

T.C
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ VE SİYASET BİLİMİ
(YÖNETİM BİLİMLERİ)
ANABİLİM DALI

127793

**1980 SONRASI DEVLETİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI
VE
BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER**

127793

Yüksek Lisans Tezi

Tekin AVANER

Tez Danışmanı
Prof. Dr. Kurthan FİŞEK

Ankara-2003

T.C. YÖNEK BİLİMİN ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ VE SİYASET BİLİMİ
ANABİLİM DALI

T.C
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ VE SİYASET BİLİMİ
(YÖNETİM BİLİMLERİ)
ANABİLİM DALI



**1980 SONRASI DEVLETİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI VE
BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER**

Yüksek Lisans Tezi

Tez Danışmanı : Prof. Dr. Kurthan FİŞEK

Tez Jürisi Üyeleri

Adı ve Soyadı

Prof.Dr.Kurthan FİŞEK

Prof.Dr.Birgül Ayman GÜLER

Doç.Dr.Cüneyt OZANSOY

İmzası

Tez Sınav Tarihi :27.02.2003

İÇİNDEKİLER

Safya no

KISALTMALAR.....	ix
GİRİŞ.....	1
I.KÜRESELLEŞME VE DEVLETİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI	10
1. DÜNYADAKİ GELİŞMELER VE KÜRESELLEŞME	10
1.1. KÜRESELLEŞME	13
2. KAMU YÖNETİMİ VE DIŞ ETKİLER.....	22
2.1.BRETTON WOODS KURUMLARI.....	25
2.1.1.ULUSLARARASI PARA FONU (IMF).....	26
2.1.2.DÜNYA BANKASI.....	32
2.2.DÜNYA TİCARET ÖRGÜTÜ (DTÖ).....	34
2.3.AVRUPA BİRLİĞİ (AB)	38
3. TÜRKİYE VE DEVLETİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI	47
3.1. DEVLETİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI	57
3.1.1.KAMU HİZMETİ KAVRAMINDAKİ GELİŞMELER	64
3.1.2.ÖZELLEŞTİRME	70
3.2.YENİ SAĞ SİYASALAR VE DEVLETİN TASFİYESİ	78
3.2.1.YÖNETİMDE YAPISAL UYARLANMA	86
3.2.2.YENİ YÜRÜTÜM ANLAYIŞI (GOVERNANCE)	90
3.2.3.YÖNETSEL YAPIDAKİ DEĞİŞİKLİKLER	94
II.BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER.....	99
1.BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTE KAVRAMI	99

1.1. BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERLE İLGİLİ ÖNEMLİ KAVRAMLAR	102
1.1.1.BAĞIMSIZLIK.....	103
1.1.2.ÖZERKLİK.....	105
1.1.3.İDARİ OTORİTE.....	107
1.1.4.KAMUSAL YAŞAMIN DUYARLI ALANLARI.....	109
2. BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN ORTAYA ÇIKIŞI VE GELİŞİMİ	111
2.1.AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ (ABD).....	112
2.2.BİRLEŞİK KRALLIK (BK).....	117
2.3.FRANSA	121
3. BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN YAPISAL ÖZELLİKLERİ.....	124
3.1.KURUMSAL STATÜLERİ	124
3.2.ÜYELERİN STATÜLERİ.....	125
4.BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN İŞLEVSEL ÖZELLİKLERİ.....	129
4.1.DÜZENLEME YETKİSİ	130
4.2.GÖZETİM VE DENETİM YETKİLERİ	131
4.3.DANIŞMA İŞLEVLERİ	131
4.4.YAPTIRIM UYGULAMA YETKİLERİ.....	132
4.5.UYUŞMAZLIK ÇÖZME İŞLEVLERİ.....	134
III.TÜRKİYE'DEKİ BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER	135
1. SERMAYE PİYASASI KURULU (SPK)	138
1.1. TÜRK EKONOMİSİNDE YAPISAL DÖNÜŞÜMLER.....	138
1.2. SERMAYE PİYASASI KURULU	143
1.3.SPK'NIN GÖREV VE YETKİLERİ.....	146
1.3.1.KARAR ORGANININ VE ÜYELERİN GÖREV VE YETKİLERİ.....	148

1.4.TOPLANTI VE KARAR YETER SAYISI.....	149
1.5.DİĞER KURULUŞLARLA İŞBİRLİĞİ,SIR SAKLAMA VE PERSONELİN STATÜSÜ İLE EMEKLİLİK.....	150
1.6.ÜCRETLER VE İDARİ PARA CEZALARI.....	151
 2.RADYO TELEVİZYON ÜST KURULU (RTÜK).....	152
2.1.GÖRSEL-İŞİTSEL İLETİŞİM ÖZGÜRLÜĞÜ.....	152
2.2.TÜRKİYE'DE RADYO VE TELEVİZYON YAYINCILIK SEKTÖRÜNÜN DÜZENLENMESİ.....	156
2.2.1.3984 SAYILI YASA VE RADYO TELEVİZYON YAYINLARININ DÜZENLENMESİ	163
2.2.1.1.ÖZEL RADYO VE TELEVİZYON KURULUŞLARI VE TRT KURUMU	166
2.3.RADYO TELEVİZYON ÜST KURULU	167
2.3.1.RADYO TELEVİZYON ÜST KURULU'NUN GÖREV VE YETKİLERİ.....	169
2.3.2.ÜST KURUL ÜYELİĞİ.....	171
2.4.MALİ KAYNAKLAR VE BÜTÇE İLE YAPTIRIMLAR.....	172
 3.REKABET KURUMU(RK).....	174
3.1.REKABET HUKUKU VE REKABETİN KORUNMASI HAKKINDA KANUN (RKHK)	175
3.1.1.REKABET HUKUKUNDAKİ BAZI KAVRAMLAR.....	183
3.1.1.1.YASAKLAMA KAVRAMI (Per se Yasaklama).....	185
3.1.1.2.MAKUL SEBEP (Rule of Reason).....	186
3.1.1.3.HOŞ GÖRÜLEBİLİRLİK KURALI (De minimis Kuralı).....	187
3.1.1.4.HAKİM DURUMUN KÖTÜYE KULLANILMASI.....	188
3.1.1.5.BİRLEŞME VEYA DEVRALMA	189

3.2.REKABET KURUMU	190
3.3.REKABET KURULU	190
3.3.1.KURULUN GÖREV VE YETKİLERİ	193
3.4.KURUM PERSONELİNİN STATÜSÜ VE ÜCRETLER İLE KURUMUN GELİRLERİ	195
4.BANKACILIK DÜZENLEME VE DENETLEME ÜST KURULU	196
4.1.BANKACILIK SEKTÖRÜNÜN YENİDEN YAPILANDIRILMASI	196
4.1.1.TÜRK BANKACILIK SEKTÖRÜNÜN YAPISI.....	199
4.2.BANKACILIK DÜZENLEME VE DENETLEME KURUMU.....	207
4.2.1.KURULUŞ VE HUKUKİ YAPI.....	207
4.2.2.KARAR ORGANI	208
4.3.KURUMUN GÖREV VE YETKİLERİ	212
4.4.KURUL ÜYELERİ İLE KURUM PERSONELİNİN UYACAKLARI MESLEK İLKELERİ.....	214
4.5.KURUM ÇALIŞANLARININ ÖZLÜK VE MALİ HAKLARI	215
4.6.KURUMUN DENETİMİ	216
5.TELEKOMÜNİKASYON KURUMU.....	217
5.1.TELEKOMÜNİKASYON SEKTÖRÜNDE DEVLETİN ROLÜNÜN YENİDEN BELİRLENMESİ.....	217
5.1.1.TELEKOMÜNİKASYON SEKTÖRÜNDEKİ GELİŞMELER	219
5.2.TÜRKİYE TELEKOMÜNİKASYON SEKTÖRÜ.....	222
5.3.TELEKOMÜNİKASYON KURUMU.....	224
5.3.1.TELEKOMÜNİKASYON KURUMU'NUN GÖREVLERİ	226

5.4.TELEKOMÜNİKASYON KURULU	227
6.ENERJİ PİYASASI DÜZENLEME KURUMU(EPDK)	230
6.1.TÜRKİYE'DE ELEKTRİK VE DOĞALGAZ SEKTÖRLERİNİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI.....	230
6.1.1.ELEKTRİK SEKTÖRÜ	230
6.1.2.DOĞALGAZ SEKTÖRÜ	235
6.2.ENERJİ PİYASASI DÜZENLEME KURUMU.....	236
6.3.ENERJİ PİYASASI DÜZENLEME KURULU	239
6.3.1.ENERJİ PİYASASI DÜZENLEME KURULU'NUN GÖREV VE YETKİLERİ	239
6.4.YASAKLAR VE GÖREVDEN ALMA.....	241
6.5.KURUL ÇALIŞMALARI VE DENETİM	243
6.6.KURUM PERSONELİNİN STATÜSÜ,ATANMA USULÜ VE ÖZLÜK HAKLARI.....	244
6.7.YAPTIRIMLAR VE DAVA HAKKI	245
7.ŞEKER KURUMU	247
7.1.TARIM ALANINDAKİ GELİŞMELER	247
7.2.ŞEKER YASASI VE KOTA VE FİYAT TESPİTİ.....	253
7.3.ŞEKER KURUMU	255
7.4.ŞEKER KURULU	256
7.4.1.KURULUN GÖREV VE YETKİLERİ	257
8.TÜTÜN,TÜTÜN MAMULLERİ VE ALKOLLÜ İÇKİLER PİYASASI DÜZENLEME KURUMU	258
8.1.TÜTÜN,TÜTÜN MAMULLERİ VE ALKOLLÜ İÇKİLER PİYASASI DÜZENLEME KURUMU VE KURULU.....	263
8.2.KURULUN GÖREV VE YETKİLERİ	265

9.KAMU İHALE KURUMU	265
9.1. KAMU İHALE KURUMU'NUN OLUŞUMU	267
9.2.KAMU İHALE KURULU	268
10.BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN DENETLENMESİ	269
10.1.BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN YARGISAL DENETİMİ	272
11.BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN SİYASAL DİZGE İÇİNDEKİ KONUMLARI.....	274
12.BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTE YAPILANMASINDA AYRIKSI DURUMLAR.....	283
12.1.TÜRK AKREDİTASYON KURUMU.....	283
12.1.1.KURUMUN GÖREV VE YETKİLERİ	286
12.1.2.KURUMUN ORGANLARI VE OLUŞUMU	287
12.1.3.KURUMUN PERSONELİ VE GELİRLERİ.....	288
12.2.TÜRKİYE MUHASEBE STANDARTLARI KURULU	289
IV.BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN KARŞILAŞTIRILMASI	291
V.BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN BİRBİRLERİYLE OLAN İLİŞKİLERİ	298
DEĞERLENDİRME	306
EK 1:TEŞKİLAT YAPILARI	331
KAYNAKÇA.....	333
TEZ ÖZETİ.....	362

KISALTMALAR

a.g.:adı geçen

a.g.b.:adı geçen bölüm

a.g.e.:adı geçen eser

a.g.m.:adı geçen makale

AİD:Amme İdaresi Dergisi

AÜSBF:Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi

BDDK:Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu

BİO: Bağımsız İdari Otoriteler

Bknz:bakınız

BYKP:Beş yıllık Kalkınma Planı

DTÖ:Dünya Ticaret Örgütü

EPDK:Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu

GATT:Gümrük Tarifeleri ve Ticareti Genel Anlaşması

GOÜ:Gelişmekte Olan Ülkeler

IBRD:Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası

IMF:Uluslararası Para Fonu

İMKB:İstanbul Menkul Kıymetler Borsası

KİK:Kamu İhale Kurumu

OTP:Ortak Tarım Politikası

ÖİK:Özel İhtisas Komisyonu

RTÜK:Radyo Televizyon Üst Kurulu

RK: Rekabet Kurumu

RKHK:Rekabetin Korunması Hakkında Kanun

SAL:Yapısal Uyarlama Kredileri

SPK:Sermaye Piyasası Kurulu

TÜRKAK:Türk Akreditasyon Kurumu

GİRİŞ

Bugün dünyanın çok yönlü değişimler, dönüşümler yaşadığı bir zaman kesitinde yaşıyoruz. Öyle ki dinamik bir süreçte bilimsel ve teknolojik gelişmeler baş döndürücü şekilde ilerlemekte, çok yönlü ilişkiler ve etkileşimler uluslararası alanda görülmektedir. Bu gelişmelerin yansımaları insan yaşamından toplumsal alana, ekonomiden siyasete, kültürden hukuka kadar pek çok alanda, üstelik kurumlar veya kurallar olarak da, uygulama alanı bulmuş gözükmemektedir.

Bu süreç genel olarak küreselleşme olarak nitelenen, aslında kavramsal olarak, ilgilenilen ya da öne çıkarılan bir konu yönünden tanımlanan bir süreçtir çoğu zaman. Ancak bu sürecin en azından yönlendiricileri bellidir. Bunlar da İkinci Dünya Savaşı sonrası özellikle ABD'nin ama genellikle gelişmiş "merkez" ülkelerin başını çektiği ve uluslararası alanda siyasa belirleyen daha çok da diğer ülkeleri aldıkları kararlara uygun davranışlarda bulunmalarını sağlayan Bretton Woods kurumları (IMF ve Dünya Bankası), Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ), OECD gibi uluslararası örgüt ve oluşumlardır. Bölgesel yapıların özellikle Avrupa Birliği'ni (AB) oluşturan anlaşma ve uygulamaların da önemi kuşkusuz bir başka unsurdur. Özellikle tam üye olabilme mücadelesi veren ve bugün aday ülke konumunda olan Türkiye için AB çok önemli bir dış gelişmedir. Burada, esas olarak özellikle günümüzde, ülkelerin dönüşümünde dışardan kaynaklanan özelliklerin öne çıktığını vurgulamalıyız.

İşte Türkiye'nin, İkinci Dünya Savaşı sonrası ortaya çıkan bu kuruluşlara istisnasız üye olmaya çalıştığını biliyoruz. Nitekim, Birleşmiş Milletler (BM), Uluslararası Para Fonu (IMF), Dünya Bankası (IBRD), Kuzey Atlantik Antlaşması Paktı (NATO) ve Gümrük Tarifeleri ve Ticareti Genel Anlaşması (GATT daha sonra DTÖ oldu) Türkiye'nin üye olduğu uluslararası organizasyonlardan en önemlileridir. 1950'li yıllarda Avrupa'da meydana gelen oluşumlar ise ülkenin sonraki yaklaşık yarım yüzyıllık dönemini ilgilendirir ki 1963 Ankara Anlaşması, bu ortaklık arayışının başlangıç noktasıdır. Gümrük Birliği ve Ulusal Program ise sonraki aşamaları oluşturur. Bu çalışma bu kapsamda gelişmeleri içerirken, amaç olarak da, ülkenin dış dinamikler tarafından her zamankinden daha çok etkilendiğini vurgulamaktadır. Aynı zamanda devletin yeniden yapılandırılması çabalarının hem kamu hizmeti kavramındaki değişiklikler hem de özelleştirme uygulamalarına yaptığı doğrudan etkiler bu bağlamda ele alınmaktadır. Nitekim 1970'li yıllarda başlayan ve hızla genişleyen özelleştirme siyasaları sonucunda kamu kesimi daraltılmaya çalışılmış ve bu gelişme kamu hizmeti anlayışında da değişime yol açmıştır. Bu süreçte geleneksel kamu hizmeti yerine de evrensel hizmet ya da minimum hizmet kavramları kullanılmaya başlamıştır.

Öte yandan 1980 yılının ülkemiz açısından çok önemli bir tarih olduğu görülmektedir. Öyle ki bu tarihten sonra meydana gelen değişme ve gelişmeler ülkenin sonraki dönemlerinde artan bir hızla pek çok dönüşümlere neden olmuştur. İlgili yazında bu tarih bir başlangıç, bir aşama olarak değerlendirilmektedir. Bu tarihte alınan ve 24 Ocak Kararları olarak nitelenen kararlar, yalnız ülkenin

ekonomisindeki bir dönemeç noktası olmakla kalmamış, siyasal ve yönetsel yönlerden de çok önemli gelişmelere neden olmuştur. Bu Kararlarla bir yandan enflasyonu aşağı çekmek diğer yandan da ödemeler dengesi açığını azaltmak amaçlanıyordu. Ancak bu amaçlar serbest piyasa koşulları altında yani serbestçe yapılan rekabet çerçevesinde gerçekleştirilecekti. İşte bu yönüyle ekonomik liberalizmi benimsiyor, bir başka deyişle serbest piyasa ekonomisinin koşullarını öngörüyordu. Aranılan koşulların zamanla ülkeyi tümüyle dönüştürme projesine yönlendiğini görmekteyiz. Yaşanan bu dönüşümler de araştırmamızın önemli bir bölümünü oluşturmuştur.

Dönüşüm projesinin son halkası bağımsız idari otoriteler (BİO) olarak adlandırılan idari yapıdaki değişikliklerdir. Günümüzde bu kurumların hızla yaygınlaştıkları görülmektedir. Ancak henüz bu konudaki tartışmalar durulmuş da değildir. Öyle ki ülkemizde her gün bu kurumlarla ilgili yeni gelişmeler söz konusu olabilmektedir. Özellikle siyasal irade ile bu kurumlar arasındaki çatışmalar, medyanın popüler konularındandır.

Ancak bağımsız idari otoriteler yapısal ve işlevsel yönlerden değerlendirildiğinde bağımsız yapıda ve özel yetkelerle donatılmış oldukları görülür. Yapısal olarak çoğu kez bir bakanlık ya da başbakanlıkla ilişkilendirilirler. Türkiye’de bir tüzel kişiliğe sahip olmasına karşın başka ülkelerde, örneğin Fransa’da, böyle bir gereklilik de yoktur. Yönetsel ve mali yönlerden sağlanan “özerklik” bu kurumlara gerçek bir bağımsız otorite olma özelliği verecektir.

İşlevleri daha çok, toplum yaşamının duyarlı alanlarında kamu ve özel etkinlikleri düzenlemek, izlemek, denetlemek, uyuşmazlıkları çözmek ve yaptırım uygulamak olarak belirtilebilir. Bu özellikleri nedeniyle de bir yandan siyasi iktidar ve ekonomik güç odakları karşısında temel hak ve özgürlükler güvence altına alınırken, diğer yandan piyasa mekanizmalarının sağlıklı işleyişi sağlanabilir.

Hem yönetsel sistem açısından hem de anayasalardaki yeri bakımından öğretide çeşitli tartışmalar yapılmaktadır. Buna karşın denetlenmeleri yönünden değerlendirildiğinde BİO' ların hiyerarşik ya da vesayet denetimine tabi olmadıkları görülür. Ancak örneğin yargının denetimine karar ve eylemleri nedeniyle açıktır. Öyle ki bunlar daha çok yönetsel kuruluşlardır ve işlevleri nedeniyle yarı-yargısal bir durum ortaya çıksa da yargı organlarından sayılmazlar.

Türkiye'de, bazı yazarlara göre, iktisadi alanda bağımsız idari otorite özelliklerini taşıyan ilk kurum, 1959 tarih ve 7397 sayılı Yasasının 30. maddesi ile kurulan Sigorta Murakabe Kuruludur. Ancak, kurulun bu özelliği 1993 tarihinde kaldırılmış ve Hazine Müsteşarlığı teşkilatı içinde sigortacılık alanında görev yapan bir denetim birimine dönüştürülmüştür. Esas olarak bağımsız idari otoritelerden bahsedebilmek için ülkedeki 1980 yılından sonraki gelişmeleri beklemek gerekecektir. Bu dönemde benimsenen liberal siyasaların yanı sıra içine düşülen ekonomik krizler ve uluslararası alana bütünleşme çabaları bu kurumların sayısında hızlı artışlar sağlamış, öyle ki hemen her alanda bağımsız bir kurul oluşturma arayışı görülmeye başlanmıştır. Bu alanda örneğin, Sermaye Piyasası Kurulu (SPK), Radyo

ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK), Rekabet Kurumu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK), Telekomünikasyon Kurumu ve Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu gibi kurumlar ilk anda sayılabilir. Genel olarak günümüzde hemen her önemli sektörde çeşitli işlevler üstlenen bu kurullar gelecekte de ülkenin sadece yönetsel yapısının değil, ekonomik, siyasal ve sosyal alanlarının da önemli kuruluşları olmaya devam edeceği anlaşılmaktadır. Bu çerçevede bunların teşkilat yapısıyla ya da yasal kurallar yönünden oturmuş bir yapıda olmadıklarını ve dinamik bir süreçte hem kendi oluşturdıkları ikincil mevzuatla sistemlerini oluşturmaya çalıştıklarını hem de yürütme organının yönlendirdiği yasama organının çeşitli yönlerden bu kurumların yapısını değiştirmeye çalıştığını belirtmek gerekir.

Küreselleşmenin bağımsız idari otoriteler üzerinde de kimi etkileri bulunmaktadır. Bir taraftan ulus-devletin etkinliklerindeki azalma nedeniyle bu kuruluşların da yetkilerinde azalma olurken diğer taraftan, bunların düzenledikleri alanların küreselleşmenin etkisi altındaki alanlar olması ise bu kurumları küreselleşmenin etkilerine açık kurumlar haline getirebiliyor. Uluslararası kuruluşların bağımsız idari otoritelerin kurulmasında kimi zaman teşvik edici kimi zamansa zorlayıcı rolü de bu bağlamda düşünülebilir. IMF ve Dünya Bankasının bu arada Kamu İhale Kurumu oluşturulurken AB'nin, süreçteki rolleri bu açıdan değerlendirilebilir. Görece yeni bir olgu olarak değerlendirildiğinde ise bağımsız idari otoritelerin, hem farklı ülkelerde hem de aynı ülkede birbirinden ayrı özellikler taşıdığı görülmektedir. Bu yönüyle de kavram tartışılmaktadır. Örneğin Fransa'da bu kurumların tüzelkişilikleri yoktur. Ayrıca bu çalışmada bağımsız idari otorite

yapılanmasında gerek teşkilat yapısıyla gerekse de bağımsız bir yasa ile düzenlenmemiş olması nedeniyle Türkiye'deki Türk Akreditasyon Kurumu ile Türkiye Muhasebe Standartları Kurulu incelenmiştir. Bu arada hem bu kurumların benzer ve farklı yönleri hem de aralarındaki ilişkilere çalışmada yer verilmiştir.

Çalışmanın genel çerçevesi bölümler olarak incelendiğinde, birinci bölümde, dünyadaki gelişmeler özellikle yeni dünya düzeni olarak nitelenen dönemde, başat özellikler, gelişmeler ve küreselleşmenin tanımı, aktörleri tarihsel süreçte değerlendirilmektedir. Bu gelişmelerin uluslararası alandaki kimi örgütler tarafından ülkelerin kamu yönetimlerine etkisiyle birlikte ulus-devletin içinde bulunduğu durum ve genel olarak devletin yeniden yapılanması ile Türkiye'deki yansımaları bu bölümde incelenmiştir. Bu bağlamda, birbiriyle etkileşimli olan kamu hizmeti kavramındaki gelişmeler, özelleştirme çabaları ve yeni sağın yükselişi sonucu ulus-devletin içine düştüğü bunalımlar bu bölümde değerlendirilmiştir.

Bu gelişmelerde yeni sağ siyasaların yeri önemlidir. Çünkü geniş bir yelpazede değerlendirildiğinde devletin yeniden yapılandırılmasında tek başına etkili olabilecek özelliklere sahiptir. Zira böyle bir hedefi de bulunmaktadır. Bu anlamda kamu hizmetinin ve özelleştirme siyasalarının, yeni sağın kendi hedefleri yönünde devleti dönüştürme çabalarının araçları olarak değerlendirilmesi mümkündür. Diğer araçların ise yönetimin yapısal uyarlanması ve yeni yürütüm anlayışı (governance) siyasaları ile yönetsel yapının bağımsız idari otorite olarak adlandırılan yapılar eliyle

değiştirilmesi olduğu ifade edilebilir. Çalışmanın ilk bölümünde anılan gelişmeler incelenmiştir.

20.yüzyılla birlikte siyasal nüfuzun etkilerini azaltmaya yönelik kimi çabaların ortaya çıktığı görölmektedir. Bu çabalar temelde kamuya yönelik faaliyetlerle ortaya çıkan ihlallerin önlenmesi ve daha katılımcı bir yönetim amacını güdüyordu. İşte siyasi organlardan bağımsız, temel hak ve özgürlükler ve ekonomik etkinliklerle ilgili duyarlı konularda önemli görevleri olan ve bağımsız idari otorite olarak adlandırılan bu yapılar ikinci bölümün konusunu oluşturmaktadır. Bu bölümde “bağımsız idari otorite” kavramının ortaya çıkışı ile birlikte kavramın daha iyi anlaşılmasını sağlayan diğer kavramlar olan bağımsızlık, özerklik, idari otorite kavramlarıyla, kamusal yaşamın duyarlı alanlarının açıklanmasına yer verilmiştir.

Bağımsız idari otoriteler ülkelere göre değişen biçim ve içeriğe sahiptirler. Tarihsel süreçte bu kurumların ilk ortaya çıktığı ülke ABD’dir. Sonraları İngiltere, Fransa gibi diğer Avrupa ülkelerinde de görölmeye başlamıştır. Bu doğrultuda anılan ülkelerdeki yapıların araştırılması, karşılaştırma olanağı vereceğinden yararlı olabilecektir. Ancak bu ülkelerin genel yapılarının ülkemizden farklı olduğu da gözden kaçırılmamalıdır. Yalnız Fransa idari yapısıyla ülkemize benzer ki bu ülkede de bağımsız idari otoritelerin tüzel kişiliği bulunmamaktadır.

Bağımsız idari otoritelere özgünlük veren bazı özellikler vardır hiç kuşkusuz. Bu özellikler ise genel olarak yapısal ve işlevsel olarak iki kümede incelenebilir. Yapısal olarak bu kurumların ve üyelerinin statüleri aynı zamanda bağımsızlıklarının da bir güvencesini oluşturmaktadır. Ayrıca işlevsel olarak da, ilgili oldukları sektörlerde düzenleme, denetleme yapma, yaptırım uygulama, uyuşmazlık çözme gibi görevlerinin yanı sıra danışma gibi işlevler de üstlenmişlerdir. Bu özellikleri ile de bağımsız idari otoriteler yasama, yargı, yürütme benzeri bir yapı olarak nitelenebilmektedirler.

Çalışmanın üçüncü bölümünde ise, Türkiye’de bağımsız idari otorite sınıflandırması içinde yer alan Kurum ve Kurullar ele alınmaktadır. Bu çerçevede her biri, ilgili sektörün tarihi gelişimiyle birlikte çeşitli kavramlar ve son düzenlemeler yönünden genişçe incelenmiştir. Bu incelemenin ise, konunun daha iyi anlaşılmasında önemli bir yardımcı olacağı düşünülmektedir.

Üçüncü bölümde ayrıca, bağımsız idari otoritelerin denetlenmesi ile siyasal dizge içinde ne şekilde yer aldıkları tartışılmaktadır. Öyle ki çok tartışmalı olan bu konular üzerinde uygulamada netlik sağlanamamıştır. Bu nedenle örneğin, bir yandan siyasal dizge içinde bir yönetim kuruluşu olarak hizmet yerinden yönetim kuruluşları içinde değerlendirilmeli diyenler varken, diğer yandan, anayasal olarak bu kuruluşların mutlaka anayasalarda yer almasını savunanlar olduğu gibi, bu hallerinin yetkilerine herhangi bir hanel getirmeyeceğini de ileri sürenler de bulunmaktadır. Ayrıca bu kurumların kuruluş yasalarında bir bakanlık ya da başbakanlıkla “ilişki”lendirilme yoluna gidildiği görülmektedir. “İlişki” kavramından ne

anlaşılmalıdır, ya da bu kavram hukuki bir kavram mıdır? Bu soruların yanıtları da bu bölümde aranmaktadır.

Öte yandan bağımsız idari otoritelerin kendileri de bağdaşık (homojen) bir yapıda değildirler. Öyle ki, kimi yazarlar Futbol Federasyonunu, kimi yazarlar ise, Diyanet İşleri Başkanlığını atipi bağımsız idari otoriteler olarak nitelemektedirler. Biz çalışmanın bu bölümünde teşkilat yapısının farklılığı nedeniyle Türk Akreditasyon Kurumu ile bağımsız bir yasası olmayan Türk Muhasebe Standartları Kurulunu ele aldık.

Dördüncü bölümde, bağımsız idari otoriteler yapısal ve işlevsel farklılıkları yönünden karşılaştırılmaya çalışılmıştır. Böylece kimi farklılıklar ve benzerliklere değinilmiştir. Bu nedenle kuruluş yasalarında yer alan kimi özellikler önemlidir. Örneğin, üyelerin seçiminde, görev sürelerinde, üyelere tanınan güvencelerde ya da kısıtlamalarda kimi benzerlikler ve farklılıklar bulunmaktadır.

Bağımsız idari otoriteler sadece sektörlerinde yer alan kuruluşlarla ya da ilişkili oldukları bakanlıklarla değil aynı zamanda birbirleriyle ilişki içinde olabilirler. Nitekim genel rekabet düzenini sağlamakla görevli Rekabet Kurumunun bu açıdan önemi büyüktür. Bu yönüyle Rekabet Kurumu genel rekabet düzenini sağlarken, kendi sektörlerinde rekabeti düzenleyen üst kurullarla nasıl bir ilişki içinde olacaktır? Bağımsız idari otoriteler arasında hiyerarşik bir sıralama söz konusu mudur? Bu sorulara ise çalışmanın beşinci bölümünde yanıt aranmaktadır.

I.KÜRESELLEŞME VE DEVLETİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI

1. DÜNYADAKİ GELİŞMELER VE KÜRESELLEŞME

İçinde bulunduğumuz süreçte, özellikle de 1980'li yıllarda başladığı ifade edilen dönemden sonra, tüm dünyada çok yönlü dönüşümler görülmektedir. Bu dönüşümler, “sanayi toplumundan bilgi toplumuna, Fordist üretimden esnek üretime, ulus devletler dünyasından küreselleşmiş dünyaya, modernist düşünceden postmodern dünyaya geçiş söyleminde ifadesini bulmuştur.”¹ Bu dönüşümlerle birlikte, “bireyle devlet arasındaki ilişki biçimi de değişmiş; yönetim (government) kavramı yerine “yeni yürütüm anlayışı” (governance) kavramı kullanılmaya başlanmıştır.”² Bu gelişmeler sonucunda ise, yeni bir dünya düzeni söylemi ortaya çıkmıştır.

Yeni dünya düzeni olarak nitelenen bu dönemde yapısal uyum ve piyasa reformlarıyla birlikte devletin iktisadi alanda etkinliğinin azaltılması çabalarının gündeme geldiği, bunları hayata geçirebilmek için de özelleştirme uygulamalarına başlandığı görülmektedir. Bu gelişmeler kamu sektörünü de etkilemiş, ancak sektörün önemi azalmamasına rağmen reform yapma ihtiyacı öne çıkmıştır.³ Böylece devletin yeniden yapılanması çabaları önem kazanmıştır.

¹ ÖİK Raporu bu dönüşümün formülasyonunda oldukça başarılıdır. bkz. Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması, ÖİK Raporu, Sekizinci BYKP Yayın No: DPT: 2507-ÖİK: 527, Ankara, 2000, s.10.

² Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden..., ÖİK Raporu, Sekizinci...a.g., s.10-11.

³ Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve..., ÖİK Raporu, Sekizinci BYKP...a.g., s.11.

Yeni dünya düzeni siyasalarının içinde ekonomik gelişmeler önemli yer tutmaktadır. Reformlar da ekonomik temelli olarak başlamış ve diğer alanlara yayılmıştır. Bu dönemde hem örgütsel anlamda hem de insan unsuru olarak çeşitli yapısal değişiklikler görülür. Ancak derinlemesine bakıldığında dünya ekonomisinin işleyiş biçimini etkileyen yakın geçmişteki kim olayların yanında, asıl olarak tarihsel süreçte oluşan “yapı” ve bu yapıyı oluşturan ideolojik, konjonktürel ve teknolojik süreçlerin önemi ortaya çıkacaktır. Bu yapı genel olarak “Merkez” ve “Çevre” olarak adlandırılan ikili bir ayrımdan oluşmaktadır. Bu ayrımın tepe noktasında “Merkez” denilen ülkeler var. Bu ülkeler, “dünya ekonomisinin gidişatını ekonomik güçlerinin büyüklüğüyle belirleyen, aynı zamanda işleyiş biçimini belirleyecek kuralları koyan, bu kuralların diğerlerince kabulünü sağlayacak ideolojiyi ve kurumları yayan, yönetim ve denetim işlevlerini gerçekleştiren ileri düzeyde sanayileşmiş, Bilgi Çağı’na girmiş ülkeler” dir. Bu ülkelerden ABD, Merkez ülkelerinin en tepesindeyken, Avrupa Birliği (AB) ise aynı noktada yer alma çabası içindedir.⁴

Merkez’in dışında kalan ülkeler ise genellikle gelişmekte olan ülkelerdir (GOÜ) ve bunların oluşturduğu yapı hem çok parçalı hem de kendi aralarında eşgüdümsüz bulunmaktadır. Zaten bu ülkeler, “dünya ekonomisini etkileme gücünden yoksun” oldukları gibi, “Merkez’in aldığı kararlara etkili olabilmekten de çok uzak”talar. Bunlar “sadece Merkez’in yarattığı koşullara kendini uyarlamak zorunda kalan” “Çevre” ülkeler olarak değerlendirilmektedir.⁵

⁴ Gülten Kazgan, Küreselleşme ve Ulus-Devlet Yeni Ekonomik Düzen, İstanbul Bilgi Üniversitesi yayınları, 1.Baskı, İstanbul, Kasım 2000(Genişletilmiş Basım), s.48.

⁵ G.Kazgan, Küreselleşme ve Ulus-Devlet..., a.g.e., s.48-49.

Öte yandan, günümüzde karar mekanizmalarının başındaki kişilerce alınan kararların yaratacağı sorunlar da, oldukça fazla büyümüştür. Oysa bu kişilerin ahlaki güdülerinin siyasal güdülerden daha zayıf olduğu genellikle bilinmektedir.⁶ Bu nedenle, örneğin “küçük ve etkin devlet” ile “devletin yeniden yapılandırılması” çalışmalarının kamu yönetimindeki yapısal ve işlevsel yozlaşmanın sonucu oluşan ahlaki sorunların (ethical problems) çözümüne katkı sağlayacağı da kabul edilmektedir.⁷

Ayrıca, yönetsel bir başka gelişme de, “merkezi hükümete ya da federal hükümete verilmiş olan bazı kamu hizmetlerinin işlevlerinin yerel yönetimlere devri” sürecidir. Bunun için de “yerel yönetimler üzerindeki merkezi yönetime ait yönetsel gözeticilik yetkilerinin azaltılması, yerel özerkliğin geliştirilmesi ve yerellik (subsidiarity) ilkesine, uygulanabilirlik olanağı kazandırılması”⁸ istenmektedir.

Gelişmelerin bu denli hızlı olduğu bir dönemde geleceğe ilişkin çeşitli öngörülerin yaygınlaştığı da görülmektedir. Örneğin bu anlamda kimi gelecek bilimcilerinin, “önümüzdeki on yıllarda göreceğimiz şey, dünya sisteminin adım

⁶ Aleksandr Solzhenitsyn, 21.Yüzyıl Şafağında Önceki Gecenin Düşünceleri, Yüzyılın Sonu, Editör: Nathan Gardels, Çeviren: Belkıs (Çorakçı) Dişbudak, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 2. Basım, Mart 1999, s.17.

⁷ Cahit Emre, Cultural Values, Morality and Public Administration in Turkey, Emerging Changes in Turkish Politics and Society, Servet Mutlu, Cahit Emre, Yasushi Hazama, Institute of Developing Economies, JETRO, 2000, s.42.

⁸ Firuz Demir Yaşamış, Kamu Yönetimi Kuramında ve Uygulamasında Yeni Gelişmeler: “Administration”dan “Management”a..., Türk İdare Dergisi, Sayı: 417, Aralık 1997, s.12. Yerelleşme olarak da adlandırılan bu gelişmelerde “devletin merkezi birimleri ile yerel yönetim birimleri arasındaki işbölümünde yerel yönetimlerin ağırlık kazandığı” görülmektedir. Bir başka deyişle, bu kavramla, “ulus-devlete fazla ihtiyaç duymaksızın, bireylerin ve yerel birimlerin ortak birliktelik duygusu ve kültürü altında kendi kendilerini yönetme yeteneğine kavuşmaları” ifade edilmektedir. Mehmet Yüksel, Küreselleşme ve Ulusal Hukuk ve Türkiye, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2001, s.14.

adım üçe bölünmesi olacaktır. Bir yanda “Birinci Dalga” devletleri hala büyük ölçüde tarıma dayalı, diğer yanda “İkinci Dalga” devletleri, onlar da fabrika bacaları üzerine kurulu olacak, “Üçüncü Dalga” devletleri de kendi hayati çıkarlarına dönük, kendi seçkinlerine, krizlerine, gündemlerine sahip gözükecekler”⁹ görüşü çarpıcı bir değerlendirme olarak nitelenebilir.

Kısaca üzerinde durulan bu ekonomik ve yönetsel gelişmeleri şimdi daha yakından inceleyebiliriz.

1.1. KÜRESELLEŞME

Küreselleşme kavramı o denli yaygınlaştı ki hayatın her alanında bu kavramın izlerini görmek olası artık. Bireysel olarak, toplumsal olarak, yasal düzenlemelerde, ekonomide, yönetim anlayışında vb. küreselleşmenin etkileri her yerde var. Dolayısıyla bu kadar çok yaygınlaşmış ve farklı yönleri olan bir kavrama yapılan yöneltilmelerin sayısal fazlalığı doğal karşılanmalı diye düşünüyoruz. Öyle ki, küreselleşme ve ulus-devlet, küresel terör, küreselleşme korkusu ve 2001 krizi, küreselleşme ve kamu yönetimi gibi yöneltilmeler ilk akla gelenlerdir. Bu nedenle çalışmada küreselleşme kavramının bir çok yönden incelenmesine çalışılacaktır.¹⁰

⁹ Alvin ve Heidi Toffler, Zenginlerin İsyanı, Yüzyılın Sonu, Ed.Nathan Gardels, çev: Belkıs (Çorakçı) Dışbudak, T. İş Bankası Kültür Yayınları, 2.Basım, Mart 1999, s.181.

¹⁰ Küreselleşme, teknolojik gelişmelerde, mal ve hizmet ticareti ile finansal piyasalarda, yerel yönetimler, insan hakları ve hukuk alanlarında ve ayrıca sosyal ve kültürel alanlarda etkisi olan, oldukça geniş alanlarda değerlendirilen, bir kavram haline gelmiştir. Küreselleşme kavramı da bu yüzden netlik kazanmamıştır. İlgili araştırmacıların kapsamın genişliğinden yararlanarak ilgili oldukları konu açısından farklı tanımlara yöneldikleri görülmektedir. Bu da farklı küreselleşme tanımlarının ortaya çıkmasına neden olmaktadır.

Örneğin, Kongar'a göre, küreselleşme, "dünyanın yaşadığı Tarım ve Endüstri Devrimlerinden sonra ortaya çıkan üçüncü büyük devrimin, İletişim-Bilişim Devriminin, görüntülerinden biridir." ¹¹ Bu görüntü ise, "teknolojik"¹² ve "siyasal" özelliklerinden kaynaklanmaktadır. Ayrıca yazar, telefon ve bilgisayarın birlikte gelişmesi sonucu teknolojik bir devrim olarak İletişim ve Bilişim Devriminin ortaya çıktığını ve soğuk savaşın sona ermesini sağlayan Sovyetler Birliği'nin dağılmasıyla da küreselleşmenin siyasal ayağının oluştuğunu ifade etmektedir.¹³

Siyasal, ekonomik ve kültürel yönleri bulunan küreselleşme olgusunun gerçekten "karmaşık" bir niteliğe sahip olması onun daha yakından incelenmesini de gerekli kılmaktadır. Örneğin, bu çerçevede ABD'nin siyasal açıdan liderliği ve askeri olarak üstünlüğü, küreselleşmenin siyasal ayağını oluştururken, uluslararası sermayenin egemenliği de ekonomik yönünü ortaya koyuyor.¹⁴

Küreselleşmenin kültürel yönü ise, "insanlığın tekdüze bir tüketim kültüründe marka ve firma imajlarıyla birleştirilmesi ve bütünleştirilmesi, buna

¹¹ Emre Kongar, Küresel Terör ve Türkiye, Remzi Kitabevi, 4.Basım, Şubat, 2002, s.23.

¹² E.Kongar, Küresel..., a.g.e., s.18. Gerçekten, bilim ve teknoloji o denli hızlı geliyor ki, günün konuları arasında insanın genetik şifresinin çözülmesi, hayvanların kopyalanmasının ardından insanların da kopyalanabileceği tartışmaları, internet ve yeni ekonominin her alana yayılması çabaları ilk bakışta sayılabilir.

¹³ E.Kongar, Küresel..., a.g.e., s.18-19. Huntington, Soğuk Savaş sona erdikten sonra uluslararası politikanın Batı merkezli olmaktan çıktığını ve Batılı kültürlerle Batılı olmayan kültürler arasındaki etkileşimin artık küresel politikanın merkezine geçtiğini söylemektedir. S.P.Huntington, Anlaşamayan Uygarlıklar, Yüzyılın Sonu, Editör: Nathan Gardels, Çeviren: Belkıs (Çorakçı) Dışbudak, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 2. Basım, Mart 1999, s.76.

¹⁴ Kongar, a.g.e., s, 23-24.

karşılık siyasal bazda, kültür farklılığı olan her gruba ayrı siyasal özerklik verilmesi”¹⁵ anlamına geliyor.

Kültürlerin ayrılıkları bir yandan ortaya çıkarken diğer yandan da çeşitli benzerliklerin bulunduğu farkına varılmıştır. Bunda kitle iletişim araçlarının yanı sıra insanların dolaşımının önemi bulunmaktadır. Nitekim, Huntington’a göre kültürler arası ilişkiler medyanın katkısıyla gelişirken seyahatlerle de uygarlıklar arasındaki farklar ve benzerlikler yoğunlaşmıştır. Böylece, “kültürler arasındaki bu artan temaslara eşlik eden, hatta onları güden ekonomik modernizasyon ve sosyal değişiklikler, insanları kendi geleneksel ve yerel kimliklerinden ayırmış, devleti de sömürge dönemi sonrasında o kimliğin baş kaynağı olma rolünden çıkarmıştır. Pek çok yerde din ve köklere dönüş, ortaya çıkan boşluğu doldurmak üzere güç kazanmıştır.”¹⁶

Bu aşamadan sonra Huntington, son dönemde çokça tartışılan bir konu olan uygarlıkların çatışması savı ile aslında hep var olan uygarlıklar arasındaki fay hattının çeşitli kırılmalar yaşayacağını iddia etmektedir. Yazara göre, “örneğin bir yanda Batı, diğer yanda Doğu Asya’nın Konfüçyüsçü toplumları, öte yandan da Müslüman dünya var ki, bu hatların geleceğin savaş hatları olması”¹⁷ beklenebilecektir.

¹⁵ Kongar, a.g.e., s.28-29.

¹⁶ Samuel P. Huntington, Anlaşamayan Uygarlıklar, a.g.m., s.77.

¹⁷ S.P.Huntington, Anlaşamayan..., a.g.m., s.s.75.

Küreselleşme konusunda bir başka ama tamamlayıcı olan görüş ise, küreselleşmeyi, “Batı’nın alt yapısıyla (kapitalizm) ve üst yapısıyla (rasyonalizm, demokrasi, insan hakları, vb.) tüm dünyaya yayılması”¹⁸ olarak gören yaklaşımdır.

Batı’nın altyapısı olarak değerlendirilen kapitalizm ise, çeşitli tarihsel evrelerden oluşmaktadır. Buna göre, “birinci evre, ‘devlete karşı kapitalizm’ evresi olup, 18.yüzyılın sonlarından itibaren başlamış ve bir asır sürmüştür. İkinci evre ‘devlet denetimindeki kapitalizm’ evresi olup, 19. yüzyılın sonlarından başlamış ve yaklaşık bir asır sürmüştür. Üçüncü evre ise, ‘devletin yerine kapitalizm’ evresi olup 20.yüzyılın sonlarından itibaren, ”¹⁹ ortaya çıkmış ve tüm dünyaya yayılmıştır.

Öte yandan bu yayılma gerçekte, Baskın Oran’a göre, üç tarihsel dalga halinde olmuştur; “birinci dalga 1490’lardadır, merkantilizmle taşınmıştır, sömürgecilikle sonuçlanmıştır. İkinci dalga 1890’lardadır, sanayi devriminin olanaklarıyla taşınmıştır, emperyalizmle sonuçlanmıştır. Üçüncü dalga ise 1970’lerde çokuluslu şirketlerin doğması, 1980’lerde iletişim devriminin gelişmesi ve 1990’larda da SSCB’nin çökmesi sonucu Batı’nın rakibinin kalmaması gibi üç parçalı bir süreçle taşınacak “globalleşme” denilen olguyla tanımlanacaktır.”²⁰ Böylece küreselleşmenin yeni bir olgu olmadığı görülecektir.

¹⁸ Baskın Oran, Üç Küreselleşme, Türk Dış Politikası, Cilt 1: 1919-1980, Editör: Baskın Oran, İletişim Yayınları, 3.Baskı 2001, İstanbul, s.41.

¹⁹ Emre Kongar, 21.Yüzyılda Türkiye, Remzi Kitabevi, 21.Basım, 1999, s.413.

²⁰ B.Oran, Üç Küreselleşme, Türk Dış Politikası, a.g.e., s.41. SSCB, “1980’lerde Gorbaçov’un hazırlıksız olarak başladığı “perestroyka” ve glasnost” siyasaları ile başlayan ve ekonomik sistemi

Hele küreselleşme, “ülkeler arasında büyük ve artan bir ticaret akışı ile sermaye yatırımının gerçekleştiği açık bir uluslararası ekonomi olarak” yorumlandığında, “gerçek anlamda bütünleşmiş bir dünya ticaret sisteminin 19.yüzyılın ikinci yarısında oluştuğu” bilinmektedir, dolayısıyla bu yönüyle de kesinlikle yeni bir olgu olarak değerlendirilemeyeceği sonucu ortaya çıkmaktadır.²¹

Ancak küreselleşme kavramına yöneltlen önem nedeniyle onun bir “mit” haline geldiği düşünülürse, bu “mit”in nasıl ve ne zaman oluşturulduğu sorusuna verilecek yanıtta, hiç şüphesiz, 1945 sonrası dönem ve 1972-73 sonrası petrol krizlerine vurgu yapmak gerekir. Anılan dönemlerde Bretton Woods sistemi, hızlı enflasyon artışları sonucu ek yatırım alanları ve pazar bulma arayışı, kambiyo rejiminin geniş ölçüde serbest bırakılması, Japonya’nın uluslararası ticarete yükselişinin yansımaları ile üçüncü dünyada hızlı endüstrileşen bir grup ülke ve post-fordist üretim anlayışının yaygınlaşması başat faktörler olarak ortaya çıkmaktadır.²²

canlandırmayı amaçlayan yeniden yapılanma süreciyle birlikte” dağılmıştır. Taner Timur, Küreselleşme ve Demokrasi Krizi, İmge Kitabevi Yayınları, 2.baskı, Aralık 2000, s.101-105.

²¹ Paul Hirst, Grahame Thompson, Küreselleşme Sorgulanıyor, çev.Çağla Erdem, Elif Yücel, Dost Kitabevi Yayınları, 1.baskı, Ankara, Eylül 1998, önsöz s.9. Ali Farazmand bu olguyu “uluslararasılaşma” olarak nitelendiriyor ve kamu yönetimi ile ilgili olarak küreselleşmenin bundan başka anlamları da olduğunu ifade ediyor. Kısaca diğer anlamlar şunlardır; bir kere “serbestleşme ve sınırsız dünya anlayışı olarak sınır açıklığı anlamında ve bir olgu olarak değil sermaye birikiminin doğal uzantısı olan bir süreç olarak” değerlendirilmektedir. Diğer bir anlamda, “Batılı kapitalist demokrasinin ideolojik temel taşlarının –özgürlük, bireycilik, çoğulcu demokrasi ve serbest girişim gibi- yayılmasıdır.” Öte yandan, “bir olgu olarak, dünya kapitalizminin 1970’lerin durgunluk döneminden beri sermaye birikimini hızlandırmak için giriştiği bitmek bilmez küresel piyasalara ulaşma çabası ile açıklanmaktadır.” Daha geniş olarak bknz: Ali Farazmand, Küreselleşme ve Kamu Yönetimi, çev.S.Kaygalar, Mülkiye, Cilt: 25, sayı: 229, Temmuz-Ağustos 2001, s.249-252. Küreselleşme farklı anlamlarda ve yönlerde çalışmada ayrıntılı olarak ele alınmaktadır.

²² P.Hirst, G.Thompson, Küreselleşme Sorgulanıyor, a.g.e., s.31-32.

Bu faktörler aynı zamanda eski Dünya ekonomik düzeninin sonuna işaret etmesi ve 1970'li yıllarla birlikte yeni düzene geçişi simgelemesi yönünden anlamlıdır.²³

Küreselleşmenin sonuçlarından bir tanesi, “bağımsız nitelikli ulus-devletlerin egemenliklerinin tehdit edilmesidir.” Bu da “bir yandan ABD’nin egemenliği, öte yandan devletlerüstü örgütlenmelerin önem kazanması ve AB gibi oluşumlar, uluslararası tahkim (hakemlik) gibi, uluslararası sermayenin devletlerüstü ayrıcalıklar elde etmesi,”²⁴ şeklinde gerçekleşmektedir. Diğer bir sonucu ise, ulusal ekonomilerde görülen değişikliktir ki, “en güçlü devletler bile bu küreselleşme sürecinde tutunabilmek için aralarında gruplaşmaya (“bölgelleşmeye”) ve NAFTA (Kuzey Amerika Serbest Ticaret Bölgesi), AB, ASEAN (Güneydoğu Asya Ülkeleri Birliği) gibi ekonomik birlikler oluşturmaya başladılar. Öte yandan, daha küçük devletler arasında, bunlardan birine bir biçimde eklenemeyenlerin (Irak, İran, Libya gibilerin) ticaret yapamamalarına yol açacak bir uluslararası ortam hızla biçimlenmeye”²⁵ başladığı görülmektedir.

²³ G.Kazgan, Küreselleşme ve..., a.g.e., s.90.

²⁴ E.Kongar, Küresel Terör..., a.g.e., s.30. Küreselleşmenin sonuçlarından bazıları bunlardır ama küreselleşmenin nedenleri de vardır. Bu nedenler arasında, “ulusal sınırların ötesine geçen aşırı birikimin sağlanması ve çok uluslu ve uluslararası şirketlerin ucuz işgücü ve sınırsız üretim alanları arayışı yer almaktadır. Adeta “küresel fabrika”ların oluşarak küresel düzeyde ortaya çıkan çeşitli kaynakların kullanılması sonucu “küresel üretim”in olanaklı hale gelmesi ve buralarda üretilen “yeni mal”ların ticarileşmesi diğer nedenlerdir. Bu ticareti yönlendiren ve yatay ve dikey örgütlenmeler sonucu oluşan çok sayıda çok uluslu şirketin ortaya çıkması bu süreçteki önemli bir başka nedendir. Paranın dolaşımının sınırları aşması, ABD’nin uluslararası alanda öneminin artması, yükselen insani nedenler ve işçi sendikaları, İnternet ve diğer yenilikler, DTÖ, IMF ve Dünya Bankası gibi çeşitli uluslararası örgütlerin “yoksul ve az gelişmiş” ülkelere dayattıkları yapısal reformlar” hep küreselleşmenin nedenleri arasında değerlendirilmektedir. Ali Farazmand, Küreselleşme ve a.g.m., s.252-257.

²⁵ B.Oran, Dönemin Bilançosu, Türk Dış Politikası, Cilt 2: 1980-2001, Ed.: B.Oran, İletişim Yayınları, İstanbul, 1.Baskı 2001, s.205-206.

