeni rolün, serbest piyasa ekonomisinin kurallara bağlı olarak çalışmasının kurumsal araçları olarak görülmektedir. Başka bir deyişle anlatılan süreçte gelinen noktada çok aktörlü yönetim ve yeni kamu yönetimi anlayışının somut yapısını oluşturmaktadır.

1.4.Bağımsız idari otoritelerin özellikleri

BİO’ları diğer kurumlardan ayıran özerklik, bağımsızlık, regülasyon ve idari otorite özellikleri bulunmaktadır. BİO’lar, idari ve mali açıdan özerk olarak faaliyet göstermektedir. Vatandaşa veya siyasi otoriteye karşı doğrudan hesap vermekle yükümlü değildir. Yani siyasi otoriteci gibi vatandaşa veya parlamentoya yaptıklarından veya yapamadıklarından dolayı doğrudan hesap verme durumları veya

politik sorumlulukları bulunmamaktadır (Ulusoy, 2000: 273). Bu durum, kurumların sahip olduğu özelliklerden kaynaklanmaktadır. BİO'ların sahip oldukları özerklik, bağımsızlık, regülasyon işlevi ve idari otorite özellikleri aşağıda incelenmiştir.

1.4.1.Özerklik

Özerklik, genel olarak karar, eylem ve işlemlerde üst bir idari ya da siyasi birime bağlı olmamak anlamına gelmektedir. Özerk olmak belirli görevleri kendi başına, kendi organları eliyle görebilmeyi ve bunun için ihtiyaç duyulan kaynaklara sahip olabilmeyi gerektirmektedir. Özerk yönetim, kendi eylem ve işlemlerine hâkim olacak kuralları düzenleyebilmektir. Özerklik, işlevsel ve yapısal özerklik içinde etkinliklerin yerine getirilmesinde kendini göstermektedir. Kurumların, yasama veya yürütme erkinin kurucu işlemi dışında bağlı etkiye dayanarak örgüt içi yapılanmaya, personel alımına, bütçe yapımı ve harcamaya ilişkin konularda kendilerinin karar vermesi, kurumlara yönetsel bir yönelim belirleme olanağı vermektedir. İdarenin bütünlüğü içinde yürütmeye doğrudan bağımlı olmaksızın hareket edebilme yeteneği örgütlenme özerkliğini gerektirirken, kamusal yönetimin duyarlı alanlarını düzenleme ve denetleme görevlerini yürütmek ise işlevsel özerkliği gerektirmektedir (Avaner, 2003: 106).

BİO'ların sahip oldukları özerkliğin gerekleri, yönetsel etkinliğe ilişkin ve mali destek şeklinde belirtilmektedir. Yönetsel etkinliğe ilişkin gerekler, özerkliğin dinamik ve sürekli yönüyle ilgili esasları içermektedir. Kurumsal yapılanmada ve karar vermede bağımsız hareket edebilme özerk sayılmak için gerekli koşulları oluşturmaktadır. Özerk bir kurum, iç örgütlenme yapısını kendisi belirlemekte ve personel atamasını kendisi yapmaktadır. Mali destek ise özerk bir kurumun kendisinden beklenen hizmeti yerine getirebilmesi için parasal yönden desteklenmesi gerekliliğini ifade etmektedir. Özerk kurumlara, işlevlerini yerine getirmelerine olanak sağlamak amacıyla giderleriyle orantılı bir gelir sağlamaktadır. Kurumlara bu mali destekle, yasalarla güvenceye bağlanmak suretiyle siyasi iktidarın kurumlara karşı özne davranmalarının önüne geçilmektedir (Akıncı, 1999: 109-110). Özerkliğin, politik kurumlar ve politikacılardan bağımsızlık, piyasadan bağımsızlık, diğer bürokratik kurumlardan bağımsızlık, medyadan bağımsızlık, küreselleşme ile uluslararası kurum ve örgütlerden bağımsızlık açısından ele alınması gerekmektedir.

Dolayısıyla özerk kurumların özerkliği ancak nispi anlamda bir özerkliktir (Karacan, 2002: 35).

BİO'ların özerk sayılabilmeleri için idari ve mali özerkliğe sahip olması gerekmektedir. BİO'lar kendileri için oluşturulan yasalara bağlı kalarak karar alabilmekte ve kendi personellerini kendileri seçebilmektedir. Mali özerklik, BİO'lar için önemli bir faktördür. Nitekim mali özerkliğe sahip olan BİO'lar, kendilerine ait bir bütçeye sahip olmaktadır. Kısacası BİO'lar için özerklik kavramı, işlevsel özerlik, mali özerklik ve örgütsel özerklik olarak sınıflandırılmaktadır. BİO'ların özerkliği genellikle, BİO'ların politikacılara karşı bağımsızlığını ifade etmektedir. Fakat bu kurumlar dünyanın hiçbirinde siyasetten tam olarak bağımsız sayılmamaktadır (Ulusoy, 2003: 56).

Özerklik ve bağımsızlık birçok yazar tarafından eş anlamlı kullanılan kelimelerdir ancak bu iki kelime birbirinden farklı anlamlar içermektedir. BİO'ların özerkliği, diğer kamu yönetimi aktörlerinin dışında karar verme yeteneğine sahip olmasından kaynaklanmaktadır. Yani BİO'lar, kendilerini yetkilendirebilme ve görevlendirebilme özelliğine sahiptir. Bu durumda BİO'ların özerkliği politik kurumlardan bağımsız, piyasadaki bağımsızlık, diğer bürokratik kurumlardan bağımsızlık ve medyadan bağımsızlık vb. açısından incelenmektedir (Öztürk, 2003: 10).

1.4.2.Bağımsızlık

BİO'lar için bağımsızlık kavramı, bu kurumların organları ve işlevleri üzerinde siyasi iktidarın ve diğer mercilerin idari denetim yetkisini kullanamaması anlamına gelmektedir. Yani başka organlar ve yetkililer BİO'lara emir ve talimat verememektedir. BİO'ların bağımsızlıklarının oluşturulmasının temel sebebi, siyaset kurumuna olan güvenin azalmasının bir sonucu olarak bu kurumun temel hak ve hürriyetlere müdahalesini önlemek ve serbest piyasa ekonomisinin düzenli işlemlerini sağlamak konusunda klasik idari yapılanmaların başarısızlığı olarak ifade edilmektedir. Bu kurumlardan beklenen faydanın sağlanabilmesi için BİO'ların siyasi iktidar karşısında çeşitli güvenceler ile donatılması gerekmektedir. Bu nedenle BİO'ların en başta gelen özelliğini yürütme organı ve piyasa aktörleri karşısında

bağımsız olmaları oluşturmaktadır. Hatta BİO'ların yasama organı karşısında da bağımsız olması gerektiğini ileri süren yazarlar bulunmaktadır (Günday, 2004: 502).

BİO'lar yargılama, soruşturma ve karar verme gibi görevlerin yerine getirilmesinde başkasına bağlı değildir. BİO'lar açısından bağımsızlık kavramı, düzenleme, denetleme, görüş bildirme, soruşturma gibi görevleri yerine getirirken politikacılara, diğer çıkar gruplarına karşı bağımlı olmamayı, bu gruplardan emir ve tavsiye almamayı ifade etmektedir (Ulusoy, 2003: 64).

Akıncı'ya (1999: 101-102) göre BİO'lara ayrıcalıklı bir statü tanımının gerekçesi; düzenleme, denetleme ve kolektif yararı koruma işlevlerini siyasi iktidar, kamu bürokrasi ve özel gruplar tarafından bir etkilenme olmaksızın yerine getirebilmesine olanak vermek, bir anlamda yargıya benzer bir dokunulmazlıkla korumak gerekmektedir. Bağımsızlığı, organik bağımsızlık ve işlevsel bağımsızlık olarak iki grupta incelemek mümkündür. Organik anlamda bağımsızlık, bu kurumlarda özellikle karar mercilerinde yer alan kişilerin bazı statü güvenceleri ile donatılmaları anlamına gelmektedir. Bu nedenle bu kurumların karar organlarında yer alan kamu görevlileri, kamu kurumlarında görev yapan kamu görevlilerine nazaran daha çok güvence ile donatılmıştır. BİO'ların bağımsızlığı işlem ve eylemlerinin, yürütme organının hiyerarşi ya da vesayet denetimi biçimindeki bir denetimine tabi tutulmamış olması ile sağlanmaktadır (Günday, 2004: 503).

BİO'ların işlevsel bağımsızlığı, bu kurumların işlem ve eylemleri üzerinde yürütme organı dahil birimlerin bu eylem ve işlemlerinin geçersizliği sorunu doğuran, işlemi onaya tabi tutma, işlemin yürürlüğünü engelleme veya geciktirme gibi hiçbir doğrudan yetkiye sahip olmaması, hiçbir kurum, kuruluş, makam ve merciin bu işlemlerin değiştirilmesi ve yürürlüğe girmesi yönünde emir ve talimat verememesi anlamına gelmektedir (Ulusoy, 2000: 5).

İşlevsel bağımsızlık, BİO'ların işlem ve eylemlerinin yürütme organının hiyerarşi ya da vesayet denetimi biçimindeki bir denetimine tabi tutulmamış olması ile sağlanmaktadır (Günday, 2004: 493). BİO'ların organik ve işlevsel açıdan bağımsız olması, hiçbir denetime tabi olmaması anlamına gelmemektedir. Çünkü idarenin bütünlüğü ilkesi gereği kurumların işlemleri yargısal denetime tabi tutulmuştur. Verdikleri kararlara karşı yargı yoluna başvurulabilmektedir. Kurumların araştırma ve soruşturma sonucu gerçekleştirdikleri denetime ilişkin

olarak verdikleri kararların yargısal denetime açık olması, kurumların yargı erki karşısında göreceli bir bağımsızlığa sahip olduklarını göstermektedir. Kurum üyeleri, görevleri ile ilgili işledikleri suçlardan dolayı memurlar gibi yargılanmakta ve kurumun harcamaları da çeşitli denetimlere tabi tutulmaktadır. Nihayet kurumların kuruluş kanunları, yasama organı tarafından belirlenmektedir. Dolayısıyla yasama organı bu kurumları dilediği gibi düzenleyebilmektedir (Ulusoy, 2003: 18).

BİO'ların bağımsızlığı tam bağımsızlık anlamına gelmemekte; BİO'lar, yasama ve yürütmeye karşı yıllık raporların verilmesiyle yükümlüdür. Bu bakımdan BİO'lar, devletten ayrı bir kişiliğe sahip değildir. Devletten ayrı kişiliklerinin olmaması ise iki temel sonuç doğurmaktadır. Kurumların mali araçları devletçe sağlanmakta ve devlet, bunların her türlü işlemleri sonucu sebep olduğu zararları yüklenmek zorunda kalmıştır (Atay, 2000: 67).

1.4.3.Regülasyon işlevi

Regülasyon klasik hukuksal kalıpları aşan, işletme, yönetim bilimi, sosyoloji, politika bilimi ve hukuk disiplinlerini ortak olarak ilgilendiren bir kavramdır. Esas olarak, belli bir alanda ya da belli bir faaliyete ilişkin olarak oyunun kurallarının belirlenmesi, yani o alanın organize edilmesi (düzenleme işlevi) ve bunun kontrol edilmesini (denetim işlevi) içermektedir. Regülasyon kavramı, devlet işlevindeki bir dönüşümü ifade etmektedir. “Devletin idare aracılığıyla gerçekleştirdiği, topluma kamu hizmetleri sunma biçimindeki faaliyetleri yaygın özelleştirmelerle ekonomik alanlarda piyasa mekanizmasının kurallarının tamamıyla gerçekleşmesini sağlamaya yönelik bir tür hakemliği terk etmektir” (Altundış, 2006: 1–2). BİO'lar bu işlevini yerine getirmesinde hukuksal normlara başvurabileceği gibi varlık nedenlerinin hatırlatılması ve ekonomik yaptırımların ve kamuoyunda teşhir ve benzeri önlemlerin gündeme getirilmesi gibi hukuksal normlar dışındaki ikna yöntemlerini de kullanabilmektedir (Ulusoy, 2003: 21).

Görüldüğü üzere BİO'ların regülasyon işlevi, esas itibariyle BİO'lara birkaç temel fonksiyon yüklemektedir. Bu fonksiyonlardan en önemlisini düzenleme fonksiyonu oluşturmaktadır. Bu kurumların faaliyet gösterdikleri alanlarda temel esaslar kanunlar tarafından düzenlenmekte diğer hususlarda ise BİO'lara düzenleme yetkisi tanınmaktadır. Bu nedenle BİO'lar, faaliyet gösterdikleri alanlarda asıl

düzenleyici kurumlar olarak karşımıza çıkmaktadır. BİO'lara tanınan düzenleme yetkisinin, hem kurum düzenlemesi hem de ikincil derecede düzenleme yetkisi olduğu ileri sürülmektedir. Bu anlamda, kanun koyucunun düzenlemediği bir alanda da BİO'ların ilk elden düzenleme yapma yetkisine sahip olduğu kabul edilmekte ve bunlara adeta genel ve asli bir düzenleme yetkisinin tanındığı belirtilmektedir (Erkut, 2001: 85).

BİO'ların regülasyon işlevinin diğer önemli fonksiyonları ise denetleme ve yaptırım uygulama yetkisidir. Bu anlamda BİO'ların denetim yetkisini kullanabilmeleri için şikâyet başvurusuna gerek bulunmamaktadır. BİO'ların denetleme yetkisi açısından, denetleme yetkisinin kullanılmasına ilişkin genel ifadelerin yeterli olarak kabul edilmesi gerekmektedir. Zira bu kurumların temel amacı piyasa aktörlerinin piyasa kurallarına uygun olarak davranılmasının sağlanması olduğuna göre denetleme yetkisi işin niteliği gereği bu kurumlara tanınmaktadır (Şahin, 2015: 52).

1.4.4.İdari otorite özelliği

Otorite kavramı genellikle güç olarak tanımlanmaktadır. Otorite, belirtilen kurallarla donatılmış kamu görevlisinin zor kullanma yetkisine sahip olması olarak tanımlanabilir. Otoritenin somut ve dinamik olması gibi temel iki özelliği bulunmaktadır. Otorite kamu yönetiminde idari karar alma gücünü ifade etmektedir. Kamu görevlileri uzmanlıklarından dolayı idari otoriteye sahiptir (Akıncı, 1999: 113).

BİO'ların işlevini yerine getirmek için hukuksal düzenlemeleri ve bireysel durumları değiştirme imkânı verecek şekilde karar alma yetkisine sahip olduklarından dolayı idari otorite olma özelliğine sahiptir. BİO olarak değerlendirilen kurumlar, etkili ve yürütülebilir nitelikte kararlar alıp bunu başka bir kuruluşun izni ya da onayına gerek kalmaksızın uygulayabilmektedir. İster bir yasama işlemi isterse yürütme erkinin kararıyla oluşturulsun, bağımsız karakterli yönetsel otoritenin yasal statüsü elinde güçlü silahları olan bir kurumsal yapıya olanak tanımaktadır. Özerklik güvencesiyle yapılanmış bu kurumların, yasalarla tanımlanmış görev ve yetkileri bulunmaktadır. Bağımsızlık durumu da görev ve yetkilerin kendi başına etkin biçimde kullanılmasına olanak tanımaktadır. Bu bağlamda bağımsızlık ve özerklik

BİO tipi yönetsel otoritenin altyapısını oluşturmaktadır. Bunlardan biri ortadan kaldırıldığı veya zayıflatıldığı zaman kurumun otorite olma özelliği de önemli ölçüde zayıflamaktadır. Kıta Avrupası'ndan başlamak üzere ABD, Kanada ve Afrika ülkelerinde giderek yaygınlık kazanan BİO'ların birer otorite olarak değerlendirilmesindeki temel neden, bunların temel hak ve özgürlükler ve ekonomik yaşamın duyarlı alanlarında kendine ait etkili ve önemli yetkiler kullanarak düzenleme, denetim ve yürütülebilir işlemler yapabilmeleridir.

BİO'ları gerçek birer yönetsel otorite yapan ikinci belirti ve neden onların psikolojik etkisinden kaynaklanmaktadır. Gerçekten de yönetilenlere kurumsal bir özgürlük güvencesi sunma işlevi BİO'ların karar organlarında yer alan kişilerin seçkin nitelikleriyle olanaklı olmaktadır. Üyelerin siyasi bağımsızlık, nesnellik, erdem, bilgi donanımı gibi özellikler açısından yetkin olması kamuoyunda belli bir saygınlık kazandırarak BİO'yu psikolojik açıdan da gerçek bir otoriteye dönüştürmektedir. Bu durum kararların yürütülmesi üzerinde açık biçimde etkili olmaktadır (Yahyaoğlu, 2004: 92).

1.5.Bağımsız idari otoritelerin yetkileri

BİO'ların, denetim ve düzenleme esasına dayalı güçlü kamusal yetkileri bulunmaktadır. Bu yetkiler; düzenleme, gözetim ve denetim, görüş bildirme, soruşturma ve suç duyurusunda bulunabilme ve uyuşmazlık çözme yetkisi olmak üzere aşağıda açıklanmıştır.

1.5.1.Düzenleme

Düzenleme yetkisi, genel ve soyut nitelikte normlar koyabilme özelliğine sahip olmak anlamına gelmektedir. BİO'lar için düzenleme yetkisi kanuna aykırılık oluşturmamalıdır. Düzenleme yetkisi, BİO'ların idari karar alabilme yetkisinden ortaya çıkmaktadır. BİO'ların var olma nedenini oluşturan düzenleme yetkisi, toplumsal yaşamın önemli sektörlerini kamu yararı ve kamu düzeni gereklerine uygun olarak yönlendirmeyi içermektedir. BİO'ların düzenlemeyle ilgili yaptığı ya da yapacağı işlemler yasaya aykırılık oluşturmamaktadır. Yani BİO'lar yaptığı veya yapacağı işlemlerde yasal düzenlemenin kapsamını daraltmamakta veya genişletmemektedir (Akıncı, 1999: 133).

Türkiye’de BİÖ’lara kurucu kanunlarıyla görev alanlarına ilişkin olarak geniş bir düzenleme yetkisinin tanındığı görülmektedir. Örneğin Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK), enerji piyasasında enerjinin fiyatlandırılmasındaki esaslarının belirlenmesi ve denetlenmesi; Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (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 gibi yetkilere sahiptir. Yine Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (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 yetkili kılınmıştır.

Anayasa’nın 124. maddesine göre kamu tüzel kişileri kendi görev alanları ile ilgili kanun ve tüzüklerin uygulanmasını göstermek amacıyla yönetmelik çıkarma yetkisine sahiptir. Bu doğrultuda birer kamu tüzel kişisi olan BİÖ’lar da düzenleme yetkilerini yönetmelik çıkararak kullanabilmektedir (Gözübüyük, 2004: 305).

1.5.2.Gözetim ve denetim

BİÖ’lar sorumlu oldukları sektörde yasalara ve diğer düzenleyici kurallara uyulup uyulmadığını denetleyebilmektedir. Bu doğrultuda BİÖ’lar, gerek duyduğu takdirde ilgili yerlerden bilgi ve belgeleri isteyebilmekte, ilgilileri dinleyebilmekte ve yerinde inceleme yapabilmektedir (Akıncı, 1999: 133).

Bu yetki BİÖ’lara genellikle yasa ile açıkça tanınmaktadır. “BİÖ’lar belirli bir sektörde denetim yaparken, sektörde ne olup bittiğini bilmek zorundadır. Bu zorunluluk, bunların gereken durumlarda yönetimin, şirketlerin ve özel şahısların dosyalarına girip bilgi edinmelerine olanak vermektedir.” BİÖ’lar gözetim ve denetim sonucunda gerekli gördüğü takdirde yaptırım uygulama yetkisine sahiptir (Karacan, 2001: 25-26).

BİÖ’ların anayasal konumda gerçek bir otorite olması onun yaptırım yetkisinin bulunmasından kaynaklanmaktadır. Bazı durumlarda ikna etme, uyarma, önleme ve uzaklaştırma gibi önlemlerin yetersiz kaldığı görülmektedir. Bu yetki

otoritenin amacını gerçekleştirmeye yönelik önemli bir yetkidir. Bu sebeple birçok ülkede BİO'lara yaptırım yetkisi verilmiştir. BİO'ların yetkileri içinde en önemlisi ve gerekli olanı yaptırım yetkisidir (Akıncı, 1999: 139-140).

BİO'lar düzenledikleri alanda önemli yaptırımlar uygulayabilme yetkilerine sahiptir. Bu özellik BİO'ları diğer kurumlardan ayıran en önemli özelliklerden bir tanesini oluşturmaktadır. Hatta yaptırım uygulayabilme yetkisine sahip olabilmeleri bu kurumların yargısal veya yarı yargısal kurumlar oldukları tartışmalarına da sebep olmuştur. BİO'lar düzenleme yaptıkları ve yasalara aykırılık belirledikleri takdirde “yaptırım uygulamadan önce ilgilinin uyarılması, yazılı ve sözlü savunmasını yapma imkanının tanınması, uygulanacak yaptırım ile fiil arasında orantılılık olması, alınacak kararın gerekçeli olarak duyurulması” gibi yollara başvurabilmektedir (Dönmez, 2003: 74).

1.5.3.Görüş bildirme

Faaliyet gösterdikleri alanda uzman kuruluşlar olarak bilinen BİO'lar, faaliyet gösterdikleri alanlarla ilgili konularda gerek resmi kuruluşlara gerekse özel sektöre bilgi, görüş ve deneyimlerine yönelik görüş bildirmek zorundadır. BİO'lar bazı durumda kendisine başvuru yapılmadan da görüş açıklayabilmektedir. İstenilmeyen durumlarda görüş açıklayan BİO'lar, ya piyasa yön vermek ya da siyasi bir görüşü benimsetmek istemektedir. Böylece BİO'lar, gerek kendiliklerinden ve gerekse başvuru üzerine danışma ve görüş bildirme yetkisini kullanmaktadır (Şahin, 2015: 62).

BİO'ların bu çalışması çoğu kez danışma biçiminde de gerçekleşmektedir. Bu yetki BİO'ların varlıklarının gereklerini oluşturmaktadır. Görüş bildirme yetkisi, zorunlu olmayan görüşler, zorunlu görüşler ve uyulması zorunlu görüşler olarak üç şekilde sınıflandırılmaktadır. Görüş bildiriminin yanında BİO'ların, öneri yetkisi de vardır. Öneri, ya siyasi iktidara ya da aktif idareye yönelik olarak davranış biçiminin benimsenmesi, bir reformun gerçekleşmesi, bir düzenlemeyi değiştirmek veya parlamentoya yasal bir değişiklik için yapılan çağrı anlamına gelmektedir (Akıncı, 1999: 135). Düzenleyici ve denetleyici kurumlar olarak adlandırılan BİO'lar, ilgili bakanlıklara ve benzer statüdeki diğer kuruluşlara görüş bildirmek sebebiyle bir danışma işlevini de yerine getirmektedir (Kestane, 1998:15).

1.5.4.Soruşturma ve suç duyurusunda bulunabilme

BİO'lar, belirli bir sektörde denetim yaparken bu alanda ne olup bittiğinden detaylı bir şekilde haberinin olması gerekmektedir. Bu çerçevede BİO'lar hem özel hem kamusal alanda birçok kaynaktan yararlanmaktadır. Araştırma ve soruşturma yetkisi, çoğunlukla yasayla verilmektedir. Bu yetkiyle BİO'lar arama yapma, belgelere el koyma, üst düzey kamu görevlileri ve memurları dinleme yetkilerine sahiptir (Akıncı, 1999: 133).

BİO'ların faaliyette bulundukları alanlarda düzenleme ve denetleme yetkisinin bir uzantısı olarak kabul edilen yaptırım uygulama yetkisi, uygulanacak yaptırımların niteliği soruşturma, suç duyurusunda bulunma gibi görev alanlarına göre çeşitlilik göstermektedir. Örneğin; RK uyguladığı para cezası ile öne çıkarken kimi BİO'lar ise iznin iptali gibi idari yaptırımlar uygulamaktadır. Pazar ekonomisi ve iletişim gibi alanlardaki eylem ve davranışların, birey özgürlükleri üzerindeki baskıyı gidermek için BİO'ların yaptırım içeren bir güç kullanması gerekmektedir (Erkut, 2001: 82).

1.5.5.Uyuşmazlık çözme yetkisi

BİO'ların ayırt edici birçok özelliği bulunmakta, bu özelliklerinden biri de kendi görev alanındaki bazı uyuşmazlıkların çözümünde yetkili kılınmış olmalarıdır. “Faaliyette bulundukları alanların çok teknik olması ve dolayısıyla yargı yoluna giderek çözüme kavuşmasının uzun zaman alması gibi nedenlerle bu kurumlara uyuşmazlıkları çözme yetkisi tanınmıştır” (Tan, 2002: 231). Bu konuda Kamu İhale Kurulu'na, ihalenin başlangıcından sözleşmenin imzalanmasına kadar olan sürede idare tarafından yürütülen işlemlerle ilgili şikayetleri sonuçlandırma görevi verilmektedir (Sezen, 2003: 150).

Nitekim son yıllarda uyuşmazlıkların yargısal olmayan yollardan çözümüne örnek olarak BİO'lar gösterilmektedir. Örneğin, Fransa'da telekomünikasyon alanında oluşturulan düzenleyici otorite olan “L'Autorite de regulation des telecommunications” (ART) statüsünün diğer BİO'lara nazaran “özgünlüğünün,

uyuşmazlık çözüme yetkisinden kaynaklandığı zira adli yargıya koşut olarak aynı uyuşmazlıkları çözüme konusunda gerçek bir yargısal işlev yerine getirdiği kabul edilmektedir” (Tan, 2002: 226).

1.6.Bağımsız İdari Otoritelerin Denetimi

Denetlemek, çoğunlukla bir işin konulmuş kurallara uygun yapılp yapılmadığının incelemek anlamına gelmektedir. “Denetim genel anlamda, hem devlet dairelerinin hem de özel hukuk hükümlerine göre kurulmuş kurumların kamu yararı bağlamında yasa, tüzük ve statülerine aykırı faaliyet ve işlemlerde bulunup bulunmadıklarının incelenmesidir” (Günel, 1995: 23-24).

Denetim kavramı birçok açıdan sınıflandırılabilir. Denetimi yapan organ açısından yasama organının yaptığı denetim, yürütme organının yaptığı denetim ve yargı organının yaptığı denetim şeklinde, denetimin nitelikleri açısından ise hukuka uygunluk veya biçimsel denetim ve etkenlik denetimi şeklinde, denetimin zamanlaması açısından karardan önce ve karardan sonra denetim şeklinde sınıflandırılmaları tabi tutulabilmektedir (Özer, 1998: 149).

BİO’ların yargısal, idari ve mali olmak üzere üç temel denetimin yanı sıra siyasi ve kamuoyu denetimi de bulunmaktadır. Bu denetimler aşağıda ele alınmıştır.

1.6.1.Yargısal denetim

1982 Anayasası’nın 125. maddesinde idari eylem ve işlemlerinin yargısal denetimi genel olarak düzenlenmiş ve ilke olarak “idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu” kabul edilmiştir. “Türkiye’de yüksek yargı organlarının, BİO’ları diğer idari birimlerden farklı görmedikleri açıkça görölmektedir. Dolayısıyla bu kurumların kararlarının yargısal denetiminde diğer idari kurumların kararlarının denetimine göre bir farklılık söz konusu değildir” (Ulusoy, 2000: 281).

Ancak denetimi yapacak yargı birimleri veya süreleri hakkında kimi özel düzenlemelere gidilebilmektedir. Türkiye’de yakın zamana kadar BİO’ların kararlarının yargısal denetimini ilk derece mahkemesi sıfatıyla Danıştay yapmakta iken, yargıyı hızlandırma çalışmaları kapsamında mevzuat yenilenmiş ve BİO’ların kararlarının ilk derece mahkemesi sıfatıyla İdare Mahkemeleri’nde denetlenmesi yoluna gidilmiştir. Kararların temyizi incelenmesinde özel olarak 13. Danıştay Dava

Dairesi yetkili kılınmıştır. Ancak burada Danıştay'da BİÖ'lerin görev alanlarıyla ilgili alanlarda uzman bulunmamakta ve bu durum yargı denetiminin etkin ve hızlı bir şekilde ilerlemesine engel olmaktadır. İşte bu noktada Danıştay bünyesindeki kurumların kararlarının, hukuka uygunluğunu denetlemekle görevli ilgili alanlarda uzmanlaşmış bir dairenin oluşturulması gerekmektedir (Sarıtürk, 2009: 126).

1.6.2.İdari denetim

“Devletin tüzel kişiliğinden ayrı bir kamu kişiliğe, idari ve mali özerkliğe sahip olan BİÖ'lerin, idari denetime tabi olup olması” tartışılmaktadır. Çünkü BİÖ'lar, kamu kaynaklarını kullandığı ve kamu adına karar alabilme yetkisine sahip olduğu için gelir elde etmektedir (Sobacı, 2006: 173). Kendilerine çok geniş yetkiler tanınan ABD'deki BİÖ'ların bile denetimsiz kalması söz konusu değildir. Temel amaç, kamu kaynaklarını veya kamu yetkisini kullanan hangi kurum olursa olsun başka bir örgüt tarafından denetlenmesini sağlamaktadır. Bu denetleme bağımsızlık veya özerklikle çelişen bir durum değildir (Yasaman, 2002: 127).

Bu durumda yapılması gereken şey, bu kurumların hangi faaliyetlerinin idari ve mali denetime açık olacağı, hangi faaliyetlerinin denetiminin ise bu kurumların bağımsızlık ve özerkliklerini zorlayıp zedeleyeceğini belirlenmektir. İdari denetime ilişkin söz konusu belirlemede BİÖ'ların düzenledikleri sektöre ilişkin karar ve yaptığı işlemler ile kendi iç işleri ve yönetimlerine dair aldığı kararlar şeklinde bir ayrıma gidilmektedir. Faaliyette bulundukları sektörde düzenleme ve denetleme yapan BİÖ'ların siyaset makamına bağlı başka bir idari birim tarafından denetlenmesi, bu kurumların oluşumunda gözetilen temel ilkelerden birisi olan bağımsızlık ilkesine bir aykırılık oluşturmaktadır. Bu baskı aracı olarak ya da farklı amaçlar için kullanılabilir. İdari otoritelerin sektöre yönelik vermiş oldukları kararlar, idari denetim dışında tutulmaktadır (Aydoğdu, 2010: 34).

1.6.3.Mali denetim

Mali denetim, kamu kurumlarının kamusal kaynakları mevzuata uygun harcayıp harcamadıklarının denetlenmesini ifade etmektedir. Bu bağlamda birer kamu kurumu olan BİÖ'ların da mali işlemlerinin denetlenmesi ve bu denetimin de her yıl düzenli şekilde yapılması gerekmektedir. Kamu kaynaklarını kullanan bir kurumun, (bu kurum özerk bir kurum bile olsa) parasal işlerinin denetim dışı kalması BİÖ'ların en

geniş anlamda özerk olduğu ülkelerde bile (ABD gibi), düşünülmemektedir. Bu nedenle kamusal kaynakları kullanan kim veya hangi kurum olursa olsun başka bir görevli kurum tarafından denetlenebilmektedir. Bu denetleyici kurumun kim olacağı ve denetimin nasıl gerçekleştirileceği ise ülkelerde bir tercih konusu olarak ortaya çıkmaktadır (Karacan, 2002: 44). Kamu kaynağı kullanan bir kurumun özerk veya genel bütçe içinde olduğuna bakılmaksızın, mutlaka periyodik olarak denetlenmesi ve incelenmesi gerekmektedir; bunun aksine bir durum dünyanın hiçbir yerinde iddia edilmemektedir (Deveci, 2002: 49).

Türkiye’de BİO’ların yargısal denetimi konusunda farklılıklar ortaya çıkmaktadır. 2002 yılına kadar BİO’ların mali denetimi, Sayıştay denetimine tabi olanlar, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu’na tabi olanlar ve son olarak özel denetim biçimine tabi olanlar olmak üzere üçe ayrılmıştır. Mali yönden Sayıştaya tabi olanlar; RK, Kamu İhale Kurumu (KİK), Bilgi Teknolojileri İletişim Kurumu (BTK), Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu’na tabi olanlar; EPDK, RTÜK ve Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu (TAPDK) ve özel denetim biçimine tabi olanlar ise; BDDK VE SPK’dır. Günümüzde de bu kurumların kuruluş kanunlarına bakıldığında yine yalnızca bir kurum tarafından denetlenmedikleri göze çarpmaktadır (Şahin, 2015: 78).

1.6.4.Siyasi denetim

BİO’lar üzerinde kesin bir siyasi denetimin olduğunu söylemek doğru olmayacaktır. Fakat bu kurumların Kurula üye ve başkan seçimleri genellikle Bakanlar Kurulu’nun kararı ile gerçekleşmektedir. Ayrıca ilgili, ilişkili Bakan BİO’ların faaliyette bulundukları konularda, eylem ve işlemlerini denetleyebilmekte, tavsiye ve telkinde bulunabilmektedir. Siyasi denetim, yürütme organı ve dolayısıyla idarenin yasama organı tarafından denetlenmesi anlamına gelmektedir. Merkezi idarenin başı ve yerinden yönetim kuruluşlarının vesayet makamları olan bakanların, kendi yetkileri içindeki işlerden ve emirleri altındaki kişilerin işlem ve eylemlerinden dolayı yasama organına karşı sorumluluğu bulunmaktadır (Yıldırım: 2006: 480).

BİO’ların idari özerkliği, bu kuruluşlar üzerinde klasik bürokrasinin siyasal denetiminin işletilmesine engel oluşturmaktadır. Çünkü ilgili ya da ilişkili sözcüklerinden hangisiyle tanımlanmış olursa olsun, BİO’lar, klasik bürokrasinin bağlı olduğu anlamda bir bakanlığa bağlı bulunmamaktadır. Yasalarda bu kurumlarla bir şekilde ilişkilendirilmiş

olan bakanların, atamalarda ve öteki çalışma prensiplerinde hiçbir yetki kullanmadıkları halde bunlarla ilgili olarak parlamentonun önünde hesap vermeleri söz konusu olabilmektedir (Deveci, 2002: 51).

1.6.5.Kamuoyu denetimi

ABD’de Clinton döneminde bakanlık yapmış olan Robert B. Reich kamu görevlilerinin sadece çoğunluk seçmenlere değil azınlık seçmenlere, çocuklara ve henüz doğmamış nesillere karşı da hesap verme sorumluluğunun bulunduğunu, böylesi bir hesap verilebilirliğin toplumun şimdiki ve gelecekteki üyelerinin temel hakları ile ilgili olduğunu belirtmektedir (Karacan, 2001: 57). BİÖ’lar da topluma daha çok hesap verdikçe ve performansları konusunda toplumu ikna ettikçe daha özerk bir yapıya sahip olmaktadır. Toplumun bu yapılar üzerindeki denetimi, sonuçları bakımından sanıldığından daha etkili bir denetim olarak karşımıza çıkmaktadır. Topluma hesap vermenin yolu da öncelikle kurumsal şeffaflıktan geçmektedir. Bu otoritelerin olabildiğince şeffaf olması, kamuya bilgi sunması ve hesap vermenin bir aracı olarak kamuya açıklama yapma ve şeffaflık için yöntemler ve araçlar bulup geliştirmesi gerekmektedir (Karacan, 2001: 58).

Kurumlar yıllık hesaplarını ve çalışmalarını en açık biçimde kamuoyu ile paylaştıklarında, hem kendilerini kitlelere iyi anlatabilecekler hem de siyasi baskı ve yönlendirmelere karşı kamuoyunu güçlü biçimde yanlarında bulabilecekler. Parlamento sunulan yıllık raporların ve parlamento komisyon raporlarının açıklanması bu amaç için uygun bir yöntem gibi görünmektedir. BİÖ’ların üye atamalarında hangi kurum kontenjanlarından, hangi gerekçelerle ve nasıl bir uzmanlığa dayanılarak atamalar yapıldığının da açıklanabilir olması ve BİÖ’ların kendilerine verilen görevlerin, tahsis edilen kamusal kaynakların büyüklüğüne uygun bir bürokratik olgunluk düzeyinde bulunmaları, yüklendikleri eleştirileri de ciddi biçimde hafifletecektir (Deveci, 2002: 53).

1.7.Dünyada Bağımsız İdari Otorite Uygulamaları

1980’li yıllardan itibaren sayıları ve önemleri artarak başta Anglo-Sakson ve Kıta Avrupası ülkeleri olmak üzere birçok ülkede BİÖ’lar oluşturulmuştur. Bu ülkelerde bankacılık, finans, telekomünikasyon, iletişim ve diğer rekabet koşullarının olduğu sektörlerde karar alma, uygulama ve denetim sistemleri, idari yapılanmada yeni bir model olarak kabul edilen BİÖ’lar tarafından yürütülmeye başlanmıştır. BİÖ’lar,

devletçi düzenlemelerin yerine piyasa ekonomisine geçişle birlikte yaygın olarak görülmeye başlanmıştır (Kestane ve Koç, 2002: 15). Bir yandan kamusal yaşamın hassas sektörleri denilen alanların düzenlenmesi ve denetlenmesi diğer yandan rekabete açılan hizmet sektörlerinde işletme ve düzenleme işlevlerinin ayrılması sonucu düzenleme işlevini yerine getirecek kurumlara duyulan gereksinim, klasik idari kuruluşlardan farklı yeni bir idari yapılanma modeli ortaya çıkarmaktadır (Tan, 2002: 11).

BİO'ların kuruluş amaçları arasında uzmanlık alanı yaratmak ve uzmanlığın doğal sonucu olarak kamusal bir işin daha iyi yapılmasını öngörmek de sayılmaktadır (Dönmez, 2003: 57). BİO'lara ihtiyaç duyulmasında devletçi politikalar yerine düzenlenmiş piyasa ekonomisinin yer alması ve özelleştirme olgusunun etkisi oldukça fazladır. Ayrıca neoliberalizmin de BİO'ların kurulmasında belirleyici bir etkisi bulunmaktadır (Sobacı, 2006: 162).

II. Dünya Savaşı'ndan sonra hemen hemen bütün dünyada BİO'lar kurularak yaygınlaşmaya başlamıştır. Her ülkede BİO tipi örgütlenmelere rastlanmaktadır. Ayrıca BİO'lar ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. ABD'de temeli atılan BİO'lar 1930'lu yıllarda İngiltere'de oluşturulmuştur. İngiltere'de bunlara "QUANGO" yarı özerk hükümet dışı örgütler denilirken, ABD'de "Bağımsız Kurullar" denmektedir (Babahanoğlu, 2003: 34).