Küreselleşme süreci bazı olumsuz gelişmelere de yol açabilmektedir. Bir kere, “mali piyasaların ileri düzeylerde serbestleştirilmesi ve sermaye hareketlerinin önündeki engellerin kaldırılmış olması, ülke ekonomilerinin mali piyasaları arasındaki bağımlılıkları güçlendirmiş ve ülkelerin makro-ekonomik siyasa araçlarını dış piyasaları dikkate almaksızın kullanma olanaklarını kısıtlamıştır.”²⁶ Bu bağlamda yeni ekonomik düzende uluslararası sermayenin büyük bir akışkanlık kazandığı görülmektedir. Artık sermaye elektronik olarak dünyanın her yanına anında transfer edilebiliyor. Öyle ki bugün, böyle yayılabilen sermaye ile en uygun koşullarda yatırım yapılabilmesi olanaklı hale geldi. Ancak gelişmekte olan ülkeler için bunun en önemli sonucu sermayenin “spekülatif” bir nitelik kazanmasıdır. Bir başka deyişle, “bu olağanüstü akışkan ve yoğun sermaye bir ülkeye anında gidip para ve hisse senedi borsalarına giriyor; kar edince veya herhangi bir nedenle daha kazançlı bir ülke keşfedince hemen oraya akıyordu. Bu durumda ilk ülkeden birdenbire büyük bir yabancı sermaye çıkarak, ülkenin ekonomik ve dolayısıyla siyasal dengesi bir anda altüst olabiliyordu.”²⁷

Bir başka yönüyle küreselleşmiş ekonomi “kontrol-dışı piyasa güçlerinin egemenliği” anlamına gelmekte ve “bu piyasalardaki egemen güçlerin ulusal düzenlemelerden kaçan çokuluslu şirketler olduğu” görülmektedir. “Birden fazla ulusal nüfuz sahasında şubelere ve bağlı şirketlere sahip olan şirketler” olarak tanımlanan çokuluslu şirketler, ancak “ekonomik avantajın olduğu yerlere”

²⁶ Uzun Vadeli ve Sekizinci BYKP 2001-2005, DPT, Ankara, 2000, s.2. Öyle ki bu dönemde mali piyasalar o denli büyümüştü ki, “para, tahvil ve hisse senedi piyasalarının büyüklüğü 1990 yılında meta piyasalarına ilişkin işlemlerin 50 katına ulaşmıştı.”Ergin Yıldızoğlu, Globalleşme ve Kriz, Alan Yayıncılık, 1.baskı, Kasım 1996, s.16.

²⁷ Oran, Dönemin Bilançosu, a.g.e., s.205.

yerleşmekte ve “maliyetleri yerel hükümetlere ve vergi yükümlülerine yıkarak, rahatsız edildiklerinde ise, çekip gitme tehdidi ile hem ücretleri hem de sosyal maliyetleri aşağı çekmeyi istemektedirler.”²⁸

Tüm bunlar küreselleşmenin kimi sorunlar karşısında çözüm üretmediği sonucunu ortaya çıkarmaktadır. Bu sorunlar, üretimin nasıl dağıtılacağı, sosyal güvenlik ve refah sorunu, eğitim ve küreselleşmenin ekonomik felsefesi olan yeni liberalizmin dünya kapitalizminin sık sık karşılaştığı ekonomik krizleri durduramadığı ve ortaya çıkan krizleri önlemekte başarısız kaldığıdır. Kuşkusuz tüm bunlar ise ulus-devlete olan ihtiyacın süreceğini göstermektedir.²⁹

O halde yeterli sosyal gelişme sağlayamayan ülkelerde küreselleşmenin sonuçları ne olacaktır? Özellikle gelişmelerin bu denli hızlı olduğu bir dönemde, bu ülkelerdeki ekonomik gelişmenin giderek daha da zorlaşacağı bilinmektedir. Bu nedenle söz konusu ülkelerde “insan hakları ve demokrasinin geliştirilmesinin ve kurumsallaştırılmasının yanı sıra, eğitim ve sağlık hizmetlerinin yaygınlaştırılması, yoksulluğun azaltılması ve çalışma koşullarının iyileştirilmesi büyük önem taşımaktadır.”³⁰

Türkiye’nin bu süreçteki durumuna gelince, bir kere, küreselleşme sürecinde etkili olabilecek büyüklükte ekonomik birimleri olmaması nedeniyle,

²⁸ Hirst, Thompson, Küreselleşme Sorgulanıyor, a.g.e., s.15.

²⁹ Kongar, Küresel Terör..., a.g.e., s.148-151.

³⁰ Uzun Vadeli ve Sekizinci BYKP, s.3.

süreçte aktif rol oynayabilecek özelliklere sahip olmaktan uzak görünmektedir. Örneğin ülkedeki işletmeler genellikle aile işletmesi özelliklerini taşımaktalar. Oysa, resmi politikamız, “küreselleşme akımına Avrupa Birliği’ne tam üye olmak suretiyle katılmak yolundadır.”³¹ Yine Türkiye’de, 1980’li yıllarla beraber “yurt içi mali piyasalar ve uluslararası sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesi yönünde gerekli hukuki altyapı ve piyasalar oluşturulmaya çalışılmış ve böylece mali piyasaların yurt içi ve uluslararası piyasalardaki gelişmelerden etkilenme derecesi artmış yine de 1990’lı yıllarda Türk mali piyasaları dünya ile bütünleşme sürecini hızla yaşamıştır.”³²

Bu nedenle, Türkiye’nin küreselleşme sürecinin etkilerini çeşitli yönlerden yaşadığı görülmektedir. Bu etkiler kimi sorunlarla birlikte çeşitli fırsatlar şeklinde kendini göstermektedir. Ancak bunları fark etmek ve algılamak anında olan şeyler değil. Örneğin, Ulagay’a göre, “1997’deki Asya krizinin bir süre sonra Rusya’yı ve Türkiye’yi de sarsacak etkiler yapabileceği ancak 1998’in ikinci yarısında, ekonomi duraklamaya girince”³³ fark edilebilmiştir. Bu fark etme ise örneğin ulusal borsada endeksin 4500’lerden 1900 puanlara kadar gerilemesiyle olanaklı hale gelmiştir. Bu gelişmede borsadaki toplam işlemler içindeki payı % 40’larda olan uluslararası

³¹ T.Timur, Küreselleşme ve...,a.g.e., s.146.

³² Uzun Vadeli ve 8.BYKP, a.g., s.9.

³³ Osman Ulagay, Küreselleşme Korkusu ve 2001 Krizi, Timaş yayınları, Genişletilmiş 2. Baskı, İstanbul 2001, sunuş s.11.

sermayenin kriz anında ülkeyi terk etmesinin en etkili yön olması ise şaşırtıcı değildir.³⁴

Öte yandan, Türkiye'nin "toplam dış borç stoku 1998 yılının ilk çeyreği itibariyle 95 milyar dolar"³⁵ dolaylarındayken bu borç Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizleriyle katlanmıştır. Bu gelişmeler, ekonomik olarak Türkiye'nin "mali dengelerini kurmadan katıldığı küreselleşmeden olumsuz biçimde"³⁶ etkilendiğini göstermektedir.

2.KAMU YÖNETİMİ VE DIŞ ETKİLER

21.yüzyılda Türkiye ekonomisinin en önemli belirleyicisinin dış dünya olacağı açıktır. Bu öngörü, ekonominin dış yardım ve borçlarla tam olarak dışa bağımlı bir nitelik kazanmış olmasından kaynaklanmaktadır. AB ile tam üyelik müzakereleri süreci ise bu bağımlılığın son aşaması olarak gözükmektedir.³⁷

İkinci Dünya Savaşı sonrası ortaya çıkan uluslararası sistemin iki kutuplu özelliğinin ortadan kalkmasıyla birlikte hemen yeni siyasi arayışlar başlamış, yeni bir

³⁴ Mahmut Masca, Küreselleşmenin Ekonomik Yönden Analizi, Yönetim ve Ekonomi, yıl: 1998, sayı: 4, C.Bayar Üniversitesi, İİBF, Manisa, s.363.

³⁵ M.Masca, Küreselleşmenin..., a.g.m., s.363.

³⁶ Gülten Kazgan, Tanzimat'tan 21.Yüzyıla Türkiye Ekonomisi, Altın Kitaplar Yayınevi, 1.Basım, 1999, s.433. Bu yüzden Türkiye'nin küreselleşme sonucu ortaya çıkan olumlu ya da olumsuz gelişmeler karşısında yapması gerekenler, "küreselleşme sürecinin gerçeklerini unutmadan, bu gerçekleri göz ardı etmeden, ulus-devlet modeli çerçevesinde ekonomisini ve demokrasisini, yani kısaca laik ve demokratik sosyal hukuk devleti modelini geliştirmeyi sürdürmek, " olmalıdır. E.Kongar, Küresel..., a.g.e., s.153.

³⁷ E.Kongar, 21.Yüzyılda Türkiye, a.g.e., s.434.

dünya düzeni tartışmaları ve yeni yapılanma arayışları hız kazanmıştır. Bu dönemin özelliği “değişim” dönemi olmasıdır. Değişim dönemleri ise, “uluslararası sistemlerde iç ve dış dengelerin yeniden tanımlandıkları dönemlerdir. İçinde yaşadığımız ortamda da Soğuk Savaş döneminde oluşturulmuş iç ve dış dengeler sarsılırken, yeni iç ve dış dengeler ortaya çıkmaktadır.”³⁸

Bu doğrultuda, İkinci Dünya Savaşı sonrası bir dizi uluslararası örgütlenmelerin gerçekleştirildiği görülmektedir. Örneğin, Birleşmiş Milletler (BM), Uluslararası Para Fonu (IMF), Dünya Bankası, Gümrük Tarifeleri ve Ticareti Genel Anlaşması (GATT yerine daha sonra DTÖ kuruldu) bunlardan bazılarıdır. Bu örgütlenmelerin önemli bir özelliği öncülüğü ABD’nin yapmış olmasıdır.³⁹ Ayrıca uluslararası alanda kurulan bu ekonomik ve mali kuruluşların amacı başlangıçta, “ülkelerin veya bölgelerin çeşitli ekonomik ve mali sorunlarını çözmek amacıyla, üyelerinin ekonomik güçlerini bir araya getirmek”⁴⁰ olarak belirlenmişti. Ancak daha sonra “IMF, Dünya Bankası ve DTÖ’ nün gelişmekte olan ülkelerin ekonomik siyasalarının “gözetim”ine dönük yakın işbirliğine dayanan yeni bir “üçlü yetki paylaşımı”na yönelmesi sonucunda bu uluslararası kuruluşların ulusal ekonomilerin yeniden yapılanma sürecinde önemli roller oynamaya başladıkları görülür.”⁴¹ Bu süreçte “kredilerin akışı, bunlarla iç siyasalar arasında ilişkilerin kurulması,

³⁸ Atilla Eralp, Uluslararası Sistemde Değişim ve Türk Dış Politikasının Uyum Sorunları, Türkiye’de Bunalım ve Demokratik Çıkış Yolları Proje Raporu, TÜBA, Ankara, Ekim 1998, s.69.

³⁹ G.Kazgan, Küreselleşme ve..., a.g.e., s.71. İkinci Dünya Savaşı’nı yaklaşık otuz yıllık bir kalkınma dönemi izledi. Bu kalkınma, 1944’te kurulan dolarla altını sabit kurda birleştiren ve ABD’nin öncülüğünde gerçekleşen bir sistem özelliği taşımaktadır. Bknz. T.Timur, Küreselleşme ve..., a.g.e., s.10.

⁴⁰ A. Mahfi Eğilmez, Hazine, Tütünbank, 1996, s.184.

⁴¹ M.Choussoudousky, Yoksulluğun Küreselleşmesi (IMF ve Dünya Bankası Reformlarının İçyüzü), Çiviyazıları/ Kamera, Ocak 1999, s.39-40.

denetleme, istikrar programları-yapısal uyum programları uygulaması IMF ve Dünya Bankası'nın, diğer işlerde DTÖ' nün gözetiminde"⁴² yürütülmektedir.

Aynı dönemde, savaş sonrası dönemde, Avrupa'da bölgesel bir birlik kurma yönünde çabalar da bulunmaktadır. Bugün dünyanın en büyük ekonomik bölgesel gücü olan Avrupa Birliği (AB) üç ayrı kuruldun oluşmuştur. Bunlar 1951 tarihli Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT), 1957 Roma Anlaşması ile kurulan Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ile Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu'dur. Bu kurumlar yasal olarak ayrı olsalar da, siyasal yönden tek bir çatıda toplanırlar. Ayrıca Topluluk, 1992 tarihinde imzalanan Maastricht Antlaşması'ndan sonra ortak pazar anlayışının ötesinde bir yapıya bürünerek adı Avrupa Birliği'ne dönüşmüş ve böylece ülkelerin birleşme hareketi ekonomik olmanın yanında siyasal özellik de kazanmıştır.⁴³

1950'lerde Avrupa'da başlayan bu süreç başlangıcından itibaren Türkiye açısından çok büyük önem taşımaktadır. Bunun nedeni Batı'nın, teknolojik ve demokratik gelişmişliği ile uzun süreden beri ülkenin önündeki çağdaş hedef olmasıdır elbette. Nitekim Batı, yönetsel, hukuki ve evrensel değerler yönünden Cumhuriyetin kuruluşunda da esin kaynağı olmuştur. Öte yandan ülkenin ticaretinin önemli bir bölümü yine Avrupa ülkeleri ile yapılmaktadır. Böylesi tarihi, ekonomik, siyasi vb. özellikler nedeniyle Avrupa ile ilişkilerin, ülkenin geleceğinde önemli belirleyicilerden biri olmaya devam edeceği görülmektedir. Doğrusu diğer yanda,

⁴² Kazgan, Küreselleşme..., a.g.e., s.72.

⁴³ Halil Seyidoğlu, Uluslararası İktisat, Güzem Yayınları, Geliştirilmiş 11.baskı, İstanbul 1996, s.217.

“büyük umutlarla girilen öteki bölgesel projelerden beklentiler yeterince de gerçekleşmemiştir. Ayrıca, bölgesel eğilimlerin Türkiye’nin Avrupa Birliği projesinin alternatifi olamayacağı da anlaşılmıştır.”⁴⁴

2.1.BRETTON WOODS KURUMLARI

Uluslararası mali konularda dayanışmanın olmaması ülkeler arasında sık sık çatışmaların çıkmasına hatta savaşlar yapılmasına neden olmuştur. Öyle ki, ilk dünya savaşından sonra bile bunu önleyecek bir uluslararası mekanizma geliştirilememiştir. Ancak İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde bu yönde adımlar atıldığı ve işbirliğinin geliştirildiği görülür. Zaten bu savaş sonunda hem bozulan ekonomilerin onarımını kolaylaştırmak hem de dünya ticaretinin serbestçe yapılmasını sağlayacak uluslararası ticari ve mali sistemin kurulması bir zorunluluk olarak ortaya çıkmıştı. İşte bu nedenlerle daha savaş sürerken yeni bir uluslararası para sistemi yaratmak amacıyla 1944’te ABD’nin Bretton Woods kasabasında sonunda Uluslararası Para Fonu (IMF) ile Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası (IBRD=Dünya Bankası) kurulan konferanslar yapıldı. “Bu “ikiz” kuruluşlardan birincisi uluslararası para sisteminin işleyişinden sorumlu olacak, ikincisi ise, Avrupa’nın onarım ve kalkınma çabalarına mali kaynak sağlayacaktı.”⁴⁵

⁴⁴ A.Eralp, Uluslararası Sistemde Değişim..., a.g.m., s.74.

⁴⁵ H.Seyidoğlu, Uluslararası İktisat, a.g.e., s.495-496.

İkiz kurum olarak adlandırılmaları, “bu iki kurumun, olağanüstü büyük bir uyum içinde ve yönetim kurulları kararları doğrultusunda faaliyetlerini sürdürme”⁴⁶ leri kadar, her ikisine de aynı anda üye olma zorunluluğu bulunmasındandır. Ancak özellikle de kredi faaliyetlerinde, çok sıkı bir işbirliği içindedirler. “IMF” nin kısa vadeli dış denge amaçlı kredilerden orta vadeli makro ekonomik uyum kredilerine yönelmesi, Dünya Bankasının da proje kredilerinden ödemeler dengesi amaçlı program kredilerine doğru kayması, ”⁴⁷ bu ilişkinin nedenlerindendir.

Bu kurumlara son dönemlerde çeşitli yönlerden eleştiriler de yükselmektedir. Bunlardan biri, bu kurumların önerdiği siyasaların ülke koşullarından uzak hazırlanıyor olması iken bir diğeri, her ülkeye aynı çözüm önerilerinin yapıyor olması.⁴⁸

2.1.1.ULUSLARARASI PARA FONU (IMF)

Uluslararası Para Fonu (IMF) Anlaşması 27 Aralık 1945 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Kuruluş amacı, “altın esasına dayalı döviz kuru sisteminin işleyişini denetlemek, ödemeler dengesi bozulan üye ülkelerin karşılaştıkları ekonomik sorunların giderilmesi için bunlara geçici mali olanaklar sağlamak ve uluslararası

⁴⁶ İzzettin Önder, Ekonomi Politika Yazıları, Der Yayınları, İstanbul, 2000, s.79.

⁴⁷ H.Seyidoğlu, Uluslararası..., a.g.e., s.522.

⁴⁸ Nitekim Önder, “bu kurumların politika önerileri, standart ders kitabı kalıplarına uymakla birlikte, ülke koşullarının dikkate alınmaması, ülkeleri zor duruma sokarken teknik ve teorik suçlu bulunamamaktadır” demektedir.⁴⁸ İ.Önder, a.g.e., s.79.

ticaretin daha fazla geliştirilmesine engel oluşturan döviz kısıtlamalarının giderilmesi için çalışmalar yapmak”⁴⁹ tır.

1970’lerde IMF’ nin bu işlevleri değişmiş ve daha çok ülkelerin yapısal uyum sorunlarına yöneldiği görülmüştür.⁵⁰ Bazı yazarlar, Doğu Bloku’nun çökmesiyle birlikte IMF-Dünya Bankası reçetelerinin giderek daha fazla “sertleştiğini”⁵¹ böylece, ““ekonomik yeniden yapılanma” ya ve önemli döviz kurlarının sabit tutulmasına dayanan Bretton Woods anlaşmasının ruhuna aykırı olarak, yapısal uyum programlarının büyük oranda ulusal paranın istikrarsızlaşmasına ve gelişmekte olan ülke ekonomilerinin batmasına katkıda bulunduğunu”⁵² ifade etmektedirler.

Nitekim, “çevre ülkesi iç ya da dış ortamdaki olumsuzluklar nedeniyle dış kredi bulmakta zorlanıyorsa, ancak çok kısa vadeli/yüksek faizli kredilere mahkum kalmışsa, IMF’ nin taleplerini yerine getirmek kaydıyla IMF’ den borçlanabilir ve koşullara uyduğu IMF’ nin ‘yeşil ışık’ı ile kanıtlandığında, uluslararası piyasadan da elverişli şartlarla borçlanabilir.”⁵³ Bu durumda ise, gelişmiş ülkelerin yöneticileri

⁴⁹ IMF’ nin örgütü Guvernörler Kurulu, İcra Direktörleri Kurulu, IMF Başkanı ve IMF personelinin oluşmaktadır ve IMF’ ye bütün ülkeler üye olabilir. Nitekim, başlangıçta 45 ülkenin katılımıyla kurulan Fon’un üye sayısı 1994 yılında 181’e ulaşmıştır. A.M.Eğilmez, a.g.e., 1996, s.185-186.

⁵⁰ A.M.Eğilmez, a.g.e., 1996, s.185.

⁵¹ M.Choussudousky, Yoksulluğun Küreselleşmesi..., a.g.e., s.39.

⁵² Choussudousky, Yoksulluğun..., a.g.e., s.37.

⁵³ G.Kazgan, Küreselleşme ve..., a.g.e., s.117. IMF’ de her üye ülkenin gayri safi yurt içi hasılası (GSYİH), ortalama rezervleri, cari dış ödemelerinin yıllık ortalaması gibi göstergeler esas

bile, “şu an için IMF yalnızca zengin ülkelerin, 1981’den önce üye olmuş ülkelerin karlarını artırmaya hizmet eder durumdadır, fonlara en çok ihtiyaç duyan otuz altı yeni üyenin yararlarını kollamamaktadır”⁵⁴ diyebilmektedir.

Kuruma yöneltilen eleştiriler genellikle hep aynıdır. Bunlar kısaca; ⁵⁵ “IMF (Dünya Bankası’nda olduğu gibi) gerçekleştirdiği müdahalelerde ABD’ye tam bir denetim sağlayacak biçimde tasarımlanmıştır. ABD kendine bağımlı, üzerinde daha etkili olabileceği ve sorumluluklarını öbür ülkelerle paylaşabileceği daha güçsüz bir kurumu yeğlemiş bu nedenle IMF’ nin kaynakları her zaman, borçlanmasına karşın kısıtlanmıştır. Öte yandan IMF katalizör olarak davranabilmekte (koşullara bağlı kurallar koyarak) ama daha ileriye gidememektedir. Böylece kurallarında dile getirilen mantığa karşın IMF ister artı ister açık versinler büyük kapitalist güçlere (özellikle ABD) baskı yapamaz ya da, yapısal uyumu uygulamada Üçüncü Dünya ülkelerini zorladığı kadar sert olamaz.”

Ayrıca, IMF’ nin bunalıma düşmüş tüm ülkelere hep aynı çözüm yollarını sunması da eleştirilerin diğer bir yanını oluşturmaktadır. Örneğin, “sermayenin dışarıya kaçmasını önlemek için faiz oranlarını yükseltin derken, ithalatı azaltmak ve

alınmak suretiyle hesaplanan bir üyelik payı vardır. Bu üyelik payına “kota” denilmektedir. Kotanın önemi, üye ülkenin oy gücünü belirlemesi yanında, IMF’ den kullanabileceği mali imkanın miktarını belirlemesidir. A.M. Eğilmez, Hazine, a.g.e., s.187. Bu kotaların kullanımı nedeniyle de gelişmekte olan ülkeler IMF’ yi, “zengin ve hasis adamlar kulübü” olarak nitelendirmektedirler. Bknz. Selim Tarlan, Tarihte Bankacılık, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1986, s.95.

⁵⁴ François Mitterand, Küresel Dış Sınıflara Karşı Kibirli Kayıtsızlık, Yüzyılın Sonu, Ed. Nathan Gardels, Çev., Belkıs (Çorakçı) Dışbudak, T.İş Bankası Kültür Yayınları, İkinci Bası, Mart 1999, s.313.

⁵⁵ Samir Amin, Bretton Woods Kurumları, Küreselleşme Çağında Kapitalizm, çev.Vasıf Erenus, Sarmal Yayınevi, Nisan 1999, s.35-36.

ihracatı artırmak için devalüasyon öneriyor ve öngördüğü “reçete”ler çoğu kez, Güney Doğu Asya’da olduğu gibi, “yaşam düzeyinin hızla düşmesi, işsizlik ve yoksulluk patlaması” olarak sonuçlanıyor.⁵⁶

Nisan 1999 seçimlerinden sonra kurulan 57.Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti de enflasyonu indirmek, büyüme ve daha iyi yaşam standardı sağlamak amacıyla IMF ile 9 Aralık 1999 tarihinde yeni bir stand-by anlaşması yaptığını duyurmuştur.⁵⁷ Bu anlaşma sonucunda yapılan program doğrultusunda ise kamu sektörü temel fazlasının yüksek tutulması, yapısal reformlar ve sıkı döviz kuru hedeflerini sağlama yükümlülüğüne girilmektedir.⁵⁸

Bu amaçlar arasında yapısal reformların önemi oransal olarak daha fazladır çünkü adı geçen anlaşmada bu reformlarla bir yandan mali ayarlama sürdürülebilirliği sağlanırken ve etkinlik artarken, öte yandan artan özelleştirme gelirleri sayesinde kamu borçlarının azaltılabileceği savunulmaktadır.⁵⁹

Bunlardan başka Türkiye ile IMF arasında yapılan bu anlaşmada iki özellik dikkat çekicidir. İlki, böyle bir anlaşmayı gerektirecek Türkiye’de “bir ödemeler dengesi krizi”nin olmamasıdır. Bu yönüyle imzalanan anlaşma IMF tarihinde belki

⁵⁶ Henry Kissinger, IMF Yarardan Ziyade Zarar Veriyor, çev.Erdoğan Soral, Mülkiye, cilt: 24, sayı: 222, Mayıs-Haziran 2000, s.134-135.

⁵⁷ 9 Aralık 1999 tarihli Niyet Mektubu, 1.4.2002. Bir üye ülkenin kendi başına ya da IMF ile birlikte bir ekonomik istikrar programı hazırlayıp, IMF mali olanaklarını kullanarak bu programı yürütmek üzere IMF’ ye yaptığı başvuruya “niyet mektubu” denilmektedir. Eğer IMF desteği ile uygulanacak program 1-2 yıllık bir dönemi kapsayacaksa bir “stand-by düzenlemesi” yapılacak demektir. Eğilmez, a.g.e., s.188.

⁵⁸ bknz. 9 Aralık 1999 tarihli Niyet Mektubu.

⁵⁹ 9 Aralık 1999 tarihli Niyet Mektubu.

de “bir ilk” olmaktadır. İkincisi ise, anlaşma ile yazılan niyet mektubunun hayli kapsamlı oluşudur ki bu yönüyle de bir hükümet programını andırmaktadır.⁶⁰

Ancak istikrar programına rağmen ülkede arka arkaya iki ağır kriz yaşanmış ve ortaya çıkan sorunlar başka bir programla çözülmeye çalışılmıştır. Nitekim, 1999 yılının Aralık ayında uygulamaya konulan üç yıllık programın, 2001 yılı Şubat ayında ortaya çıkan krizin ardından yeniden gözden geçirilmesi ve güçlendirilmesi gerekliliği ortaya çıkmış ve 11 Eylül olaylarının etkisiyle oluşan yeni dünya konjonktürünün de etkisiyle 18 Ocak 2002’de yeni bir anlaşma imzalanmıştır.⁶¹ Burada yaşanan krizlerin ardından yeni programın uygulanabilirliği için katı kurallar öngörüldüğü görülmektedir. Yine kriz öncesinde yazılan niyet mektuplarında kimi esnekliklerin sağlanması konusundaki yaklaşımın bundan böyle değiştiği görülmektedir. Kasım 2000 ve Şubat 2001 ekonomik krizlerinden sonra IMF ile yapılan anlaşmaların ortak özelliği, artık anlaşmaların “tavizsiz” uygulanacağı ve yükümlülöklere “sıkı sıkıya” bağlı kalınacağına açıkça ifade edilmesidir.⁶²

⁶⁰ Korkut Boratav, Yeni Dünya Düzeni Nereye, İmge Kitabevi Yayınları, 1.Baskı, Haziran, 2000, s.179-180. Türkiye’deki stand-by sürecinde dikkati çeken bir başka konu, “IMF görevlilerinin “gözden geçirme” nedeniyle ülkeye gelişlerinde kamu yetkilileriyle masaya oturmadan, İstanbul ve Ankara’da özel sektör temsilcileri ile görüşmeyi adeta gelenek haline getirmeleridir.” Bknz. Tevfik Güngör, Olayların İçinden, “IMF” ciler Kamu ile Masaya Oturmadan Özel Sektörle Konuşuyor”, Dünya Gazetesi, 6.03.2002, s.2.

⁶¹ 18 Ocak 2002 tarihli niyet mektubu, <http://www.hazine.gov.tr/Standby/mektup/mektup-tr.htm>, 1.4.2002.

⁶² 26 Haziran 2001 tarihli niyet mektubu, <http://www.hazine.gov.tr/NiyetMektubu25062001.htm>, 1.4.2002. Bu gelişmeler kısaca şöyledir; “22 Kasım 2000’de ortaya çıkan krizde, bankalar arası piyasada gecelik borçlanma basit faizi yaklaşık üç kat artarak ortalama %110.8’e, en yüksek % 210’a fırladı. Sonrasında ise TCMB döviz rezervinde önemli bir azalma gözlemlendi. Türkiye 2000 Kasım ayında döviz yönüne spekülasyon saldırmayı a) çok yüksek faiz ile, b) önemli döviz rezervi kayıplarıyla ve önemlisi, c) 7.5 milyar dolar büyüklüğündeki ek IMF kredisi ile geri püskürtebilmiş ve döviz kuru çizelgesini yüksek bir maliyetle savunabilmişti. Ancak tam üç ay

Bugün Türkiye’de 2000 yılı boyunca uygulanan ve “kur çapasına dayalı enflasyonu düşürme” programı yerine artık 14 Nisan ve 15 Mayıs tarihlerinde iki aşamada açıklanan yeni bir istikrar programı uygulanmaktadır.⁶³ Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı (GEGP) olarak adlandırılan bu programın temel amacı “kur”un dalgalanmaya bırakılması sonucu “ortaya çıkan güven bunalımı ve istikrarsızlığı süratle ortadan kaldırmak ve eşanlı olarak bu duruma bir daha dönülmeyecek şekilde kamu yönetiminin ve ekonominin yeniden yapılandırılmasına yönelik altyapıyı oluşturmak” olarak belirtilmektedir. Bu çerçevede program ile “kamuda kaynak tahsisi sürecinde şeffaflık ve hesap verilebilirliğin sağlanması, rasyonel olmayan müdahalelerin önlenmesi, iyi yönetişimin ve yolsuzlukla mücadelenin güçlendirilmesi” en önemli hedef olarak öngörülmüştür.⁶⁴

sonra 19 Şubat 2001’de MGK’da çıkan bir “kriz”le tetiklenen ikinci döviz krizi başladı. 21 Şubat’ta ise bankalararası para piyasasında gecelik faiz % 6200’e kadar çıktı ve ortalama %4018.6 oldu. Ve 1 hafta içinde 5.36 milyar dolar rezerv kaybı meydana geldi ve ardından kur dalgalanmaya bırakıldı. Yeni bir IMF Anlaşması ile birlikte yeni ve “ulusal” bir program hazırlanarak ilk aşamada mali durum kontrol altına alınıp güven ortamı yaratılacak, ikinci aşamada dış ödemelerde sorun çıkmaması için dış açığı giderici, enflasyonu düşürürken istikrarı pekiştirici bir standby anlaşması imzalanacak ve son aşamada yapısal değişim amaçlayan uygulamalar ile büyüme hızı yükseltilecektir.” Ve nitekim bu gelişmeler bugün de ülkenin en önemli gündem maddesidir. IMF ile bir anlaşma yapılmış ve 11 Eylül olayları ardından yenilenerek güncelleştirilmiştir. Ayrıca Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı açıklanarak uygulanmaya başlamıştır. Bu krizler üzerine daha geniş olarak, “Ercan Uygur, ”2000 Kasım ve 2001 Krizleri Üzerine Değerlendirmeler”, Mülkiye, cilt 25, sayı: 227, s.37-70”den yararlanılabilir.

⁶³ Bağımsız Sosyal Bilimciler-İktisat Grubu, GEGP Üzerine Değerlendirmeler, TMMOB, Haziran 2001, s.7.

⁶⁴ Türkiye’nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı, 05.05.2001, 15.05.2001, www.hazine.gov.tr, Ancak GEGP’ ne yöneltilen eleştiriler, bu programın “öncelikle parasal sermayenin krizden çıkış programı niteliğinde” olduğu yönündedir. bknz. Bağımsız Sosyal Bilimciler-İktisat Grubu, a.g.e., s.5. “Yönetişim” (governance) kavramı hem basında, hem akademik çevrelerde hem de bu tür belgelerde sık sık kullanılmaya başlanmıştır. Kavram çalışmada “yeni yürütüm anlayışı” olarak değerlendirilmekte ve ileride ayrıntılı olarak incelenmektedir.

2.1.2.DÜNYA BANKASI

Dünya Bankası, 1945 yılında, Bretton Woods Konferansı sonucunda kurulan ikinci kuruluştur ve çalışmalarına 1946 yılından itibaren başlamıştır. Banka'ya üye olabilmek için öncelikle IMF' ye üye olmak gereklidir. Türkiye 1947 yılında Dünya Bankası'na (IBRD) üye olmuştur.⁶⁵

Öte yandan Dünya Bankası bir grup kuruluştan meydana gelmektedir. Bunların kuruluş amacı ise kısaca, “gelişme yolundaki ülkelere krediler açarak, ya da bu ülkelerde yatırım yapmayı çeşitli yollardan özendirerek onların kalkınma çabalarına yardımcı olmak”⁶⁶ şeklinde belirtilebilir.

Ancak Banka'nın bu amacının 1980'lerde değişmeye başladığı görülmektedir. Bunun nedeni ise Banka'nın verdiği kredilerin niteliğinin değişmesidir. Dünya Bankası daha önce yalnızca proje kredisi veriyordu. Oysa gelişmekte olan ülkelerin finansman ihtiyacının kapsamı daha genişti. Bu çerçevede kastedilen program kredileridir ki bu kredilerle, “kalkınmanın genel olarak gerektirdiği hammadde, ara malları ve yatırım malları ithalatına yönelik finansman ihtiyacı” karşılanması söz konusudur. Nitekim Banka, “1980'lerden sonra proje kredileri yanında, ülkenin ödemeler dengesine doğrudan katkı sağlayan program

⁶⁵ A.M. Eğilmez, a.g.e., s.192-194.

⁶⁶ Dünya Bankası grubu sınıflandırması içine giren uluslararası kuruluşlar şunlardır; Dünya Bankası (IBRD), Uluslararası Finansman Kurumu (IFC), Uluslararası Kalkınma Birliği (IDA), Uluslararası Yatırımları Garanti Kurumu (MIGA) ve Uluslararası Yatırım Anlaşmazlıkları Çözüm Merkezi (ICSİD), Eğilmez, a.g.e., 1996, s.191.

kredilerine (proje-dışı krediler) dayalı Yapısal Uyum Kredileri (SAL) de vermeye başlamıştır.”⁶⁷

Ancak 1980'lere kadar tüm ülkelere tarafsız olan Dünya Bankası, siyasasındaki bu değişiklikle varolan bu iddiasını da kaybediyordu. Nitekim, yapısal uyum kredilerinin siyasal koşullara bağlanması, bu iddianın Banka açısından sorunlu hale gelmesine yol açtı. Bunun nedeni ise kuşkusuz, “proje kredilerinden farklı olarak, yapısal uyum programlarına yönelik kredilerin reformlar gerçekleştirildiği sürece ve parça parça”⁶⁸ ödenmekte oluşudur.

Bu durumda ise Dünya Bankası artık iktisadi alanın dışına çıkarak “kural koyuculuk” görevi üstlenmektedir. Kural koyma işini, iktisadi kalkınmayla hukuki sistem arasında önemli bağ olduğu savından yola çıkarak, kredi alan ülkelerin hukuki yapılarını, “yeniden yapılandırma” adına etkilemekte ve yeni yasaların çıkarılmasını isteyerek, yapmaktadır.⁶⁹

⁶⁷ H. Seyidoğlu, Uluslararası İktisat, a.g.e., s.631. Banka'nın gelişme yolundaki ülkelere yönlendirdiği krediler, uyum kredileri, yatırım kredileri ve karma krediler olarak üçe ayrılmaktadır. Eğilmez, a.g.e., s.193.

⁶⁸ Ayşe Tatar Peker, Dünya Bankası: “Büyüme” Söyleminden “İyi Yönetme Söylemine, Toplum ve Bilim Dergisi, Birikim Yayınları, 69 Bahar 1996, s.53. 57.TC Hükümeti 10 Mart 2000'de Dünya Bankası'ndan da, Ekonomik Reform Kredisi ve Mali Sektör Uyum Kredisini de içeren bir uyum kredileri programı talep etmiştir. “Programın zamanında ve etkin bir şekilde uygulanmasını teminen Hükümet Banka'dan, sosyal güvenlik ve tarım reformları konusunda öngörülen karmaşık yapısal reform önlemlerini desteklemek üzere yeni yatırım kredilerini hazırlamasını talep etmektedir.” Türkiye Ekonomik Reform Kredisi Kalkınma Politikası Mektubu, http://www.hazine.gov.tr/duyuru/erl_idp_tur_hm, 22.12.2000, s.1.

⁶⁹ A.Peker, Dünya Bankası..., a.g.m., s.47. Öte yandan, bir başka anlatımla, “Dünya Bankası ve IMF hükümetlerin reform yapmasını “reform yoksa para da yok” tehdidiyle sağladılar. Bknz. Guy Peters, Policy Transfers Between Governments: The Case Of Administrative Reforms, West European Politics, Vol.20, No.4, October 1997, Published By Frank Cass, London, s.72.

Banka, ilgili ülkenin şartları uygun olduğunda ancak kredi olanağı sağlamaktadır ki bu uygunluk değerlendirmesi uygulamada başka kredi çevrelerini de etkilemektedir. Bir başka deyişle, “Dünya Bankası’nın bir ülke hakkında yaptığı değerlendirmeler sadece kendi vereceği krediler açısından önemli olmayıp öteki finansman çevreleri yani, sanayileşmiş ülkeler, özel ticari bankalar, bölgesel kalkınma bankaları ve ülkenin iç mali kurumları bakımından da büyük önem taşımaktadır.”⁷⁰

2.2.DÜNYA TİCARET ÖRGÜTÜ (DTÖ)

Uluslararası örgütler içerisinde konumuz açısından önemli bir diğer yapı Dünya Ticaret Örgütü’ (DTÖ) dır. Ancak bunun için öncelikle savaş sonrası Örgüt’ün çekirdeğini oluşturan düzenlemeye bakmak gerekecektir. Bu çerçevede, bu dönemde “uluslararası para sistemi ve dünya sanayi üretimi alanlarında sağlanan işbirliği karşısında uluslararası ticaretin serbestleştirilmesi yönünde de benzer girişimlere gereksinim duyulmuştu.”⁷¹ İşte bu anda belirli mallar üzerinde tarife indirimlerinde bulunmak üzere geçici bir anlaşma olarak düşünülmüş olan Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması (GATT) kabul edildi. Başlangıçta sadece bir tarife sözleşmesi şeklinde olan GATT’ ın 1948 yılında faaliyete geçtiğini ve ileriki yıllarda giderek süreklilik kazandığını görmekteyiz.

⁷⁰ H.Seyidoğlu, Uluslararası..., a.g.e., s.632.

⁷¹ H.Seyidoğlu, a.g.e., s.188-189.

GATT ilke olarak, dünya ticaretinin serbestleştirilmesi konusunda üye ülkeler arasında ticarete ayrımcılık yapmama, koruma aracı olarak yalnızca gümrük tarifelerinin kullanılabilmesi, görüşmelerde üyeler arasında “karşılıklı ödün” ilkesi, üyeler arasındaki ticari anlaşmazlıklarda arabuluculuk görevi ve tarife indirimlerinin bağlayıcılığı gibi bazı temel ilkeler benimsemiştir.⁷²

Bu arada GATT kurulduğu dönemde, IMF ve Dünya Bankası gibi kredi vermediğinden bunlar kadar uluslararası alanda güçlü olamadığını vurgulamak gerekir. Öte yandan zaten o dönemde gelişmekte olan ülkelerin (GOÜ) önemli sınai mamul üretecek birikimleri de yoktu. Ancak 1980’li yıllarda bu görünüm değişmeye başladı. Bu değişikliklerin nedenleri arasında, küreselleşme siyasalarının GOÜ’ ye yönelmesi ve GOÜ’ lerin bu süreçteki önemleri, ama bundan daha önemlisi, aslında, Merkez ülkelerde başlayan iç çatışmaların artmasını önlemek için acil yeni düzenlemelerin gerekliliğinin ortaya çıkması etkilidir.⁷³

Nihayet GATT kapsamında, belirli aralıklarla, çok yönlü görüşmeler yapılmaktaydı. Ancak bu görüşmelerden en önemlisi Uruguay’ın başkenti Punta del Este’de yapılanıdır ve tam yedi yıl sürmüştür. 1986’da başlayan ve Uruguay Round olarak adlandırılan bu görüşmeler daha önceki toplantılardan genelde farklı ve en karmaşık olanıdır. Bunun nedeni, “salt tarife kesintileri uygulamasının çok ötesine gitmesi ve tarım, hizmetler, yabancı yatırımlar ve fikri haklar gibi yeni alanları da

⁷² Seyidoğlu, a.g.e., s.189-190.

⁷³ G.Kazgan, Küreselleşme ve..., a.g.e., s.120.

GATT' ın çerçevesi içine almasıdır.”⁷⁴ Nitekim Uruguay Görüşmeleri sonunda gümrük tarifeleri, gönüllü ihracat kısıtlamaları, az gelişmiş ülkeler, tarımsal sübvansiyonlar, tekstil ve giyim sektörü, hizmetler ticareti, fikri mülkiyet hakları, miktar kısıtlamaları ve ticaretle ilişkili yatırım önlemleri gibi konularda önemli kararlar ortaya çıkmıştır.⁷⁵

Ancak Uruguay Görüşmeleri'nin belki de en önemli sonucu Dünya Ticaret Örgütü'nün (DTÖ)⁷⁶ kurulmasıdır. 1 Temmuz 1995'de faaliyete başlayan örgüt, GATT'ın sekreteryasının yerine geçmiştir. DTÖ' nün görevleri ise kısaca şöyle; Uruguay Görüşmeleri'nde varılan anlaşmaların uygulanması, yönetimi ve işleyişinin sağlanması, üyeler arasında arabuluculuk yapma ve üye ülkelerin ticaret siyasalarını gözden geçirme ve IMF ve Dünya Bankası ile yakın bir işbirliği yaparak küresel ekonomik siyasalarda etkinlik sağlamaktır.⁷⁷

DTÖ' nün kurulmasıyla birlikte hem ulusal hem de uluslararası düzenleyici mekanizmalar ortadan kalkmış ve yeni bir küresel ticaret rejimine geçilmiştir. Bu yeni rejimin; “küresel pazarlar, ticari hareketler, teknoloji transferleri ve sermaye yatırımları gibi pek çok alanda önemli sonuçları ortaya çıkmaktadır. Ancak bu rejimin etkileri, sadece bu sayılan alanlarla sınırlı kalmamaktadır. Ülkelerin ulusal hukuk ve yargı düzeni de yeni ve farklı bir yapılanmaya gitmek zorunda kalmıştır.”⁷⁸

⁷⁴ Tim Lang, Colin Hines, Yeni Korumacılık, Kaynak Yayınları, 1.Basım, Nisan 2000, s.86.

⁷⁵ Seyidoğlu, a.g.e., s.195-196.

⁷⁶ DTÖ, 11 Eylül'de meydana gelen terörist saldırının doğrudan hedeflerinden biridir. Terör saldırısında örgütün ikiz kuleleri teröristlerin kullandığı uçakların binalara çarpması sonucu yıkılmışlardı.

⁷⁷ Seyidoğlu, a.g.e., s.197.

⁷⁸ M.Yüksel, Küreselleşme ve..., Siyasal Kitabevi, Ankara, 2001, s.158.

Bu doğrultuda, DTÖ, “liberizasyonu geliştirecek ve ayrımcılığa karşı oluşturulacak evrensel bir kurallar ve prosedürler çerçevesi geliştirmeye çalışmaktadır. Öyle ki, mal ticareti yanında, hizmetlerin ticareti ve fikri mülkiyet haklarının korunması da DTÖ’ nün ilgi alanına girmiş bulunmaktadır.”⁷⁹ Bu alanlarda bütünleşmiş kural ve yaptırımların yanı sıra üye ülkelerin ticaretle ilgili alanlarında bundan böyle düzenli denetim ve gözetimler söz konusudur.

GATT’ ın DTÖ’ ye dönüşmesiyle sorunların çözülmediğini sadece kurumun adının değiştiğini düşünenlerse sürece ilişkin kimi eleştiriler yöneltmektedirler. Bu eleştiriler genellikle serbest ticaret fikri üzerine yoğunlaşmaktadır. Örneğin, GATT Uruguay Görüşmelerinin ekonomik durgunluktan çıkış yolu olarak görülmesi üzerine, sürecin hangi yenilikleri getirdiğinin sorgulanması ve yanıtın daha çok ticaret amacıyla genişletilen aynı siyasalardan ibaret olması bu açıdan anlamlıdır.⁸⁰

Az gelişmiş ülkelerin (veya Güney) muhalefeti de işte bu noktadan kaynaklanmaktadır. Hele DTÖ’ nün kurulmasından sonra geçen sürede yapılanlar bu olumsuz bakış açısını pekiştirmiştir. Bu ülkelerin temsilcilerinin, Uruguay görüşmeleri sırasında ve sonrasındaki görüşmelerde dışlanarak adeta oldu-bittilerle karşı karşıya kalması ve nihayet, “DTÖ’ de uzlaşmazlıkların çözümü için öngörülen

⁷⁹ M.Yüksel, Küreselleşme ve...a, g.e., s.159.

⁸⁰ Lang ve Hines’in bu konudaki değerlendirmeleri şöyledir: “Serbest ticaretçiler GATT Uruguay Round’u ekonomik durgunluklardan çıkış yolu olarak görüyorlar; oysa, GATT önerileri, dünyayı kargaşa batağına götüren ana nedenler olan aynı siyasaların dramatik biçimde genişletilmesinden ibaret. Dünyayı kurtarmadaki tek vizyonları, daha çok ticaret, daha çok kualsız ticaret.” T.Lang, C.Hines, Yeni Korumacılık, a.g.e., Nisan 2000, s.28.

süreçlerin çok pahalı ve uzun süreli” olmasının fiili olarak büyük ülkelerin işine gelmesi olumsuz bakışın diğer nedenleridir.⁸¹

Tüm bu gelişmelerin sonucunda da Türkiye, Uruguay Round sonunda, 1995 yılında Dünya Ticaret Örgütünü kuran Anlaşmanın ekinde yer alan ve hizmetlerin liberalizasyonu amacıyla imzalanan Hizmet Ticareti Genel Anlaşması (GATS) na taraf olmuş ve şu sektörlerde taahhütte bulunmuştur; mesleki hizmetler, haberleşme hizmetleri, müteahhitlik ve ilgili mühendislik-mimarlık hizmetleri, eğitim hizmetleri, çevre hizmetleri, mali hizmetler, sağlık ile ilgili ve sosyal hizmetler, turizm ve seyahat ile ilgili hizmetler, ulaştırma hizmetleri.⁸²

2.3. AVRUPA BİRLİĞİ (AB)

Avrupa Birliği'ne (AB) tam üyelik yolunda uyum çabaları bugün ülkenin değişimine ve dönüşümüne katkıda bulunan önemli bir diğer dış dinamik olarak değerlendirilebilir. Eğer tam üyelik gerçekleşirse şüphesiz Türkiye açısından

⁸¹ K. Boratav, Yeni Dünya Düzeni..., a.g.e., s.131. DTÖ'ye kapsamlı eleştirilerin yükseldiği ve tepkilerin yoğunlaştığı Seattle toplantılarında protestolar daha çok küreselleşmenin yol açtığı sonuçlar üzerinedir. Örneğin, “Batılı ülkelerdeki üretim tesislerinin Üçüncü Dünyaya aktarılması, böylece Batılı ülkelerde milyonlarca işçinin işsiz kalması, yaşam standartlarının gerilemesi, sosyal amaçlı programlara son verilmesi, sendikasılaştırma vs. sorunları yaşanmaktadır. Diğer yandan, üretim tesislerinin ihraç edildiği Üçüncü Dünya ülkelerinde, çoğunlukla çocuk emeği kullanılmakta, sendikalar yasaklanmakta, ekolojik çeşitlilik yok edilmektedir. Bu nedenle dünyanın her yerinden emek örgütleri, çevreciler, çiftçiler ve çeşitli siyasal gruplardan oluşan 40.000 kişinin üzerinde insan Seattle’ daki gösterilere katıldı.” Noam Chomsky, Amerikan Müdahaleciliği, çev.T.Doğan, B.Zeren, , Aram Yayıncılık, 4.Baskı, Mart 2002, bknz.ç.n.

⁸² Öte yandan fikri hakların küresel çapta ve uluslararası nitelikte düzenlenmesi konusunda DTÖ kapsamında ve TRIPS sözleşmesi bağlamında standartlar getirildiği görülmektedir. “Türkiye beş yıllık bir geçiş süresine sahipken, AT ile olan ilişkilerinde TRIPS hükümlerini, Ortaklık Konseyi Kararı’nın yürürlük tarihinden itibaren üç yıl içinde uygulama yükümlülüğüne girmiştir.”bknz. M.Yüksel, Küreselleşme ve..., a.g.e., s.266.

gelecekte de etkili olacak en temel unsurlardan biri olacaktır. Gerçekten de, bugün AB'ye tam üye olmak sadece ekonomik ilişkilerde bulunmak ya da böyle bir ortak pazarda yer almak değildir. Artık, "AB ile bütünleşme, ekonomik bütünleşme yanında hukuksal bütünleşmeyi de gerekli kılmaktadır. Zira, üye ülkeler bu çerçevede kendi egemenlikleri dışında bir üst egemenliğin varlığını kabul etmekte ve üst egemenliğin yasaları üye ülkelerde de geçerli olmaktadır. Bu durum, Türkiye'nin AB tam üyeliğine kabul edilmesi durumunda kamu yönetiminin esaslı ölçüde değişmesi anlamına gelecektir."⁸³

Yaklaşık iki asırdır modernleşme çabalarında Avrupa'yı kendine model aldığı bilinen Türkiye⁸⁴, Cumhuriyet'le birlikte de, ülke topraklarının büyük bölümünün yer aldığı Asya kıtasındaki devletlerle değil, Batı'nın yükselişini ve üstünlüğünü simgeleyen Avrupa devletleriyle yakın ilişkiler kurmaya çaba göstermiştir.⁸⁵

Ancak 1950'lerin ikinci yarısında Avrupa'daki yükselen bütünleşme hareketine, önceleri yaşanan ekonomik ve siyasal yaşamdaki bunalımlar nedeniyle kayıtsız kalan Türkiye'nin daha sonra, özellikle ekonomik zorluklarını aşmak için, ekonomik bütünleşmenin temel örgütü olan AET'yle daha yakın işbirliği arayışına girdiği görülmektedir.⁸⁶ Nitekim, 12 Eylül 1963'te imzalanan Ankara Anlaşması'yla

⁸³ F.D. Yaşamış, Kamu Yönetimi Kuramında..., a.g.m., s.19.

⁸⁴ Cafer T. Sadıklar, İkibinli Yıllar Dünya ve Türkiye, T.C. Kültür Bakanlığı, 1995, Ankara, s.167.

⁸⁵ Çağrı Erhan, Tuğrul Arat, AET'yle İlişkiler, Türk Dış Politikası, Cilt 1: 1919-1980, Editör: B.Oran, İletişim Yayınları, 3.Baskı 2001, İstanbul, s.813.

⁸⁶ Çağrı Erhan, Tuğrul Arat, AET'yle İlişkiler, a.g.b., s.811-813.

da, Türkiye ile AET arasında bir ortaklık kurularak ilişkiler önemli bir aşama göstermiştir. Kurulan bu ortaklığın amacı, anlaşmanın ikinci maddesinde, “(...)Türkiye ekonomisinin hızlı kalkınmasını ve Türk halkının istihdam düzeyinin ve yaşama koşullarının yükseltilmesini sağlama gereğini tümüyle göz önünde bulundurarak, taraflar arasındaki ticari ve ekonomik ilişkileri aralıksız ve dengeli olarak güçlendirmeyi özendirme, ” şeklinde belirtiliyordu.”⁸⁷

Gerçekte Ankara Anlaşması bir çerçeve anlaşma niteliğindeydi ve taraflar arasındaki ilişki biçiminin genel hedeflerini belirtiyordu. Ancak yeni gelişmeler ve diğer ayrıntılar Ortaklık Konseyi tarafından ele alınacak böylece esnek bir yapı içinde ilişkiler geliştirilebilecekti.⁸⁸

Bu çerçevede 23 Kasım 1970’te AET ile Katma Protokol imzalandığını görmekteyiz. Katma Protokol oldukça kapsamlı olup 64 maddeden oluşmakta ve 9 temel konu üzerinde hükümler öngörmektedir. Bu konularsa, “malların serbest dolaşımı (gümrük vergilerinin karşılıklı olarak kaldırılması, ortak gümrük tarifesinin Türkiye tarafından kabulü, miktar kısıtlamalarının kaldırılması), ortak tarım politikasına Türkiye’nin uyumu, Topluluğa ithali özel düzene bağlı ürünlerin durumu, kişilerin ve hizmetlerin serbest dolaşımı, yerleşme hakkı, ulaştırma ve ekonomi siyasalarının yaklaştırılması (ekonomi politikası ve ticaret politikası)”⁸⁹ üzerinedir.

⁸⁷ Ç. Erhan, T. Arat, AET’yle İlişkiler, a.g.b., s.831.

⁸⁸ Ç. Erhan, T. Arat, a.g.b., s.837.

⁸⁹ Ç. Erhan, T. Arat, a.g.b., s.844.