Türkiye idare yapısı içinde görülen en eski BİO'nun 1959 yılı sonunda kurulan, Sigorta Murakabe Kurulu olduğu bilinmektedir. Geçen süre içinde bu kurulların sayısı oldukça artmaktadır (Günaydın, 2002: 5).

1.7.1.Amerika Birleşik Devletleri'nde bağımsız idari otorite uygulamaları

ABD'de BİO'ları ortaya çıkaran nedenler arasında genelde ekonomik, tarihsel ve politik sebepler gösterilmektedir. Ancak en büyük neden ise Başkanın yürütme erkine bağlı alandaki oldukça güçlü yetkilerini kırma ve daraltma düşüncesidir (Demir, 2006: 33). Aslında BİO'ların ilk ortaya çıktığı ülke ABD olarak kabul edilmektedir. Bu kurumların yapılanmaları federal yapıya daha uygun olduğu için en başarılı örnekleri de yine bu ülkede görülmektedir. (Pauliat, 1998: 7-8).

1889'da Interstate Commerce Commission (ICC), Amerika'da oluşturulan ilk BİO'dur. ABD'de BİO'lar, 1930'lu yılların başından itibaren gelişmiş ve ABD'de

bağımsız düzenleyici ajans adını almıştır. Daha sonra ABD’de BİO sayısı artmaya başlamış ve o günden güne artarak sayısı elliyi aşmıştır (Kestane, 1998: 7-8; Gözler, 2003: 486).

ABD’de Bilgeler Kurulu da denilen BİO’lar, aslında yasamanın (kongre), yürütmeye (başkan) olan güvensizliğinden dolayı ortaya çıkmıştır. Bu bağımsız kurullar ve kurumlar Amerikan federal sisteminde, hizmet alanında sınırlı olarak yasama, yürütme ve yargı işlevini bünyelerinde toplayan, siyasal ve yargısal bazı denetime tabi olsalar da devlet içinde devletçikler niteliğindeki kurumlar olarak ifade edilmektedir (Ulusoy, 1999: 3).

Bu kurulların kongre tarafından çıkarılan bir yasayla yetkileri ve organları belirtilmektedir. Siyasi eşitliğe dayanarak oluşturulan üyelerine güvenceler getirilmektedir. Bu üyeler geçerli ve mantıklı bir sebep olmaksızın ABD başkanı tarafından görevden alınamamaktadır (Babahanoğlu, 2003: 36).

1.7.2.İngiltere’de bağımsız idari otorite uygulamaları

1980 sonrası İngiltere’de özelleştirme ve özelleştirilmiş alanların rekabeti ile ilgili çalışmalar hızlanmıştır. Bu yaşanan gelişmeler ile beraber çeşitli düzenleyici kurullara veya kurumlara ihtiyaç duyulmuştur. İngiltere’de özellikle su, doğalgaz, elektrik ve telekomünikasyon gibi alanlarda düzenleyici kurullar bulunmaktadır. Telekom sektöründe Office of Telecommunication (OFTEL), demiryolları hizmetinde ORR ve kanalizasyon hizmetinde OFWAT bunlar arasında sayılmaktadır. İngiltere’deki bu BİO’ların görev ve yetkileri yasayla oluşturulmuştur. İngiltere’deki BİO’lar çalışmaları esnasında araştırma yapma, incelemede bulunma, ceza verme ve yönerge de bulunma gibi görevler ve yetkilere sahiptir. İngiliz hükümeti 2000 yılında yaptığı bir düzenleme ile değişik sektörlerde faaliyet gösteren BİO’ları birleştirerek, yeni ve değişik bir yapı altında oluşan yeni kurumlara bağlamıştır (Demir, 2006: 35-36).

İngiltere’de BİO’ların genelde parlamento kaynaklı bir yasa ile tüzel kişiliğe haiz olarak kurulduğu görülmektedir. Bunların üyeleri ilgili bakanlık tarafından atanmakta ve bu kurumlarda görev yapan başkan ve üyelerinin görev süresi beş yıl olarak belirlenmektedir. Görev süresi biten üyeler tekrar seçilebilmektedir (Uygur, 2007: 46).

İngiltere’de yarı bağımsız olan bu kurumlara QUANGOS adı verilmektedir. Bu sözcük hükümet dışı kuruluşları çağrıştırdığı için karışıklıklara sebep olmaktadır. Bu kurumlar, idari alanda düzenleme ve denetleme işlevi yaparken geniş bir özerklik yetkisine sahiptir. İdari denetim alanında özerk olmalarının yanı sıra kendi personellerini yönetme konusunda da özerktirler. QUANGOS’ların bir diğer özelliği ise siyasi sorumluluklarının bulunmamasıdır. Yani doğrudan seçim sorumlulukları bulunmamaktadır. Bu kurumlar, bakanlıktan kaynaklanabilecek kararların nesnelliğini güvence altına almak ve kimi teknik etkinlikleri artırmak amacıyla kurulmuştur (Akıncı, 1999: 126-127).

1.7.3.Almanya’da bağımsız idari otorite uygulamaları

Almanya’da BİO sayısı oldukça azdır. Burada federal ve eyalet düzeyinde faaliyet gösteren BİO’lar mevcuttur. BİO’lar güçlü ve etkin bir kamu yönetimi bulunan ülkede kamu yönetimi yapısı içinde yer almaktadır. Buradaki BİO’ların başındaki başkanlar hükümet tarafından atanmakta ve görevleriyle ilgili bir süre sınırlaması bulunmamaktadır. Görevden alınmaları yine hükümet takdiri ile olmaktadır. Üyeler kamu görevlisi statüsündedir. Kurumun gelirleri ise genel bütçeden finanse edilmektedir. Almanya’da BİO’ların kararlarına karşı iptal davası özel hukuk mahkemelerine açılmaktadır (Uygur, 2007: 51-52).

Almanya’daki BİO’ların başkanlarının görev süresi ile ilgili çoğunlukla bir süre öngörülmemiştir. Kurul başkanlarının görevden alınmalarına ilişkin belirli bir düzenleme söz konusu değilken kurul başkanları genellikle hükümet tarafından atanmaktadır. Ayrıca görev süreleri ile ilgili süre tahdidi bulunmayan bu üyelerin tekrar atanmaları da mümkündür. Kurul üyelerinin atama işlemi ile ilgili bir standart bulunmamaktadır. Örneğin Bundeskartellamt’ın (Federal Kartel Otoritesi) üyeleri, kurumun başkanı tarafından atanmakta iken Federal Finansal Denetleme Otoritesi (BAF)’nin kurul üyeleri hükümet tarafından atanmaktadır. Bağımsızlıkları Türkiye’de olduğu gibi yasalarında öngörülen Almanya BİO’ları parlamentoya karşı yalnızca bilgi amaçlı yıllık rapor sunma yoluyla hesap vermektedir. Ancak BAF parlamentoya karşı hesap vermemektedir (Emek, 2002: 109).

1.7.4.Fransa’da bağımsız idari otorite uygulamaları

II. Dünya Savaşı’ndan sonra Fransa, İngiltere ve diğer Avrupa ülkelerinde regülasyon işlevi ile devleti, ekonomi alanına sokmaya çalışılmıştır. Ancak 1970’li yıllarda devletlerin her alana girmiş olması ve 1940 öncesindeki ekonomik karlılıklarını kaybetmiş olmaları nedeniyle özelleştirmelerle devletin müdahale alanları küçültülerek, bu alanların yürütülmesi ve denetlenmesinin bağımsız kurumlar veya komisyonlar eliyle yapılması yoluna gidilmiştir (Thatcher, 2002: 957).

Fransız idari sistemi merkeziyetçi bir yapıdadır. Fransa’nın bu sistemi özellikle AB süreciyle birlikte değişime girmiştir. Fransa’nın devletçi yönetim geleneği yerini reformist değişimlere bırakmaktadır. Fransa’nın AB direktiflerinde belirtilen sektörlerin rekabete açılması ile ilgili düzenlemeleri genellikle en alt düzeyde seçtiği görülmektedir (Al, 2002: 209). Fransa’da BİO’lar, ülkenin sahip olduğu güçlü merkeziyetçi yapının da etkisiyle Fransız hukuk geleneğinde yer almamaktadır. Hatta bu kurumların sayısı konusunda bile bir uzlaşma söz konusu değildir. Fransa’daki BİO’lar siyasi etkilerin ağır basması nedeniyle değil yargısal ve teknik nedenlerle ortaya çıkmıştır. Fransa’da ki BİO’lar tüzel kişiliğe sahip değildir ve Başbakan veya Bakan’a bağlı olarak çalışmaktadır. Bunun yanı sıra bu BİO’lar düzenleme, denetim, danışma gibi yetkilere sahip olup uzlaştırıcı bir hakem rolü de üstlenebilmektedir (Emek, 2002: 115).

Fransa’da BİO’lar, 1970-1980’li yıllarda Kıta Avrupası ülkelerinde kurulmaya başlandığı dönemlerde oluşturulmuştur (Gözler, 2003: 486). Fransa’daki BİO’lar, yargı yeri değildir ve kamu tüzel kişilikleri de bulunmamaktadır. Başbakana veya Bakana bağlıdırlar. Yönetim içinde yer almakta, fakat yönetim içerisinde hiyerarşik bir güce sahip değildir ve yönetsel nitelikli organ karakteri taşımamaktadır. BİO’lar mali, ekonomik ve iletişim alanlarında faaliyet göstermektedir (Kestane, 1998: 9-10).

Ülkede BİO’ların gelişimi, planlama ve para politikaları, merkezi ve sözleşmeye dayalı ekonomik üretim yönetimi gibi savaş sonrası politikaların düşüşe geçişiyle eş zamanlı olarak gerçekleşmiştir. Ayrıca sosyal devletin krize girmesiyle bu tür kurumlar yönetimde ortaya çıkmış ve etkisini arttırmıştır (Demir, 2006: 35).

BİO'ların bağımsız yargı tarafından yargısal denetimi yapılmaktadır. İdari Mahkemeleri, Danıştay ve Paris İstinaf Mahkemesi yetkili merciler olarak kabul edilmiştir. Genel olarak etkinlikleri değişkenlik gösteren BİO'ların bütçeleri merkezi idareye bağlanmıştır (Uygur, 2007: 56-59).

BİO'lar parlamento ve hükümete karşı sadece bilgi amaçlı yıllık rapor sunmak yoluyla hesap vermektedir. Mali denetimlerinin Maliye Bakanlığı tarafından yapılması esas iken bu görev çoğunlukla Fransız Sayıştay'ına verilmektedir. Bütçe yapısı olarak bağımsız bütçeleri yoktur ve genel bütçe içerisinde yer almaktadır (Emek, 2002: 119).

1.7.5.İtalya'da bağımsız idari otorite uygulamaları

İtalya'da 1991'den sonra özelleştirme ve düzenleyici kurul oluşturma çabası hız kazanmıştır. Uzun süre devletçi anlayışla yönetilen ülke, 1990'lı yıllarda hızlanarak müşteri odaklı, daha esnek ve yerel ağırlıklı bir yönetim anlayışına geçmiştir. İtalya'da BİO'lar, ilgili sektörlerde yasa yerine geçen düzenlemeler yapabilme, lisans verme, fiyat belirleme, sektörün işleyişi ile ilgili anlaşmazlıkları çözme, idari para cezası verme ve lisans iptali ile ilgili yetkilere sahiptir.

Kurumlar, idari ve mali açıdan bağımsızdırlar. Üyeleri, cumhurbaşkanı ve parlamento tarafından atanır ve görev süreleri en az beş yıl olarak düzenlenmektedir. Görevden alınmalar çok özel durumlar dışında pek mümkün görülmemektedir. Faaliyet gösterdikleri sektörlerde yasa yerine geçen düzenlemeler yapma, lisans verme veya lisans iptali, fiyat ve tarife belirleme, sektörün işleyişi ile ilgili ortaya çıkabilecek anlaşmazlıkları çözme, idari para cezası verme gibi yetkileri bulunan kurulların kararlarına karşı yargıya gitmeden çözüme ulaştırmak üzere sektörlerle özgü ombudsman daireleri oluşturulmuştur. Ayrıca BİO'lar kendi bünyelerinde bulunan şikayet daireleri aracılığıyla ilgili sektörde faaliyet gösteren çeşitli taraflar arasında ortaya çıkan belli bazı uyuşmazlıkları resmi kanallara yansımadan çözmeye çalışmaktadır. (TÜSİAD, 2002: 120-127).

İtalya'daki bazı BİO'lar şunlardır (Uygur, 2007: 52-54):

1. 1990 yılında kurulan İtalyan Rekabet Otoritesi,
2. 1995 yılında kurulan İtalyan Elektrik ve Gaz Kurumu,

3. 1997 yılında kurulan İletişim Düzenleyici Kurumu'dur.

1.7.6.Avrupa Birliği'nde bağımsız idari otorite uygulamaları

AB bünyesinde “farklı yönetim anlayışlarını yansıtan çok sayıda BİO kamu hizmetlerinin, liberal uygulamaların yaygınlaşması ile birlikte yaygınlaşmaya başlamıştır” (Sarıtürk, 2009: 99). BİO'lar, ABD ve İngiltere'de öncü olan örneklerinden sonra 1970'li yılların sonlarına doğru küreselleşmenin de etkisiyle AB müktesebatı çerçevesinde kamu yönetiminde yeni düzenleyici devlet anlayışının bir gereği olarak AB üyesi ülkelerde de faaliyet göstermeye başlamıştır.

Avrupa ülkelerinde bu kurumların ortaya çıkmasının sebepleri arasında bu kurumların gerek ABD gerekse de İngiltere'deki başarılı uygulamaları yapmış olmaları ve bir model teşkil etmeleri gösterilmektedir. 1970'lerin sonlarından itibaren gerek iktisadi alanda küreselleşme gerekse de AB çerçevesinde Avrupa ekonomilerinin hızla ivme kazanan bir bütünleşme sürecine girmeleri, düzenleme ve düzenleyici kurumlar konusunda Avrupa'da çok önemli gelişmelere yol açmıştır. İşte bu anlayıştan dolayı Keynes sonrası neoliberal iktisat söylemlerinin etkisiyle başlayan serbestleşme ve özelleştirmeye birlikte kamuda boşalan haberleşme, ulaşım, alt yapı, enerji, mali piyasalar gibi alanlarda rekabetçi yapıyı kurmak ve yeniden düzenlenmek için AB'de de BİO'lar oluşturulmuştur. Bu doğrultuda Türkiye'de olduğu gibi AB'de de BİO'ların oluşumu, müdahaleci devletten düzenleyici devlete geçişin bir yansıması olarak görülmektedir. Bu anlamda bakıldığında AB'deki BİO'ların çok aktörlü yönetim anlayışının bir sonucu olarak ortaya çıktığı ifade edilmektedir (Kaya, 2004: 75-76).

BİO'lar, kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi ve liberalizasyon süreciyle birlikte ortaya çıkmıştır. Bugün AB düzeyinde faaliyet gösteren 13 tane BİO'lar bulunmaktadır. İlk BİO 1975 yılında oluşturulmuştur ve en son da Ekim 2002'de faaliyete geçen Avrupa Gıda Güvenliği Otoritesi (European Food Safety Authority) katılmıştır. AB düzeyinde faaliyet gösteren BİO'lar kamu kurumu niteliği taşıyan bağımsız yapılar olarak oluşturulmuştur (Özen ve Günay, 2004: 173).

AB'ye üye ülkelerde BİO'ların idari yapılanmaları, diğer kurumlar ile ilişkileri ve yetki ve sorumlulukları gibi özellikleri bakımından bu kurumların farklılıkları, benzerliklerinden daha fazladır. Bu farklılıklar, bağımsız kurumların

ABD uygulamasında olduğu gibi değişik zamanlarda ortaya çıkan özel gereksinimleri karşılamak için kurulmasından kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla AB’de BİO’ların oluşturulması ve işleyişi konusunda tek bir model bulunmamaktadır (Emek ve Acar, 2004: 103).

BİO’lar, Avrupa Konseyi tarafından çıkarılan yönetmelik ve benzeri ikincil mevzuat yoluyla kurulmuştur. Aynı tüzel kişilikleri olan bu kurumların, kamuyu yakından ilgilendiren bilimsel ve teknik uzmanlık gerektiren konuları izleme ve bu konularda kamuoyunu aydınlatma gibi görevleri bulunmaktadır. Avrupa’da kurumların kuruluş amacı, her türlü işin AB Komisyonunca yapıldığı merkezi bürokratik yapının getirdiği zorlukları aşmayı sağlamaya yöneliktir. Bu yolla, üye devletlerin yönetime daha fazla katılmasıyla Avrupa yurttaşlarının ihtiyaçlarının da doğrudan göz önüne alınması hedeflenmiştir.

AB’de kurulan BİO’ların temel özellikleri şunlardır (Emek, 2002: 106):

- İlgili oldukları alanlar, özel uzmanlık gerektiren bilimsel ve teknik alanlar ve bazı özel yönetim işlevleri ile sınırlı tutmak,
- Üyelerin çoğunluğu, üye devlet temsilcileri olan Yürütme Kurulları, kurumların faaliyet ilkelerini, verilen yetkiler ışığında belirlemekte ve sağlanan bütçe ile çeşitli programlar yürütülmesine karar verebilmek
- Kurum Başkanı, çoğunlukla Yönetim Kurulu içerisinde ve Yönetim Kurulunca seçilmekte ve Başkan, Kurumun tüm faaliyetlerinden birinci derecede sorumlu olmak,
- Yönetim Kurulları, kurumun kendi işleyiş ilkelerini belirleyebilmekte diğer taraftan çalışanlar genel AB yönetmeliklerine göre istihdam edilmekte, kurumların bütçesi genel AB bütçesi içinde yer almakta, denetimleri ise AB Komisyonu tarafından yapılmaktadır. AB Komisyonu’nun bu kurumlarla doğrudan bir ilişkisi olmamakla beraber yönetim kurullarında yer alan temsilcileri yoluyla yetkilerini kullanmaktadır.

1.7.7.Güney Kore’de bağımsız idari otorite uygulamaları

1997 yılı sonunda karşı karşıya kaldığı derin ekonomik krize kadar Güney Kore ekonomisinin performansı örnek alınması gereken bir kalkınma başarısı olarak

görülmüştür. Uzunca bir süre yüksek oranlı büyüme hızına sahip olan Güney Kore ekonomisinde hâkim olan iktisadi anlayış, devletin öncülük ettiği bir kalkınma anlayışı olmuştur. Bu anlayış çerçevesinde yapılan devlet müdahaleleri çok fazla sayıda idari ve bürokratik düzenlemeyi de beraberinde getirmiştir. Bu yapının reformdan geçirilerek piyasa tabanlı teşvik sistemlerine geçilmesinin kaçınılmaz olacağı düşüncesiyle 1993 yılında bir kamu yönetimi reform girişimi başlatılmıştır. Ekonomik krizin baş gösterdiği 1997 yılına kadar belirli bir yol kat edildiyse de bu çaba bazı bürokratik işlemlerin azaltılmaya çalışılması şeklinde olmuştur (Zenginobuz, 2002: 132).

Güney Kore’de de İngiltere’dekine benzer şekilde finansal piyasaları düzenleyici kurumlarda değişiklik yaşanmıştır. 1997 yılının başında Finansal Reform Komitesi kurulmuş ve daha sonra komite merkez bankası ve finansal gözetimin yapısı konusunda tavsiyelerde bulunmuştur. Komitenin önerileri dikkate alınarak Finansal Gözetim Komisyonu (Financial Supervisory Commission-FSC) kurulmuştur. FSC, daha önceleri mevcut dört kuruluşun; Merkez Bankasının Gözetim Komisyonu (The Office of Bank Supervision-OBS), Sermaye Piyasaları Düzenleyici Otoritesi’nin (The Securities Supervisory Board-SSB), Sigorta Şirketleri Gözetim Kurulu’nun (The Insurance Supervisory Board-ISB) ve Banka Dışı Mali Kurumlar Otoritesi’nin (Non-bank Supervisory Authority-NSA) birleşmesinden oluşmuştur. FSC, 1 Nisan 1998 tarihinden itibaren etkin olarak finansal sistemden sorumlu ana kuruluş olarak işlemeye başlamış ve zamanla tek finansal düzenleyici kurum olmuştur. Buna ilaveten sermaye piyasalarını düzenleyici kurulun ortadan kalkmasıyla birlikte menkul kıymetler ve vadeli işlemler ile ilgilenen Güvenlikler ve Gelecekler Komisyonu (Securities and Futures Commission) adında bir kurumun temeli atılmıştır (Erdoğan, 2016: 570).

Rekabet yasalarını uygulamakla görevli “Adil Ticaret Komisyonu” dokuz üyeli bir kurul tarafından yönetilmektedir. Bu kurulun beş üyesi tam zamanlı kamu görevlisi olarak çalışırken dört üyesi üç yıllık süreler için göreve atanmaktadır. Kurulun başkan ve başkan yardımcısı Başbakan tarafından aday gösterilmekte ve Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır (Emek, 2002: 132).

1.8.Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler

Piyasa ekonomisi, kitle iletişimi ve kamu özgürlükleri gibi duyarlı sektörlerde düzenleme ve denetim işlevine sahip, ilk örnekleri ABD’de ortaya çıkan ve sonrasında Kıta Avrupası ülkelerinde yaygınlık kazanan BİO’lar, küreselleşme sürecinin başladığı 1980’li yıllardan itibaren Türkiye’de de kendilerine yer bulmuş ve son dönemde sayılarında bir hayli artış görülmektedir. Sahip oldukları özellikler itibariyle bu kuruluşlar, klasik idari kuruluşlardan farklı yeni bir yapılanma modeli ortaya çıkarmıştır (Dönmez, 2003: 56).

Türkiye’de bilindiği üzere 1990 yılına kadar devletin, piyasalar üzerindeki gözetim ve denetim işlevi yeterli ölçüde değildir. Özellikle doğal tekellerden kaynaklanan piyasa aksamalarının hüküm sürdüğü enerji, telekomünikasyon ve ulaştırma gibi alt yapı sektörlerinde devlet, düzenleme ve denetim işlevlerini aracılığıyla sürdürmeyi tercih etmiştir. Kamu İktisadi Teşebbüsü (KİT), devletin bir girişimci olarak iktisadi faaliyetlerde bulunmak üzere kurmuş olduğu işletmelerin tümüne verilen isimdir. Bu tarihten itibaren devletin işletmecilik ve denetim işlevinin birbirinden ayrılması, denetim işlevinin daha etkin bir biçimde yerine getirilmesine izin verecek kurumsal alt yapının oluşturulmasının sağlanması gündeme gelmiştir. İşte bu doğrultuda, Türkiye’de devletin düzenleyici kapasitesini daha etkin kılmak amacıyla idari ve mali özerkliğe sahip olan BİO’lar kurulmaya başlanmıştır (Kaya, 2004: 98).

Türkiye’de devlet aygıtında son yıllarda hız kazanan bu değişimin niteliğini tek cümleyle şöyle ifade etmek mümkündür: “Yeni Sağ politikalarla ulusal kalkınmacı karakteri tasfiye olan devlet örgütlenmesi, günümüzde bu değişimle birlikte Türkiye’de düzenleyici karakterde yeniden inşa edilmektedir”. Tabii olarak bu düzenleyici devletin yapı taşlarını da BİO’lar oluşturmaktadır (Bayramoğlu, 2005: 41).

1.8.1.Türkiye’de bağımsız idari otoritelerin ortaya çıkışı ve gelişimi

Türkiye’de 1980’li yılların ilk yarısında, 24 Ocak kararlarıyla başlayan liberalleşme politikalarının devlet örgütlenmesi içindeki izdüşümleri BİO’lar olmuştur. Süreç içerisinde uluslararası finans kuruluşlarına bağımlılık, BİO’ların da nicel ve nitel gelişimini doğrudan etkilemiştir. Öte yandan AB’ye uyum süreci, bir yanda

Uluslararası Para Fonu (IMF) ve DB ile kamu yönetiminde köklü değişimi öngören ilişkiler Türkiye’de sayıları giderek artan BİO’ları oluşturma sürecinin yaşanmasına neden olmuştur (Bilgiç, 2003: 30). Yani bir anlamda Türkiye, kendisini BİO hareketi içinde bulmuştur (Kaya, 2004: 13).

Türkiye’de 1981 yılında faaliyete geçen SPK ile birlikte bugüne kadar birçok düzenleyici ve denetleyici kurumlar kurulmuştur. Bu kurumları dönemlere ayırarak incelemek o dönemin ihtiyaçlarını karşılaması açısından kurumların öneminin daha iyi anlaşılmasına katkı sağlayacaktır (Erdoğan, 2016: 577).

İlk evre ya da birinci dalga daha cılız olmakla birlikte daha önce görülmemiş bir örgütlenmeyi Türk Kamu Yönetimine yerleştirmiştir. Şüphesiz ki bu gelişim daha öncede değinildiği üzere 1980’li yıllarda başlatılan liberalleşme politikalarına koşut olarak, devlet örgütlenmesinin de dönüştürülmesi çabalarının görünürdeki ilk uygulamalarından birini oluşturmaktadır (Bilgiç, 2003: 30).

Bu dönemin BİO’larının Türkiye’deki gelişim süreci açısından önemi “ilk olmaktan başka” bu tür örgütlenmelerin meşruiyet ve hukuksallık temellerini atmış olmasıdır. Ortaya çıkış dönemi ya da cılız fakat etkili ilk dalga, 1981 yılında SPK’nin kurulmasıyla başlamıştır. Sermaye piyasasının güven, açıklık ve kararlılık içinde çalışmasını, tasarruf sahiplerinin hak ve yararlarının korunmasını düzenlemek ve denetlemek amacıyla kurulan SPK ile Türkiye BİO kavramı ile tanışmıştır. SPK’nin kuruluşu, ülkede yaşanan banka ve banker skandallarının oluşturduğu zemin üzerine oturtularak, liberal iktisadi politikaların ihtiyaç duyduğu kamusal örgütlenme modelini hayata geçirmiştir (Kaya, 2004: 13-15). SPK ortaya çıkış döneminin ürünü olarak birinci kuşak BİO olarak nitelendirilmektedir.

1990’ların ilk yarısı SPK’nin kuruluşu ile gerçekleşen birinci dalganın oluşturduğu meşruluk zemininin güçlendirildiği ve hatta basın aracılığıyla toplumda ilgili alanlarda BİO’ların ve hukuki yapısının oluşturulması için çalışmaların gerçekleştirildiği bu dönem, ikinci dalga olarak nitelendirilmektedir. Bu evrede BİO’lara 1990’lı yılların ilk yarısında RTÜK ve RK eklenmiştir. RTÜK, kamu yayıncılığı tekelinin 1990’ların başında önce fiilen sonra 1993’te yapılan anayasa değişikliği ile de hukuken kaldırılarak, radyo ve televizyon yayıncılığının serbestleştirilmesi sonucunda 1994 yılında kurulmuştur. Kurum, radyo ve televizyon

yayıncılığı alanındaki liberalleşmenin bir ürünü olarak bu sektörü düzenlemek ve denetlemekle görevlendirilmiştir (Aktel, 2000: 35-36).

Gelişme döneminde kurulan diğer bir BİO ise piyasalardaki rekabet ortamını korumak ve denetlemek üzere kurulan RK olmuştur. Ancak RK, 1994 yılında kurulmasına rağmen AB ve Gümrük Birliği süreçlerine koşut olarak 1997 yılında faaliyete geçebilmiştir (Bilgiç, 2003: 30). RK aynı zamanda BİO'ların özerkliğinin genişlemesinde yeni bir dönemi ve geleneksel örgütlenmeden ciddi bir kopuşu simgelemektedir.

RTÜK ve RK gelişme döneminin ürünü olan, ikinci kuşak BİO'lar olarak sıralanmaktadır. BİO'ların Türkiye'deki gelişim sürecinin üçüncü dalgası ise 1999-2002 tarihleri arasındaki yılları kapsayan yaygınlaşma dönemi olmuştur. Ancak bu sürecin hala devam etmekte olduğu da belirtilmelidir. Özellikle 2001 yılında DB'den Türkiye'ye getirilen Kemal Derviş'in Hükümetin ekonomiden sorumlu devlet bakanı olarak yaptığı, çok aktörlü yönetim modelini kuracak kurumsal değişimi öngören yasaların parlamentodan çıkartılmasına yönelik çabası, bu döneme damgasını vurmuş ve dönemi büyük ölçüde şekillendirmiştir. "15 günde 15 yasa" olarak adlandırılan ve büyük eleştirilere maruz kalan bu yasama faaliyeti, çok aktörlü yönetimin inşasında ve BİO'ların kurulmasında çok etkili olmuştur (Yıldız, 2003: 8). Son olarak ise yakın süreçte Kişisel Verileri Koruma Kurumu yürürlüğe girmiştir. Üyelerin atanmasıyla birlikte bir yıl sonra Kurul, resmi olarak faaliyete geçmiştir.

Bu dönemin belirgin özellikleri arasında BİO'ların örgütlenmesi ve çok aktörlü yönetim modeline karşı yeni bir toplumsal muhalefetin özellikle de akademik çevrelerde oluşmaya başlaması sayılmaktadır (Aykaç, Yılmaz ve Özer, 2003: 105). Yine bu dönemde şekillenen başka bir gelişme de siyaset kurumunun, yani bu kurumları yaratan kaynağın BİO'ları tartışmaya, bu kurumlardan rahatsızlıklarını dile getirmeye başlamasıdır. Bu doğrultuda BİO'lar yazılı ve görsel basında daha tartışılır ve kamuoyunda genişçe bir kesim tarafından fark edilir hale gelmiştir (Kaya, 2004: 16).

Literatürde 1990'lı yılların sonundan günümüze kadar uzanan sürecin, BİO'lar dönemi olarak ifade edildiğini görmek mümkündür. Dikte etme özelliği ağır basan bu üçüncü dalga ile birlikte; 1999 BDDK, 2000 yılında BTK, 2001 yılında

EPDK, ve Şeker Kurumu (ŞK) ile 2002 yılında TAPDK, 2003 yılında KİK, 2011 yılında KGK ve son olarak da 2016 yılında Kişisel Verileri Koruma Kurumu kurularak Türk yönetim sistemi içindeki yerlerini almışlardır. Fakat ŞK daha sonra düzenleyici ve denetleyici kurumlar arasından çıkarılmıştır. “Türkiye’deki BİO’ların yaygınlaşmasında uluslararası kuruluşların önemli etkisi bulunmaktadır. Liberalleşme, özelleştirme ve küreselleşme sürecinin bir sonucu olarak IMF, DB, AB, Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD), bu kuruluşların Türkiye’deki yaygınlaşmasında önemli etkiye sahip uluslararası kuruluşlardır” (Sarıtürk, 2009: 112).

Türkiye’de BİO’ların ortaya çıkmasında ve yaygınlaşmasına neden olan temel gerekçeler şu şekilde sıralanabilir (Yalova, 2002: 7-8):

- Türkiye’de minimal devlet yaklaşımı çerçevesinde devletin düzenleyici kapasitesini daha etkin kılmak, piyasa aksamaları denilen eksik rekabeti gidermek, iktisadi aktörlerin hem bilgilenmelerini temin hem de piyasalara güven duymalarını sağlamak,
- Teknolojik gelişmelerin yoğun yaşandığı bazı sektörlerin etkin bir biçimde düzenlenmesinde yüksek düzeyde duyulan uzmanlık ihtiyacının karşılanması yine gerek toplumsal ve gerek ekonomik alanlarda görülen kompleks ve teknik sorunların çözümünün genel idari yapı içerisinde örgütlenen birimlerce yerine getirilememesinden kaynaklanan durumun aşılması (Güler, 2003:28),
- Siyaset, bürokrasi, medya ve özel çıkar gruplarının piyasaları ve devleti kuşatmalarının önlenmesini temin etmek, piyasaların siyasi iktidarın kısa vadeli ve popülist politikalarından etkilenmelerini önlemek, kamu yönetiminin aşırı siyasileşmesinin yarattığı olumsuzlukları gidermek,
- Seçimlerin neden olduğu siyasi belirsizliğin ekonomiye olan olumsuz sonuçlarını en aza indirmek, yasamanın da çalışmalarını etkilemeyeceği biçimde bağımsız, devletin hukukun üstünlüğü ilkesi çerçevesinde sabit sermaye yatırımlarını cezp etmek, iktisadi büyümeyi hızlandırmak amacıyla hukuk ve düzeni tesis konusunda güvenilir taahhütte bulunduğunu göstermek,

- Devletin demokratik yapısı gereği güvenilirlik, siyasi belirsizlik ve siyasete güvensizlik gibi piyasaların işleyişini olumsuz etkileyen unsurların üstesinden gelip hesap verebilir, şeffaf, uzman ve istikrar gibi çok aktörlü yönetim görevlerini yerine getirmek.

Türk idare hukukunda, BİO'lar devletin tüzel kişiliğinden ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahiptir ve bu kurumlara kuruluş kanunlarında idari ve mali özerklik tanınmıştır. Her BİO bir bakanlıkla ilgili kılınmış veya ilişkilendirilmiştir. Bu yüzden “ilişkili bakanlık” kavramından yola çıkarak bu kurumlar bakanlıklara bağlı ya da ilgili gibi kabul edilebilirler mi? sorusu ve tartışmaları üzerinde durmak gerekmektedir.

Türk idare hukukunda genellikle bakanlık ana hizmet birimlerinin ayrı bir mali ve hukuki varlığı yoktur. Bu hizmet birimleri ilgili bakanlığın kuruluş kanununda düzenlenmiştir. Ancak bazı bakanlıkların bazı ana hizmet birimleri görevlerinin özelliği ve önemi dolayısıyla özel bir kanunla kurulabilmekte ve genel bütçe içinde ayrı bütçeli ya da katma bütçeli kuruluşlarca yönetilebilmektedir. İşte özel kanunlarla kurulan ve genel müdürlük şeklinde yapılanan bu kurumlara bakanlığa bağlı kuruluşlar denmektedir. İçişleri Bakanlığı'na bağlı Emniyet Genel Müdürlüğü bu türden bir kuruluş iken söz konusu bağlı kuruluşların bazılarında da ayrı bir tüzel kişilik verilmiş ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşu olarak kabul edilmişlerdir. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'na bağlı Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü bu türden bir kuruluştur. “İdarenin bütünlüğü ilkesi” gereği bir bakanlıkla ilişkili kılınan bakanlıkla ilgili olmayan kuruluşlar ise tüzel kişiliğe sahiptir ve bakanlığa bağlı kuruluşlar dışında yer almaktadır. Ulaştırma Bakanlığı ile Devlet Demir Yolları arasındaki ilişki bu türe benzer bir örnektir. İdari vesayet ilişkisi merkezi idarenin, tüzel kişiliğe sahip bakanlığa bağlı kuruluşlar ile bakanlık ilgili kuruluşlar arasındaki ilişkide geçerli iken tüzel kişiliği olmayan bakanlığa bağlı kuruluşlar ile ilgili bakanlık arasındaki ilişki hiyerarşiktir (Özdağ, 2002: 22-23).

BİO'ların özellikleri (hiyerarşik ve idari vesayete tabi olmama) dolayısıyla bakanlığa bağlı kuruluşlar veya ilgili kuruluşlar olarak değerlendirilemeyeceği görülmektedir. Ancak şu da belirtilmelidir ki mevzuatlarda “ilişkili kuruluş” kavramının tanımı yapılmamış ve ne amaçla kullanıldığı hususunda BİO'ların

kuruluş kanunlarında herhangi bir gerekçe gösterilmemiş ve bilgi verilmemiştir (Bahran, 2002: 13). Bununla birlikte Ulusoy, “ilişkili bakanlık” kavramına yönelik olarak, hiyerarşik ve idari vesayet denetimi dışında kalan BİO’ların kararlarının ilgili bakan tarafından en azından yargı denetimine götürülmesi amacıyla kullanıldığını ifade etmiştir (Ulusoy, 2003: 97).

Türkiye’de var olan BİO’ların hepsi de Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tarafından kabul edilen yasalarla kurulmuştur ve anayasal kurum niteliği taşımamaktadır. TBMM bu kuruluşlar ile ilgili her türlü yasal değişikliği yapabildiğinden dolayı BİO’ların kurumsal yapıları, işlevleri, yetkileri ve bütçeleri konularında bir bakıma sınırsız hareket etme kabiliyetleri bulunmamaktadır. Yasal çerçeve BİO’lara kendi alanlarıyla ilgili bağımsızlık tanısa bile ayrıca BİO’ların Türk idare sistemi içerisinde belli bir hiyerarşik pozisyonda bulunmadığı düşünülse de asıl güç anayasal kurumlardadır. İstenildiği zaman bir yasa, tüzük, yönetmelik, kanun hükmünde kararname ve benzeri düzenlemeler ile birlikte yargı kararlarının da BİO’ların faaliyetlerini durdurabileceği, erteleyebileceği ve hatta BİO’ları ortadan kaldıracakları unutulmamalıdır (Parlak ve Sobacı, 2008: 233-234).

1.8.2. Türkiye’de bağımsız idari otoritelerin genel özellikleri

Bugün kendisine biçilen yeni rol çerçevesinde “kürek çeken” değil “dümen tutan” yani yön gösteren konumunda bulunan devletin, izdüşümleri olan (Hasanoğlu, 2002: 181) ve Türkiye’de, globalleşmenin uluslararası aktörleri olarak nitelendirilen IMF, DB ile AB gibi ulus üstü organizasyonların etkileriyle doğal tekel konumundaki ağ sanayilerin özelleştirilmesi neticesinde ortaya çıkan BİO’lar yapısal ve işlevsel özellikleri, idare sistemimizdeki konumları ile farklılık yaratan yapılar olarak öne çıkmaktadır (Kızılcık, 2001: 132).

1.8.2.1. Yasal dayanağa sahip olma

BİO’lar Bakanlar Kurulu kararı gibi bir idari işlemle kurulamamaktadır. Bu kurumların kurulmasında yasal dayanağın olması zorunluluğu bulunmaktadır. Türkiye’deki BİO’lar kanun veya kanun hükmünde kararname ile kurulmuştur. Olağanüstü bir durumun söz konusu olmaması durumunda bu türlü kurumların kuruluşlarında kanun hükmünde kararname usulünün kullanılması eleştiri konusu olmaktadır.