Uzunca bir dönem sonra Türkiye, 14 Nisan 1987 tarihinde, topluluğa tam üyelik için başvurmuş ancak ülkenin koşulları ve 1990 yılından sonraki dünyadaki gelişmeler bu başvuruya hemen olumlu bir cevap verilmesini engellemiştir.⁹⁰ Oysa o günlerde tam üyelik beklentisi halk ve aydın kesiminde öyle yoğunlaşmış bir durumdadır ki, kimi gerçekler sorgulanmamaktadır bile. Örneğin, tam üyelikle birlikte serbest dolaşım olanağı ortaya çıkacağı umulmaktadır. Oysa bazı yazarlar, serbest dolaşımın boyutları ve sonuçları nedeniyle bile tam üyeliğin gerçekleşemeyeceğini savunmaktadırlar. En azından Avrupa'nın bakış açısı bu yöndedir.⁹¹

Bundan sonraki anlamlı ilk gelişme ise, 1995 yılındaki Gümrük Birliği kararı ve böylece ilişkilerin yeni boyutlar kazanması sürecidir. Bu dönemde “Türkiye-AT Ortaklık Konseyi’nin 6 Mart 1995’teki toplantısında gümrük birliğinin 1995 sonu itibarıyla gerçekleşebilmesi ve ileriye dönük olarak sağlıklı bir biçimde işleyebilmesi için yerine getirilmesi gereken başlıca hususları, esas ve usul olarak içeren 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı (1/95 sayılı OKK) kabul edildi.”⁹²

⁹⁰ C.T.Sadıklar, İkibinli Yıllar Dünya ve Türkiye, a.g.e., s.169.

⁹¹ K. Boratav, Yeni Dünya..., s.15-16. Türkiye’nin büyük nüfusu, ekonomik gelişmişlik düzeyinin AB ortalamasından çok düşük olması, ülkedeki sosyal ve siyasi sorunlar, dış politik konularda, özellikle komşularla ilişkilerde söz konusu olan istikrarsızlık AB’nin Türkiye’yi tam üye olarak kabul etmesinin önündeki engeller olarak değerlendirilmektedir. Şüphesiz Türkiye’nin de Avrupa Birliği’ne katkı sağlayacağı alanlar da bulunmaktadır. Eriş’e göre bunlar, kısaca, “Türkiye’nin AB üyesi olmasıyla beraber AB pazarının genişlemesi AB ekonomisine büyük katkı sağlayacak, tam üyelik ve sonrasında hizmetler ve kamu alımları piyasalarında sağlanacak tam serbestleşme, AB firmalarına önemli avantajlar getirecek ve bu firmalar doğrudan yatırımlar çerçevesinde çeşitli fırsatlar kazanacaklardır.” Ayrıca, bu ekonomik konuların yanı sıra siyasi ve güvenlik konularında, sosyal ve kültürel konularda AB’nin çeşitli kazanımları olacağı varsayılmaktadır. Bknz. M.G.Eriş, “Türkiye’nin AB’ye Sağlayacağı Faydalar”, Dünya Gazetesi, 4.04.2002, s.9.

⁹² Daha sonra, “13 Aralık 1995’te gerçekleşen Avrupa Parlamentosu Genel Kurulunda gümrük birliği kararı 149 ret, 36 çekimser ve 344 kabul oyuyla onaylanmış oldu.” Sanem Baykal, Tuğrul

Gümrük Birliği kararıyla, Ankara Anlaşmasıyla da düzenlenen, “sanayi_ mallarında gümrük vergisi, miktar kısıtlamaları ve her türlü eş etkili tedbirlerin taraflar arasında kaldırılması, Türkiye’nin Avrupa Topluluğunun Ortak Gümrük Tarifesine tedricen uyum sağlaması ve gümrükler ve dış ticaret mevzuatını ve siyasalarını Topluluk mevzuatına gümrük birliğinin iyi işlemesinin gerektirdiği ölçüde yakınlaştırılması”⁹³ hedeflenmekteydi. 1 Ocak 1996’da yürürlüğe giren bu anlaşmayla da Türkiye ile AB arasında yeni bir dönemin başladığı anlaşıyordu. Bundan böyle “Türk tarafındaki beklenti, ekonomik entegrasyon alanında sağlanan bu önemli atılımla ilişkilerin hızla tam üyelik hedefine doğru ilerlemesiydi.”⁹⁴

Ancak 1997 yılındaki Lüksemburg Zirvesi’nde olumsuz bir gelişmeyle karşı karşıya kalındı. Burada, “AB’nin genişleme takvimi içinde Türkiye’nin yer almadığının resmen belirlenmesi”, bazı yazarlara göre yenen son “darbe”dir ki ulusta kesin bir kötümserlik havasının doğmasını sağlamıştı.⁹⁵

Bu gelişmenin ardından nihayet 10-11 Aralık 1999 Helsinki Zirvesi’nde Türkiye’nin adaylık statüsü tescil edildi ve bu toplantıda varılan karara göre, Türkiye’nin diğer aday ülkelerle “eşit konumda” olacağı ilan edildi. Bundan böyle bu karar doğrultusunda Türkiye, “bir yandan AB programları ve ajanslarına, diğer

Arat, AB’yle İlişkiler, Türk Dış Politikası, Cilt 2: 1980-2001, Ed.: Baskın Oran, İletişim Yayınları, İstanbul, 1.Baskı 2001, s.336-338.

⁹³ S.Baykal, T.Arata, AB’yle İlişkiler, Türk Dış Politikası, Cilt 2: 1980-2001, a.g.b., s.338.

⁹⁴ S.Baykal, T.Arata, AB’yle İlişkiler, a.g.b., s.341.

⁹⁵ K.Boratav, Yeni Dünya..., a.g.e., s.16-17.

yandan da, katılım süreci çerçevesinde aday ülkelerle AB arasında yapılan toplantılara katılma imkanına sahip⁹⁶ olabilecektir.

Bundan sonra ne olacaktır? Bu karar hemen tam üye olacağımız anlamına mı geliyor diye bir dizi soru sorulduğunda ise verilecek yanıtın içinde sabırlı olunmasına dair telkinlerin varlığı ilk bakışta dikkati çekmektedir. Kuşkusuz bundan sonraki süreçte aday ülke olan Türkiye'nin çeşitli sorumluluklarını yerine getirmesi gerekmektedir. Bu süreç ise kısaca şöyle özetlenebilir; "ilk adım, AB Komisyonunun hazırlayacağı bir Katılım Ortaklığı Belgesinin (KOB) AB Bakanlar Konseyi tarafından kabulüyle bu belgeye paralel olarak Türkiye tarafından hazırlanacak bir Ulusal Programın benimsenmesi olacaktır. KOB' un hazırlanması AB' nin, Ulusal Programın hazırlanması ise Türkiye'nin "ev ödevi"dir. Ancak bu "ödevler" Kopenhag Kriterleri göz önünde bulundurularak hazırlanacaktır."⁹⁷

İşte bu çerçevede hazırlanan, 19 Mart 2001 tarihli Bakanlar Kurulunda kabul edilerek, 24 Mart 2001 tarih ve 24352 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan "Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı", Türkiye-AB ilişkilerinin bugün için ulaştığı son noktayı ifade etmektedir. Hukuken Türkiye'nin tek taraflı irade beyanı olan Ulusal Program, "Türkiye'nin AB üyeliğinin gereklerini yerine getirebilmek üzere üstleneceği mevzuat uyumu ve

⁹⁶ S.Baykal, T.Arat, AB'yle İlişkiler, a.g.b., s.351.

⁹⁷ S.Baykal, T.Arat, a.g.b., s.355.

yapısal değişim yükümlölüklerini ne şekilde ve ne kadar sürede karşılayacağını ortaya koyduğu ve bu şekilde kendisini bağladığı belge konumundadır.”⁹⁸

Yukarıda kısaca gelişimi anlatılan Ulusal Program ise çeşitli başlıklardan oluşmaktadır. Bunlar, “Giriş”, “Siyasi Kriterler”, “Ekonomik Kriterler”, “Üyelik Yükümlölüklerini Üstlenebilme Yeteneği”, “Müktesebatın Uygulanmasına Yönelik İdari Kapasite” ve “Reformların Mali Açıdan Değerlendirilmesi” adlarını taşıyan 6 ana başlıktır.

Çalışmada Türkiye’nin uzun tarihsel süreçteki AB adaylık süreci genişçe değerlendirilmektedir. Bunun nedeni, bu sürecin henüz tamamlanmamış olması bir yana, çok yakın dönemde ülkenin en fazla etkileneceği dış dinamik olmasındandır. Bu arada, Avrupa oluşumunun etkisiyle ortaya çıkan kimi değişiklikler de hiç kuşkusuz Türkiye’yi etkilemektedir. Özellikle kamu hizmeti kavramındaki değişiklikler anlamlıdır. Bu alanda pek çok yeni kavram ortaya çıkmıştır. Bunlardan bazıları, evrensel hizmet, minimum hizmet, ek hizmetler gibi kavramlardır.⁹⁹ Bu çerçevede “AB, kamu hizmeti yerine, herkesçe erişilebilir, belirli nitelikte ve makul fiyattan sürekli ve düzenli sunulan, çağdaş bir insan için vazgeçilmez asgari ortak gereksinimleri karşılayan hizmet anlamında “evrensel hizmet” kavramını kullanmaktadır.”¹⁰⁰ Bu anlamda evrensel hizmet olarak “posta ve iletişim

⁹⁸ S.Baykal, T.Arat, a.g.b., s.362.

⁹⁹ Ali D.Ulusoy, Kamu Hizmeti Anlayışında Yeni Yönelimler: Avrupa Yapılanmasının Kamu Hizmeti Teorisine Etkileri, AİD, Cilt 31, Sayı 2, Haziran 1998, s.40.

¹⁰⁰ Nitekim, telekomünikasyon hizmetlerine ilişkin olarak çıkarılan 27.01.2000 tarih ve 4502 sayılı yasadaki (m.1) “asgari hizmet” kavramı bu tanıımı yansıtmaktadır.” Avrupa Birliği’ne Tam Üyelik Sürecinde Türkiye’de Yönetimin Yeniden Yapılanması, TOBB, Ankara, Mayıs 2000, s.3-4.

sektörlerinde uygulama alanı bulan bu kavram, yakın bir gelecekte enerji (gaz, elektrik), su ve taşımacılık (hava, kara, demiryolu) sektörleri için de söz konusu”¹⁰¹ olabilecektir.

Burada belirtilmesi gereken, kamu hizmeti anlayışında ekonomik yaklaşımın ön plana çıkmasıyla birlikte ekonomi bilimi ilkelerinin öne çıktığı ve sektörleşme eğilimi, kamu hizmeti-rekabet yaklaşımı ve kamu hizmetlerinin finansmanında yeni yönelimler söz konusu olduğudur.¹⁰²

Bunlardan başka, “yeni Avrupa oluşumunda kamu hizmetlerine ilişkin olarak denetim ve işletme fonksiyonlarının birbirlerinden ayrılarak, devletin bir işleticiden ziyade, etkin bir denetmen olması eğilimi”¹⁰³ pek çok açıdan önemli bir gelişmedir. Çünkü, bu eğilimin sonunda, “kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi ile serbestleşme süreci ortaya çıkmakta ve bu aşamada ise bağımsız idari otoritelere gereksinim duyulmaktadır.”¹⁰⁴

Öte yandan, “Avrupa ve üye devletlerdeki toplumsal, yönetsel, siyasal ve ekonomik düzenlemeler arasında uyum sağlamak üzere ortaya konulan adem-i merkezileştirme çabaları önemli bir diğer yönelim olarak ortaya çıkmaktadır. Bu sayede toplumsal, kültürel ve etnik çeşitlilik korunabilecek ve aynı zamanda etkin,

¹⁰¹ A.Ulusoy, Fransız ve Avrupa Birliği kamu Hizmeti Anlayışlarının Türk Hukukuna Etkisi, AÜHF Dergisi, cilt: 48, sayı: 1-4, 1999, s.169.

¹⁰² Ulusoy, Kamu Hizmeti Anlayışında Yeni Yönelimler..., a.g.m., s.33.

¹⁰³ Ulusoy, Kamu Hizmeti..., a.g.m., s.40.

¹⁰⁴ E.Banu Salman,Türkiye Kurullara Teslim,Ekonom,EMD Yayın Organı,Nisan,2000,sayı: 15, s.23.

yurttaşa yakın ve tasarrufa yönelik bir Avrupa yönetimi kurulabilecektir.”¹⁰⁵ Bu çerçevede, “7 Şubat 1992’de Avrupa Birliği Antlaşmasının Maastricht’te imzalanması, Avrupa’nın bütünleşmesinde yerel ve bölgesel yönetimlerin işlevine ayrı bir önem kazandırmıştır. Antlaşmaya konulan iki kuraldan birincisi, yerellik (subsidiarity) ilkesi, ikincisi ise, Bölgeler Komitesi adıyla bir danışma organının kurulmasıdır.”¹⁰⁶

Bununla amaçlanan, yani, “yerel yönetimlerin daha güçlü ve özerk bir konuma getirilmeleri yöntemiyle, merkezi hükümet üzerindeki iş yükünün azaltılması ve kamu yönetiminde karar almanın daha hızlı, etkili ve verimli kılınarak güvence altına alınması istenmektedir.”¹⁰⁷

¹⁰⁵ Ayşegül Mengi, AB’de Bölgeler Karşısında Yerel Yönetimler, İmaj Yayıncılık, Ankara, Haziran 1998, s.3. Anılan kaynak Avrupa ve Yerel Yönetimler konusu için daha geniş olarak incelenebilir.

¹⁰⁶ Ruşen Keleş, Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayınevi, Geniş. 3.basım, Haziran, 1998, s.77.

¹⁰⁷ F.D.Yaşamış, Kamu Yönetimi Kuramında..., a.g.m., s.13.

3. TÜRKİYE VE DEVLETİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI

Türkiye, “orta düzeyde gelişmiş bir ülke olmakla beraber henüz nüfus artış hızını makul düzeylere indirememiş” ancak, “dünya ile bütünleşmiş” bir “çevre ülkesi” olarak tanımlanmaktadır.¹⁰⁸ Çevre ülkesi olan Türkiye’nin de dünyadaki gelişmelerden etkilendiği görülmektedir. Zaten ekonomik, yönetsel, siyasal veya sosyolojik birçok gelişmenin ortasında olup bunlardan etkilenmemek olası da değildir. Ancak bu noktada mevcut yapının tüm bu gelişmelere ne ölçüde hazırlıklı olduğu konusu önem kazanmaktadır.

Öyle ki, mevcut durumda Türk kamu yönetimi, sistem yönünden Fransız yönetim sistemine benzemekte ve teşkilat yapısı güçlü merkezi yönetim esasına dayanmaktadır. Genel yönetimin, yerel ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları üzerindeki denetimi oldukça ağırdır. Ayrıca, hem teşkilat yapısı hem de kamu görevlileri alanı ülkede oldukça karmaşık bir durumdadır. Yönetime katılma ise, yöneten ve yönetilen keskin ayrımı çerçevesinde ancak genel ve yerel seçimlerle mümkün olabilmektedir.¹⁰⁹

Türk kamu yönetimi genel olarak bürokratik örgütlenme modeline sahiptir. Bu klasik bürokratik sistemin genel özellikleri ise kısaca şöyledir; öncelikle “katı bir

¹⁰⁸ Gencay Şaylan, Devletın Yeniden Yapılanması, Türkiye’de Bunalım ve Demokratik Çıkış Yolları Proje Raporu, TÜBA, Ankara, Ekim 1998, s.132-133.

¹⁰⁹ A.Şeref Gözübüyük, Türkiye’nin Yönetim Yapısı, Turhan Kitabevi, Son değişikliklerle göre düzenlenmiş 7.bası, Ankara, 2001, s.7-9.

hiyerarşik yapı, kesin bir yetki ve görev paylaşımı, kurallarla bağlanmışlık ve itaatkar memurluk söz konusu olup merkezi hiyerarşik yapı nedeniyle personelin bireysel sorumluluğu ve inisiyatifi en aza indirilmiştir.” Ayrıca, “karar vericilerle yurttaş arasındaki ilişki kopuk ve mesafe fazladır; bu nedenle, yurttaşların yönetimin eylem ve işlemleri konusundaki yakınmalarını iletebildikleri hiyerarşinin alt basamaklarındaki personel doyurucu açıklamalar yapamaz. Yine, hak güvencesi ve tüm yurttaşlara eşit davranma ilkeleri gereğince kamu yönetimlerinin sıkı kurallarla ve talimatlarla hareket serbestisinin kısıtlandığı göze çarpmaktadır.”¹¹⁰

Öte yandan dünyada kamu yönetiminin görevlerinin hızla genişlediği görülmektedir. Bu genişlemeyi önlemek amacıyla da 1970’lerden sonra Batılı ülkelerde, devletin kamusal hizmet olarak nitelendirilen kimi görevlerinin yeniden tanımlanarak devletin küçültülmesine yönelik siyasalar önem kazanmıştır. Aynı yöndeki çabalar 1980’li yıllarda Türkiye’nin de gündemine girmiş bulunmaktadır. Bu çerçevedeki gelişmeler sonunda da hızla devletin rolünün yeniden tanımlanması, kamu alanının daraltılması ve hizmet etkinliğinin artırılmasıyla ilgili söylemler önem kazanmış ve bu yöndeki amaçlara öncelik sağlanmıştır.¹¹¹

Ancak soruna idari reform çalışmaları olarak bakıldığında ülkenin buna yabancı olmadığı, hatta hemen her dönemde gündeminde olan konular olduğu

¹¹⁰ Ayşegül Mengi, Kamu Yönetiminde Gelişmeler, Yerel Yönetimler ve Türkiye, AÜSBF Dergisi, cilt 52, Ocak-Aralık 1997, No: 1-4, Prof.Dr. Cemal Mihçioğlu’na Armağan, s.505.

¹¹¹ Yedinci BYKP ÖİK Raporu, Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi, Ankara, 1994, s.3.

görlür. Nitekim, Türkiye’deki “planlı dönemden önceki reform çalışmaları arasında 1949 yılındaki Neumark Raporu, 1951 yılındaki Barker Raporu ve Martin ve Cush Raporu yer almaktadır. Planlı dönemde yapılan çalışmalar arasında ise 1962 yılında başlatılan ve 1963 yılında bitirilen Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) ile 1988 yılında yapılan en son ve en kapsamlı örnek olarak Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) sayılabilir.”¹¹²

Yukarıda da değinildiği üzere, yaşanan yüzyılda nüfusta, teknolojiye ve ideolojideki değişiklikler nedeniyle devletin işlevlerinde artış görölmektedir. Öyle ki, bu dönemde nüfus hem sayısal olarak artmış hem bileşiminde değişimler hem de coğrafi dağılımında hareketlilik yaşanmıştır. Bu artışın ulus-devlet üzerinde kimi yansımaları söz konusudur. Örneğin görevlerindeki oransal artışa paralel olarak merkezi yönetim sisteminde birçok tıkanıklıklar, işleyiş sorunları ortaya çıkmış olup,merkezi yönetimle taşra ve yerel yönetimler arasındaki görevlerin dağılımında olduğu gibi sağlıklı kimi gerçekleştirmeler yaşanmıştır.¹¹³

İşte bilim ve teknolojiye hızlı gelişme ve değişimler, o arada çevre sorunları nedeniyle devletin görevlerinde bir artış gözlenmiş, nihayet, “ideoloji” deki

¹¹² Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi..., , Sekizinci BYKP, ÖİK Raporu,s.6-8. “Hemen her ülkede ve dönemde idarenin değişen koşullar karşısında kendinden beklenenleri karşılayabilecek örgütlenme ve işleyişe sahip olmasına yönelik çabalar görölmektedir. Bu amaçla, “Yönetimi İyileştirme”, “İdari Reform”, “Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi”, “Yönetimin Reorganizasyonu”, “Kırtasiyeciliğin Önlenmesi”, “İslahat” gibi farklı kavramlarla ifade edilen bir dizi çabayı ortaya koymaya çalıştığı gözlenmektedir.” 21.Yüzyıla Girerken Türkiye’de Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bazı Ülkelerdeki Uygulamalar (Araştırma Raporları II), Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, Mayıs 1994, Ankara, s.1.

¹¹³ Uzun Vadeli ve Sekizinci BYKP, s.191.

ya da “devlet hakkındaki görüşlerin değişmesi de” bu artışta önemli bir etken olmuştur.¹¹⁴

Türkiye’deki süreç bundan bağımsız değildir. Nitekim, Şaylan’a göre de, ilk göze çarpan özellik merkezi devletin büyüklüğü ve karmaşıklığıdır. Ancak bu sadece Türkiye özgü bir durum değildir ve nitekim gelişmekte olan tüm ülkeler 20. yüzyılda büyümüş ve karmaşılaşmışlardır. Yazara göre bunun nedeni; “refah devleti uygulamalarına ek olarak merkezi yönetimin kalkınma kavramıyla tanımlanan dönüşüm içinde etkin bir rolü yerine getirmek zorunda kalmasıdır ki ; bu da büyüme ve karmaşılaşmaya neden olmuştur.”¹¹⁵

Bu gelişmelerin toplumsal sorunlara katkısı da aynı ölçüde olumsuzdur. Aslında ülkenin bugünkü sorunları, oldukça kapsamlı bir bunalımın varlığına işaret etmektedir. Toplum, içinde bulunduğu yoksulluk ve gerilikten bir türlü kurtulup ilerleyemediği gibi kendisine yön verdiği varsayılan değerlerden ve kurallardan da hızla uzaklaşmaktadır.¹¹⁶

Öte yandan dünyada ve Türkiye’de mali krizlerin sık sık yaşandığı bir dönemde bulunmaktayız. Sadece bu krizlerin niteliği değişmiştir denilebilir. Öyle ki,

¹¹⁴ Turgay Ergun, Kamu Yönetimi Ders Notları, Ankara, 2000, s.18-19.

¹¹⁵ G.Şaylan, Devletin Yeniden Yapılanması, a.g.m., s.128. Bu gelişmeler sonucunda ortaya çıkan merkezi yönetimin yapısındaki sorunlar iki yönden değerlendirilebilir. Yazara göre, bunlardan birincisi “demokratiklik olarak tanımlanabilmektedir. Merkezi yönetimin karar alma sürecini seçilmiş siyasaların belirlemesi demokratiklik açısından yeterli koşul sayılamaz. İkinci olarak ortaya çok büyük ve hantal bir merkezi yapı çıkmakta ve böylece ciddi bir kaynak israfı sorunu ile karşılaşmaktadır. Liyakat ilkesinin işlerliğinin yitirdiği devlet örgütlenmesi böylece demokratikleşme ve rasyonel kaynak kullanma alanlarında ciddi dar boğazlarla karşı karşıya kalmaktadır.”Bknz.G.Şaylan, Devletin Yeniden..., a.g.m., s.131.

¹¹⁶ G.Şaylan, Devletin..., a.g.m., s.123.

“dünyada yaşanan ekonomik krizler, 1980 öncesinde daha çok talep ve maliyet krizleri olarak ortaya çıkarken, günümüzde krizleri betimleyen temel özellikler mali niteliklidir. Özellikle para ve sermaye akımlarında uluslararası rekabete açılan ülkelerde bu tür krizlere daha çok rastlanmaktadır. Gelişme yolundaki ülkelerin kamu maliyesi, mali sistem, reel ekonominin rekabet düzeyi ve dinamizmi gibi alanlarda gelişmiş ülkelere oranla daha zayıf ve yetersiz durumda bulunmaları, söz konusu krizlerin olasılığını önemli ölçüde artırmaktadır.”¹¹⁷ Ne yazık ki Türkiye bu süreçte istikrarsız yönetimleri nedeniyle özellikle de son 10 yılda sık sık ekonomik kriz yaşayan ülkeler arasında başlarda yer almaktadır.

Türkiye’nin bu duruma nasıl geldiği düşünüldüğünde ise birtakım siyasa değişikliklerine dikkati çekmek gerekir. Örneğin, ülkede 1980’den özellikle 1983’den sonra ekonomik kararlar alınırken güdülen siyasalarda ve stratejilerde bazı değişimlerin varlığı göze çarpmaktadır. Bu değişiklikler, “kamu karar ve tercihlerinde, iktisat siyasaları ilkelerinin belirlenmesinde, iktisadi hedeflerin seçilmesinde meclisin rolü ve etkenliği azalırken, icra organı olarak hükümetin etkenliği büyük ölçüde artması”¹¹⁸ yine, “istikrar ve büyüme siyasaları ilkelerinin belirlenmesinde IMF, Dünya Bankası ve öteki uluslararası kurumların rolleri ve etkinliklerinin artarak, ulusal-serbest karar ve tercih alanının bu sebeple bir ölçüde daralması”¹¹⁹ şeklinde özetlenebilir.

¹¹⁷ Metin Toprak, Küreselleşme ve Kriz, Türkiye ve Dünya Deneyimi, Siyasal Kitabevi, 2001, s.170.

¹¹⁸ Ahmet Kılıçbay, Türk Ekonomisi, Bilim Teknik Yayınevi, 5.Baskı, 1999, İstanbul, s.235-236.

¹¹⁹ A.Kılıçbay, Türk Ekonomisi, a.g.e., s.235-236.

İşte ülkenin içinde bulunduğu yukarıda özetlenen ekonomik, sosyal ve yönetsel pek çok sorun zaman süzgecinde hep gelip aynı tarihe dayanmaktadır. 1980 yılı. Bu yıl bir dönüşümün ifadesiyse eğer yıl içinde, 24 Ocak, alınan bazı kararlar o dönüşümün belirleyicileridir. 24 Ocak 1980 Kararları olarak nitelenen ve ülkenin bugününe kadar etkili olduğu görülen bu kararlar ülkenin ekonomik sorunlarından kaynaklansa da sonraki dönemde, kararların açılımıyla ,pek çok alanda değişikliklere neden olmuştur.¹²⁰

24 Ocak 1980’de yürürlüğe konan istikrar programının asıl amacı ekonomik sorunları çözmektir ve bunu iki amaç doğrultusunda gerçekleştirmek istemektedir; ilk olarak, “enflasyonu aşağı çekmek ve giderek durdurmak, yani iç dengeyi sağlamak,” sonra da, “ödemeler dengesi açığını azaltmak ve giderek yok etmek, yani dış dengeyi sağlamaktır.”¹²¹

¹²⁰ ““İstikrar” siyasaları, bunalımdan çıkış için, kısa bir süre (bir-iki yıl) uygulanırsa ve bunun sonunda ekonomi kararlı bir ortamda yeniden büyüme sürecine girerse, gerçek anlamda istikrar programı sayılır. Oysa 24 Ocak sonrası uygulama, bu anlamda bir istikrar programı değil, toplumsal ve siyasal boyutlarıyla kalıcı bir ekonomi siyasası niteliği kazanmıştır.” Nitekim uygulandığı beş yıllık süreden sonra beşinci beş yıllık kalkınma planına da damgasını vurmuştur. bkznz. Yakup Kepenek, 12 Eylül’ün Ekonomi Politikası ve Sosyal Demokrasi, V Yayınları, 1.basım, Mayıs 1987, s.31-32. Öte yandan Ulagay, 24 Ocak Kararlarını içe dönük ekonomik gelişmenin ve demokrasinin birlikte tıkanması sonucu alınan kararlar olarak nitelendiriyor. 12 Eylül ise 24 Ocak kararlarının başarılı olmasında çok büyük paya sahiptir. Bknz.Osman Ulagay, 24 Ocak Deneyimi Üzerine, Hil Yayın, 1.Bası Mayıs 1983, s.13-18.

¹²¹ Sadun Aren, 100 Soruda Para ve Para Politikası, Gerçek Yayınevi, Kasım 1984, s.167. Uygur bu gelişmeleri şöylece anlatmaktadır;“IMF, OECD, Dünya Bankası ve ikili kreditörler tarafından desteklenen istikrar programında başlangıçta açık hedefler ve ayrıntılar belirtilmemişti. Buna rağmen resmi belgeler ve açıklamalardan, izlenen stratejinin öncelikle enflasyon oranını aşağı çekmek daha sonra dışsatımı artırmak (sonunda dışalım serbest bırakıldı) olduğu söylenebilir. Bir başka hedef olarak mali liberalizasyonun (bunun ulusal tasarrufu artıracığı ve paranın dolaşım hızını azaltacağı düşünülüyordu) sağlanması öngörülmüyordu. Dördüncü olarak, yabancı sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesi ve Türk Lirasının dönüştürülebilmesi (konvertibl olması) yönünde adımlar atmak ve son olarak kamu sektörünün ekonomideki rolünün azaltılması (bu da merkezi yönetimin büyüklüğünü azaltmakla ve kamu girişimlerinin özelleştirilmesi ile yapılacaktı) amaçlanıyordu. Ercan Uygur, Financial Liberalization and Economic Performance in Turkey, Financial Liberalization in Turkey, Central Bank of The Republic of Turkey, Ankara,1993, s.8-9.

Hükümetin bu kararları almasının nedeni Kazgan'a göre, "Türkiye'nin borç ödeyememesi dolayısıyla içine düştüğü krizin atlatılması bağlamında döviz kazanmak için gereken siyasa dönüşümlerini yürürlüğe koyabilmesiydi."¹²² Böylece başlayan serbestleşme sürecinde "ne pahasına olursa olsun" ülkenin döviz kazanması amaçlanıyordu. Öyle ki, "iç ve dış ekonomi siyasaları yanında yasalardan yasa-dışı olabilecek işlemlere, toplumsal felsefeye, siyasal düzene kadar neredeyse her türlü dönüşüm bu amaca dönük olarak ayarlandı."¹²³ Ancak kısa sürede, istikrara dönmeyi ve borç ödeyebilmeyi tekrar sağlamak amacına dönük bu siyasalar bu amaçların çok ötesine geçen yapılanmalara dönüştü.¹²⁴

Gerçekte serbest piyasa ekonomisi, birçok alanda devlet müdahale ve kontrollerinin azaltılmasını beraberinde getirmektedir. Müdahale ve kontrolün azalması ise buna neden olan bürokratik işlemlerin azalması veya kaldırılmasını gerektirir. Bu halde ise, bürokrasinin etki alanı, ekonomi siyasalarının yapımında ve uygulanmasında daralmış olacaktır.¹²⁵ Hukuki gelişmelerse bunu pekiştirici rol oynamaktadır. Bu dönemde hukuki olarak izlenen yöntem, kanun hükmünde kararnamelere önem verilmesidir. Nitekim, "mevcut bürokrasiyi hedef alan çalışmaların hukuksal özelliği, bunların yasa yapma yerine KHK ile gerçekleştirilmesidir. Yetki yasaları ve doğal olarak KHK'ların üç ana uğraşı alanı

¹²² Gülten Kazgan, Tanzimat'tan 21.Yüzyıla Türkiye Ekonomisi, Altın Kitaplar Yayınevi, 1.Basım, 1999, s.139.

¹²³ G.Kazgan, Tanzimat'tan 21.Yüzyıla..., a.g.e., s.139-140.

¹²⁴ Kazgan, Tanzimat'tan...a.g.e., s.141.

¹²⁵ A.Kılıçbay, Türk Ekonomisi, a.g.e., s.397.

olmuştur: (1) Kamu yönetiminin kurumsal yapısı, (2) personel rejimi ve (3) yönetsel usullerin düzenlenmesi.”¹²⁶

Ayrıca yine bu dönemde kamu yönetiminde pek çok gelişme birbirini izlemiştir. Örneğin liyakat ve kariyer esasına dayanan personel rejimi bakımından gelişmeler şöyledir; “mevcut personel rejimi, bir yandan kamu kesiminde deneyimi olmayan kişilerin üst düzey kamu görevlerine getirilmek istenmesi, öte yandan da siyasal yakınlıklar nedeniyle bu görevlere atamalarla bozulmuştur. Bu tür uygulamalarda tüm meslek yaşamı kamu görevinde geçmiş klasik “bürokrat” tipi yerine konusuna özel kesimdeki işletmeci gözüyle bakabilen kişilerin getirilmesi çabalarının etkisi de olmuştur.”¹²⁷ Bunlar da sonuçta bürokrasinin daha fazla siyasallaşmasına neden olan etkenler olmuştur.

Kuşkusuz kısaca özetlenen dönemin gelişmeleri sadece anılan ekonomik krizle ve bu krizi aşma çabaları ile sınırlı değildir. Öyle ki, 24 Ocak kararlarını doğuran koşullar ülkenin gündeminde ilerleyen dönemlerde de yer bulmaya devam etmiştir.¹²⁸ Bir başka deyişle, ülkede çeşitli krizler, özellikle Nisan 1994’te Kasım

¹²⁶ Birgül A.Güler, Yeni Sağ ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarılama Politikaları, TODAİE, Ankara, Nisan 1996, s.63.

¹²⁷ Turgut Tan, İdarede Yeni Ussallık Arayışları ve Hukuk , Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri II. cilt, TODAİE, Ankara, Aralık 1995, s.181.

¹²⁸ 24 Ocak 1980 öncesi Türk ekonomisinin içinde bulunduğu durum ise kısaca şöyledir; Cumhuriyetin ilk yıllarında, Osmanlı döneminden alınan dış borçlar ve kimi yükümlülükler ile 1929 dünya ekonomik bunalımı ve Türkiye’de devletçiliğin önem kazanması gibi gelişmeler damgasını vurmuştur. Ardından savaş dönemi ve kendine yetmeye çalışan, içine kapalı ve durgun bir iktisat siyasası uygulamasına geçilmiştir. 1950’li yıllarda DP dönemi ve liberal iktisat uygulamaları söz konusudur. 1960 sonrasında ise planlı ekonomiye geçiş çabaları ve nihayet 1970’li yıllarda siyasal sistemin ciddi kararlar alamaması üzerine iktisadi alanda da bunalımlı bir dönem yaşanmış ve böylece 24 Ocak 1980’e gelinmiştir. Bu konuda bkz.Özhan Uluatam, Turgut Tan, Türk İktisat Politikasının Hukuki Çerçevesi, AÜSBF Yayınları 487, Ankara, 1982, s.1-11.

2001 ve Şubat 2002’de, hep olageldi. Çünkü bu dönemde kapsamlı çözümler ve istikrarlı siyasal iradenin genellikle olmadığı görüldü. Örneğin, Türkiye ekonomisi, 1996-1999 döneminde, “artan kamu açıkları, yüksek enflasyon seviyesi ve dalgalı büyüme yapısı ile istikrarsız bir görünümünü sürdürmüştür. Artan kamu açıklarının yurtiçi mali piyasalar üzerindeki baskısının yanı sıra bu dönemde yaşanan dış şokların da etkisiyle reel faizler hızla yükselmiş ve artan reel faiz oranları, kamu açıklarını daha da artırmış ve borç-faiz kısır döngüsü sürdürülemez boyutlara ulaşmıştır. Nitekim, kamu kesimi toplam borç stokunun GSMH’ ya oranı 1999 yılında bir önceki yıla oranla 13, 5 puan artarak yüzde 58’e yükselmiştir.”¹²⁹

Bu gelişmelerin önemi yapılacak bir IMF anlaşmasının gerekçesini de oluşturmasından kaynaklanmaktadır. Nitekim Sekizinci Planda, “Türkiye ekonomisinin makro dengelerinde ortaya çıkan bu sürdürülemez yapı, orta vadeli ve kapsamlı bir programın uygulamaya konulmasını zorunlu hale getirmiş ve bu çerçevede 2000-2002 dönemini kapsayan bir Makroekonomik Program 2000 yılı başında uygulamaya konulmuştur. Bu program IMF tarafından 3 yıllık bir süreyi kapsayacak olan Stand-By Anlaşması ile de desteklenmiştir”¹³⁰ denilmektedir. Böylece bu anlaşma ile adeta “yirmi yıl önce başlanılan yolculuğun ikinci aşaması”

¹³¹ başlamaktadır.

¹²⁹ Uzun Vadeli ve Sekizinci BYKP..., s.12.

¹³⁰ Uzun Vadeli ve Sekizinci BYKP..., s.12.

¹³¹ Dünya Bankası B. Yardımcısı J. Linn tarafından 1999 yılında bir konferanstaki değerlendirme, Sinan Sönmez, Yeni Kalkınma Planı’nın Arka Bahçesi: İstikrar ve “Reform”lar, Mülkiye, cilt: 24, sayı: 224, Eylül-Ekim 2000, s.93.

Programın temel amacı ise; “üç yıllık bir dönem sonunda enflasyonu tek haneli rakamlara indirmek, reel faizleri süratle aşağı çekmek, kamu finansman dengesini sağlıklı ve sürdürülebilir bir yapıya kavuşturmak, ekonomide sürdürülebilir bir büyüme ortamını tesis etmek ve yapısal reformları hızla gerçekleştirmek olarak”¹³² ifade edilmektedir. Ayrıca “devletin özelleştirme yoluyla üretim alanından çekilerek asli işlevine ağırlık vermesi ve rekabetçi piyasa düzenini sağlama işlevini dünyadaki dönüşümü dikkate alarak yerine getirmesi için gerekli düzenlemelerin sürdürüleceği”¹³³ öngörülmektedir.

Sonuç olarak bu sorunlar karşısında kamu yönetiminin yeni arayışlara yöneldiği görülmektedir. Bu doğrultuda kamu kesimi ve özel kesim sık sık karşılaştırılır olmuştur. Bu dönemin genel özelliği olan özelleştirme siyasalarının bu karşılaştırma olanağına katkısı büyüktür. Böylece, “kimi işletme yönetimi tekniklerinin kamu yönetiminde de uygulanabileceği savunulmuştur. Bu yöntemler arasında, Yalın Yönetim (Lean Management), Toplam Kalite Yönetimi (Total Quality Management), Kamu-Özel Kesim İşbirliği (Public Private Partnership) ve Yeni Kamu Yönetimi (New Public Management) sayılabilir.”¹³⁴

Burada belirtilmesi gereken bir diğer konu, değişim ihtiyacının sadece kamu yönetimine özgü bir olgu olmadığıdır. Gerçekte 1980’li yıllar, iş dünyasında da değişimin ve dalgalanmaların ortaya çıktığı bir dönemdir artık. Üstelik bu gelişmeler

¹³² Uzun Vadeli ve Sekizinci BYKP., s.12.

¹³³ Uzun Vadeli ve Sekizinci BYKP..., s.26.

¹³⁴ A. Mengi, Kamu Yönetiminde Gelişmeler, a.g.m., s.506-507.

enflasyon, işsizlik, durgunluk ve artan uluslararası rekabet nedeniyle sürekli bir yapı kazanmış ve işletmeler hızla yeni yönetsel arayışlara yönelmişlerdir. Bu çerçevede özellikle Japonya, ayrıntılı araştırmalara konu olmuş ve sonuçta insan ve kalite odaklı modeller önem kazanmıştır. Devam eden süreçte yüksek teknoloji ve esneklikle beraber müşteri odaklı bakış açısı işletme yönetimlerinde öne çıkan diğer gelişmelerdir. Bütün bunlar etkililik ve verimlilik kavramlarına yeni anlamlar yüklemiştir.¹³⁵

İşte devletin yeniden yapılandırılmasını gerektiren nedenler, sorunlar ve bu yönde çeşitli çalışmalar ile bu yapılanmadan nelerin amaçlandığı aşağıda incelenmektedir. Öte yandan geleneksel kamu hizmetindeki değişiklikler ile özelleştirme uygulamaları yine aynı dönemde gündeme gelmiş ve yeni sağ ideoloji bunlarla birlikte, yapısal uyarılama siyasaları, yeni yürütüm anlayışıyla (governance) ve bağımsız kurumlar oluşturarak topyekün devletin tasfiyesine yönelmiş bulunmaktadır. Bundan böyle çalışmada bunlara açıklık getirilmeye çalışılmaktadır.

3.1. DEVLETİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI

Yukarıdaki gelişmeler ışığında devletin yeniden yapılandırılması çalışmalarının hızla yaygınlık kazandığı görülmektedir. Öyle ki, “bugün sadece Türkiye’de değil dünyanın her yerinde, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde,

¹³⁵ Zeynep Düren, 2000’li Yıllarda Yönetim, Alfa Yayınları, 1.basım, Şubat 2000, s.5-6.

devletin yeniden yapılanması ciddi ve öncelikli bir sorun olarak tartışılmaktadır.”¹³⁶

Bu doğrultuda geçmişte Türkiye’deki yönetsel sorunların MEHTAP ve KAYA adı verilen iki kapsamlı araştırmanın konusu olduğunu belirtmiştik. Ancak sorunların belirlenmesinde ve çözüm önerileri getirilmesinde hayli başarılı olan bu çalışmalar uygulamaya geçirilememiş ve sorunlar ve öneriler tekrarlayan aralıklarla beş yıllık kalkınma planlarında yer almaya devam etmiştir.

Türkiye’de 1949 Neumark Raporu¹³⁷ ile başlayan ve yabancı uzmanlar ve uluslararası kuruluşlarca yapılan idari reformla ilgili incelemeler süreci 1960 yılından sonra başlayan planlı kalkınma döneminde de devam etmiştir. Bu dönemde 24 Nisan 1963’te tamamlanan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesinin (MEHTAP) çok kapsamlı bir şekilde merkezi yönetimi incelediği ve çeşitli öneriler getirdiği görülmektedir.¹³⁸ Bu çerçevede öncelikle “bakanlıklar incelendikten sonra, genel olarak görevlerdeki eksiklikler tespit edilmiş ve bu eksikliklerin sebepleri ortaya konulmuştur. Personel rejimi başta olmak üzere, idarenin teşkilatını, işlem ve usullerini düzeltmek, geliştirmek gerekliliği üzerinde durulmuş ve idareyi geliştirme konusu ayrıca incelenerek merkezi bir birim kurulması öngörülmüştür.”¹³⁹

¹³⁶ G.Şaylan, Devletin..., a.g.m., s.142-142. Türkiye’de süreç Osmanlı dönemine, 3.Selim dönemine, kadar uzanmaktadır. Ancak Cumhuriyetin kabulü, yönetimin iyileştirilmesi bakımından Türk yönetim tarihi içinde atılmış en önemli adım olarak nitelendirilebilir. bkz. 21.Yüzyıla Girerken Türkiye’de Kamu Yönetiminin..., a.g.e., s. s.7.

¹³⁷ İstanbul Üniversitesi profesörlerinden Dr.F.Neumark tarafından hazırlanan raporda, “idarenin yeniden düzenlenmesini gerektiren sebepler, idari reorganizasyonu yapacak yeni bir teşkilat kurulması, kamudaki toplam memur sayısı ile personelin nitelikleri ve kalitesi, ücret rejimi ve rasyonel çalışmayı sağlayacak çeşitli tedbirler bulunmaktadır.” 21.Yüzyıla...,a.g.e., s.29-30.

¹³⁸ Araştırma üç aşamada gerçekleştirilmiştir. İlk olarak, bakanlık ve dairelerin görevleri, ilgili mevzuat taranarak tespit edilmiş, ikinci aşamada, her daire ve hizmet için ayrı ayrı raporlar hazırlanmış ve son olarak “Genel Rapor” olarak hazırlanarak Başbakanlığa sunulmuştur. 21.Yüzyıla Girerken Türkiye’de Kamu Yönetiminin..., a.g.e., s.43.

¹³⁹ 21.Yüzyıla Girerken..., a.g.e., s.43-44.

Diğer yandan 1980'lerle birlikte kamu yönetiminde gelişmelerin hızlı olduğu bir döneme girilmiştir. Bu dönemde hazırlanan Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) Projesi ile de kamu yönetiminin geniş bir bakış açısıyla incelendiği görülmektedir. Nitekim bu çerçevede, projenin kapsamına, “merkezi idareyi oluşturan genel ve katma bütçeli kuruluşlarla bunların yurt dışı teşkilatı, mahalli idareler ve öteki kamu kurum ve kuruluşları alınmıştır.”¹⁴⁰

Ayrıca kamu kurumları için zorunlu, özel kuruluşlar için yönlendirici özelliklere sahip kalkınma planlarında da kamu yönetiminin geliştirilmesine yönelik sorunların tespiti ve çözüm önerilerine ilişkin öğeler bulunur. Bunlardan, içinde bulunulan yönetsel durumun ayrıntılı olarak belirlendiği yedinci kalkınma planındaki, bu yöndeki değerlendirmeler ana başlıklar halinde şöyledir¹⁴¹:

- Plan anlayışı zamanla kaybolmuştur.
- Genelde Kamu Yönetimi yetersiz ve yeniliğe kapalı olup bürokrasi fazladır.
- Yapısal sorunlara bakıldığında; Kamu Yönetimi hizmet ihtiyacına göre teşkilatlanmamış, merkeziyetçilik öne çıkmış ve devlet yapısında, standart kuruluş türünde ve sayı olarak kuruluş adetlerinde bozulmalar görülmüştür.

¹⁴⁰ 21.Yüzyıla Girerken..., a.g.e., s.51.

¹⁴¹ Yedinci Plan kamu yönetiminde aksayan sorunları ayrıntılı şekilde ele almış ve bu sorunlara yönelik çeşitli çözümler aramıştır. bkz: 7.BYKP ÖİK Raporu, Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi, Ankara, 1994, s.41 vd.

- Başbakanlık devleşmiş, Bakanlar Kurulu daha alt düzeyde yapılabilecek işlerle uğraşırken icrai bakanlıklar fonksiyonlarını yitirmiş ve devlet bakanlarının sayısı artarak bunlara gereksiz görevler verilmeye başlanmıştır.
- Taşra ve yurtdışı teşkilatlarında sorunlar artmış ve KİT'lerin çoğu, fonksiyonlarını yitirmiştir.
- Kalitesiz ve liyakatsiz personel sistemleriyle kamu hizmeti verilmeye çalışılmıştır. Bu çerçevede insangücü planlaması ve görev tanımları yapılamamış, işe alısta politik etkiler ön plana çıkmış, ücretler anlamını yitirirken sendikal haklar ortadan kaldırılmıştır.
- Hizmetin kaliteli, hızlı ve ekonomik şekilde yürütülmesi sağlanamamıştır. Bunun nedenleri, modern yönetim sistemleri ve araçlarının getirilemeyişi, koordinasyon eksikliği, hukuki kargaşanın ortaya çıkması ve denetimin önemini kaybetmesi olarak sayılabilir.

Son kalkınma planı olan Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında da benzer sorunların devam ettiği belirtilmektedir. Buna göre, “kamu yönetiminde insan kaynaklarını, yönetsel ilkeleri ve işleyişi de içine alan bütüncül, köklü ve kalıcı bir değişim ihtiyacı devam etmektedir. Bu çerçevede, kamu kuruluşlarının amaçlarında, görevlerinde, görevlerin dağılımında, teşkilat yapısında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bunların kullanılış biçiminde, halkla ilişkiler sisteminde, mevcut aksaklıkları ve eksiklikleri gidermek öncelikli gündem konusunu oluşturmaktadır.”

¹⁴² Öyle ki, “mevcut yapı, kamu kurumlarının değişen koşullara uyum sağlamasını zorlaştırmaktadır. Kamu hizmetleri halkın ihtiyaçlarını ve beklentilerini yeterince karşılayamamakta, kamu kurumlarındaki verimsizlik ve israf kamu kurumlarına olan güveni sarsmaktadır. İdari usul ve işlemlerin karmaşıklığı ve sayısının çok olması kamu kurumlarının etkin çalışmasını engellerken, özel sektörün ve vatandaşın kamu hizmetlerinden yararlanmasını güçleştirmektedir.”¹⁴³

Bu gelişmeler ülkede yeniden yapılanma arayışlarına hız kazandıran özelliklerdir. Bu çerçevede yeniden yapılanma, “toplumsal kurumların, insan ilişkisi ve davranış kalıplarının da dönüşümünü kapsamaktadır. Bu değişim içinde, eski toplumsal yapılar, eski değerler ya da kısaca ifade etmek gerekirse kültür bütünüyle bir dönüşüm içine girmiş gözükmektedir. Devletin toplumsal konumu ve işlevleri, kaçınılmaz olarak değişim süreci içinde alt-üst olmakta ve böylece ortaya bir yeniden yapılanma gereği çıkmaktadır.”¹⁴⁴

¹⁴² Uzun Vadeli ve Sekizinci BYKP, s.191.

¹⁴³ Uzun Vadeli ve Sekizinci BYKP, s.192.

¹⁴⁴ G.Şaylan, Devletin Yeniden Yapılanması, a.g.m., s. 122. Öte yandan yönetimin yeniden düzenlenmesini gerektiren birden çok neden arasında, örgütsel, çevresel, yönetkil nedenler (Siyasal nedenler) ile dış etkilerin bulunduğunu belirtmeliyiz. Bu konuda bkz.Cahit Emre, Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi (12 Eylül'den 1980'den Sonra), Yayınlanmamış, Yüksek Lisans Tezi, AÜ.Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 1986, s.3.

Devlet yeniden yapılandırılırken amaç ne olmalıdır? Bu soruya verilecek yanıtın şüphesiz öncelikle her yönüyle hukuka bağlı ve hukuka uygun işleyen bir devleti gerçekleştirme olması kaçınılmazdır. Buna ek olarak “devlet işlevlerinin, bir başka deyişle kamu hizmetlerinin, etkinlik ve verimlilik ilkelerine uyumlu bir biçimde yerine getirilmesi”¹⁴⁵ amaçlanmalıdır. Böylece yeniden yapılanma sürecinde devlet işlevlerinin, olabildiğince yüksek bir etkinlik ve verimlilik içinde yerine getirilmesi ve bu yönde yeniden tanımlanması gerekmektedir. Burada belirtilmesi gereken devletin ne olduğudur. Devlet, hiç kuşkusuz “esas olarak siyasal bir olgudur ve toplumsal bir yapının kendini geliştirerek yeniden üretmesi işlevini yükümlenmiş bulunmaktadır.”¹⁴⁶

Ancak (ya da böylece) “kapitalizmin güncel yeniden yapılanma süreci içinde refah devleti, devletin üretime ve ekonomi içinde düzenlemeye yönelik faaliyetlerine daraltma yöntemleri ile tasfiye sürecine girmiş gözükmektedir.”¹⁴⁷ Bir başka deyişle ulus-devlet modeli aşınmaktadır ve bu aşınmada etkili olan iki yön bulunmaktadır. Bunların özelliği, kısmen yukarıda bahsedilen, ülkenin dışından kaynaklanan etkiler olmasıdır. İlk olarak, “ulus-devletin ekonomi düzlemindeki yetkilerini giderek ulus-üstü kurumlara devretme durumuyla karşı karşıya kalması ki bunun bir ayağını ulus-üstü, neredeyse küresel çapta üyesi olan örgütler (Dünya Bankası, IMF ve DTÖ gibi örgütler), çerçevesinde alınan kararlar oluşturuyor.”¹⁴⁸

¹⁴⁵ G.Şaylan, Devletin..., a.g.m., s.123.

¹⁴⁶ Şaylan, a.g.m, s.125.

¹⁴⁷ Şaylan, a.g.m, s.125.

¹⁴⁸ G.Kazgan, Küreselleşme ve..., a.g.e., s.34.

İkinci ayağı ise bölgesel işbirliği anlaşmaları oluşturuyor.¹⁴⁹ Bunlara örnek olarak, NAFTA ve Avrupa Birliği (AB) gösterilebilir.

Diğer bir yön olarak “yerel yönetimlerin giderek güçlendirilmesi, merkezi devletin olanaklarının, yetkilerinin ve sorumluluklarının devri, yani yerel yönetimlerin idari ve mali açılardan özerkleşmesi hedefleniyor.”¹⁵⁰ Bunun nedeni ise, “doğrudan demokrasi”nin ancak yerel yönetimlerin özerkleşmesiyle olanaklı olabileceği savıdır. “Böylece halkın yaşadığı ortamın biçimlenmesinde, bununla ilgili kararların alınmasında ve uygulamanın denetlenmesinde etkinlik düzeyi artacak ve etnik çeşitliliğe uygun biçimde yerel-kültürel çeşitlilik sağlanacaktır.”¹⁵¹

Nitekim, “1980’li yıllarda yerel yönetimlerin harcama kapasitesini ve yetkilerini artırmak biçiminde ortaya çıkan gelişmeler, 1990’lı yıllarda devlet örgütlenmesi yapısını ademi merkeziyetçilik ilkesine göre yeniden yapılandırma hedefine yönelmiştir.”¹⁵² Ayrıca, ulus-üstü sivil toplum örgütlerinin yaygınlaşarak güç kazanması ve bunun sonucunda ulus-devletin demokrasi, insan hakları, ticaret hukuku ve doğal çevreyi koruma gibi alanlarda var olan yetki ve sorumluluklarının hem bu örgütler tarafından sorgulanması hem de diğer ulus-üstü kurumlarca denetlenmesi bugün bu alanda yaşanan diğer gelişmelerdir.¹⁵³

¹⁴⁹ Kazgan, Küreselleşme..., a.g.e., s.34.

¹⁵⁰ Kazgan, a.g.e., s.34.

¹⁵¹ Kazgan, a.g.e., s.35.

¹⁵² B.A.Güler, Devletin Yeniden Yapılandırılması, Yerel Gündem, yıl 2, sayı 9, Eylül 2000, s.11.

¹⁵³ Kazgan, Küreselleşme..., a.g.e., s.35.

3.1.1.KAMU HİZMETİ KAVRAMINDAKİ GELİŞMELER

Yönetimin görevleri toplumun yararına yöneliktir. Devletin yapısı, siyasal, toplumsal ve iktisadi düzeni ile bu görevlerin kapsamı ve çeşitleri belirlenir. Kamu yararının gözetildiği bu görevlerde özellikle 1970'lerden sonra kimi gelişmeler gözlenmiştir. Gözübüyük bu doğrultuda özelleştirme siyasalarının yaygınlaşmasına işaret etmekte ve bunların sonucunda da kamu kesiminin daraltıldığını dolayısıyla da kamu hizmeti anlayışında değişikliklerin ortaya çıktığını vurgulamaktadır.¹⁵⁴

Bir hizmetin kamu hizmeti olarak nitelendirilebilmesi için, “hizmetin kamuya yöneltilmiş ve kamuya yararlı olması gerekir. Ayrıca, hizmetin ya kamu kuruluşlarınca ya da ilgili kamu kuruluşunun sıkı denetimi altında özel kişilerce yürütülmesi gereklidir.”¹⁵⁵ Ancak günümüzde kamu hizmeti, “toplumun ortak gereksinimlerini karşılamak ve toplumsal yaşamı düzenlemek, toplumu yönetmek üzere yetki verilen kamu otoriteleri tarafından yürütülen görevler olarak”¹⁵⁶ tanımlanmaya başlamıştır. Nitekim AB bölümünde vurgulandığı üzere, kamu hizmeti yerine, bugün, herkesin erişebildiği, sürekli ve düzenli olarak belirli nitelikte ve

¹⁵⁴ Gözübüyük, Türkiye'nin..., , a.g.e., s.26. Bir başka yazar, geleneksel kamu hizmeti anlayışının “çökmesi”ni “kalitesiz ve yetersiz kamu hizmetine karşılık bunun enflasyon ve vergi biçimindeki yüksek maliyetleri ve bunun sonucunda özellikle büyük şehirlerde ortaya çıkan gelir dağılımının kötüleşmesi ve sosyal adaletin bozulması”na bağlıyor. A.İ. Karacan, 11 Eylül Sonrası Kamu/Özel Tanımı Üzerine Bazı Düşünceler, Dünya Gazetesi, 08.03.2002, s.13.

¹⁵⁵ Yönetmelik, iktisadi, sosyal ve bilimsel, teknik ve kültürel kamu hizmetleri olarak genellikle dört kümede toplanan kamu hizmetlerinin kimi özellikleri vardır. Bu özellikler kısaca; kamu hizmetleri, kural olarak sürekli hizmetlerdir ancak depremlerde yürütülen hizmetlerde olduğu gibi süreli ya da geçici nitelikte de olabilirler. Hem özel hem kamu kesimi tarafından yürütülebilen kamu hizmetleri karşılığında ücret alınabileceği gibi, kolluk hizmetlerinde olduğu gibi ücretsiz de olabilir. Ve nesnel bir biçimde eşitlik ilkesi göz önünde tutularak bu hizmetler sunulur. Bknz. Gözübüyük, a.g.e., s.27-29.

¹⁵⁶ Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve..., ÖİK Raporu, Sekizinci BYKP..., s.25.

makul fiyatlarla sunulan ve çağdaş bir insan için vazgeçilmez asgari ortak gereksinimleri karşılayan hizmet anlamında “evrensel hizmet” kavramı kullanılmaktadır.

Kamu hizmeti kavramındaki değişikliklerde 1970’li yılların önemine değinmiştim. Gerçekten de bu dönemde dünyanın birinci ve ikinci petrol şokları nedeniyle içine düştüğü krizlerin önemli yeri bulunmaktadır. Bu dönemde enflasyon ve durgunluk (stagflasyon) bir arada yaşanmış ve sermayenin birikimindeki işlerlik bozulmuştur. Bu süreçle birlikte, “mal, hizmet ve sermaye hareketlerinin önündeki engellerin kaldırılması için korumacı siyasaların terk edilmesi, devlet müdahalesi, girişimciliği ve düzenleyiciliğine sanayi, ticaret, bankacılık ve mali sektörlerde son verilmesi, kamu işletmelerinin hızla özelleştirilmesi veya tasfiyesi gündemi oluşturmuştur. Sosyal güvenlik harcamalarının azaltılması hatta sosyal güvenlik kurumlarının elden çıkartılarak, özel sigorta sisteminin yaygınlaştırılması doğrultusunda düzenlemeler yapılmıştır.”¹⁵⁷ Bu çerçevede, “devletin; piyasa mekanizmalarının önünü açmak ve rekabeti güvence altına almak üzere düzenlemeler yaparak, piyasaların gereksinim duyduğu yatırımları gerçekleştirmek, doğal olarak da kamu huzur ve güvenini sağlamakla yükümlü kılınması gerektiği ileri sürülmüştür.”¹⁵⁸

Bu da yeni sağ (neo-liberal) siyasaların gündeme gelmesi demektir. Bundan böyle devletin serbest rekabeti sağlaması (yani ekonomiye karışmaması) ve

¹⁵⁷ Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve..., ÖİK Raporu, Sekizinci..., s.29.

¹⁵⁸ Kamu Yönetiminin..., a.g.r., s.29.

olabildiğince küçülmesi amaçlanacaktır. Yeni sağ devletin görevleri aslında klasik sağ görüşlerden farksız olarak; iç ve dış güvenliğin sağlanması ile adalet hizmetlerinin gerçekleştirilmesi ile sınırlı tutulmaktadır. Bu doğrultuda, “iktisadi ve sosyal etkinlikler özel girişime devredilmiş, kamu ve ortak yarar, toplumsal dayanışma kavramları anlamlarını yitirirken, bireyin yaratıcılığı yüceltilmiş”¹⁵⁹ olmaktadır.

Elbette piyasa ekonomisi olarak da adlandırılan bu yapının kuralsız bir ekonomi öngördüğü düşünülemez. Bu sistemde de, “piyasanın sağlıklı işleyebilmesi için kamunun gerekli kuralları koyup uygulanmasını izlemesi gerekmektedir. Rekabet ve tüketicinin korunması konularındaki yasal düzenlemeler bunun örneğidir. Öte yandan, kamusal tekel olmaktan çıkarılıp özel kesime açılan faaliyet alanlarında da yeni düzenlemelere gereksinim duyulmaktadır. Örneğin özel radyo ve televizyonlar ile özel üniversitelerin kurulması olanağının tanınmasından sonra bu alanlarda özellikle idarenin yoğun düzenlemeleri dikkat çekmektedir.”¹⁶⁰ Ancak kamunun rolü görüldüğü üzere düzenlemek ve denetlemek çizgisine indirgenmiştir.

Dünyadaki gelişmelere koşut olarak Türkiye’de de bu yeni sağ siyasaların benimsenmesiyle birlikte yasal mevzuatın bu yönde uyarlanması gerekmiştir. Bu doğrultuda kamu hizmeti kavramının değişikliği anayasada yapılan düzenlemelerle olanaklı hale gelmiştir. Nitekim, 13 Ağustos 1999 tarihinde çıkarılan 4446 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına

¹⁵⁹ Kamu Yönetiminin ..., a.g.r., s.29.

¹⁶⁰ Turgut Tan, İdarede Yeni Ussallık Arayışları ve Hukuk , a.g.m., Aralık 1995, s.177.

İlişkin Yasayla, 1982 Anayasasının 47.maddesi ile 125 ve 155.maddeleri değiştirilmiştir. Bu değişikliklerden 47.maddede kenar başlığı, “Devletleştirme ve özelleştirme” olarak düzenlenmiş ve maddeye bazı fıkralar eklenmiştir. Buna göre, “Devletin, kamu iktisadi teşebbüslerinin ve diğer kamu tüzelkişilerinin mülkiyetinde bulunan işletme ve varlıkların özelleştirilmesine ilişkin esas ve usuller kanunla gösterilir.”¹⁶¹ Diğer fıkra ise, “Devlet, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişileri tarafından yürütülen yatırım ve hizmetlerden hangilerinin özel hukuk sözleşmeleri ile gerçek veya tüzelkişilere yaptırılabilir veya devredilebileceği kanunla belirlenir” şeklindedir. Böylece, “Anayasaya eklenen m.47/4 hükmü ile kamu hizmetlerinin özel kişilere gördürülmesine ilişkin sözleşmelerin, özel hukuk rejimine mi kamu hukuku rejimine mi tabi tutulacağı konusunda yasa koyucuya açık bir seçme hakkı”¹⁶² verilmektedir.

Anayasanın 125.maddesine eklenen fıkra ile de, “kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinde bunlardan doğan uyuşmazlıkların milli veya milletlerarası tahkim yoluyla çözülmesi öngörülebilir. Milletlerarası tahkime ancak yabancılık unsuru taşıyan uyuşmazlıklar için gidilebilir”¹⁶³ denilerek “uluslararası

¹⁶¹ 4446 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun, kabul tarihi: 13.8.1999, Resmi Gazete tarih: 14.8.1999 sayı: 23786, m.1

¹⁶² Ali Ulusoy, Yeni Anayasal Durumda Kamu Hizmeti ve Kamu Hizmetlerinin Görülüş Usulleri Kavramları, Hukuk ve Ekonomi Perspektifinden Uluslararası Tahkim ve Kamu Hizmeti, Ed.A.Ulusoy, Liberte Yayınları, 1.Basım, Ekim 2001, s.9.

¹⁶³ 4446 sayılı Yasa, m.1. Özel hukuk sözleşmesiyle kamu hizmeti gördürülmesi olanağının sağlanmasının ardından ortaya bazı sorunlar çıkabilecektir; “bu tür sözleşmeler idari sözleşme niteliğinde olmadığı için, artık idarenin diğer tarafa göre üstün haklarla donatılmasının ve sözleşmenin tarafları arasında idare lehine bir eşitsizliğin bulunduğu kabul edilmeyecek olmasıdır. “İdare açısından doğabilecek en önemli sorun, kuşkusuz hizmetin gereği olarak, sözleşmede hüküm bulunmasa bile, sözleşmede tek taraflı değişiklik ve gerektiğinde sözleşmeyi tek taraflı fesih hakkının bulunmayacak olmasıdır. (Hizmetin asıl sorumlusu olan İdare ve

tahkim” anayasa hükmü haline gelmiş böylece imtiyaz sözleşmelerine “tahkim” şartı koyabilme olanağı sağlanmıştır.

4446 sayılı yasayla yeni bir kamu hizmeti görülüş usulü olarak, “özel hukuk sözleşmesi ile kamu hizmeti gördürme” yönteminin benimsendiği görülmektedir. Böylece bir yandan “sözleşmelerin hazırlanması” konusu çok önemli hale gelirken, diğer yandan, “karma bir hukuksal rejimin uygulanması” söz konusu olabilecektir.¹⁶⁴

Bu aşamada Danıştay’ın işlevleri ne olacaktır? Görev alanında bir daralma söz konusu mudur? Bu soruların yanıtları için Anayasanın 155. maddesinde belirtilen Danıştay’ın görevlerinin değiştirilmesi ile ilgili bazı yasalarda yapılan değişikliklere bakmak gerekecektir. Nitekim, 4 ay sonra, yapılan anayasa değişikliklerine uygun olarak, 4492 sayılı Danıştay Kanunu ve İYUK’ un Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun çıkarılarak 6.1.1982 tarihli ve 2575 sayılı Danıştay Kanununun, “kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri”ne yönelik maddeleri düzenlenmiştir. Buna göre Danıştay’ın artık anılan konulardaki etkisi “düşünce bildirmekle” sınırlanmıştır.¹⁶⁵ Bu “düşünce bildirmek” ise 2 ay içinde sonuçlandırılmak durumundadır.¹⁶⁶ Böylece Danıştay’ın yargı görevleri artık, “karşı açılacak iptal ve tam yargı davaları ile tahkim yolu öngörülme-yen kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan idari davaları karara”¹⁶⁷

hizmetten yararlanan bireyler açısından bazı sorunlar doğabilecektir.)” A. Ulusoy, Yeni Anayasal Durumda Kamu Hizmeti..., a.g.m., s.19-20.

¹⁶⁴ Ulusoy, a.g.m., s.21-22.

¹⁶⁵ 4492 sayılı Danıştay Kanunu ve İYUK’ un Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, kabul tarihi: 18.12.1999, Resmi Gazete tarih: 21.12.1999 sayı: 23913, m.1.

¹⁶⁶ 4492 sayılı Danıştay Kanunu, m.5.

¹⁶⁷ 4492 sayılı yasa, m.2.

bağlamak ve “tahkim yolu öngörülen imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıklar hariç, kamu hizmetlerinden birinin yürütülmesi için yapılan her türlü idari sözleşmelerden dolayı taraflar arasında çıkan uyuşmazlıklara ilişkin”¹⁶⁸ davalara bakmaya indirgenmiş olmaktadır.

Bu gelişmelere paralel olarak, 20.12.1999 tarihinde çıkarılan 4493 sayılı yasa ile de 3996 sayılı yasanın 2. maddesine “haberleşme” kelimesinden sonra gelmek üzere “elektrik üretim, iletim, dağıtım ve ticareti” ibaresi eklenmiş¹⁶⁹ ve anılan maddenin, “enerji üretim, iletim dağıtım ve ticareti ile köprü, tünel, baraj, sulama, içme ve kullanma suyu, arıtma tesisi, kanalizasyon, haberleşme, maden ve işletmeleri, fabrika ve benzeri tesisler, çevre kirliliğini önleyici yatırımlar, otoyol, demiryolu, yeraltı ve yerüstü otoparkı ve sivil kullanıma yönelik deniz ve hava limanları ve benzeri yatırım ve hizmetlerin yaptırılması, işletilmesi ve devredilmesi” konularını içeren ve “Yüksek Planlama Kurulunca belirlenen idare ile sermaye şirketi veya yabancı şirket arasında yapılacak sözleşme, özel hukuk hükümlerine tabi”¹⁷⁰ olacaktır.

Bir başka ifadeyle, “kamu hizmeti imtiyazına konu olabilecek hemen bütün işler, özel hukuk kapsamına alınmıştır. Yap-işlet-devret (YİD) modelinin özel hukuk kapsamına alınması sonucunda bu sözleşmelerde anlaşmazlıkların halli mekanizması olarak tahkime yer verebilmek de mümkün olacaktır. Türkiye’de daha önce yapılan YİD sözleşmelerinde, teknoloji seçiminin yapıldığı, uzun süreli fiyat, alım ve hammadde temini garantilerinin verildiği bilinmektedir. Bu nitelikleri taşıyan, üstelik

¹⁶⁸ 4492 sayılı yasa, m.6.

¹⁶⁹ 4493 Sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanunun Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun, kabul tarihi: 20.12.1999, Resmi Gazete tarih: 22.12.1999 sayı: 23914, m.1.

¹⁷⁰ 4493 Sayılı yasa, m.2.

tahkim şartını da içeren sözleşmelere daha sonra kurulan düzenleyici kurumların müdahale edebilmesi mümkün olamayacaktır. Bu durum düzenleyici birimlerin yetki ve işlevlerinin daha işin başında kısıtlanması demektir. Böyle bir durumda özelleştirme ile hedeflenen “iktisadi etkinlik hedefine” ulaşamayacağı gibi “sektörde denetlenebilen ve denetlenemeyen firmalar arasında haksız rekabet” oluşacaktır.”¹⁷¹

3.1.2.ÖZELLEŞTİRME

Özelleştirme sadece ülkemizde değil dünyada da çok tartışılan konulardan biridir. Özelleştirme ile “devlet girişimlerinin satılması yoluyla, devletin küçültülmesi, bürokrasinin etkisizleştirilmesi, bireysel hakları kısıtlayan kurallardan uzaklaşmak, ekonomik kararların siyasallaşmasından kurtulmak, verimliliğin sağlanması, halka satılacak paylarla kapitalizmin toplumda yaygınlaştırılması, yolsuzlukların önlenmesi”¹⁷² gibi pek çok amaca hizmet edileceği düşünülmektedir. Böylece, “devletin ekonomiye doğrudan müdahalesi özelleştirme siyasaları çerçevesinde olabildiğince daraltılacak, kamu hizmeti niteliğinde görevlerin yürütülmesinde etkinlik ve verimlilik esaslarına uyulacaktır.”¹⁷³

¹⁷¹ Sekizinci BYKP, Rekabet Hukuku ve Politikaları ÖİK Raporu, DPT Ankara 2000, s.45.

¹⁷² Turgay Ergun, Postmodernizm ve Kamu Yönetimi, AİD, cilt 30, sayı 4, Aralık 1997, s.14. Burada “devletin küçültülmesi ve özelleştirme gibi kavramlarla anlatılmaya çalışılan siyasa ve uygulamaların 70’li yıllardan başlayarak giderek artan bir hızla yaygınlaştığını, buna koşut olarak da, görevleri yeniden tanımlanan devletin üstlendiği hizmetleri hızlı, verimli ve etkili biçimde yerine getirebilecek bir idare arayışı”na yönelindiğini yinlemeliyiz. Bu konuda bkzn. T.Tan, İdarede Yeni Ussallık Arayışları..., a.g.m., s.175.

¹⁷³ Uzun Vadeli ve Sekizinci BYKP, s.30. Bu anlamda “devletleştirmenin karşısı bir deyim” olan özelleştirmede, bazı ilkelere uyulması gerekir. Bu ilkeler, “özelleştirmeden elde edilecek gelirlerin genel bütçe harcama ve yatırımlarında kullanılmaması, stratejik konularda devletin

Özelleştirme için yöntemsel olarak iki farklı yasal düzenlemeye gidildiği görülmektedir. Bunun için “ilk olarak özelleştirmenin esas ve yöntemlerini belirleyen genel bir yasal düzenleme ve bu genel çerçevenin dışına çıkılmasını gerektiren durumlarda ise her KİT için ayrı yasalar oluşturulmaktadır. Ayrıca, özelleştirme programına alınan kuruluşlar, satış, kiralama, işletme hakkının verilmesi gibi yöntemler kullanılarak özelleştirilmektedir.”¹⁷⁴

Ancak özelleştirme düşüncesinin neden ortaya çıktığı konusunda dikkat edilmesi gereken, özelleştirmenin kamunun sorunlarının değil piyasa mekanizmalarının bunalıma düşmesinin bir sonucu olarak bu bunalımdan çıkmak için ortaya atılan bir çözüm önerisi olduğu gerçeğidir. Bu durumda “kendine ayrılmış alanda karlılık düşüşünü aşamayan piyasa mekanizmaları, bunalımı ancak yeni karlı yatırım alanları açarak aşabilmektedir. Ancak yeni ve karlı yatırım alanları, kamusal mekanizmaların yönetimi altındadır.”¹⁷⁵ Bu anlayışa göre zaten “çağdaş devletin mali ve yönetsel çöküşü”nün kaynağı kamusal mekanizmalardır. Çözüm de bu alanın tasfiyesi ve “piyasa mekanizmalarının yaygınlaştırılması” ile mümkün olabilecektir.¹⁷⁶

sahip olacağı imtiyazlı hisse oluşturulması, tüm özelleştirme işlemlerinin açıklık içinde yürütülmesi” olarak sıralanabilir. A.Ş.Gözübüyük, Türkiye’nin Yönetim Yapısı, a.g.e., s.44-45.

¹⁷⁴ Gözübüyük, a.g.e., s.252-254. Özelleştirmenin iki temel gerekçeye dayandırıldığı görülmektedir. İlk olarak “ekonomide verimlilik sağlamak, diğer yandan ise, sermayeyi tabana yaymak amaçlanmaktadır. Ayrıca, KİT’lerin ekonomi üzerindeki yükünü azaltmak, rekabeti artırmak, devlete gelir sağlamak ve bürokrasiyi azaltmak diğer amaçlar arasında sayılmaktadır.” N.Ekin, Küreselleşme ve Gümrük Birliği, İTO, Yayın No: 1999-47.İstanbul, Şubat 1999, s.338.

¹⁷⁵ B.A.Güler, Yeni Sağ ve..., a.g.e., s.3. Yıldızoğlu da aynı görüştedir. Ona göre de, özelleştirme, 1970 sonrası yoğun sermaye birikimi rejiminin yani Fordizmin krizine çözüm arayışıdır. Bknz. Yıldızoğlu, Globalleşme ve Kriz, a.g.e., s.88.

¹⁷⁶ B.A.Güler, Yeni Sağ ve..., a.g.e., s.giriş s.1.

Gerçekte özelleştirmenin uluslararası alanda yaygınlaşması da bu çözümle yakından ilgilidir. Ancak sorunun ortaya çıkmasını sağlayan nedenler irdelendiğinde başlıca iki etkeni de vurgulamak gerekecektir. Kazgan'a göre bunlardan birincisi, "1980'li yılların başında dış borç faizlerini dahi ödeyemez duruma düşen Çevre ülkelerinin yeniden borç ödeyebilir duruma gelmesi için kamu hisselerinin borç anaparaları karşısında satılması yoluyla dış borç indirimi sağlanabilirdi ki böylece uluslararası bankaların üzerindeki riziko azaltılabilirdi. Nitekim, başta Brezilya, Meksika, Arjantin, Şili olmak üzere Türkiye bu yolu kullanmışlardır."¹⁷⁷ İkinci neden olarak ise, "“bütünleşen dünya”da rekabet koşullarının eşitlenmesi için devlet müdahalesini ve desteklerini en aza indirme, çok uluslu şirketler (ÇUŞ) karşısında ulus-devlet gücünü zayıflatma"¹⁷⁸ gösterilmektedir.

Özelleştirme konusu ülkenin gündeminde yukarıda belirtilen gelişmelerle ortaya çıkmış ve uzunca sayılabilecek bir süredir önemli yer tutmuştur. Özelleştirme programına yönelik ilk hukuki düzenleme, 1984 yılında çıkarılan ve kamu iktisadi teşebbüsleri ile bunlara ait tesislere, hisse senedi ihracı yoluyla gerçek ve tüzel kişilerin ortak edilebilmesine veya bu tesislerin işletme hakkının belli sürelerle

¹⁷⁷ Yazara göre, "Çevre'de özelleştirme konusunda en büyük baskı dış borcu yüksek olan ülkeler üzerinde; Türkiye'de bu sınıfta yer alıyor. Nitekim 1998-99 krizinde 100 milyar doları aşkın dış borçlu ülke olarak IMF ile stand-by anlaşmasını imzalarken, Türkiye 2000'li yılların başından itibaren kendi 'taçtaki pırlanta'larını satmayı taahhüt etti, buna ilişkin hukuk düzenini (uluslararası tahkim) getirdi; satışlar, en karlı, en temel KİT'lerde sürmekte, 2000'li yıllarda."¹⁷⁷ G.Kazgan, Küreselleşme ve..., a.g.e., s.225-227. Ayrıca Türkiye'de KİT'lerin tasfiyesinde uygulanan yöntem, "Hazine'den ve TC Merkez Bankası'ndan aldıkları transferlerin ve dolaysız kredilerin 1984 sonrasında kesilmesi sonucunda KİT'lerin dış proje kredilerine ve özellikle, iç mali piyasalarda yatırım ve işletme kredilerine yüksek maliyetleri de göze alarak başvurmak zorunda bırakılmaları" dır. Bknz. Oğuz Oyan, Türkiye Ekonomisi Nereden Nereye?, İmaj Yayıncılık, 2.Baskı, Ankara-Kasım 1998, s.125.

¹⁷⁸ G.Kazgan, Küreselleşme ve..., a.g.e., s.229. Çok uluslu şirketlerin süreçteki etkisi özelleştirme ile küreselleşmenin aynı anda ortaya çıktığına işaret eder. B.A.Güler, Yeni Sağ ve..., a.g.e., s.2. Öte yandan "çok uluslu şirket, bir ana merkezi bulunan ve bu merkeze bağlı olarak değişik ülkelerde faaliyet gösteren şubelerden oluşan bir bütündür ve üretim faaliyetlerini evrenselleştirmiş olan devasa yapıları vardır ve aynı anda birçok ülkede üretim yapabilirler. İkinci Dünya Savaşından

devrine olanak tanıyan 1983 sayılı Yasayla getirilmiştir. Böylece özelleştirme çalışmaları, 1984 yılında kamuya ait yarım kalmış tesislerin tamamlanması veya yerine yeni bir tesis kurulması amacı ile özel sektöre devri ile başlamıştır. 1985 yılından itibaren 219 kuruluşa ait kamu payları ile kamuya ait 22 yarım kalmış tesis, 5 taşınmaz ve 4 elektrik santrali özelleştirme kapsamına alınmıştır.¹⁷⁹

Böylece başlayan özelleştirme uygulamalarının bugüne kadar gerçekleşme seyrine bakıldığında ise tamamı kamuya ait veya kamu iştiraki olan kuruluşlardaki kamu paylarının özelleştirme kapsamına alınması için bir program hazırlandığı görülmektedir. Bu program çerçevesinde de, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından bugüne kadar 164 kuruluşta hisse senedi veya varlık satış / devir işlemi yapılmış ve bu kuruluşlardan 147 tanesinde hiç kamu payı kalmamıştır. Ancak blok satış, yurtiçi ve yurtdışı piyasalarda hisse senedi arzı ve varlık satış biçiminde kısmen özelleştirme işlemi gerçekleştirilen diğer 17 kuruluşta ise halen kamu payı bulunmaktadır. 5 Mart 2002 tarihi itibarıyla de gerçekleştirilen özelleştirme uygulamalarının toplam tutarı parasal olarak net 2.5 katrilyon TL (7.7 milyar ABD \$) düzeyindedir.¹⁸⁰

sonra Batılı kapitalist ülkelerde doğmuş, fakat giderek gelişmiş, az gelişmiş, kapitalist, sosyalist tüm dünya ülkelerine yayılmışlardır.” Seyidoğlu, Uluslararası...,a.g.e., s.660-661.

¹⁷⁹ <http://oib.gov.tr/1985-1998-1.htm>, 12.03.2002.

¹⁸⁰ <http://oib.gov.tr/1985-1998-2.htm>, 12.03.2002. Anılan tarihe kadar toplam 3.2 katrilyon TL (9.9 milyar ABD \$) düzeyinde özelleştirme geliri sağlanmıştır. Ancak aynı dönemde özelleştirme uygulamaları çerçevesinde 3 katrilyon TL (9.7 milyar ABD \$) tutarında kullanım gerçekleştirilmiştir. Özelleştirme uygulamalarına ilişkin kullanımların % 96'sının üzerindeki bölümünün özelleştirme kapsamındaki kuruluşların rehabilitasyonu için kullanıldığı düşünülürse (sermaye iştiraki, kredi biçiminde verilen borçlar, sosyal yardım zammı ödemeleri, iş kaybı tazminatı ödemeleri, özelleştirme sonrası diğer personel harcamaları ve erken emeklilik primi ödemeleri gibi) ikisi arasındaki farkın 200 milyon dolar olması özelleştirmeden beklenen gelirin sağlanmadığını göstermektedir. Bu anlamda da Türkiye’de özelleştirmenin başarılı olmadığı görülmektedir.

Türkiye’de özelleştirmenin 1984 yılında fiilen başladığını yukarıda belirtmiştik. İşte bu tarihten itibaren yapılan özelleştirmelerin kimi ortak özellikleri bulunmaktadır. Bu özellikler kısaca;¹⁸¹

- Türkiye’deki özelleştirme dış dünyadan gelen rüzgarların etkisi yanında siyasal iktidarların kamu maliyesini dumura uğratmasının bir sonucu olarak gündeme gelmiştir.
- Özelleştirme, aynı zamanda, dış finans çevrelerinin mali ve politik desteğini alabilmenin de bir mekanizması olarak gündemde yerini almıştır.
- Özelleştirmenin toplumsal tabanının oluşturulabilmesi için bir algılama ve bilinç çarpıtmasının yaratılması gerekli olmuştur. Bu konudaki sistemli çabalar büyük sermayenin medyasının gönüllü ve doğrudan çıkar bağlantılı ilgisiyle bugün de yoğun olarak sürdürülmektedir.
- Türkiye’de özelleştirme tam bir hukuk kargaşası ortamında başlatılmış ve devam ettirilmiştir. Yetersiz bir hukuki çerçeve ortamında başlatılan uygulamalar çok sayıda iptal ve yürütmeyi durdurma davasına konu olmuş ve uygulamalar böylece kesintiye uğratılabilmektedir.

1999 tarihli Anayasa değişikliğiyle, Anayasanın 47. maddesinin kenar başlığı ““Devletleştirme ve özelleştirme” olarak değiştirilmiş ve maddeye eklenen yeni iki fıkra ile özelleştirme işlemi Anayasal bir dayanağa kavuşturulmuştu.¹⁸²

¹⁸¹ O.Oyan, Türkiye Ekonomisi..., a.g.e., s.180-181.

¹⁸² Uğur Emek, İmtiyaz Sözleşmelerinden Doğal Tekellerin Düzenlenmesine, Hukuk ve Ekonomi Perspektifinden Uluslararası Tahkim ve Kamu Hizmeti, Ed.: A.Ulusoy, Liberte Yayınları, 1.Basım, Ekim 2001, s.24.

Ancak daha önceki dönemlerde de özelleştirme ile ilgili çok miktarda yasal düzenlemenin yapılmış olduğu görülmektedir. Bunlardan en önemlisi kuşkusuz 1994 tarihli 4046 sayılı yasadır. Bu yasanın önemi, önceki bütün düzenlemeler sadece genel esasları belirlemekte ve uygulamaların gerektirdiği bir hukuki altyapıyı sağlayamazken, 4046 sayılı yasanın bu eksiklikleri tamamlamaya yönelik kapsamlı bir yasal düzenleme olmasıdır.

Anılan yasa, 24.11.1994 tarihinde Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve KHK' larda Değişiklik Yapılmasına Dair Yasa adını taşımaktadır ve Yasa'yla, "iktisadi devlet teşekküllerinin, bunların müessese, bağlı ortaklık, işletme, işletme birimleri ile varlıklarının ve iştiraklerindeki kamu paylarının ve kamu iktisadi teşebbüsleri statüsü dışında kalmakla beraber sermayesinin tamamı veya yarısından fazlası devlete ve/veya diğer kamu tüzelkişilerine ait olan ticari amaçlı kuruluşlardaki kamu payları ile bu kuruluşlara ait müessese, bağlı ortaklık, işletme, işletme birimleri ve varlıklarının, iştiraklerindeki kamu paylarının, ekonomide verimlilik artışı ve kamu giderlerinde azalma sağlamak için özelleştirilmelerine ilişkin esaslar"¹⁸³ düzenlenmiştir.

Aynı Yasa'nın 1.maddesinde, "Özelleştirme Yüksek Kurulu", Özelleştirme İdaresi Başkanlığı" (ÖİB) ve "Özelleştirme Fonu"¹⁸⁴ oluşturularak özelleştirmelere yeni bir çerçeve getirilmiştir. Burada ÖİB' nin görevlerini belirtmekle yetinilecektir. Bunlar; Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun kararlarını uygulamak, kuruluşların

¹⁸³ Özelleştirme Uygulamalarının ...Dair Kanun, Kanun Numarası: 4046, Kabul Tarihi: 24/11/ 1994, Yayımlandığı R.Gazete: Tarih: 27/11/1994 Sayı: 22124, Yayımlandığı Düstur: Tertip: 5, Cilt: 34, md.1.

¹⁸⁴ 4046 sayılı kanun, m.1.

özelleştirilmesine ilişkin her türlü işlemin yerine getirilmesi ile bunların özelleştirilmelerine hazırlık amacıyla yönlendirilmesini, faaliyetlerinin takip ve koordinasyonunu yürütmek, yasal sınırlamalar saklı kalmak kaydıyla, kuruluşların mali, idari ve hukuki yapıları ile ilgili olarak düzenlemeler yapmak ve Özelleştirme Fonunu yönetmek gibi görevlerdir.

Özelleştirme ülke gündemindeki yerini bugün de korumaktadır. Öyle ki, Türkiye’de önümüzdeki dönemde özelleştirilecek kuruluşlar niyet mektuplarında listelenmektedir. Ayrıca bu konudaki gelişmelerin etraflı bir şekilde niyet mektuplarında belirtildiği görülmektedir. Nitekim 22 Haziran 2000 tarihinde IMF İle Yapılan Stand-By Düzenlemesi Çerçevesinde 2001 yılında Özelleştirme İdaresi’ne devredilecek işletmeler portföyünün belirlendiği ifade edilmektedir. Buna göre; “TŞFAŞ (şeker), ÇAYKUR (çay), MKEK (makine ve kimyasallar) ve ETİ Holding’in bazı fabrikaları ile TEKEL’ in bazı bölümleri, 2000 yılı sonrasında devlet yönetiminde kalacak olan termal enerji üretim santralleri ve dağıtım şirketlerinin özelleştirilmesi, ”¹⁸⁵ istenmektedir. Ayrıca, 2000 yılında özelleştirilmesine başlanılan kuruluşların satışlarına devam edilmesi planlanmaktadır.¹⁸⁶

Ancak özelleştirme çalışmalarının istenildiği şekilde sonuçlanabilmesi için hükümetlerin onca çabası yeterli olmamakta ve özellikle uluslararası kuruluşlardan özelleştirme öncesi destek alma yoluna gidilmektedir. Örneğin, 18 Ocak 2002 tarihli niyet mektubunda bu konuda “Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. ve TEKEL’ in başarılı bir şekilde özelleştirilmesinin öncesinde büyük çaplı işlemsel yeniden yapılandırma

¹⁸⁵ 22 Haziran 2000 IMF İle Yapılan Stand-By Düzenlemesi Çerçevesinde İkinci Gözden Geçirmeye İlişkin Niyet Mektubu ve Ekleri, Hazine Müsteşarlığı, Sayı: B.02.1.HM.0.DEİ.02.00/500, Ankara, 22 Haziran 2000, <http://www.hazine.gov.tr/duyuru/niyetmektubutercume.htm>, 1.4.2002.

¹⁸⁶ 22 Haziran 2000 İkinci Gözden Geçirmeye İlişkin Niyet Mektubu ve Ekləri.

gereklidir, bu kapsamda, Dünya Bankası ile yakın işbirliği içinde çalışılarak işlemsel yeniden yapılandırmalar hayata geçirilecektir”¹⁸⁷ denilmektedir.

Özelleştirme uygulamalarına hız verilen bugünlerde özelleştirmenin içerdiği kimi sakıncaları da belirtmek yararlı olacaktır. Öncelikle özelleştirme, “kamu hizmetine son verme anlamına gelen” bir uygulamadır. Bu yönüyle 4046 sayılı yasa da “iktisadi devlet teşekküllerinin ve kamu idarelerine bağlı ticari amaçlı kuruluşların tümüyle özel sektöre devrini öngörmektedir.”¹⁸⁸ Ayrıca kamu kesimi ile özel kesim daha çok karşılaştırılırken sadece kamunun hantal ve başarısızlığı vurgulanarak özel kesimin geliştirdiği kimi yöntemler öne çıkarılmaktadır.¹⁸⁹ Oysa, “özelleştirmeye genelde eleştirisel olarak yaklaşılmadığından, kamu kesiminden özel kesime yapılan bu transferin iki yana da otomatik yarar sağlayacağı varsayılmaktadır. Ancak örnekler gösteriyor ki bu varsayım sorunları da birlikte getirmektedir. Özel altyapıya yeterince sahip olmayan ülkeler bunun avantajlarından yararlanamadıkları gibi, İngiltere ve benzeri sanayi ülkelerinde de önceden düşünilemeyen birtakım sonuçlar ortaya çıkabilmektedir.”¹⁹⁰

¹⁸⁷ 18 Ocak 2002 tarihli niyet mektubu, 1.4.2002. Öte yandan, 23.05.2001 tarihinde yürürlüğe giren 4673 sayılı Kanun ile Türk Telekom AŞ’ nin (TTAŞ) özelleştirilmesinin önü açılmıştır.

¹⁸⁸ “Tamamen özelleştirilen bir işletmeyi satın alanların bu kurumları kapatmaları da olası olduğundan özelleştirme, kamu hizmetinin ortadan kaldırılması olarak nitelenebilir.” Turan Yıldırım, Kamu Hizmeti ve Kar Amacı, Hukuk ve Ekonomi Perspektifinden Uluslararası Tahkim ve Kamu Hizmeti, Ed.: A.Ulusoy, Liberte Yayınları, 1.Basım, Ekim 2001, s.42-43.

¹⁸⁹ A.Mengi, Kamu Yönetiminde Gelişmeler, a.g.m., s.506. Bu konuda önemli bir değerlendirme şöyledir; kamu sektöründe üretilen mal ve hizmetler; tam kamusal mal ve hizmetler, yarı kamusal mal ve hizmetler ve özel mal ve hizmetlerdir. Üç grupta toplanabilen bu mal ve hizmetler özel sektörle verimlilik yönünden karşılaştırıldığında kuşkusuz öncelikle maliyetlerin karşılaştırılması gerekir. Bu konuda örneğin Ortaç, “kamu sektörü ve özel sektörü verimlilik yönünden değerlendirebilmek için mal ve hizmetin üretiminde kullanılan faktör maliyetlerinin, yaratılan katma değer ve karlılık oranlarının, kısa ve uzun vadeli finansman giderlerinin ve ekonomik rantabilite değerlerinin karşılaştırılabilmesi gerekir” demektedir. bkz. F.Rıfat Ortaç, İktisadi Verimlilik Açısından Bir Hizmetin Devlet Tarafından veya Özel Sektörce Yürütülmesi, Hukuk ve Ekonomi Perspektifinden Uluslararası Tahkim ve Kamu Hizmeti, Ed.A.Ulusoy, Liberte Yayınları, a.g.e., s.48-52.

¹⁹⁰ Turgay Ergun, Kamu Yönetimi...,a.g.e., s.21. Diğer yandan Savas’a göre “özelleştirme her derde deva değildir. Beraberinde kendi sorunlarını da getirir. Sorunların bazıları özelleştirmenin dayandığı temel kavramlardan, bazıları özelleştirmenin başarılı olması için gerekli koşulların

Özelleştirme uygulamalarında öne çıkan bir diğer konu doğal tekel konumundaki alanların öncelikle özelleştirilmesiyle ortaya çıkan durumdur. Hiç kuşkusuz “doğal tekel konumundaki kamu girişimlerinin (haberleşme-ulaştırma, enerji, yer altı kaynakları vb. gibi) öncelik alması ise sermayenin kar haddini artırmada önemli bir rol oynamaktadır.”¹⁹¹ Ancak doğal tekellerin özelleştirilmesi durumunda öngörülemeyen başka sorunlar da çıkabilecektir. Bunun için de öncelikle sektörü düzenleyen kurallar oluşturulmalı ve özel mülkiyetli firmaları denetleyecek bağımsız düzenleyici kurumlar kurulmalı daha sonra doğal tekeller özelleştirilmelidir. Aksi taktirde, “teknoloji seçimini yapan ve fiyat/alım garantisi veren imtiyaz sözleşmeleri ile devredilen doğal tekeller üzerinde daha sonra kurulacak düzenleyici kurumlar denetim fonksiyonlarını yerine getiremeyecektir.”¹⁹²

3.2.YENİ SAĞ SİYASALAR VE DEVLETİN TASFİYESİ

Aksoy’a göre “yeni sağ”, “ekonomik, sosyal, siyasal ve yönetsel boyutları olan kapsamlı bir dönüşümü simgeleyen ve tanımlayan çerçeve

sağlanmasının zorluğundan kaynaklanır, bazıları da özelleştirmenin uygulanması sürecinde ortaya çıkar.” E.S.Savas, Daha İyi Devlet Yönetiminin Anahtarı Özelleştirme, Çev. Ergün Yener, MPM Yayın No: 517, 2.Basım, Ankara, 1999, s.379.

¹⁹¹ G.Kazgan, Küreselleşme ve..., a.g.e., s.228-229. Yazara göre bunun nedeni: Kamu tekelleri genellikle tekel konumlarından yararlanarak tekel fiyatı uygulamazlar. Özel kesime dışsal yarar sağlamak için rekabet fiyatıyla, hatta zarar etmek pahasına, bunun altında fiyatlarla yetinirler. Karları düşük olduğundan, bunların sermaye piyasasındaki satış fiyatı da bu düşük karlara göre oluşur. Özelleştirildiklerinde, böylece (döviz fiyatı verirken) iki boyutlu kar artışı kaynağı ortaya çıkar: Satış fiyatları düşük olduğu için, bir de özel tekele dönüştüğünde mal/hizmet satışında tekel fiyatı uygulanacağı için. Eğer özelleştirme, çoğu zaman olduğu gibi bir kriz içinde IMF baskısıyla yapıyorsa, reel devalüasyonun yabancı para üzerinden satış değerini düşürmesi buna eklenir. Tabii, yerli sermaye ayrıca, kamu kaynaklarını artıran özelleştirmeden, aksi halde kendi vergi yükü artacağı için, çok yararlanır. Geçici bir süre için dahi olsa, vergi yükü artışında kurtulma, vergi sonrası net karları artırır. Meksika’daki gibi dolar/yerli para kurunun sabitleştirilmesi ise yabancıların kar transferlerini ‘tatlılaştırır’.”

¹⁹² U.Emek, a.g.m., s.dipnot 1, s.29-30.

kavramdır.”¹⁹³ Öyle ki bu kavram hem kamu hizmeti kavramındaki değişimden hem de özelleştirme siyasalarının ortaya çıkışı ve gelişiminden sorumlu tutulabilir. Bu yönüyle de devletin yeniden yapılanması ile ilgilidir. Ancak yeni sağ kavramı kalkınma iktisadı ya da refah devleti olarak adlandırılan dönemi kendi kurgusuyla tasfiye ederken yerine yeni olarak adlandırdığı unsurları koymaktadır. Çalışmanın özünü de bu yönüyle yeni sağ siyasaların oluşturduğunu belirtilebiliriz. Bu çerçevede bu bölümde yapısal uyarlama siyasaları, yeni yürütüm anlayışı (governance) ve yönetsel yapıdaki kimi değişiklikler incelenecektir.

Yeni sağ ideolojinin, adında yeni sıfatı olmasına karşın, gerçekten yeni bir ideoloji olup olmadığı sıkça sorgulanmaktadır. Bunun nedeni, yeni sağ ideolojinin dayandığı “modernleşme yaklaşım”ında olsun, “rasyonel birey, özgürleştirici piyasa, özel mülkiyetin kutsallığı” kavramlarında olsun klasik liberalizmin kabullerinin kullanılıyor olmasıdır.¹⁹⁴ Gerçekten de Adam Smith, ünlü “Ulusların Zenginliği” (1776) adlı eserinde klasik liberalizmin ilkeleri olarak, ekonomik işleyişin “görünmez el” olarak adlandırılan bir doğal düzende gerçekleştiği ve bu düzenin bireyin kişisel çıkarları doğrultusunda sağlanabileceği fikrini savunmaktadır. Bu çıkarlar mübadele ve işbölümü sürecinde de geçerli olacaktır. İşte bu noktada devletin rolü ise sınırlı görev ve işlevler üstlenerek, “iç ve dış güvenlik ile adalet hizmetlerinin yapılması” ile belki de “altyapı ve eğitim hizmetlerinin” yerine getirilmesinden ibarettir.¹⁹⁵

¹⁹³ A.Ş.Aksoy, Yeni Sağ, Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetim: Eleştirel Yaklaşım, ÇYY, cilt 7, sayı 1, Ocak 1998, s.4-5.

¹⁹⁴ B.A.Güler, Yeni Sağ ve Devletin..., a.g.e., s.53.

¹⁹⁵ C. Can Aktan, Klasik Liberalizm, Neo-Liberalizm ve Libertarianizm, AİD, cilt 28, sayı 1, Mart 1995, s.10-11.

Liberalizm “fiyat mekanizması, özel mülkiyet ve özel girişimciliğe ağırlık veren iktisadi ve siyasi öğreti”¹⁹⁶ olarak tanımlanmaktadır ve tarihsel gelişim sürecinde hep devletin varlığını sorgulamıştır.¹⁹⁷ Aslında sadece sorgulamakla kalmamış, “iktisadi yaşamda devlet müdahalesini en aza indirmeyi, tüm ekonomi içinde kamu sektörünün payını azaltmayı ve böylece iktisadi ilişkileri kendi “yasaları”na tabi kılmayı da öngörmüştür.”¹⁹⁸

Öte yandan yeni sağ ideolojiye göre kapitalizmin içinde bulunduğu krizlerin tüm sorumlusu devlettir. Buna göre devletin işlevsel ve kurumsal olarak büyümesinin önlenememesi sürekli krizlere neden olmaktadır. Bir başka anlatımla;¹⁹⁹

- Devletin ekonomik yaşama doğrudan (üretici olarak) ya da dolaylı (piyasaları düzenleyici olarak) müdahalesi, bir yandan kamu tekellerine yol açarak, bu alanları özel girişime kapatmakta ve bireysel girişim özgürlüğünü sınırlandırmakta; diğer yandan, sübvansiyon, kamu kredisi vb. destekler sayesinde düşük fiyat uygulanması, aynı alanda faaliyet gösteren özel girişimler için haksız rekabet yaratmaktadır.
- Ekonomik girişimlerin verimli ve etkin çalışması ile mülkiyet biçimi arasında birebir bir ilişki kuran yeni sağa göre, kamu, niteliği gereği verimsiz ve pahalı çalışmakta ve kaynak israfına yol açmaktadır.
- Devlet siyasi kararlarla ekonomik yaşamın yalnızca genel çerçevesini belirlemeli, ayrıntıya girmemelidir.

¹⁹⁶ H.Seyidoğlu, İngilizce-Türkçe Ekonomi ve İşletmecilik Terimleri Açıklamalı Sözlük, Güzem Can Yayınları, Geliştirilmiş 2. Baskı, İstanbul, Eylül 2001, s.273.

¹⁹⁷ C.C.Aktan, Klasik Liberalizm, Neo-Liberalizm..., a.g.m., s.29.

¹⁹⁸ L.Köker, Liberal Demokrasi ve Eleştirileri, 11.Tez Kitap Dizisi, Cilt: 6, Uluslararası Yayıncılık, Haziran, 1987, s.69.

¹⁹⁹ Serife Sezen, Türkiye’de Planlama, TODAİE Yayın no: 293, 1.basım, Ankara, Mayıs 1999, s.54-56.

- Sosyal harcamalar haksız gelir transferine yol açmaktadır.

Yeni sağ akımın uygulama alanı bulması için 1970'lerin sonunda İngiltere'de M. Thatcher'in, ABD'de R.Reagan'ın yönetimlerini beklemek gerekir. Bu yönetimlerden hemen sonra da "IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kurumların sayesinde bu kurumlara bağımlı olan azgelişmiş ülkelere kredi açma, borç verme ya da borç erteleme koşullarını belirleyen siyasalar haline gelmiştir."²⁰⁰ Bu gelişmelerin yansıması olarak da ""dünya ile bütünleşme" ve "ihracata yönelik sanayileşme" hedefleri çerçevesinde o tarihe kadar ulusal kalkınma iktisadi çerçevesinde içe dönük ithal ikamêci siyasalar temelinde yaşayan bu ülkeler, 1980 yılından başlayarak köklü yön değıştirmeler ile karşı karşıya kaldılar."²⁰¹ Böylece bu ülkelerin yeniden yapılanması gündeme gelmiş oldu ki yeni sağ ideolojisinin dayanak oluşturduğu bu yeniden yapılanmanın başlıca özellikleri Güler'e göre şöyledir:²⁰²

- Kamu hukuku ve idare hukukunun geriye itilmesi ve özel hukuk egemenliğinin sağlanması; Bunun anlamı, (a) kamu yönetiminin ticarileştirilmesi ve özel sektör esaslarına göre çalışmasının güvence altına alınmasıdır. (b) Devletin özel sektör karşısında "idarenin üstünlüğü" ilkesi ile sağlanan avantajlı konumuna son verilmesidir.

²⁰⁰ S.Sezen, Türkiye'de Planlama, a.g.e., s.59. Timur'a göre de , 1980'lerin uluslararası iktisadi hayatını iyi değerlendirebilmek için 1979'da Thatcher'in İngiltere'de, 1981'de de Reagan'ın Amerika'da iktidara gelmeleri göz ardı edilmemesi gereken çok önemli iki olgudur. Çünkü bu liderler neoliberal felsefenin savunucuları olarak küreselleşme sürecinin tamamen hızlanmasında özel bir rol üstlenmişlerdir. T.Timur, Küreselleşme..., a.g.e., s.14-15.

²⁰¹ B.A.Güler, Devletin Yeniden...,a.g.m.,s.5.

²⁰² B.A.Güler, Devletin Yeniden..., a.g.m., s.7.

- Kamu kesimindeki örgütlerin her birinin özerkleştirilmesi; Özerkleştirmenin anlamı, (a) her kurumun görev alanı itibariyle piyasa unsurları ve kuralları ile bütünleştirilmesi ve (b) kamu kesiminin bütünlük ve büyüklükten gelen avantajlarının ortadan kaldırılmasıdır.
- Bakanlık tipi örgütlenme yerine “kurul tipi örgütlenme” nin yerleştirilmesi. Bunun anlamı, (a) bakanlık tipi ile TBMM’ne bağlanan siyasal sorumluluk akışının ortadan kaldırılması, (b) piyasa unsurlarını içeren yeni bağlar ile kamu gücünün doğrudan yerli-yabancı ayrımı yapılmak sızın ilgili sektör piyasalarına aktarılmasıdır. Bu aktarımın mekanizması, kurulların oluşma ve çalışma ilkesi olan “governance”- “yeni yürütüm anlayışı” sistemi ile kurulmak istenmektedir.
- Hem merkezi hem yerel düzeyde “yeni yürütüm anlayışı” formülünün egemen kılınması; Yeni yürütüm anlayışı (a) bürokrasi, (b) şirketler, (c) NGO olmak üzere eşit ağırlıklı üç ortak tarafından doldurulan sandalyelerden oluşan karar mekanizmasıdır. Siyasal ve yönetsel iktidarın doğrudan bu ortaklara devredilmesi amaçlanmaktadır.

Her geçen gün küreselleşen dünyada “küreselleşmenin engelleri ve maliyet merkezleri ulusal sınırlar”²⁰³ sa eğer yeni sağ siyasalar bu sınırların egemen gücü olan ulus-devleti ortadan kaldırmakla işe başlayacaklardır. Bunu da bütün bir

²⁰³ Peter Drucker, 21.Yüzyıl İçin Yönetim Tartışmaları, Çev.İrfan Bahçivangil, Gülenay Gorbun, Epsilon Yayınevi, 1.Baskı, İstanbul 1999, s.75. “Küreselleşme, az gelişmiş ülkelere dünya zenginliğinden daha fazla pay alma fırsatı sunmuş görünmektedir. 1976-80 yıllarında dünya sermayesinden yalnızca %10 pay alan az gelişmiş ülkeler, bu reformlar sonunda 1990 yılında paylarını gerçekten de arttırmışlar, % 16’ya yükseltmişlerdir. Ama asıl patlama sosyalist ülkelerin çöküşü ile 1990’ların başında yaşanmış, az gelişmiş ülkeler dünya sermaye girişinin % 38’ini almışlardır. Bu oranlara bakılırsa sav doğru görünmektedir. Ne var ki, gerçekte yabancı sermaye girişinin çok büyük bir bölümü yalnızca 5-6 ülkede yoğunlaşmaktadır. Küreselleşme ile gelen zenginlik hiç de küresel değildir.” bknz. B. A.Güler, 21.Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi, Mülkiyeliler Birliği Dergisi, cilt 21, sayı: 199, Mayıs 1997, s.48.

toplumsal örgütlenmeyi değiştirerek yapmayı hedeflediğini belirtmeliyiz. Güler'e göre neredeyse tek bir araç ile yeni sağ bunu gerçekleştirmektedir ki o da; "devleti çözerek ve devletin işlevlerini yeniden tanımlayarak."²⁰⁴

Burada yeni sağ siyasaların beraberinde, sol siyasalarda da değişiklik yapılması gerektiği söylemini getirdiğini belirtmeliyiz. Hatta bu söylem İngiltere İşçi Partisi Lideri Tony Blair tarafından "Üçüncü Yol" olarak da kavramsallaştırılmıştır. Blair'e göre "geleneksel "Batı solu" nun dayandığı ilkeleri küreselleşmenin ve yeni dünya koşullarının gereklerine göre yeniden biçimlendirmek" gerekmektedir. Oysa bu çizgi Boratav'a göre, "bir sağ-sol sentezi değil; Batı sağının geleneksel ideolojisini bütünüyle Batı soluna taşıma" çabasıdır.²⁰⁵ Zaten, en azından şimdilik, "yeni sol" ya da "Üçüncü Yol" olarak adlandırılan siyasaların, yeni sağ siyasaların yarattığı gibi bir küresel etkiden uzak olduğu görünmektedir.²⁰⁶

²⁰⁴ Birgül Güler, Nesnesini Arayan Disiplin: Kamu Yönetimi, AİD, Cilt 27, Sayı 4, Aralık 1994, s.17.