Türkiye’deki BİO’lardan RTÜK, 13.04.1994 tarihli ve 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluşu ve Yayınları Hakkında Kanun ile kurulmuş ve 15.02.2011 tarih ve 6112 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluşu ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun ile yeni bir mevzuata sahip olmuştur (RTÜK Faaliyet Raporu, 2003: 5). SPK, 28.07.1981 tarihli ve 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu ile kurulmuş, 06.12.2012 tarihli ve 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu ile yeni bir mevzuata sahip olmuştur www.spk.gov.tr (Erişim Tarihi: 25.05.2017). BDDK, 23.06.1999 tarihli ve 4389 sayılı Bankalar Kanunu ile kurulmuş, 19.10.2005 tarihli ve 5411 sayılı Bankacılık Kanunu ile yeni bir mevzuata sahip olmuştur (BDDK Faaliyet Raporu, 2006: 6-12).

Yukarıda sayılan BİO’lar dışında kalan kurumlar da şu şekilde kurulmuştur. RK, 07.12.1994 tarihli 4054 sayılı RKHK ile kurulmuş ve halen aynı mevzuat hükümlerine göre görev yapmaktadır (RK Faaliyet Raporu, 2016: 17-19). BTK, 27.01.2000 tarihli ve 4052 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu ile kurulmuş, 2813 sayılı Bilgi Teknolojileri ve İletişimin Kurumunun Kuruluşuna İlişkin Kanun ile 2008 yılında mevzuatı yenilenmiştir www.btk.gov.tr (Erişim Tarihi: 15.05.2017). EPDK, 20.02.2001 tarihli ve 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ve 28.04.2002 tarihli ve 4646 sayılı Doğalgaz Piyasası Kanunu ile kurulmuş ve halen aynı mevzuata göre görev yapmaktadır ” www.epdk.org.tr (Erişim Tarihi: 18.05.2017).

TAPDK, 03.01.2002 tarihli ve 4733 sayılı Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğü’nün Yeniden Yapılandırılması ile Tütün ve Tütün Mamullerinin Üretimine, İç ve Dış Satımına ve 4046 sayılı Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile kurulmuş ancak adı değişmiş; 4733 sayılı Kanun hükümlerine göre görev yapmaktadır (TAPDK Faaliyet Raporu, 2015: 7-8). KİK, 04.01.2003 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile kurulmuş ve halen bu kanun hükümlerine göre görev yapmaktadır (Gözler, 2009: 383). KGK, 29.09.2011 tarihli ve 660 sayılı Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu’nun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile kurulmuş ve bu KHK hükümlerine göre görev yapmaktadır. Daha çok yeni olan Kişisel Verileri Koruma Kurumu ise 6698 sayılı Kanunla yürürlüğe girmiştir.

1.8.2.2.Kamu tüzel kişiliğine sahip olma

Türkiye’deki BİO’ların kuruluş kanunlarında açıkça “kamu tüzel kişiliğine haiz” oldukları ifade edilmiştir. Kamu tüzel kişiliğine sahip olmanın birçok avantajı bulunmaktadır. Bu kuruluşların devletten ayrı bir kamu tüzel kişilikleri vardır tek yanlı icrai işlemler yapabilme ve bu işlemleri re’sen icra edebilme yetkilerine sahiptirler. İşlemleri, hukuka uygunluk karinesinden yararlanır, malları devlet malı, gelirleri kamu geliri statüsündedir. Düzenleme ve düzenleyici işlem yapabilme hak ve yetkisine sahiptirler (Gözler, 2009: 78). Türk hukukunda düzenleyici işlem yapabilme yetkileri bulunan ve bunun ön koşulu olan kamu tüzel kişiliğine sahip olan BİO’ların aynı zamanda özerkliklerinin de yolu açılmıştır (Tan, 2000: 15).

1.8.2.3.Bağımsız olma

BİO kavramındaki “bağımsız” sözcüğü bu kurumların organik ve işlevsel anlamda yürütme organı karşısında bağımsızlığını göstermektedir (Erdoğan, 2016: 576). Bağımsızlık konusu Türkiye’de BİO’ların anayasal statüleri ve yönetim sistemi içerisindeki yerleri ile birlikte en çok tartışılan konuların başında gelmektedir. Türkiye’deki BİO’ların tamamının bağımsız oldukları kuruluş kanunların hükme bağlanmıştır. Yine bu kurumlara kimsenin emir veya talimat veremeyeceği, süreleri dolmadan görevden alınamayacakları bağımsızlıklarına yönelik düzenlemeler içerisinde yer almaktadır. BİO’lar açısından bağımsızlık, düzenledikleri alanlar ile ilgili olarak aldıkları kararlarda ve yetki kullanımında başkalarının yönlendirme ve etkilenmelerinden uzak olmayı ifade etmektedir (Akıncı, 1999: 101). BİO’ların bağımsızlıkları hem düzenledikleri alanın aktörlerinden hem de siyaset ve yürütme erkinden bağımsız karar alabilme yeteneklerine göre ölçülmektedir. BİO’ların bağımsızlıkları, gerek yapısal gerek hukuksal açıdan önemli bir takım sonuçlar da doğurmaktadır. Bağımsızlık, yapısal açıdan idari teşkilat içinde hiyerarşik ve vesayet denetimine konu olmamak gibi bir ayrıcalık sağlarken hukuksal açıdan da araştırma, inceleme ve soruşturmalarını kamusal yetkilere dayalı olarak yapmaları, geleneksel yapıların ulaşamadığı derinliğe ulaşmalarına olanak tanımaktadır. Merkezi idarenin hiyerarşisine tabi olmayan bu kurumların işlemleri merkezi idarece iptal edilemez. Burada belirtilen bağımsızlığın anayasada ifade edilen yargı bağımsızlığı şeklinde bir bağımsızlık olmadığı da açıkça görülmektedir. Kurulların üyelerinin seçimi

genellikle Bakanlar Kurulu tarafından gerçekleştirilse de üyelerin çalışma süreleri önceden bellidir ve oldukça uzun bir süreliğine de görevlerinden alınamama güvenceleri ile seçilmektedirler (Günday, 2004: 570).

1.8.2.4.Özerk olma

Düzenleyici kurulların genel özelliği bütçe ve personel istihdamı açısından göreceli bir özerklikten yararlanmalarıdır. Gelir kaynakları ise düzenledikleri sektörlerden alınan lisans ücreti, katkı payı gibi ödemelerden ve alınan ceza bedellerinden oluşmaktadır (Erdoğan, 2016: 578).

Türkiye'deki BİO'ların tamamının kuruluş kanunda bağımsız ve özerk olduklarına dair hüküm yer almaktadır. BİO'lar, etkinliklerini işlevsel ve teknik özerklik yanında karar verme bağımsızlıkları içinde yerine getirmektedir. Yasama veya yürütme erkinin kurucu işlemi dışında örgütsel iç yapılanmaya personel alımına, bütçe yapımı ve harcamaya ilişkin konularda kendileri karar vermektedir. Bu kuruluşların yapısı gereği özerklikleri zorunlu bir unsur haline gelmektedir. Zira BİO'lar etkili bir kamu gücü kullanmaktadır (Akıncı, 1999: 111).

1.8.2.5.Karar organları olarak “kurul” olarak çalışma

Türkiye'deki BİO'lar karar organı olan Kurul ve yürütme organı Başkanlık ve ona bağlı hizmet birimlerinden oluşan bir teşkilat yapısına sahiptir. RTÜK dışındaki BİO'ların üyeleri Bakanlar Kurulu tarafından atanmakta RTÜK'ün ise TBMM tarafından seçilmektedir. RTÜK ve SPK'nin yasalarında kurum ifadesi geçmemekte sadece kurul ifadesi kullanılmaktadır. Üye sayıları açısından bakıldığında da bir standart olmadığı görülmektedir. Beş ila dokuz arasında değişen sayılarda üyeleri bulunmaktadır. Görev süresi beş veya altı yıl arasında değişmektedir. Üyelerin hepsi görev sürelerinin dolması durumunda tekrar seçilebilmektedir. Özellikle siyasi otoriteye karşı daha bağımsız olunabilmesi açısından tekrar seçilebilme olanağının kapatılması, görev süresi olarak da en az altı yıl gibi bir süre öngörülmesinin faydalı olacağı düşünülmektedir (Ulusoy, 2003: 23).

1.8.2.6.Bağımsız bütçelere sahip olma

Türkiye'de BİO'ları diğer kamu kurumlarından farklı kılan mali özerkliği sağlama noktasında önemli bir araç bütçe sistemleridir. Söz konusu BİO'lar bütçelerini

kendileri hazırlamakta ve TBMM'ye sunmaktadır. Bütçelerin herhangi bir Bakanlık bütçesi ile konsolide edilmesi söz konusu değildir. Bütçeler karar organları olan kurulların onayına sunulmaktadır. BİO'ların bütçeleri 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda III sayılı cetvelde "Düzenleyici ve Denetleyici Kurum Bütçeleri" olarak özel olarak düzenlenmiştir (Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 2003: m. 3 /c).

1.8.2.7.Bağımsız gelirlere sahip olma

Özel bütçeye sahip olan BİO'ların bütçelerinin ortak özelliği giderlerinin özel gelir kaynakları ile karşılanıyor olmasıdır. Tüm BİO'ların teşkilat yasalarında düzenledikleri sektörlerin aktörlerinden kurum bütçesine aktarılan zorunlu ödemeler kalemi bulunmaktadır (Karacan, 2002: 56).

Türkiye'deki BİO'ların tamamının giderleri gelirleri tarafından karşılanmakta BTK, RTÜK, BDDK gibi kurumlar büyük oranlarda hazineye gelir fazlalıklarını aktarmaktadır. TAPDK gibi kimi BİO'larda kurumlarca tahsil edilen idari para cezalarının yüzde 25'i de kurum gelirleri arasında sayılmaktadır (Tan, 2005: 7).

1.8.2.8.Farklı personel rejimlerine tabi olma

Türkiye'de BİO'ların, insan gücü kaynağı açısından ayrıcalıklı bir konuma sahip olduğu düşünülmektedir. Bu ayrıcalıklar kadroların ataması, iptali ve değiştirilmesinde, istihdam türlerinde ve personelinin sahip olduğu mali ve sosyal hak doğrultusunda ortaya çıkmaktadır. Başka bir deyişle bu kurumlar personel istihdamı konusunda diğer kamu kurumlarına nazaran daha çok esnek hareket etme özgürlüklerine sahiptir (Sezen, 2003: 166).

1.8.2.9.Denetime tabi olmaları

Türkiye'deki BİO'lar mali, idari ve yargısal olmak üzere üç tür denetime tabidir. BİO'lar Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu ve Başbakanlık Teftiş Kurulu tarafından idari denetime, Sayıştay tarafından da mali denetime tabi tutulmaktadır. Yargısal olarak da yakın zamanda gerçekleşen yargı reformuna kadar RK, BDDK gibi kimi BİO'ların kararlarının yargısal denetimi birinci derece mahkemesi olarak Danıştay'da görülmekte iken son düzenlemeler eşliğinde tüm BİO'ların yargısal

kararları İdare Mahkemeleri tarafından yapılmaktadır. Kararların temyizinde Danıştay 13. Dava dairesi yetkili kılınmıştır (Deveci, 2002: 49).

1.8.2.10.Hem düzenleme hem de denetleme faaliyeti yapabilme

Birçok özelliğe sahip olan BİO'ların diğer bir özelliği düzenleme ve denetleme hakkına sahip olmasıdır. BİO'lar, görev alanları ile ilgili biçimsel düzenleme yapma yetkisine sahiptir. Biçimsel olarak düzenleme, bir yaptırım unsuru ile desteklenen ve gerçek ve tüzel kişilerin eylem ve işlemleri üzerine getirilen müdahaleler olarak tanımlanmaktadır.

Anayasa'nın 124. maddesinde Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri, kendi görev alanlarıyla ilgili kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak koşuluyla yönetmelik çıkarabilir hükmü yer almaktadır. Bu hüküm emir edici olduğundan yönetmelik çıkarma yetkisi sadece bakanlıklara değil, aynı zamanda kamu tüzel kişiliklerine de verildiğinden ve BİO'larda Türkiye'de kamu tüzel kişiliğine sahip olduklarından kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların uygulanmasını sağlamak üzere yönetmelik çıkarabilmektedir. Uygulamada bu tür kurumlar, düzenleme yetkilerini yalnızca yönetmelik çıkararak değil daha ziyade görev alanı ile ilgili tebliğler ve özel nitelikli kararlar da kullanmaktadır (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982: m. 124).

BİO'ların düzenledikleri alanlarda faaliyet gösterenler aksine bir yargı kararı verilmemişse bu düzenlemelere uymak zorundadır. BİO'ların yaptıkları düzenlemelere uyulup uyulmadığını denetleme yetkileri bulunmakta ve yapılan düzenlemelere aykırı bir durumla karşılaşıldığı zaman iptal, idari para cezası gibi idari yaptırım kararı uygulayabilmektedir. Gerektiğinde ilgililer hakkında suç duyurusunda bulunabilmektedir. BİO'lar denetleme yetkilerini, bilgi ve belge isteme, inceleme yapma gibi bir takım yetkiler kullanılarak gerçekleştirmektedir (Ulusoy, 2003: 30).

İKİNCİ BÖLÜM

Türkiye’de Faaliyet Gösteren Bağımsız İdari Otoriteler

Dünyada yaşanan gelişmelerin sonucunda Türkiye 24 Ocak 1980 kararları ile serbest piyasa ekonomisini benimseyerek, üreten devlet anlayışından denetleyici ve düzenleyici devlet anlayışına geçmiştir. Bu doğrultuda devletin üretim faaliyetlerini sınırlandırması, özelleştirme çabalarına başlamasıyla birlikte BİO’lar da kurulmaya ve faaliyete geçmeye başlamıştır. Çalışmanın bu bölümünde Türkiye’de faaliyet gösteren BİO’ların kuruluşları, örgüt yapıları ile görev ve yetkilerine yer verilmiştir.

2.1.Sermaye Piyasası Kurulu

Devlet 24 Ocak 1980 sonrası ekonomide meydana gelen sorunlara karşın birtakım önlemler alma yoluna gitmiştir. Devlet, sermaye piyasası ile ilgili mali sektöre daha güvenilir bir düzen vermek amacıyla SPK’yi kurmuştur. Sermaye piyasası denilince ilk akla gelen bireysel ve kurumsal firmaların elde ettikleri gelirleri özel sektöre orta, uzun vadede ve düşük maliyet oranları ile gerçekleştirilmesi için yapılan çalışmaları kapsamaktadır (Akıncı, 1999: 201).

2.1.1.Kurulun oluşumu

Kurul, 28.07.1981 tarih ve 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu ile kurulmuş ve sermaye piyasasının güvenlik, açıklık ilkesine uygun ve kararlı bir biçimde çalışmasını, menkul kıymetler ve sermaye piyasasıyla ilgili yapılan çalışmalar hakkında kamunun bilgilendirilmesi, tasarruf edenlerin hak ve faydalarının korunması, ortaklıklarda mülkiyetin genişletilmesi, menkul kıymetler borsasının aktifleştirilmesine, geliştirilmesine ve birçok alanda yayılması için elverişli bir ortamın hazırlanmasını sağlayıcı, düzenleyici, denetleyici, inceleyici, araştırmalar ve gerekli açıklamalar yapılarak ilk olarak sanayi kuruluşlarının hisse senetlerini öncelik olarak tasarrufların menkul kıymetlere aktarılmasına öncü olmak, sermaye piyasalarındaki yararlı olmayan gelişme olasılıklarını durdurmak, tasarruf eden kişiler ve sermaye piyasaları ile ilgili kuruluşları yurt ekonomisine faydalı olacak

şekilde yönlendirmek suretiyle, halkın iktisadi kalkınmaya etkili ve yaygın biçimde katılmaya çalışmalarını sağlamaktır (Akıncı, 1999: 2002).

“Kurul, 1981 yılında 2499 sayılı kanunla kurulması ile yetkilerini kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak kullanan, idari ve mali özerkliğe sahip düzenleyici bir kamu kurumudur. SPK’nin ilgili olduğu bakanlık, Başbakan tarafından görevlendirilen Bakan’dır. Merkezi Ankara’da olan kurulun İstanbul’da da bir temsilciliği bulunmaktadır” www.spk.gov.tr (ErişimTarihi: 25.05.2017)

Daha sonra 2012 yılında 6362 sayılı yeni bir Sermaye Piyasası Kanunu yürürlüğe girmiştir. Bu Kanunun amacı sermaye piyasasının güvenilir, şeffaf, istikrarlı, adil ve rekabetçi bir ortamda işleyişini ve gelişmesini sağlamak ve yatırımcıların menfaatlerini korumak için sermaye piyasasını denetlemek ve düzenlemektir (Sermaye Piyasası Kanunu, 2012: m. 1).

2.1.2.Kurulun örgüt yapısı

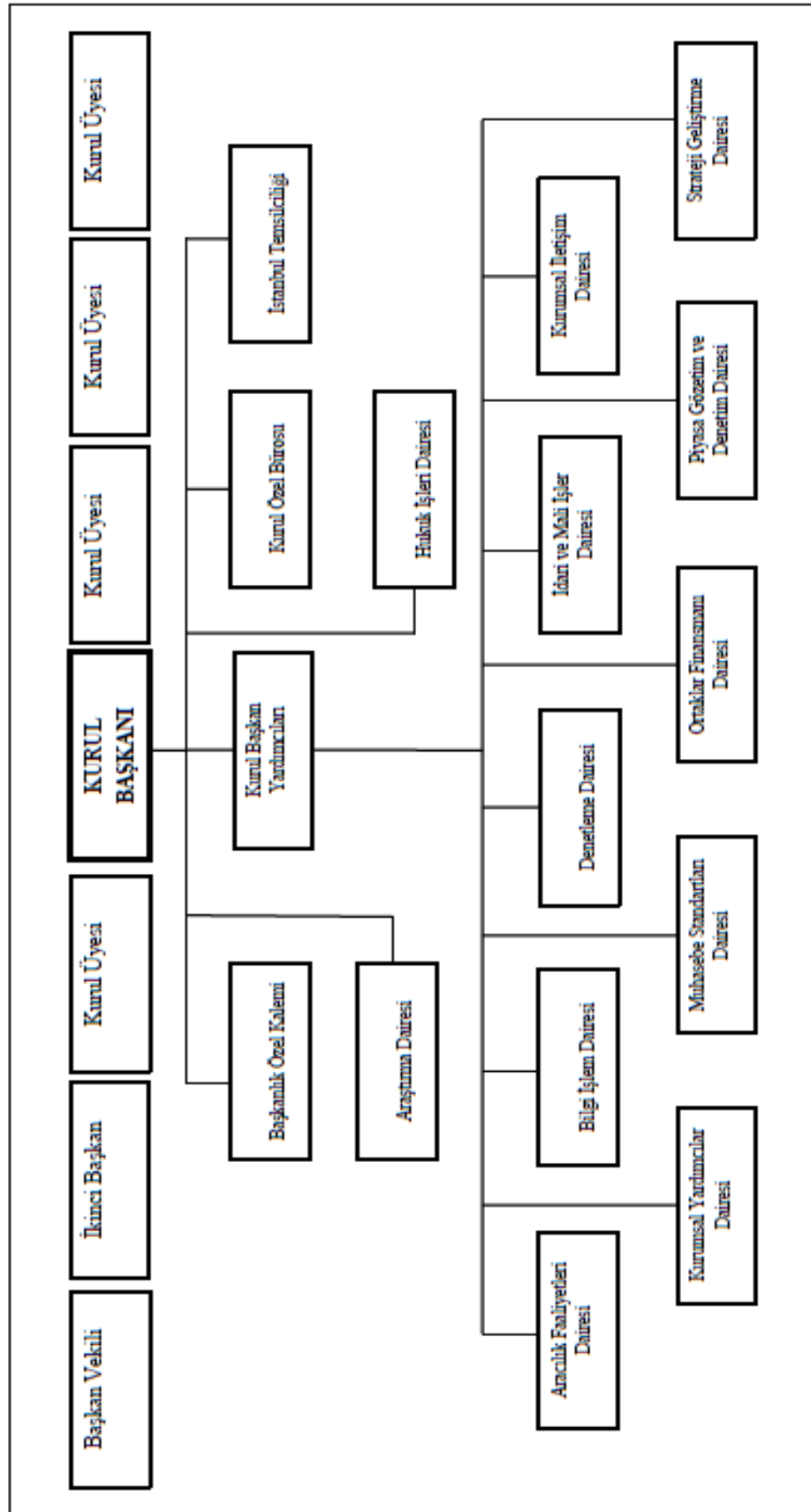
Kurul, Bakanlar Kurulu Kararı ile atanan toplam yedi üyeden oluşmaktadır. Kurul Başkan ve üyeleri, Sermaye Piyasası Kanunu ve ilgili diğer kanunların kurulu yetkili kıldığı görev ve sorumlulukların yerine getirilmemesinden Bakanlar Kurulu’na karşı sorumlu tutulmuştur. Kurul üyeleri, Maliye Bakanlığı tarafından gösterilecek altı aday arasından üçü, Adalet Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Merkez Bankası ve Bankalar Birliği’nce gösterilecek ikişer aday arasından birer kişi olmak üzere Bakanlar Kurulu tarafından görevlendirmektedir www.spk.gov.tr (Erişim Tarihi: 16.04.2017)

Üyelerin yükseköğrenim görme veya finans alanında en az on yıl deneyim sahibi olma şartı bulunmaktadır. Bakanlar Kurulu seçilen üyelerden birini başkan olarak atamaktadır. Kurul Başkanının teklifi ile ikinci başkan ve başkan vekili üyeler arasından seçilmektedir. Kurul başkan ve üyelerinin görev süresi 5 yılla sınırlandırılmıştır. Görev süresi dolan başkan ve üyeler bir defalığına tekrardan atanabilme hakkına sahiptir. Kurulun hizmet birimleri; Denetleme Dairesi, Ortaklıklar Finansmanı Dairesi, Aracılık Faaliyetleri Dairesi, Kurumsal Yatırımcılar Dairesi, Piyasa Gözetim ve Denetim Dairesi, Araştırma Dairesi, Muhasebe Standartları Dairesi, Bilgi İşlem, İstatistik ve Enformasyon Dairesi, Hukuk İşleri

Dairesi, İdari ve Mali İşler Dairesi, Kurumsal İletişim Dairesi, Strateji Geliştirme Dairesi'nden oluşmaktadır www.spk.gov.tr (Erişim Tarihi: 16.04.2017)



ŞEKİL 1.
SERMAYE PİYASASI KURULU ORGANİZASYON ŞEMASI



Kaynak: www.spk.gov.tr, (Erişim Tarihi: 25.05.2017).

2.1.3.Kurulun görev ve yetkileri

SPK'nin görev ve yetkileri, Sermaye Piyasası Kanunu'nun 22. maddesinde belirtilmiştir. Bu görev ve yetkiler mali sektör otoritesinin işlevsel özelliklerini de ortaya koymaktır. Bu işlevler, yasama, yürütme ve yargının belli ölçüdeki niteliklerini yansıtmaktadır. Onay verme, düzenleme, bilgi alışverişini sağlama, gözlemleme, kayıtları oluşturma, koruma altına alma, denetleme, tedbir alma veya alınmasını isteme veya başka makamların önlemlerini gerçekleştirmek için teşvik etme, kovuşturma tavsiyesinde bulunma, diğer yapıların sermaye piyasası ile ilgili taleplerini gerçekleştirme, rapor sunma, mevzuat değişimleri hakkında fikirler sunma, farklı konularda yürütme gücü kullanma gibi görev ve sorumlulukların var oluşunu sağlamaktır (Akıncı, 1999: 204).

SPK'nin görev ve yetkilerden bazıları da şunlardır (SPK Faaliyet Raporu, 2016: 13).

- Sermaye piyasası araçları için yapılan ihraçların halka anlatılan şeklini ve şartlarını kontrol etmek ve denetimini sağlamak,
- Sermaye piyasasında gerektiğinde elektronik ortamlarda olmak üzere bağımsız denetim çalışmalarıyla ilgili faaliyetleri belirlemek,
- Anonim şirket sahiplerinin halka açık genel kurul toplantılarında genel hükümler etrafında vekâleten oy kullanılmasıyla ilgili durumları belirlemek,
- Sermaye piyasasının alım satım işlemleri sözleşmeleriyle ilgili düzenlemelerde bulunmak, bunlarla ilgili faaliyet ilkelerinin esaslarını belirlemek,
- Yurt dışına yerleşmiş olan bireylerin Türkiye'de sermaye piyasası araçlarının ihraçlarına gerçekleştirmelerine yönelik çalışmalar yapmak,
- Sermaye piyasasında medya ve elektronik haberleşme ortamları da dahil yatırım önerilerinde bulunacak kişi ve kurumlarının uygulamaya alacakları ilkeleri ve esasları belirlemek,
- Gayrimenkullerin değerlendirilmesini yapabilecek uzman kurumlarından sermaye piyasasında aktif olacak kişilere yönelik esasları belirlemek ve bu esaslara uyan kişi ve kuruluşları yazılı olarak ilan etmek,
- SPK'ye ilişkin temel esasları belirlemek ve bunların denetimlerini gerçekleştirmek.

2.2.Radyo ve Televizyon Üst Kurulu

RTÜK, radyo ve televizyon alanında 1994 yılından itibaren faaliyet gösteren BİO'dur. Kurulun oluşumu, örgüt yapısı ve görevlerine bu bölümde yer verilmektedir.

2.2.1.Kurulun oluşumu

BİO'ların var olmasının en temel amaçlarından biri, kişilerin temel hak ve özgürlükleri ile idarenin değişen yöntemleri arasında kurulması gerektiği düşünülen yeni bir iş ilişkisidir. Özellikle radyo ve televizyon kanallarında bu duruma yönelik ihtiyaç olduğu açıkça saptanabilmektedir (Tiryaki, 2002: 171).

RTÜK, 1994 yılında yürürlüğe giren 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun ile özel radyo ve televizyonların programlarını teknik açıdan ve içerik yönünden kontrol etmek ve düzenleyici çalışmalar yapmak, yapılacak programların kamuoyu anlayışı içerisinde, yasalarla belirtilmiş olan yayımlanma kurallarına uyumlu olması için oluşturulmuştur (RTÜK Faaliyet Raporu, 2003: 5).

3984 sayılı Kanun ile birlikte radyo, televizyon yayıncılık alanını gözetmek, düzenlemek ve denetlemek amacıyla yeni bir idari otorite kurulmuştur (Akıncı, 1999: 172). 1990'lı yıllarla beraber teknolojinin gelişmesi ve bunun sonucunda etkileşimde bulunan girişimcilerin özel radyo ve televizyonların yurt içi programlarında farklı gelişmeler oluşmuştur. Bu sebeple 1994 yılında, radyo ve televizyon yayınlarının düzenlenmesini ve bu alanı düzenleyecek RTÜK'ün kurulmasını sağlayan 3984 sayılı Kanunla devlet tekeli kaldırılmış, bu kapsamda gerek ulusal gerek yerel kanallarda kimin adına yayının yapıldığına bakılmaksızın elektromanyetik dalgalarla yurt içinde ve dışında yapılan yayınların alanı arttırılmış ve içeriği çoğaltılmıştır www.rtuk.org.tr (Erişim tarihi: 25.05.2017)

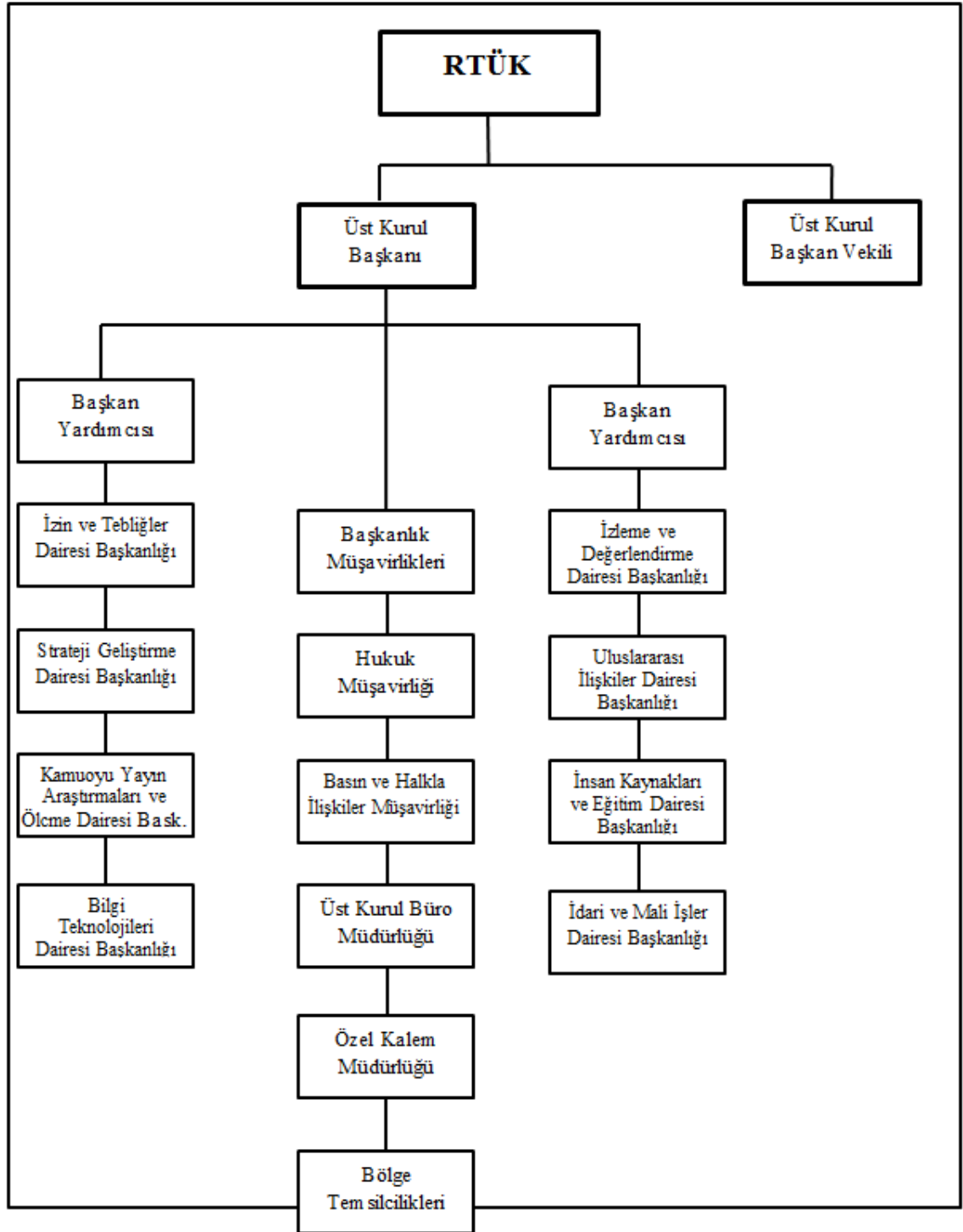
Daha sonra 2011 yılında 6112 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun, Resmi Gazete'de ilan edilmiştir. Yayınlanan bu yönetmeliğin amacı ve kapsamı, Radyo ve Televizyon Üst Kurulunun teşkilat, işleyiş, yönetim, yetki ve sorumluluklarını belirlemektir (Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun, 2011: m. 1).

2.2.2.Kurulun örgüt yapısı

1983 yılı 2954 sayılı Kanun ile radyo ve televizyon yayınlarının siyasete uygun adımlarla sürdürülmesi, kanunlarca belirlenen esasların uygulamasını gerçekleştirmek amacıyla oluşturulmuştur. Ancak 2954 sayılı Türkiye Radyo Televizyon Kanunu 1982 yılında halkoyuna sunulmuş ve 6 Kasım 1982 tarihli Anayasası'nın 113. Maddesi gereğince yürürlükten kaldırılmıştır. Daha sonra 2011 yılında Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun yürürlüğe girmiştir. Üst Kurul TBMM tarafından seçilen dokuz üyeden oluşmaktadır ve üyelerin görev süresi altı yıl olarak belirlenmiştir. Kurul üyeleri kendi aralarından bir başkan ve bir başkan vekili seçmektedir. Başkanlık süresi iki yıldır. Devletin RTÜK ile ilişkisi Başbakan tarafından gerçekleştirilmektedir www.rtuk.org.tr (Erişim Tarihi: 18.05.2017).

ŞEKİL 2.

RADYO VE TELEVİZYON ÜST KURULU ORGANİZASYON ŞEMASI



Kaynak: RTÜK Faaliyet Raporu, 2016: 7.

2.2.3.Kurulun görev ve yetkileri

Radyo ve Televizyon Üst Kurulu'nun 4756 sayılı yasayla değişik 3984 sayılı kanunun 8. maddesinde belirtilen görev ve yetkilerinden bahsedilmiştir (Radyo Televizyon Üst Kurulu Kanunu, 2001: madde 8). Daha sonra 2011 yılında 6112 sayılı Kanun yürürlüğe girmiştir. Bu kanunla birlikte Üst Kurulun hizmet birimlerinin görev ve yetkilerinin bazıları şunlardır. (Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun, 2011: m. 4-7):

- Üst kurul yayın kurallarına aykırı davranan, vermiş olduğu yükümlere uymayan, kanunları dikkate almayan radyo ve televizyon kuruluşlarını uyarmak ve yayın kuşağı içerisinde özür dilemesini istemek,
- Taleplere uyulmaması, kurallara aykırılığın devam etmesi neticesinde yayını bir ve on iki kez durdurabilmek,
- Belirtilen ceza süresi içinde program sunucusu ya da yapımcısı başka bir program adı altında çalışmalarını gerçekleştirememek,
- Aykırılıklar ve tekrar aynı hatalar yapılırsa para cezası uygulanmak,
- Radyo ve televizyon sistemlerini inceleme yapıları kurarak, Türkiye'nin taraf olduğu milletlerarası antlaşmaya uygunluk açısından denetimlerini yapmak,
- Şifreli yayınlarla kablolu radyo ve televizyon tesis ve yayınları ile ilgili kuralları bu kanundaki ilkeler çerçevesinde ve Posta, Telgraf ve Telefon İdaresi Genel Müdürlüğü'nün kablolu radyo ve televizyon tesislerini boş bırakmamayı gözeterek belirlemek,
- Radyo ve televizyon yayınları hakkında toplantılar yaparak kamuoyunun işleyiş yönetimini değerlendirmek,
- Ulusal ve uluslararası ilkeleri de göz önüne alıp yayınların uydu aracılığıyla takibini yapmak ve buna uygun işbirlikleri gerçekleştirmek,
- Yurt içinden yayın yapacak kamu ve özel radyo-televizyon kuruluşlarının yayın izni ve lisans talebinde bulunabilmek için yerine getirmeleri gerekli ön şartları ve standartları Avrupa Sınır Ötesi Televizyon Sözleşmesi İlkeleri göz önünde bulundurularak tespit etmek ve kamuoyuna duyurmak.

2.3.Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu

BDDK, bankacılık alanında 1999 yılından itibaren faaliyet gösteren BİO'dur. Kurulun oluşumu, örgüt yapısı ve görevlerine bu bölümde yer verilmektedir.

2.3.1.Kurumun oluşumu

BDDK'nin kuruluş amacı, bankacılık sektöründe olumsuz ve kötü bir dönemin ardından ve özellikle krizlerin ardından mali olguları ve karlılık oranları sarsılan bankaları daha etkili bir şekilde yönetmek ve banka sektörünü denetim altına almaktır. Ekonomide doğurabilecek her türlü zararları önlemeye çalışmaktır (BDDK Faaliyet Raporu, 2003: 9).

Türkiye'de birçok bankanın batması neticesinde Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonuna (TMSF) devredilmesi ile beraber Türkiye'de banka sektöründe yeni bir planlama ve yapılanma ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Bu çerçevede BDDK, 4389 sayılı Bankalar Kanunu'nun üçüncü maddesinin (1) numaralı fıkrası uyarınca gerekli görevleri çerçevesinde 23 Haziran 1999 tarihinde kamu tüzel kişiliği haiz, idari ve mali özerkliğe sahip olarak kurulmuş, 31 Ağustos 2000 tarihinde faaliyete geçmiştir (Babahanoğlu, 2003: 96).

Daha sonra Resmi Gazete'de 2005 yılında 5411 sayılı Bankacılık Kanunu yayımlanmıştır. Yayımlanan kanunun amacı, finansal piyasalarda güven ve istikrarın sağlanmasına kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışmasına tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerinin korunmasına ilişkin düzenlemeler yapmaktır (Bankacılık Kanunu, 2005: m. 1).

2.3.2.Kurumun örgüt yapısı

Örgütün idari yapısı kurum ve kurul olarak gerçekleşmektedir. BDDK, Başbakan veya görevlendireceği Bakan'ın ilgili kuruluşudur. Kurulun üye sayısı yedidir. Kurul Başkanı aynı zamanda kurumun başkanı olarak da görev yapmaktadır (BDDK Faaliyet Raporu, 2015: 34).

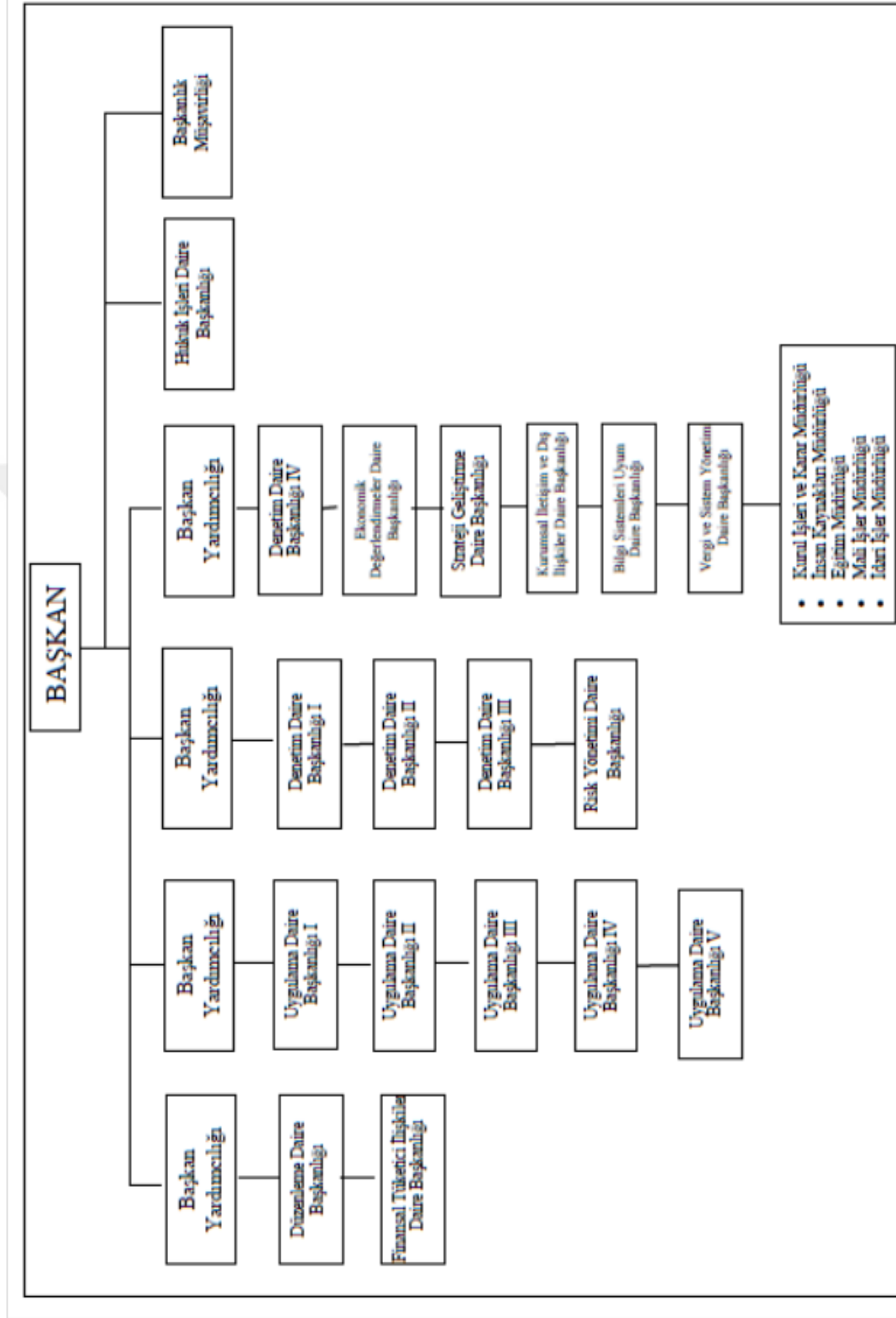
Kurul üyeleri kendi içinden ve eğitim aldıkları alanlardan seçilen kişilerden oluşmaktadır. Üyelerin ve başkanın görev süresi beş yıllı sınırlandırılmıştır. Başkanın ve üyelerin atamaları ilgili bakanlığın önerisi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından gerçekleştirilmektedir. Bulundukları konumda görevini tamamlayanlar bir

daha atanmaktadır. Uygulanmak istenen bir karar alınacağı zaman başkan ve başkan yardımcısı eşliğinde beş kişi toplanır ve bu beş kişinin dördünün oyunun aynı olması halinde karar alınmaktadır (Babahanoğlu, 2003: 98).



ŞEKİL 2.

BANKACILIK DÜZENLEME VE DENETLEME KURUMU ORGANİZASYON SEMASI



2.3.3.Kurumun görev ve yetkileri

Kurumun faaliyet alanlarında belli hedefleri bulunmaktadır. Sektörün etkinliğini arttırmak, güvenli ortam sunmak, ekonomi üzerinden gelebilecek zararları en aza indirmek, tasarruf eden kişilerin hak ve özgürlüklerini korumak.

BDDK'nin görev ve yetkileri şunlardır (Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Teşkilat Yönetmeliği, 2014: m. 5):

- Bankalar ve finansal şirketleri ile diğer kanunlarda ve ilgili içerikte yer alan bazı olayların gizli olarak kalması şartıyla finansal kiralama, faktöring ve finansman şirketlerinin; kuruluş ve faaliyetlerini, yönetim ve teşkilat yapısını, birleşme ve bölünme, hisse değişimi ve tasfiyelerini düzenlemek, uygulamak, uygulamasını sağlamak, uygulamayı izlemek ve denetlemek,
- Yurt içi ve yurt dışı eşdeğer kurumların katıldığı uluslararası mali, iktisadi ve mesleki teşekküllere üye olmak, görev alanına giren hususlarda yabancı ülkelerin yetkili mercileri ile anlaşma metni imzalamak,
- Kanunlarla verilmiş olan görevleri yerine getirmek, kişilerin haklarını tehlikeye sokabilecek aynı zamanda bankaların düzenini bozup ekonomik olarak da zarar verebilecek her türlü olay ve olguları önlemek, kredili sistemin verimli şekilde ilerlemesini sağlamak ve bu doğrultuda gerekli olan karar ve yetkileri verebilmek ile sorumludur.

2.4.Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu

Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (BTK), farklı isimlerle 2000 yılından itibaren faaliyet gösteren BİO'dur. Kurulun oluşumu, örgüt yapısı ve görevlerine bu bölümde yer verilmektedir.

2.4.1.Kurumun oluşumu

BTK, eski adıyla Telekomünikasyon Kurumu 2813 sayılı Telsiz Kanunu ile 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu ve diğer kanunlarla öngörülen görevleri yerine getirmek üzere 2813 sayılı Telsiz Kanunu'nda değişiklik yapan 4502 sayılı Kanun ile 17.01.2000 de kurulmuş, 15.08.2000 tarihinde fiilen göreve başlamıştır. Kurum, 10.11.2008 tarihli ve 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu ile yeni bir düzenlemeye tabi olmuş ve adı BTK olarak değiştirilmiştir. 2813 sayılı Telsiz

Kanunu'nda yapılan yeni bir düzenleme ile Kanunun adı BTK'nin Kuruluşuna İlişkin Kanun olarak değiştirilmiştir www.btk.gov.tr (Erişim Tarihi: 15.05.2017).

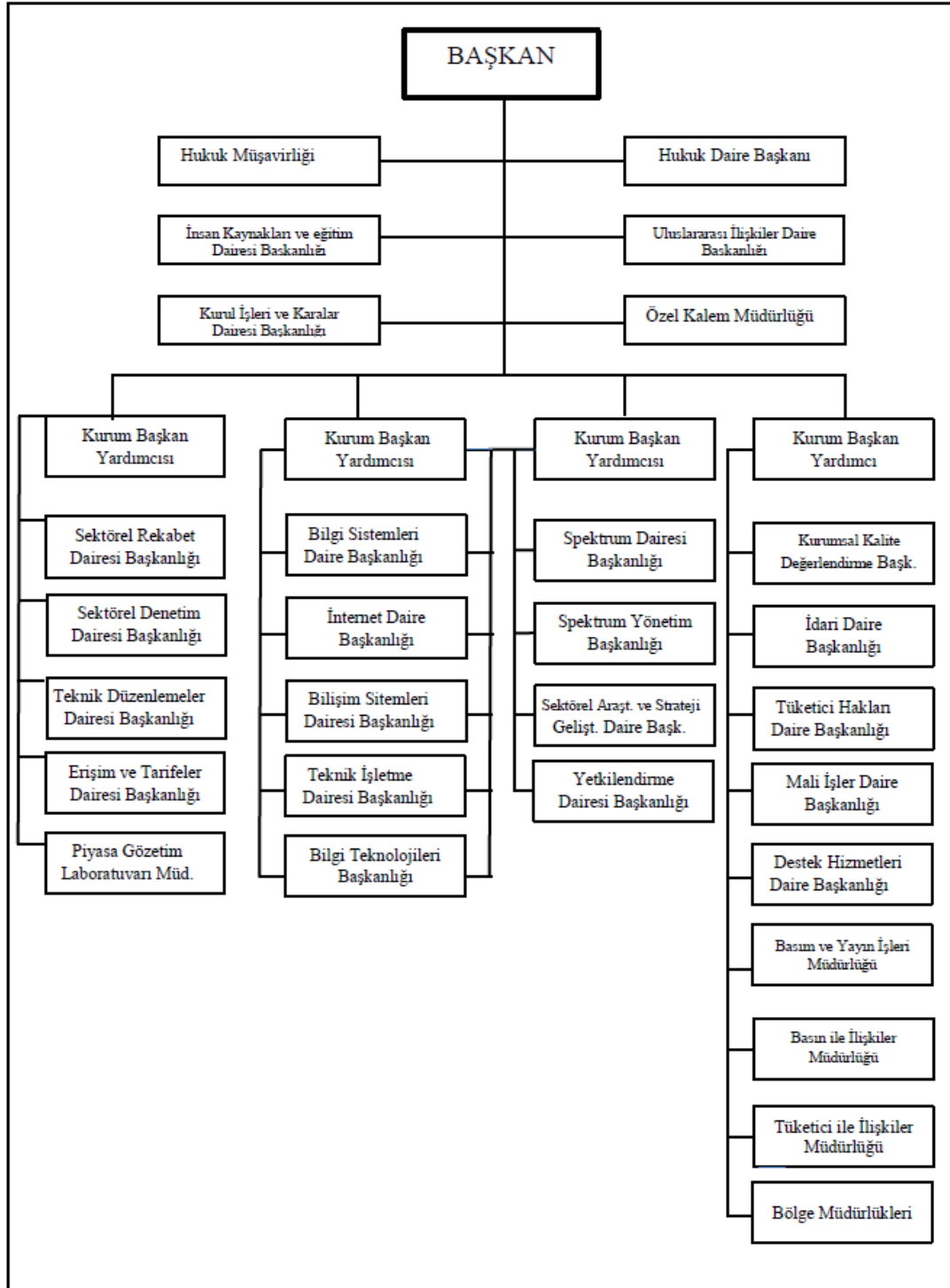
2.4.2.Kurumun örgüt yapısı

Kamu tüzel kişiliğine haiz, idari ve mali özerkliğe sahip BTK, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurulu ile Başkanlık teşkilatından oluşmaktadır. Kurul yedi üyeden oluşmaktadır. Kurul Başkan ve üyelerinin görev süresi beş yıl olarak belirlenmiştir. Kurumun ilişkili olduğu bakanlık Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı (UDHB)'dir. Kurum bağımsız bir şekilde çalışıp ilgili kurumlar dışındaki makam ve mevki sahibi kişilere emir verememektedir. “Kurumun hizmet birimleri; hukuk müşavirliği, daire başkanlıkları ve müdürlükler şeklinde teşkilatlanan ana hizmet, danışma ve yardımcı hizmet birimleriyle bölge müdürlükleri şeklinde teşkilatlanan taşra teşkilatı birimlerinden oluşur” (Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunun Kuruluşuna İlişkin Kanun, 2008: m. 5). Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurulu, kurumun karar organıdır. Kurul, biri başkan olmak üzere toplam yedi üyeden oluşmaktadır. Kurul Başkanı Kurumun da başkanı olarak çalışmaktadır. Kurul Başkanı kurumun en üst idari amiridir. Kurumun yönetim ve temsil yetkisi Başkana aittir. Başkan gerektiğinde temsil yetkisini yazılı olarak devredebilmektedir (BTK Faaliyet Raporu, 2016: 15).

Elektronik Haberleşme Kanunu gereğince hazırlanan BTK Teşkilat Yönetmeliği kapsamında BTK'nin teşkilat yapısı; dört kurum başkan yardımcılığı, on yedi daire başkanlığı, hukuk müşavirliği, beş müdürlük ile Telekomünikasyon İletişim Başkanlığı'na bağlı beş daire başkanlığından oluşmaktadır. BTK'nin Ankara, İstanbul, İzmir, Diyarbakır, Mersin, Samsun ve Erzurum'da olmak üzere toplam yedi Bölge Müdürlüğü bulunmaktadır. BTK'nin en son organizasyon şeması Şekil 4'de yer almaktadır (BTK Faaliyet Raporu, 2016: 15).

ŞEKİL 3.

BİLGİ TEKNOLOJİLERİ VE İLETİŞİM KURUMU ORGANİZASYON ŞEMASI



Kaynak: BTK Faaliyet Raporu, 2016: 16.

2.4.3.Kurumun görev ve yetkileri

BTK'ye verilen görevler aşağıda yer almaktadır (BTK Faaliyet Raporu, 2016: 14-15):

- Abonelerin genel haklarını korumak
- Sektörler arasındaki uzlaşma durumlarını düzenlemek
- Sektörel büyümelerin takibini sağlamak ve buna bağlı olarak sektörel gelişim ve değişimlere yönlendirmek
- Frekansların durum planlarını yapmak ve uygulamaya almak
- UDHB'nin işleyişleri çerçevesinde gerek görülen aşağıda yer alan düzenlemeleri yapmak ve denetimlerini sağlamak;
 - Yetkilendirme,
 - Tarifeler,
 - Erişim,
 - Numaralandırma,
 - Spektrum yönetimi,
 - Telsiz cihaz ve sistemlerine kurma ve kullanma izni verilmesi,
 - Spektrumun izlenmesi ve denetimi,
 - Piyasa gözetimi ve denetimi.
- Girişimlerdeki elektromanyetik alanları çözümlemek ve önlem almak,
- Araştırma, geliştirme ve eğitim faaliyetlerinde kullanılmak üzere belirli bir kaynağı UDHB'ye aktarmak,
- Tarifelere onay vermek ve denetimini sağlamak,
- Referans sayesinde gerçekleşen erişim tekliflerini onaylamak,
- Birçok çeşitte ortaya çıkan sistem ve araçların uygun hale getirilmiş ulusal hallerinin yayımlanmasını ve uygulanmasını sağlamak,
- Kullanılacak frekansların planlama, tahsis ve tescil işlemlerini uygulamak,
- Haberleşme sektöründe görevlerini yerine getirecek yetkileri bu konuda görev almış olan farklı kuruluşlarla uyumlu şekilde çalışmalarını sağlamak,
- Sektördeki durumları değerlendirmek, pazar alanında etkin ve verimli güce sahip olan işletmelerin belirlenmesini sağlamak,

- Uluslararası alanda yapılan çalışmaların incelenmesini ve takibini sağlamak
- Kamu güvenliği, kamu hizmetleri vb. konularda gerekli tedbirleri almak,
- Hizmete ilişkin çalışmaları sürdürmek, uygun olacak denetim, karar usul vb. konularda yaklaşımların neler olacağını belirtmek.

BTK, ayrıca 23.01.2004 tarihinde yürürlüğe giren 5070 sayılı “Elektronik İmza Kanunu”, 23.07.2005 tarihinde yürürlüğe giren 5397 sayılı “Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ve 23.05.2007 tarihinde yürürlüğe giren 5651 sayılı “İnternet Ortamında Yapılan Yayınların Düzenlenmesi ve Bu Yayınlar Yoluyla İşlenen Suçlarla Mücadele Edilmesi Hakkında Kanun”, 23.05.2013 tarihinde yürürlüğe giren 6475 sayılı “Posta Hizmetleri Kanunu” ve ilgili diğer mevzuat çerçevesinde verilen görevleri yürütmektedir (BTK Faaliyet Raporu, 2016: 15).

2.5.Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu

EPDK, farklı isimlerle 2001 yılından itibaren enerji alanında faaliyet gösteren BİO’dur. Bu bölümde Kurulun oluşumu, örgüt yapısı ve görevlerine yer verilmektedir.

2.5.1.Kurumun oluşumu

4628 sayılı Yasa ile Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu kurulmuş, daha sonra 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu ile de EPDK olarak adı değiştirilmiştir. Kuruma, 5015 sayılı petrol piyasası kanunu ile petrol piyasasını, 5307 sayılı Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) piyasası Kanunu ile de sıvılaştırılmış petrol gazları piyasasını düzenleme ve denetleme görevleri verilmiştir. EPDK 19.11.2001 tarihinde göreve başlamıştır. Kurumun faaliyete geçmesiyle temel amaç elektriğin, doğalgazın, petrolün ve LPG’nin yeterli, kaliteli, sürekli, düşük maliyetli ve çevreyle uyumlu bir şekilde tüketicilerin kullanımına sunulması için rekabet ortamında özel hukuk hükümlerine göre faaliyet gösterebilecek, mali açıdan güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir enerji piyasasının oluşturulması ve bu piyasada bağımsız bir düzenleme ve denetimin sağlanmasıdır www.epdk.org.tr (Erişim tarihi: 18.05.2017).

2.5.2.Kurumun örgüt yapısı

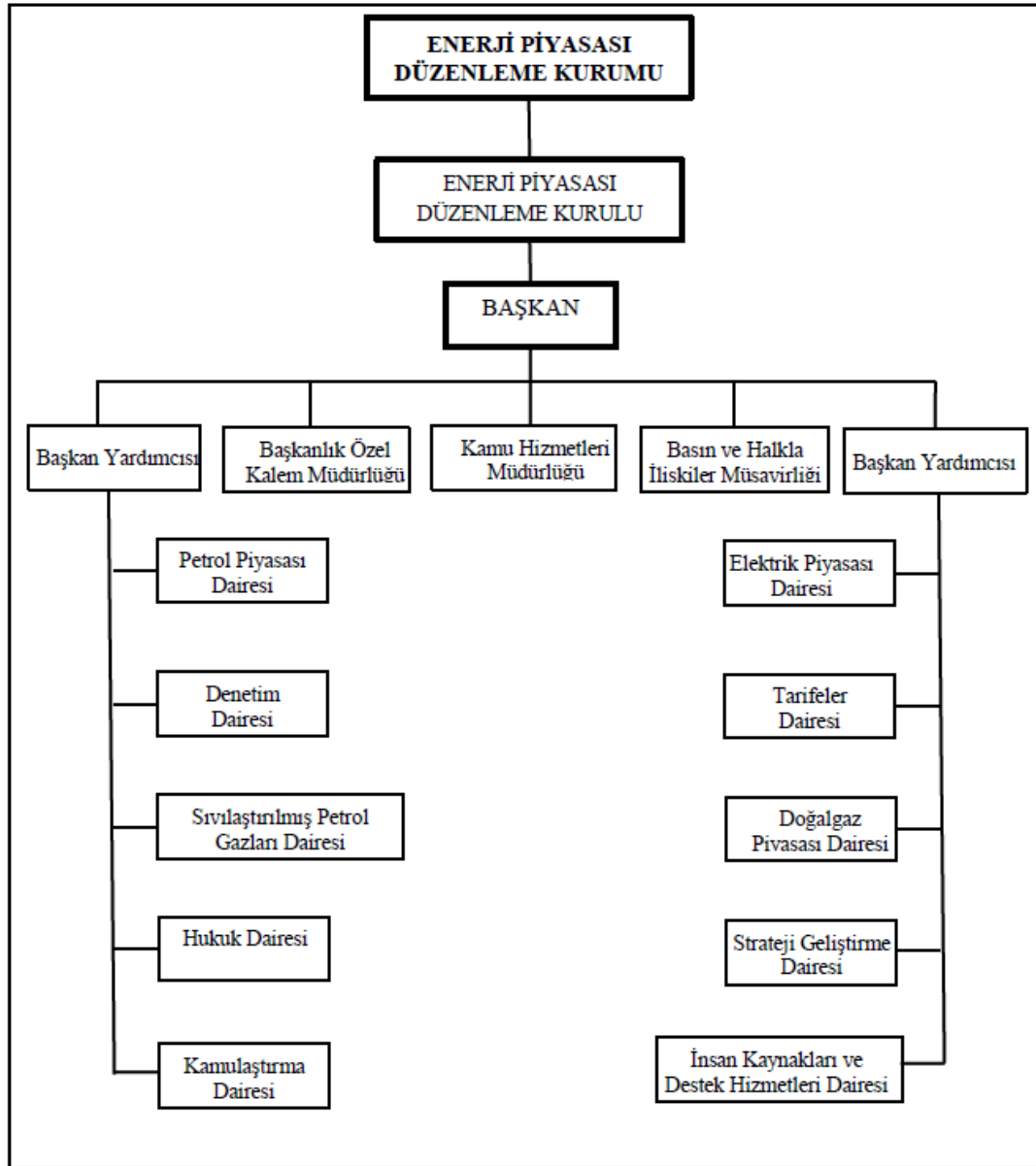
Kurum teşkilatı, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu, Başkanlık ve Hizmet birimlerinden oluşmaktadır. Kurum, bazı yerlerde iletişimi sağlamak adına irtibat bölgeleri oluşturmuştur. Kurumun farklı hizmet alanları vardır. Hizmetleri

gerçekleştireceği yetkilerini de kanundan almaktadır. Kurul dokuz üyeden oluşmaktadır. Kurul başkan ve üyelerinin görev süresi altı yılla sınırlandırılmıştır. Kurulun ilişkili olduğu bakanlık Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı olarak belirtilmiştir. Kurul üyeleri, kurulun ilişkili olduğu bakanlık tarafından önerilir ve üyeler Bakanlar Kurulu tarafından atanmaktadır. Görev süresi biten üyeler tekrar seçilebilmektedir. Kurul üyeleri sorumluluklarını yerine getirirken bağımsız hareket etmektedir. Herhangi bir kurum EPDK'ye emir verme, talimatta bulunma vb. bulunamaz. Başkan yardımcısı başkan olmadığı sürece tüm yetkilere sahiptir. Kurulun vermiş oldukları kararlar aleyhine ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'a dava açılmaktadır (Uygur, 2007: 205-207).



ŞEKİL 4.

ENERJİ PİYASASI DÜZENLEME KURUMU ORGANİZASYON ŞEMASI



Kaynak: www.epdk.gov.tr (Erişim tarihi: 18.05.2017).

2.5.3.Kurumun görev ve yetkileri

Kurumun 4628 sayılı Kanunda öngörülen görevlerinin bazıları şunlardır www.epdk.org.tr (Erişim tarihi: 18.05.2017):

- 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu gereklerini yerine getirmek,
- Tüketicilere en verimli hizmeti vermek için belirli çalışmalar yürütmek,
- Lisans sahipleri için kabul görmüş muhasebe usulleri uyarınca mali raporlama standartları ve yönetim bilişim sistemlerini belirlemek ve bunların uygulanmasını sağlamak,
- Yıllık rapor ve piyasa gelişimi ile ilgili raporları hazırlamak ve ilgili bakanlığa sunmak,
- Elektrik enerjisi üretiminin yaratmış olduğu çevresel etkiler nedeniyle yenilenebilir enerji kaynaklarının ve yerli enerji kaynaklarının kullanımını özendirmek amacıyla gerekli tedbirleri almak ve bu konuda teşvik uygulamaları için ilgili kurum ve kuruluşlar nezdinde girişimde bulunmak,
- Lisanslara ilişkin onaylarla kanunda belirtilen diğer onayları vermek,
- Dağıtım şirketleri tarafından hazırlanıp, Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi (TEİAŞ) tarafından sonuçlandırılan talep tahminlerini onaylamak, gerektiğinde revize etmek,
- Doğal gazın sektörel fiyatlarına önerilerde ve görüşlerde bulunmak,
- Doğal gaz piyasası kanununda yer verilen lisans ve sertifikaların yönlendirilmesine aynı zamanda uygulamaya alınması ya da iptalleriyle ilgili birden fazla kararın alınması ve uygulamaya konulması,
- Petrol piyasası kanunuyla ilgili birçok düzenlemeler yapıp yürütülmesini sağlamak,
- Petrol piyasasında lisanslarla ilgili işlem tutarlarını belirlemek.

2.6.Kamu İhale Kurumu

KİK, 2003 yılından itibaren faaliyet gösteren BİO'dur. Kurulun oluşumu, örgüt yapısı ve görevlerine bu bölümde yer verilmektedir.

2.6.1.Kurumun oluşumu

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun günümüz gereksinimlerini karşılayamaması, uygulamalarda çıkan sorunlar ve sorunların giderilmesinde eksik kalınması, uluslararası ihale uygulamalarına paralellik göstermesi ve en önemlisi bütün kamu kurum ve kuruluşlarını kapsamaması nedenleri ile kamu alımlarını düzenleyen yeni bir kanun hazırlanması gereği ortaya çıkmıştır (KİK Faaliyet ve Çalışma Raporu, 2002-2003: 1). Yaşanan birtakım olumsuzlukları gidermek, devletin ihale mevzuatını AB ve Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) gibi uluslararası kuruluşların ihale mevzuatı ile uyumlu hale getirmek ve kamu harcaması yapılmasını, öngörülen ürün ve hizmet alımları ile yapım işlerini kamuya gelir sağlayan işlerden farklı bir düzenlemeye tabi tutmak amacıyla Maliye Bakanlığı ile Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca müştereken hazırlanacak bir kanun üzerinde çalışmalar başlatılmıştır (Acar, 2002: 11).

Kurum, 4734 Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu 01.01.2003 tarihinde yürürlüğe girmiş ve bu kanunda verilen görevleri yapmak üzere oluşturulmuştur. KİK kurulduğu tarihten beri birçok açıdan verimliliği arttıran kamu alımları alanının düzenlemesiyle ilgili görev ve yetkilerin tek bir elde toplanması, politika belirlenmesine yardımcı olacak bilgi birikiminin elde edilmesi, ihtilafların yargı öncesi işletilecek hızlı bir idari denetim ile (şikayetlerin incelenmesi) giderilmesi sağlanmıştır. KİK, kurulmasından bu yana geçen altı yıllık süre içinde birçok açıdan verimliliği arttıran kamu alımlarında ihale kanunu ve kamu ihale sözleşmeleri kanununun uygulanmasını sağlamaktadır (KİK Faaliyet Raporu, 2007: 9).

2.6.2.Kurumun örgüt yapısı

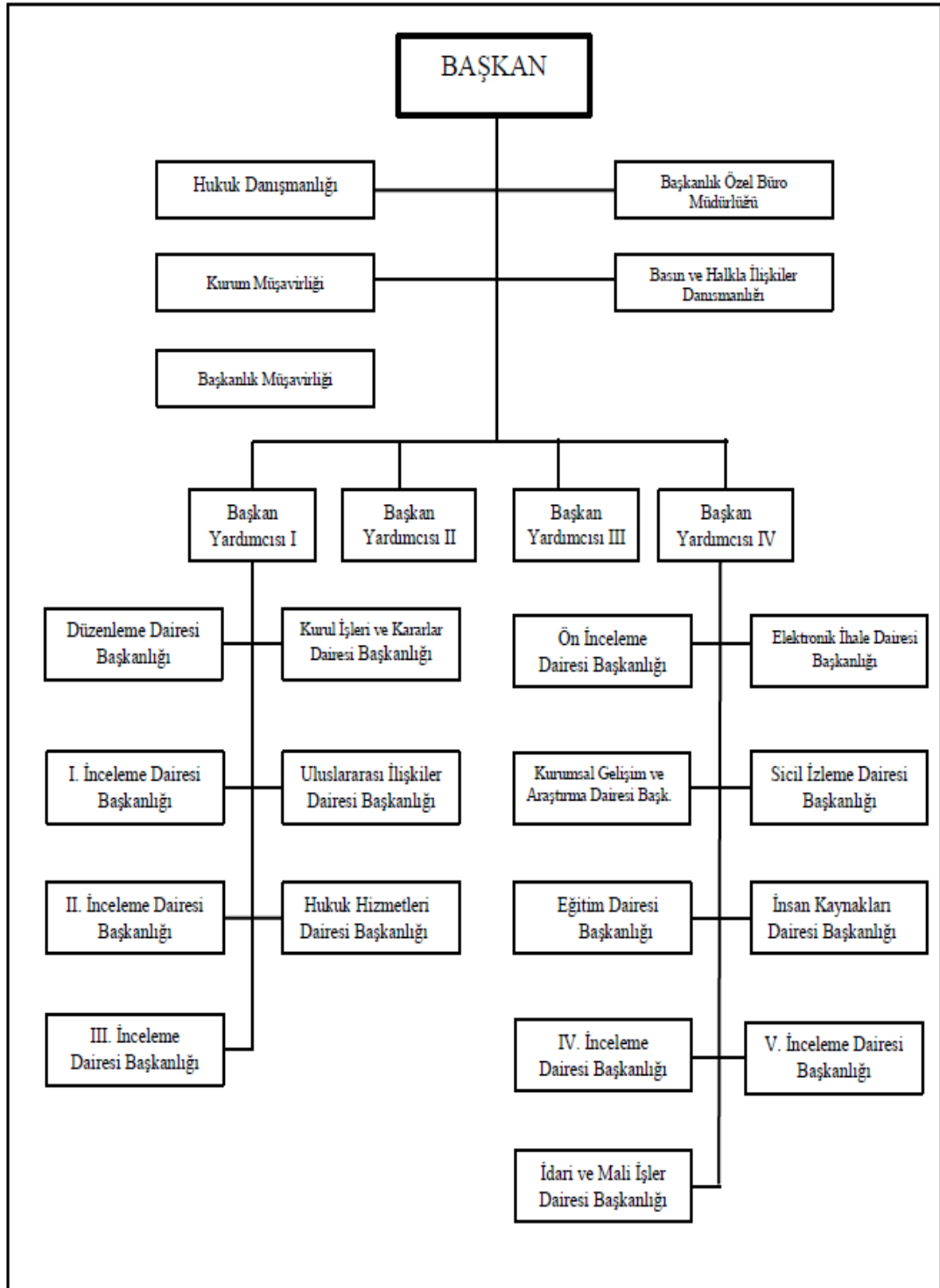
KİK'de başkanlığa bağlı olarak çalışan birçok birim yer almaktadır. Bununla beraber başkanın üç yardımcısı bulunmaktadır. Her başkan yardımcısına bağlı olarak ise bir düzenleme ve üç inceleme dairesi, kamu alımları ve bilgi izleme dairesi, insan kaynakları ve eğitim dairesi, idari ve mali işler dairesi ile beraber uluslararası ve

Avrupa Birliği ile koordinasyon dairesi, araştırma ve geliştirme dokümantasyon dairesi ve kurul işleri ve kararlar dairesi yer almaktadır www.ihale.gov.tr (Erişim tarihi: 18.05.2017). Kurul kurumun karar organı olup biri Başkan olmak üzere toplam on üyeden oluşmaktadır. Kurul üyeleri Bakanlar Kurulu'na atanmaktadır. Kurul başkanı Bakanlar Kurulu tarafından atanan üyeler arasından seçilmektedir. Kurul başkan ve üyelerinin görev süresi ise beş yıldır. Kurulun ilişkili olduğu bakanlık Maliye Bakanlığı olarak 4734 sayılı Yasada ifade edilmiştir (Kamu İhale Kanunu, 2002: m. 6).



ŞEKİL 5.

KAMU İHALE KURUMU ORGANİZASYON ŞEMASI



Kaynak: KİK Faaliyet Raporu, 2016: 17.

2.6.3.Kurumun görev ve yetkileri

04.01.2002 tarihinde ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 53. maddesiyle Kamu İhale Kurumu adıyla Maliye Bakanlığı'na ilişkili yeni bir Kurum kurulmuştur. Bu kurumun görev ve yetkileri şunlardır (Kamu İhale Kanunu, 2002: m. 53/b):

- Yapılmış olan ihalenin başlangıcından uygulama süresi boyunca yapılan işlemlerde belirtilen hükümlere uyumlu olmadığı gerekçesiyle yapılan şikayetleri incelemek ve sonuca bağlamak,
- Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'na ilişkin tüm mevzuatı, dokümanlarını ve sözleşmelerini tasarlamak, uygulanmasını sağlamak,
- Mevzuat ile ilgili eğitimler vererek koordinasyonu sağlamak,
- Kurumun belirtmiş olduğu şekilde bilgileri toplamak, istatistik oluşturmak ve yayınlanmasını sağlamak,
- Haklarında yasaklama kararı çıkan kişilerin sicillerini kayıt altında tutmak,
- Araştırma ve geliştirme faaliyetlerinde bulunmak,
- İhalede yayımlanan ilanlarla ilgili düzenlemeler yapmak, farklı iletişim ortamlarında bültenler yayımlamak,
- Yerli isteklilerin, yabancı ülkelerde açılan ihalelere katılmalarına engel olunduğunun tespit edilmesi halinde, bu uygulamanın yapıldığı ülkenin isteklilerinin de, bu kanun kapsamında yapılan ihalelere katılmalarının önlenmesine yönelik tedbirlerin alınmasını ve gerekli düzenlenmelerin yapılmasını sağlamak üzere Bakanlar Kurulu'na teklifte bulunmak,
- Kurumun yıllık bütçe raporlar vb. alanlardaki çalışmalarını yapmak, bütçe gelir ve gider gibi konularda uygulamaların gerçekleştirilmesi gibi görev ve yetkileri bulunmaktadır.

2.7.Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu

TAPDK, 2002 yılından itibaren faaliyet gösteren BİO'dur. Kurulun oluşumu, örgüt yapısı ve görevlerine aşağıda yer verilmektedir.

2.7.1.Kurumun oluşumu

1999 yılında IMF ile imzalanan Stand-By Antlaşmaları ve niyet mektupları ile Türkiye’de Tütün Kurulunun kurulması ve böyle bir kurula ihtiyaç duyulduğu ifade edilmektedir. Tekel’in özelleştirilmesi, tütün destekleme fiyat mekanizmasının kaldırılması ve tütün üreticisinin alternatif tütün projesi ve doğrudan gelir desteği ile desteklenmesi gibi konular ele alınmıştır. Niyet mektuplarına paralel olarak 4733 sayılı Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğü’nün yeniden yapılandırılması ile tütün ve tütün mamullerinin üretimine, iç dış alımına ve satımına, 4046 sayılı kanunda ve 233 sayılı kanun hükmünde kararnamede değişiklik yapılmasına dair kanun, 03.01.2002 tarihinde kabul etmiştir. Böylece kurul faaliyete geçmiştir (Uygur, 2007: 212).

2.7.2.Kurumun örgüt yapısı

Kurumun merkezi Ankara’dadır. Kurumun ilişkili olduğu birim Bakan ve Başbakan tarafından belirlenen Başbakan yardımcılarıdır. Kurumun karar organı olan kurul, biri başkan biri başkan vekili olmak üzere yedi üyeden oluşmaktadır. Üyelerin görev süresi beş yıldır (Demir, 2006: 54). Bulunduğu makamda görev süresini tamamlayan kişiler tekrar seçilebilmektedir. Herhangi bir haklı bir neden olmaksızın görev süresi dolmayan üyenin görevine son verilememektedir. Üyeler görevlerini yaparken bağımsız hareket etmektedir. Kurul Başkanı aynı zamanda kurumun da başkanıdır. Kurum, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu’nun denetimine tabi tutulmuştur (Uygur, 2007: 226).

2.7.3.Kurumun görev ve yetkileri

4733 kanunun 3. maddesinde yer alan bazı görevler şunlardır (Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkilerin Satışına ve Sunumuna İlişkin Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, 2011: m. 3):

- Kanunlar doğrultusunda yürütülecek kararlar ile ilgili düzenlemeler yapmak,
- İdari para cezalarının tahsilini sağlamak,
- Tescil, izin ve ruhsat işlerine ilişkin işlemleri sürdürmek,
- Sektörlere göre düzenleyici çalışmalar yapmak,
- Kuruma bağlı yetki verilmiş laboratuvarların kurulmasını ve işletiminin gerçekleşmesi için nelerin olması gerektiğiyle ilgili şartları ortaya koymak,
- Görev alanı ile ilgili konularda gerekli görüldüğü her türlü bilgi ve belgeyi, resim kurum ve kuruluşlarla birlikte düzenlemek ve denetlemekle görevli olduğu sektör ve alanlarda faaliyette bulunan gerçek ve tüzel kişilerden ve bunların her türlü birliklerinden bilgi istemek.

2.8.Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu

KGK daha önce benzer görevi ifa eden Türkiye Muhasebe Standartları Kurulu'nun kapatılması üzerine Türkiye'de BİO ailesine katılan son katılan kurumdur. Kurumun oluşumu, örgüt yapısı ve görevlerine bu bölümde yer verilmektedir.

2.8.1.Kurumun oluşumu

KGK 02.11.2011 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 660 sayılı KHK ile Türk yönetim sistemine girmiştir. Diğer Kişisel Verileri Koruma Kurulu hariç diğer üst kurullardan kuruluşunun bir KHK ile olması nedeniyle ayrılmaktadır. KGK, “uluslararası standartlarla uyumlu Türkiye Muhasebe Standartlarını oluşturmak ve yayımlamak, bağımsız denetimde uygulama birliğini, gerekli güveni ve kaliteyi sağlamak, denetim standartlarını belirlemek, bağımsız denetçi ve bağımsız denetim kuruluşlarını yetkilendirmek ve bunların faaliyetlerini denetlemek ve bağımsız denetim alanında kamu gözetimi yapmak” amacıyla kurulmuştur (Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu'nun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname 2011: m. 2).

660 sayılı KGG'nin Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnameyle, KGG kamu tüzel kişiliği haiz ve özerk, Başbakanlıkla ilişkili bir kurum olarak kurulmuştur. Kurum, Kurul ve Başkanlıktan oluşmaktadır. Kurumun merkezi Ankara'da olup; değiştirmek için Bakanlar Kurulu yetkili kılınmıştır. Kurum, gerek duyduğu yerlerde temsilcilik açabilmektedir (Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname 2011: m. 3).