²⁰⁵ K.Boratav, Yeni Dünya..., a.g.e., s.49. "“Üçüncü Yol” kavramını yeniden popüler hale getiren siyasi lider ABD Başkanı Bill Clinton’ dır. Clinton, 1996 yılında yaptığı ulusal konuşmasında siyasette yeni bir yol bulunduğunu iddia etmişti. Bu yol “Üçüncü Yol”du. Ancak kavram olarak ilk kez 1998 yılında bu başlıkta bir bildiri yazan İngiltere Başbakanı Tony Blair tarafından daha sık ve daha geniş bir bakış açısıyla kullanılarak politik bir akım haline getirildi.” Kavram, Giddens tarafından, İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra halen egemen olan iki siyasi felsefenin, sosyal demokrasi ve neoliberalizmin, ötesine geçmeye uğraşan ciddi bir girişim olarak nitelendirilmektedir. Anthony Giddens, Üçüncü Yol Politikaları, çev.M.C.Yalçıntan, Üçüncü Yol Arayışları ve Türkiye, yayına hazırlayan Murat Yalçıntan, Buke Yayınları, 1.basım, Kasım 2000, s.13-15.

²⁰⁶ Üçüncü Yol, sosyal demokrasinin yeniden canlanışını simgeleyen kavram olarak kullanırsa, 1998 yılında AB’ye üye 15 ülkeden 13’ü merkez sol partilerce ya da merkez sol partilerin de içinde bulunduğu koalisyonlarca yönetildiğini belirtmek gerekir ki bunlardan dördü Avrupa’nın en büyük ülkeleri olan İngiltere, Almanya, Fransa ve İtalya’dır. Bu anlamıyla gelecek yıllarda da etkisi görülebilecek özellikler taşımaktadır. Anthony Giddens, Üçüncü Yol Politikaları, a.g.m., s.13-18.

Türkiye’de sürecin başlangıcında yukarıda değinilen 24 Ocak 1980 Kararları bulunmaktadır. Bu tarihin önemi ülkenin içinde bulunduğu önemli bir bunalım dönemi olmasıdır. Bu dönemin bir başka özelliği de ülkenin gideceği yönün dış dinamikler tarafından belirlenmesidir ki, işte burada Dünya Bankası’nın etkisi ortaya çıkmaktadır. Gerçekte ise Dünya Bankası, “bu tür karar ve siyasaaların uygulanabilmesi için ülkelerin bir iç ya da dış kriz ortamında olmasını zorunlu görmektedir.”²⁰⁷

Bu doğrultuda anılan tarihten sonra devletin yeniden yapılandırılmasına yönelik Dünya Bankası ile imzalanan bir dizi yapısal ve sektörel uyarlama kredilerinin varlığını görmekteyiz. “KİT’lerin tasfiyesi, enerji sisteminde özelleştirme, Türkiye’de mali sermayenin küresel ilişkilerini kuracak para ve sermaye piyasalarının kurulması ve işletilmesi, tarım sektöründe gübre, tohum ilaç, makine gibi girdilerde devlet tekelinin kırılması...hep bu anlaşmalar ile başlatılmıştır. Bu anlaşmalarda bazı kurumların modernize edileceği ve geliştirileceği yazılmasına karşın gerçekte o kurumlar bir süre sonra ortadan kalkmaktadır. Örneğin 1985 yılında imzalanan Tarım SECAL (sektörel uyarlama kredileri) ile Türkiye Zirai Donatım Kurumu (TZDK) geliştirilmek yerine 1990’lı yılların ilk yarısında ortadan kalktığı görülmüştür.”²⁰⁸

Bütün bu borç anlaşmalarının belirgin iki özelliği ortaya çıkmaktadır: “(1) Ulusal plan ve programların hedef ve stratejilerini yönlendirme özelliği, (2)

²⁰⁷ B.A.Güler, Devletin Yeniden Yapılandırılması..., a.g.m., s.5-6.

²⁰⁸ Güler, Devletin Yeniden..., a.g.m., s.6.

Doğrudan kamu sektörü ve kamu yönetiminin örgütlenmesi, çalışma ilkeleri, istihdam biçimleri ve işlevlerini değiştirme etkisi.”²⁰⁹

Burada belirtilmesi gereken önemli bir diğer gelişme de yeniden yapılandırma sürecinde, sosyo-ekonomik kalkınmanın öncülüğünün “küreselleşen özel sektör”e geçmiş olmasıdır. Kamu sektörü ise ikinci plana düşmüştür. Hele, “KİT”lerin tasfiyesi ile hemen tüm yapılarını ve yönlendirme gücünü yitiren devlet örgütlenmesinde, kamu sektörünün daralması kamu yönetiminin kendisinde de kapsamlı bir daralma başlamasına neden olmuştur. Bürokratik varlığını, kendisine bağlanmış ya da kendisi ile ilgilendirilmiş KİT’lerden kazanan merkezi yönetim aygıtı temelsiz ve araçsız kalmıştır.”²¹⁰ Böylece özellikle 1990’lı yıllarda bakanlıkların merkezde ve taşradaki birimleri işlev ve yetki boşluğuna düşmüşlerdir.²¹¹

²⁰⁹ B.A.Güler, Kamu Yönetimi ve Dünya Bankası, AİD, Cilt28/3, Eylül 1995, s.28. Türk kamu personel sisteminin genel özelliği, farklı kamu parçaları için ortaklaşa geçerli ilkeler içeren “birleşik personel rejimi” üzerinde yükselmiş olmasıdır. Devlet örgütlenmesinin merkezi yönetim, yerel yönetim ve kamu iktisadi teşebbüsleri için farklı sistemler geliştirilmek istenmiş ancak bu üç ana parça tek çatı altında toplanmıştır. Bknz. Gencay Şaylan, Devlet Reformu, Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş, TESEV, İstanbul 2000, s.29.

²¹⁰ B.A.Güler, Devletin Yeniden..., a.g.m., s.6-7. “1980’li yıllarda KİT’ler, 1960’lı yıllardaki misyonundan uzaklaştırılarak” kamu yararının da” gözetildiği kuruluşlardan, tamamen piyasa ekonomisi kurallarına göre faaliyet gösteren işletmeciler birimlere dönüştürülmek istenmiştir. KİT çalışanları kamu kurumu çalışanı statüsünden çıkarılarak özel hukuk ilişkisine sokulmaya çalışılmış, 3291 ve 4046 sayılı özelleştirme yasaları uyarınca özelleştirme programına alınan KİT’ler “TTK hükümleri doğrultusunda AŞ”lere dönüştürülmüştür.” Şaylan, Devlet Reformu, a.g.e., 2000, s.57-58. Günümüzde KİT personel sistemi 3771 sayılı Yasayla değişik 399 sayılı KHK çerçevesinde düzenlenmiş bulunmaktadır.

²¹¹ Burada Türkiye’deki gelişmeleri değerlendirirken önemli bir saptama yapmak gerekirse o da uygulanan bu siyasaların sonuçlarına yönelik olacaktır. Buna göre, “ülkemizde 1980’den bu yana sürdürülen yeni sağ (neoliberal) uygulamalar, beklenenin aksine, ulusal tasarrufları artırmamış, yatırım hacmini genişletmemiş ve istikrarlı bir büyüme ortamını bir türlü sağlayamamıştır.”bknz. Bağımsız Sosyal Bilimciler, GEGP Üzerine..., a.g.e., Haziran 2001, s.7.

3.2.1.YÖNETİMDE YAPISAL UYARLANMA

Yapısal uyarlama ve Dünya Bankası birlikte anılmaktadır. Bunun nedeni kuşkusuz yapısal uyarlama siyasetlerinin Dünya Bankasının kullandığı araçlar olmasıdır. “Yapısal uyarlanma, ülkelerin uluslararası piyasalara “uyar” hale getirilmesi için geliştirilen siyaset ve reformları anlatmaktadır. Buna göre kalkınma, ancak dünya ile bütünleşme stratejisi benimsenerek ulaşılabilecek bir hedeftir ve bu bütünleşme, iktisadi ve mali serbestleşme ile sağlanacaktır.”²¹²

Dünya Bankası kurulduğu 1944 yılından itibaren az gelişmiş ülkelere çeşitli proje kredileri vermektedir. Ancak 1980’lerden sonra kalkınma için verdiği bu kredilerin işlevleri değişerek özel sektörün küresel dinamiklerine yönelik “yapısal uyarlama kredileri”ne dönüşmüştür. Bundan sonra ise, bu ülkelerde, “ulus-aşırı kalkınma stratejileri” önem kazanmıştır.²¹³ Bu süreçte bir yandan IMF stand-by anlaşmaları ile “istikrar” aranırken, diğer yandan, Dünya Bankası, yapısal uyarlama

²¹² Güler, 21.Yüzyılda...,a.g.m., Mayıs 1997, s.46. “Yapısal uyum” politikası ilk kez 1980’lerin başında Amerikalı bir neoliberal iktisatçı olan Bela Balassa’nın az gelişmiş ülkelerde “ithal ikamesi” politikasının başarısızlığı uğraması sonucu ortaya attığı bir kavramdır. Balassa, yapısal uyum bağlamında şu önlemleri ileri sürmüştür: fiyat serbestisi, ihracat teşvikleri, gümrük indirimleri, üretim artırıcı önlemler, mali reformlar, uygun bir faiz politikası vb.” “B.Balassa, Structural Adjustment Policies in Developing Economies, WB Staff Working Paper, Temmuz 1981, s.33”den aktaran T.Timur, Küreselleşme ve...,a.g.e., Aralık 2000, s.16-17.

²¹³ Birgül A. Güler, Yeni Sağ..., a.g.e., s.8. Burada yapısal kriterlerin yapısal uyarlama kredilerinden farklı olduğunu belirtmeliyiz. Yapısal kriterler diğer Bretton Woods kuruluşunun programlarında şu şekilde yer almaktadır. “Yapısal kriterler program sürecinde üstlenilmesi gereken faaliyetlerdir (bazen bunlar yapısal tedbirler değil rakamsal kriterlerdir). Bu kriterler, programın genel başarısı için yapılması gerekli işler ile ilgili olarak kullanılırlar. Bir yapısal kriterin sağlanamaması, programın devamı için IMF İcra Direktörler Kurulu’nun onayını gerektirmez. Diğer taraftan, eğer önemli bir yapısal kriter sağlanamazsa, IMF bu sağlanana kadar gözden geçirmeyi tamamlamamaya (ve böylelikle kullanımları durdurmaya) karar verebilir.” bknz. 9 Aralık 1999 Tarihli Niyet Mektubu, IMF Programları - Kavram ve Terminoloji Hakkında Açıklayıcı Not Hazine Müsteşarlığı, Sayı: B.02.1.HM.0.ĐEİ.02.00/500-90584, http://www.hazine.gov.tr/duyuru/sb_turkce.htm, 1.4.2002. Ancak iki kurum arasındaki işbirliğinden yukarıda bahsedilmişti. Bu çerçevede standby programlarında yapısal kriterler için, “bu alandaki faaliyetler Dünya Bankası ile yakın işbirliği içinde formüle edilmiş olup, Banka tarafından sağlanacak kredilerle desteklenecektir” denilmektedir. Ayrıntılı bknz. 18.12.2000 tarihli Niyet Mektubu, <http://www.hazine.gov.tr/Standby/mektup/mektup-tr.htm>, 1.4.2002.

kredileri (SAL) ve sektörel uyarlama kredileri (SECAL) söz konusu olmakta, böylece de, “para ve maliye siyasalarında uyarlamalar” ile “ticaret ve döviz kuru reformları” yapılabilmektedir.²¹⁴

Türkiye’de de bu yönde gelişmeler olmuştur. Özellikle 1980-1990 yılları arasında beş tane yapısal uyum kredisi ve dört tane sektörel uyarlama kredisi anlaşmalarının yapıldığı görülmektedir.²¹⁵ Her biri bir mali yılda imzalanan bu beş anlaşma ile 1.6 milyar dolar kredi alınmış, sektörel olarak, biri tarım, ikisi mali ve biri de enerji alanlarında kredi anlaşmaları imzalanmıştır. Aynı dönemde eğitim, sağlık ve yerel yönetim sektörlerinde yeniden yapılanma amaçlı çeşitli proje kredileri anlaşmaları da devreye girmiştir.²¹⁶

Nitekim Sezen’e göre de “1980 sonrasında Türkiye Cumhuriyeti ile Dünya Bankası arasında imzalanan ve uluslararası sözleşme niteliğini taşıyan bu borç anlaşmaları, klasik bir borçlu-alacaklı ilişkisini düzenleyen metinler olmalarının ötesinde, ülkenin sosyo-ekonomik sürecinin dönüştürülmesini belgeleyen metinlerdir. Ve her şeyden önce, anlaşmaların emredici hükümlerinden, tarafların eşitler arası bir ilişkide olmadığı anlaşılmaktadır.”²¹⁷ Gerçekten de merkezi

²¹⁴ B. A. Güler, Yeni Sağ..., a.g.e., s.57-58. “Dünya Bankası’nın yeniden yapılandırma sürecindeki rolü, hükümetin bu yöndeki çabalarına, Ekonomik Reform Kredisi ve IMF stand-by programının yapısal ekleri doğrultusunda verilecek Mali Sektör Uyum Kredisi ile yardımcı ve yol gösterici olmak” şeklinde belirlenmiştir. OECD Economic Surveys, a.g.e., s.95.

²¹⁵ Güler, Yeni Sağ..., a.g.e., s.58. Timur’a göre “Türkiye’de 12 Eylül 1980 darbesiyle birlikte yeni bir dönem açılmıştır. Bu dönemin uluslararası kapitalizmin “yapısal uyum” stratejisine uygun iktisadi önlemler paketi, 24 Ocak 1980’de alınan ve 24 Ocak Kararları olarak adlandırılan kararlarla zaten ifadesini bulmuştu. 1983’den sonra iktidara gelen siyasal irade ile de bu durum pekiştirilmeye çalışılmıştır.” T.Timur, Küreselleşme ve..., a.g.e., s.335-336.

²¹⁶ Güler, Yeni Sağ..., a.g.e., s.84-96.

²¹⁷ S.Sezen, Türkiye’de Planlama, a.g.e., s.251.

yönetimde ve çeşitli sektör ve alt sektörlerde bu dönüşümün izleri açıkça görülmektedir.

Nihayet yapısal uyarlama siyasaları ile birlikte Türkiye’de kurul tipi örgütlenmeler görülmeye başlamıştır.²¹⁸ Bu kurullar, “bazı alanlarda bakanlıklar arasında eşgüdüm sağlamak ve Bakanlar Kurulu kararlarını hazırlamak amacıyla bir yasayla kurulabildiği gibi, Bakanlar Kurulu kararı, hatta Başbakanlık genelgesi ile dahi kurulabilmektedir.”²¹⁹ Kurul olarak kurulmalarının nedeni “tek bir kişi yerine, bütünleştirilmiş bir küme yargısından yararlanmak, eşgüdümü ve işbirliğini sağlamak ve kurul üyelerini eğitmek”²²⁰ olarak değerlendirilmektedir. Oysa bakanlık şeklinde örgütlenmenin önemi, “bürokrasinin gücünü TBMM’den alması ve bu gücü yine bu organa hesap vermek üzere siyasal sorumluluk ilkesi gereğince”²²¹ kullanmasından kaynaklanmaktaydı.

İlerleyen dönemde kurullardan sonra, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı’nın kurulmasıyla alternatif bir bürokratik yapının olduğu yönetim modeli ve fon sisteminin yaygınlaşması süreci, ülkenin gündemini oluşturmuştur. Mevcut bürokratik yapıyı ortadan kaldırmak için uygulanan diğer yöntemler ise, bürokrasinin siyasallaştırılması, personel rejiminin, yükseltme ve ücret sistemi ile sözleşmeli personel istihdam ederek eritilmesi çabalarıdır.²²²

²¹⁸ Yüksek Planlama Kurulu ve Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulu bunlardır. Kurul tipi örgütlenmenin önemi, bakanlıklar üzeri bir yapıda olmalarından ve üst düzey bürokratlarla siyasal kadrolardan oluşmasından kaynaklanmaktadır. Böylece mevcut bürokrasi yapısı bozulmaktadır. B. A. Güler, Yeni Sağ..., a.g.e., s.58-60.

²¹⁹ A.Ş.Gözübüyük, Türkiye’nin Yönetim Yapısı, a.g.e., s.133.

²²⁰ Turgay Ergun, Kamu Yönetimi...,a.g.e.,s.53.

²²¹ B.A.Güler, Devletin Yeniden Yapılandırılması..., a.g.m., s.9.

²²² Birgül A. Güler, Yeni Sağ..., a.g.e., s. 60-68. Bu konuda daha geniş bilgi için adı geçen kaynaktan yararlanılabilir. HDTM’nin kuruluşu kısaca şöyledir; “Türkiye’de merkezi düzeyde mali yönetimin başlıca yürütücüsü ve mali ve ekonomik konuların eşgüdümçüsü olan kuruluş Maliye Bakanlığı’nın, 13.12.1983 tarihli ve 188 sayılı KHK ile Maliye ve Gümrük Bakanlığı adıyla yeniden örgütlenmesi sırasında, ekonominin yönetiminden sorumlu olan ve Maliye Bakanlığı’nın bünyesinde bulunan Hazine Genel Müdürlüğü ve Milletlerarası İktisadi İşbirliği

Öte yandan, merkezi yönetimde de bu siyasaların izleri görülmektedir.

Özellikle DPT'nin önemini hemen hemen kaybetmesi ve çeşitli sektörlerdeki “proje”ler bu anlamda önemlidir.²²³ Bu sektörler çok önemli alanları içermektedir.

Örneğin, bu sektörler arasında sanayi sektörü ve eğitim ile iletişim, enerji, ulaştırma ve sağlık sektörlerinden oluşan altyapı sektörü ve tarım sektörü yer almaktadır. Ve bu sektörlerdeki yönetim anlayışlarında çok önemli değişiklikler söz konusu olmuştur.²²⁴

Gerçekte anılan sektörlerin hemen hepsi önemli olmasına rağmen tarım sektörünün özel bir önemi bulunduğu, genel kabul gören bir yaklaşımdır. Bunun nedeni öncelikle “yapısal uyarlama reformlarının yöntem, etki ve sonuçları, belki de en açık biçimde tarım sektöründeki değişimde ortaya çıkmasıdır. Ayrıca 1980 öncesi

Teskilatı Genel Sekreterliği de bu bakanlıktan alınarak, o zamana dek Ticaret Bakanlığı bünyesinde yer alan dış ticaretle ilişkin birimlerle birlikte Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı adıyla Başbakanlık içine alındı. Böylece ekonomi politikasının oluşturulması ve yürütülmesi işlevleri birbirinden ayrılmış oldu.” Bknz; N.Tortop, T.Aktan, T.Ergun, Kamu Yönetimi 3, cilt 2, ünite 13-24, Anadolu Üniversitesi yayını, 2.baskı, 1995, s.285. Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı 11 yıl hizmet gördükten sonra 9.12.1994 tarihinde kabul edilen ve 20.12.1994 tarih ve 22147 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe giren 4059 sayılı Kanunla Başbakanlığa bağlı Hazine Müsteşarlığı ve Dış Ticaret Müsteşarlığı isimleri ile iki ayrı kuruluş haline getirilmiştir.

²²³ B.A.Güler, Yeni Sağ..., a.g.e., s.97.

²²⁴ B.A.Güler, Yeni Sağ..., a.g.e., s.100-141. Anılan bölümde ayrıntılı açıklamalar bulunmaktadır. OECD araştırması da aynı sonuca ulaşmaktadır. “Yeniden yapılandırma sürecindeki en önemli sektörler, tarım, enerji, iletişim, bankacılık ve sosyal güvenlik sektörleri. Bknz. OECD Economic Surveys, Turkey, OECD, February 2001, s.95. Dolayısıyla yapısal reformlar bu alanlarda yoğunlaşacaktır. Bu konuda en son verilen kredinin içeriğine bakılabilir. Dünya Bankası Türkiye’ye Temmuz 2001’de verdiği ilk krediden sonra ikinci Mali Sektör ve Kamu Sektörü Uyum Kredisini de 16 Nisan 2002’de onayladı. Üç dilim halinde verilecek bu kredi çerçevesinde mali ve kamu sektöründeki reform programının ve sosyal programların yeterince parasal yönden desteklenmesi öngörülmektedir. Bu bağlamda, mali alanda; bankacılık alanındaki regülasyonların daha ileriye götürülmesi, BDDK’nın yapısal gelişimi, el konulan bankaların ve kamu bankalarının yeniden yapılanması ve özelleştirilmesi anahtar role sahiptir. Kamu sektöründe ise, kamu harcama yönetimi reformları, bütçe planlaması ve yürütümü, mali hesap verilebilirlik ve kamu borç yönetimini içeren sürdürülebilir mali uyarlanma için yapısal mali siyasalar öncelikli hedeflerdir. Ayrıca bu kredi ile kamu sektörü yönetiminin (public sector governance) desteklenmesi için ulusal çapta rüşvetin önüne geçecek bir stratejinin benimsenmesi ve uygulanması ve kamu hizmeti reformu için ilk adımların atılması, önemli hedeflerdir. Banka bu amaçlara ulaşılması durumunda ileriki aşamalar için de desteğini öngörmektedir. Bknz. <http://>

tarım sektörünün yönetiminde önemli yeri olan kural ve kurumların tümünün yeniden yapılanma sürecinde”²²⁵ olduğunu belirtebiliriz. Yine “yapılması planlanan tarım reformunun, nüfusun % 40’ı tarımla uğraştığı için, reform programının belki de en köklü yanını oluşturduğu”²²⁶ söylenebilir. Böylece de nüfusun tarım yoğunluklu durumundan yola çıkarak dahi tarımın ne denli önemli olduğu anlaşılabacaktır.

3.2.2.YENİ YÜRÜTÜM ANLAYIŞI (GOVERNANCE)

Yeni sağ siyasalar ve yapısal uyum programları ile şekillenmeye başlayan dünyada, bir başka kavram daha sıkça kullanılır olmuştur: Yeni yürütüm anlayışı (governance). Yeni yürütüm anlayışı kavramı 1990’larda, başlangıçta, yönetim (government) kavramıyla birlikte kullanılan oldukça yeni bir kavramdır.²²⁷ Kavramın gelişimiyle devletin yeniden yapılanmasına yönelik çabaları anlatmak için ortaya atıldığı anlaşılmaktadır. Kavram, “ilk kez 1989 yılında Dünya Bankası’nın Afrika ile ilgili bir raporunda kullanılmıştır.”²²⁸

Yeni yürütüm anlayışı (governance), “bir toplumsal-politik sistemdeki ilgili bütün aktörlerin ortak çabalarıyla elde edilen sonuçların oluşturduğu yapı ya da düzen, ”²²⁹ olarak tanımlanmaktadır. Ayrıca kavramın “ideolojik temelleri aynı ancak

//lnweb18.worldbank.org/news/pressrelease.nsf/673fa6c5a2d50a67852565e200692a79/f429e368c1ff5cc385256b9d006a349c?OpenDocument, 16.04.2002.

²²⁵ B.A.Güler, Yeni Sağ..., a.g.e., s.114-116.

²²⁶ OECD Economic Surveys, a.g.e, s.105.

²²⁷ İlhan Tekeli, Modernite Aşılırken Siyaset, İmge Kitabevi, 1.Baskı, Şubat 1999, s.239.

²²⁸ G.Şaylan, Devletin Yeniden Yapılanması, a.g.m., s.142.

²²⁹ Ömer Bozkurt, Turgay Ergun, Seriya Sezen(Ed.), Kamu Yönetimi Sözlüğü, TODAİE, Yayın no: 283, 1.Basım, Ankara, 1998, s.274.

mekansal farklılıklara göre katılımın boyutlarında ortaya çıkabilecek değişiklikler dikkate alınarak mekan ölçeğine göre, uluslararası (Global Governance), ulusal (Central Governance) ve yerel ölçek (Local Governance)²³⁰ gibi bölümlere ayrıldığı görülmektedir.

Yukarıda dünyadaki çeşitli gelişmeler değerlendirilirken çok yönlü dönüşümlerin varlığından bahsedilmişti. İşte bu dönüşüm sürecinde yönetim kavramının varlığı devam ederken (tamamen ortadan kalkmasa da yeni arayışlar söz konusudur), dayandığı varsayımların aşıldığı görülmektedir.²³¹ Bilindiği üzere “kavram olarak “government”, otoriteye dayalı, otorite yapısını içeren bir siyasa belirleme ve uygulama sürecidir. Yeni yürütüm anlayışı ise toplumu güçlendirerek (empowering) siyasal süreç dışında, toplumun kendi kendine karar vermesini, seçim yapmasını ifade etmektedir.”²³² “Ancak, bu konuda henüz bir fikir birliğine tam olarak varılamadığını ve kavramın farklı anlam ve çerçevelerde kullanılmakta olduğunu belirtmek gerekir.”²³³

Öte yandan bu kavramın, “yönetime katılma” kavramına bir seçenek olarak ortaya konduğu ifade edilmektedir. Nitekim bu görüşe göre, katılmalı yönetimle

²³⁰ Zerrin T.Karaman, Yönetim Stratejilerindeki Gelişmeler, TİD, yıl: 72, sayı: 426, Mart 2000, s.42. Dünya Bankası’nın anılan raporunda kullanılan “good governance” kavramı, bir başka ayırım olarak değerlendirilmektedir. “İyi yönetim” ya da karşılıklı bir süreci ifade edebilmek amacıyla “iyi yönetim” olarak Türkçe’leştirilebilen bu kavramla, “kamu yönetiminde şeffaf, sorgulanabilir, sorumlu, katılımcı ve eşitlikçi bir yaklaşımla, insan hakları ve hukukun üstünlüğü ilkelerinin gözetilmesi esası” anlatılmak istenmektedir. Bknz dipnotla birlikte, Füsün Ç.Oralalp, İyi Yönetim ve Türkiye’nin AB’ne Adaylığı, Mülkiye, cilt: 25, sayı: 226, Ocak-Şubat 2001, s.262. Dünya Bankası açısından kavram, yapısal uyum programlarının uygulanma sürecinin ve bu süreci çevreleyen toplumsal ve siyasal ortamın ağırlık kazanması anlamına” gelmektedir. “Good governance” kavramı bu kaynakta geniş olarak ele alınmaktadır: Peker, a.g.m.,1996, s.42.

²³¹ İ.Tekeli, Modernite Aşılırken Siyaset, a.g.e., s.244.

²³² G.Şaylan, Devletin Yeniden..., a.g.m., s.144.

²³³ Mehmet Yüksel, Yönetişim Kavramı Üzerine, Ankara Barosu Dergisi, yıl: 57, sayı: 2000/3, s.145.

demokratikleşme ve yönetilenlerin karar sürecinde yer alması hedeflenmesi sonuçta durağan bir yönetim anlayışına neden oluyordu. Oysa, yeni yürütüm anlayışı, “dışarıdan bir baskı olmadan, her birinin birbirini etkilediği aktörlerin yarattığı bir yapıyı ya da düzeni belirtmektedir. Bu düzen, toplumsal-politik eylem için hem kısıtlayıcı, hem de aynı zamanda, ona yetenek kazandıran ya da onu güçlendiren bir koşuldur.”²³⁴ Bir başka deyişle, yeni yürütüm anlayışının amacı, “hem toplumsal sorunlarla hem de çağdaş toplumların karmaşıklığını, dinamiklerini ve çeşitliliğini yaratan olgularla baş edebilmektir.”²³⁵

Yeni yürütüm anlayışı, kavramsal olarak ortaya çıkmasıyla birlikte giderek yaygın bir şekilde kullanılmaya başlanmıştır. Bu söylemde vurgu, “kamu alanının tanımlanmasında sivil toplumun ya da sivil toplum örgütlerinin belirleyici hale gelmesine yapılmaktadır. Buna göre sivil toplum örgütleri, toplumsal amaçları belirleyecek ve bu amaçları gerçekleştirme işlevini yerine getirecektir; devlet ya da kamu yönetimi de, geleneksel siyasi otoritesini, toplumsal amaçların sivil toplum örgütleri (STK) tarafından belirlenip gerçekleştirilmesi için gerekli özgürlük kapasitesinin artırılması doğrultusunda kullanacaktır. Bu söylem, yeniden yapılanma sürecinin gerekleri ve rasyonalizmi ile tutarlıdır. Toplumsal amaçların belirlenmesi ve gerçekleştirilmesi artık siyasal süreçten beklenemeyecektir ve bu işlevi toplum değil, topluluklar doğrudan doğruya üstlenmiş olacaklardır.”²³⁶

²³⁴ Ö.Bozkurt, vd., Kamu Yönetimi Sözlüğü, a.g.e., s.274.

²³⁵ Ö.Bozkurt, vd., Kamu Yönetimi..., a.g.e., s.274. “Yeni yürütüm anlayışına geçilmesi işlerin devlet tarafından yapılmasından, devlet tarafından yönlendirilmesi anlayışına yönelmeyi içermektedir. Bunun için devlet düzenleyici roller yüklenecektir.” İ.Tekeli, a.g.e., s.249.

²³⁶ Gencay Şaylan, Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler, AİD, TODAİE, 33/2, Haziran 2000, s.20. Güler’e göre, “yeni yürütüm anlayışı yaklaşımında toplum (a) bürokrasi, (b) şirket, (c) STK (NGO) olarak belirlenmiştir. Bunlar arasındaki ilişki eşitlik

Bu süreçte, STK'lar (NGO) yani hükümet dışı kuruluşların (kısaca sivil toplum örgütleri) “kilit yapı taşları” konumunda olduğu görülmektedir.²³⁷ Bu durumda ise, toplumu yönlendirirken, sorumluluk dengesi “devletten sivil topluma doğru” kayacaktır.²³⁸ Sivil toplum örgütleri (STÖ) esas olarak 1950'lerde görülmeye başlayan yapılardır. Bu dönemde, “halkın devlet otoritesine karşı örgütlü tepkisini ifade eden kurumlar olarak çıktılar. Ancak etkileri yerel, sayıları azdı; uluslararası boyutları da pek yoktu. Küreselleşmeyle birlikte bunların sayıları giderek on binleri aşmaya, teknolojik devrimlerle birlikte (özellikle bilgisayar ve internet) uluslararası boyut almaya başladılar.”²³⁹ Bu örgütlerin kapsamı genişlediği gibi işlevleri de değişmiştir. “Başlangıçta devlet otoritesine karşı olmalarına rağmen bugün devletin bıraktığı boşlukları doldurup küreselleşmenin yarattığı olumsuzluklar nedeniyle küresel tepkilerin kaynağına dönüşmüş”²⁴⁰ lerdir.

Yeni yürütüm anlayışı modelinin aktörlerinden STK'ların eşit olmadıkları dolayısıyla kamu hizmetlerini de eşitçe dağıtamayacakları yönünde eleştiriler

ilişkisidir; bir diğerine üstün değildir.” Yeni yürütüm anlayışının başarısı da işte tam bu noktada ortaya çıkacaktır. Diğer bir deyişle, “toplumun gereksinimleriyle yukarıdaki aktörlerin kapasiteleri arasında uyum sağlanabildiği ölçüde” başarılı bir yürütüm gerçekleşecektir. İ.Tekeli, *Modernite Aşılırken...*, a.g.e., s.252. Aksi halde çeşitli sorunların ortaya çıkması kaçınılmazdır.

²³⁷ G.Şaylan, *Devletin...*, a.g.m., s.145.

²³⁸ Tekeli, *Modernite...*, a.g.e., s.248.

²³⁹ G.Kazgan, *Küreselleşme...*, a.g.e., s.247. Şaylan'a göre, “yeni yürütüm anlayışı söyleminin en belirleyici önermesi demokratik katılımın, seçim ve temsil ilkesiyle değil NGO'lar eliyle gerçekleştirilebileceğidir. NGO'lar yani sivil toplum kuruluşları otonom olarak, kendi kendilerine küçük kamu alanları oluşturacak; böylece o sivil toplum kuruluşu içindeki birey, özgür ve bağımsız iradesi ile kamu alanı oluşumuna katılacaktır. STK'ları, özgürce, ilgilendikleri konu ile ilgili kamu alanı oluşturacak ve böylece temsili demokrasi içinde uzlaşması çok zor gözükken farklı amaçlar (ekonomik büyüme, toplumsal eşitlik, bireysel otonomi, kararlı ve düzenli siyasal yaşam, demokrasi vb. gibi) beraberce gerçekleştirilebilecektir. Çünkü sivil toplum kuruluşları tarafından oluşturulan kamu alanlarında zorlama ya da bir başka deyişle “ödül-ceza ikilemi” geçersiz kalmakta; farklı ve bireysel özgürlüğü yansıtan yeni bir ahlak anlayışı egemen hale gelmektedir. Buna bağlı olarak yeni yürütüm anlayışı söylemi, çağdaş toplumda kamu alanının belirlenmesini olabildiğince sivil toplum kuruluşlarına bırakmak gerektiğinin altını çizmektedir. Nitekim Dünya Bankası, BM Kalkınma Teşkilatı, OECD gibi uluslararası kuruluşlar yeni söylemi tanıttıkları ve uygulama alanına sokacak projelere öncelik vermekte, bunun için büyük kaynaklar harcamaktadır.” Şaylan, *Devletin...*, a.g.m., s.145.

²⁴⁰ Kazgan, *Küreselleşme...*, a.g.e., s.248.

yapılmaktadır. Bunlardan Ergun'a göre, "sivil toplum örgütlerinin varlığının ve gelişmesinin demokrasinin tüm toplumsal katmanlarca özümsemesine katkıda bulunacağı kuşkusuzdur. Ancak bu örgütleri bürokrasinin bir alternatifi gibi görmek ve göstermeye çalışmak da yersiz olur. Toplumsal hizmetlerin ve her türden kamu hizmetlerinin bu örgütler eliyle daha ekonomik ve daha eşitlikçi biçimde dağıtılabileceğini söylemek en azından şimdilik olanaksızdır ve zaten deneysel olarak kanıtlanabilmiş de değildir."²⁴¹

3.2.3. YÖNETSEL YAPIDAKİ DEĞİŞİKLİKLER

Türkiye'nin yönetsel yapısında belirgin şekilde yapısal değişiklikler görülmeye başladı. Bu değişikliklerin klasik yönetsel yapıdan kimi farklılıklar içerdiği anlaşılmaktadır. Özellikle "kamusal yaşamın hassas sektörleri olarak da nitelenen sermaye piyasası, görsel ve işitsel iletişim gibi alanlarda hem düzenleyici hem de denetleyici işlevlere sahip bu yeni yönetsel kuruluşlar klasik yapılanmadan farklılığı da gösterecek şekilde Bağımsız İdari Otoriteler (BİO) olarak isimlendirilmektedir."²⁴² Çalışmamızın ana bölümlerinden birini bağımsız idari otoritelerin oluşturduğu bu yapı oluşturmaktadır.

²⁴¹ T.Ergun, Postmodernizm ve Kamu Yönetimi, AİD, cilt 30, sayı 4, Aralık 1997, s.14. Şaylan da benzer düşüncüyü savunmaktadır. Yazara göre yeni yürütüm anlayışı paradigmasının dayandığı, "toplumun birbirinden bağımsız ve esas olarak eşit oldukları varsayılan STK' lardan meydana geldiği düşüncesi" tartışmalıdır. Çünkü, "herhangi bir toplumda, STK' lar toplumda gördükleri destek, sahip oldukları kaynaklar, toplumsal prestij ve statü açısından eşit değildirler. O halde eşit olmayan STK' lar tarafından belirlenecek kamu alanları da bu eşitsizliği yansıtmış olacaklardır. Özellikle kamu alanları birbirlerinin içine girdiği ölçüde ciddi bir demokrasi ve etkin katılım sorunu ile karşı karşıya kalınacaktır. Örneğin birer STK olan TÜSİAD ile TÜRK-İŞ birer anayasa önerisi hazırlasa bunlardan biri diğerine göre çok daha etkili bir biçimde kamuoyuna duyurulacak, örneğin medya çok daha fazla yer verecektir. Şaylan, Devletin Yeniden..., a.g.m., s.145.

²⁴² A.Ş.Gözübüyük, Türkiye'nin Yönetim Yapısı, a.g.e., s.272. Öğretide bağımsız idari otoriteler yerine bağımsız kurullar, özerk kurullar, regülatörler, bağımsız düzenleyici kurullar, bağımsız

Bağımsız idari otoritelerin ilk örneklerine Anglo-Sakson ülkelerinde rastlanılmaktadır. Ancak 1970’li yıllardan sonra da Kıta Avrupası ülkelerinin idari yapılarında çok sayıda düzenlemeye giderek bu kurumların oluşturulmaya başlandığı görülür. Bu yolla, “siyasal iktidar ve ekonomik güç odakları karşısında, güvenli otoriteler oluşturarak, temel hak ve özgürlükler ile piyasa mekanizmalarının daha düzenli işleyişini, bunların müdahale, baskı ve etkileri olmadan sağlamak ve güvence altına almak”²⁴³ amaçlanmıştır.

Bağımsız idari otoritelerin hem adlandırılmalarında hem de tanımlanmalarında çeşitli güçlüklerin bulunduğu anlaşılmaktadır. Bunun nedeni, diğer ülkelerin bu alandaki kurumları karşılaştırmalı olarak incelendiğinde, farklı adlandırma ve yapıların var olmasıdır. Kurul halinde oluşumunda, kurul üyelerinin belirlenmesinde ve üyelerin göreve bir kez atandıktan veya seçildikten sonra, görevden alınamamasında diğer kurumlardan farklılıklar göstermektedir. Bu özellikler aynı zamanda bunların bağımsızlıklarının da güvencesini oluşturmaktadır.²⁴⁴

üst kurullar olarak değişik adlandırmalarda bulunmaktadır. Burada hem bağımsız idari otoriteler konusuna giriş hem de yeni sağ siyasaların uygulamadaki yansıması olarak konu ele alınmaktadır.

²⁴³ E.B.Salman,Türkiye Kurullara Teslim,Ekonom, EMD Yayın Organı, Nisan, 2000, sayı: 15, s.23

²⁴⁴ Kurul halinde oluşum esas olmakla (Fransa, Belçika ve Türkiye’de olduğu gibi), Komiser formülü de (İngiltere ve Almanya’da olduğu gibi) geçerlidir. Bağımsızlıkta belirleyici olan bir başka unsur, “kişi ya da kurul üyelerinin belirlenmesidir. Bu yetki, kural olarak yasama organına tanınmıştır; ancak, belli bir siyasal çoğunluğun etkisini önlemek için nitelikli çoğunluk da aranmaktadır. Göreve bir kez atandıktan veya seçildikten sonra, görevden alınamaması, idari otoritenin asıl bağımsızlık güvencesini oluşturmaktadır. Ayrıca uzman kişilere, belli meslekten çok sayıda kişilere ve ayrıca, hizmetten yararlananların temsiline yer verilmesi kuraldır.” Bknz. İ.Ö. Kaboğlu, Değerlendirme, Bağımsız İdari Otoriteler, Alkım Yayınları, Temmuz 1998, s.197.

Diğer yandan yapısal ve işlevsel yönlerden bir “otorite” olarak nitelendirilmelerinde bağımsız yapılanmaları ve özel yetkilerle donatılmaları önem taşımaktadır. Nitekim bu kuruluşlar “Anayasanın ve yasaların kendilerine verdiği yetkileri, bir başka makamın ön izni ya da onayı olmaksızın kendiliklerinden kullanırlar. İşlem ve kararları hukuki sonuçlar doğurucu niteliktedir. Fakat her biri, kamu çıkarını gözetmek ve aynı zamanda içinde bulundukları ortamın yasasına saygı göstermek durumundadırlar.”²⁴⁵

Türkiye’de de 1980’den sonra çeşitli kurulların oluşturulduğu görülmektedir. Hatta kurul tipi örgütlenmenin hızla yaygınlaşması bu tarz yönetimin klasik yönetimde ağırlığının artmasını sağladığı da söylenebilir. Başlangıçta kurulan Yüksek Planlama Kurulu, Para Kredi ve Koordinasyon Kurulu, Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu gibi kurullar bakan ve bakanlıklardan oluşan ve imza yetkisinin bunlarda olduğu bir yapıya sahiptiler. Bu yapı, daha sonraki aşamada ise, SPK, RTÜK ve Rekabet Kurumu gibi kurum ve kurullarla bakanlıklarla bağı ilgili ilişkili düzeyinde olan yeni bir kimliğe büründü.²⁴⁶

²⁴⁵ Kaboğlu, Değerlendirme, Bağımsız İdari Otoriteler, a.g.e., s.197.

²⁴⁶ E.B.Salman, Türkiye Kurullara Teslim, a.g.m., s.23. Ancak özerk yönetim geleneğini oluşturmaya yönelik girişimlerin sık sık sorgulanması sonucu ülkenin, siyasi iktidarın, henüz bu tür yönetim tarzını benimsemekte zorlandığı ortaya çıkıyor. Bu nedenle süreç bugün oldukça tartışmalı aşamalardan geçmektedir. Özellikle Başbakanın açıklamaları, hükümetin işlevleri özerk kurullara devredildiğinde hükümetin görevleri, işlevleri kalmayacaktır endişesini taşıması bakımından anlamlıdır. bkz. “Ecevit: Özerkleşelim de Devleti Kim Yönetecek” haberi, Hürriyet, 29.03.2002, s.9. Ayrıca kurulların oluşumu ile teknokrat hükümeti modelinin fiilen gerçekleştiğini savunanlar da vardır. Bknz. Taylan Erten, Ankara’dan, “Özerk Kurullara Mali Disiplin”, Dünya Gazetesi, 15.03.2002, s.4.

Siyasi iktidarın bazı alanlardaki etkilerini azaltmak isteği bu kuruluşların sayısının artışını açıklamak üzere kullanılan bir başka değerlendirmedir. Gerçekten de “kamusal yaşamın bazı hassas kesimlerini siyasi iktidardan bağımsız biçimde düzenlenmesi ve denetlenmesi olanağını veren bu kuruluşlar çeşitlenerek çoğalmaktadır.”²⁴⁷ Farklı ülkelerde farklı örneklerin olmasının yanında aynı ülkede farklı örnekler de bulunmaktadır. Nitekim “Türkiye’de yakın tarihlerde görülen bu düzenleyici yapılarda hukuksal statülerindeki farklılıklar yanında, statülerle işlevler arasında bir uyumun sağlanmadığı da görülmektedir.”²⁴⁸ Ancak genel olarak düzenleme yetkisine, gözetim ve denetim ile yaptırım uygulama yetkilerine, danışma işlevleri ve uyuşmazlık çözme işlevleri gibi yetki ve işlevlere sahip oldukları görülmektedir.²⁴⁹

Türkiye’deki bu yeni oluşumlara yönelik çeşitli eleştiriler de yapılmaktadır. Bir kez, bu kurullara ilişkin yasal düzenlemeler, büyük ölçüde yabancı ülkelerdeki örneklerinden olduğu gibi Türkçe’ ye çevrilmesiyle oluştuğu, kurul oluşumu ile ilgili tartışmalar, üyeliklere atanmanın siyasi bağlantıya göre yapıldığı, ayrıca bu kurullarda görev yapanlara ödenen maaş tutarlarının yüksekliği ve siyasilerin sorumluluk

²⁴⁷ Turgut Tan, İdarede Yeni Ussallık Arayışları ve ..., a.g.m., s.180.

²⁴⁸ Turgut Tan, İdarede..., a.g.m., s.180.

²⁴⁹ Sekizinci BYKP, Rekabet...,ÖİK Raporu,s.44. Bağımsız idari otoriteler aşağıda ayrıntılı olarak incelenmektedir.

almaktan ve seçmen önünde hesap vermekten kaçtığı için bu kurullara olağanüstü yetkilerin verildiği gibi değerlendirmeler yapılıyor.²⁵⁰

Öte yandan anayasal olarak düzenlenmemiş olmaları da tartışmanın bir diğer boyutunu oluşturmaktadır. Nitekim 1982 Anayasasının 123.maddesine göre, “yönetim, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve bu bütünlük merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.” “Yönetim yapısı “kamu tüzelkişilikleri”nden oluşur ve bunlar “ancak yasayla veya yasaların açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur.” 124.madde de ise, “Başbakanlık, bakanlıklar ve bütün kamu tüzelkişileri, “kendi görev alanlarını ilgilendiren yasaların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak koşuluyla yönetmelikler çıkarabilirler.” Anılan anayasa maddeleri genel olarak yönetimin esaslarını belirtmiştir. Buna göre yönetimin bütünlüğü ve kamu tüzel kişiliği ile yönetmelik çıkarma yetkisi ancak bu şartlar içerisinde olanaklıdır.

²⁵⁰ E.B.Salman, Türkiye Kurullara..., a.g.m., s.24-27. Yüksek ücretlere taraf olanlar, önemli işlevleri olan bu kurullarda istihdam edilecek kaliteli personel bulma güçlüğü doğacağı endişesini taşıyarak

II. BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER

1. BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTE KAVRAMI

20.yüzyılla birlikte siyasal nüfuzun etkilerini azaltmaya yönelik kimi çabaların ortaya çıktığı görülmektedir. Bu çabalar temelde kamuya yönelik faaliyetlerle ortaya çıkan ihlallerin önlenbilmesi ve daha katılımcı bir yönetim amacını güdüyordu. “Her ülkede değişik biçim ve içerikte tasarlanmış olan fakat temelde devlet yönetimini elinde bulunduran siyasi organlardan bağımsız, temel hak ve özgürlükler ve ekonomik etkinliklerle ilgili duyarlı konularda kendine ait etkili ve önemli yetkeler kullanarak düzenleme, denetim ve gözetim görevi gören bu yapılar öğretide Bağımsız İdari Otoriteler (BİO) olarak tanımlanmaktadır.”²⁵¹

Bağımsız idari örgütler oluşturarak yeni bir yapılanmaya yönelmenin bir başka nedeni, “aynı anda hem hakem hem de oyuncu olunamaz” düşüncesidir. Bunu önlemek için de “devletin hala birçok ekonomik faaliyeti dolaylı ya da doğrudan üstleniyor olması olgusu karşısında, düzenleme (regülasyon) faaliyetinin merkezi idareden bağımsız çalışan kamusal organlar tarafından üstlenilmesinin daha uygun olacağı sonucuna”²⁵² varılmasıdır. Bir başka deyişle, “kamunun yürüttüğü kimi

bu kurumların piyasa şartları içinde kendi ücretlerini kendilerinin belirlemesinden yanalar. Ercan Kumcu, “Düşük Ücretlerle Üst Kurul Çalışamaz” Hürriyet, 23.08.2000, s.9.

²⁵¹ Müslüm Akıncı, BİO ve Ombudsman, Beta Yayınları, 1.Bası, Temmuz 1999, s.100.

²⁵² Ulusoy’a göre “bu tür kurulların günümüzde bir çok alanda bir kurtarıcı gibi görülmesi ve gündeme sokulmasının nedeni de aslında toplumun her kesiminde siyasetçilere duyulan derin güvensizliktir. Ülkemizde BDDK’ nın kurulması bunun en güzel örneklerindendir.” Bknz. Ali Ulusoy, Rekabet Kurumu ile Diğer Bağımsız İdari Kurumlar Arasında Çıkabilecek Uyuşmazlıklar ve Çözüm Perspektifleri, Uluslararası Hukuk Kurultayı 2002 Fikri Mülkiyet ve Rekabet Hukuku, Ankara Barosu, Ankara, 08-11 Ocak 2002, yazılı metin.

hizmet sektörlerinin (örneğin elektrik, telekomünikasyon vb.) özel kesime devredilmesi sonucu, özel girişim yanında kamunun da “işletici” olarak etkinliğini sürdürmesi karşısında, “işletici” ile “düzenleyici” nin ayrılması” gerekliliğinin ortaya çıkmasıdır.²⁵³

Bağımsız idari otorite kavramını açıklama çabası içinde önemli başka kavramların ortaya çıktığı da görülmektedir ki bunlar, düzenleme ya da düzenleyici işlem (regülasyon ya da regulation) ve serbestleştirme (deregülasyon ya da deregulation) kavramlarıdır.

Genel olarak regülasyon; “düzenleme, tanzim, ayarlama, kural, düzen, mevzuat, yönetmelik, tüzük, hükümetin firma davranışlarını düzenlemeye yönelik olarak koyduğu kural ve ilkeler”²⁵⁴ olarak tanımlanmaktadır. Elbette bu tanımdan “devletin, vatandaşların, teşebbüslerin ve hatta devletin kendisinin davranış kalıplarını oluşturmak için kullandıkları yasal mevzuat ve kararlar, (anayasa, yasa, KHK, tüzük, tebliğ, yönetmelik, sirküler, yönerge, duyuru ve lisans)”²⁵⁵ anlaşılmalıdır.

Deregülasyon ise, “serbestleştirme; ekonomik faaliyetler üzerine konan düzenleme ve kısıtlamaların kaldırılması”²⁵⁶ dır. Bu tanımla deregülasyon serbestleştirme liberalizasyon kavramıyla kısmen örtüşmektedir. Bir başka anlamı ise, kamunun, ekonomik yaşam başta olmak üzere çeşitli sektörlerdeki hukuksal

²⁵³ AB’ye Tam Üyelik Sürecinde Türkiye’de Yönetimin Yeniden Yapılanması, TOBB, Ankara, Mayıs 2000, s.37.

²⁵⁴ H.Seyidoğlu, İngilizce-Türkçe Ekonomi ve İşletmecilik Terimleri..., a.g.e., s.406.

²⁵⁵ Şahin Ardiyok, Doğal Tekeller ve Düzenleyici Kurumlar, Türkiye İçin Düzenleyici Kurum Modeli, Rekabet Kurumu, İlk Baskı, Şubat 2002, s.7.

²⁵⁶ H.Seyidoğlu, İngilizce-Türkçe Ekonomi ve İşletmecilik Terimleri..., a.g.e., s.131.

düzenleme ve denetleme yetkilerinin sınırlandırılması, kamu kurumlarının ayrıcalıklarının kaldırılması, kamu tekellerine son verilip özel kesim rekabetine açılması gibi çeşitli uygulamaları kapsayan ve 1970’li yılların ortalarından başlayarak yaygınlaşan siyasa”²⁵⁷ olarak değerlendirilmektedir. Bu yönüyle ise, “serbestleştirme (deregülasyon) tümüyle kuralsızlaştırma anlamına gelmemektedir. Hatta yeni düzenleme biçimleri ve kaynakları ortaya çıkardığı da kabul edilmektedir.” Bu da ““düzenleme”ye (règülasyon) son verilmesini değil, onun daha rasyonel hale getirilmesini, etkinleştirilmesini sağlar. Uygulamada ise, bu etkinleştirme için öncelikle mevcut “düzenleme”nin hafifletilmesi, yani kuralların azaltılması gerektiği kabul edilmektedir.”²⁵⁸

Diğer yandan, bugün karşılaşılan sorunların her alanda boyutlarının artması ile varolan idari yapılanmaların bu sorunları çözebilmede yetersiz kaldığı vurgulanmaktadır. Yeni devlet anlayışı çerçevesinde bu tasarım gerçekleştirilirken vurgu hem teknik yönden uzman hem de idari yapılanmanın dışında örgütlenmenin gerekliliği üzerinedir.

Bu kuruluşların, özellikleri gereği klasik idari dizgeden ayrıldıklarına yukarıda değinilmişti. Bunun nedeni bir yazara göre, “görevli olduğu alanlarda

²⁵⁷ Ö.Bozkurt, vd., ...a.g.e., s.218.

²⁵⁸ Ulusoy’a göre, “düzenleme”nin amacı, “toplumun gündelik yaşamında önemli ve özellikle ekonomik yönü ağır basan bazı alanlarda etkinlik ve verimliliği sağlamaktır.” Bu ise ancak bu alanların serbest rekabete açılmasıyla ve serbest rekabete açıldığında ise tekrar tekelleşmesinin önlenmesiyle mümkün olabileceği kabul edilmektedir. Böylece “düzenleme”nin de liberalizmin temel felsefesini benimsemekle beraber, temel amacının bu “bırakınız yapsınlar” mantığının olumsuz yönlerini rasyonalize etmek, diğer bir deyimle, “vahşi liberalizmi evcilleştirmek” olduğu söylenebilir.” A.Ulusoy, Rekabet Kurumu ile Diğer..., a.g.kurultay bildirisi.

piyasa ile daha yoğun görüş alışverişinde bulunan, katılımcı, yöneticilerinin görev süresi daha uzun olan, işin gerektirdiği uzmanları istihdam edebilen bir yapının varlığıdır. Bu gereksinimi sonucu oluşturulan bağımsız idari otoriteler hem yürütme işlevi hem de yasama organına benzer görevler üstlenmekte, bazı uyuşmazlıklarda ise yargısal işlevler görmektedir. Bu özelliklere ise herhangi bir bakanlıkça verilen hizmetlerde rastlanmamaktadır.”²⁵⁹

Türkiye’deki örnekleri arasında Sermaye Piyasası Kurulu (SPK), Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK), Rekabet Kurumu (RK), Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu vd. gösterilebilir. Kuruluş yasalarında bunların başbakanlıkla ya da bir bakanlıkla ilişkilendirildikleri de görülmektedir. Ancak “bu kuruluşların Başbakanlık veya bir bakanlıkla ilişkilendirilmelerinin bütçe açısından söz konusu olduğu; bunun bir vesayet veya hiyerarşi ilişkisi olmadığı kabul edilmektedir.”²⁶⁰

1.1. BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERLE İLGİLİ ÖNEMLİ KAVRAMLAR

Bağımsız idari otoritelerin genel yönetim dizgesi içinde farklı yapılarının olması kuşkusuz bunların üzerinde yükseldikleri bazı kavramlar nedeniyledir. O halde bu kavramlar incelendiğinde, hızla yaygınlaşan bu kurumların daha iyi anlaşılması olanağı da bulunabilecektir. Gerçekte bağımsız idari otorite kavramının tam anlamıyla bir otorite olmasını sağlayacak önemde ve özellikte olan bu

²⁵⁹ Mehmet Çekinmez, Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye’deki Bazı Örneklerinin Sınırlı Bir Değerlendirmesi, Active Bankacılık ve Finans Dergisi, Alkım yayınları, yıl 2, sayı 8, Ağustos-Eylül 1999, s.8.