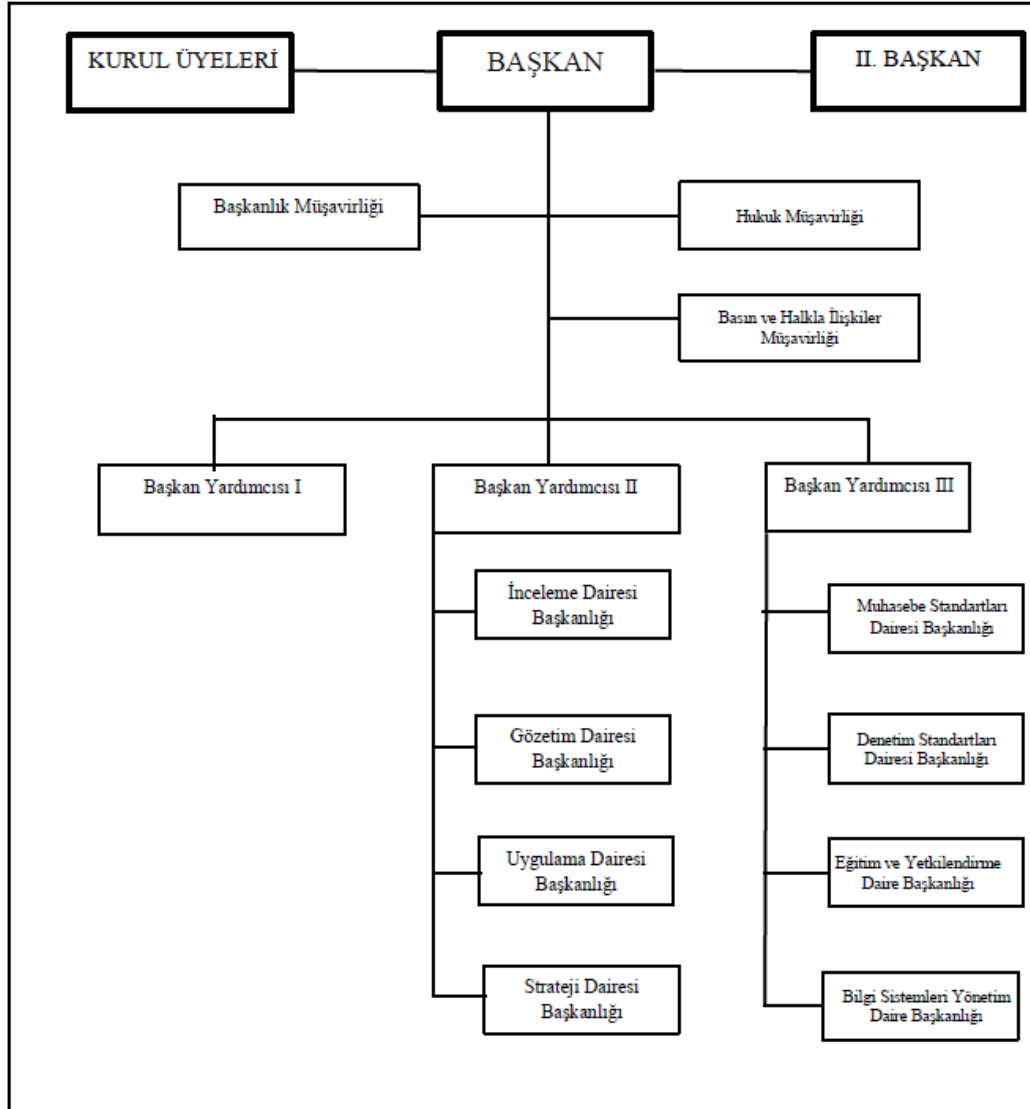
2.8.2.Kurumun örgüt yapısı

Kurum, 26/11/2011 tarihinde, kamu tüzel kişiliğini haiz idari özerkliğe sahip bir otorite olarak oluşturulmuştur. Kurum görevini yaparken bağımsız hareket etmektedir. Hiçbir organ, makam, merci ve kişi, kurumun nihai kararını etkilemek amacıyla emir ve talimat verememektedir. Kurum teşkilatı; kurul, başkanlık ve hizmet birimlerinden oluşmaktadır (KGG Faaliyet Raporu, 2015: 17).

Kurul biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere dokuz üyeden oluşmaktadır. Kurul başkan ve üyelerinin görev süresi beş yıl olarak belirlenmiştir. Kurul üyeleri; Gümrük ve Ticaret Bakanlığı ile Maliye Bakanlığı tarafından önerilecek dörder aday arasından ikişer kişi, Hazine Müsteşarlığı, SPK ve BDDK'nin bağlı olduğu Bakanlıklar ile Türkiye Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirler Odaları Birliği ve Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği tarafından önerilecek ikişer aday arasından birer kişi olmak üzere, Bakanlar Kurulu tarafından atanmaktadır. Bakanlar Kurulu, kurul üyeleri arasından başkanı seçmektedir. Kurul, başkanın önerisi üzerine üyelerden birini ikinci başkan olarak belirlemektedir (Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu'nun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname 2011: m. 3).

ŞEKİL 7.

*KAMU GÖZETİMİ, MUHASEBE VE DENETİM STANDARTLARI KURUMU
ORGANİZASYON ŞEMASI*



Kaynak: KGK Faaliyet Raporu, 2015: 18.

2.8.3.Kurumun görev ve yetkileri

660 sayılı KHK'nin 9. maddesinde kurulun görev ve yetkileri aşağıdaki şekilde sıralanmıştır (Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname 2011: m. 9).

- Tabi oldukları kanunlar gereği defter tutmakla yükümlü olanlara ait finansal tabloların; ihtiyaca uygunluğunu, şeffaflığını, güvenilirliğini ve tutarlılığını sağlamak amacıyla uluslararası standartlara uyumlu Türkiye Muhasebe Standartlarını oluşturmak ve yayımlamak,
- Yapılacak olan uygulamaların düzenleme programını hazırlamak ve buna uygun kararları almak, kendi bünyesinde düzenlemekle yetkili olanlara onay vermek,
- Finansal tabloların; işletmelerin finansal durumunu, performansını ve nakit akışlarını Türkiye Muhasebe Standartları doğrultusunda gerçeğe uygun olarak sunumunu, kullanıcıların ihtiyaçlarına uygunluğunu, güvenilirliğini, şeffaflığını, karşılaştırılabilirliğini ve anlaşılabilirliğini sağlamak amacıyla, kamu yararını da gözetmek suretiyle, bilgi sistemleri denetimi dahil, uluslararası standartlarla uyumlu ulusal denetim standartlarını oluşturmak ve yayımlamak,
- Bağımsız denetçiler ve bağımsız denetim kuruluşlarının kuruluş şartlarını ve çalışma yöntemlerini belirlemek, şartlara uyum sağlayan kuruluşları listeler şeklinde ilan etmek, resmi sicillerin kayıtlarını tamamlayıp kamuoyunun, kurumun web sitesi üzerinden bu bilgilere ulaşmalarını sağlamak,
- Bağımsız denetçiler ve bağımsız denetim kuruluşlarının, kuruluş şartlarını ve çalışma koşullarını belirlemek,
- İncelemeler sonucunda aykırı durumları gözlenen bağımsız denetçiler ve bağımsız denetim kuruluşlarının faaliyetlerini durdurmak ya da faaliyetlerinin iptalini gerçekleştirmek,

- Bağımsız denetim yapacak meslek mensuplarına göre eğitim sistemi, mesleki yeterlilik ve etik kurallarını belirlemek, bunlara bağlı olarak kalite güvenlik sistemini oluşturmak eksikliklerin giderilmesi için gerekli tedbirleri almak,
- Yabancı ülkelerle Kurulun işbirliğini sağlamak, Türkiye’de bağımsız denetim yapmasına izin verilen yabancı ülke denetim kuruluşları ve denetçilerini listeler halinde ilan etmek ve bunların oluşturacağı resmi sicillerin kayıtlarını tamamlayıp kamuoyunun Kurumun ilgili web sitesi üzerinden bu bilgilere ulaşmalarını sağlamak,
- Düzenlemek ve denetlemekle görevli olduğu alanla ilgili ikincil düzenlemeleri yapmak ve bu konularda gerekli kararları almak,
- Görev alanıyla ilgili uluslararası uygulama ve gelişmeleri izlemek, Uluslararası Muhasebe Standartları Kurulu ve Uluslararası Denetim ve Güvence Standartları Kurulu ile muhasebe ve denetim alanında çalışmalar yapan diğer uluslararası kuruluşlarla işbirliği yapmak, lisans ve telif anlaşmaları akdetmek ve gerektiğinde bu kuruluşlara üye olmak,
- Muhasebe standartlarının daha iyi öğrenilmesi ve anlaşılması için kamuoyu bilincini artırmaya yönelik etkinlikler düzenlemek,
- Kurumun ana stratejisini, performans ölçütlerini, amaç ve hedeflerini, hizmet kalite standartlarını belirlemek, insan kaynakları ve çalışma politikalarını oluşturmak, Kurumun hizmet birimleri ve bunların görevleri hakkında öneride bulunmak,
- Kurumun ana stratejisi ile amaç ve hedeflerine uygun olarak hazırlanan bütçesini görüşmek ve karara bağlamak. Kurumun amaç, hedef ve stratejilerini belirlemek, insan kaynakları ve çalışma prosedürlerini belirlemek, kurumun hizmetleri ve görevleri hakkında düşünceler geliştirmek,
- Kurumun performans ve mali durumlarını belirten raporlarının onayını sağlamak,
- Taşınmaz alımı, satımı ve kiralanması konularındaki önerileri görüşüp karara bağlamak,

- Çalışma ve danışma komisyonlarının üyelerini belirlemek,
- Mevzuatla verilen diğer benzeri görevleri yapmak.

2.9.Kişisel Verileri Koruma Kurumu

Henüz çok yeni bir kurum olan Kişisel Verileri Koruma Kurumu (KVKK), 6698 sayılı “Kişisel Verilerin Korunması Kanunu” ile 24 Mart 2016 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanmasıyla yürürlüğe girmiştir. Daha sonra 16 Kasım 2017 tarihinde “Kişisel Verileri Koruma Kurulu Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik” çıkarılmıştır. Bu yönetmelikle birlikte Kurulun örgüt yapısı oluşturulmuş, görev ve yetkileri düzenlenmiştir. Diğer BİO’lar da olduğu gibi bu Kurumun da karar organın Kurul olduğu ifade edilmiştir (Kişisel Verilerin Korunması Kanunu, 2016: m. 3).

2.9.1.Kurumun oluşumu

Kişisel Verilerin Korunması Kanunu yedi bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde; Kurumun amacı, kapsamı ve bahsedilen tanımlara, ikinci bölümde; kişisel verilerin işlenmesi hakkında genel ilkelere ve şartlara, üçüncü ve dördüncü bölümde; haklar yükümlüler, başvuru ve şikayetle ilgili konulara, beşinci ve altıncı bölümde ise suçlar, kabahatler ve Kurumun teşkilatına yer verilmiştir. Son bölüm de çeşitli hükümler başlığı altındaki konulara değinilmiştir. Kanunu’nun amacı, kişisel verilerin işlenmesinde başta özel hayatın gizliliği olmak üzere kişilerin hak ve özgürlüklerini korumak ve kişisel verileri düzenleyecek gerçek ve tüzel kişilerin yükümlülüklerini belirlemek ve düzenlemektir (Kişisel Verilerin Korunması Kanunu, 2016: m. 1).

Kanunun yürürlüğe girmesiyle birlikte kişisel veriler kişinin açık rızası olmadan işlenememektedir. Kişisel veriler, bu kanunda veya diğer kanunların ilgili maddelerinde belirtilen usul ve esaslara uygun olarak işlenebilmektedir (Kişisel Verilerin Korunması Kanunu, 2016: madde 4). 2016 yılında kurulan Kuruma üyeleri bir yıl sonra atanmıştır ve Kurul tam anlamıyla 2017 yılında faaliyete geçmiştir.

2.9.2.Kurumun örgüt yapısı

Kurum Başkanlıkla ilişkilendirilmiş ve Kurumun merkezi Ankara'dır. Kurum; Kurul ve Başkanlıktan oluşmaktadır. Kurul bir başkan ve bir ikinci başkan olmak üzere toplam dokuz üyeden oluşmaktadır. Kurulun beş üyesi TBMM, iki üyesi Cumhurbaşkanı ve diğer iki üye ise Bakanlar Kurulu tarafından seçilmektedir. Kurumun en üst yöneticisi olan Başkan Kurul tarafından alınan kararların yürütülmesinden sorumlu tutulmuştur. Kurul kanunla belirtilen görev ve yetkileri bağımsız bir şekilde yerine getirmektedir. Görev alanına giren konularla ilgili Kurul hiçbir makam ve merciden emir ve talimat almamaktadır (Kişisel Verileri Koruma Kurulu Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik, 2017: m. 4-19).

Kurul üyelerinin görev süresi dört yıl olarak belirtilmiştir. Görev süresi biten üyeler tekrar seçilebilme hakkına sahiptir. Kurul üyeleri Kanunu, görev ve yetkilerini ihmal etmediği sürece herhangi bir nedenle görevden alınamamaktadır. Kurul Başkan dahil en az altı üye ile toplanır ve Kurul üye tamsayısının salt çoğunlu ile karar almaktadır (Kişisel Verileri Koruma Kurulu Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik, 2017: m. 6-9).

2.9.3.Kurumun görev ve yetkileri

Kurumun karar organı olarak gösterilen Kurul'un görev yetkilerinden bazıları şunlardır (Kişisel Verileri Koruma Kurulu Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik, 2017: m. 6-9):

- Kişisel verilerin temel hak ve özgürlüklere uygun bir şekilde işlenmesini sağlamak,
- Kişisel verilerin ihlal edildiğini iddia eden kişilerin beyanlarını dikkate alıp karara bağlamak,
- Şikayet üzerine kişisel verilerin kanunu ihlal edip etmediğini incelemek ve gerektiğinde bu konuda geçici önlem almak,
- Kişisel verilerin silinmesine veya yok edilmesine ilişkin usul ve esasları belirlemek gibi görev ve yetkileri bulunmaktadır,
- Veri Sorumluları Sicilinin tutulmasını sağlamak,

- Veri sorumlusu ve temsilcisinin görev alanlarıyla ilgili düzenlemeler yapmak,
- Kişisel verilerin korunması amacıyla yurt içi ve yurt dışı projeler ve düzenleyici işlemler yapmak veya yaptırmak,
- Ücret tarifleri ile ilgili çalışmalar yapmak...



ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

Rekabet Kurumu

RK, Türkiye’de 1997 yılından itibaren faaliyet gösteren Bağımsız İdari Otoritedir. Rekabet ortamını düzenleme ve gelişmesini sağlama görevini üstlenen RK bu bölümde ele alınmaktadır. Bu doğrultuda öncelikle rekabet kavramından bahsedilmiş, rekabet politikası açıklanmış ardından RK ile ilgili bilgiler sunulmuş ve son olarak RK’nin neoliberalizmle ilişkisi açıklanmıştır.

3.1.Rekabet Kavramı

Rekabet, piyasa sisteminin varlık ve etkinliği için en önemli unsurdur. Piyasa sisteminin istenilen sonuçları üretmesi ve sonuçlarından kamunun faydalanabilmesi ancak piyasa sisteminin rekabet esasını benimsemesi ile mümkündür (Tiryakioğlu, 1997: 2). Günümüzde artık ekonomilerin ayakta kalabilmesi için rekabetin bizzat kendisinin korunması gereklidir. Rekabet sistemlerinin ve hukukunun temelini rekabet kavramı oluşturmaktadır. Sözlük anlamı olarak yarış, yarışma, çekişme anlamına gelmektedir (Türk Dil Kurumu [TDK], 1932). Ancak kavramın ekonomi ve hukuk alanında kullanımının artmasıyla birlikte daha açıklayıcı tanımlara ihtiyaç duyulmuştur.

Liberal ekonomik sistemin kurucularından Adam Smith, rekabeti bir yarışmadaki hasımların davranışlarına benzetmiş ve bu durumun nedenini piyasadaki mal miktarının kısıtlı olmasına bağlamıştır. Yani rekabet, mevcut firmaların piyasadaki değişikliğe uyum sağlama faaliyeti olarak değerlendirilmiştir. Modern ekonomi teorisinde tam rekabet piyasası, mal fiyatlarının arz ve talebe göre belirlendiği ve faaliyet gösterenlerin kişiliklerinden bağımsız olduğu bir piyasa olarak ifade edilmektedir (DPT Komisyon Raporu, 1994: 4-5). Tam rekabet piyasası alıcıların ve satıcıların kendi başına fiyatı ve toplam arz miktarını etkilemek gücüne sahip olmadığı ve giriş çıkışın serbest olduğu bir piyasa şekli olarak” tanımlanmaktadır. Tam rekabet piyasasının; piyasada çok sayıda alıcı ve satıcı bulunması, malın homojen olması, alıcı ve satıcıların piyasaya ilişkin tam bilgiye sahip olması son olarak ise piyasaya giriş çıkışın serbest olması gibi dört özelliği bulunmaktadır. Tam rekabet piyasası, ekonomik gücün tek elde toplanmasını önleyerek gücün toplumda geniş kitlelere yaygınlaştırılmasını amaçlamaktadır

(Tiryakioğlu, 1997: 1). Diğer bir tanımda ise “rekabet, mal ve hizmet piyasalarındaki teşebbüsler arasında özgürce ekonomik kararlar verilebilmesini sağlayan yarış olarak” tanımlanmıştır (Rekabetin Korunması Hakkında Kanun [RKHK], 1994: m. 3). Rekabet, ekonomik etkinliği topluma yaygınlaştırarak adil bir toplumun oluşmasına katkıda bulunmaktadır.

3.2.Rekabet Politikası

Rekabet politikası, bir ülkenin uluslararası arenada rekabet edilebilirliğini arttıran veya sahip olduğu rekabet gücünün sürekliliğini sağlayan en önemli politika araçlarından birisidir. Etkili bir rekabet politikası ile oluşturulan güçlü bir ekonomi sayesinde ülke, küreselleşmeyle gelen fırsatları ve daha fazla kar elde edebilme imkanına sahip olmaktadır.

Basitçe ele alırsak rekabet politikası, rekabet kanunlarında yer alan rekabet kurallarının uygulanması anlamına gelmektedir. Daha geniş bir tanım ile rekabet koşullarının hüküm sürmesine, etkin ve rekabetçi firmaların kurulmasına ve büyümesine imkan sağlayan kamu politikası araçlarını ifade etmektedir (Aktaş, 2003: 26).

Ülkeler, küresel pazara ne kadar hızlı katılıp burada aktif bir rol oynarlarsa daha fazla büyüme, daha düşük işsizlik, yükselen hayat standartları ve daha fazla gelir gibi avantajları o kadar çabuk elde edebilmektedirler (Kerr ve Wood, 2000:4). Devletin çeşitli ekonomik süreçlere müdahale etmesi ve yön vermesi veya piyasanın işleyişine müdahalede bulunması ekonomik verimliliği arttırmak ve toplumsal refahın maksimize edilmesi için önemlidir. Bunu rekabet yasaları ve bu yasaların uygulayıcısı durumunda olan otoriteler üstlenmektedir.

Rekabetin engellenmesi amacı ile yapılan anlaşmalar ve tekelleşmeler rekabeti ve ekonomik etkinliği azaltmakta, fiyatların ve karların arttırılmasına neden olmaktadır. Bu da toplumsal refahın azalmasına neden olacağı gibi o sektördeki istihdam ve kaynak kullanımını azaltacaktır. Daha uzun dönemlerde ise teknolojik verimsizlik ve rüşvet gibi faaliyetler ortaya çıkacaktır. İşte bu noktada rekabet otoriteleri ve onların yürütmekle görevli oldukları yasalar, piyasadaki aksaklıkların giderilmesi için kullanılmaktadır. Piyasaları bir tarafında tekel diğer tarafında tam rekabet ideali olarak düşünürsek devlet, rekabet kurumları ve kanunlar ile bu

piyasayı rekabete uygun, sosyal refahın maksimize edildiği, aşırı karların azaltıldığı, yüksek fiyatların düşürüldüğü bir piyasa haline getirmelidir (Badur, 2000: 10-22).

Piyasaların düzenlenmesiyle ilgili ilk çalışmalar ABD’de Sherman Act ile 1890 yılında başlatılmıştır. Sherman, Kongre’de yasanın hazırlanış gerekçesini “siyasal yönetim biçimi olarak siyasal erkin tek elde toplandığı monarşi düzenini reddedip, çoğulcu, demokratik bir yönetim biçimini benimseyen bir ülkenin ticari ve ekonomik hayatta da piyasanın hükümdarları olan tekel ve tröstlere karşı çıkma isteği” olarak açıklamıştır. Adam Smith’e göre piyasaların düzenlenmesinde devlet müdahalesine gerek bulunmamaktadır. Piyasalar kendi kendini düzenleyici önlemler alacaktır. Piyasalara yapılan müdahaleler ise sistemin işleyişini aksatacaktır. Adam Smith’in öngördüğü görünmez el kuramı, piyasaların düzenlenmesinde yeterli olmamış, devlet müdahalesine gereksinim duyulmuştur. Bu doğrultuda ABD’de ilk yasal düzenlemeler yapılmış, ileriki yıllarda da liberal ekonomiyi benimseyen ülkelerde ilgili hukuksal düzenlemeler yapılmış ve kurumlar oluşturulmuştur (Esen, 2010: 2).

Türkiye’de ise 1980’li yıllarla birlikte piyasa ekonomisine yönelik uygulamalar hayata geçirilmiş, ancak ilgili yasal düzenlemeler, 1990’lı yılların ortasında hayata geçirilebilmiştir. 1994 yılında 4054 sayılı RKHK ile kabul edilmiş, 1997 yılında da kanunun uygulanmasından sorumlu olarak Rekabet Kurulu atanmıştır. Böylelikle Türkiye’de rekabet hukuku uygulaması başlamıştır (DPT Komisyon Raporu, 2007: 2).

3.3.Rekabet Kurumu’nun Kuruluşu

RK 1997 yılında faaliyete başlamıştır. Fakat Türk Rekabet Hukuku’nun birincil kaynağını teşkil eden 4054 sayılı RKHK 07.12.1994 yılında kabul edilip 13.12.1994 tarih ve 22140 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu kanun temelde Avrupa Topluluğu’nun rekabet hukuku ile ilgili düzenlemelerinden esinlenilerek hazırlanmıştır. Altı kısımdan oluşan kanunun birinci kısmında kanunun amacı, kapsamı belirtilmiş ve kanundaki terimlerin tanımları yapılmıştır. İkinci kısımda kanunun getirilmesi ile yasaklanan faaliyetler gösterilmiştir. Aynı kısımda RK’nin karar organı olan Rekabet Kurulu’nun yetkilerine ve idari para cezalarıyla ilgili hükümlere yer verilmiştir. Kanunun üçüncü kısmında kurumun teşkilatına

ilişkin maddelere yer verilmiştir. Dördüncü kısımda Kurulun inceleme ve araştırma usulleri, beşinci kısımda ise rekabetin sınırlanmasının özel hukuk alanındaki sonuçlarına ilişkin hükümlere yer verilmiştir. Son hükümler başlığını taşıyan altıncı bölümde ise kanunun uygulanması ile ilgili çeşitli hükümlere yer verilmiştir. Kanunun yürürlüğe girişi 1994 yılında olsa da 12 Eylül 1963 tarihinde Türkiye ile Avrupa Ekonomik Topluluğu arasında Ankara’da imzalanan ve 1 Aralık 1964 yılında yürürlüğe giren Ortaklık Antlaşması’nın 16. maddesiyle Türkiye Avrupa Topluluğunu kuran Roma Antlaşması’nın rekabetle ilgili ilkelerini uygulayacağını kabul etmiştir. Bu tarihi takiben bir rekabet hukuku yapılması konusundaki fikrin ilk olarak 1970’lerde ortaya çıkmış olduğu ancak buna rağmen hükümetlerin ve yasama dönemlerinin yeterince uzun ömürlü olmaması ve rekabet yasasının bir öncelik olarak ele alınmaması gibi nedenlerle uzun bir süre bu yönde somut bir adım atılmadığı belirtilmektedir (Öz, 2007: 60). Ancak 1970’li yıllar ile birlikte rekabet hukuku ile ilgili çeşitli tasarılar üzerinde çalışılmış fakat bunlar yasalaştırılmamıştır. Rekabet Kanunu yapılmasına yönelik çalışmalar, Avrupa Birliği ile Türkiye arasında Gümrük Birliği’nin gerçekleştirilmesine yönelik çalışmalarla farklı bir yön almış ve 13.12.1994 tarihinde RKHK yürürlüğe girmiştir. 1997 yılında ise bu kanunu uygulayacak olan RK, kurul üyelerinin atanması sonucu faaliyete başlamıştır (Güven, 2008: 35).

3.4.Amaç ve Hedefler

RK, 4054 sayılı Kanunun 20. maddesine göre hedefi “mal ve hizmet piyasalarının serbest ve sağlıklı bir rekabet ortamı içinde teşekkülünün ve gelişmesinin temini ile bu kanunun uygulanmasını gözetmek ve kanunun kendisine verdiği görevleri yerine getirmek üzere kurulmuştur”. Kurumun temel amaçları şu şekilde sıralanmaktadır (RKHK, 1994: m. 20):

- Rekabet ihlaline sebep olan kartellerin ve rekabete kısıtlama getiren durumların önüne geçilmesi,
- Piyasa hakimiyeti olan kuruluşların, hakimiyetlerini kötü yönde kullanmalarının engellenmesi
- Rekabet oluşumunun sınırlandırılmasıyla sonuçlanan durumlarda piyasalarda oluşan yoğunlaşma işlemlerinin kontrolünün sağlanması için yapılan ayrıntılı

inceleme ve soruşturma sonuçlarına göre, rekabeti engelleyen, bozan ve sınırlandıran teşebbüslerin cezalandırılması,

- Piyasadaki birleşme, devralma ve ortak girişimlerin denetlenmesi böylelikle oluşabilecek tekellerin önüne geçilmesi,
- Özelleştirme çalışmalarını denetleyerek, devletin terk ettiği alanlarda tekelleşmeye engel olmak,
- Rekabetin olumsuz etkilenmesine sebebiyet verecek durumlarda yasal düzenlemelere yönelik olarak ilgili kamu kurumlarına görüş bildirmek ve toplumun rekabet konusunda bilinçlenmesine yönelik faaliyetler yürütmektir.

3.5.Misyon ve Vizyonu

Kurumun misyonu “Rekabet ortamının sağlanması, korunması ve geliştirilmesidir” şeklinde ifade edilmiştir (RK Faaliyet Raporu, 2016: 15). Bu doğrultuda;

- Rekabeti sınırlayıcı anlaşmaları, hâkim durumun kötüye kullanılmasını ve rekabeti önemli ölçüde azaltacak birleşme ve devralmaları önlemek üzere piyasaları izlemek, düzenlemek ve denetlemek,
- Rekabet kültürünü yaygınlaştırmak ve kamu kurumlarının kararlarının ve eylemlerinin rekabetçi anlayışa göre oluşturulması için gereken tasarruflarda bulunmak,
- Rekabet hukuku, iktisadi ve politikasına ilişkin araştırmalar yapmak ve politika geliştirmek hedefleri doğrultusunda çalışmalarımıza devam etmekteyiz. Temel görevi ve sorumluluğu rekabet ortamının sağlanması ve korunması olan Kurum, bu amacı gerçekleştirmek için politika geliştirme, rekabet savunuculuğu, düzenleme ve denetleme faaliyetlerini yerine getirmekle yükümlüdür. (Rekabet Kurumu, 2016: 15).

Kurumun vizyonu ise “dünyanın önde gelen rekabet otoritelerinden ve Türkiye’nin örnek alınan kamu kurumlarından biri olmak” olarak belirlenmiştir. (RK Faaliyet Raporu, 2016: 15). Bu kapsamda;

- Rekabet hukuku, rekabet iktisadi ve rekabet politikalarına yön verecek fikri açılımlar,
- Etkin işleyen rekabetçi piyasaların oluşmasını ve korunmasını sağlamak suretiyle toplum refahını artıran faaliyetler,
- Sahip olunan nitelikli insan kaynağı, etkin yönetim tarzı ve örgütsel yapı vizyonumuzun önemli boyutlarını oluşturmaktadır.

3.6.Yetki ve Sorumlulukları

RK’nin karar organı olan Rekabet Kurulu’na görevini yerine getirmesi için çeşitli yetkiler verilmiştir. Bu yetkiler, 4054 sayılı Kanuna aykırılık olup olmadığının tespitine yönelik araştırma yapma, inceleme ve soruşturma yapabilme yetkileri ve

kanunun ihlal edildiğinin tespiti halinde idari para cezası verilmesi, menfi tespit kararı verilmesi, birleşme ve devralmalara izin verilmesi yetkileri vardır. RK'nin yetkilerine ilişkin hükümler 4054 sayılı Kanunun 8. ve 20. maddeleri arasında düzenlenmiştir (RKHK, 1994: m. 8-20).

Kurul, 4054 sayılı Kanun'un 9. maddesine göre ihbar ve şikayet üzerine ya da Bakanlar Kurulu'nun talebi üzerine ya da resen harekete geçerek Kanunun "Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma Uyumlu Eylem ve Kararlar" başlıklı 4., "Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması" başlıklı 6. ve "Birleşme ve Devralma" başlıklı 7. maddelerinin ihlal edildiğini tespit edebilir. Bunun dışında 10. madde kapsamında Kurula bildirilen birleşme ve devralmalar sonucunda da Kurul kendisine verilen yetkileri kullanmak için harekete geçebilir. Ayrıca "Muafiyet" başlığını taşıyan 5. madde kapsamında muafiyet kararı verebilir, ya da belirli bir konudaki anlaşma türlerine grup halinde muafiyet tanınması yönünde tebliğ çıkarılması kararını alabilir. 4054 sayılı Kanun'un 27. maddesinin a bendinde Rekabet Kurulu'nun bu kanunla yasaklanan faaliyetler ve hukuki işlemler hakkında, başvuru üzerine veya resen harekete geçebileceği belirtilmiştir. Aynı maddenin c bendinde daha önceden verilen muafiyet kararları ve menfi tespit belgelerinin ilgili olduğu piyasaların Kurul tarafından sürekli takip edileceği belirtilmiştir. Bu takip sonucunda ilgili piyasada ya da tarafların durumunda bir değişiklik olduğunun tespit edilmesi halinde de Kurul, şüphesiz herhangi bir başvuru, ihbar ya da şikâyet olmadan resen harekete geçebilecektir (RKHK, 1994: m. 4-27/a).

3.6.1.Ön araştırma ve soruşturma yetkisi

Rekabet Kurulu'nun herhangi bir olayda RKHK'ye bir aykırılık olup olmadığının tespiti için soruşturma açılması veya soruşturma açılmasına gerek olup olmadığının belirlenmesi için ön araştırma yapılması yönünde karar verme yetkileri vardır.

4054 sayılı Kanunun 40. maddesine göre Rekabet Kurulu, kendisine yapılan başvurular üzerine ya da resen harekete geçerek Kanunun ihlal edilip edilmediğini ortaya çıkarmak amacıyla soruşturma açılmasına karar verebilir. Kurulun, haklarında soruşturma açılması ya da açılmaması yönünde karar almak üzere değerlendirmeye aldığı iddialar, kurulun önüne şikayet yoluyla gelmiş olsa bile kurul bu iddiaların

doğruluğunu resen araştırıp kanıtlamak zorundadır. Bu nedenle de rekabet soruşturmalarında resen harekete geçme ilkesi geçerlidir (Aslan, 2001: 422).

3.6.2.Delil toplanması ile ilgili yetkiler

Soruşturma açılmasına karar verilmesi üzerine Kurul tarafından görevlendirilen raportör ya da raportörler 4054 sayılı Kanun kapsamında bir ihlal olup olmadığını ortaya koyabilmek üzere delil toplanması amacına yönelik olarak kendilerine tanınan yetkileri kullanacaklardır. Bu yetkiler Kanunun 14. maddesinde düzenlenen “bilgi isteme” ve 15. maddesinde düzenlenen “yerinde inceleme yapma” yetkileridir. Rekabet Kurulu’nun yürüttüğü soruşturmalarda delil toplanması faaliyetinde “katı delil sistemi”nin değil “serbest delil sistemi”nin geçerli olduğu ve her türlü delilin Kurul kararlarında gerekçe olarak kullanılabileceği belirtilmektedir. Katı delil sistemi, bir uyuşmazlığın çözümü sırasında kullanılabilecek olan delillerin neler olduğunun bizzat kanun koyucu tarafından belirtilmesidir. Serbest delil ise Kanunda öngörülenler dışında ki delillere de başvurma mümkün olduğu sistemdir (Yılmaz, 1999: 125).

3.6.3.Bilgi isteme yetkisi

Kanunun 14. maddesinin birinci fıkrasında Kurulun, “Kanunun kendisine verdiği görevleri yerine getirirken gerekli gördüğü her türlü bilgiyi tüm kamu kurum ve kuruluşlarından, teşebbüslerden ya da teşebbüs birliklerinden isteyebileceği” belirtilmiştir. Aynı maddenin ikinci fıkrasında söz konusu makamlar ile teşebbüs ve teşebbüs birliklerinin yetkililerinden istenilen bilgileri Kurulun belirleyeceği sürede vermek zorunda oldukları belirtilmiştir. Bu fıkra da yer alan “yetkililer” ifadesi rekabet soruşturmalarının etkili bir şekilde yürütülmesini engeller niteliktedir. Dolayısıyla bu ifadenin “ilgililer” şeklinde değiştirilmesi önerilmektedir (Kekevi, 2008: 194). Bu doğrultuda ilgili teşebbüs ya da teşebbüs birliklerinin adına hareket eden avukatlar da bilgi isteğinde bulunulması durumunda bu isteği yerine getirebileceklerdir. Bilgi isteme yetkisi, kanunun 44. maddesi uyarınca Kurul tarafından belirlenerek görevlendirilen ve Kurul adına hareket eden soruşturma heyetince kullanılacaktır. Soruşturma heyetinin bu yetkiyi kullanacağını belirten karar, ara karar niteliğindedir ve tek başına yargıya götürülerek bu kararın iptali istenilememektedir (Badur ve Ertem, 2008: 27).

3.6.4.Yerinde inceleme yetkisi

4054 sayılı Kanunun “Yerinde İnceleme” başlıklı 15. maddesinin birinci fıkrasına göre Kurul, kendisine bu kanunla verilen görevleri yerine getirirken “gerekli gördüğü hallerde, teşebbüs ve teşebbüs birliklerinde incelemelerde bulunabilir”. Bu amaçla teşebbüs veya teşebbüs birliklerinin defterlerini, her türlü evrak ve belgelerini inceleyebilir. Gerekli görmesi halinde bu evraklardan suret alabilir. İnceleme esnasında belirli konularda yazılı veya sözlü açıklama isteyebilir. Yine yerinde inceleme yapma esnasında teşebbüslerin her türlü malvarlığına ilişkin mahallinde incelemeler yapabilir (RKHK, 1994: m. 15).

15. maddenin ikinci fıkrasında yerinde inceleme yetkilerinin Kurul emrinde çalışan uzmanlar tarafından kullanılacağı ve uzmanların incelemeye giderken yanlarında incelemenin konusunu, amacını ve yanlış bilgi verilmesi halinde idari para cezası uygulanacağını gösteren bir yetki belgesi bulunduracağı belirtilmiştir. Aynı maddeye 01.08.2003 tarihli ve 4981 sayılı Kanunun 25. maddesi ile getirilen ek üçüncü fıkraya göre, yerinde inceleme esnasında ilgililer, “istenen bilgi, belge, defter ve sair vasıtaların suretlerini vermekle yükümlüdürler. Yerinde incelemenin engellenmesi veya engellenme olasılığının bulunması durumunda Sulh Ceza hakimi kararı ile yerinde inceleme yapılacaktır”.

3.6.5.Karar verilmesine ilişkin yetkiler

Rekabet Kurulu’nun karar verilmesine ilişkin başlıca dört yetkisi bulunmaktadır. Bu yetkiler; menfi tespit ve muafiyet kararları, ihlale son verilmesi kararı, birleşme ve devralmaların Kurul’a bildirilmesi ve son olarak idari para cezası verme yetkisidir. (RKHK, 1994: madde 7-16). Bu yetkilere dair bilgiler aşağıda yer almaktadır.

3.6.5.1.Menfi tespit ve muafiyet kararları

4054 sayılı Kanunun 8. maddesinde ilgili teşebbüs ve teşebbüs birliklerinin başvurusu üzerine RK’nin, bir anlaşmanın, kararın, uyumlu eylemin veya birleşme ve devralma işleminin, Kanun’un 4., 6. ve 7. maddelerine aykırı olmadığını gösteren bir menfi tespit belgesi verebileceği belirtilmiştir (RKHK, 1994: m. 4-7). Menfi tespit belgesi, teşebbüs ya da teşebbüs birliklerinin giriştikleri ticari eylemlerde belirliliği sağlayarak güven içinde hareket etmelerine imkan tanımaktadır. Alınmış olan bir menfi tespit

belgesi teşebbüs ya da teşebbüs birlikleri lehine RKHK'nin ihlal edilmediği yönünde bir karine teşkil edecektir (Çeker,1996: 109.)

Bir diğer karar türü de muafiyet kararıdır. Haklarında muafiyet kararı verilebilecek eylemler RKHK'nin 4. maddesinde gösterilen ve bu kanunla yasak kapsamına giren rekabeti sınırlayıcı anlaşma, uyumlu eylem ve kararlardır. Bu eylemler rekabeti bozucu etkileri olmakla beraber bazı özel ve olumlu getirilerinin olması ve kanunla gösterilen diğer şartların gerçekleşmiş olması koşuluyla RK tarafından yasaklanmış eylemlerden sayılmamakta ve hukuken geçerliliklerini korumaktadırlar (RKHK, 1994: m. 4).

3.6.5.2.İhlale son verilmesi kararı ve ihtiyati tedbir kararı

Rekabet Kurulu'na RKHK'nin 9. Maddesinin birinci fıkrası ile Kanunun 4., 6. ve 7. maddelerine aykırılık olması hallerinde uygulayabileceği rekabetin tesisi ve ihlalden önceki durumun korunması için yerine getirilmesi ya da kaçınılması gereken davranışları kapsayan bir karar bildirme yetkisi verilmiştir. Kurul söz konusu kararı vermeden önce ilgili teşebbüs ya da teşebbüs birliklerine ihlale ne şekilde son vereceklerine ilişkin görüşlerini yazılı olarak bildirmektedir (RKHK, 1994: m. 4-9).

Aynı maddenin son fıkrasıyla ise Kurula rekabet ihlalleri üzerine açılan soruşturmalar neticesinde nihai kararını verinceye kadar geçerli olmak üzere geçici tedbirler alma yetkisi verilmiştir. Bu kararın verilebilmesi için ise şu şartların varlığı gerekmektedir (RKHK, 1994: m. 9).

- Nihai karar verilmesine kadar geçecek olan sürede ciddi nitelikte olan ya da telafi olunamayacak zararların ortaya çıkma ihtimalinin bulunması,
- İhlalden önceki durumu koruyucu nitelikte ve nihai kararın kapsamını aşmayacak şekilde tedbirler olmasıdır.

Ayrıca Rekabet Kurulu'nun nihai kararlarını verirken Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu'nun ihtiyati tedbirler ile ilgili 112. maddesinde belirtildiği gibi bir anlayışı benimsemesi ve ihtiyati tedbirlerin akıbetinin ne olacağını kararında belirtmesi gerektiği belirtilmektedir (Yılmaz, 1999: 97).

3.6.5.3.Birleşme ve devralmalara izin-şartlı izin verme yetkisi

4054 sayılı Kanunun 7. maddesi kapsamındaki birleşmeler ve devralmalar en geç 30 gün içerisinde Kurula bildirilmek zorundadır. Kurul başvuru sonrası 15 gün

içerisinde incelemelerde bulunmaktadır. Bu ön inceleme sonrası Kurul nihai karara kadar birleşmenin veya devralmanın askıda olduğunu ve uygulamaya sokulamayacağını ilgililere tebliğ edebileceği gibi herhangi bir işlem yapmayabilir. Eğer herhangi bir işlem yapılmamış veya cevap verilmemişse birleşme veya devralma bildirim tarihinden 30 gün sonra doğrudan yürürlüğe girmektedir.

Bildirim zorunluluğuna rağmen kurula bildirilmeyen birleşme ve devralma işleminden Kurul haberdar olunca işlemi incelemeye almaktadır. Bu durumda birleşme ve devralmanın 7. madde kapsamına girmediğine hükmederek işleme izin verebileceği gibi 7.madde kapsamına girdiğine karar vererek para cezası ile birlikte (RKHK, 1994: m. 7);

- Birleşme ve devralmanın sona erdirilmesine,
- Devralan kişilerin devralınan teşebbüsün yönetimine katılamayacağına,
- Gerekli görülen tedbirlerin alınmasına karar verebilir.
- Ayrıca 7. madde kapsamına girmediğine karar verilen birleşme ve devralmalar için de bildirimde bulunulmadığı için para cezası verilir.

3.6.5.4.İdari para cezası verme yetkisi

Rekabet Kurulu, RKHK'yi ihlal eden kişiler hakkında para cezasına çarptırılması yetkisine sahiptir. 4054 sayılı Kanunun 23.01.2008 tarih ve 5728 sayılı Kanunun 472. maddesi ile değişik 16. maddesinde Rekabet Kurulu'nun teşebbüs niteliğindeki gerçek ve tüzel kişilerle teşebbüs birlikleri ve bu birliklerin üyelerine şu hallerde idari para cezası verilebileceği belirtilmiştir (RKHK, 1994: m. 6):

- a) Nihai karar veya geçici tedbir kararı ile getirilen yükümlülükler ya da verilen taahhütlere uyulmaması,
- b) İzne tabi birleşme ve devralmaların Kurul izni olmaksızın gerçekleştirilmesi,
- c) Kanun'un 14. ve 15. maddelerinin uygulanmasında, istenilen bilgi veya belgelerin belirlenen süre içinde verilmemesi,
- d) Yerde incelemenin engellenmesi ya da zorlaştırılmasıdır.

Bu hallerden a, b ve c şıklarında belirtilenlerden birisi nedeniyle para cezası verilmesi halinde teşebbüsler ile teşebbüs birlikleri veya bu birliklerin üyelerinin ceza kararından bir önceki mali yılsonunda oluşan ya da bunun hesaplanması mümkün olmazsa karar tarihine en yakın mali yıl sonunda oluşan ve kurul tarafından saptanacak olan yıllık gayri safi gelirlerin binde biri oranında para cezası ödemeleri gerekmektedir. Bu hallerin dışında d şıkında gösterilen sebeple ceza verilmesi halinde ise yukarıda belirtildiği şekilde hesaplanan gayri safi gelirlerinin binde beşi

oranında para cezasına çarptırılmaktadırlar. 16. maddenin ikinci fıkrasına göre yerinde incelemenin mahkeme kararı ile gerçekleştirilmesi sırasında engellenmesi ya da zorlaştırılması halinde bu durum, RKHK’de öngörülen idari para cezasının uygulanmasına engel oluşturmamaktadır (RKHK, 1994: m. 16).

3.6.6.Düzenleme yapılmasına ilişkin yetkiler

Anayasanın 124. maddesinde kamu tüzel kişilerinin kendi görev alanlarını ilgilendiren yasa ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere yönetmelik çıkarabilecekleri düzenlenmiştir.

Rekabet Kurulu, RKHK’nin bir numaralı uygulayıcısı olarak görülmektedir. Dolayısıyla da bu kanunun uygulanmasında teşebbüs ve teşebbüs birliklerine yol gösterici nitelikte düzenlemeler yapmak görev ve yetkisi de 62. maddeyle kendisine verilmiştir (RKHK, 1994: m. 62). Bu maddeye göre Kanunun uygulanması ile ilgili konularda Rekabet Kurulu yönetmelikler çıkarabilecektir.

Genel düzenleyici normlar olan kanunların bu “genel” nitelikleri nedeniyle bünyelerinde taşımalarının hukuk tekniği ile bağdaşmayacağı, teknik özellikler taşıyan bazı spesifik konuların düzenlenmesi RKHK’nin kapsamına alınmamıştır. Bu gibi özellik taşıyan konularla ilgili düzenlemeler o konu üzerinde uzman personeli olan Rekabet Kurulu’nun düzenleme yapma alanı olarak belirlenmiştir. Rekabet Kurulu kendisine verilen düzenleme yapma yetkisi ile bazen kişileri ya da teşebbüsleri doğrudan doğruya bağlayabilecek kurallar koyabilmekte bazen de yasama organına yasa yapma faaliyeti sırasında görüş bildirme ya da tasarı hazırlama biçiminde katkı sağlayarak dolaylı yoldan yasama faaliyetine katılmaktadır. RK tarafından hazırlanacak olan yönetmelikler, Bakanlar Kurulu kararı ile yürürlüğe konulmaktadır. Ancak 4054 sayılı Kanun’un 20. maddesi ile RK’ye idari ve mali özerklik verilmiş olduğu gerekçesi ile Rekabet Kurulu tarafından hazırlanan yönetmelikler üzerinde Bakanlar Kurulu’nun değişiklik yapma yetkisinin olmadığı, söz konusu yönetmeliklerin Bakanlar Kurulu tarafından olduğu gibi kabul edilmesi gerektiği görüşü ileri sürülmektedir (Aslan, 2001: 403-405).

3.6.7.Rekabet savunuculuğu görev ve yetkileri

Rekabet savunuculuğu görevi ve yetkisi, rekabet kültürünün yerleştirilmesi amacıyla Rekabet Kurulu tarafından yapılması gerekenler olarak ifade edilmektedir. Rekabetin

sadece rekabet kurallarının ekonomik hayatta uygulanmasına dayanan bir anlayış değil tüm hayatı kapsayan bir kültür olarak kabul edilmesi gerektiği ve ancak bu şekilde toplumun rekabet kurallarına uyum sağlayacağı belirtilmektedir (Kumcu, 2007: 147). İktisadi alanda ve toplum kesiminde Rekabet Kurulu’nun işlevleri hakkında genel bir kanı, yani rekabet kültürü oluşturulmadan rekabet hukukunun uygulanması da mümkün değildir (Develles, 1998: 15). Bu amaçla da RK’den sadece rekabet kurallarının uygulayıcısı olması değil bu kuralların doğru anlaşılabilmesi ve toplumun çeşitli kesimlerinde sindirilebilmesi için bazı görevler üstlenmesi gerektiği de belirtilmektedir.

Rekabet Kurulu’nun 2014-2018 yıllarına ilişkin stratejik planında; “İç paydaşlar, rekabet ve rekabet hukuku kavramlarının toplumun ilgili kesimlerinde henüz istenilen düzeyde bilinmediğini ve kurumun halihazırda görece başarılı şekilde yürüttüğü kamuoyunun ve diğer kamu otoritelerinin bilgilendirilmesine yönelik faaliyetlerinin devam etmesi gerektiği” belirtilmiştir. Bu doğrultuda yapılması gerekenler şu şekilde formüle edilmiştir (RK Faaliyet Raporu, 2013: 32-33):

- Medya araçları etkin kullanılarak, medyayla ilişkiler geliştirilmeli, kamuoyu yapılan faaliyetler hakkında bilgilendirilmelidir,
- Özellikle tüketici yararına çıkan kararların kamuoyunda duyurulmasına yönelik basın toplantısı vb. etkinlikler düzenlenmelidir,
- Meclis gündemi takip edilmeli, ilgili konulardan görüş bildirimini istenmeden, görüş ve öneriler ilgili birimlere iletilmelidir. Ayrıca gönderilen görüş ve önerilerin takipçisi olunmalıdır,
- Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği’nde bulunan meclislerde ve ilgili kamu kurumlarında Kurum temsil edilmelidir,
- BİO’ların üye seçimlerinde Rekabet Kurulu’ndan aday gösterilmelidir,
- Sektörel düzenleyici ve denetleyici kurullara üye seçimlerinde Rekabet Kurulu’ndan da aday gösterilmeli, aday hakkı tanınan yasa değişiklikleri yapılması için çaba gösterilmelidir.

Bunların yanında RK’nin rekabet hukukunun yerleşmesi sürecinde öğretici olma görevi olduğu belirtilmektedir. Verdiği kararlarda açıklayıcı olması

gerektiği ve ilk faaliyete geçme yıllarındaki kararların, emsal teşkil edici niteliğinin olabileceğinin göz ardı edilmemesi gerektiği belirtilmektedir (İnan, 1999: 28).

3.7.İşlevleri

19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren önceden kestirilemeyen bir hız kazanan sanayileşme ve ekonomik gücün merkezileşmesi ile ortaya çıkan problemler piyasa üzerinde ekonomik kontrolü zorunlu kılmıştır. Bu problemin başında oligopol ve monopol piyasalarda görülen tekelleşme ve tekelleşme sonucunda ortaya çıkan fırsat eşitsizliği gelmektedir. Bu olumsuz durum aynı zamanda girişim özgürlüğünün güvencesini de sekteye uğratmaktadır. Dolayısıyla 19. yüzyılın ikinci yarısından sonra ekonomik kontrol denildiğinde sermaye piyasasında yer alan şirketlerin rekabete aykırı davranışları üzerindeki denetim akla gelmektedir (Topçuoğlu, 2001: 49).

Rekabet Kurulu, firmalar üzerinde yapmış olduğu ekonomik güdüm ve müdahale ile hem ekonomik kamu düzeninin korunmasını hem de ekonomik adaletin gerçekleşmesini sağlayacaktır. O halde Rekabet Kurulu'nun temel işlevi, yukarıda sözü edilen ekonomik kamu düzeninin korunması ve ekonomik adaletin gerçekleşmesidir. Rekabet Kurulu bu iki işlevi yerine getirebilmek için icrai nitelikte re'sen karar alabilme yetkisi ile donatılmıştır. RKHK'de, Kurula tanınmış olan yetkilerin tamamı icrai niteliktedir. Rekabet Kurulu'nun genel olarak işlevi, toplum yaşamının duyarlı alanlarından olan mali sektörü düzenlemek, izlemek, denetlemek, aykırı davranış ve durumları önlemek ve yaptırım uygulamak suretiyle kimi temel hak ve özgürlükleri ve ekonomik düzeni koruma ve güvence altında bulundurmaktır (Duran, 1998: 25). Ayrıca bilindiği üzere Türk hukukunda yapılan sözleşmelerin konusu kanunun emredici hükümlerine aykırı olamaz. RKHK, sözleşmeler bakımından bazı kısıtlayıcı hükümler içermektedir. Kanunun 4. maddesinde rekabeti bozucu nitelikte olan sözleşmelerin hukuka aykırı ve yasak olduğu belirtilmektedir. Buna göre, kanunda belirtilen hükümlere aykırı olarak yapılan sözleşmeler batıl sayılacaktır (Baş, 2002: 53-54). Kanunun uygulayıcısı olan Rekabet Kurulu bu yönüyle borçlar hukuku alanında yapılan sözleşmeleri de eğer gerekiyorsa re'sen incelemeye alabilecektir. Yani Rekabet Kurulu özel hukuk ilişkilerinin tanzimi bakımından da önemli bir işleve sahiptir.

Rekabet Kurulu'nun işlevleri ile rekabet hukukunun hedeflemiş olduğu amaçlar arasında birbiriyle örtüşmektedir. Bu nedenle işlevlerini tek tek saymak yerine birkaç ana başlık altında toplamak konunun sistematığı açısından daha da yararlı olacaktır.

Türkiye'de, RKHK, devletin ekonomiye serbest rekabeti kurma ve koruma amacıyla müdahale aracıdır. RK'nin yerine getirmiş olduğu bu işlev, ekonomik, sosyal ve siyasal bakımdan olmak üzere üç bölüm altında toplanabilir.

3.7.1.Ekonomik işlevler

Ekonomik hayatın düzenlenmesinde rekabetin önemli bir yeri vardır. Rekabeti ihlal eden davranışları yasaklayan düzenlemeler rekabet hukukunun olduğu birçok yerde mevcuttur. Rekabet Hukuku'nda "rekabet, ekonomik rekabet olduğu için onun amacı öncelikle rekabetin ekonomik sonuçlarını elde etmektir" (Akıncı, 1988: 7). Rekabet Kurulu'nun ekonomik bakımdan işlevi dediğimizde aklımıza bireylerin hak ve ödevleri yahut suç ve tecavüzler değil, bireylerden bağımsız ekonomik değerler akla gelmektedir. Bu işlev, özel hukuk ve ceza hukuku alanlarının da ötesinde sağlıklı bir ekonomik yapı, tüketicilerin alış gücü, orta sınıfın belki de güçlü bir sanayi karşısında korunması gibi bireyler üstü sosyal değerleri de amaç edinmektedir (Fkentscher, 1980: 724). Tam rekabetin kurulabildiği piyasalarda "ekonomik verimlilik" ön plana çıkmaktadır. Bu nedenle rekabet hukukuyla desteklenmiş piyasalarda tekel piyasalarının aksine ekonomik savurganlık yok denecek kadar azdır.

Üretim verimliliği, rekabetin yoğun olduğu piyasa ekonomisinde faaliyet gösteren firmalar için hayati öneme sahiptir. Bundan dolayı firmalar üretim maliyetlerini düşürmek için az kaynakla üretim yapmaya çalışmaktadırlar. Maliyetlerini düşüremeyen, kar elde edemeyen firmalar piyasanın dışına atılırlar. Tekel olan firmalar da elbette daha çok kar elde etmek istemektedirler. Ancak tekeller için daha çok kar elde edebilmenin yolu üretimde verimlilik değildir. Aynı karı kendi belirlediği şartlarda belirleme elde edebilme gücüne sahiptir. Bu nedenle tekelleri, üretimde verimli olmaya iten bir pazar gücü yoktur. Üretimde verimli olmak tekeller bakımından yaşamsal bir öneme sahip değildir (Akıncı, 1988: 15). Dolayısıyla Kurulun üzerine düşen işlev ancak serbest piyasa ekonomisinde

gerçekleştirebilir. 24 Ocak 1980 tarihinde alınan ve tarihe 24 Ocak Kararları olarak geçen ekonomiyle ilgili düzenlemeler bu açıdan büyük önem taşımaktadır.

Rekabet Kurulu'nun piyasalar üzerinde kuracağı sıkı bir denetimle fiyatlar marjinal maliyete doğru yaklaştırılırken bu kaynak dağılımında verimlilik sağlanmasına yol açmaktadır. Kaynak dağılımında verimlilik, toplumda belirli bir malın ne miktar üretileceği, toplumsal değerlerin ne şekilde tahsis edileceği ile ilgilidir. Öte yandan rekabet teknolojik gelişmeyi de kamçulamaktadır. Rekabetçi bir pazarda kalabilmek maliyetleri düşürebilme yeteneğiyle ilişkilidir. Bunun en etkin yolu yeni üretim teknolojileri bularak bunları rakiplerden önce uygulayabilmektir. Böylece firma, rakiplerine göre hem daha fazla kar elde edilebilir hem de pazar payını arttırabilir. Bu nedenle rekabet hukukunda, genellikle teknolojik gelişmeyi sınırlayıcı anlaşmalar rekabeti bozucu nitelikte olmakta, bu anlaşmalar teknolojik araştırmaya yönelik iş birliği faaliyetleri için ise rekabete aykırı olsa da desteklenmektedir (Aslan, 1992: 13).

Rekabet Kurulu bazı durumlarda rekabeti kısıtlayıcı veya bozucu ya da rekabete aykırı davranışa muafiyet tanıyarak da ekonomik bakımdan kamu yararını gerçekleştirebilir. Örneğin teşebbüsler arasında yapılacak anlaşmalar her ne kadar rekabeti bozuyor gibi görünse de anlaşma neticesinde ilgili sektörler tüketici lehine fiyatları düşürebilir ya da yeni teknolojik gelişmelere imkan tanımış olabilir. Rekabet Kurulu doğal tekelleri de rekabet hukuku mevzuatı dışında bırakmak suretiyle ekonomik kamu yararını sağlayabilir. Kimi hizmetlerin sunulması veya malların tüketilmesi ancak tek firma tarafından sunulması halinde en ucuza mal edilebilir. Piyasada firma sayısının artması maliyetleri yükselteceğinden rekabet, bu hizmetlerin tüketiciye ucuz bir şekilde ulaşması sonucunu doğurmayabilir. Bu tür hizmetler söz konusu olduğunda rekabet, etkin bir kaynak dağılımı mekanizması olmaktan çıkmaktadır. Dolayısıyla piyasa aksaklığının ve piyasaya devlet müdahalesinin gerekliliğinin temelinde de çoğu kez ölçek ve kapsam ekonomileri yatmaktadır (Atıyaş, 1999: 49).

Ekonomik bakımdan Rekabet Kurulu işlevi, genel itibariyle düzenleyici niteliktedir. Ekonomik faaliyette bulunan teşebbüs veya teşebbüs birliklerinin nasıl hareket etmesi gerektiğine dair ilgili düzenlemeleri Kurul yapmaktadır. Ayrıca

teşebbüs veya teşebbüs birliklerinin önceden yapmış oldukları icrai nitelikteki davranışlarından rekabete aykırı olanların ne şekilde değerlendirilmesi gerektiğine de Kurul karar vermektedir. Rekabet Kurulu'nun bir veya birkaç firma bakımından vermiş olduğu kararlar bu firmaları tamamen bağlayıcı niteliktedir ve münhasıran kararlar bu firmalara yöneliktir. Ancak bazı durumlarda RK benzer yanlışlıklara başka firmaların da düşebileceğini tahmin edebilir ve o konuyla ilgili yapılmış genel düzenleme niteliğinde hukuki norm bulunmuyorsa işte bu durumda Kurul, tebliğ çıkarmak suretiyle ekonomi alanında faaliyette olduğu bilinen tüm firmalara yönelik olarak genel bir düzenleme yapabilir. Böylelikle Rekabet Kurulu ekonomiye yönelik olarak düzenleyici işlevini yerine getirmektedir (Akıncı, 1988: 20).

3.7.2.Sosyal işlevleri

Rekabet Kurulu'nun esas itibariyle ekonomik bir işlevi bulunmaktadır. Ancak bu, Kurulun işlevinin sosyal amaçları gözetmediği şeklinde anlaşılmamalıdır. Çünkü ekonomik tedbirler de sonuç olarak sosyal nitelikli neticeler meydana getirmektedir. Rekabet Kurulu işlemlerini sadece firmaları ve piyasayı hedef alan salt ekonomik karakterli işlemler olarak düşünmek bu açıdan sakıncalıdır. Rekabet eden firmalar, rekabet edebilmek için sürekli olarak aktif olmak zorundadırlar. Rekabet Kurulu ise piyasada tam rekabet ortamının oluşmasını sağlayarak bu hareketliliğin durağana dönüşmesini engellemektedir. Böylelikle aktif olan sosyal yaşamın devamlılığı ve alanlarının da genişlemesi sağlanmış olmaktadır (Erkan, 1999: 42-43).

Rekabet bir anlamda serbest seçim sistemidir. Toplumdaki bireylerin tercihleri ile oluşmaktadır (DPT Komisyon Raporu, 1994: 9). Ayrıca rekabetin firmalar üzerindeki baskısı kaynakların etkin kullanımını sağlamakta ve firmalardaki savurganlığı önlemektedir.

Yukarıda da belirtildiği gibi Rekabet Kurulu kararlarının büyük bir kısmı ekonominin kanunları doğrultusunda ortaya çıkmaktadır. İnsandan arındırılmış (sosyal ilişkileri göz ardı eden) bir kanunun yaşaması mümkün değildir. Sosyal ilişkileri hatta insan psikolojisini ihmal eden ekonomik teoriler daima iflas etmiştir. Bu nedenle insan ilişkileri üzerine kurulu olan tüketicinin korunması fikri, rekabet kanunlarının temelinde yatan ana düşüncelerin başında gelmektedir. Nitekim RKHK'nin 5. maddesinde ve Avrupa Teşkilatı (AT) Komisyonu raporlarında

rekabetin sınırlanmasına izin verilecek konular arasında “tüketicinin yararı” açıkça gösterilmiştir (Aslan, 2001: 5).

Rekabet Kurulu’nun sosyal bakımdan diğer bir etkisi de, piyasaya girişte hiçbir engel bulunmadığı bir sistemin öngörülmesidir. Yani tam rekabet piyasasında, yeni teşebbüslerin piyasaya girmelerinde hiçbir sınır yoktur ve kişiler kendi yetenek, beceri ve bilgileri çerçevesinde diledikleri faaliyeti yapabilirler. Rekabetin kısıtlandığı piyasalarda ise piyasayı kontrol etmekte olan teşebbüsler, kendi ayrıcalıklı durumlarını başkaları ile paylaşmamak için reklam, mal farklılaştırması gibi yöntemlerle piyasaya giriş engellerini arttırıp piyasaya girişi zorlaştırabilirler. Bu da ticari hayatta fırsat eşitliğinin bozulmasına yol açarak, toplumun kişisel teşebbüs ruhundan yoksun kalmasına neden olur. Yani girişimci düşünce engellenmiş olur. Rekabet toplumdaki kişilerin faaliyetlerine serbestlik getirirken toplumun bundan azami ölçüde yararlanmasını temin eder (DPT Komisyon Raporu, 1994: 12).

Piyasalarda rekabet kısıtlandığı zaman fiyat arzdaki azalmaya bağlı olarak artmaktadır. Rekabetin kısıtlanmış olması, piyasalarda rekabet kurallarının uygulanmaması toplumsal refah kaybına yol açmaktadır. Rekabet, toplumsal refah kayıplarını sıfıra ya da asgariye indirme bakımından önemlidir ve devletin maliye politikalarını belirlemesinde de temel veri olarak kabul edilmiştir. Devlet kamu harcamaları belirlemesinde olduğu kadar, sağlıklı vergi ve gelir politikalarının geliştirilmesinde de rekabet temel veri olarak ele alınmaktadır. Toplumsal refah optimizasyonu, genel denge içinde çözümlenmiş olan kamu hizmeti, genel üretim seviyeleriyle rekabet kurallarının geçerli olduğu ve korunduğu özel sektör üretimiyle gerçekleşebilir (Akıncı, 1993: 60).

Rekabet Kurulu’nun sosyal nitelikli işlevi ekonomik nitelikli işlevleriyle birebir örtüşmemektedir. Çünkü sosyal nitelikli işlevde doğrudan bir düzenleme söz konusu değildir. Yani Rekabet Kurulu dolaylı yünden sosyal nitelikli işlevi yerine getirmiş ve toplumsal yarar gündeme gelmiş olur. Zaten sosyal nitelikli işlevin oluşabilmesi için ekonomik nitelikli işlevin yerine getirilmesi yani Kurul tarafından gerçekleştirilmiş olması gerekmektedir.

3.7.3.Siyasal işlevleri

Ekonomi, insanlık yaşamı için son derece önemli bir olgudur. Bir insan toplumunun kendi koyduğu kurallara göre kendi yaşamını düzenlemesi sosyal olayların en önemlisi kabul edilirse rekabet hukuku, iktisadi kontrolün bu düzenlemede yerini belirlemektedir. Çünkü iktisadi kontrol genel bir toplumsal prensip olup bu bakımdan da anayasal bir kural olarak değerlendirilmektedir (Fkentscher, 1980: 727). Rekabet Kurulu’nun siyasal bakımdan amacı vatandaşlar arasında ekonomik eşitsizliği

azaltmaktır. Siyasi hakların gerçekleştirilmesinde gerekli ekonomik şartları teminat altına alan bir hukuk mekanizması olmaksızın modern demokrasi ya da diğer bir ifadeyle temel haklar demokrasisi düşünülememektedir. Çünkü siyasi hakların hayata geçirilebilmesi için öncelikle bireyin ekonomik haklara sahip olması gerekmektedir. Toplumlara ait üst yapıda yer alan değerlerin tamamı ekonomi tabanının üzerine oturmaktadır. Toplumun kabul etmiş olduğu ekonomik sistem ile siyasi sistem arasında bu nedenle doğrudan bir ilişki mevcuttur (DPT Faaliyet Raporu, 2000: 3).

Devlet yönetimine oylarıyla katılan halk, ekonomik yaşamda da görüş ve arzularını piyasa içinde ifade etmektedir. İktisaden aşırı güçlenmiş kişi ya da grupların siyasi mekanizmaya katılması, bunları etkilemesi bilinen şeylerdendir. Rekabet sistemi, toplumsal tercihleri ön plana çıkarırken demokrasinin devamı ve gelişmesi için bir güvence oluşturmaktadır. Böylelikle rekabet bir demokrasi sorunu haline gelmektedir. Rekabet hukukuyla amaçlanan, “piyasaların kendi doğal şartları içinde gelişmesinin teminidir ki bu da devletin piyasaları kontrole yönelik faaliyetlerini sona erdirmesinin yanı sıra devlet yönetimini eline geçirmiş olanların da ekonomik hayatı etkileme niyetlerinden vazgeçmeleriyle gerçekleşebilir” (Akıncı, 1993: 60).

Rekabet Hukuku’nun doğuşuyla ilgili gerek Amerika’daki siyasal gelişmeler gerekse Avrupa’daki siyasal gelişmelerle ilgili olarak temel hareket noktasının güçlülünün karşısında zayıfın korunması olduğu görülmektedir. Anti-tröst kanunlarının kuvvetlendirilmesi rekabeti arttırmaktadır. Amerika’da Ronald Reagan yönetiminde anti-tröst politikalarından vazgeçilmesi sonucunda rekabetin yok olduğu gözlemlenmiştir (Tüzmen, 1994: 15).

Girişim özgürlüğü bakımından daha önceden piyasada güçlenmiş ve tröst olmuş firmaların, kar paylarından feragat etmek istemediklerinden dolayı piyasaya girmek isteyen yeni teşebbüslerin zor durumda bırakılmaları için bu tekellerin kasıtlı olarak kendi zararına da olsa serbest rekabete aykırı fiiller icra ettikleri gözlemlenmiştir. Rekabet hukuku kuralları güçlü ile zayıfı makul şartlar altında yarıştırmaktadır. Bu amacın hakkaniyete uygun olduğu görülmektedir. Ancak rekabet olduğu bir yerde mutlak surette bir kazanan bir de kaybeden olacaktır. Bu

yarışmanın özünde vardır. Rekabet Kurulu, rekabet kurallarını uygularken rakiplerin hepsine eşit mesafede durmaktadır. Yani tamamen tarafsız olarak rekabet kuralları çerçevesinde bir yarışın yapılması için çaba göstermektedir. Diğer bir deyişle Kurulun zayıf olanı güçlüye karşı korumak gibi bir amacı yoktur. Rekabet kurallarına göre yarışıp rakiplerini yenerek yarışı kazanan taraf kim olursa olsun Kurul, bu tür teşebbüslerin faaliyetleri ile ilgili herhangi kısıtlayıcı bir önlem almamaktadır. Yani Rekabet Kurulu, rekabetin bizzat kendisini korumakla görevlidir. Yıllarca birbiriyle rekabet eden fakat her ikisi de ayakta kalmayı başaran belki yüzlerce firma vardır. Bu firmalar rekabetin kendilerine sağlamış olduğu faydayı bildikleri için bu yarışa devam etmektedirler. Çünkü büyük firmaların çağın gerisinde kalmamalarının ve dinamiklerini kaybetmemelerinin tek çözüm yolu rekabet olmaktadır. Bu türlü ilişkiler ise sosyal yaşama yeni siyasal yaklaşımlar getirmektedir (Arkan, 1999: 286).

İktisadi kontrol, demokrasi gereği genel ve güncel politika düzeyinde kendini göstermektedir. İktisadi açıdan asgari fırsat eşitliği ve girişim olanağı güvence altına alınmadıkça demokrasinin yaşaması mümkün değildir. Yani bu durumda iktisadi kontrol hukuk ve iktisat ilminin sınırlarını aşarak hür siyasal iradenin oluşturulması sürecinin şartlarını, bu düzenin devamlılığını sağlama görevini de üstlenmiştir. Ancak bu süreç içerisinde bazen çeşitli problemler ortaya çıkmaktadır. Örneğin “ekonomik alana ilişkin uygulamalarda, ekonomik kaygıların ön plana çıkması hatta bazen hukukun ayak bağı olarak görülmesi sonucu, yeterli hukuki altyapı oluşturulmadan girişilen uygulamalardan bir bölümünün, kaçınılmaz olarak yargı makamlarından döndüğü görülmektedir” (Yenan, 1999: 2).

Rekabet Kurulu, suç işleyen firmaların incelemeye konu olan davranışlarına uyguladığı yöntem bakımından tarafların görüşlerini alarak, davalı firmaların idarenin karar alma sürecine katılımını sağlamaktadır. Bu olgu, demokrasiyi geliştirmiştir. Ayrıca iktisadi kontrol sayesinde mal ve fırsatların toplumun geneline uygun şekilde dağılımının sağlanması ile demokrasiye katkıda bulunulmuştur. Zaten iktisadi kontrolün hedefi tekelleri eritmektir. Çünkü çoğunluğun zenginleşmesi için iktisadi kazancın bir kaç elde toplanması engellenmelidir. Bu durum çoğunluğun topyekün gelişmesini sağlamaktadır. Çoğunluğun yanında olan iktisadi kontrol elbette demokrasiyle dirsek teması içinde olacaktır.

3.8.Temel Politikaları ve Öncelikleri

20 yıldır faaliyet gösteren Rekabet Kurulu faaliyetlerinde temel politika ve öncelikleri bulunmaktadır. Kurum, mevzuat ve uygulama açısından geliştirilmesi gereken birtakım hususları öngörmüştür. Geçmiş deneyimlerinin ışığında Türk rekabet hukukunun ve politikasının daha işlevsel olabilmesine yönelik olarak politikalar ve öncelikler belirlemiştir. Kurumun ileriye yönelik başlıca öncelikleri (RK Faaliyet Raporu, 2016: 25):

- Rekabetle ilgili hukuki düzenlemeleri, AB hukuku ile uyumlu hale getirerek, modernize etmek ve bu doğrultuda ilgili hukuki düzenlemeleri gerçekleştirmek,
- Uluslararası alanda uygulanan standartları göz önüne almak, görece önemsiz ihlallerden ziyade ağır rekabet ihlallerine önem vererek, bu alanda daha etkili mücadele etmek,
- Rekabet savunuculuğu alanında, daha etkin olmak, toplumda rekabet bilincini artırmaya ve rekabet kültürünün oluşmasına yönelik çalışmalar yapmak,
- Kurumun faaliyetleri ile ilgili iş dünyasının, akademik çevrenin yanında kamu kurum ve kuruluşlarına yönelik bilgilendirici eğitimler vermek,
- Kurumsal yapının daha etkin işleyişini sağlamaya yönelik çalışmalar yapmaktır.

3.9.Kurumsal Yapı

RK'nin teşkilatına ilişkin hükümler 4054 sayılı Kanunun “Teşkilat” başlıklı üçüncü kısmında düzenlenmiştir. Aynı kısımda yer alan 20. maddenin birinci fıkrasında Kurumun mal ve hizmet piyasalarının serbest ve sağlıklı bir rekabet ortamı içinde gerçekleşmesini sağlamak, Kanunun uygulamasını gözetmek ve Kanunun kendisine verdiği görevleri yerine getirmek üzere kurulduğu ve kamu tüzelkişiliğine haiz idari ve mali özerkliğe sahip olduğu belirtilmiştir. 21. maddede ise Kurumun teşkilatının Rekabet Kurulu, Başkanlık ve hizmet birimlerinden oluştuğu belirtilmiştir (RKHK, 1994: m. 20-21).

3.9.1.Rekabet Kurulu

RK'nin karar organı Rekabet Kurulu'dur. Kurumun asıl varlık nedenini oluşturan rekabet ihlallerinin varlığını incelemek, ihlal tespiti halinde idari para cezasına hükmetmek, izin ya da muafiyet verilmesi gibi kararları almak görev ve yetkileri bu organdadır. 4054 sayılı Kanunun 02.07.2005 tarih ve 5388 sayılı Kanunun 3. maddesi ile değişik "Kurulun Teşekkülü" başlıklı 22. maddesinin birinci fıkrasında Rekabet Kurulu'nun biri kurul başkanı biri ikinci Başkan olmak üzere toplam yedi üyeden oluşacağı belirtilmiştir (RKHK, 1994: m. 3-22).

"Görev Süreleri" başlıklı 24. maddenin birinci fıkrasında Kurul Başkanı, Başkan yardımcısı ve üyelerin görev sürelerinin altı yıl olduğu belirtilmiştir. Süresi biten üyenin yeniden seçilmesi mümkündür. Kurul üyelerinin üçte biri, iki yılda bir yenilenir. Aynı maddenin ikinci fıkrasına göre Kurul Başkan ve üyelerinin görevlerine görev süreleri dolmadan son verilememektedir. Burada Kurulun karar verme aşamasında bağımsızca hareket edebilmesini sağlayabilmek amacıyla görevden alınma konusuna özen gösterilmiştir. Bir Kurul üyesi göreve ne şekilde atanmış olursa olsun görev süresi dolmadan görevden alınamıyorsa o zaman kendisini bağımsız hissedecektir. (Aslan, 2001: 399) Ancak bununla birlikte Kurul kararıyla "atanmaları için gerekli şartları kaybettikleri veya kanunun 25. maddesine aykırı düştüğü anlaşılan ve kanunla verilen görevle ilgili olarak suç işledikleri mahkeme kararı ile sabit olan Kurul Başkan ve üyelerinin görevleri sona erecektir" (RKHK, 1994: m. 25).

3.9.1.1.Kurul üyelerinin seçimi ve atanması

Rekabet Kurulu'nda bulunan üyelerin seçimi ve atanmaları 4054 sayılı Kanun'un 22-25. maddelerinde açıkça belirtilmiştir. Rekabet Kurulu, Kurumun karar organıdır. Yedi üyeden oluşan kurulda bir başkan, bir ikinci başkan ve beş üye bulunmaktadır. Üyeler atanarak görev başına gelmektedirler (RKHK, 1994: m. 22-25).

"Bakanlar Kurulu, üç üyeyi Kurumun ilişkili Bakanlığı olan Gümrük ve Ticaret Bakanlığının, bir üyeyi Kalkınma Bakanlığının, bir üyeyi Türkiye Odalar ve Borsalar Birliğinin her boş üyelik için kendi kurumları içinden veya dışından göstereceği ikişer aday arasından, diğer üyeyi ise Yargıtay ve Danıştay'ın kendi kurumları içinden göstereceği ikişer aday arasından atar." Kurum personeli arasından

da Gümrük ve Ticaret Bakanlığı kontenjanından gelecek üyelerden birisi atanmaktadır. Başkan ve ikinci başkan Kurul üyeleri arasından Bakanlar Kurulu tarafından atanmaktadır (RKHK, 1994: m. 22).

Başkan ve üyeler, yükseköğrenim görmüş, 10 yıl özel veya kamu sektöründe çalışma deneyimi olan mesleki açıdan yeterli donanımına sahip çalışanlar arasından atanmaktadır. “Bu üyelerin, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48 inci maddesinin (A) fıkrasının 1, 4, 5, 6 ve 7 nci bentlerinde belirtilen şartları taşımaları zorunludur.” (RKHK, 1994: m. 23).

Başkan ve üyelerin görev süreleri altı yıl olarak belirlenmiştir. Süresi biten üyenin yeniden seçilme hakkı vardır. Üyelerin üçte biri iki yılda bir yenilenmekte, yenilenme dışında boşalan üyeliklerden, gelen üye eski üyenin görev süresini tamamlamaktadır (RKHK, 1994: m. 24).

Herhangi bir nedenle başkan ve üyelerin görevlerine son verilmemektedir. Fakat gerekli şartları kaybettiklerinde Kanunun 25. maddesine ters düşen durumlarda veya görevleriyle ilgili suç işlediği mahkeme kararı ile kesinleştiğinde Başkan ve üyelerin görevleri sona ermektedir (RKHK, 1994: m. 25).

3.9.1.2.Kurulun çalışma esasları

“Rekabet Yasasını uygulamakla görevlendirilen Kurulun rekabet düzenine aykırı eylem ve işlemleri değerlendirme ve karar verme yöntemi yasa ile ayrıntılı biçimde düzenlenmiştir. Sürece ilişkin yöntemin düzenleniş biçimi açıklık ve demokrasi esaslarına dayanmaktadır” (Akıncı, 1994: 58). RKHK’nin dördüncü kısmının (RKHK, 1994: m. 40-55) üst başlığı “Kurulun inceleme ve araştırmalarında Usul’dür. Rekabet Kurulu'nun bir olayı inceleyip karara bağlaması kabaca şu şekilde olmaktadır. Rekabet Kurulu ihbar, şikayet veya re’sen başka kaynaklardan öğrendiği sınırlayıcı bir uygulama hakkında, ya doğrudan soruşturma açılması ya da soruşturma açmaya gerek olup olmadığını anlamak için ön soruşturma açmaya karar vermektedir. Soruşturma açmaya karar verilirse taraflar bu durumdan bilgilendirilir. Daha sonra sözlü savunma devresi başlar bundan da sonra bir karara ulaşılır” (Aslan, 1997: 171). Eğer yapılan işlemleri toparlayacak olursak “Rekabet Kanunu’ndaki usul hükümlerini; 1) Ön araştırma, 2) Tahkikat, 3) Sözlü savunma toplantısı ve 4) Nihai karar başlıkları altında toplanabilir. “Bu sıralama yargı organlarının (Mahkemelerin)

yaptığı yargılama dediğimiz süreçle de paralellik göstermektedir. Çünkü mahkemelerin nihai karara ulaşmada kat etmiş olduğu aşamalar; 1) İddia, 2) Savunma, 3) Tahkikat ve 4) Hüküm safhalarından oluşmaktadır” (Yılmaz, 1999: 85). Bu nedenle her ne kadar Rekabet Kurulu bir yargı makamı olmasa da karar alma sürecinde uygulamış olduğu "usul" bakımından bir mahkeme gibi davrandığı da gözden kaçmamaktadır. Kurulun yargı benzeri yargılama yöntemi sonucunda almış olduğu nihai kararlarına, tedbir kararları ve vermiş olduğu para cezaları ile süreli para cezalarına karşı RKHK'nın 55. maddesine göre yargı yolu açıktır. Yargı yeri olarak da Danıştay belirlenmiştir. Kurulun karar alma sürecinde takip etmiş olduğu inceleme ve araştırma usulü kanunda ayrıntılı bir şekilde düzenlendiği için fazla ayrıntıya değinilmeyecektir. Ancak Kurulun çalışma esaslarını düzenleyen kanunun 28. maddesinden de bahsedilecektir (RKHK, 1994: m. 55).