²⁶⁰ Ö.Bozkurt, vd., a.g.e., s.20.

kavramlar, bağımsızlıkları ve özerk yapılarıdır.²⁶¹ Kamusal yaşamın duyarlı alanları ise bağımsız idari otoritelerin üzerlerinde yükseldikleri alanlar olup bu alanlarda düzenleme ve denetleme gibi işlevlerini yerine getirirler.

1.1.1.BAĞIMSIZLIK

Bu kuruluşlara ayrıcalıklı statüler verilmesinin en önemli nedeni “bağımsız idari otoritelerin düzenleme, denetleme ve ortak yararı koruma işlevlerini siyasi iktidar, idari bürokrasi ve özel gruplar tarafından bir etkilenme olmaksızın yerine getirebilmesine olanak vermek, bir anlamda yargıya benzer bir dokunulmazlıkla korumak düşüncesi’dir.” Ayrıca, “yürütme erkinin anayasal hiyerarşik örgütlenmeye dayanan konumuna ayıksı bir yapı olarak tasarlanıldığından, sorumlulukları, yönetimleri, personeli ve bütçesi ile klasik yapılardan ayrılmaktadır.”²⁶² Bu da bağımsız olmalarını gerektiren bir başka yöndür.

Bağımsızlıkla birlikte bazı etkinliklerin dışarıdan yönlendirilmeleri önlenmek istenmektedir. Nitekim Akıncı’ya göre, “BİO’ lar açısından bağımsızlık, yargılama, karar verme, danışma, önerme, bilgi verme, soruşturma gibi etkinliklerin

²⁶¹ Öğretide bağımsızlık kavramı ile özerklik kavramı kimi zaman birbirinin yerine kullanılmaktadır. Ancak burada “bağımsızlık” ve “özerklik” kavramları değerlendirilirken “bağımsızlığın özerklik kavramının daha ileri bir uygulaması” olduğunu belirtmek gerekir. Nitekim bağımsızlık; “yasama ve yürütme, yargı erkine ve basına karşı bağımsız olmayı ifade eder. İdari bağımsızlık ise; yapısal ve işlevsel olarak bağımsız olmayı gerektirir.” Bağımsızlık kavramının anayasal olarak dayanağı ise hakimlerin görevlerinde bağımsız olduğu ve hiçbir organ, makam veya merci veya kişinin yargı yetkisinin kullanılmasında mahkemelere ve hakimlere emir ve talimat veremeyeceği, genelge gönderemeyeceği ve tavsiye ve telkinde bulunamayacağını belirten 138. maddesi gösterilmektedir. Oğuz Sancakdar, İdare Hukuku Yönüyle BDDK’nın Kısa Bir Değerlendirmesi, AİD, cilt 34, sayı: 4, Aralık 2001, s.99-100.

²⁶² M.Akıncı, a.g.e., s.101.

yerine getirilmesinde başkalarının açık yönlendirme ve etkilemelerine karşı bağımlı olmamayı dile getirir.”²⁶³

Öte yandan, bağımsızlık ekonomik ve siyasi güce karşı kullanılır.²⁶⁴ “Yönetim ile siyaset (ve giderek siyasi iktidar) arasındaki ilişki ve etkileşimin yoğunluğu, yönetimi denetleyen bu özerk yapıları da olumsuz yönde etkilemektedir. İlişkisel bağın yoğunluğu arttıkça bağımsızlık zayıflamaktadır.”²⁶⁵ Bu nedenle kağıt üzerindeki bağımsızlık tam bir güvence sayılamaz. Örneğin Türkiye’de Rekabet Kurulu’nun oluşturulması aşamasında siyasal etkilerin ortaya çıktığı görülmektedir. Kurul üyeleri 4054 sayılı yürürlüğe girmesinden iki yıl sonra atanabilmişlerdir. Organların oluşumu, üyelerin statüsü ve seçilmesi konusunda siyasal iradenin etkisi de bağımsızlığı etkilemektedir.²⁶⁶ Bunu önlemek için “yüksek yargı yerleri ve/veya devletin yüksek otoriteleri tarafından tarafsız, nesnel ve yetkin kişiler”²⁶⁷ atanabilirler.

Ancak bağımsızlığı yasalardan bağımsızlık olarak düşünmemek gerekir. Nihayet, “bağımsız idari otoritelerin etkinliği de yasaya tabidir. Yasaların çizdiği sınırlar içerisinde faaliyette bulunurlar ancak politik yönlendirmeler karşısında

²⁶³ Akıncı, a.g.e., s.102.

²⁶⁴ Hervé Dumez, Alain Jeunemaitre, Avrupa’da Rekabet (Teşebbüsler Açısından Oyunun Yeni Kuralları), Çev. M. Mukadder Yakupoğlu, Mor Yayınları, Birinci Basım, Ankara 1999, s.217.

²⁶⁵ Akıncı, a.g.e., s.102.

²⁶⁶ bkz.dipnotla birlikte, A..Gözübüyük, Türkiye’nin Yönetim Yapısı, a.g.e., s.276. Ancak bu konuda bir başka yazar, bağımsız idari otoritelerin ne Türkiye’de ne de gelişmiş ülkelerde siyasetten mutlak anlamda bağımsız olamayacaklarını vurgulamaktadır. Bknz.Ali İhsan Karacan, Özerk Kurumların Özerkliği, Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları, 25 Nisan 2002, yazılı metin s.12. Yazar bu kurumların bağımsızlığını kategorik olarak beş bölümde yer alan kişi ve kurumlarla olan ilişkiler açısından ele almaktadır. Buna göre, bağımsızlık denilince; a)Politik kurumlar ve politikacılardan bağımsızlık, b)piyasadan bağımsızlık, c)Diğer bürokratik kurumlardan bağımsızlık, d)Medyadan bağımsızlık ve e)Küreselleşme ile uluslararası kurum ve örgütlerden bağımsızlık anlaşılmalıdır. Ancak alansal olarak bakıldığında ise bu kurumlarla Hükümet arasındaki ilişkilerde; personel konularında, bütçe ve mali konularda ve siyasalarında bağımsız olmaları gerekmektedir.

²⁶⁷ Y.Selim Sariibrahimoğlu vd., Telekomünikasyon, Bankacılık, Enerji Sektöründe Üst Kurullar ve Rekabet, Sariibrahimoğlu Hukuk Bürosu, Ankara 2002, s.19.

etkinliklerinin bağımlı olmayışı, onlara göreceli bir bağımsızlık güvencesi sağlar. Buna karşın yasama organı karşısında tam olarak bağımsızlıktan söz etmek olanaklı değildir. Yasama organı onları dilediği gibi düzenleyebilir, yetkilerini arttırabilir veya kısıtabilir. Çünkü kurumları (BİO' ları) yaratan yasama organıdır.”²⁶⁸

Aynı şekilde yargısal denetimden de bağımsız değillerdir. Nitekim, “bağımsız idari otoritelerin araştırma ve soruşturmaları sonucu gerçekleştirdikleri denetime ilişkin kararlarının yargısal denetime açık olması da onların yargı erki karşısında göreceli bir bağımsızlığa sahip olduklarını göstermektedir. Kararları idari yargı tarafından ve bazı durumlarda adli mahkemeler tarafından denetlenmektedir.”²⁶⁹

Bağımsız statüye sahip olmanın bu kurumlara sağladığı katkılar ise yapısal ve hukuksal kimi sonuçlar doğurmaktadır. Bu da, “yapısal açıdan idari teşkilat içerisinde hiyerarşik ve vesayet denetime konu olmamak gibi bir ayrıcalık sağlarken; hukuksal açıdan da araştırma, inceleme ve soruşturmalarını kamusal yetkilere dayalı olarak yapmalarına, geleneksel yapıların ulaşamadığı derinliğe ulaşmalarına olanak vermektedir.”²⁷⁰

1.1.2.ÖZERKLİK

Bağımsız idari otoriteler için önemli bir diğer kavram özerkliktir. Özerklik, geniş bir bakış açısıyla, “bireylerin, grupların, örgütlerin, kurumların, bölgelerin ve devletlerin, gerçek ve tüzel kişilerin haklarını ihlal etmeksizin ulusal ve uluslararası

²⁶⁸ Akıncı, a.g.e., s.102.

²⁶⁹ Akıncı, a.g.e., s.102.

²⁷⁰ Akıncı, a.g.e., s.103.

hukuk çerçevesinde, kendilerini ilgilendiren alanlarda hedefler tayin ederek, kararlar oluşturma yetkisi”²⁷¹ olarak tanımlanabilir.

Ancak daha önce de,örneğin 1961 Anayasasıyla, Türkiye’de özerk yapıda kuruluşların oluşturulduğu görülmektedir. Bunlar bilimsel ve idari özerkliğe sahip üniversiteler ve özerk kamu tüzel kişiliği olan radyo televizyon yönetimidir. Buradaki özerklikle, “kurulu düzenin etkileme yollarına karşı olabildiğince geniş güvenceler koyarak, gerçeğin, doğrunun ve güzelin bağımsızca araştırılmasını, öğretilmesini ve yayılmasını sağlamak”²⁷² amaçlanmıştı.

Özerkliğin biçimi, işlevsel ve yapısal özerklik içinde etkinliklerini yerine getirmede kendini gösterir. “Bağımsız idari otoriteler, yasama ve/veya yürütme erkinin kurucu işlemi dışında, örgütsel iç yapılanmaya, personel alımına, bütçe yapımı ve harcamaya ilişkin konularda kendileri karar verirler. Böylece bu kurumlara siyasi ve yönetsel bir yönelim belirleme olanağı verilmektedir. Yönetsel bütünlük içerisinde, yürütmeye doğrudan bağımlı olmaksızın hareket edebilme yeteneği “ör-gütlenme özerkliği” ile olanaklı .iken, kamusal yönetimin duyarlı alanlarını düzenleme ve denetleme görevlerini yürütmek için de “işlevsel özerklik” gerekmektedir.”²⁷³

²⁷¹ Ö.Bozkurt, vd., a.g.e., s.197.

²⁷² M.Soyşal, 100 Soruda Anayasanın Anlamı, Gerçek Yayınevi, Gözden geçirilmiş, 11.baskı, 1997, s.75-76. Acar Örnek, bu konuda, devlet yönetiminde karar sürecinin giderek teknik ve bilimsel verilere ve yöntemlere bağımlı duruma gelmesi üzerine bu görevleri ellerinde bulunduran idarenin seçilmiş siyasi temsilciler karşısında güçlenerek özerk bir karar merkezi haline gelmesiyle ortaya çıkan teknokrasi olgusuna dikkat çekmektedir. Ancak bu durum daha çok gelişmiş ülkelerde görülür. Gelişmekte olan ülkelerde ise, demokratik meşruluk bilincinin yeterince gelişmemiş olması ve Batı’dan alınan demokratik kurumların yeterli işlerlik gösterememesi üzerine saygınlığı zayıflayan ve meşruluğunu yitiren siyasi iktidarlara karşı idare, düzen sağlayıcı bir öge olarak ortaya çıkmakta ve özerk bir karar merkezi gibi davranma olanağına sahip olmaktadır. Acar Örnek, Kamu Yönetimi, Meram Yayın Dağıtım, Aralık 1989, s.31-32.

²⁷³ Akıncı, a.g.e., s.111.

Etkili kamu gücü kullanan bağımsız idari otoritelerin özerk yapıları, kendilerine tanınan yasal çerçeve içinde olmak üzere, harcamalarını serbestçe yapabilmelerinde, karar alma ve personel seçiminde ve gerektiğinde yönetmelik çıkarabilmeleri için gerekli olan bir özelliktir.²⁷⁴ Ancak farklı ülkelerde farklı uygulamaların olduğu da bilinmektedir. Örneğin, “Fransa’da, Rekabet Kurulu’na Bakan, bir teşebbüs, bir tüketiciler birliği, vs. başvurabilir veya Kurul kendiliğinden harekete”²⁷⁵ geçebilirken, “İngiltere’de Tekeller ve Birleşmeler Komisyonu kendiliğinden harekete geçemez. Yalnızca Sanayi ve Ticaret Bakanı ve bazı durumlarda Ticari Adaleti Koruma Genel Müdürü bu şekilde hareket etmeye yetkilidir.”²⁷⁶

1.1.3.İDARİ OTORİTE

Otorite genel olarak, “bireyin, grupların ya da toplumsal kurumların toplumun değişik düzlem ve alanlarında hukuksal ve meşru olduğu yaygın olarak benimsenen etki gücü” olarak tanımlanabilir. Dar anlamda ise, “yap ya da yapma şeklinde özetlenebilecek buyruk verme gücü”²⁷⁷dir.

Burada “otorite”yi bir yönetim hukuku açısından bir de yönetim bilimi açısından ele alacağız. Yönetim hukukunda otorite, “icrai karar alma gücü ile kendini açığa vurmaktadır. Bir kuruluş idare etme değil de düzene koyma işlevini yüklenmiş, kendine tahsis edilen işlevini yerine getirmek için hukuksal düzenlemeleri ve bireysel durumları değiştirme olanağı veren karar alabilme yetkisine sahipse bir

²⁷⁴ Akıncı, a.g.e., s.111-112.

²⁷⁵ H.Dumez, A.Jeunemaitre, Avrupa’da Rekabet..., a.g.e., s.216.

²⁷⁶ H.Dumez, A.Jeunemaitre, a.g.e., s.216.

²⁷⁷ Ö.Bozkurt, vd., a.g.e., s.261-262.

otoritedir. Bu bakış açısına göre, Rekabet Konseyi (Conseil de la concurrence) ve CSA gerçek birer otoritedir.”²⁷⁸

Yönetim bilimi anlamında “otorite” ise, organik (yapısal) ve fonksiyonel (işlevsel) olmak üzere ikili bir anlam içermektedir. Atay’a göre, “BİO’lar her şeyden önce belirli bir yapıyı oluşturan, devlet kuruluşlarının birlikteliği içine yerleştirilmiş, özel düzenlemeleri olan organlardır. Aynı zamanda da idari kararların uyumlu hale getirilmesinde hatta alınmasında bizzat etkileyici olmaya müsaade eden bir takım yetkilerle donatılmıştır. Bu durum örgütlenmelerinin özelliği ile kendilerini gerçek otorite yapan özgün yetkilerin birleştirilmesidir.”²⁷⁹

Bir yönetsel otorite olmaları ise yönetimin işlevlerine katılmalarından ve bu işlevlerle benzer yanlarının olmasından kaynaklanmaktadır. Ancak bu gözlemin olumlu ve olumsuz iki içeriği vardır. Böylece “yönetsel örgütlenmenin ayrılmaz parçası olarak bu otoriteler, özellikle kendilerine uygulanan işlevsel ve örgütlenme kuralları ve düzenlemelerinin yapıldığı çerçeve içindeki kamu kişiliği ile ilgili bir yönetsel yapıdan doğarlar. Buna karşılık hukuksal nitelikleri yoktur. Bir denetim hatta baskı uygulayabiliyor ve çekişmeli yargılama usulüne uyuyor olsalar bile,

²⁷⁸ E. Ethem Atay, Fransız İdare Hukukunda Bağımsız İdari Otoriteler (BİO’lar): Rekabet Konseyi, Perşembe Konferansları 6, Ankara, Mart 2000, s.65. Akıncı’ya göre bağımsız idari otoritelerin birer “otorite” olarak değerlendirilmesindeki temel neden ise, “bunların temel hak ve özgürlükler ve ekonomik yaşamın duyarlı alanlarında “kendine ait” etkili ve önemli yetkiler kullanarak, düzenleme, denetim ve yürütülebilir icrai işlemler yapabilmeleridir.” Akıncı, a.g.e., s.113.

²⁷⁹ E.Ethem Atay, Fransız İdare Hukukunda Bağımsız İdari Otoriteler, a.g.m., s.66.

hukuksal idareler değillerdir. (Burada hukuksallık tüzeli kişiliğe sahip olma anlamında kullanılmaktadır)”²⁸⁰

1.1.4.KAMUSAL YAŞAMIN DUYARLI ALANLARI

Bağımsız idari otoritelerin ortaya çıkışı farklı sebeplere dayansa da kamusal yaşamın duyarlı sektörleri olarak da nitelenen sermaye piyasası, görsel ve işitsel iletişim gibi alanlarda yönetilenleri keyfilikten koruyacak nesnel ve yansızlık güvencesi olarak ortak bir zeminde değerlendirilmektedirler.²⁸¹ Ayrıca bu alanlar bağımsız idari otoritelere verilecek rolün belirlenmesine de yardımcı olacaklardır.²⁸² Bir başka deyişle kamusal yaşamın duyarlı sektörlerini özel bir rejime bağlamak isteği, demokratik yönetimin açık, kararlı ve güvenli yapısını yaşama geçirme ihtiyacından kaynaklanmaktadır. Buna göre, “siyasi iktidarın (hükümetin) politik tercihlerine göre değişebilen kamusal yaşam hukuka bağlı demokratik bir yönetimden beklenen güvenceyi zayıflatmakta; bundan bireysel özgürlükler önemli ölçüde zarar görmektedir. Bunun önüne geçebilmek için özerk statülü uzmanlaşmış denetim organlarına büyük ölçüde iş düşmektedir.” Zira, “özel sektör açısından “kamu yararı ile etkilenmiş” faaliyetler olarak görülen bu etkinlikler, kamu sektörü açısından da özel bir önem taşımaktadır.”²⁸³

²⁸⁰ Atay, Fransız İdare Hukukunda..., a.g.m., s.66.

²⁸¹ A.Ş.Gözübüyük, Türkiye’nin Yönetim Yapısı, a.g.e., s.272-273.

²⁸² Hélène Pauliat, Karşılaştırmalı Hukukta Bağımsız İdari Otoriteler, Çev.M.Göçer, Bağımsız İdari Otoriteler, Ed. İbrahim Ö. Kaboğlu, Alkım Yayınları, Temmuz 1998, s.9.

²⁸³ Akıncı, a.g.e., s.116.

Öte yandan bu alanlar, “endüstri toplumundaki hızlı evrimleşmenin yarattığı toplum ilişkilerindeki yapısal değişimler, siyasal iktidarın ve giderek devlet felsefesinin biçimlenmesi üzerinde de etkili olmuştur. Üretim tarzındaki görev ve işbölümü anlayışı, toplumsal ilişkilere de yansımış, bunun sonucu toplumsal ilişkileri biçimlendiren kurum ve kurallar da değişmiştir.”²⁸⁴ Örnek olarak, “bankacılık ve borsa işlemleri, sigortacılık, taşımacılık, rekabet, pazar ekonomisi, görsel-işitsel iletişim, doğal kaynakların kullanımı .. vb. gibi çağdaş toplumsal faaliyet alanları bireysel özgürlükler üzerinde oldukça etkili sonuçlar doğurmaktadır. Bundan dolayı bu etkinlikler “toplumsal yaşamın duyarlı alanları” olarak görülmektedir.”²⁸⁵

Belirtilmesi gereken bir diğer konu bu alanlarda birbirinden farklı aktörlerin bulunduğudır. Örneğin, “bireyler, yönetilenler ve diğerleri, faal meslek yöneticileri veya faal ücretliler, çeşitli nitelikteki kamusal yararlar, çeşitli özel çıkarlar” burada bir arada olabilirler. Kuşkusuz, “bütün bu alanlarda devletin hukuku geçerlidir. Fakat bu alanların, aynı zamanda, dar anlamda hukuksal olmayan kendilerine özgü kuralları vardır ki bunlar, piyasa yasaları, iletişim gerekleri ve meslek kuralları, yönetim anlayışları ve gelenekleridir.”²⁸⁶

²⁸⁴ M.Akinci, a.g.e., s.114.

²⁸⁵ Akinci, a.g.e., s.115.

²⁸⁶ Jean Morange, Fransa’da Bağımsız İdari Otoriteler, çev.Cevdet Atay, Bağımsız İdari Otoriteler, Ed. İ.Ö.Kaboğlu, Alkım Yayınları, Temmuz 1998, s.20.

2. BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN ORTAYA ÇIKIŞI VE GELİŞİMİ

Bağımsız idari otoritelerin ortaya çıkışında etkili olan özellikler incelendiğinde kamu yönetiminde “geleneksel adalet anlayışının, eşitlikçiliğin ve yönetsel katılımın yetersizlikleri ve klasik yapıların yoksun olduğu uyum sağlanabilirlik, yenilik ve bir uzmanlık arayışı; kişi özgürlüklerini yeterince gözetmeyen bürokratik bir devlete karşı güvensizlik, ” gibi çok önemli etkenler ortaya çıkar. İşte, bunları önlemek için çeşitli dönemlerde ve çeşitli ülkelerde bu sorunlara karşı çözüm arayışları görülmektedir. Gerçekten de “ var olan anayasal erklere karşı, bağımsızlık ve özerklik güvencesiyle donatılmış, özelleşmiş kurumlara düzenleme ve denetleme görevlerinin verilmesi düşüncesi pek çok ülkede 19.yüzyıldan beri destek bulmuştur.”²⁸⁷

Bu yapılar geleneksel yönetim dizgesi içinde yer almayabilmektedirler. Diğer bir deyişle, “bütün ülkelerde ya da benzer siyasal dizgeleri olan ülkelerde bürokrasinin örgütlenmesinde “bakanlık modeli”ne uymayan örgütler bulunmaktadır. Bunlar, bakanlıkların dışında denetim, eşgüdüm, yönelti belirleme, düzenleme yapma gibi önemli işlevler üstlenmektedir. Çoğu zaman bu tür örgütlerin bağlı ya da ilgili oldukları bakanlıklardan önemli ölçüde bağımsız hareket ettikleri görülür. ABD’deki Bağımsız Düzenleyici Kurullar (Independent Regulatory Commisisions) bu tür örgütlerin tipik örneğidir.”²⁸⁸

²⁸⁷ M.Akıncı, a.g.e., s.118.

²⁸⁸ Cahit Emre, Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi, Siyasal Kitabevi, Ankara, 1997, s.16.

Avrupa ülkelerine göre ABD'nin bu alanda yeri önemli çünkü bu ülkede, bağımsız kurullar ya da komisyonlar aracılığıyla yasal düzenleme getirilmesinin köklü bir geleneği bulunmaktadır. Örneğin ilk girişimlerin “demiryolu taşımacılığının düzenlemesini öngören Eyaletlerarası Ticaret Yasası'nın (Interstate Commerce Act) 1887 yılında kabulüne ve düzenlemeyi yürütecek otoritenin “Eyaletlerarası Ticaret Kurulu” (Interstate Commerce Commission-ICC) adıyla aynı yıl içinde oluşturulmasına kadar geri gidiyor. Ancak Avrupa'da bu durum görece yeni bir olgu. İktisadi faaliyet alanlarında mülkiyetin özel kesimin elinde bırakılması gerektiğine, normal koşullarda piyasanın iyi çalıştığına ve yalnızca spesifik piyasa aksaklıklarıyla karşılaşıldığı durumlarda müdahaleye gerek bulunduğuna ilişkin inanç, Avrupa'da yakın zamanlara kadar, ABD'de olduğu kadar yaygın değildi.”²⁸⁹ Nitekim “son yirmi beş yıllık dönemde, Avrupa'da, gerek ulusal düzeyde gerekse uluslararası alanda hızla düzenleyici kurumların oluşturulduğu görülmektedir.”²⁹⁰

2.1.AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ (ABD)

ABD'de bağımsız düzenleyici bir yapı federal düzeyde, ilk kez, 1887 yılında demiryolu taşımacılığını düzenleyen “Eyaletlerarası Ticaret Kurulu”nın kurulmasıyla oluşturulduğunu belirtmiştik. Ancak, bundan önce de New York, Wisconsin ve Massachusetts gibi eyaletlerde benzer uygulamalar bulunmaktadır. Örneğin, Massachusetts Eyalet Komisyonu (Massachusetts State Commission) 1885

²⁸⁹ Tamer Müftüoğlu, Ekonomi Politikaları Bağlamında Regülasyon, Rekabet Kurumu, Regülasyon ve Rekabet Sempozyumu, 15-16 Mart 2001, Ankara, s.2.

²⁹⁰ T.Müftüoğlu, Ekonomi Politikaları Bağlamında Regülasyon, a.g. sempozyum bildirisi, s.3.

yılında kurulmuştur ve telgraf, taşımacılık hizmetleri ve elektrik alanlarındaki düzenlemelerden sorumludur.²⁹¹

ABD’de Bağımsız Düzenleyici Kurulların (Independent Regulatory Commissions) gerek görevleri yönünden gerekse üyelerinin atanması ve görevden alınmaları yönünden diğer idari kurumlardan ayrılan yanları bulunmaktadır. Bu kurullar “içerdikleri birimlerle, ticaretin çeşitli alanlarında, ulaşımda, mali alanlarda, iletişim ve iş ilişkilerinde kural koyma ve düzenleme işlevleriyle görevlendirilmişlerdir. Bu yönleriyle de diğer idari kurumlardan ayrılırlar.”²⁹² Ayrıca “bu kurulların üye sayısı 3-11 arasında değişmektedir. Kurul üyeleri Başkan tarafından atanıp Senatoca onaylanıyor. Üyeler, önceden belirlenmiş bir süre için atanmaktalar ve bu süre dolmadan Başkan tarafından görevden alınmaları hemen hemen olanaksızdır. Kurul üyelerinin yetkileri eşit ve bir kişinin üst olması söz konusu değildir. Yasama, yürütme ve yargı bağımsızlıklarını etkileyecek şekilde müdahale edemezler. Ancak bu kurullar yargısal yetkilerini kullanırken tıpkı bir mahkeme gibi tarafları bir araya getirebilirler.”²⁹³

ABD’de bağımsız düzenleyici kurulların sayısı çok olmakla beraber önemlileri arasında, Eyaletlerarası Ticaret Komisyonu (1887, Interstate Commerce Commission; Demiryolu, kamyon ve su yoluyla taşıma), Federal Ticaret Komisyonu (1914, Federal Trade Commission; Rekabet), Federal İletişim Komisyonu (1934

²⁹¹ Müftüoğlu, Ekonomi Politikaları..., a.g. sempozyum bildirisi, s.7.

²⁹² Ira Sharkansky, Public Administration, Fourth Edition, Rand McNally College Publishing Company, USA, 1978, s.120-121.

²⁹³ C.Emre, Karşılaştırmalı..., a.g.e., s.100-101.

Federal Communications Commission; Telefon, Televizyon) ve Ulusal İş İlişkileri Kurulu (1935, National Labor Relations Board) bulunmaktadır.²⁹⁴

ABD’de bir de “bağımsız idareler” (independent agencies) olarak adlandırılan yapılar bulunmaktadır. Ancak, bağımsız idareler ile bağımsız düzenleyici kurullar hem yapı, hem de işlev açısından birbirinden farklıdır. “Bağımsız idareler sadece bir bakanlığa (department) bağlı olmayan, başkanları ABD Başkanı tarafından atanan ve yalnızca ona karşı sorumlu olan birimlerdir. Bunlar daha çok bir aktif idare birimini andırır. Ama yine de bir bakanlıktan küçük, herhangi bir idari birimden daha büyük kuruluşlardır. En iyi bilinen örneği CIA ve NASA’dır. Buna karşın Bağımsız Düzenleyici Kurullar belli alanda düzenleme ve denetleme yapma işleviyle çalışan, uzmanlığa dayalı bir faaliyet üstlenen, politik denetime karşı bağımsız; daha çok Senato’ya karşı sorumlu idari otoritelerdir.”²⁹⁵

Bu kurulların özerk yapıları bağımsızlıklarının sağlanmasında önemli etkindir. Nitekim, “Kıta Avrupası ülkelerindeki BİO’lara da modellik yapmış olan Bağımsız Düzenleyici Kurullar’ın Başkan’ın yürütme erkine bağlı alandaki oldukça güçlü yetkilerini kırma, daraltma düşüncesiyle oluşturulduğu ileri sürülmektedir.”²⁹⁶ Buna ek olarak “yasama-yürütme ilişkisi içerisine oturtulmuş bir denge

²⁹⁴ I.Sharkansky, Public Administration, a.g.ē., dipnot 14, s.121. Sayının 100’ün üzerinde olduğu bilinmektedir. Ancak en önemlililer “yedi büyük-big seven” olarak adlandırılan ve yukarıdakilere ek olarak, The Federal Power Commission (1935, Toptan elektrik satışı ile doğalgaz), The Securities and Exchange Commissions (1934, Menkul Kıymetler ve Borsalar) ve The Civil Aeronautics Board (1938, Havayolları) sayılabilir.

²⁹⁵ S.Welch, J.Gruhl ve arkadaşları, Understanding American Government, Minneapolis, West Publishing Co, 1993, 348-349, ve E.T.Patterson, The American Democracy, Updating Edition, New York, McGraw-Hill Inc, 1994, 565-568’den aktaran, M.Akıncı, a.g.ē., dip.51, s.119.

²⁹⁶ M.A.Schlesinger, The Imperial Presidency, Houghton Miffling Publisihing, Boston, s.10, ’dan aktaran M.Akıncı, a.g.ē., dip.68, s.124.

mekanizmasıyla” bağımsızlığın sağlandığı görülür. Bu dengenin oluşumunda çoğunluk partisi kadar azınlık partisinin de temsil edilmek zorunda olması önemli etkindir.²⁹⁷

ABD’deki sürecin gelişimi ana dönemler halinde şöyledir; 1930’lu yıllarda hemen her alanda kurul sayısında artış görülürken, 1940-1970 arasında bu eğilim devam etmesine karşın yavaşlamış ve nihayet 1970’ten 1980’e kadar olan dönem deregülasyon dönemi olarak adlandırılan döneme girilmiştir.

Gerçekten, “1930’lu yıllarda sayıları artmaya başlayan Bağımsız Düzenleyici Kurullar, ABD’de hükümetin ekonomi, ulaşım, iletişim, elektronik alanlarıyla ticari yaşamın belli yönlerine müdahale aracı olarak görülmektedir. Bu kurulların büyük bir bölümü, yalnızca görev alanlarında düzenlemeler yapıp, bu yolla konulan kuralların uygulanmasını denetleme işlevini yerine getirirken, bir bölümü doğrudan doğruya uygulamanın içinde yer almaktadır. Bu kurulların birtakım kararları da yargısal karar niteliğindedir.”²⁹⁸

Düzenleyici kuruluşlara verilen görevler, mevcut devlet birimleri tarafından yerine getirilmesinin çok zor olduğu düşünülen görevlerdir. Bazı yazarlar bu durumu, “toplumsal gelişmenin motorlarından biri olarak uzmanlık bilgisinin -

²⁹⁷ E.T.Patterson, a.g.e., s.566’dan aktaran M.Akıncı, a.g.e., dip.69, s.124-125.

²⁹⁸ C.Emre, Karşılaştırmalı..., a.g.e., s.99. Bu dönemde sayının artışında 1929 Bunalımının ardından New Deal siyasasının da etkisi de vardır.

yasama, yargı ya da bürokratik yürütme birimlerinin elinde bulunduğu varsayılmayacak teknik uzmanlığın- gücüne duyulan inanç, ABD'deki düzenleyici kuruluşların meşruiyetlerinin en önemli kaynaklarından birisi”²⁹⁹ olarak değerlendirmektedirler. Bu nedenle bu kuruluşlar önemlerini uzunca bir dönem korumuşlar, nitekim 1940-1970 döneminde de, sürecin hız kaybetmesine rağmen, varlığını korumuşlardır.

Nihayet, 1970’li yıllarla birlikte, bu geniş yetkilerle donatılmış bağımsız düzenleyici otoritelerin ABD’de giderek daha fazla eleştirildiği bir döneme girilmiştir. Bu kuruluşların, “ABD Anayasasını kaleme alanların hiçbir zaman öngörmeyecekleri türden, siyaseten sorumsuz bir “Dördüncü devlet gücü” haline geldikleri yolundaki iddialar bugün de sürmektedir. Fakat 1970’li yıllarda bu regülasyon tarzına yöneltilen asıl eleştiri, “piyasa aksaklıkları” (market failures) gibi “düzenleme aksaklıkları”nın (regulatory failures) da olabileceğini; piyasa aksaklıklarını düzeltmeyi amaçlayan düzenlemelerin, piyasa aksaklıklarının neden olduğu durumlardan çok daha kötü sonuçlara yol açabileceğini, dolayısıyla, piyasa aksaklıklarının da devlet müdahalesi için her durumda yeterli bir gerekçe oluşturmadığını öne süren “neo-liberal” görüştür. 1970’lerin başından 1980’lerin sonuna kadarki dönem, ABD’de bu görüşe paralel olarak, iktisadi faaliyet alanlarındaki yasal düzenlemelerden bir bölümünün tamamen ortadan kaldırıldığı, bir bölümünde de düzenleyicilerin yetkilerinin görece sınırlandırıldığı ya da ilgili faaliyet

²⁹⁹ Majone, G., *Regulating Europe*, Routledge, Londra, 1996, ’dan aktaran T.Müftüoğlu, *Ekonomi Politikaları Bağlamında Regülasyon...*, a.g.b., s.8.

alanının daraltıldığı bir “deregülasyon” dönemi olarak adlandırılmaktadır. Yaklaşık olarak aynı dönemde Avrupa’da, özellikle İngiltere’de, kamu teşebbüslerinin özelleştirilmesi de hız kazanmaya başlamıştır.”³⁰⁰

2.2.BİRLEŞİK KRALLIK (BK)³⁰¹

“Siyasal dizgenin işleyişinde olduğu gibi kamu yönetiminin örgütlenmesinde ve işleyişinde de geleneklerin etkisi olan”³⁰², Birleşik Krallık’ ta, “tam özerk olmayan hükümet dışı organizasyonlar” bulunmaktadır. Ancak, “bunlar türdeş olmaktan uzak olduklarından sayıları üzerinde görüş birliği yoktur.”³⁰³

Kamu yönetiminin merkezi örgütlenmesi, bakanlıklar (ministerial department), Bakanlık Statüsünde Olmayan Daireler (non-ministerial departments) ve Yarı Özerk Örgütler (Semi-autonomous agencies) olarak üç ana tür örgütten oluşmaktadır. Ancak bunların dışında bir de quango olarak ya da Non-Departmental Public Bodies (NDPB’s) olarak adlandırılan yapılar bulunmaktadır.³⁰⁴

Quango resmi olarak, “ulusal yönetim sürecinde bir kurum olarak işlevler üstlenen ancak bakanlık ya da bakanlığın bir parçası olmayan buna rağmen

³⁰⁰ T.Müftüoğlu, Ekonomi Politikaları Bağlamında Regülasyon..., a.g.b., s.9.

³⁰¹ İngiltere, Galler, İskoçya ve Kuzey İrlanda’dan oluşan üniter bir devlet olan ve genellikle İngiltere olarak anılan ülkenin resmi adı, Büyük Britanya ve Kuzey İrlanda Birleşik Krallığı’dır. Ancak devlet olarak kısaca Birleşik Krallık denilmektedir..C.Emre, a.g.e., s.31.Ayrıntılı olarak anılan kaynaktan yararlanılabilir.

³⁰² C.Emre, a.g.e., s.31-32.

³⁰³ İ.Ö. Kaboğlu, Değerlendirme, Bağımsız İdari Otoriteler, a.g.e., s.193.

³⁰⁴ C.Emre, a.g.e., s.43.

bakanların işlemlerinden sorumlu tutulduğu yapılar olarak tanımlanmaktadır. Bunun anlamı kısaca, bir ulusal ya da bölgesel kurum, Bakanlardan bağımsız hareket ederken, Bakanlar son tahlilde bunlardan sorumlu tutulabiliyorlar. Resmi sınıflandırmada bu yapılar, Bakanlık Dışı Kamu Kurumları (NDPBs-veya non-departmental public bodies) olarak adlandırılıyorlar.”³⁰⁵

Bu kurumlar, genel olarak üç bölüme ayrılmaktadır; “(a) Kendi bütçesiyle yönetim, yürütme, düzenleyici kararlar alma işlevlerine ek olarak ticari işlevler de yüklenmiş bulunan, sandalyeli bakanlarca belirlenen politika çerçevesinde, ancak sorumluluğu kendisinde olmak üzere özerk çalışan kuruluşlar: Büyük Britanya Sanat Konseyi, British Council, İngiliz Uluslar Topluluğu Kalkınma Birliği Irk Eşitliği Komisyonu, vb. (b) Danışma kurulları-Advisory Bodies ve (c) Personeli olmayan, bütçeleri bulunmayan, hukuk mahkemelerine benzeyen, üyeleri konuyla ilgili bakanca atanan, jüri usulüyle çalışan ve çalışma ilişkileri, vergi, sosyal güvenlik gibi konularda uzmanlaşmış bulunan idari mahkemeler-administrative tribunals”³⁰⁶.

³⁰⁵ Yarı Özerk Bakanlık Dışı Örgütler (Quangos -quasi-autonomous non-governmental organizations), What is a “quango” ? <http://www.cabinet-office.gov.uk/quango/index/whatis.htm>, 20.02.2001. Bu kurumların idari yapılanmaları kimi yönetsel sorunlara pragmatik çözümler üretilmesini sağlarken, aynı zamanda, yönetimin, kamusal yaşamda şeffaflık ve hesap verilebilirlik (transparency and accountability) ilkelerine uygun davrandığı izlenimi vermektedir. Chris Skelcher, The Political Quarterly, Volume 69, No: 1, Blackwell Publishers, January-March, 1998, s.41. Atay bu konuda, “tek bir statüsü olmamakla birlikte quango’lar her zaman kurul şeklindeki kuruluşlardır. Quango’ların bağımsızlığının gerçekliği konusu bir çok tartışmanın ortaya çıkmasına sebep olmuştur. İlk olarak, atama yetkisinin bakanlara ait olması ve bazen seçilecek kişilerin yeteneklerine ilişkin ölçütten ziyade; siyasi ölçüte göre gerçekleştirildiği ölçüde, üyelerinin tarafsızlığı sorunu gündeme gelmektedir. Bundan dolayı, bu kuruluşların bağımsızlıkları nisbidir. Zira, bakanlar bütçeleri ve işlemlerini yönlendiren Parlamentonun önünde sorumludurlar. Uygulamada özerklik siyasal genel durum ve konjonktür uyarınca değişkenlik gösterebilmektedir” demektedir. bkz.E.E.Atay, Fransız..., a.g.m., s.56-57.

³⁰⁶ Birgül A.Güler, Turgay Ergun, Filiz D.Güler, Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi, TODAİE, KYUP Ders Notu, Ankara, Mart 1994, s.165-166.

Öte yandan bu kurumlar işlevleri ve personeli açısından değerlendirildiğinde ise; “birtakım kamu hizmetlerinin sunulmasının yanı sıra, lisans verme, yönelti önerme, düzenleme yapma ve çeşitli kolluk hizmetleri bu kuruluşların yerine getirdikleri işlevler arasında yer almaktadır. Bu kuruluşlarda çalışanlar kamu görevlisi sayılmamakla birlikte, kamu tarafından bu kuruluşlara yapılan atamalarla ilgili düzenlemeler yapmak ve denetlemek amacıyla 1995 yılında bir ombudsman (Commissioner for Public Appointments) görevlendirilmiştir.”³⁰⁷

Birleşik Krallık’ta, bugün halen 1000 kadar yarı özerk kamu kurumu bulunmaktadır ve buralarda yaklaşık 30.000 kadar görevli istihdam edilmektedir. Bakanlık-dışı kamu kurumları, ulusal sanayi kuruluşlarına, kamu işletmelerine, Ulusal Sağlık Sistemi ile ilgili Kurumlara, mahkemelere (tribunals) ve hükümlü izleme kurullarına, yönetici ve danışman atamalarının çoğunluğu yürürlükteki kamu atamaları ilkeleri çerçevesinde Bakanlar tarafından yapılmaktadır.³⁰⁸

Bütün bu değerlendirmelere karşın Pauliat bu konuda “Amerikan modelinden farklı olarak bu alanda herhangi bir birlik, teklik ortaya çıkarmak çok güçtür. Çok çeşitli ve değişken sayılar, rakamlar ortalıkta dolaşmakta hiç bir ölçüt tam bir görüş birliği sağlayamamaktadır. Her şey bu ismin içine neleri girdirmek istediğinize bağlıdır”³⁰⁹ demektedir. Quango’ların sayısındaki bu denli artış Birleşik Krallık yönetim sisteminde son zamanlarda önemli değişiklikler meydana getirdi ve

³⁰⁷ C.Emre, a.g.e., s.57.

³⁰⁸ <http://www.cabinet-office.gov.uk/quango/index/qpeople.htm>, 2.4.2002.

³⁰⁹ H       Pauliat, Karşılaştırmalı Hukukta Bağımsız İdari Otoriteler. a.g.m., s.8.

bu konudaki tartışmalar bugün sadece quango'lar üzerine değil aynı zamanda Birleşik Devletin gelecekte yeniden yapılanması ve vatandaşların siyasi hakları üzerine de yoğunlaşmış bulunmaktadır.³¹⁰

Quangoların önemli özellikleri³¹¹ arasında ise, doğrudan hükümet tarafından olması şart olmasa da yönetsel eylemle oluşturulmaları, doğrudan seçim sorumluluklarının olmaması (siyasi sorumluluk), sorumluluk alanları, a)Belli kamu hizmetlerinin görevlendirilmelerinde, satın alınmasında veya dağıtımında, veya b)kamu otoriteleri tarafından verilen bireysel kararlar üzerine hüküm vermek, veya c)kamu siyasalarının yapımında danışmanlık yapmak olarak sayılabilir.

Son yirmi yılda Birleşik Krallık'ta özelleştirme ve özelleştirilen alanlarda rekabetin sağlanmasına yönelik siyasalar izlenmiştir. Ancak kamu tekellerinin özel tekele dönüşmemesi ve piyasaların rekabet edilebilir şekilde düzenlenmesi için bu alanlarda "sektörel düzenleyicilere" gerek duyulmuştur. İşte bu nedenle çeşitli düzenleyici kurumlar kurulduğunu görüyoruz. Başlıcaları; telekomünikasyon

³¹⁰ Teresa Payne, Chris Skelcher, Explaining Less Accountability: The Growth of Local Quangos, Public Administration vol.75, Summer 1997, s.207. Quangoların sayısındaki artışın nedenleri yapılan bir araştırmaya göre şunlardır; Moda (Fashion); Bazı yönetsel ya da ideolojik gelişmelerden esinlenme sonucu yeni ajansların oluşturulduğu görülmektedir. Yönetimin, özel sektörün yerel hizmetler üzerinde denetiminin artması üzerine bunlara karşı yerel yarı bağımsız kurumlar atama isteği buna örnek olarak gösterilebilir.

Yönetsel teknoloji (Managerial technology); Quangolar, bakanlıklar ve yerel yönetimler gibi düzenleyici, denetleyici bir dizi görevler yerine getirirler.

Merkezi bürokrasinin büyüklüğünün gizlenmesi; Bazı görevlerin bunlara verilmesi nedeniyle bürokrasinin çapının küçüldüğü izlenimi vermektedir.

Politik Duyarlık; Bazı bakanlar zor politik tercihlerle karşılaştıklarında bir quango oluşturma yoluna gitmektedirler. Böylece herhangi bir eleştiri karşısında tarafsız kalabilmekte çünkü otoritenin kolu uzakta kalmaktadır. Ancak bunlar dahi quangoların sayısındaki artışı tam olarak açıklayamamaktadır. 1995 Hogwood Araştırması, bkzn.T.Payne, C. Skelcher, a.g.m., s.210-211.

³¹¹ T.Payne, C.Skelcher, Explaining Less Accountability..., a.g.m., s209.

sektöründe OFTEL, demiryolları hizmetlerinde ORR, hava trafik kontrolünde CAA, su ve kanalizasyon hizmetlerinde OFWAT ve rekabet otoritesi olan Office of Fair Trading (OFT) olarak sayılabilir.³¹²

Bu düzenleyici otoritelerin, yasaların uygulanmasına rehberlik etmek, yasakların ihlaline ilişkin şikayetleri değerlendirmek, geçici tedbirler almak, yasaların uygulanmasına ilişkin kararlar vermek, soruşturma ve araştırma yapmak, para cezaları vermek, ihlali sona erdirecek yönerge vermek ve bu yönergeleri uygulamak gibi görevleri vardır.³¹³

2.3.FRANSA

Fransa'nın ABD ve İngiltere'den daha sonra bu kurumlarla tanıştığını belirtmiştik. Nitekim "1970'li yıllardan bu yana Fransız kamu hukukunda büyük bir artış gösteren ve belirgin nitelikli bir isimlendirmeden yoksun olduğu için "autorités administratifs indépendantes" (bağımsız idari otoriteler) başlığı altında toplanan yeni bir tür organizasyonun varlığı gözlemlenmektedir. Burada ne yargısal nitelikli, ne de Parlamantonun kararları gibi bir özellik taşıyan, hükümet ve özellikle idare karşısında kendilerine sağlanan denetleme yetkilerini gerektiği şekilde yerine getirmek için bağımsız olmak zorunda olan kuruluşlar söz konusudur. Bu kuruluşlar tüzel kişiliğe sahip değildir. Bu sebepten dolayı, BİO' lar devlet idaresi cihazına

³¹² Paul M Knight, Düzenleyici Organlarla Rekabet Otoriteleri Arasındaki İlişkiler: BK' daki Durum-OFT'nin Deneyimleri, Rekabet Kurumu'nun 15-16 Mart 2001 tarihlerinde Ankara'da düzenlenen "Regülasyon ve Rekabet" Sempozyumunda sunulan konuşma metni, s.2.

³¹³ Paul M Knight, a.g.b., s.6.

uyumlaştırılmıştır. Buna rağmen, hükümetlerin otoritesinden kaynaklanan hiyerarşik bir güce bağımlı kılınmamışlardır. Norm koyma yeteneğine sahip oldukları varsayımında; kabul ettikleri genel ve bireysel nitelikli kararları idari yargıcın denetimine tabidir.”³¹⁴

Fransa örneğinde, başbakana veya bir bakanlığa bağlı oldukları görülen bu kurumlar yönetim dizgesi içinde yer alırlar, ancak, hiyerarşik denetime tabi değildirler. Ayrıca “yönetmelik nitelikli organ niteliği taşımamalarına rağmen oldukça ileri bir yönetim özerkliğine sahip”³¹⁵ tirler.

Öte yandan Fransa’da bağımsız idari otoritelerin sayısı, ABD ve İngiltere’ye oranla daha azdır.³¹⁶ Gerçekte Fransız hukuk geleneğinde bağımsız idari otoritelere rastlanmaz. Ancak daha sonra diğer ülkelerden etkilenecek yönetsel sistemine bunları kattığı ve kendi sistemi içinde bu kurumlara özgünlük kazandırdığı görülmektedir.³¹⁷ Bu anlamda, Fransa’da siyasi atama girişimlerine, bağımsızlık koşullarının açıkça belirtilmemesine ve görevlerinin farklı alanlarda olmasına rağmen yapılarındaki türdeşlik açıkça izlenebilir. Ülkelerin siyasi, ekonomik ve sosyal sistemleri değişikçe farklı modeller ortaya çıkmaktadır ki bu da bağımsız idari otoritelerden

³¹⁴ Dictionnaire de la constitution, 4ème édition, Edition Cujas, Paris 1986, s.28, ’den aktaran, E.E.Atay, Fransız İdare, a.g.m., dip.61, s.?

³¹⁵ J.Morange, Fransa’da Bağımsız İdari Otoriteler, a.g.m., s.18-19.

³¹⁶ E.E.Atay, Fransız İdare Hukukunda..., a.g.m., s.61.

³¹⁷ J.Morange, a.g.m., s.18.

neler beklendiğine ve hangi sektörlerde oluşturulduklarına bağlıdır.³¹⁸ Ayrıca, türdeş olmamaları konusunda bir başka değerlendirme, bu durumun nitelikli, kabul edilebilir ve inandırıcı olmalarını sağlayıcı etki yapmakta olduğuna yöneliktir.³¹⁹ O halde Atay'a göre bu kurumların birbirinden farklı işlevler üstlenmesi doğal karşılanmalıdır. Fransa'da bu otoriteler, "bireysel nitelikli (izin, vize vs...) veya görüş bildirerek düzenleyici, emir ya da öneriler yayınlayarak işlemler tesis etmektedirler. Açıklamaları kabul etmekte ve denetime ilişkin çeşitli işlevleri yerine getirmektedirler."³²⁰

Fransız Danıştay'ınca bağımsız idari otorite olarak kabul edilen kuruluşlardan bazıları, Bankalar Denetim Komisyonu (Commission de contrôle des banques), Fransız Haber Alma Ajansı Yüksek Konseyi (Conseil supérieure de l'agence France-Presse), Borsa işlemleri Komisyonu (Commission des opérations de bourse), Médiateur, Rekabet Komisyonu (Commission de la concurrence) gibi kuruluşlardır.³²¹

³¹⁸ H       Pauliat, Karşılaştırmalı Hukukta..., er, a.g.m., s.9.

³¹⁹ J.Morange, a.g.m., s.20.

³²⁰ E.E.Atay, Fransız İdare..., a.g.m., s.62.

³²¹ Atay, a.g.m., s.64.

3. BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN YAPISAL ÖZELLİKLERİ

Bağımsız idari otoritelerin yönetim içinde yeni bir yapı olarak değerlendirilmesine neden olarak bu kurumların bazı özellikleri gösterilmektedir. Gerçekten de, “bağımsız idari otoritelerin özgünlüğü, hem kurumsal statülerinde hem de karar organı olan “kurul”ları oluşturan üyelerin statülerinde ortaya çıkmaktadır.”

³²² Dolayısıyla, bu kurumların yapısal özelliklerini bu iki açıdan ayrı ayrı değerlendirmekte yarar vardır.

3.1.KURUMSAL STATÜLERİ

İlk olarak bağımsız idari otoriteler kurumsal olarak incelendiğinde, kamu tüzel kişisi olup olmadığı yönünden farklılıklar görüldüğü gibi çeşitli kurumlarla ilişkilendirildikleri de görülür. Örneğin kamu tüzel kişiliği yönünden “bazı istisnalar (örneğin Fransa) dışında genelde bağımsız idari otoriteler ayrı kamu tüzel kişileri olarak örgütlenmişlerdir. Kamu tüzel kişiliği idari özerkliği sağlama yanında, özellikle Türk hukukunda yönetmelik gibi düzenleyici işlemleri yapabilmenin de ön koşulu olarak ortaya çıkmaktadır. Ancak, bu tür kuruluşların bağımsızlığını belirtmeye yönelik düzenlemeler arasında birlik olduğunu söylemek de zordur.Örneğin, Türkiye’de 3984 sayılı Yasa’ ya (m.5) göre, RTÜK, “özerk ve tarafsız bir kamu tüzel kişiliği niteliğinde” iken, 2499 sayılı Yasa’ ya (m.17) göre, SPK, “tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip”tir. 4054 sayılı Yasa’nın

³²² Turgut Tan, BİO, http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_devlet_metin_tebliğ6.php, 19.01.2001, s.3.