Buna göre Kurul, Başkan tarafından, Başkanın bulunmadığı izin, hastalık, yolculuk ve diğer hallerde ikinci başkan tarafından yönetilir ve temsil edilir. Toplantıyı Kurul Başkanı yönetir ve karara bağlanacak gündemi toplantıdan önce belirleyerek Kurul üyelerine bildirir. Kurul üyeleri kendileri ve üçüncü dereceye kadar kan ve ikinci dereceye kadar sihrî hısımları ile ilgili olaylarda müzakere ve oylamaya katılamaz (RKHK, 1994: m. 28).

28. maddede ki hüküm, hakimlerin yargılamaya katılamama sebepleri ile aynıdır. Böylelikle Kurul üyelerinin bağımsızlığını ve tarafsızlığını engelleyecek bir durum olduğunda o üyenin Kurul dışında kalması sağlanmıştır (RKHK, 1994: m.28).

Kurul kararları gizli görüşme sonucunda alınmakta ve alenen tefhim edilmektedir. Hiçbir Kurul üyesinin oyu çekimser olamamaktadır. Görüşmelere mazeretli olanlar dışında sözlü savunma toplantısında hazır bulunmuş olan üyelerin katılması zorunludur. Kuruldaki konular serbestçe tartışıldıktan sonra Başkan oyları toplar ve en son kendi oyunu kullanmaktadır. Kurul nihai kararlarında başkan ya da ikinci başkan dahil en az toplam sekiz üyenin katılımıyla toplanmaktadır. Ve en az altı üyenin aynı yönde oy kullanması ile karar vermektedir. İlk toplantıda karar için gerekli nisabın sağlanamadığı durumlarda, başkan ikinci toplantıya tüm üyelerin katılımını sağlar, ancak bunun mümkün olmaması halinde karar toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile alınmaktadır. Bu durumda da toplantı nisabı sekiz kişi olmak zorundadır ve karar bunun salt çoğunluğu ile yani beş oyla alınacaktır, ikinci toplantıda oylarda eşitlik olması halinde Başkanın bulunduğu tarafın oyu üstün sayılmaktadır (Aslan, 1997: 157). Daha sonra RKHK'nin bu maddelerinde

değişikliğe gidilmiştir ve nihai kararların az beş üyenin katılımıyla gerçekleşmekte ve en az dört üyenin aynı yönde oy kullanmasıyla karar verilmektedir. “Nihai karar haricindeki diğer kararlar ve özellikle tedbir ve tavsiye niteliğindeki kararlar ve işlemler için Kurul üyelerinden en az üçte birinin toplanması ve toplantıya katılanların salt çoğunluğunun kararı gerekmektedir” (RKHK, 1994: m. 51).

RKHK’nin 4.maddesi kapsamına giren “anlaşma, uyumlu eylem ve kararlar, yapıldıkları tarihten itibaren bir ay içinde Kurula bildirilmek zorundadır”. Bir aylık süre içinde bildirilmeyen anlaşmalara muafiyet uygulanamamaktadır (RKHK, 1994: m. 4). 7. madde kapsamına giren birleşme veya devralma anlaşmaları bildirildiği tarihten itibaren Kurul, onbeş gün içinde yapacağı ön inceleme sonucunda birleşme veya devralma işlemine ya izin vermek ya da bu işlemi nihai incelemeye almaya karar verdiği takdirde, ön itirazını bildiren yazısı ile birlikte birleşme veya devralma işleminin nihai karara kadar askıda olduğunu ve uygulamaya sokulamayacağını, gerekli gördüğü diğer tedbirlerle birlikte ilgililere usulüne göre tebliğ etmek zorundadır (RKHK, 1994: m. 7). Kurul bu süre içinde herhangi bir cevap vermediği ya da herhangi bir işlem yapmadığı takdirde, bildirim tarihinden otuz gün sonra birleşme veya devralma anlaşmaları yürürlüğe girerek hukuki geçerlilik kazanmaktadır. Bildirilmesi zorunlu olduğu halde Kurula bildirilmeyen birleşme ve devralma işleminden haberdar olduğu takdirde, Kurul birleşme ve devralmayı incelemeye almaktadır (RKHK, 1994: m. 10-11).

İnceleme sonunda Kurul (RKHK, 1994: m. 11/a-d).

Birleşme veya devralmanın 7. maddenin birinci fıkrası kapsamına girmediğine karar verir ve izin verir. (Ancak ilgililere bildirimde bulunmadıkları için para cezası uygulanır.)

7. madde kapsamına girdiği takdirde, para cezası ile birlikte:

- a. Birleşme veya devralma işleminin sona erdirilmesine,
- b. Hukuka aykırı olarak gerçekleştirilmiş olan tüm fiili durumların ortadan kaldırılmasına,
- c. Şartları ve süresi Kurul tarafından belirlenecek şekilde ele geçirilen her türlü payın veya mal varlığının eğer mümkünse eski maliklerine iadesine, mümkün değilse, üçüncü kişilere temlikine ve devrine,
- d. Bu devir ve temlike kadar, devralan kişilerin devralınan teşebbüslerin yönetimine hiçbir şekilde katılamayacağına, gerekli gördüğü tedbirlerin alınmasına karar verir.

Rekabet Kurulu menfi tespit kararı verirken biraz daha farklı bir usul takip etmektedir. İlgili teşebbüs veya teşebbüs birliklerinin başvurusu üzerine Kurul,

elinde bulunan bilgiler çerçevesinde, bir anlaşmanın, kararın, eylemin veya birleşme ve devralmanın bu Kanunun 4,6,7. maddelerine aykırı olmadığını gösteren bir “Menfi Tespit Belgesi” verebilir. Bu belge teşebbüslere takibata uğramayacağı hakkında güvence verir. Ancak bu sınırlı bir güvence olarak görülebilir. Zira, Kurul bu belgenin verilmesinden sonra şu şartlar dahilinde, menfi tespiti kaldırabilir. Kararın alınmasına esas teşkil eden herhangi bir olayda değişiklik olması, karara bağlanan şartların ve yükümlülüklerin yerine getirilmemesi ve kararın söz konusu anlaşma hakkında yanlış ve eksik bilgiye dayanarak verilmiş olması. Menfi tespitin kaldırılmasına kadar geçen sürede ceza uygulanmamaktadır. Ancak son haldeki yanlış ve eksikliğin ilgili teşebbüsün hilesi veya kastı ile gerçekleşmesi halinde karar hiç alınmamış sayılır. Yani işlemin baştan itibaren sakat doğduğu ve geçersiz olduğu kabul edilir (RKHK, 1994: m. 8).

Kurul, ihbar, şikayet ya da Bakanlığın talebi üzerine veya resen bu kanunun 4.,6. ve 7. maddelerinin ihlal edildiğini tespit ederse, ilgili teşebbüs veya birliklerine önce ihlale ne şekilde son verebilecekleri konusundaki görüşünü yazılı olarak bildirir, rekabetin tesisi ve ihlalden önceki durumun korunması için “yerine getirilmesi” ya da “kaçınılması” gereken davranışları kapsayan bir kararı bildirir. “Nihai karara kadar ciddi ve telafi olunamayacak zararların ortaya çıkma ihtimalinin bulunduğu durumlarda, ihlalden önceki durumu koruyucu nitelikte ve nihai kararın kapsamını aşmayacak şekilde geçici tedbirler alabilir” (RKHK, 1994: m. 9). Kurul, resen veya kendisine intikal eden başvurular üzerine soruşturma açılmasına ya da soruşturma açılmasına gerek olup olmadığının tespiti için ön araştırma yapılmasına karar vermektedir. Bu durum ayrıca ilgililere bildirilmektedir. İddialar ciddi bulunmazsa ya açıkça başvuru reddedilir ya da hiçbir bildirimde bulunmayarak reddedilmiş sayılmaktadır. Her iki durumda da menfaatini belgeleyen herkes yargıya başvurabilir (RKHK, 1994: m. 42).

Ön araştırma yapılmasına karar verildiği takdirde Kurul Başkanı, meslek personeli uzmanlarından bir ya da birkaçını raportör olarak görevlendirilmektedir. Raportör otuz gün içinde görüşlerini Kurula yazılı olarak bildirir. Kurul soruşturma açılmasına veya soruşturma açılmamasına karar vermektedir (RKHK, 1994: m. 43).

Kurul, soruşturma yapılmasına karar verdiği takdirde, görevli raportörü veya raportörleri ile birlikte soruşturmayı yürütecek Kurul üyesi veya üyelerini belirler. Soruşturma en geç altı ay içinde tamamlanmaktadır. Ancak gerekirse bir defaya mahsus olmak üzere bir altı aylık süre de verilebilir. Kurul on beş gün içinde soruşturma kararını ilgili taraflara bildirerek ve otuz gün içinde ilk yazılı savunmalarını göndermelerini istemektedir. Soruşturma sonucu verilen karar kesindir. Kurul adına hareket eden ve kurul tarafından belirlenip görevlendirilen kurul üyesi ve raportörlerden oluşan heyet, soruşturma safhasında ilgililerden bilgi isteme ve yerinde inceleme yetkilerini kullanabilir. Yerinde inceleme yetkisi, defterlerin, her türlü evrak ve belgelerin incelenmesini ve gerekirse suretlerinin alınmasını, ilgililerden yazılı veya sözlü açıklama istenmesini ve teşebbüslerin mal varlığına ilişkin mahallinde inceleme yapılmasını kapsamaktadır. İnceleme, Kurul emrinde çalışan uzmanlar tarafından yapılmaktadır. İncelemeye giderken uzmanlar yanlarında, incelemenin konusunu, amacını, yanlış bilgi verilmesi halinde idari para cezası uygulanacağını gösteren bir “yetki belgesi”ni bulundurlar (RKHK, 1994: m. 15/a-c).

Burada RKHK da bir boşluk bulunmaktadır. Kurul tarafından soruşturma için görevlendirilen heyetin 15. maddeye göre yerinde inceleme konusundaki isteklerine uyulmaması halinde süreli para cezası verilmesi öngörüldüğünde 14. maddeye göre hiç bilgi verilmemesi halinde ceza öngörülmemesidir. Üstelik eksik, yanlış veya yanıltıcı bilgi verilmesi halinde 16. maddeye göre ceza uygulanabilmesi için Kurul kararı gerektiğine göre 44. maddedeki yetki belgesi ile giden heyetin veya uzmanların kendilerine eksik yanlış veya yanıltıcı bilgi verenlere karşı ceza uygulanabilmesi için Avrupa Birliği’nde olduğu gibi bir Kurul kararı almak gerekecektir. Oysa Kurul kararı olmaksızın, kendilerinden istenen bilgileri eksik, yanlış veya yanıltıcı verenlere ceza verilmesi düşünülmektedir. Kurul kararına rağmen istenen bilgiyi vermeyenlere de para cezası öngörülmalıdır. Ayrıca Kurul kararına rağmen eksik, yanlış veya yanıltıcı bilgi verenlere daha ağır ceza öngörülmelidir (RKHK, 1994: m. 65/a-b).

Haklarında soruşturmaya başlandığı bildirilen tarafların bilgi edinme hakları RKHK’nin 14. maddesinde düzenlenmiştir. Kurum bünyesinde kendileri ile ilgili düzenlenmiş her türlü evrakın ve mümkünse elde edilmiş olan her türlü delilin bir

nüshasının kendilerine verilmesini taraflar isteyebilirler. Ancak Kurulun bu yükümlülüğünün, 25. maddenin son fıkrası ile düzenlenen sır saklama yükümlülüğü ile dengeli bir şekilde yerine getirilmesi gerekmektedir. Sırrın ifşası niteliğinde ise bilgi verme yükümlülüğü ortadan kalkar. Ancak Kurul, tarafları bilgilendirmediği ve savunma hakkı vermediği konuları kararına dayanak yapamayacaktır (RKHK, 1994: m. 46).

Soruşturma sonunda hazırlanan rapor tüm Kurul üyeleri ile taraflara tebliğ edilmekte ve kanunu ihlal ettiği belirlenenlerin yazılı savunmalarını otuz gün içinde göndermeleri istenmektedir. Tarafların savunmalarına karşı da soruşturmayı yürütenler on beş gün içinde ek yazılı görüş bildirmektedirler. Bu da taraflara ve Kurul üyelerine tebliğ edilmektedir. Ek görüşe karşı tarafların otuz gün içinde görüş bildirme hakları vardır. Bu süreler haklı gerekçe varsa bir defalığına en çok iki katına kadar artırılabilir. Tarafların süreleri içinde vermedikleri savunmaları dikkate alınmamaktadır. Haklarında inceleme yapılan ilgililer savunmalarını, ya tarafların talebiyle ya da Kurulun resen talebiyle sözlü savunma toplantısında yapmaktadırlar. Soruşturma safhasının bitiminden itibaren 30-60 gün içinde yapılmalıdır. Sözlü savunma davetiyelerinin toplantıdan en az 30 gün önce gönderilmesi gerekmektedir (RKHK, 1994: m. 45-46).

Sözlü savunma, toplantıları ilke olarak katılıma açık olmaktadır. Genel ve ticari sırların korunması gerekçesiyle gizli yapılabilir. Başkan ya da yokluğunda, ikinci başkanın başkanlığında en az yedi kurul üyesinin katılımıyla olmaktadır. En fazla beş oturumda sözlü savunmanın tamamlanması gerekmektedir. Taraflar yedi gün önceden bildirmek koşuluyla Hukuk Muhakemeleri Usulü Kanunu'nun İkinci Babının başlıklı sekizinci Faslında düzenlenen her türlü delil ve ispat vasıtasından yararlanabilirler. Sözlü savunma oturumlarına taraflar (veya temsilcileri) ile doğrudan veya dolaylı menfaati olduğunu oturumdan önce Kurula ispatlayanlar katılabilir. Kurul sözlü savunma toplantısı yapıldığı gün veya mümkün olmazsa gerekçesiyle birlikte on beş gün içinde karar vermektedir. Sözlü savunma toplantısı yapılmayan hallerde ise soruşturma süresinin bitiminden itibaren otuz gün içinde karar verilmelidir. Kurulun nihai karar için toplantı yeter sayısı sekiz, karar sayısı ise altıdır. İlk toplantıda karar için çoğunluk sağlanamazsa, başkan ikinci oturumda tüm üyelerin katılımını sağlamaktadır. Bu mümkün olmazsa karar toplantıya katılanların

salt çoğunluğu ile alınmaktadır. Bu durumda da toplantı nisabı altıdan az olamaz, ikinci toplantıda oyların eşit çıkması halinde Başkanın bulunduğu tarafın oyu üstün sayılır. Nihai karar dışındaki kararlar için kurulun 1/3 nisapla yani dört üye ile toplanabileceği ve salt çoğunlukla karar alınabileceği de 51. maddede düzenlenmiştir. Daha sonra Kanunun ilgili maddelerinde değişikliğe gidilerek Kurul en az beş üye ile toplanıp dört üye ile karara bağlanmıştır (İnan, 1996: 41-43).

3.9.2.Başkanlık

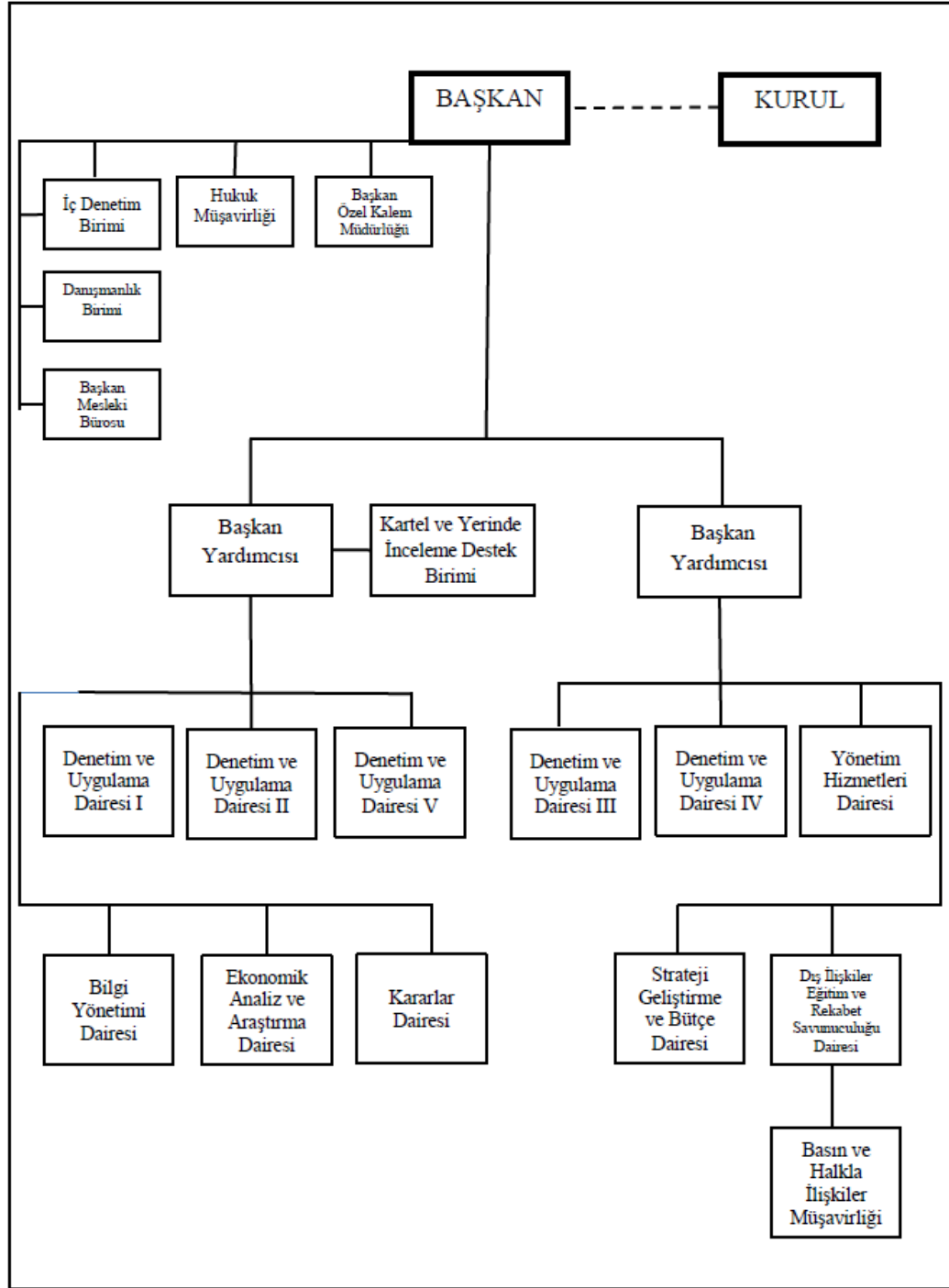
4054 sayılı Kanunun “Başkanlık” başlığını taşıyan 29. maddesinde başkanlığın kurul başkanı, ikinci başkan ve kurul başkan yardımcılarında teşekkül edeceği belirtilmiştir. Maddenin ikinci fıkrasında kurul başkanının kurumun en üst amiri olduğu ve kurumun genel yönetim ve temsilinden sorumlu olduğu ifade edilmiştir. Burada geçen sorumlulukla kastedilenin kurumun çalışmalarının genel çerçevede düzenlenmesi, denetlenmesi, değerlendirilmesi ve gerektiğinde kamuya duyurulması görev ve yetkilerini kapsadığı maddenin üçüncü fıkrasında belirtilmiştir (RKHK, 1994: m. 29).

3.9.3.Organizasyon şeması

Kurumun teşkilatı, Rekabet Kurulu, başkanlık ve hizmet birimleri (ana, yardımcı ve danışma birimleri) olmak üzere üç tür bölümden oluşmaktadır (RKHK, 1994: m. 21). Kurumun karar organı olan Rekabet Kurulu, 4054 sayılı Kanunun çıkışını takiben üyelerinin geç atanması nedeniyle 27 aylık bir gecikme ile oluşmuştur (TÜSİAD, 2002a: 158-159). Bir başkan, bir başkan yardımcısı olmak üzere toplam yedi üyeden oluşmaktadır (RKHK, 1994: m. 22). Üyeler altı yıllığına seçilirler, süresi bitenler tekrar seçilebilirler ve iki yılda bir üyelerin üçte biri yenilenmektedir (RKHK, 1994: madde 24). Başkanlık makamı, kurumun en üst amiridir. Başkanlık, kurumun temsili ve yönetiminden sorumludur www.rekabet.gov.tr/ (Erişim Tarihi: 18.07.2017).

ŞEKİL 8.

REKABET KURUMU ORGANİZASYON ŞEMASI



Kaynak: www.rekabet.gov.tr (Erişim Tarihi: 18.07.2017).

3.9.4.Hizmet birimleri

4054 sayılı Kanun'un 32. maddesinde hizmet birimlerinin daire başkanlıkları şeklinde teşkilatlanmış ana hizmet birimleri, danışma birimleri ve yardımcı hizmet birimlerinden oluşacağı belirtilmiştir. İlgili yönetmeliğe göre, başkan hangi birimlerin doğrudan kendisine hangi birimlerin başkan yardımcılarına bağlı olacağını kendisi belirlemektedir (Rekabet Kurumu Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, 1994: m. 38). Danışma birimleri; Hukuk Müşavirliği, Basın Danışmanlığı ve Başkan Danışmanlarından oluşmaktadır. Yardımcı hizmet birimleri; Bilgi İşlem, İstatistik ve Enformasyon Dairesi Başkanlığı, İnsan Kaynakları Dairesi Başkanlığı, İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığı, İstanbul Bölge Temsilciliği, Savunma Uzmanlığı, Kurul Özel Büro Müdürlüğü ve Başkanlık Özel Kalem Müdürlüğü şeklinde teşekkül etmiştir. Ana hizmet birimleri ise I, II, III, IV numaralı Daire Başkanlıkları ve Araştırma Dairesi Başkanlığı şeklinde teşekkül etmiştir (Rekabet Kurumu Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, 1994: m. 38-39).

I, II, III ve IV numaralı Daire Başkanlıkları bünyelerinde rekabeti korumaya yönelik görevleri olan rekabet uzmanları ve uzman yardımcılarını bulundurlar. Avrupa Birliği Komisyonu'nun rekabet ile alakalı genel müdürlüğü olan bu birimler çeşitli sektörlerle göre çalışmaktadır (Güven, 2008: 51).

Birinci Daire Başkanlığı, kimya ve kimyasal ürünler, petrol ürünleri, petrokimya, plastik ve kauçuk ürünler, pişmiş kil ve seramik, elektrik, gaz, su, enerji, maden ve madencilik, cam ve cam ürünleri, beşeri ilaç, demir dışı metaller ve demir-çelik sektörlerini kapsamaktadır.

İkinci Daire Başkanlığı, inşaat, çimento ve diğer inşaat malzemeleri, kağıt ve kağıt ürünleri, savunma sanayi, tıbbi sarf malzemesi, sağlık, hassas ve optik aletler, telekomünikasyon, elektrik ve elektronik sanayi, büro malzemeleri ve bilgisayar, basın ve yayın, plak-kaset vb. kayıtlı medyanın çoğaltılması sektörlerini kapsamaktadır.

Üçüncü Daire Başkanlığı, makine ve teçhizat imalatı, tekstil ve hazır giyim, deri ve deri ürünleri, mobilya, beyaz eşya, kuyumculuk, oyuncak, müzik aletleri, spor malzemeleri, cam ve cam ürünleri, kimyasal ürünler, tarım ve hayvancılık, tarım ve

hayvancılık için kullanılan ilaç ve gübre, orman ürünleri, su ürünleri, tütün ürünleri sektörlerini kapsamaktadır.

Dördüncü Daire Başkanlığı, ulaştırma, finansal hizmetler (bankacılık, sigortacılık ve diğer mali kuruluşlar), kara, deniz, hava ve demir yolu taşıtları, turizm, spor, serbest meslek, eğitim ve diğer hizmet sektörlerini kapsamaktadır.

3.10.Yasaklar

4054 sayılı RK'nin 25. maddesinde kurumun yasakları şu şekilde belirtilmiştir (RKHK, 1994: m. 25):

Kurul Başkan ve üyeleri, özel bir kanuna dayanmadıkça resmî veya özel hiçbir görev alamaz, ticaretle uğraşamaz, ortaklıklarda pay sahibi olamazlar. Kurul Başkan ve üyeleri, göreve başlamadan önce maliki oldukları Hazine tarafından çıkarılan borçlanmaya ilişkin menkul kıymetler dışındaki her türlü sermaye piyasası mevzuatı anlamındaki menkul kıymetlerini üçüncü dereceye kadar kan ve ikinci dereceye kadar sıhrî hısımları dışındakilere satmak veya devretmek suretiyle elden çıkarmak zorundadır. 30 gün içinde bu hükme uygun hareket etmeyen üyeler üyelikten çekilmiş sayılır. Amacı sosyal yardım ve eğitim işlerine yönelmiş derneklerle vakıflardaki görevler ve kar amacı gütmeyen kooperatif ortaklığı bu hükmün dışındadır. Kurul üyeleri ve personeli Kurumla ilgili gizlilik taşıyan bilgileri ve bu Kanun'un uygulanması sırasında öğrendikleri teşebbüs ve teşebbüs birliklerinin ticari sırlarını görevlerinden ayrılmış olsalar bile ifşa edemezler, kendilerinin veya başkalarının menfaatine kullanamazlar.

3.11.Kurum Personelinin Statüsü

Kurum hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, idari hizmet sözleşmesi ile sözleşmeli olarak istihdam edilen personel eliyle yürütülmektedir. Kurum emrinde yeteri kadar uzman meslek personeli ile kariyer dışı ihtisas personeli çalıştırılabilir. Rekabet Kurulu'nda, rekabet uzmanları ve uzman yardımcıları meslek personelidir. Kurum personeli ücret ve mali haklar dışında 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabidir. Yabancı uzmanlar da başkanlığın hazırlayıp kurulun onayı ile yürürlüğe konacak yönetmelik esaslarına göre istihdam edilebilir (RKHK, 1994: m. 34):

Son yıllardaki faaliyet raporuna göre Rekabet Kurumu'nda 341 personel çalışmaktadır. Bu personelin 123'ü meslek personelinden oluşmaktadır. Yani kurumun yüzde 35'i meslek personelidir. Toplam personelin 10'u doktora, 75'i yüksek lisans, 211'i lisans, 24'ü ön lisans, 16'sı lise, 4'ü ortaokul eğitimine sahiptir <http://www.rekabet.gov.tr> (Erişim Tarihi: 18.05.2017).

3.12.Ücret ve Diğer Mali Haklar

Rekabet Kurulu çalışanlarının ücretleri ve mali hakları 4054 sayılı Rekabet Kurumu Kanunu'nun 37. Maddesinde düzenlenmiştir. Adı geçen maddeye göre Kurul, başkan ve üyelerin(in) ücretleri, Bakanlığın teklifi ile Bakanlar Kurulu tarafından belirlenmektedir. Başkan ve üyelerin ücretleri en yüksek devlet memurunun ücretinin iki katını aşmayacak şekilde belirlenmektedir. Diğer mali haklar başkanlığın teklifi üzerine Kurulca belirlenmektedir (RKHK, 1994: m.37).

3.13.Kurumun Gelirleri ve Bütçesi

4054 sayılı Kanun'un 39. maddesine göre Kurumun gelirleri bütçesini oluşturmaktadır. Kurumun başlıca üç geliri bulunmaktadır. Bunlar yeni kurulan anonim ve limited şirketlerin sermayelerinin ve sermaye artırımlarının artırımı yapılan oranın on binde dördü, bakanlık bütçesine konulan ödenekler ve yayın ve sairinden elde edilen kurum gelirleridir. Bu gelirler T.C. Merkez Bankası veya bir devlet bankasında açılan hesapta toplanmaktadır (RKHK, 1994: m. 34).

3.14.Kurumun Denetimi

Rekabet Kurumun hesapları 4054 sayılı Kanun'un 33. maddesi uyarınca Sayıştay'ın denetimine tabidir. Kurumun idari denetimi ise hepsinde geçerli olduğu gibi Cumhurbaşkanlığı adına Devlet Denetleme Kurulu ve Başbakanlık adına Başbakanlık Teftiş Kurulunca yapılabilmektedir. Ayrıca her ne kadar BİO'ların kuruluş felsefesine uygun bir düzenleme olmasa da 17.08.2011 tarihli 649 sayılı KHK'nın 45. maddesi ile 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanun'un "Bağlılık değişikliği" başlıklı 19/A maddesinde yapılan değişiklik sonrası Bakan, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların her türlü faaliyet ve işlemlerini denetlemeye yetkilidir (RKHK, 1994: m. 23-45).

3.15.Kurul Kararlarına Karşı Yargı Yolu

İdari işlem ve eylemlerde yargı denetimi 1982 tarihli T.C. Anayasasının 125. maddesinde genel olarak düzenlenmiştir. Yargı yolu başlığı altındaki bu madde hükümlerine göre ilke olarak idarenin her türlü işlemlerine karşı yargı yolu açıktır (Coşkun, 1998: 170). Ancak yine Anayasada belirtilen bazı kuruluşların kararlarına ve bazı işlemlere karşı yargı yolu kapatılmıştır.

RKHK'nin 55. maddesine göre Rekabet Kurulu'nun nihai kararlarına, tedbir kararlarına ve para cezalarına karşı Danıştay'a başvurulabilmektedir. Böyle bir hüküm olmasaydı dahi yukarıda bahsedilen ilgili Anayasa hükmü gereği İdarenin her türlü eylem ve işlemi yargı denetimine tabi olduğundan Rekabet Kurulu kararlarının yargısal denetimden kaçması söz konusu değildir (Aslan, 1997: 200). Kanunu'nun 55. maddesi "Kurul Kararlarına Karşı Yargı Yolu" başlığı altında düzenlenmiştir. Yani madde başlığında Kurulun almış olduğu tüm kararlara karşı yargıya başvuracağı sonucu çıkarılmaktadır. Yargı yeri olarak da Danıştay gösterilmiştir. Ancak 55. maddenin ilk fıkrasında sayma yoluyla Kurulun hangi kararlarına karşı Danıştay'a başvurulabileceği saptanmıştır. Kanun koyucu burada bir sınırlama getirmiştir. Bu nedenle RKHK'nin 27. maddesinde sınırlanan Kurula ait görev ve yetkilerin gereği olarak yapılan idari eylem ve işlemlerin tümü bakımından Danıştay ilk derece mahkemesi olarak görevli değildir. Danıştay sadece 55. maddede yazılı olan kurulun nihai kararlarını, para cezalarını ve süreli para cezalarını incelemek ve karara bağlamakla görevlidir. Bunların dışında kalan kurula ait işlem ve eylemler üzerindeki yargısal denetim kaldırılamayacağı için yukarıdaki sayılan dört tip kararın dışında kalan tüm idari işlem ve eylemlerin yargısal denetimi idare hukuku ve idari yargılama hukukunun genel kurallarına tabi olacaktır. Yani idari yargılama hukuku alanında genel görevli mahkeme olan İdare Mahkemeleri çıkan uyuşmazlıkları çözmekle yükümlüdür (Akıncı, 1999: 83).

3.16.Rekabet Kurumu'nun Neoliberalizmle İlişkisi

20. yüzyılın sonlarına doğru hayatımıza girerek yaygınlık kazanan neoliberalizm kavramının birçok tanımı bulunmaktadır. Bazı düşünürler neoliberalizmi, devlet tarafından oluşturulan sınırlamaların olmaması anlamına gelen bir rekabet algısı olarak tanımlarken bazıları ise birikim krizleri ve karlılıkla birlikte başlayan kapitalizmdeki değişim rejimini kavramak için kullanılan bir terim olarak ifade etmektedir. Neoliberalizm daha çok ekonomiyi temel alan ifadelerle açıklanmaya çalışılmıştır. Neoliberalizm, piyasa ve rekabet ilkesinin insan doğasında var olduğunu kabul etmektedir. Neoliberalizm kavramı aslında köklerini liberalizmden ve 1944 tarihli Bretton Woods anlaşmasından almaktadır. Bretton Woods sistemi, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra uluslararası ticaretin yeniden başlaması ve uluslararası para sisteminin hızlı bir şekilde yeniden oluşturulmasını amaçlamaktadır.

Neoliberalizmin ortaya çıktığı bu süreçte, ideolojik ve siyasi-ekonomik alanlarda önemli işlevlere sahip olan IMF ve DB gibi kuruluşlarının temelleri atılmıştır. Neoliberalizmin içerdiği ekonomik konular; dış ticaretin önündeki engelleri kaldırma, fiyat kontrollerini kaldırma ve sermaye piyasasını serbestleştirme gibi uygulamaları kapsamaktadır. Daha sonra, özelleştirmeler yoluyla devletin ekonomideki ağırlığını azaltan politikalar sayılmaktadır. Son olarak ise bireyi ve bireysel özgürlükleri topluma ve kolektif çıkarlara karşı koruyan ve bu sebeple de devletin alanını minimize etmek suretiyle bireye azami özgürlük sağlayan bir ideolojiden bahsedilmektedir (Kaynak, 2012: 29-30).

Neoliberalizm, kamu harcamalarının kontrollü gerçekleştirilmesi, yapılan değişimlerin ekonomik rasyonalite çerçevesinde açıklanabilir olması ve mali disiplin konularına vurgu yapmaktadır. Neoliberal politikalarla ilgili 1990'da yayınlanan Washington Konsensü'sünde dış dünyaya açık, piyasa mekanizmalarına dayanan ve ihracata dayalı büyüme stratejisini benimseyen bir sistem önerilmektedir. Washington Konsensü'sünün 10 maddesi; mali disiplin, kamu harcamalarının yeniden düzenlenmesi, vergi reformu, faizlerin serbestleştirilmesi, yurt içindeki yabancı yatırımların serbestleştirilmesi, dış ticaretin yaygınlaşması, rekabetçi kur politikası, özelleştirme, deregülasyon, mülkiyet hakları şeklinde sıralanmaktadır. Bu politikaları uygulayan ülkeler, ekonomik istikrarsızlığı azaltmayı, düşük büyüme hızını maksimum seviyeye çıkartmayı ve ticaret açıklarının azaltılmasını ya da önüne geçilmesini hedeflemektedir. Neoliberal politikalar tek tip bir uygulamadan ziyade ekonomik küreselleşemeye giden birçok yolu ve yöntemi kapsamaktadır. Fakat hepsinin ortak yönü, neoliberal küreselleşmenin içselleştirilmesi ve uluslararası ilişkilerin güçlenmesini içermektedir (Yetiş, 1997: 34-39).

Dünya piyasalarını sarsan ve talep çöküşüne yol açan ekonomik krizle mücadele etmek için dünyanın gelişmiş ülkeleri, Keynesyen politikalara dönmüştür. Enflasyonu düşürmek amacıyla ABD başta olmak üzere gelişmiş ülkeler faiz oranlarını yükseltip, ekonomik büyüme durma noktasına geldiğinde tüm dünyadaki orta sınıf ülkeler, neoliberalizme yönelmeye başlamıştır.

Türkiye'ye neoliberalizm, Turgut Özal'ın serbestleşme politikası 24 Ocak Kararları ile girmiştir. Özal'ın Cumhurbaşkanı olduğu tarihe kadar geçen süre zarfı

içinde özelleştirme neoliberalizmin bir yöntemi olarak hayata geçirilmiştir. Fakat özelleştirme politikası bu dönemde Türkiye’de fazla yaygınlaşmamıştır. Özelleştirilen kamu kuruluşlarından elde edilen gelir ancak 2 milyar dolar civarında olmuştur. Turgut Özal dönemindeki özelleştirmenin önemi, özelleştirme programının kapsamı ve yaygınlığından ziyade bu döneme kadar böyle bir politikanın hayata geçirilip başarılı olamamasından kaynaklanmaktadır. Özelleştirmenin neoliberal ekonomi politikasının bir parçası olduğu anlaşılamamıştır. Özelleştirmeye birlikte birçok olumsuz tepki alınmıştır. Aslında bu tepkiler, toplumun özelleştirmeye sıcak bakmamasıyla ilgili değil toplumun özelleştirme sürecine alıştırılmaması yönünde olmuştur. Yani o dönemlerde, toplum beklenmedik bir anda belli bir zemin oluşturulmadan getirilen uygulamalara yabancıydı (Güler, 2003: 76).

Türkiye’de son yıllarda, “kamu yönetimi reformu” başlığı altında köklü değişimler yaşanmaktadır. Devlet-piyasa ilişkilerini temel alan bu değişiklik, devletin işlevlerini yeniden tanımlamakta ve bu işlevleri yerine getirmek için oluşturulan kamu örgütlenmelerini de yeniden düzenlemeyi öngörmektedir. Bu anlayış kapsamında Türkiye’de BİO’lara tanınan ayrıcalıklar, aslında neoliberalizm ve küreselleşmenin ülkemize getirdiği değişim ve dönüşümün sonucudur. BİO’ların yaygınlaştırılması ile ekonomi ile siyaset kavramları birbiriyle ilişkilendirilmekten ayrılmış ve ekonomik sorunların teknik bir bakış açısıyla ele alınması gerekliliği ön plana çıkmıştır. Neoliberal anlayışa göre BİO’lar, hükümetin ekonomi üzerindeki baskınlığını en aza indirerek ekonomik rasyonalizasyonun sağlanmasına hizmet edecektir (Söylemez, 2001: 13-15).