5.maddesine göre Rekabet Kurumu ve 4389 sayılı Yasa ile oluşturulan BDDK ise, "kamu tüzelkişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip"tirler."³²³

Diğer yandan bu kurumların düzenlendikleri yasalarda, "başbakanlık veya bir bakanlıkla ilişkilendirmek yoluna gidildiği görülmektedir. Nitekim, 4054 sayılı Yasa (m.20) RK' nın "ilişkili olduğu bakanlığı" Sanayi ve Ticaret Bakanlığı olarak belirlemiş; 3984 sayılı Yasa (m.14) da RTÜK ile ilgili olarak, "Hükümetin Üst Kurul ile ilişkileri Başbakan tarafından yürütülür" hükmünü getirmiştir. "³²⁴

3.2.ÜYELERİN STATÜLERİ

Karar organı olan kurulları oluşturan üyelerin seçimi ve atanması ile görev süreleri, bağımsız idari otoritelerin bağımsızlıklarını sağlamada özel bir önem taşımaktadır. Çünkü, "bu tür kuruluşların bağımsız çalışmalarının temel güvencesi, karar organlarını oluşturan üyelerin siyasal etkiler ve çeşitli özel çıkar grupları karşısında bağımsız çalışmalarını sağlayacak bir statüye sahip olmalarıdır. Ancak, Türkiye'de bağımsız idari otorite statüsündeki bazı kurulların üyelerinin atanmasında siyasal etkilerinin tartışma konusu olduğu bilinmektedir."³²⁵

³²³ T.Tan, Bağımsız İdari..., a.g.m., s.3. Ayrıca, 27.1.2000 tarih ve 4502 sayılı yasanın 14.maddesi ile oluşturulan "kamu tüzel kişiliğini ve idari ve mali özerkliği haiz özel bütçeli" Telekomünikasyon Kurumu da diğer bir örnektir.

³²⁴ T.Tan, Bağımsız..., a.g.m., s.3. Ayrıca, Telekomünikasyon Kurumu Ulaştırma Bakanlığının, Şeker Kurumu Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın, EPDK, Enerji Bakanlığı'nın, Tütün Kurumu Başbakanın belirleyeceği bir Devlet Bakanlığının, Kamu İhale Kurumu Maliye Bakanlığı'nın ilişkili kurumlarıdır.

³²⁵ BDDK ve RK' nın üyelerinin atanmasında olduğu gibi, T.Tan, a.g.m., s.4.

Bu nedenle bazı ülkelerde, “seçim ve atama yetkisinin siyasi iktidara (hükümetlere) tanındığı durumlarda, seçim ve atamanın siyasal olmayan organ veya makamların gösterecekleri adaylar arasından yapılması yoluna” gidilirken, Türkiye’de “RTÜK üyelerinin atanmasında olduğu gibi siyasal güçler arasında dengeli temsile olanak verecek usuller” geliştirildiği de görülmektedir. Bazen de “üye seçiminde mesleki ve teknik deneyime ağırlık vermek, bağımsızlık ve tarafsızlığı bilinen yargıçlardan üye veya başkan yapmak da uygulanan usuller” dendir.³²⁶

Ayrıca ülkemizde “kurullara üye seçiminde, düzenleme ve denetleme konusu sektörde faaliyette bulunanların oluşturduğu mesleki kuruluşların da aday göstermeleri usulünün benimsendiği görülmektedir. Nitekim, 4487 sayılı Yasa ile yapılan değişiklikle SPK’ nın yedi üyesinden birinin Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB), birinin de Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşlar Birliği tarafından gösterilecek ikişer aday arasından seçilmesi kuralı getirilmiştir.”³²⁷ Aynı yasanın 7. maddesinde yine bir başka bağımsız idari otorite olan BDDK dahi kurula aday göstermektedir.

³²⁶ Tan, a.g.m., s.4.

³²⁷ Tan, a.g.m., s.5. Üyeleri Bakanlar Kurulu tarafından atanan Kamu İhale Kurulu, Şeker Kurulu ve Telekomünikasyon Kurulunda da benzer özellikler görülmektedir. Buna göre; on üyeden oluşan Kamu İhale Kurulu’nun, TOBB ile Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu tarafından kamu alımları ile ilgili meslek gruplarından önerilecek birer kişi ve Şeker Kurulunun yedi üyesinden sakaroz kökenli şeker üreten ve sermayesi kamuya ait olan Şirket ile pancar kooperatiflerinin oluşturduğu üst birliğin göstereceği ikişer aday, sakaroz ve nişasta kökenli şeker üreten şirketlerin her grubundan Türkiye’deki fabrikalarından nominal üretim kapasitesinin son üç yıl ortalama üretim en fazla olan iki şirketin ayrı ayrı önerecekleri ikişer aday arasından birer üye sektör temsilcilerinden seçilmektedir. Yine Telekomünikasyon Kurulunun üyelerinden telekomünikasyon sektörünü temsil eden üye, bu Kanun uyarınca Türkiye’de telekomünikasyon cihaz ve sistem imalatı, telekomünikasyon hizmeti yürütmekte ya da altyapı işletmekte olan ve ilgili telekomünikasyon hizmeti piyasasında Türkiye çapında en az %10’luk pazar payına sahip olan işletmecilerin göstereceği birer aday arasından atanır. Tüketicileri temsil eden üye ise Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile TOBB’un göstereceği ikişer aday arasından atanmaktadır.

Üyelerin bağımsızlığını ve tarafsızlığını sağlamanın yollarından bir diğeri de “üyelerin görev süresini uzun tutmak (örneğin altı yıl), yeniden seçilme olanağı tanımamak ve görev süreleri dolmadan görevden alınmalarını çok sıkı koşullara bağlayıp, bu koşulların varlığını saptamayı atamaya yetkili organın mutlak takdirine bırakmamaktır.”³²⁸ Örneğin 4487 sayılı SPK yasasının 8.maddesinde, “Kurul Başkan ve üyelerinin görev süresi altı yıldır. Süreleri bitenler yeniden seçilebilirler. Başkan dışındaki üyelerin üçte biri iki yılda bir yenilenir. Başkanın ve üyelikler görev süreleri dolmadan herhangi bir sebeple boşaldığı takdirde, boşalan yerlere yukarıda belirtilen esaslar dahilinde iki ay içinde seçim ve atama yapılır. Bu şekilde atananlar, yerine atandıkları kişinin sürelerini tamamlarlar. Başkan ve üyelerin hastalık, kaza ve sair nedenlerle geçici iş göremezliğe uğraması halinin altı aydan fazla sürmesi durumunda bunların üyelikleri düşer ve yerlerine iki ay içerisinde atama yapılır” denilmektedir. Ayrıca aynı maddede, “Kurul Başkan ve üyelerinin görev süreleri dolmadan görevlerine son verilemez. Ancak atanmaları için gerekli şartları kaybettikleri veya durumlarının bu Kanunun 20 nci maddesine aykırı düştüğü tespit edilen, görevleri ile ilgili olarak işledikleri suçlardan dolayı haklarında verilen mahkumiyet kararı kesinleşen Kurul Başkan ve üyeleri, süreleri dolmadan Başbakanın onayı ile görevden alınırlar”³²⁹ hükmü getirilmiştir.

³²⁸ Tan, a.g.m., s.5. Bu konuda, Türkiye’de 1988 yılında SPK üyelerinin görev süreleri üç yıla indirilmiş, 1999’da 4487 sayılı yasayla tekrar altı yıla çıkarılmış olduğunu belirtmeliyiz.

³²⁹ 4487 sayılı yasa, m.8. Ancak burada BDDK konusunda ayrıntılı olarak değinildiği üzere 4672 Sayılı Bankalar Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun’un geçici 3.maddesiyle, Kurul Başkanı dışındaki tüm Kurul üyelerinin görevlerine son verilmiştir.

Üyelerde kimi şartlar aranmaktadır. Buna göre örneğin Telekomünikasyon Kurumuna atanacak üyelerin, 4502 sayılı yasanın 17.maddesinde, “hukuk, iktisat, finans, mühendislik, telekomünikasyon, işletme veya maliye dallarında yurt içinde veya dışında en az dört yıllık yüksek öğrenim görmüş olmaları, hem mesleki açıdan hem de telekomünikasyon alanında yeterli bilgi ve deneyime sahip olmaları ve kamu veya özel sektörde en az on yıl çalışmış olmaları, Devlet memuru atanabilme genel şartlarını taşımaları ve herhangi bir siyasi partinin yönetim, denetim veya başka bir üst kurulunda görev almamış veya bu görevlerinden ayrılmış olmaları şartları”³³⁰ aranmaktadır.

Ayrıca, “üyelikle bağdaşmayan işlerin ve yasakların da yasalarda açıkça düzenlenmesi; hatta görevin sona ermesinden sonraki döneme ilişkin bazı kayıtlamaların getirilmesi de üyelerin görev yaptıkları sürece bağımsız çalışmalarını sağlayacak güvenceler”³³¹ olarak görülmektedir. Bu konuda 4487 sayılı yasanın 9.maddesinde Kurul başkan ve üyelerine bazı sınırlamalar getirildiği görülmektedir. Buna göre; “Kurul Başkan ve üyeleri, özel bir Kanuna dayanmadıkça resmi veya özel hiçbir görev alamaz, ticaretle uğraşamaz, serbest meslek faaliyetinde

³³⁰ BDDK üyeliğinde ise, “üyelerin hukuk, iktisat, maliye, bankacılık, işletme, siyasal bilgiler, kamu yönetimi ve dengi dallarda veya bu dallarla ilgili mühendislik alanlarında en az lisans düzeyinde, mühendislik dalında lisans düzeyinde öğrenim görmüş olanların ise belirtilen alanlarda lisansüstü öğrenim görmüş olmaları gerekir. Üyeler; en az üçü bankacılık olmak üzere maliye-finance alanında en az 10 yıl deneyim sahibi ve üst düzey yöneticilik yapmış veya yukarıda sayılan öğrenim dallarında en az 10 yıl öğretim üyeliği yapan adaylar arasından ilgili Bakanın önerisi üzerine Bakanlar Kurulunca” atanmaktadır. 4491 Sayılı Bankalar Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun, kabul tarihi: 17.12.1999, R. G. tarih: 19.12.1999 sayı: 23911, m.1.

³³¹ Tan, a.g.m., s.5-6. Örneğin, 4491 sayılı Yasa (m.1) ile de BDDK üyeleri için ayrıntılı yasaklar getirilmiştir. Buna göre, BDDK üyeleri, “özel bir kanuna dayanmadıkça resmi veya özel hiçbir görev alamaz, ticaretle uğraşamaz, her türlü ortaklıklarda pay sahibi olamazlar...bu göreve atanmalarını takip eden 30 gün içinde maliki oldukları payları üçüncü dereceye kadar kan ve ikinci

bulunamaz, ücret karşılığı konferans ve ders veremez, sınav ve benzeri görev alamaz, her türlü ticari amaçlı ortaklıklarda pay sahibi olamazlar. Otuz gün içinde bu hükme uygun hareket etmeyen üyeler, üyelikten çekilmiş sayılır. Kurul Başkan ve üyeleri, dernek, vakıf, kooperatif ve benzeri yerlerde yöneticilik yapamazlar.”

4. BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN İŞLEVSEL ÖZELLİKLERİ

Bağımsız idari otoritelerin yapısal özellikleri yanında işlevsel özellikleri de önemlidir. Bunun nedeni bu işlevlerin özgün bir yapı oluşturmadaki etkisidir. Nitekim Tan’a göre, “bağımsız idari otoritelerin klasik idari yapılanma karşısında özgünlüklerini, yapısal özellikleri yanında, işlevsel özellikleri de sağlamaktadır. Zira, bu kuruluşlar bir yandan görevli oldukları alanda düzenleme yetkisi kullanarak kurallar koyarken, öte yandan da bu kurallara uygun hareket edilmesini gözetip denetlemekte ve gerektiğinde önemli parasal ve idari yaptırımlar uygulayabilmekte ve bazı uyuşmazlıkları çözme yetkisine sahip olabilmektedirler.”³³²

Öte yandan bu işlevlerin, “önce bireyi İdare’ye, daha genel olarak yurttaş özgürlüklerini devlet karşısında veya yetkilerini kötüye kullanabilecek güç merkezleri karşısında korumak olup, daha sonra çok hantal bir bürokrasinin kaçınılmaz işleyiş bozukluklarını önlemektir. Bunların misyonu, yeni teknolojilerin ve mali enstrümanların, kimi hak ve özgürlükleri, belli sosyal alanları ve ekonomik

dereceye kadar sihirli hısımları dışındakilere satmak veya devretmek suretiyle elden çıkarmak zorundalar.” Bu konu ile ilgili ayrıntılı bilgiler çalışmanın üçüncü bölümünde incelenmektedir.

³³² T.Tan, a.g.m., s.6.

düzeni tehdit ve ihlallerine karşı kollama ve koruma”³³³ sı olarak da değerlendirilmektedir.

4.1.DÜZENLEME YETKİSİ

Bağımsız idari otoritelerin görev alanlarına ilişkin geniş düzenleme yetkileri bulunmaktadır. Bunun için görev alanlarında çeşitli düzenleyici işlemlerle birtakım kurallar koyarken bu yetkiyi de Anayasa’dan almaktadırlar. Anayasa’ya (m.124) göre, “kamu tüzel kişileri kendi görev alanlarını ilgilendiren yasa ve tüzüklerin uygulanması amacıyla yönetmelik çıkarma yetkisine sahip olduklarından, bağımsız idari otoriteler de düzenleme yetkilerini yönetmelik çıkararak kullanabilirler. Ancak, uygulamada, düzenleme yetkisi kullanılarak, karar, tebliğ ve başka isimler taşıyan işlemler yapıldığı da görülmektedir.”³³⁴ Bunlarla hem ilgili alanı hem de kendi yapısına ilişkin konuları düzenlemektedirler. Örneğin, Rekabet Kurumu, Rekabet Kurulundan İzin Alınması Gereken Birleşme ve Devralmalar Hakkında Tebliğ, Tek Elden Dağıtım Anlaşmalarına İlişkin Grup Muafiyeti Tebliği, Rekabet Uzman Yardımcılığı Yarışma Sınavı ve Rekabet Uzmanlığı Sınavı Yönetmeliği, Personel Yönetmeliği ve 22 Haziran 2000 Tarih ve 24087 Sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan BDDK Üyeleri ile BDDK Personelinin Uyacakları Meslek İlkeleri bunlardandır.

³³³ İ.Ö. Kaboğlu, Değerlendirme, Bağımsız İdari Otoriteler, a.g.e., s.193.

³³⁴ Tan, a.g.m., s.6. Bağımsız idari otoriteler genel olarak, “tarım, ticaret, taşımacılık, eğitim, sivil havacılık, bilimsel araştırmalar, sağlık, sosyal güvenlik, konut, film endüstrisi, ulusal kaynaklar, enerji, ulaştırma gibi pek çok alanda sektörün yapısal özelliklerine dayalı olarak düzenleme yetkisi kullanılmaktadır.” Bknz.Akinci, a.g.e., s.133.

4.2.GÖZETİM VE DENETİM YETKİLERİ

Bağımsız idari otoriteler, ilgili oldukları alanları izlemek, gözetmek durumundadır. Ancak bunları yaparken kendilerine verilen yasal yetkilerle sınırlıdırlar. Ayrıca düzenlemek amacıyla kendi çıkardıkları kurallara uyulup uyulmadığını da denetler. Bu amaçla, “gerekli gördüğü bilgi ve belgeleri ilgililerden istemek, onların bilgilerine başvurmak ve gerektiğinde yerinde incelemeler yapmak yetkileri bu kuruluşlara verilmiştir. (Örneğin, 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu m.22/f ve 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun, m.14-15) Denetimle görevlendirilecek uzmanlara istedikleri evrak ve belgelerin verilmemesi veya gösterilmemesi halinde ne yapılacağı konusu önem taşımaktadır. 4054 sayılı Yasa (m.15) da idari para cezası ile yetinilirken, 4487 sayılı Yasa (m.21) bu halde Sermaye Piyasası Kurulu’nun gerekçeli yazısı ile istemde bulunması üzerine sulh ceza hakiminin istenilen yerlerde arama yapılmasına karar vermesi üzerine arama yapılabileceğini öngörmektedir.”³³⁵

4.3.DANIŞMA İŞLEVLERİ

Bağımsız idari otoritelerin kimi danışma görevleri de vardır. Öyle ki; “kendi görev alanları ile ilgili konularda, ilgili bakanlıklara ve benzer statüdeki diğer kuruluşlara görüş bildirmek suretiyle bir danışma işlevi de yerine getirirler. Örneğin, 4389 sayılı Yasa’ya (m.3/9) göre, BDDK, “talepleri halinde veya gerektiğinde

³³⁵ Tan, a.g.m., s.7.

Hazine Müsteşarlığı, DPT Müsteşarlığı ile Merkez Bankasına para, kredi ve bankacılık siyasalarının yürütülmesi ile ilgili konularda mütalaa ve bilgi verir”³³⁶

Ayrıca Rekabet Kurumu, 4054 sayılı yasanın 27.maddesine göre, ”Rekabet hukuku ile ilgili mevzuatta yapılması gerekli değişiklikler konusunda doğrudan veya Bakanlığın talebi üzerine görüş bildirmek” le görevlendirilmiştir.

4.4.YAPTIRIM UYGULAMA YETKİLERİ

Yaptırım uygulama yetkisi ilke olarak, “sözcüğün geniş anlamında ceza yargıcına aittir. Bununla beraber bağımsız idari otoriteye sahip olduğu toplumsal düzenleme rolü çerçevesinde yasakoyucu tarafından veya düzenleyici otorite tarafından veya bizzat kendisi tarafından konulan normlara riayeti sağlamak için, bir yaptırım yetkisi tanınabilir.”³³⁷ Böyle bir yaptırım yetkisi sağlandığı anda ise, bağımsız idari otoritenin yargısal bir otoriteye dönüşebileceği, dolayısıyla da bu yetkinin çok sıkı bir hukuki çerçeveye alınması gerekliliği ileri sürülmektedir.³³⁸

Bağımsız idari otoritelerce uygulanacak yaptırımların niteliği görev alanlarının özelliğine göre değişebilmektedir. Bu çerçevede bazen para cezaları bazen de verilen iznin iptali gibi idari yaptırımlar söz konusu olabilmektedir.³³⁹

³³⁶ Tan, a.g.m., s.7.

³³⁷ H       Pauliat, Bağımsız İdari Otoritelerin Yaptırım Yetkisi,        M.G      , Bağımsız İdari Otoriteler, Edit    : İ.   . Kabo    , Alkım Yayınları, Temmuz 1998, s.145.

³³⁸ H.Pauliat, Bağımsız İdari Otoritelerin Yaptırım Yetkisi, a.g.m., s.145.

³³⁹ dipnotla birlikte bkz.Tan, a.g.m., s.8.

Örneğin, 4487 sayılı yasanın 26.maddesine göre, SPK, idari para cezası verme yetkisine sahiptir. Bunun için Yasada yer alan “düzenlemelere, belirlenen standart ve formlara ve Kurulca alınan genel ve özel nitelikteki kararlara aykırı hareket ettiği tespit edilen gerçek kişiler ve tüzel kişiler hakkında gerekçesi belirtilmek suretiyle Kurul tarafından 2 milyar liradan 10 milyar liraya kadar para cezası” verilebilecektir. Yine RTÜK çeşitli yaptırımlar uygulama yetkisine sahiptir. Bunun için öncelikle, “öngördüğü yükümlülükleri yerine getirmeyen, izin şartlarını ihlal eden, yayın ilke ve esaslarına aykırı yayın yapan özel radyo ve televizyon kuruluşlarını uyarır. Bu uyarıda, ihlalin niteliği, ağırlığı ve tekrarı halinde sonuçları açıkça belirtilir.”Eğer ihlal tekrarlanırsa “ihlalin ağırlığına göre izin uygulaması bir yıla kadar geçici olarak durdurulur veya yayın izni iptal edilir.”³⁴⁰

³⁴⁰ 3984 sayılı yasa, m.33. “RTÜK’ ün kurulduğu yıldan 17.7.2000 tarihine kadar ulusal televizyonlar için verilen 318 uyarı ve kapatma kararından 199’u dava konusu olmuş ve açılan davaların %68’i RTÜK lehinde sonuçlanmıştır.” Cengiz Özdiker, TBMM, RTÜK ve Yayıncıların Sorumluluğu Işığında RTÜK’ ün Özerkliği, RTÜK İletişim, yıl: 3, sayı: 18, Temmuz-Ağustos 2000, s.32. 4676 sayılı RTÜK yasasının Cumhurbaşkanınca veto edilmesi üzerine TBMM’ nce ikinci kez kabul edilen 21 Mayıs 2002 tarih ve 24761 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 4756 sayılı yasanın 16 maddesi ile 3984 sayılı yasanın 33 üncü maddesi başlığı ile birlikte, “Üst Kurul, öngördüğü yükümlülükleri yerine getirmeyen, izin şartlarını ihlâl eden, yayın ilkelerine ve bu Kanunda belirtilen diğer esaslara aykırı yayın yapan özel radyo ve televizyon kuruluşlarını uyarır veya aynı yayın kuşağında açık şekilde özür dilemesini ister. Bu talebe uyulmaması veya aykırılığın tekrarı halinde ihlâl konu olan programın yayını, bir ilâ on iki kez arasında durdurulur. Bu süre içinde programın yapımcısı ve varsa sunucusu hiçbir ad altında başka bir program yapamaz. Yayını durdurulan programların yerine, aynı yayın kuşağında ve reklamsız olarak, ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına Üst Kurulca hazırlatılacak eğitim, kültür, trafik, kadın ve çocuk hakları, gençlerin fiziksel ve ahlakî gelişimi, uyuşturucu ve zararlı alışkanlıklarla mücadele, Türk dilinin güzel kullanımı ve çevre eğitimi konularında programlar yayınlanır” şeklinde değiştirilmiş ve madde ile aynı zamanda veto gerekçesini de oluşturan yüksek miktarlarda idari para cezaları

4.5.UYUŞMAZLIK ÇÖZME İŞLEVLERİ

Bağımsız idari otoritelerin özgün yanlarından biri de, kendi alanlarında bazı uyuşmazlıkların çözümünde yetkili kılınmış olmalarıdır. Nitekim, “son yıllarda uyuşmazlıkların yargısal olmayan yollardan çözümüne örnek olarak bağımsız idari otoriteler gösterilmektedir.”³⁴¹ Türkiye’de bu duruma örnek olarak İMKB Yönetmeliği gösterilmektedir. Buna (m.42 vd.) göre, “borsa üyeleri ile müşteriler arasındaki uyuşmazlıklar, yargı yoluna gitme hakları saklı olmak üzere, tarafların başvurusu halinde Borsada çözümlenebilmektedir. Tarafların bu karara karşı SPK’ya itiraz hakları vardır.”³⁴² Ayrıca son dönemde telekomünikasyon alanında yaşanan mobil telefon özelleştirmeleri sonucunda sektörde yaygınlaşan şirketler arasında çıkan uyuşmazlık konularında ilgili Kurumun sorunu çözmek için taraflar arasında gösterdiği aracılık çabalarını da bu anlamda değerlendirebiliriz.³⁴³

getirilmiştir. Yasa Cumhurbaşkanınca yasanın iptali ve yürürlüğünün durdurulması amacıyla Resmi Gazete’de yayımlanmasının ardından Anayasa Mahkemesine götürülmüştür.

³⁴¹ B.Stirn, “Ordres de juridiction et nouveaux modes de régulation”, AJDA, 1990, NO: 9, s.2’den aktaran Turgut Tan, a.g.m., s.9.

³⁴² Tan, a.g.m., s.9.

³⁴³ Turkcell ve Telsim GSM 900 şirketleri roaming (ulusal dolaşım) konusunda özellikle Aria (ve Aycell) GSM 1800 şirketi ile anlaşmamaktadırlar.

III. TÜRKİYE'DEKİ BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER

Bağımsız idari otorite deyimi Türkiye için oldukça yenidir, öyle ki, henüz “ne yasal ve yönetsel düzenlemelerde, ne yargı kararlarında, hatta kimi ayırık durumlar dışında öğretilerde kullanılmış değildir. Dolayısıyla Türkiye’de kıta Avrupası ile aynı anayasal temellerde bir idari rejim benimsendiği halde henüz “Bağımsız İdari Otorite” bağlamında bir kurumsallaşmadan söz açmak güçtür.”³⁴⁴

Buna rağmen bazı yazarlar bağımsız idari otorite özelliği taşıyan kimi kurumlara işaret etmektedirler. Örneğin, Duran’a göre, Türkiye’de iktisadi alanda bağımsız idari otorite özelliklerini taşıyan ilk kurum, 1959 tarih ve 7397 Sayılı Sigorta Murakabe Kanununun 30. Maddesi ile kurulan Sigorta Murakabe Kuruludur.³⁴⁵ Bu kurul o tarihte “BİO benzeri bir örgütlenmeye göre kurulmuş olup karar organı siyasi otorite tarafından belirli sürelerde görev yapmak üzere atanan üyelerden oluşan, kendi giderini kendi geliriyle karşılayan bir yapıya sahip bulunuyordu. Ancak, bu kurulun BİO olma vasfı 1993 tarihinde yürürlüğe giren 510 sayılı KHK ile kaldırılmış ve Hazine Müsteşarlığı teşkilatı içinde sigortacılık alanında görev yapan bir denetim birimine dönüştürülmüştür.”³⁴⁶

³⁴⁴ İ.Ö. Kaboğlu, Değerlendirme, a.g.e., s.194. Kaldı ki, “Batı’da özerk kurumlar deneyimler sonucunda farkına varılan ihtiyaçtan doğmuşlardır. Bizde ise, uluslararası kuruluşların, çoğu kez de IMF’ye verilen niyet mektuplarının gereklerinin yerine getirilmesi için kurulmuşlardır. Örneğin, SPK, BDDK, Telekomünikasyon ve Enerji Üst Kurulları gibi.” Ercan Kumcu, “Özerk Kurumlarımız”, Hürriyet, 31.01.2002, s.9.

³⁴⁵ Lütfi Duran, Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler, AİD, Cilt 30, Sayı 1, Mart 1997, s.3.

³⁴⁶ M.Çekinmez, Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye’deki..., a.g.m., s.9.

Gerçekte bugünkü anlamda bağımsız idari otorite kavramı için ülkenin son yirmi yılında yaşadığı liberal uygulamaların hayata geçmesini beklemek gerekecektir. Bu uygulamalar o dönemden sonra ülkenin gündeminde artan bir öneme sahip olmuş ve giderek kendi araçlarını her alana yaymayı başarmıştır. Sürecin başında yukarıda değinildiği üzere 24 Ocak 1980 Kararları vardır. Gerçekten de bu kararların ekonomi sektöründeki yansımaları çok yönlü olmuştur. Akıncı' ya göre, bu gelişmelerle birlikte "girişim özgürlüğünün sağladığı olanaklar büyük ticaret şirketlerinin doğmasına neden olmuştur. Ekonominin serbest piyasa ilkeleri içinde çalışmasının öngören, bunun için de öncelikle başta döviz kuru ve faiz oranları olmak üzere her türlü fiyatın gerçekçi düzeyde oluşmasına olanak tanımayı ön plana alan, devletin piyasaya en aza müdahalesini savunan bir felsefe, bireylerin yararını da düşünerek birtakım kurumsal güvenceler getirmek zorunda kalmıştır."³⁴⁷ Öte yandan iletişim sektöründe de benzer gelişmeler vardır. "Tekelci yayın, eylemli (fili) darbelerle zayıflayınca, yasa koyucu yeni bir normatif düzen getirmenin zorunluluğunu biraz geç de olsa algılayabilmiştir."³⁴⁸

Son yirmi yılda bağımsız idari otorite kavramının gelişimi öğretide çeşitli tartışmalar çerçevesinde sürmektedir. Ancak kuşkusuz, "Türkiye'de "düzenleme ve koruma" öz görevini üstlenen BİO tipi kurumsal yapılanma organik ve işlevsel bağımsızlık statüsüyle Türk kamu yönetimine özgün bir atmosfer getirmiştir. Gerçekten de iletişim sektörünün 50'li yıllardan beri çektiği "güdümlü" iletişim olanağı, merkezden organik anlamda bağımsızlaşmış RTÜK aracılığıyla nispeten

³⁴⁷M.Akıncı, a.g.e., s.155.

³⁴⁸ Akıncı, a.g.e., s.155.

özerklik kazanmaya başlamış ve ekonomi sektöründe de SPK, Rekabet Kurumu gibi BİO' lar ile dinamik bir süreç içerisinde bulunmaktadır.”³⁴⁹ Bu anlamda bir kurum oluşturma çabası hızla yaygınlaşmış ve neredeyse hemen her alana bir bağımsız idari otorite kurulmuş ya da kurulmaya çalışılmaktadır.

Ancak oluşturulan bu kurumların hepsi birbirinin aynı niteliklere sahip değildir. Örneğin Tan’a göre, bu kuruluşları iki ana grupta toplamak mümkündür. İlk grup “kamusal yaşamın duyarlı sektörleri denilen alanlarda düzenleme ve denetim işlevi yerine getirmektedir ki, bunların tipik örnekleri RTÜK, SPK ve Rekabet Kurumudur.”³⁵⁰

İkinci gruba ise, “önceleri kamusal tekel biçiminde yürütülen kamu hizmetlerinin rekabete açılıp, özel girişimin de bu alanlara girişi sağlandıktan sonra, kamusal işleticilerle özel işleticilerin birlikte faaliyette bulundukları bu alanları düzenleme işlevini yerine getirmek üzere oluşturulmuş düzenleyici otoriteler \ kurullar girmektedir. Telekomünikasyon ve elektrik ve doğalgaz alanlarında oluşturulan düzenleyici otoriteler bunun tipik örnekleridir.”³⁵¹

³⁴⁹ Akıncı, a.g.e., s.155. Bu tür bir örgütlenme ülkede hızla yaygınlık kazandı. Öyle ki ülkenin bir “kurullar cumhuriyeti” ne dönüştüğünü dahi savunular bulunmaktadır. Bu görüşün haksız olmadığı ülkedeki sayısız kurul ve üst kurullar nedeniyle ispatlanabilir. Kurulmakta olan ve kurulacak olanları da cabası. Bknz. Oktay Ekşi, “Kurullar Cumhuriyeti” Hürriyet, 30.03.2002, s.21.

³⁵⁰ Turgut Tan, Bağımsız İdari Otoriteler, Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları, s.4. Ayrıca yazar “Türkiye’de yakın tarihlerde görülen örneklerinde hukuksal statülerde farklılıklar yanında, statülerle işlevler arasında uyum sağlandığı da söylenemez, örneğin, RTÜK, iktidar ve muhalefet partilerinin gösterecekleri adaylar arasından TBMM’nce seçilmek suretiyle oluşumu bakımından atipik ve sakıncalı bir örnek oluşturması yanında; işlevsel açıdan SPK’dan farklı olmayan Rekabet Kurulunun oluşturulmasında Kurul ve Kurum ayrımı yapılarak yapay bir yapılanmaya gidilmiştir” demektedir bknz. T.Tan, İdarede Yeni Ussallık ..., a.g.m., s.180-181.

³⁵¹ T.Tan, Bağımsız İdari Otoriteler, a.g.m., s.4.

Bu bölümde Türkiye'deki bağımsız idari otorite olarak adlandırılan yapıların sınırlı bir değerlendirmesi yapılacaktır.

1.SERMAYE PİYASASI KURULU (SPK)

1.1.TÜRK EKONOMİSİNDE YAPISAL DÖNÜŞÜMLER

Küreselleşme eğiliminin yansımaları sermaye piyasalarında da görülür. Bu çerçevede sermayenin hareketlilik kazanarak ulusal alandan uluslararası alana yönelmesi söz konusudur. Böylece sermaye hareketleri ve mali işlemler serbestleşerek uluslararası özellik kazanmıştır. Teknolojik gelişmeler ve yeni yatırım araçları sayesinde gelişen sermaye piyasaları ile yeni mali araçlar sonucu oluşan fonlar uyum içerisinde kullanılırsa, bir ülkenin kalkınmasının finansmanın olanakları önemli ölçüde düzenlenmiş demektir. Bu uyumdan maksat “kısa vadeli fon arzı ve talebinin karşılaştığı para piyasası ile uzun vadeli fon arz ve talebinin karşılaştığı sermaye piyasasının birbiriyle olan uyumudur.”³⁵²

Sermaye piyasası kısaca, “yatırımcılar, tasarruf sahipleri ve bunlar arasındaki fon akımını sağlayan aracı kurum, banka, yatırım ve finans ortaklıkları gibi aracı ve yardımcı kuruluşlardan oluşan bir finansman sistemidir. Sistemin iki temel amacı vardır. İlk amaç, tasarruf birikimini özendirerek, birikimlerin kayba uğramaksızın en kısa zamanda yatırıma dönüşmesini sağlamaktır. İkinci amaç

³⁵² S.Rıdvan Karluk, Türkiye Ekonomisi, Beta Basım,gözden geçirilmiş 6.baskı, İstanbul,1999, s.374.

piyasanın güven ve kararlılık içinde çalışmasına imkan yaratarak tasarruf sahiplerinin haklarını korumaktır.”³⁵³

Tarihsel süreçte Türk toplumunun sermaye piyasası kavramıyla tanışması, Osmanlının son döneminde (1864), Galata Bankerleri sayesinde olmuştur. Cumhuriyet döneminde çeşitli aşamalardan geçen sermaye piyasalarında, 1980’lerde yeni gelişmeler görülmektedir.³⁵⁴

Sermaye piyasasının düzenlenmesini gerektiren nedenler arasında, sermaye piyasalarının gelişmesi, buna paralel olarak da piyasanın güven ve kararlılık içinde çalışması, tasarruf sahiplerinin haklarının korunması ile yasanın hazırlandığı dönemde güncel bir sorun olan bankerlik sisteminin sorunlarıdır. Yasayı hazırlayanlar, bu sorunları, şirketlerin halka açılmasını kolaylaştıracak kurumlar ve sermaye piyasasını etkin bir şekilde denetleyecek bir kurum oluşturarak aşmayı amaçlamıştır.³⁵⁵

Yasanın MGK “emrine” sunulan tasarı metninde, tasarı ile verilen görevleri yapmak üzere “bağımsız” bir organ olan Sermaye Piyasasını Düzenleme ve

³⁵³ S.R.Karluk, Türkiye Ekonomisi, a.g.e., s.374.

³⁵⁴ Karluk, a.g.e., s.375. Bu gelişmeler özetle, “1970’li yılların sonunda ödemeler dengesi problemleri nedeniyle yaşanmaya başlanan ekonomik durgunluk, sanayinin döviz gereksinimi de karşılayabilecek yeni bir sanayi stratejisinin benimsenmesi zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır. 1980 yılında, iç pazara yönelik üretimin yapıldığı ithal ikameci sanayileşme stratejisi terk edilerek, piyasa ekonomisine dayalı, dışa açılmaya ve dış satıma yönelik üretimi esas alan bir kalkınma politikası benimsenmiştir.” 40.Yılında Türkiye Bankalar Birliği ve Türk Bankacılık Sistemi “1958-97”, TBB, Yayın No 207, Ekim 1998, s.11.

³⁵⁵ 2499 Sayılı Kanun Gerekçesi, MGK, S. Sayısı: 217, T.C. Başbakanlık, 20 Mart 1981, Kanunlar ve Kararlar Tetkik Dairesi Başkanlığı, Sayı: 101-716/07659.

Denetleme Yüksek Kurulu kurulmasına karşın, Maliye Bakanının, görev ve yetkilerini kullanmasındaki bağımsızlığı saklı olmak üzere, Yüksek Kurulun işlem ve hesaplarının “teftiş ve murakabe” ettirebilecek ve Maliye Bakanlığı, Yüksek Kuruldan her türlü bilgiyi isteyebileceği hükmü yer almaktadır.³⁵⁶

Ayrıca, Yüksek Kurul Sayıştay’ın vize ve denetimine tabi olmaması, giderlerinin, menkul kıymet ihraçlarından alınacak binde 3 oranındaki ücretlerle karşılanması, bu ücretler yetersiz kaldığında da Bütçeden yardım verilmesi³⁵⁷ yasanın gerekçesinde belirtilen kurula dair diğer düzenlemelerdir.

Bu gerekçelerle hazırlanan ve 1981 yılında kabul edilen 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu ile sermaye piyasası araçlarının kullanımı yasal ve kurumsal bir çerçeveye oturtulmuştur. Bu yasa ile, “tasarrufların menkul kıymetlere yatırılarak halkın iktisadi kalkınmaya etkin ve yaygın bir şekilde katılmasını sağlamak amacıyla; sermaye piyasasının güven, açıklık ve kararlılık içinde çalışmasını, tasarruf sahiplerinin hak ve yararlarının korunmasını, düzenlemek ve denetlemek,”³⁵⁸ istenmektedir.

³⁵⁶ 2499 Sayılı Kanun Gerekçesi.

³⁵⁷ 2499 Sayılı Kanun Gerekçesi.

³⁵⁸ 2499 sayılı SPK, Kabul Tarihi: 28.7.1981, R. G.: 30 Temmuz 1981 tarih ve sayı:17416, m.1.

2499 sayılı yasa, sermaye piyasalarını düzenleyen ilk yasa³⁵⁹ olmasının yanı sıra ilk bağımsız idari otorite³⁶⁰ anlamında bir yapıyı oluşturması açısından da anlamlı bir yasal gelişmedir. Ancak Yasa'da zamanla çeşitli değişiklikler de yapılmıştır. Bir kere, 2499 sayılı SPK' nın 30.7.1981 tarih ve 17416 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmasının ardından, 1986 yılında 3291 sayılı kanun ve 1988 tarihli 311 sayılı KHK ile kimi düzenlemelerin yapıldığı görülmektedir.³⁶¹ Ancak geniş kapsamlı düzenlemeler ilk kez, 3794 sayılı yasanın 29.4.1992 tarihinde Meclis'te kabul edilmesiyle mümkün olmuştur.³⁶²

3794 sayılı yasanın gerekçesinde, sermaye piyasalarının, son yıllarda gösterdiği performans ile hızlı bir gelişme ve değişim sürecine girmesi üzerine mevcut SPK' nın yapısından kaynaklanan uygulama sorunlarına işaret edilmektedir. Bu durumda, 1981 yılında günün koşulları gözönüne alınarak hazırlanan ve işlevini artık tamamlayan yasanın yenilenmesi gerekmektedir.³⁶³ Getirilen bu yasa tasarısı ile sermaye piyasalarının gelişme aşamasına uygun yeni bir çerçeve, yeni kavram ve kurumlar getirilerek 1981 tarihli SPK' nın esas olarak birinci el piyasalara ağırlık

³⁵⁹ 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu ilk haliyle tam anlamıyla bağımsız idari otorite özelliklerini taşımamaktadır. Yasada yapılan pek çok değişiklik özellikle 3794 sayılı Yasa ve 4487 sayılı yasalarla yapılan değişiklikler sonucu bağımsız idari otorite özelliğini kazandığı ifade edilebilir.

³⁶⁰ L.Duran, Türkiye'de bağımsız idari otorite özelliklerini taşıyan ilk kurumun, 1959 tarih ve 7397 sayılı yasanın 30. Maddesi ile kurulan Sigorta Murakabe Kurulu olduğunu belirtmektedir.bknz. Duran, Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler, a.g.m., s.3.

³⁶¹ 3291 sayılı yasa ile 2499 sayılı yasanın 13.maddesine 1 fıkra eklenmiş, 311 sayılı KHK ile de 2499 sayılı yasanın 19 uncu maddesinin 2 fıkrası değiştirilirken, bir Geçici Madde eklenmiştir.

³⁶² 3794 sayılı Sermaye Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılmasına, Bankalar Kanunu'nun Bir Maddesinin Değiştirilmesine ve 35 sayılı KHK' nın Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun, kabul tarihi: 29.4.1992, Resmi Gazete Tarih: 13.5.1992, sayı: 21227.

³⁶³ 3794 Sayılı SPK' da Değişiklik Yapılmasına, Bankalar Kanunun Bir Maddesinin Değiştirilmesine ve 35 Sayılı KHK' nın Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun Gerekçesi, T.C.Başbakanlık 27.3.1992, Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü, Sayı: B.02.0KKG/101—284/03457, genel gerekçe.

veren yapısının ve bakış açısının değiştirilmek istendiği Başbakanlık yazısında ifade edilmiştir.³⁶⁴

Bununla birlikte, “son yasa değişikliğinin üzerinden geçen altı yılda Türk sermaye piyasasının gösterdiği gelişme hızı, yatırımcının korunmasına yönelik hükümlerin ve bu amaç doğrultusunda gerektiğinde kamu müdahalesine olanak tanıyacak yetkilerin varlığını zorunlu kılmıştır. Ayrıca 1994 yılındaki krize bağlı olarak, piyasada meydana gelen olumsuz olayların tekrarlanmasını önleyecek düzenlemelere ihtiyaç duyulmuştur. Öte yandan piyasadaki gelişmenin sonucunda, kurumsal yapıda uluslararası standartlara uygun değişikliklerin yapılması gerekmiştir.”³⁶⁵ Bu ihtiyacı karşılamak üzere çıkarılan 558 sayılı KHK’ nın dayandığı 4113 sayılı yetki yasasının, Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi üzerine yeni bir yasal düzenleme zorunlu olmuştur.³⁶⁶

4487 sayılı son yasal düzenleme³⁶⁷, 3794 sayılı yasa ile getirilen önemli değişikliklerin tamamlayıcısı niteliğindedir. Yasa ile, Sermaye Piyasası Kurulu’nun niteliği ile görev ve yetkilerinde kimi değişiklikler yapılmaktadır.

³⁶⁴ 3794 sayılı yasanın madde gerekçeleri, m.1.

³⁶⁵ 15.12.1999 Tarih ve 4487 Sayılı Kanun Gerekçeleri, Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü, 22.6.1999, Sayı: B.02.0.KKG/196-342/2695, genel gerekçe.

³⁶⁶ 8.6.1995 tarihli ve 4113 sayılı Kanun’un Verdiği Yetkiye Dayanılarak Çıkarılan SPK’ nda Değişiklik Yapılmasına Dair 24.6.1995 tarih ve 558 sayılı KHK, 27.6.1995 tarih ve 22326 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.KHK/558, Anayasa Mahkemesi’nin 24.11.1995 tarih ve 22473 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 13.11.1995 gün ve E.1995/45-K.1995/58 sayılı Kararı ile iptal edilmiştir.

³⁶⁷ 4487 sayılı SP Kanında Değişiklik Yapılması ile ...Dair Kanun, kabul tarihi: 15.12.1999, Resmi Gazete tarih: 18.12.1999, sayı: 23910.

1.2.SERMAYE PİYASASI KURULU

Sermaye Piyasası Kurulu (SPK), “Türkiye’de 1982-83 banker krizi ve mali liberalizasyon uygulamalarının başlatılmasından sonra kurulmuş, sermaye piyasasının geliştirilmesinden sorumlu ve ilgili konularda yetkili bir kurumdur.”³⁶⁸ Kurulun oluşumuyla, “menkul kıymetler ve sermaye piyasasıyla ilgili kuruluşlar hakkında kamunun aydınlatılmasını, ortaklıklarda mülkiyetin yaygınlaştırılmasını, menkul kıymetler borsalarının çalışmasına, gelişmesine ve yaygınlaşmasına elverişli bir ortamın hazırlanmasını sağlayıcı düzenleme, denetleme, inceleme, araştırma ve açıklamalar yaparak, başta sanayi kuruluşlarının hisse senetleri olmak üzere tasarrufların menkul kıymetlere yatırılmasını özendirmek, sermaye piyasasındaki sağlıksız gelişme eğilimlerini önlemek”³⁶⁹ amaçlanmıştır.

SPK, kamu tüzel kişiliğinin yanında, idari ve mali özerkliğe sahiptir ve yasayla verilen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak üzere kurulmuştur.³⁷⁰ Kurul, biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere toplam yedi üyeden oluşmaktadır. “Kurul, yetkilerini kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak kullanır. Merkezi Ankara’dadır. Kurul gerekli gördüğü yerlerde büro açabilir.”³⁷¹ Kurulla ilgili Bakan, Başbakan tarafından görevlendirilen Devlet Bakanı³⁷²’dir.

³⁶⁸ Metin Toprak, Türk Ekonomisinde Yapısal Dönüşümler 1980-1995, Turhan Kitabevi, Ankara, 1996, s.91.

³⁶⁹ SPK Teşkilat, Görev ve Çalışma Esasları Yönetmeliği (1), Resmi Gazete Tarihi: 24.6.1982, No: 17734, Yayımlandığı Düsturun Tertibi: 5, Cildi: 21, S.1239, m.7.

³⁷⁰ 2499 sayılı SP Kanunu, Kabul Tarihi: 28.7.1981, Resmi Gazete: 30 Temmuz 1981 tarih ve sayı: 17416, m.17. (15.12.1999 tarih ve 4487 sayılı Kanunun 6 ncı maddesi ile değişik)

³⁷¹ 4487 Sayılı yasa, m.6.

³⁷² 3794 Sayılı Kanun’la değişik bent, kabul tarihi: 29.4.1992, m.3.

Kurul başkan ve üyelerinin seçimi ve atanması yasada şu şekilde düzenlenmiştir: “İlgili Bakanlıkça önerilecek dört aday arasından iki, Maliye Bakanlığınca, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, BDDK, TOBB ile Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşları Birliği tarafından önerilecek ikişer aday arasından birer kişi olmak üzere, Bakanlar Kurulu Kararıyla atanacak yedi üyeden oluşur. Bakanlar Kurulu, adaylardan birini Başkan olarak atar. Kurul, Başkanın teklifi ile üyelere birini ikinci başkan olarak seçer. İkinci Başkan izin, hastalık, yurtiçi ve yurtdışı görevlendirme, görevden alınma ve görevde bulunmadığı diğer hallerde Başkana vekalet eder.”³⁷³ Başkan ve üyeler, SPK’nın karar organını oluştururlar.

Kurul Başkanlığı ve üyeliklerine atanacakların;³⁷⁴

- Hukuk, iktisat, maliye, bankacılık, işletmecilik, kamu yönetimi, uluslararası ilişkiler, mühendislik ve dengi dallarda en az dört yıllık lisans düzeyinde öğrenim yapmış olmaları, mühendislik dalında lisans düzeyinde eğitim yapmış olanların ise belirtilen alanlarda lisansüstü eğitim yapmış olmaları ve 14.7.1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48 inci maddesinin birinci fıkrasının (A) bendinin 1, 4, 5, 6 ve 7 numaralı alt bentlerinde belirtilen şartları taşımaları,

- Mali Piyasalar, ekonomi, maliye, işletme, sermaye piyasaları, bankacılık ve finans alanında veya bu alanlarla ilgili hukuk dallarında en az on iki

³⁷³ 4487 sayılı yasa, m.7.

³⁷⁴ 4487 sayılı yasa, m.8.

yıllık deneyim sahibi uzman, denetçi, yönetici veya öğretim üyesi olmaları, zorunludur.

Kurul Başkan ve üyelerinin görev süresine ilişkin hükümler 4487 sayılı yasanın 8.maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, “Kurul Başkan ve üyelerinin görev süresi altı yıldır. Süreleri bitenler yeniden seçilebilirler. Başkan dışındaki üyelerin üçte biri iki yılda bir yenilenir. Başkanın ve üyelikler görev süreleri dolmadan herhangi bir sebeple boşaldığı takdirde, boşalan yerlere yukarıda belirtilen esaslar dahilinde iki ay içinde seçim ve atama yapılır. Bu şekilde atananlar, yerine atandıkları kişinin sürelerini tamamlarlar. Başkan ve üyelerin hastalık, kaza ve sair nedenlerle geçici iş göremezliğe uğraması halinin altı aydan fazla sürmesi durumunda bunların üyelikleri düşer ve yerlerine iki ay içerisinde atama yapılır.” Ayrıca aynı maddede, “Kurul Başkan ve üyelerinin görev süreleri dolmadan görevlerine son verilemez. Ancak atanmaları için gerekli şartları kaybettikleri veya durumlarının bu Kanunun 20 nci maddesine aykırı düştüğü tespit edilen, görevleri ile ilgili olarak işledikleri suçlardan dolayı haklarında verilen mahkumiyet kararı kesinleşen Kurul Başkan ve üyeleri, süreleri dolmadan Başbakanın onayı ile görevden alınırlar”³⁷⁵ hükmü getirilmiştir.

Yasayla Kurul başkan ve üyelerine bazı sınırlamalar da getirilmiştir.Buna göre; “Kurul Başkan ve üyeleri, özel bir Kanuna dayanmadıkça resmi veya özel hiçbir görev alamaz, ticaretle uğraşamaz, serbest meslek faaliyetinde bulunamaz,

³⁷⁵ 4487 sayılı yasa, m.8.

ücret karşılığı konferans ve ders veremez, sınav ve benzeri görev alamaz, her türlü ticari amaçlı ortaklıklarda pay sahibi olamazlar. Kurul Başkan ve Üyeleri, göreve başlamadan önce maliki oldukları payları ve portföyünde hisse senedi bulunan yatırım fonlarının katılma belgelerini, üçüncü dereceye kadar kan ve ikinci dereceye kadar sıhri hisimleri dışındakilere satmak veya devretmek suretiyle elden çıkarmak zorundadır. Otuz gün içinde bu hükme uygun hareket etmeyen üyeler, üyelikten çekilmiş sayılır. Kurul Başkan ve üyeleri, dernek, vakıf, kooperatif ve benzeri yerlerde yöneticilik yapamazlar.”³⁷⁶

Ayrıca 2499 sayılı yasaya göre, “Kurul Başkan ve Üyeleri, Yargıtay Birinci Başkanlık Divanı huzurunda görevlerinin devamı süresince Kurulun işlerini tam bir dikkat ve dürüstlük ile yöneteceklerine, Kanun hükümlerine aykırı hareket etmeyeceklerine ve ettirmeyeceklerine dair yemin ederler. Yemin için yapılan başvuru Yargıtay’ca acele işlerden sayılır. Kurul Başkan ve Üyeleri yemin etmedikçe göreve başlayamazlar.”³⁷⁷

1.3.SERMAYE PİYASASI KURULU'NUN GÖREV VE YETKİLERİ

SPK’ nın görev ve yetkileri 2499 sayılı yasanın 22.maddesinde belirlenmiştir ancak söz konusu yasa maddesi, iki kez, 3794 ve 4487 sayılı yasalarla değiştirilmiş ya da düzenlenmiş bulunmaktadır. Bu gelişmeler sonucu oluşan görevlerden başlıcaları;

³⁷⁶ 4487 sayılı yasa, m.9.

³⁷⁷ 2499 sayı yasa, m.21.

Bu Yasanın uygulanması açısından sermaye piyasası araçlarının, ihracını, halka arz ve satışının şartlarını düzenlemek ve denetlemek,

- İhraç veya halka arzolanacak sermaye piyasası araçlarını Kurul kaydına almak ve kamu yararının gerektirdiği hallerde sermaye piyasası araçlarının halka arz ve satışını geçici olarak durdurmak,
- Bu Yasaya tabi sermaye piyasası kurumlarının mali bünyeleri ve kaynaklarının kullanımı ile ilgili standart rasyoları genel olarak ya da faaliyet alanları veya kurumların türleri itibariyle belirlemek, bu rasyoların yayımlanmasına ilişkin usul ve esasları düzenlemek,
- Kamunun zamanında yeterli ve doğru olarak aydınlatılmasını sağlamak amacıyla, genel ve özel nitelikte kararlar almak ve her türlü mali tablo ve raporlar ile bunların bağımsız denetimlerinin, sermaye piyasası araçlarının halka arzında yayımlanacak izahname ve sirkülerin ve araçların değerini etkileyebilecek önemli bilgilerin kapsamını, standartlarını ve ilan esaslarını tespit ve bu konularda tebliğler yayımlamak,
- İlgili Bakanca istenecek incelemeleri yapmak; çalışmaları hakkında ilgili Bakana rapor vermek; sermaye piyasası ile ilgili mevzuat değişiklikleri hakkında önerilerde bulunmak

olarak sıralanabilir.

1.3.1.KARAR ORGANININ VE ÜYELERİN GÖREV VE

YETKİLERİ

Kurul Başkan ve üyelerinden oluşan karar organı, “yasalarla Kurul'un görev ve yetkisine verilmiş konuların tümünde en üst düzeyde görüşme ve karar alma yetkisine sahiptir.”³⁷⁸ Bu doğrultuda Karar organının mesleki ve idari nitelikli görevleri bulunmaktadır. Örneğin, “sermaye piyasasının düzenlenmesi ve denetlenmesi amacıyla hazırlanacak, uygulamaya ilişkin genel hukuki yapıyı oluşturacak yönetmelik ve tebliğler” mesleki nitelikte görevler arasında değerlendirilirken, “kendi çalışma kural ve yöntemlerini saptamak ve sicil raporu yönetmeliği ve hizmet birimlerinin iç yönetmeliklerini yürürlüğe koymak” gibi görevler idari nitelikli görevlerdir.³⁷⁹

Üyelerin başlıca görev ve yetkileri ise şunlardır³⁸⁰; Kurul'un toplantı, görüşme ve kararlarına katılmak, Kurul'ca verilen görevleri yerine getirmek, Kurul çalışmalarının uyumlu, verimli ve düzenli yürümesini sağlamak konusunda Kurul Başkanı'na yardımcı olmak ve Kurul'un hizmet birimlerinin çalışmalarını aksatmamak ve Başkanlığa bilgi vermek koşuluyla, Kurul'daki her türlü defter, kayıt ve belgeler üzerinde incelemede bulunabilirler.

³⁷⁸ SPK Teşkilat, Görev ve Çalışma Esasları Yönetmeliği, m.13.