Neoliberalizm ile birlikte RK, ekonomi ile siyasetin birbirinden ayrılması ve ekonomik kararların rasyonel bir şekilde alınması konusunda BİO’ların önemli örnekleri arasında yer almaktadır. Bu bağlamda Rekabet Kurulu üyelerinden, hiçbir şekilde ekonomiye yönelik kararlar alırken siyasi bir amaç gütmemesi beklenemez. Bilindiği üzere yetkilerin siyasal iktidarda olması, siyasal sorumluluğu bulunan hükümetin seçmenlerine karşı sorumlu olması anlamına gelmektedir. Günümüzde ürünlerin pazara girmeleri ve pazarı terk etmeleri çok kısa zaman diliminde gerçekleşmektedir. Diğer bir ifadeyle, ürünlerin yaşam süresi oldukça kısadır. Dolayısıyla, ürün merkezli stratejiler uzun vadede sürdürülebilecek rekabet avantajı oluşturmada yetersiz kalmaktadırlar. O halde, uzun vadede sürdürülebilir rekabet

avantajı sağlamak için ihtiyaç duyulan, sürekli yeni ürünler yaratabilen temel yetkinlikler ön plana çıkmaktadır.

Rekabet ortamının getirdiği yeni ürün geliştirmeye bağlı olarak piyasaların çok daha dinamik yapıya kavuşması, bilgi ve teknolojinin en önemli girdi olması, piyasaların baş aktör konumuna geçmesi sonucu hükümet iş dünyası ilişkilerinde teşvik edici bir yapının geliştirilmesi ve hükümetlerin piyasalara gerekli olan rekabet ortamını yaratma çabası neoliberalizmle birlikte gelen yeniliklerdendir. Yoğunlaşmış piyasaların gerekliliği, toplumsal açıdan yaratacağı faydadan dolayı piyasaların rekabetçi olması istenmektedir. Rekabet Kurumu, idari ve mali özerkliğe sahip bir otorite olarak kurulmuştur. Kurum, görevini yaparken bağımsız olarak hareket etmektedir. Hiçbir organ, makam, merci ve kişi Rekabet Kurumu'nun nihai kararını etkilemek amacıyla emir ve talimat verememektedir. Türkiye ekonomisindeki serbestleşme süreci ve özelleştirme uygulamaları piyasalarda rekabetin korunması için çeşitli yasal düzenlemelerin yapılması gereğini doğurmuştur. Bu gereklilik karşısında Türk Rekabet Hukuku'nun temel kaynağı olan RKHK yürürlüğe konulmuş ve kanunun uygulayıcısı olarak bağımsız bir kurum olan Rekabet Kurulu oluşturulmuştur. Rekabet Hukuku'nun en temel amaçları, piyasadaki rekabetin korunmasını, ekonomik etkinliğinin sağlanması, toplumsal refahın artırılmasıdır (Usta, 2007: 68).

Rekabet Kurumu'nun temel görevi, kendisine verilen yetkileri kullanarak mal ve hizmet piyasalarındaki rekabetçi sürecin bozulmasını engellemektir. Bu kapsamda Rekabet Kurumu, mal ve hizmet piyasalarındaki rekabeti engelleyici, bozucu veya kısıtlayıcı anlaşma, karar ve uygulamaları engellemek ve piyasaya hakim olan teşebbüslerin bu hakimiyetlerini kötüye kullanmalarını önlemek, bunun için ihtiyaç duyulan düzenleme ve denetlemeleri yaparak rekabetin korunmasını sağlamakla yükümlüdür. Diğer kamu kurumlarında rekabetçi bir piyasa yapısı oluşturulmasının faydasına ilişkin bir bilinç olmaksızın ortaya konulan vizyonun sağlıklı bir zeminde işlerlik kazanması mümkün değildir. Rekabet Kurumu da neoliberalizm kavramını benimsemek ve uygulamak istediği kamu kurumlarının rekabetçi bir ortamda faaliyette bulunması gerekliliğine rekabet kültürü oluşturarak ve yayarak katkı sağlamaktadır. Özellikle kamu kurumlarının yaptığı birtakım düzenlemelerden kaynaklanan aksaklıkların giderilmesi hususunda Rekabet Hukuku mevzuatının

doğrudan uygulanması pek mümkün değildir. Bu sebeple mevzuatı tamamlayan düzenlemeler yoluyla bu aksaklıkların giderilmesi gerekmektedir.



SONUÇ

Dünyada ki ilk örnekleri 19. yüzyılda ABD’de ortaya çıkan BİO’lar daha sonra Kıta Avrupa’sında yayılmaya başlamıştır. Ortaya çıkış sebepleri olarak serbest piyasa ekonomisi, gelişen teknoloji ve küreselleşmeye ilişkin gelişmeler gösterilmektedir. Bu kurumların ortaya çıkmasındaki nedenler arasında politikacılara olan güvensizlik de sayılmaktadır. BİO’ların ortaya çıkmasında benimsenen ekonomik politikaların rolü çok büyüktür. Dünya genelinde yaşanan 1929 Ekonomik Bunalımı’ndan sonra benimsenen “Keynesyen Politikalar” ve “Refah Devleti” anlayışı özellikle 1970’lerde başlayıp halen devam eden süreçte yerini liberal politikalara bırakmaktadır. Böylelikle piyasanın başarısızlıklarını ve yetersizliklerini telafi etmek ve toplumsal refahı en uygun kılmak amacıyla, ekonomiye ve toplumsal yaşama sürekli müdahale eden ve piyasada mal ve hizmet üreten “müdahaleci devlet” anlayışından piyasaya sınırlı ölçüde ve gerektiğinde müdahale eden, hizmetlerin sunulmasının önünü açan, piyasalara ilişkin oyunun kurallarını koyan ve piyasanın işleyişini düzenleyen ve denetleyen “düzenleyici devlet” anlayışına doğru bir geçiş söz konusudur.

Küreselleşmenin etkisi ve devletin işlevlerinde yaşanan değişimle doğrudan ilişkili konulardan biri de devletin örgütsel sınırlarının devletin yeni fonksiyonlarının da göz önünde tutularak ekonomik açıdan optimal bir noktaya çekilmesidir. “Devletin küçültülmesi” şeklinde ifade edilen söz konusu anlayış özellikle özelleştirme politikalarının yaygınlaştırılmasıyla kendini göstermiştir. Devletin küçültülmesi tartışmaları, neo-liberal politikaların ürünü olan “Yeni Sağcı” anlayışla yakından ilişkilidir. Yeni sağcı politikalar serbest piyasa ve etkin devlet olmak üzere iki temel üzerine oturtulmaktadır. Serbest piyasa 0değerlerinin öne çıktığı Yeni Sağcı politikalarda, devlet önemli ölçüde piyasadan çekilmekte ve mal ve hizmet üretmemektedir. Devletten beklenen ise serbest piyasanın önündeki engelleri kaldırmasıdır. Dolayısıyla Yeni Sağcı politikalar kapsamında, serbest piyasanın sağlıklı bir şekilde işlemesi için hızlı karar alabilen küçük ama etkin bir devlet tasavvuru söz konusudur. İşte bu noktada Bağımsız İdari Otoriteler devreye girmekte ve piyasaların kapitalist ekonominin mantığına uygun bir şekilde işleyebilmesini sağlamaya çalışmaktadır.

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

Türkiye 24 Ocak 1980 kararlarıyla serbest piyasa ekonomisine geçmiş, bunun sonucunda ilk SPK ilk BİO olarak faaliyete geçmiştir. SPK’dan sonra RK, RTÜK, BTK, BDDK, EPDK, KİK, TAPDK ve son olarak da yakın süreçte KVKK kurulmuştur. Bu kurumlar medya, telekomünikasyon, enerji, ekonomik rekabet, sermaye piyasası, finans ve bankacılık gibi ekonomik yaşamın vazgeçilmez alanlarını kontrol etmektedir. Türkiye’deki BİO’lar devletten ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahiptir.

Sektörde düzenleme yapan, gözetim ve denetim faaliyetinde bulunan, aykırı davranış durumunda yaptırım uygulayan, sektörle ilgili danışma işlevi gören ve uyuşmazlık çözme yetkileri bulunan BİO’lar, özerk ve bağımsız statülü yapılardır. Bu kurumlara, siyasal baskılardan korumak ve tarafsız, objektif ve yetkin kişilerden oluşan kurumlar halinde örgütlenmelerini sağlamak amacıyla, organik bağımsızlık tanınmıştır. Üyelerin farklı kurumların adayları arasından seçilmesi ve görevlerine son verilmemesi, bu bağımsızlığın önemli bir göstergesidir. Yasama ve yürütme erklerine bağımlı olmamaları için de fonksiyonel anlamda bağımsızlık tanınmıştır. Özellikle yürütme erki, bu kurumlara karşı hiyerarşik bir yetkiye sahip değildir. Kurumların kanunlarında yer alan, hiçbir kurum emir ve talimat veremez seklindeki madde fonksiyonel açıdan bağımsızlığı sağlamaktadır. BİO’lara sağlanan bağımsızlığın amacı, kendilerine verilmiş olan düzenleme görevini en iyi şekilde yerine getirmeleri içindir. Kurumların yapısal ve işlevsel yönden otorite sahibi olarak nitelendirilmelerinde bağımsız yapılanmaları ve özel yetkilerle donatılmaları önem taşımaktadır. Yasaların verdiği yetkileri başka bir makamın onayına gerek kalmadan kullanmaktadırlar.

Türkiye’de BİO’lar,, karar organları olan kurul, yürütme organları olan başkanlık ve başkanlık çatısı altında örgütlenen ana hizmet birimleri, danışma hizmet

birimleri ve yardımcı hizmet birimlerinden oluşan bir teşkilat yapısına sahiptirler. Gelirlerini regülasyon yaptıkları sektörlerden elde eden ve mali özerklik içinde hareket eden bu kurumların bütçeleri, özel bütçe türündendir. Kamu personel rejiminden ayrılan bir personel rejimine sahip olan BİO'lar, personeline ödedikleri ücretler bakımından da kamu personel sisteminden farklılaşmaktadırlar. Ülkemizde bu kurumların işlevsel özelliklerini ise düzenleme, izleme ve denetim, uyuşmazlık çözme yaptırım uygulama, görüş bildirme ve öneride bulunma yetkileri oluşturmaktadır.

Dünyada ki diğer devletlerde farklı nedenler ve etkenler neticesinde kurulan bu kurumlar, ülkemizde küreselleşmenin esas aktörleri olarak nitelendirilen AB, DB ve IMF gibi uluslararası organizasyonların talepleri doğrultusunda gerekleri, işlevleri, konumları tartışılmadan, alelacele ve mevzuat çevirilerine eklenen hükümlerle hazırlanan yasaların parlamentodan çıkarılmasıyla oluşturulmuşlardır. Böylelikle ulusal iradenin duyduğu gereksinim ve planlama dışında Türk kamu yönetimine eklemlenmişlerdir. Kurulma aşamasında yapılan bu stratejik hata bu kurumların işleyişine de yansımış ve ülkemizde bütünlükten uzak ve tutarsız bir görünüm sergilemelerine neden olmuştur. Türkiye'de BİO'lar, aralarında eşgüdüm ve işbirliği bulunmayan, birbirinden farklılık gösteren kurumlar olarak karmaşık, belirsiz ve parçalı bir yapı içerisinde bulunmaktadır.

Türkiye'de faaliyet gösteren BİO'lardan RK Türkiye'deki mal ve hizmet piyasalarındaki rekabet ortamını tesis etmek ve korumak amacıyla kurulmuş düzenleyici kurumdur. Bireylerin ekonomik alandaki özgürlüklerini güvence altına alarak, rekabet düzenini sağlayan kamusal yaşamın duyarlı alanıyla ilgilenmektedirler. Bağımsızlığı yasal düzenlemelerle güvence altına alınmış olan RK'nun, görevlerini yerine getirmesi için araştırma soruşturma, delil toplanması, bilgi isteme, yerinde inceleme gibi yetkilerinin yanında, karar verilmesi, düzenleme yapılması ve rekabet savunuculuğu gibi güçlü yetkileri bulunmaktadır.

Kurum, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı ile ilişkilendirilmiş olup, bu ilişki hiyerarşik denetim veya vesayet denetimi yetkisini içermemektedir. Bu ilişki, sadece merkezi idare ile RK arasındaki bağı sağlamaktadır. Rekabet Kurulu'nda yer alan üyelerin görev süreleri tamamlanmadan görevlerinin sonlandırılmaması, kurumun mali ve idari özerkliğinin bulunması, görevlerini gerçekleştirirken, hiçbir makam,

merci veya organdan emir veya talimat almaması yasal olarak bağımsızlığının güvencesidir.

RK serbest piyasa ekonomisinde rekabet ortamının sağlanması ve korunması ve geliştirilmesi açısından oldukça önemli bir görevi üstlenmiştir. Yaptığı çalışmalarla üzerine düşen görevi yerine getirmeye çalışan Kurul, yıllık faaliyet raporlarını kurumsal web sitesinden yayınlarak, yaptığı çalışmalara ilişkin istatistiksel veriler sunarak, etkinliğini ve bunların sonuçlarını kamuoyu ile paylaşmaktadır.

Türkiye’de özellikle son yıllarda, ‘‘kamu yönetimi reformu’’ başlığı altında köklü değişimler yaşanmaktadır. Devlet-piyasa ilişkilerini temel alan bu değişiklik, devletin işlevlerini yeniden tanımlamakta ve bu işlevleri yerine getirmek için oluşturulan kamu örgütlenmelerini de yeniden düzenlemeyi öngörmektedir. Bu anlayış kapsamında Türkiye’de BİO’lara tanınan ayrıcalıklar, aslında neoliberalizm ve küreselleşmenin ülkemize getirdiği değişim ve dönüşümün sonucudur. BİO’ların yaygınlaştırılması ile ekonomi ile siyaset kavramları birbiriyle ilişkilendirilmekten ayrılmış ve ekonomik sorunların teknik bir bakış açısıyla ele alınması gerekliliği ön plana çıkmıştır. Neoliberal anlayışa göre BİO’lar, hükümetin ekonomi üzerindeki baskınlığını en aza indirerek ekonomik rasyonalizasyonun sağlanmasına hizmet edecektir.

Yeni ekonominin ortaya çıkardığı tekelleşme, rekabet politikası açısından önemli bir konudur. Yoğunlaşmış piyasaların gerekliliği, toplumsal açıdan yaratacağı faydadan dolayı piyasaların rekabetçi olması istenmektedir. RK, mali açıdan özerk olması nedeniyle gelirleri yönünden hükümete bağımlı olmayıp kendi gelir kaynaklarına sahiptir. Bu durum, neoliberalizmin getirdiği bağımsızlık ve özerkleşme kavramıyla bağlantılıdır. Türkiye ekonomisindeki özelleştirme uygulamaları, piyasalarda rekabetin korunması için çeşitli yasal düzenlemelerin yapılması gereğini doğurmuştur. Bu gereklilik karşısında Türk Rekabet Hukuku’nun temel kaynağı olan RKHK yürürlüğe konulmuş ve kanunun uygulayıcısı olarak bağımsız bir kurum olan RK oluşturulmuştur. Çalışma sayesinde dünyadaki BİO’lar hakkında bilgi edinilmiş ve bu kurumların farklı özellikleri ele alınarak RK hakkında araştırmalar yapılmıştır. Dünyadaki en bağımsız BİO’ların ABD’de olduğu kanısı hakkında eleştirilerde bulunulmuş ve bu kurumların da aslında tam olarak bağımsız

olmadıkları görülmüştür. Bu kurumların bağımsız, özerk ve özel bütçeye sahip olmaları neoliberalizmle birlikte hayatımıza giren kavramlarla örtüşmektedir. Türkiye’de son zamanlarda yaşanan değişikliklerle birlikte ilgili Bakanlıkların BİO’ların her türlü eylem ve işlemlerini denetlemesi, bu kurumların “idari denetimi dışında tutulması” görüşüne aykırı bulunmaktadır. Bu durumda BİO’ların vesayet denetimine tabi olmadıklarını ifade eden görüşler tartışılması gereken konular arasında yer almaktadır.



KAYNAKÇA

1982 Anayasası. (1982). *T.C. Resmi Gazete*. 17344, 20 Ekim 1982.

Acar, A. (2002). “Kamu İhale Kanunu Neden Belli Bir Süre Ertelenmeli”. *Belediye Dünyası*, 3 (12), 10-14.

Akıncı, A. (1993). *Rekabet Kurulu Teşkilatı Rekabet Politikaları Hukuk Düzeni Ve Türk Rekabet Kanun Tasarısı*. İstanbul: İSO.

Akıncı, A. (1994). *Rekabet Yasası Daha Açık Ve Demokratik Bir Usul, Görüş*. İstanbul: TÜSİAD Yayınları.

Akıncı, A. (1998). *Mukayeseli Hukuk Açısından Amerikan ve Avrupa Topluluğu Hukuklarında Rekabetin Yatay Kısıtlanması*. (Doktora Tezi). İstanbul: İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

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

Aksoy, N ve Yavuz, Ş. (2009). “Birleşme ve Devralma İşlemlerinde Rekabet Kurulunun Denetim Yetkisinin Hukuki Niteliği ve Sınırları”. *Rekabet Dergisi*, 10 (2), 7-28.

Aktaş, C. (2003). *Gelişmekte Olan Ülkelerde Rekabet Politikası: Bir Çerçeve Çalışması*. Ankara: Rekabet Kurumu Yayınları.

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

Al, H. (2009). *Bilim Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi*. İstanbul: Bilim Adamı Yayınları.

Altundiş, M. (2006). “Bağımsız İdari Otoritelerin Türk Hukuku’nda Ortaya Çıkardığı Sorunlar ve Türk Hukukuna Etkileri”. *Danıştay Dergisi*, 9 (4), 1-9.

Arkan, S. (1999). *Ticari İşletme Hukuku*. Ankara.

- Aslan, İ. Y. (2001). *Rekabet Hukuku*. Bursa: Ekin Kitabevi.
- Aslan, İ. Y. (1992). *A.T. Rekabet Hukuku Banka Ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü*. Ankara.
- Aslan, İ. Y. (1997). *Rekabet Hukuku ve Rekabetin Korunması Hakkında Kanun*. Ankara: Ekin Kitapevi Yayını.
- Atay, E. E. (2000). *Fransız İdare Hukukunda Bağımsız İdari Otoriteler (BİO'lar): Rekabet Konseyi", Rekabet Kurumu 6*. Ankara: Rekabet Kurumu Yayınları.
- Atıyas, İ. (1999). *Doğal Tekellerin Regülasyonu Ve Rekabet Kurumu*. Ankara.
- Avaner, T. (2003). *1980 Sonrası Devletin Yeniden Yapılandırılması ve Bağımsız İdari Otoriteler*. (Yüksek Lisans Tezi) Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Aydoğdu, V. (2010). *İdare Hukukunda Bağımsız İdari Otoriteler ve Kamusal Denetim*. (Yüksek Lisans Tezi). Konya: Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Aykaç, B., Yayman, H. ve Özer, M. A., (2003). "Türkiye'de İdari Reform Hareketlerinin Eleştirel Bir Tahlili". *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 2 (6), 170-195.
- Ayman B. Güler. (2005). *Devlette Reform Yazıları*. Ankara: Paragraf Yayınları.
- Babahanoğlu, N. (2003). *Bir Bağımsız İdari Otorite Örneği Olarak Bankacılık Düzenleme Ve Denetleme Kurumu*. (Yüksek Lisans Tezi). İstanbul: İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Badur, E. (2001). *Türk Rekabet Hukukunda Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşmalar*. Ankara: Rekabet Kurumu Yayınları.
- Badur, E. ve Ertem, B. (2008). "Rekabeti Sınırlayıcı Uygulamalara İlişkin İnceleme ve Araştırma Usulü". *Rekabet Kurumu Dergisi*, 9 (1), 3-59.

Bahran, G. (2002). *Özerk Kurumlar Hakkında Sayıştay Raporu*. Ankara: Sayıştay Yayınları.

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Faaliyet Raporu (2006). Erişim tarihi: 18 Mayıs 2017, www.bddk.gov.tr.

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Faaliyet Raporu (2016). Erişim tarihi: 18 Mayıs 2017, www.bddk.gov.tr.

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

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

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

Baş, M. (2002). *Borçlar Hukuku*. Niğde: Yayın.

Bayramoğlu, S. (Şubat 2005). “Türkiye’de Devletin Değişen Karakteri ve Düzenleyici Reformlar”. *Toplum ve Hekim Dergisi*, 20 (1), 242-246.

BDDK. (2003). Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı Gelişme Raporu (VI). Ankara: BDDK.

Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu Faaliyet Raporu (2016). Erişim tarihi: 15 Mayıs 2017, www.btk.gov.tr.

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

Bilgiç, V. (2003). “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı”. Asım Balcı Ahmet Nohutçu ve Kemal Öztürk (Ed.). *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları* (ss.25-38). Ankara: Seçkin Yayınları.

Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu Faaliyet Raporu (2005). Erişim tarihi: 19 Mayıs 2017, www.btk.gov.tr.

- Coşkun, S. (1998). *Türkiye’de Bağımsız İdari Kuruluşlar Üzerinde Yargısal Denetim*. İstanbul: Alkım Yayıncılık.
- Çeker, M. (1996). “Türk Hukuku’nda Rekabetin Korunması ve Yeni Rekabet Düzeni”. *Batı Dergisi*, 32 (1), 85-117.
- Demir, Y. (2006). *“Türk Kamu Yönetimi Gelişimi Çerçevesinde Bağımsız İdari Otoriteler ve BDDK Örneği”*. (Yüksek Lisans Tezi). Diyarbakır: Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Deveci, H., (2002). *Bağımsız İdari Otoritelerin Denetimi Sorunu*. Ankara: STEAM II. Özerk Kurullar Arenası.
- Develles, Y. (1998). *Rekabet Kurumunun Kuruluş Yıl Dönümü Nedeniyle Düzenlenen Türk Rekabet Hukuku ve Rekabet Kurumunun AB ve AB’ye Üye Ülkelerle Mukayesesi Toplantı ve Paneli, Tebliğ Oturumu*. Ankara: Bilgi İşlem Enformasyon Dairesi Başkanlığı.
- Doğal Gaz Piyasası Kanunu. (2011). *T.C. Resmi Gazete*. 24390, 2 Nisan 2011.
- Dönmez, E. (2003). “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteleri”. *Ankara Barosu Dergisi*, 2 (3), 54-68.
- Devlet Planlama Teşkilatı. (1994). *Rekabet Hukuku ve Politikası Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. (Rapor No: DPT: 2343). Ankara: DPT Müsteşarlığı.
- Devlet Planlama Teşkilatı. (2000). *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Rekabet Hukuku Ve Politikaları Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. (Rapor No: DPT: 2501). Ankara: DPT Müsteşarlığı.
- Devlet Planlama Teşkilatı. (2007). *Rekabet Hukuku Ve Politikaları Özel İhtisas Komisyon Raporu*. (Rapor No: DPT: 2723). Ankara: DPT Müsteşarlığı.
- Duran, L. (1997). “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”. *Amme İdaresi Dergisi*, 30 (1), 3-10.
- Duran, L. (1998). *Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler*. İstanbul.

- Emek, U. (2002). *Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması*. İstanbul: TUSİAD Yayınları.
- Emek, U., ve Acar, M., (2004). “Düzenleyici Reformlar ve Kurumlar”. Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür (Ed). *Çağdaş Kamu Yönetimi II, Konular, Kuramlar, Kavramlar* (ss.91-125). Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Enerji Piyasası Denetleme Kurumu Faaliyet Raporu (2016). 18 Mayıs 2017, www.epdk.gov.tr.
- Erdoğan, G. “Bağımsız İdari Otoriteler”. *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, 7 (24), 565-598.
- Erkan, H. (1999). *Türk Toplumunda Kültür Ve Rekabet Perşembe Konferansları*. Ankara.
- Erkut, C. (2001). *Bağımsız İdari Otoriteler*. Ankara: Rekabet Kurumu Yayınları.
- Esen, Ş. (2010). “Rekabet Politikası, Rekabet Hukuku ve Rekabet Hukukundan Beklentiler”. *Bartın Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, 1 (2), 1-14.
- Germeyan, B. ve Deniz, E. (2004). “Bağımsız idari Otoriteler Kapsamında Rekabet Kurumu”, http://www.vergidegundem.com/tr_TR/publicationPaper?categoryName=Vergide&publicationNumber=12&publicationYear=2004&publicationId=6666686.
- Gözler, K. (2003). *İdare Hukuku Dersleri*. Bursa: Ekin Kitapevi Yayınları.
- Gözler, K. (2009). *İdare Hukuku*. Bursa: Ekin Kitapevi.
- Gözübüyük, Ş. ve Tan, T. (2004). *Türk İdare Hukuku*. Ankara: Turhan Yayınevi.
- Güler, M. (2003). *Düzenleyici Kurumlar Ekseninde Üst Kurullar ve Yargısal Denetimi*. (Yüksek Lisans Tezi). Ankara: Todaie Kamu Yönetimi Yüksek Lisans Programı.

- Günaydın, G. (2002). “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”. *Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi*, 10 (12), 5-25.
- Günday, M. (2004). *İdare Hukuku*. Ankara: İmaj Yayınevi
- Günel, N. (1995). “2000’li Yılların Eşiğinde Yönetimsel Denetim Sistemine Eleştirel Bir Bakış”. *Türk İdare Dergisi*, 67 (409), 23-24.
- Güven, P. (2008). *Rekabet Hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınevi.
- Güzelsarı, S. (2004). “Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları”. M.Kemal Öktem ve Uğur Ömür Gönülşen (Ed.) *Kamu Yönetimin Gelişimi ve Güncel Sorunları* (ss.93-97). Ankara: İmaj Yayıncılık.
- Hasanoğlu, M. (2002). “Küreselleşmenin Devlet Yönetimine Etkileri”. *Türk İdare Dergisi*, 432 (25), 181-192.
- İnan, N. (1996). *Rekabetin Korunması Hakkında Kanun’un Küçük Ve Orta Ölçekli İşletmelere Etkisi*. Ankara: Tesar Yayınları.
- Kamu İhale Kanunu. (2002). *T.C. Resmi Gazete*. 24648, 22 Ocak 2002.
- Kamu İhale Kurumu. (2016). Erişim tarihi: 18 Mayıs 2017, www.ihale.gov.tr.
- Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu. (2003). *T.C. Resmi Gazete*. 25326, 12 Ekim 2003.
- Karacan, A. İ. (2001). “Özerk Kurumların Özerkliği”. *Rekabet Dergisi*, 2 (8), 3-59.
- Karacan, A. İ. (2002). *Özerk Kurumlar Üzerine Denemeler*. İstanbul: Creative Yayıncılık.
- Kaya, A. (2004). *Bağımsız ve Düzenleyici Üst Kurullar*.
- Kaynak, Bahadır, A. (2012). *Gelişen Piyasalarda Neoliberalizm ve Demokratikleşme*, (Doktora Tezi). İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

- Kekevi, H., G. (2008). *ABD, AB ve Türkiye’de Kartellerle Mücadele*. Ankara: Rekabet Kurumu Yayını.
- Kerr, A. ve Wood, M. (2000). *Globalisation and Competition Policy: Policies for the Developing and Transitional Economies of Asia*. EAMSA. <http://www.instead.fr/events/eamsa/papers/kerrwood.pdf>.
- Kestane, D. (1998). “Kamu Kesiminde İdari Kuruluşların Genel Görünümü ve İdari Yapıda Yeni Organizasyon Olarak Bağımsız İdari Otoriteler (Üst Kurullar)”. Erişim tarihi: 24 Mayıs 2017, <http://portal1.sgb.gov.tr>.
- Kestane, D. ve Koç M. (2002). “Yapısal ve işlevsel Özellikleriyle Türkiye’de Üst Kurullar ve Kamu ihale Kurumu-2”. *Belediye Dünyası Dergisi*, 3 (12), 15-20.
- Kamu Gözetimi Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu Faaliyet Raporu (2015). Ankara: KGK.
- Kamu İhale Kurumu Faaliyet Raporu. (2016). Ankara: KİH.
- Kızılcık, R. (2001). “Türk Kamu Yönetiminin Gelişimi Ve Düzenleyici Kurullar”. *Türk İdare Dergisi*, 9 (432), 127-134.
- Kişisel Verileri Koruma Kurulu Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik. (2017). *T.C. Resmi Gazete*. 30242, 16 Kasım 2017.
- Kişisel Verilerin Korunması Kanunu. (2016). *T.C. Resmi Gazete*. 29677, 24 Mart 2016.
- Kumcu, E. (2007). *Rekabet Kurumu 10. Yıl Sempozyumu*. Ankara: Rekabet Kurumu Yayını.
- Nurkut, İ. (1998). “Türk Rekabet Hukuku ve Rekabetin Korunması Hakkında Kanun”, Rekabet Kurumunun Kuruluş Yıldönümü Nedeniyle Düzenlenen Türk Rekabet Hukuku ve Rekabet Kurumunun AB ve AB’ye Üye Ülkelerle

Mukayesesi Toplantı ve Paneli, Tebliğ Oturumu Bilgi İşlem Enformasyon Dairesi Başkanlığı”, s.21-30.

Ozansoy, A. (2003). “Özerk Kurumların Ortak Özellikleri”. *Yaklaşım Dergisi*, 126 (5), 85-100.

Öz, G. (2007). *Türkiye’de Rekabet Politikasının Hukuki Ve Kuramsal Yönleri Ve Yatırımlara Etkisi, Türkiye’de Rekabetçilik Ve Düzenleme*. Ankara: Tepav Yayınları.

Özdağ, M., S. (2002). *Özerk Kurullar*. Ankara: Avrasya Bir Vakfı: Asam Yayınları.

Özdek, Y. (1999). “Globalizmin İdeolojik Hegemonyası: Yanılsamaları”. *Amme İdaresi Dergisi*, 32 (3), 30-68.

Özen, A., ve Günay, A. (2004). “Bağımsız Düzenleyici Kurumlar”. *Vergi Sorunları Dünyası Dergisi*, 1 (8), 169-189.

Özer, A. (1998). “Yönetimin Denetimi”, *Türk İdare Dergisi*, 70 (419), 149-182.

Öztürk, E. (2003). *Türk İdare Sisteminde Rekabet Kurumu’nun Yeri ve Diğer Bağımsız İdari Otoritelerle Karşılaştırılması*. (2. Dönem Uzmanları Tezleri). Ankara: Rekabet Kurumu.

Parlak, B. ve Sobacı, Z. (2008). *Kuram ve Uygulamada Kamu Yönetimi Ulusal ve Küresel Perspektifler*. Bursa: Alfa Akademi Yayınları.

Pauliat, Helene, “Karşılaştırmalı Hukukta Bağımsız İdari Otoriteler” (Independent Regulatory Authorities in Comparative Law), (Çev. Mahmut Göçer), in: Bağımsız İdari Otoriteler (Independent Regulatory Authorities), (Ed. İbrahim O. Kaboglu), İstanbul: Alkım Yayınları, 6-10.

Radyo Televizyon Üst Kurulu Faaliyet Raporu. (2016). Erişim tarihi: 18 Mayıs 2017, www.rtuk.org.tr.

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

- Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun. (1994). *T.C. Resmi Gazete*. 21911, 13.04.1994.
- Rekabet Hukuku Ve Politikası Özel İhtisas Komisyonu Raporu. (1994). Ankara.
- Rekabet Kurumu. (2013). Stratejik Plan. Ankara: RK.
- Rekabet Kurumu. (2017). 18. Yıllık Rapor. Ankara: RK.
- Rekabet Kurumu. (2014). Erişim tarihi: 18 Mayıs 2017, www.rekabet.gov.tr.
- Rekabet Kurumu Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik. (1997). *T.C. Resmi Gazete*. 23026, 21.06.1997.
- Rekabetin Korunması Hakkında Kanun. (1994). *T.C. Resmi Gazete*. 22140, 13 Aralık 1994.
- RTÜK. (2003). *Ankara Üniversitesi İletişim Fakültesi Yuvarlak Masa Toplantısı*. Ankara: RTÜK
- Rüya, E. (2001). *Finansal Piyasalarda Düzenleme ve Sermaye Piyasasında Düzenleyici Kurumlar*. Ankara: SPK.
- Sarıtürk, M. (2009). *Kamu Yönetiminde Esneklik Ve Bağımsız İdari Otoriteler: Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Örneği*. (Doktora Tezi). İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Sermaye Piyasası Kanunu. (1981). *T.C. Resmi Gazete*. 17416, 30 Temmuz 1981.
- Sermaye Piyasası Kanunu. (2012). *T.C. Resmi Gazete*. 28513, 6 Kasım 2012.
- Sermaye Piyasası Kurulu. (2016). Erişim tarihi: 18 Mayıs 2017, www.rtuk.org.tr.
- Sezen, S. (2002) "The Impact Of Globalization on The Organization Of Public Administration: Turkish Case". *Turkish Public Administration Annual*, 28 (12), 13-56.

- Sezen, S. (2003). *Türk Kamu Yönetiminde Kurullar: Geleneksel Yapılanmadan Kopuş*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Sobacı, M., Z. (2006) “Türk İdari Teşkilatındaki Adalar; Bağımsız İdari Otoriteler”. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 55 (32), 162-195.
- Söylemez, A. (2001). *Yeni Ekonomi*. İstanbul: Boyut Kitapları.
- Süel, H. (2000). “Telekomünikasyon Sektöründe Serbestleşme ve Özelleştirme Çerçevesinde Devletin Rolünün Yeniden Belirlenmesi” http://tesev.org.tr/wp-content/uploads/2015/11/Devletin-Duzenleyici_Rolu.pdf,87.
- Şahin, S. (2015). *Türkiye’deki Bağımsız İdari Otoriteler ve Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu*. İstanbul: On İki Levha Yayınları.
- Tan, T. (2000). *Bağımsız İdari Otoriteler*. Ankara: Rekabet Kurumu.
- Tan, T. (2002). “Bağımsız İdari Otoriteler ve Düzenleyici Kurumlar”. *Amme İdaresi Dergisi*, 35 (2), 11–37.
- Tan, T. (2005). *Ekonomi, Regülasyon ve Bağımsız İdari Otoriteler*. Danıştay Başkanlığı Sempozyum, Ankara: Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları.
- TAPDK Faaliyet Raporu. (2016). Erişim Tarihi: 25.06.2017, www.tpadk.gov.tr.
- Thatcher M. (2002). “Regulation After Delegation: Independent Regulatory Agencies in Europe” [Yekilendirme Sonrası Düzenleme: Avrupa’da Bağımsız İdari Otoriteler]. *Journal of European Public Policy*, 9 (6), 954-972.
- Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Faaliyet Raporu. (2015). Erişim Tarihi: 26 Mayıs 2017, <http://www.tapdk.gov.tr/>.
- TDK, 1932, rekabet http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.592d1b69a89b30.82081240.

- Tirkayakioğlu, B. (1997). *Rekabet Hukukundan Doğan Kanunlar İhtilafı* Ankara: AÜHF Yayınları.
- Tiryaki, R. (2002). “Bağımsız İdari Kurum Olarak RTÜK”. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 51 (4), 171-176.
- Topçuoğlu, M. (2001). *Rekabeti Kısıtlayan Teşebbüsler Arası İşbirliği Davranışları ve Hukuki Sonuçları*. Ankara: Rekabet Kurumu Yayınları.
- TÜSİAD. (2002). *Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması*. Ankara: TÜSİAD.
- Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun. (2002). *T.C. Resmi Gazete*. 24635, 9 Ocak 2002.
- Tüzmen, K. (1994). *Rekabet Avantajı Teorisi Çerçevesinde Serbest Bölgelerimizin İncelenmesi Araştırma İnceleme Dizisi*. Ankara: HDTM.
- Ulusoy, A. (1999). “Bağımsız İdari Kurumlar”, *Danıştay Dergisi*, 26 (100), 3-17.
- Ulusoy, A. (2000). *Regülasyon Kurumları Hakkında Genel Bir Değerlendirme*. Ankara: Danıştay Yayınları.
- Ulusoy, A. (2003). *Bağımsız İdari Otoriteler*. Ankara: Turhan Kitapevi.
- Usta, M. (2007). *Bağımsız İdari Otorite Sistemi İçinde Rekabet Kurulu ve Rekabet Uygulamaları*. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Uygur, E. (2007). *Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler ve Kamu İhale Kurumu Örneği*. (Yüksek Lisans Tezi). Ankara: Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Wolfgang, F. (1980). “İktisadi Kontrolün Üç Fonksiyonu”. *Batı Dergisi*, 10 (6), 724-756.

- Yahyaoğlu, G. (2004). *Bağımsız İdari Otorite Olarak Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu* (Doktora Tezi). İstanbul: İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Yalova, Y. (2002). ‘*Konuşma Metni*’, 15-16 Mart 2002 Tarihli Regülasyon ve Rekabet Kurumu. Ankara: Rekabet Kurumu Yayınları.
- Yasaman, H. (2002). *II. Bağımsız Kurumlar ve Piyasa Ekonomisi Arenası*. İstanbul: STEAM.
- Yenan, O. (1999). *İktisat Siyaseti Üzerine İncelemeler*. Ankara: Türkiye İş Bankası Yayınları.
- Yetiş, M. vd., (1997) “TÜSİAD Raporu Üzerine Tartışma, Yeni Marksizm ve Gelecek”, 3 (15), 30-53.
- Yıldırım, R. (2006). *Açıklamalı Kaynakçalı İdare Hukuku Kavramları Sözlüğü*. Konya: Mimoza.
- Yıldız, A. (2003). *Bir Düzenleyici Kurul Analizi: Radyo Televizyon Üst Kurulu* (Yüksek Lisans Tezi). Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Yılmaz, E. (1999). *Rekabet Kanunu Uygulamasında Usul ve İspat Sorunları, Rekabet Kurumu*. Ankara: Rekabet Kurumu Yayını.
- Zengin, O. (2004). “Düzenleyici Reform Üzerine”. *Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi*, 19 (5), 12-26.
- Zenginobuz, Ü. (2002). *Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye Uygulaması*. İstanbul: Tüsiad Yayınları.

ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Adı Soyadı	Ezgi Gizem YOLLU
Doğum Yeri ve Tarihi	Kahramanmaraş/Pazarcık-19/03/1991

Eğitim Durumu

Lisans Öğrenimi	Aksaray Üniversitesi/Kamu Yönetimi Bölümü
Y. Lisans Öğrenimi	Devam ediyor
Bildiği Yabancı Diller	İngilizce
Bilimsel Faaliyetleri	Yok

İş Deneyimi

Stajlar	Yok
Projeler	Yok
Çalıştığı Kurumlar	Yok

İletişim

E-Posta Adresi	baran_gizem_ezgi@hotmail.com
----------------	------------------------------