³⁷⁹ SPK Yönetmeliği, m.13.

³⁸⁰ SPK Yönetmeliği, m.14.

1.4.TOPLANTI VE KARAR YETER SAYISI

Toplantı ve karar yeter sayılarına ilişkin ayrıntılı ve kesin hükümler hem yasada hem de yönetmeliklerde bulunmaktadır. Buna göre, “Kurul, Başkan dahil en az beş üyenin hazır bulunması ile toplanır ve salt çoğunlukla karar verir.”³⁸¹ “Toplantılara katılamayan Başkan ve üyeler, yazılı olarak oy kullanamayacakları gibi, oyunu kullanmak üzere üyelere birine ya da Başkana vekalet de veremezler.” Ayrıca, “toplantı ya altı üyenin katılması veya toplantıda çeşitli görüşlerin belirlenmesi gibi nedenlerle olumlu ya da olumsuz bir çoğunluk kararına bağlanamayan konular, bir sonraki toplantıya bırakılır.”³⁸²

Başkanlık bir sonraki toplantıda tüm üyelerin katılımını sağlar bunun için gerekli önlemleri alır ve yapılacak ikinci toplantıda kullanılan oylar olumlu yada olumsuz olabilir, çekimser oylar ise red hükmündedir. Bu toplantıda da oylardaki eşitlik bozulmazsa Başkanın kullandığı oyun tarafında olanlar üstün sayılacaktır. Eğer bu kararlara aykırı görüşü olanlar varsa bu görüşlerini nedenleriyle açıklamak zorundadırlar.³⁸³

³⁸¹ 4487 sayılı yasa, md.11.

³⁸² SPK Yönetmeliği, m.20.

³⁸³ SPK Yönetmeliği, m.20.

1.5. DİĞER KURULUŞLARLA İŞBİRLİĞİ, SIR SAKLAMA VE PERSONELİN STATÜSÜ İLE EMEKLİLİK

SPK görüş ve bilgi almak için çeşitli kuruluşlarla işbirliği içindedir. Bu doğrultuda örneğin, “Kurul, görevlerinin yerine getirilmesinde bakanlıklardan, ilgili resmi ve özel kuruluşlar ile kişilerden görüş ve bilgi isteyebilir. Bunlar söz konusu isteğe cevap vermek ve Kurulun görevlilerine gereken kolaylığı göstermekle yükümlüdürler.Kurul, kanunen başka merciler tarafından takibi gereken hususları ilgili mercilere intikal ettirir.”³⁸⁴

Öte yandan böylece elde edilen bilgiler ya da çeşitli sır niteliğindeki konular ilgililer tarafından kendi yararlarına kullanılamayacağı gibi bunların açıklanması da yasaklanmıştır. Bu konuda yasa “Kurul Başkan ve üyeleri ile personeli ve bu Kanuna göre görevlendirilen denetim elemanları çalışmaları ve denetlemeleri sırasında ilgililere ve üçüncü kişilere ait öğrendikleri sırları açıklayamazlar ve kendi yararlarına kullanamazlar. Bu yükümlülük görevden ayrılmalarından sonra da devam eder”³⁸⁵ hükmünü getirmektedir.

Personelin statüsüne ve emekliliğe dair çeşitli hükümler bulunmaktadır. Örneğin, “Kurul hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler Kurulca devamlı görev yapmak üzere atanan memurlar eliyle yürütülür. Kurul, gerektiğinde

³⁸⁴ 2499 sayılı yasa, m.24.

³⁸⁵ 2499 sayılı yasa, m.25.

sözleşmeli uzman personel çalıştırabilir.”³⁸⁶ Ayrıca “Kurul personeli ile emekliliğe tabi görevlerden Kurul Başkanlığı ve üyeliklerine atananlar hakkında 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu ile ek ve değişikliklerine dair hükümler uygulanır.” Aynı zamanda “başkan ve üyeliklere atananlardan kanunla kurulmuş diğer sosyal güvenlik kurumlarına bağlı olanların, bu kurumlara bağlılıkları devam eder.”³⁸⁷

Öte yandan, 4487 sayılı Kanun’un 12.md. ile eklenen ek fıkra ile de “Kurul Başkan ve üyeliklerine atananların Kurulda görev yaptıkları sürede eski görevleri ile olan ilişkileri kesilir. Ancak 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa veya özel mevzuatla düzenlenmiş personel rejimine tabi olanlar, Kuruldaki görevleri sona erdikten sonra, başvuruları halinde ilgili Bakan tarafından müktesseplerine uygun bir kadroya atanırlar. Akademik unvanların kazanılması için gerekli şartlar saklıdır” hükmü getirilmiştir.

1.6.ÜCRETLER VE İDARİ PARA CEZALARI

Kurul personelinin ücret ve diğer mali hakları Kurul üyeleri için tespit edilen miktarı geçmemek üzere belirlenecektir. Kurul Başkan ve üyelerinin aylık ücretleri ise, “en yüksek Devlet memurunun her türlü ödemeler dahil ücretlerini geçmemek üzere, ilgili Bakanın, önerisi üzerine Bakanlar Kurulunca belirlenir. Ayrıca, Kurul Başkan ve üyelerine yılda dört ikramiye ödenir. Ancak, bir yılda ödenecek ikramiyelerin yıllık toplamı, en yüksek Devlet memuruna bir yılda ödenecek ikramiyelerin toplam miktarını geçemez. En yüksek Devlet memuruna

³⁸⁶ 2499 sayılı yasa, m.26.

³⁸⁷ 2499 sayılı yasa, m.27.

ödenenlerden Gelir Vergisine tabi olmayanlar bu Kanuna göre de Gelir Vergisine tabi tutulmazlar. Her ne ad altında olursa olsun, bunun dışında herhangi bir ödeme yapılmaz.”³⁸⁸

Kurul idari para cezası verme yetkisine sahiptir. Bunun için Yasada yer alan “düzenlemelere, belirlenen standart ve formlara ve Kurulca alınan genel ve özel nitelikteki kararlara aykırı hareket ettiği tespit edilen gerçek kişiler ve tüzel kişiler hakkında gerekçesi belirtilmek suretiyle Kurul tarafından 2 milyar liradan 10 milyar liraya kadar para cezası”³⁸⁹ verilebilecektir.

2.RADYO TELEVİZYON ÜST KURULU (RTÜK)

2.1.GÖRSEL-İŞİTSEL İLETİŞİM ÖZGÜRLÜĞÜ

Görsel-işitsel iletişim araçlarının günümüzde ulaştığı seviye toplumsal yaşamda önemli etkiler yaratacak boyutlardadır. Teknik gelişmelerin sayesinde o denli hızla yaygınlaşmış bir medya ağı ile karşı karşıya olan kitlelerin ekonomik, kültürel, politik, siyasal, psikolojik yaşamında derin etkiler görülmeye başlamıştır. “Öyle ki, neredeyse günlük hayat bile medya tarafından doğrudan ya da dolaylı bir biçimde düzenlenir olmuş; medya gündemi yansıtma/aktarma aşamasından gündemi yaratma aşamasına gelmiştir.”³⁹⁰

³⁸⁸ 4487 sayılı yasa, md.13.

³⁸⁹ 4487 sayılı yasa, md.26.

³⁹⁰ S.Sıtkı Tekmen, RTKY'den RTÜK'e Medya ve Denetim, RTÜK İletişim, yıl: 1, sayı: 1, Ağustos-Eylül 1997, s.5.

Kısaca tanımlandığında; “kitlelere yönelik mesajlar gönderen, yayım (basılı malzemeler ile) ve yayıncılık (ses ve görüntü dalgaları ile) etkinliği içinde bulunan ve günlük yaşamda haber, bilgi ve kanaat edinmek için her an kullanıma hazır olan bu araçlara, kısaca ve topluca kitle iletişim araçları yani “medya” denmektedir.”³⁹¹

Basın ve iletişim özgürlüğünün ilkeleriyle ilgili tartışmalar ve mücadele biçimleri modern demokratik toplumun doğuş evresinde belirmesiyle birlikte ³⁹² “yeni” kitle iletişim araçlarının yaygınlaşması, devletin düzenleyici bir güç olarak onaylandığı bir tarihsel kesite denk düşmüş, basın özgürlüğü için verilen mücadelelere benzer bir sürecin ortaya çıkamaması, devletin görünmezliğini ve modern sansür biçimlerinin yerleşik hale gelmesini kolaylaştırmıştır.”³⁹³ Gerçekte iletişim araçları ve kuruluşlarına çeşitli dönemlerde ve çok farklı biçimlerde müdahaleler söz konusudur. Ayrıca devletin bunlarla bu kadar ilgilenmesinin çeşitli nedenleri vardır. Örneğin, “başta televizyon olmak üzere iletişim araçlarının ikna gücüne inanma; parlamenter sistemdeki demokratik toplumlar için müzakerelerin sağlanması gerekliliği ve kamuoyu oluşturabilmek için düşünceler, eylemler ve olaylar üzerine “reklam””³⁹⁴ bu çerçevede değerlendirilebilir. Bu yönüyle de

³⁹¹ A.Murat Vural, Medya ve Kamu Yararı İlkesi, RTÜK İletişim, yıl: 2, s: 8, Kasım-Aralık 1998, s.22.

³⁹² Eser Köker, Politikanın İletişimi İletişimin Politikası, Vadi Yayınları, 1.Basım, Ekim 1998, s.122. Bu çerçevede yazara göre, “basın özgürlüğünün iletişim özgürlüğüyle yer değiştirmesi ve iletişim özgürlüğü kavramının kullanımının yaygınlaşması, yalnızca iletişim araçlarının artması ya da yeni teknolojilere dayalı araçların çoğalmasıyla ilgili değildir. Medya iletişimini merkeze almayan yaklaşımların ağırlık kazanmasıyla, araçlara bağlı olmayan iletişim olanaklarının yaratılıp gün ışığına çıkarılmasıyla birlikte, görüş ve kanıların özgür dolaşımının eşliğinde iletişim özgürlüğü kavramı yeniden tanımlanmıştır.” Köker, Politikanın İletişimi..., a.g.e., s.140.

³⁹³ Köker, a.g.e., s.145.

³⁹⁴ Reklam burada (Jürgen Habermas’ın verdiği anlamda; içeriklerin iletimi ya da özellikle formasyon olmak üzere özel icraatların gerçekleştirilmesinde iletişim araçlarının etkililiğine duyulan inanç olarak kullanılmaktadır. Jean-Marie Charon, Medya Dünyası, Derleyen: JM.Charon, çev.Oya Tatlıpınar, İletişim yayınları, 1.baskı, Aralık 1992, s.241.

özellikle Anglo-Sakson ülkelerinde iletişim araçları “dördüncü güç” olarak nitelendirilmektedir. Elbette böyle nitelenmesinin nedeni, yasama yargı ve yürütmenin aşırılıklarının sınırlaması ve bir denetim gücü haline gelmesidir.³⁹⁵

Basın özgürlüğü yerine iletişim özgürlüğü teriminin kullanılmaya başlanmasının 1970’li yıllara denk düşmesi rastlantısal değildir. Telefon, radyo, TV, sinema, fotoğraf gibi bu yüzyılın yeni kitle iletişim araçlarının yanına en yenilerinin, video, faks ve bilgisayarın da eklenmesinden doğan çoğalmanın beraberinde getirdiği medya iletişimine ilişkin mücadeleci sözlerin “basın özgürlüğü” ile karşılayamamanın yarattığı bir gereksinimden söz edilebilirse de, iletişim özgürlüğü kavramının yeğlenmesinin nedeni, aslında iletişim özgürlüğünün yeniden tasarlanmaya açık bir mücadele alanı olarak görülmesidir.”³⁹⁶

Bu doğrultuda iletişim özgürlüğü, yahut görüşlerini ya da kanaatlerini ifade etme özgürlüğü, Köker’e göre, “farklı olanın görüşlerinin ve düşüncelerinin ortaya çıkmasına imkan tanıyan mekanizmaların oluşturulması olarak anlaşıldığında, iletişim özgürlüğü üzerine tartışmalar, bu özgürlüğü kısıtlayan ve engelleyen toplumsal barikatların üzerine biriktirilen sözlerde yoğunlaşmıştır. Bu tartışmalarda, seksenli yıllardan itibaren yeni sağ ile yeni toplumsal hareketlerin savları ve karşı çıkma biçimleri görünürlüklerini artırmıştır. Özellikle kamu hizmeti yayıncılığı

³⁹⁵ J.M.Charon, Medya Dünyası, a.g.e., s.242.

³⁹⁶ Bu noktada iletişim özgürlüğü, görüşlerini ya da kanaatlerini ifade etme özgürlüğü olarak düşünülmelidir. Köker, Politikanın İletişimi..., a.g.e., s.145-146.

etrafında biriktirilen yargılar ve eleştiriler, iletişim özgürlüğünün anlamlandırılma biçimlerini ortaya çıkarmıştır.”³⁹⁷

“1990’lı yıllardan itibaren özel radyo ve televizyonların de facto bir özgürlük alanı yaratmaları sonucunda, fiilen devlet tekeli görsel-ışitsel medya alanında kırılmıştı. Bu bakımdan 1993 anayasa değişikliği mevcut bir durumu düzenler.”³⁹⁸ Bu değişiklikle Anayasa’nın radyo ve televizyon kuruluşları ve kamuyla ilişkili haber ajansları başlığını taşıyan yeni 133. maddesi “radyo ve televizyon istasyonları kurmak ve işletmek kanunla düzenlenecek şartlar çerçevesinde serbest”leştirilmiştir. İkinci fıkra ise, “devletçe kamu tüzelkişiliği olarak kurulan tek radyo ve televizyon kurumu ile kamu tüzelkişilerinden yardım gören haber ajanslarının özerkliği ve yayınlarının tarafsızlığı” nı düzenlemektedir.

1982 Anayasasının “düşünceyi açıklama ve yayma hürriyeti”ni düzenleyen 26.maddesi ile “kamu tüzel kişilerinin elindeki basın dışı kitle haberleşme araçlarından yararlanma hakkı”nı düzenleyen 31.maddesi ve bu hakkın sınırlarını belirten 13.madde konumuz açısından önemli diğer maddelerdir. Ancak burada sadece madde metinleri ilgili bölümleri ile yetinilecektir.

³⁹⁷ E.Köker, a.g.e., s.148. “Radyo ve televizyon özgürlüğü ya da görsel-ışitsel iletişim özgürlüğü Türkiye’de ilk kez 1993 yılında 1982 Anayasasının 133. maddesinde gerçekleştirilen değişiklikte tanınır. Gerçi iletişim özgürlüğünün ve bu özgürlüğün temeli ifade özgürlüğünün tanınması çok eskilere gider. Ancak Türkiye, Kıta Avrupası geleneğine uyarak, radyo ve televizyon alanında devlet tekeli hukukun 1993 yılına kadar korunmuştur. 1993 yılından önceki dönem, özel girişim elinde radyo, devlet radyo ve televizyonu, özerklik tarafsızlık gibi tartışmalar ve süreçlerle geçmiştir.” Bknz.Atilla Nalbant, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu ve Görsel-İşitsel İletişim Özgürlüğü,Bağımsız İdari Otoriteler,Ed.İ. Ö. Kaboğlu, Alkım Yayınları, Temmuz 1998, s.109.

³⁹⁸ A.Nalbant, RTÜK ve Görsel-İşitsel İletişim Özgürlüğü..., a.g.m.s.109.

Böylece, 26. Maddeye 1.fikrasına göre, “herkes, düşünce ve kanaatlerini söz, yazı, resim veya başka yollarla tek başına veya toplu olarak açıklama ve yayma hakkına sahiptir. Bu hürriyet resmi makamların müdahalesi olmaksızın haber veya fikir almak ya da vermek serbestliğini de kapsar. Bu fıkra hükmü, radyo, televizyon, sinema veya benzeri yollarla yapılan yayınların izin sistemine bağlanmasına engel değildir.”

Ayrıca 1982 Anayasasının 31. maddesi, “kişiler ve siyasi partiler kamu tüzel kişilerinin elindeki basın dışı kitle haberleşme ve yayım araçlarından yararlanma hakkına sahiptir.” Hangi şartlarda yararlanılacağı ve ne gibi yöntemler izleneceği ise yasayla düzenlenecektir. Ancak bu yasa, Anayasanın 13.üncü maddesinde “yer alan genel sınırlamalar dışında bir sebebe dayanarak, halkın bu araçlarla haber almasını, düşünce ve kanaatlere ulaşmasını ve kamuoyunun serbestçe oluşmasını engelleyici kayıtlar” koyamayacaktır. 13. madde ise bilindiği üzere temel hak ve hürriyetlerinin belirli durumlarda sınırlanması hükmünü düzenlemektedir.

2.2. TÜRKİYE’DE RADYO VE TELEVİZYON YAYINCILIK SEKTÖRÜNÜN DÜZENLENMESİ

Türkiye’de radyo yayıncılığı konusunda anlamlı ilk gelişme 18 Ocak 1937’de Ankara Radyosu’ nun kuruluşu ile başlar. Televizyon yayıncılığı ise,

Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumunun, 31 Ocak 1968’de deneme yayınına başlaması ile ülkemizde ilk siyah-beyaz televizyon yayıncılığı gerçekleştirilmiştir.³⁹⁹

Türkiye’de yayıncılık sektörünün düzenlenmesine geçmeden, radyo ve televizyonun yayın işlevlerine bakmak gerekir. Bu işlevler; haber verme, eğitme, eğlendirme, mal ve hizmetlerin tanıtılmasını sağlama, inandırma (ikna) ve harekete geçirme olarak beş grupta toplanabilir. Bu işlevlerin “ülkeden ülkeye yerine getirilme dereceleri farklılıklar göstermesine rağmen, bu unsurların tümüne her ülkede rastlanılabilir.”⁴⁰⁰

Türkiye’de yayıncılık alanında yasal mevzuat 1950’li yıllarda Basın Kanunu ile başlar. Ancak o dönemde televizyon yayıncılığı olmadığından daha çok yazılı basın üzerine düzenlemelere gidildiği görülmektedir. Buna rağmen anılan yasanın 3.maddesinde, “basılmış eserlerin herkesin görebileceği veya girebileceği yerlerde gösterilmesi veya asılması veya dağıtılması veya dinletilmesi veya satılması veya satışa arzı ‘neşir’ sayılır” denilerek söz konusu yasa bugünün yayıncılığına da uygulanabilecektir. Yine de günümüzde “‘basın’ kavramının yerine ‘medya’ kavramı yoğunlukla kullanılmakta olup, etkinlik sırası açısından televizyonlar önde gelmekte, daha sonra gazete ve dergiler ile radyolar sayılmaktadır.”⁴⁰¹

³⁹⁹ Yusuf Turan, Dünden Bugüne Radyo ve Televizyon Yayıncılığı ve RTÜK, RTÜK İletişim, yıl.4, sayı: 22, Mart-Nisan 2001, s.25.

⁴⁰⁰ Aysel Aziz, Radyo ve Televizyona Giriş, AÜSBF Yayınları No: 393, Basın Ve Yayın Yüksekokulu Yayın No: 4, 1976, s.40.

⁴⁰¹ C. Özdiğer, TBMM, RTÜK ve.., s.27.

Anayasalarda ilk düzenleme 1961 Anayasasıyla yapılmıştır. Bu anayasada radyo ve televizyon idaresi ve haber ajansları özerk kuruluşlardan biri olarak sayılmaktadır. Ancak, “1961 Anayasasında yapılan 1971 değişiklikleriyle birlikte “radyo ve televizyon istasyonları bakımından” özerklik ilkesi kaldırılmış ve bunlar için daha önceki “özerk kamu tüzel kişiliği” yerine “tarafsız kamu tüzel kişiliği” statüsüyle yetinilmişti. 1982 Anayasasıyla yapılan, bu statüyü sürdürmekten ibaretti.”⁴⁰² Yeni bir düzenleme olarak 1982 Anayasası ile Radyo Televizyon Yüksek Kurulu (RTYK) oluşturulmuş ve böylece “ülke genelinde yapılan yayınların tümü, Cumhuriyetin amaçları ve ülke gerçeklerinin gerektirdiği bütüncül bir bakış açısıyla tek bir merkezden değerlendirilmek istenmiştir.”⁴⁰³

Nihayet, “1993’te Anayasa’nın 133.maddesinde yapılan değişiklik, bir yandan radyo ve televizyon yayınlarında devlet tekeli kaldırıp özel kuruluşlar için serbestlik getirirken, bir yandan da devletçe kamu kurumu niteliğinde kurulan radyo ve televizyon yönetimlerinin “özerk” ve “tarafsız” olmaları kuralını koymuştur.”⁴⁰⁴

Anayasanın 133.maddesinden yola çıkarak bazı yazarlar Radyo Televizyon Üst Kurulu’nun özerkliğini Anayasadan aldığını ileri sürmektedirler. Buna göre, “Ülkemizin yeni yayın alanı ve idari yapısı ile “özerk ve tarafsız” bir kamu kuruluşu olan RTÜK, Türk pozitif hukukuna yeni hukuksal düzenlemeler getirmiş; böylece

⁴⁰² M. Soysal, 100 Soruda Anayasanın Anlamı, a.g.e., s.242.

⁴⁰³ S.Sıtkı Tekmen, RTKY’ den RTÜK’ e Medya ve Denetim, ‘a.g.m., s.6.

⁴⁰⁴ Soysal, a.g.e., s.242. Öte yandan, bazı kurum ve kurallar için Anayasalarda özerkliğin yer alması, “Anayasayla getirilmiş kurum ve kuralların geçici bir dengeden kalkarak ulus egemenliğini daha sağlam temellere oturtmaya yönelmiş bir çabanın unsurları olarak” değerlendirilmelidir. Bknz. Soysal, a.g.e., s.65.

kapsamlı yayın alanının düzenlenmesi, denetimi, uygulanacak yaptırımlar, Üst Kurul'un görev ve yetki alanı içine girmiştir. Kamu tüzelkişiliğine sahip olan RTÜK, “özerkliği” TC Anayasası'ndan almaktadır.”⁴⁰⁵

Üst Kurulun kuruluş amacının temelinde görsel-ışitsel iletişim özgürlüğünü korumak yer alır. Bu nedenle anılan amacı gerçekleştirmek için Üst Kurul'un bağımsız, siyasal iktidarların ya da sermaye gruplarının etkisinden uzak olarak örgütlenmesi gerekir. Oysa ileride inceleneceği üzere bu alanda çeşitli gelişmeler yaşanmıştır. “RTÜK’ ün varlığının ikinci anlamı izin rejimi sistemini kurmak ve işletmektir.”⁴⁰⁶

RTÜK’ ün kurulduğu günden sonra ortaya çıkan gelişmeler yeni sorunların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu sorunların, yasal düzenlemeyi gerektiren noktalar ve yönetsel eksiklikler konularında yoğunlaştığı söylenebilir.⁴⁰⁷ “Türk medyasında, mülkiyet ilişkileri ve ekonomik örgütlenme biçiminden kaynaklanan sorunlar, medya etiğinin önündeki en önemli engelleri oluşturmaktadır. Bu dönemde, kamu yayıncılığı yapan TRT Kurumu, etkinliğini önemli ölçüde kaybetmiş; kamu hizmeti yayıncılığı yapması öngörülen özel yayıncılık, her bakımdan kontrol edilemez bir büyüme göstermeye başlamıştır.”⁴⁰⁸ Ayrıca bir türlü frekans ihalesi

⁴⁰⁵ Özdiğer, TBMM, RTÜK ve..., a.g.m., s.29. “Üst Kurulun göreve başladığı tarihlerde 2500 civarında yasadışı olan kuruluş yerini anonim şirket statüsünde, lisans başvurusunda bulunmuş, 1519 yayın kuruluşu almış ve geriye kalan 981 yasadışı kuruluşun faaliyeti son bulmuştur.” Yaşar Sevik, Görsel-İşitsel Yayıncılığımızın Yasal Yapısı, RTÜK İletişim, yıl: 1, sayı: 2, Ekim-Kasım 1997, s.19.

⁴⁰⁶ A.Nalbant, RTÜK ve ..., s.115.

⁴⁰⁷ Y.Turan, a.g.m., s.28.

⁴⁰⁸ RTÜK Başkanı, “Bir işadamlının 3-4 televizyon kanalını kontrol ettiğini” söylemektedir. C.Özdiker, Türkiye’de Medyanın Düzenlenmesi ve Denetlenmesi Bakımından Gelişmeler, RTÜK İletişim, yıl: 4, sayı: 24, Temmuz-Ağustos 2001, s.31.

yapılamamış ve Danıştay ve İdare Mahkemesinde açılan davalar sonucu da gerçekleşmesi bir başka zamana kalmıştır.

Öte yandan Ulusal Programın siyasi kriterler bölümünde, ifade özgürlüğünün daha da geliştirilmesine yönelik anayasal ve yasal güvencelerin güçlendirilmesi amacıyla kısa vadede, RTÜK Yasası' nın gözden geçirilmesi hedeflenmektedir.

İşte bu sorunları önlemek amacıyla TBMM'de 07.06.2001 günü 4676 sayılı yeni bir yasal düzenlemeye gidilmiştir. 4676 sayılı Yasayla 3984 sayılı Yasada önemli düzenlemeler yapılmış ve çok sayıda yasa maddesi değiştirilmiştir. Buna göre düzenleme yapılan bölümler, yayın ilkeleri, Üst Kurulun seçimi ve görev süresi, Kurul Başkanı ve Başkan vekili, yasaklar ve denetim, Üst Kurulun gelirleri ile teşkilatı ve personeli konularıdır. Ayrıca, Türkiye'de ulusal, bölgesel ve yerel çapta TV kanal ve radyo frekans planları ile radyo ve televizyon yayınlarına esas olan frekans bantları ile ilgili çalışmalar yapma yetkisinin 2813 sayılı Telsiz Kanunu uyarınca Telekomünikasyon Kurumuna verilmesi, yayını yapmayan veya karara uygun şekilde yapmayan veya geciktiren kuruluşun yayınlarından sorumlu en üst yöneticisi ile kuruluşun sahibi olan anonim şirketin yönetim kurulu başkanına verilecek cezalar, gerçek ve tüzel kişilerin ayrıca genel hükümlere göre ilgili yayın kuruluşuna karşı tazminat davası açma hakkı getirilmesi, radyo ve televizyon yayın izni verilen veya verilecek anonim şirketlerin hisse oranları ve şirket yapısıyla ilgili uyulması gereken diğer konular, program hizmetinin içeriği ve yeni yayın

tekniklerinin kullanımı, uyarı, para cezası, durdurma ve iptal konularında kapsamlı değişiklikler söz konusudur. Kabul edilen Yasayla birlikte getirilen geçici maddeyle de, “3984 sayılı Yasaya göre Üst Kurul tarafından yaptırılan ulusal radyo ve televizyon frekans plânları, Telekomünikasyon Kurumuna devredilir” hükmü getirilmiştir.

3984 sayılı Yasada bu kadar geniş kapsamlı değişiklikler içeren ve “3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun ile Basın Kanunu, Gelir Vergisi Kanunu ve Kurumlar Vergisi Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” adını taşıyan 4676 sayılı Yasa, Cumhurbaşkanı tarafından ayrıntılı olarak bir kez daha görüşülmek üzere, TBMM Başkanlığı’na geri gönderilmiştir.⁴⁰⁹

Cumhurbaşkanı veto gerekçesinde⁴¹⁰, “getirilen yasakların açıkça tanımlanmadığını ve içeriği tartışmalı genel kavramlar ile yetinildiğini, oysa yasaklanan ve yaptırım öngörülen eylemlerin kuşkuyla yer bırakmayacak belirginlikte düzenlenmesi gerektiğini”, Kurula seçilecek üyelerde aranan niteliklerin eksikliklerini, ayrıca “Üst Kurula siyasi kimlikli kişilerin seçimine olanak sağlayan yöntemin uygun ve doğru olmayacağını” belirtmektedir.

⁴⁰⁹ 4676 sayılı RTÜK yasasının Cumhurbaşkanınca veto edilmesi üzerine TBMM’nce 15.05.2002 tarihinde ikinci kez kabul edilen ve 21 Mayıs 2002 tarih ve 24761 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 4756 sayılı Yasa Cumhurbaşkanınca yasanın iptali ve yürürlüğünün durdurulması amacıyla Resmi Gazete’de yayımlanmasının ardından Anayasa Mahkemesine götürülmüştür.

⁴¹⁰ Cumhurbaşkanlığı, B.01.0.Kkb.01, Kan.Kar.: 39-18/A-1-2001-427, 18/06/2001 tarihli 07.06.2001 tarih ve 4676 sayılı Yasa’nın TBMM Başkanlığı’na gönderilme gerekçeleri.

Özerk ve yansız bir kamu tüzel kişiliğinin Başbakanlığa bağlı Yüksek Denetleme Kurulu'nca denetlenmesinin “tarafsızlık” niteliğiyle bağdaşmayacağı ise bir başka veto gerekçesini oluşturmuştur. Ayrıca, Üst Kurula tanınan ve gelirleri arasında sayılan yüksek idari para cezaları ise birkaç bakımından sakınca oluşturmaktadır. Bu durum, bir kere, yanlış ve keyfi davranma olasılığını beraberinde getirmektedir. İkinci olarak, öngörülen para cezaları o denli yüksektir ki, özellikle bölgesel ve yerel yayın yapan kuruluşlar bu cezaları bir kez alsalar dahi kapanabileceklerdir. Son olarak yeni bir fon oluşturulmaktadır. Oysa yeni bir fon yaratılması uygulanan ekonomik programla bağdaşmamaktadır. Çünkü program var olan fonları bile kaldırma çabasıdır.

Öte yandan, 4676 sayılı Yasa ile getirilen düzenlemelerle tekelleşme ve kartelleşmenin önlenmesi bir yana dolaylı olarak bunları olanaklı duruma gelebilecek özellikleri içermektedir. Oysa, Anayasa'nın 167. maddesi tekelleşmeyi ve kartelleşmeyi yasaklamış ve önlemek üzere Devlete ödevler yüklemiştir. Ayrıca birden çok yayın kuruluşuna sahip olmanın kimi sakıncaları da bulunmaktadır. Böyle bir kişi ya da sermaye grubu kamu ihalelerinde ve borsada sahip olduğu medya gücünü kullanarak haksız rekabete neden olabilecektir.

Son olarak 4676 sayılı Yasanın 16.maddesiyle değiştirilen 3984 sayılı Yasanın 33.maddesinde yapılan düzenlemelerle, idari nitelikteki bir üst kurula basın ve haber alma özgürlüğünü sınırlayıcı yetkiler verilmekte, yargı alanına giren konularda idare yetkili kılınmaktadır.Oysa idarenin yetkileri bu alanda Anayasanın

öngördüğü yaklaşımı taşıması gerekmektedir. Anayasa'nın 5, 26, 28, 29 ve 30.maddeleri düşünceyi yayma ve haber alma özgürlüklerini güvence altına almaktadır.

2.2.1.3984 SAYILI YASA VE RADYO VE TELEVİZYON YAYINLARININ DÜZENLENMESİ

3984 sayılı Yasanın amacı 1.maddede “radyo ve televizyon yayınlarının düzenlenmesine ve RTÜK’ ün kuruluş, görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin esas ve usulleri belirlemek”⁴¹¹olarak ifade edilmiştir. Ayrıca Yasa, “her türlü teknik, usul ve araçlarla ve her ne isim altında olursa olsun elektromanyetik dalga ve diğer yollarla yurt içine ve dışına yapılan radyo ve televizyon yayınları ile ilgili hususları”⁴¹² kapsamaktadır.

Radyo ve televizyon yayınları yapılırken uyulması gereken ilkeler 3984 sayılı Yasanın 4. Maddesinde ayrıntılı bir biçimde, iki kümede toplanmıştır.⁴¹³ Birinci kümede yer alan aşağıdaki ilkelere aykırı yayın yapılamaz:

- Türkiye Cumhuriyetinin varlık ve bağımsızlığına, Devletin ülkesi ve milleti ile bölünmez bütünlüğüne

⁴¹¹ 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınlar Hakkında Kanun, Resmi Gazete Yayın Tarihi: 20.4.1994, Sayı: 21911, m.1. Türkiye'nin Ulusal-bölgesel-yerel medyasında etkinlik yönünden televizyonlar (230 kanal) önde gelmekte, daha sonra gazete ve dergiler (3500 yayın) ile radyolar (1176 kanal) sayılmaktadır. Özdiğer, TBMM, RTÜK ve..., a.g.m., s.27.

⁴¹² 3984 sayılı yasa, m.2.

⁴¹³ A.Ş.Gözübüyük, Yönetim Hukuku, Turhan Kitabevi, 13.bası, Ankara 2000, s.136.

- Anayasanın Genel Esaslar kısmında yer alan ilkelere, demokratik kurallara ve kişi haklarına,
- Anlatım özgürlüğüne, iletişim ve yayında çoğulculuk esasına,
- Toplumu şiddet, terör ve etnik ayrımcılığa sevkeden ve toplumda nefret duyguları oluşturacak yayınlara imkan verilmemesi ilkesine.

Ancak ikinci kümede yer alan aşağıdaki ilkelere uygun olmak suretiyle yayın yapılabilir:

- Kişi ya da kuruluşları eleştiri sınırları ötesinde küçük düşürücü, aşağılayıcı veya iftira niteliğı taşıyan yayın yasaklarına;
- Aksi, yargı kararı ile kesinleşmedikçe hiç kimsenin suçlu olarak ilan edilemeyeceğı ilkesine,
- Kişi ya da kuruluşların cevap ve tekzip haklarına saygılı olunması ilkesine,
- Radyo ve televizyon yayınlarının Türkçe yapılması, ancak, evrensel kültür ve bilim eserlerinin oluşmasında katkısı olan yabancı dillerin öğretilmesi veya bu dillerde haber iletilmesi amacı ile bu dillerin kullanılabilmesi,
- Türkçeyi aşırılığa kaçmadan, özellikleri ve kuralları bozulmadan konuşma dili olarak; milli birlik ve bütünlüğün temel unsurlarından biri olarak çağdaş eğitim ve bilim dili halinde gelişmesini ve zenginleşmesini sağlamak esasına uygun olarak yapılabilir.

Böylece, “RTÜK’ ün yasadışı radyo ve televizyon yayınlarına karşı yürüttüğü faaliyetlerinin, yurt içinde yayın yapmakta olan radyo ve televizyon kuruluşlarının içerik ve teknik yönlerden Yasaya ve ilgili Yönetmeliklere uygunluğunun izlenmesi ve yurt dışından ülkenin birlik ve bütünlüğünü bozmaya yönelik yayın faaliyetlerinin önlenmesi”⁴¹⁴ yönünde yoğunlaştığı görülmektedir.

3984 sayılı yasanın radyo ve televizyon yayınlarının düzenlenmesindeki diğer hükümleri 16.ve 25 maddelerdir. Bu maddelerde; “2813 sayılı Telsiz Kanununun diğer hükümleri saklı kalmak kaydıyla, kamu ve tüm özel radyo ve televizyon kuruluşlarına kanal ve frekans bandı tahsisi ile yayın izni ile lisansı vermek ve bu tahsis ve izni iptal etmek yetkisi, münhasıran Üst Kurula aittir.”⁴¹⁵ Ayrıca, “yargı kararı saklı kalmak kaydıyla yayınlar önceden denetlenemez ve durdurulamaz. Ancak, milli güvenliğin açıkça gerekli kıldığı hallerde yahut kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması kuvvetle ihtimal dahilinde ise, Başbakan veya görevlendireceği bakan yayını durdurabilir.”⁴¹⁶ Bununla birlikte, “radyo ve televizyon kuruluşları, Cumhurbaşkanının veya Hükümetin; milli güvenliğin, kamu düzeninin, genel sağlığın ve genel ahlakın gerekleriyle ilgili bildirilerini yayınlamakla yükümlüdür.”⁴¹⁷

⁴¹⁴ Y.Turan, Dünden Bugüne Radyo ve Televizyon Yayıncılığı ve RTÜK, a.g.m., s.26.

⁴¹⁵ 3984 sayılı yasa, m.16.

⁴¹⁶ 3984 sayılı yasa, m.25.

⁴¹⁷ 3984 sayılı yasa, m.25.

2.2.1.1. ÖZEL RADYO VE TELEVİZYON KURULUŞLARI VE TRT KURUMU

3984 sayılı Yasanın 29.maddesi özel radyo ve televizyon kuruluş ve hisse oranlarını düzenlemektedir. Buna göre; “Siyasi partiler, dernekler, sendikalar, meslek kuruluşları, vakıflar, kooperatifler, mahalli idareler ile bu idarelerce kurulan veya bu idarelerin ortak oldukları şirketler, iş ortaklıkları, birlikler ile üretim, yatırım, ihracat, ithalat, pazarlama ve finansal kurum ve kuruluşları özel radyo ve televizyon kuruluşları özel radyo ve televizyon kuruluşu kuramaz ve bunlara ortak olamazlar.” Ayrıca aynı maddede, özel radyo ve televizyon kuruluşları anonim şirket olarak kurulabileceği, “aynı şirket ancak bir radyo ve bir televizyon işletmesi” kurabileceği belirtilmektedir. Bir hissedarın, bir kuruluştaki pay oranı ödenmiş sermayenin % 20' den çok olamayacak ve yabancı sermayenin payı da % 20' yi geçemeyecektir.

Öte yandan yasanın 30.maddesinde “özel radyo ve televizyon kuruluşlarının uyması gerekli asgari idari, mali ve teknik şartları ile yayın alanı, yayın saat ve süreleriyle ilgili esaslar RTÜK tarafından” belirlenecektir. Ayrıca, özel radyo ve televizyon kuruluşlarının belirli alanlarda sorumlulukları vardır. Bu kuruluşlar, “yayınlarında belli oranlarda eğitim, kültür, Türk Halk ve Sanat Müziği programları koymak zorundadırlar.”⁴¹⁸ Ve seçim dönemlerinde bazı yayınlar süre ve içerik olarak kısıtlanmıştır. Buna göre, “seçimlerde oy verme gününden önceki 7.günden itibaren, haber, röportaj gibi programlar veya reklamlar yoluyla, kamuoyu araştırmaları,

⁴¹⁸ 3984 sayılı yasa, m.31.

anketler, tahminler, bilgi iletişim telefonları yoluyla mini referandum gibi adlarla siyasi bir partinin veya adayın lehinde veya aleyhinde veya vatandaşın oyunu etkileyecek her türlü yayınlarda bulunmasına izin verilemez. Bu yasaklara uymayanlar yayın ilkelerini ihlal etmiş⁴¹⁹ sayılacaklardır.

TRT Kurumunun yükümlülüğünü düzenleyen 35.maddeye göre, “TRT Kurumu bu Kanunda öngörülen yayın ilke ve esaslarına uygun yayın yapmakla yükümlüdür. Yayın ilke ve esaslarının ihlali halinde TRT Kurumu, ihlalin niteliği ve ağırlığı açıkça belirtilerek Üst Kurulca uyarılır. Durdurmayı gerektirecek şekilde yayın yapılması halinde, Üst Kurulun bu doğrultuda vereceği karar üzerine TRT Kurumu Genel Müdürü ve Yönetim Kurulunun görevi düşer.”

Ayrıca, 36.maddede, Türkiye Radyo ve Televizyon Yüksek Kurulu’na ilişkin hükümler Üst Kurulun göreve başlamasıyla yürürlükten kalkacağı ve bu Kurul’a ait olan TRT Kurumu Genel Müdürü ve Yönetim Kurulunu atama görevinin Üst Kurula geçeceği belirtilmiştir.

2.3.RADYO VE TELEVİZYON ÜST KURULU

3984 sayılı yasanın 5.maddesiyle “Radyo ve Televizyon faaliyetlerini düzenlemek amacıyla, özerk ve tarafsız bir kamu tüzel kişiliği niteliğinde Radyo ve Televizyon Üst Kurulu kurulmuştur.” Üst Kurulun üyeleri, “basın, yayın, iletişim ve

⁴¹⁹ 3984 sayılı yasa, m.32.

teknolojisi, kültür, din, eğitim, hukuk alanlarında birikimi olanlardan ve yükseköğretim görmüş, Devlet memuru olma niteliğine sahip, beşi iktidar partisi veya partilerinin, dördü muhalefet partilerinin göstereceği adaylar arasından Türkiye Büyük Millet Meclisince seçilen dokuz üyeden oluşur.”⁴²⁰

Üst Kurul üyelerinin görev süresi SPK üyelerinde olduğu gibi altı yıldır. Üyelerin üçte biri iki yılda bir yenilenecek ve eğer üyeliklerde herhangi bir sebeple boşalma olursa, TBMM, “boşalma tarihinden veya boşalma tarihinde tatilde ise tatilin bitiminden başlayarak bir ay içinde yeni üyeyi” seçecektir. Elbette boşalan üyelik, hangi kontenjandan olmuşsa, yeni üyenin seçimi de o kontenjandan ve ama iki katı aday arasından yapılacak ve boşalan üyeliğe seçilen kimse, her halde yerine seçildiği üyenin süresini tamamlayacaktır.⁴²¹

⁴²⁰ 3984 sayılı yasa, m.6. Yasanın bu biçimde düzenlenmesinin amacı, “TBMM Genel Kurulunda gerçekleştirilen bir seçimin, siyasal partilerin değil; meclisin iradesini göstereceği düşüncesidir. Ancak meclisin iradesi, parlamentoda çoğunluğu oluşturan iradeyle özdeşleşmesi durumunda, RTÜK’ün çoğulcu yapısı; çoğunlukçu bir yapıya dönüşebilir.” Bknz.A.Nalbant, RTÜK ve ..., s.116. Nitekim 4756 sayılı Yasanın 6.maddesine göre Üst Kurul, a) Siyasi parti gruplarınca, TBMM Başkanlık Divanı oluşum formülüne göre belirlenecek kontenjan doğrultusunda gösterilecek ve TBMM Genel Kurulunca seçilecek beş, b) Yükseköğretim Kurumu Genel Kurulunun, Kurul üyesi olmayan elektrik-elektronik, iletişim, kültür-sanat ve basın-yayın dallarından göstereceği dört aday arasından Bakanlar Kurulunca seçilecek iki, c) En çok sarı basın kartı sahibi üyesi bulunan iki gazeteciler cemiyeti ile Basın Konseyinin ortaklaşa göstereceği iki aday arasından Bakanlar Kurulunca seçilecek bir, d) Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin kamu görevlileri arasından göstereceği iki aday arasından Bakanlar Kurulunca seçilecek bir kişiden olmak üzere 9 üyeden oluşur” şeklinde yeniden düzenlenmiştir.

⁴²¹ 3984 sayılı yasa, m.6. 4756 sayılı yasanın 6.maddesi ile RTÜK üyelerinin görev süresi dört yıl olarak değiştirilmiştir. Üyelerinin görev süresinin bitiminden iki ay önce kurum ve kuruluşlar veya partiler yeni seçimlerini yaparak TBMM Başkanlığına veya Bakanlar Kuruluna bildirir. Herhangi bir sebeple boşalma olması halinde o kişinin seçildiği usule göre kurum ve kuruluş veya partiler tarafından adaylar bir ay içinde teklif edilerek TBMM Genel Kurulunca veya Bakanlar Kurulunca seçim işlemi yapılır. Bu şekilde seçilen kişi, yerine seçildiği kişinin görev süresini tamamlar. Üyenin altmışbeş yaşını doldurması halinde üyeliği son bulur.

3984 sayılı yasanın 7.maddesinde başkanın seçimi ve görev süresi ile başkan yardımcısına dair düzenlemeler bulunmaktadır. Buna göre, “Üst Kurul, üyeleri içinden bir Başkan seçer. Başkanın görev süresi iki yıldır. Başkan, Üst Kurul üyeleri arasından kendine bir Başkan Yardımcısı seçer ve Üst Kurul'un onayına sunar. Başkan Yardımcısının görev süresi, Başkanın görev süresi ile sınırlıdır.”⁴²² Öte yandan, Üst Kurulun Hükümetle ilişkileri Başbakan tarafından yürütülecektir.⁴²³

2.3.1. RADYO VE TELEVİZYON ÜST KURULU'NUN GÖREV VE YETKİLERİ

Kurulun görev ve yetkilerinden bazıları şunlardır⁴²⁴:

- Ulusal ve bölgesel frekans planlamalarını yaptırmak,
- Önşartları yerine getirmiş müracaatçı kuruluşlara, tarafsızlık ve hakkaniyet ölçüleri dahilinde yayın izni ve lisans vermek, 16 ncı maddeye uygun olarak ulusal, bölgesel ve yerel plânlamalardaki kanal ve frekans bandlarının TRT Kurumu eliyle kullanılan kanal ve frekans bandları dışında kalanların en az % 50'sinin zaman paylaşımli ve bölgesel dengelere uygun biçimde kullanımını gözeterek kanal ve frekans bandları tahsis etmek,

⁴²² 3984 sayılı yasa, m.7.

⁴²³ 3984 sayılı yasa, m.14.

⁴²⁴ 3984 sayılı yasa, m.8.

- Radyo ve televizyon kuruluşlarına, ulusal, bölgesel ve yerel yayınları için ulusal kanal ve frekans bandı planlarına uygun olarak tahsis edilen yayın alanlarını kapsayacak verici tesisleri kurma ve işletme izni 5.4.1983 tarihli ve 2813 sayılı Telsiz Kanunu hükümlerine uygun olarak vermek ve tesisin bu Kanun hükümlerine ve tesis şartlarına uygunluğunu denetlemek,
- Müracaatçı kuruluşlara yayın izni ve lisans vermek; kanal ve frekans bandları tahsis etmek.
- Yurt içinden yayın yapacak kamu ve özel radyo-televizyon kuruluşlarının yayın izni ve lisans talebinde bulunabilmek için yerine getirmeleri gerekli önşartları ve standartları Avrupa Sınır Ötesi Televizyon Sözleşmesi ilkeleri göz önünde bulundurularak tespit etmek ve kamuoyuna duyurmak,
- Yayın kuruluşlarının, bu Kanun hükümlerine aykırı yayın yapması ve tahsis şartlarına uymaması halinde, gerekli müeyyideleri uygulamaya karar vermek,
- Bu Kanun ve Avrupa Sınır Ötesi Televizyon Sözleşmesi ilkelerine uygun biçimde çalışma ve faaliyetleri ile ilgili yönetmelik ve diğer düzenlemeleri hazırlamak.

2.3.2.ÜST KURUL ÜYELİĞİ

Üst Kurul üyelerinin bazı durumlarda sınırlandırılmalarına karşın bazı güvenceler de verildiği görülmektedir. Bu açıdan 9.maddede, “Üst Kurul üyeleri ile 3 üncü dereceye kadar (dahil) kan ve sıhrî hısımları, özel radyo ve televizyon şirketlerinde, bu şirketlerle doğrudan veya dolaylı ortaklık bağı bulunan şirketlerde ortak ya da yönetici olamazlar; Üst Kurul üyeliği süresince resmi veya özel başkaca hiçbir görev alamazlar, özel veya kamu yayın kuruluşlarının görev ve yetki alanına giren konularda doğrudan doğruya veya dolayısıyla taraf olamaz ve bu konularda hiçbir menfaat sağlayamazlar, aksine davrananlar görevlerinden çekilmiş sayılırlar”⁴²⁵ hükmüne karşın 10.maddeye göre, “Üst Kurul üyelerine görevleri süresince, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile ek ve değişikliklerine göre en yüksek Devlet memurunun almakta olduğu aylık (ek gösterge dahil), sosyal yardımlar ile zam ve tazminatlar”⁴²⁶ ödenecektir.

⁴²⁵ 3984 sayılı yasa, m.9. 4756 sayılı yasanın 5.maddesi ile 3984 sayılı Yasanın 9 uncu maddesi, “Üst Kurul üyeleri ile üçüncü derece dahil üçüncü dereceye kadar kan ve sıhrî hısımları, 5846 sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu hükümleri saklı kalmak kaydıyla, radyo ve televizyon hizmetleri alanında Üst Kurulun görev ve yetki alanına giren konularda herhangi bir yüklenme işine giremez, özel radyo ve televizyon şirketlerinde ve bu şirketlerin doğrudan veya dolaylı ortaklık bağı bulunan şirketlerde ortak veya yönetici olamazlar. Üst Kurul üyeleri, üyelikleri süresince resmi veya özel başkaca hiçbir görev alamaz, özel veya kamu yayın kuruluşlarının görev ve yetki alanına giren konularda doğrudan veya dolaylı olarak taraf olamaz ve bu konularda hiçbir menfaat sağlayamaz, siyasi partiye üye olamazlar. Amacı sosyal yardım ve eğitim işlerine yönelmiş derneklerle vakıflardaki görevler ve kooperatif ortaklığı bu hükmün dışındadır. Üst Kurul üyeleri, kendileri veya üçüncü derece dahil üçüncü dereceye kadar kan ve sıhrî hısımlarıyla ilgili konularda müzakere ve oylamaya katılamaz. Yukarıdaki esaslara aykırı davrananlar görevlerinden çekilmiş sayılır. Bu husus Üst Kurul tarafından re’sen veya yapılacak müracaatın değerlendirilmesi sonunda karara bağlanır” şeklinde değiştirilmiştir.

⁴²⁶ 3984 sayılı yasa, m.10.

Ayrıca aynı madde kurul üyelerinin sosyal güvenlik kuruluşları ile olan ilişkileri ile görevden alınamayacakları durumları düzenlemiştir. Buna göre “Üst Kurul üyeliğine seçilenlerin, seçilmeden önce tabi oldukları sosyal güvenlik kuruluşları ile ilişkileri devam eder. Herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşu ile ilgisi olmayanlar, istekleri halinde SSK ile ilişkilendirilir. Emekli olanların ise emekli aylıklarının ödenmesine devam olunur.” Ve diğer fıkra ile “Üst Kurul üyeleri, seçildikleri görev süresince Kurul'daki görevlerinden ve seçilerek geldikleri görevlerinden alınamazlar.”⁴²⁷

2.4.MALİ KAYNAKLAR VE BÜTÇE İLE YAPTIRIMLAR

Üst Kurulun gelirleri 12.maddede, “kamu ve özel tüm radyo ve televizyon kuruluşlarının elde ettiği brüt reklam gelirlerinden kesilecek %5 pay ile, bu kanun gereğince alınan yayın izni ve lisans ücretleri ve gerektiğinde meclis bütçesinden aktarılacak ödeneklerden” oluşacağı belirtilmiştir. Üst Kurulun bütçesi ve kadro cetvelleri ise “Meclis Bütçesi ile birlikte plan ve Bütçe Komisyonunda incelenir; Meclis genel kurulunda görüşülür ve karara bağlanır.”⁴²⁸

Üst Kurul çeşitli yaptırımlar uygulama yetkisine sahiptir. Bunun için öncelikle, “öngördüğü yükümlülükleri yerine getirmeyen, izin şartlarını ihlal eden, yayın ilke ve esaslarına aykırı yayın yapan özel radyo ve televizyon kuruluşlarını uyarır. Bu uyarıda, ihlalin niteliği, ağırlığı ve tekrarı halinde sonuçları açıkça

⁴²⁷ 3984 sayılı yasa, m.10.

⁴²⁸ 3984 sayılı yasa, m.12.

belirtilir.”Eğer ihlal tekrarlanırsa “ihlalin ağırlığına göre izin uygulaması bir yıla kadar geçici olarak durdurulur veya yayın izni iptal edilir.”⁴²⁹

Nitekim, RTÜK etkin ve yoğun olarak yaptığı izleme ve değerlendirmeler sonucunda yaptırımları, 1994 yılından 15.5.2001 tarihine kadar sürekli artan bir eğilim içinde, ulusal, bölgesel ve yerel yayın yapan radyo ve televizyon kuruluşlarına toplam “uyarı” 1.532, toplam “geçici bir süre yayın durdurma” 13.980 şeklinde gerçekleşmiştir.⁴³⁰

Öte yandan 33.maddede, “yayın izninin verilmesi için gerekli şartlardan birini kaybeden veya şartların uygunluğunu hile ile elde eden özel radyo ve televizyon kuruluşlarının izni, Üst Kurulca iptal edilir” denilerek daha ağır yaptırımlar da söz konusu olabilecektir.⁴³¹

⁴²⁹ 3984 sayılı yasa, m.33. “RTÜK’ ün kurulduğu yıldan 17.7.2000 tarihine kadar ulusal televizyonlar için verilen 318 uyarı ve kapatma kararından 199’u dava konusu olmuş ve açılan davaların %68’i RTÜK lehinde sonuçlanmıştır.” Özdiker, TBMM, RTÜK ve..., a.g.m., s.32.

⁴³⁰ Özdiker, Türkiye’de Medyanın Düzenlenmesi ve Denetlenmesi..., a.g.m, s.31.

⁴³¹ 3984 sayılı yasanın, 34.maddesinde “yayın bantlarını bir yıl süre ile muhafaza etmeyen ve bu süre içerisinde Cumhuriyet Savcılığınca istenmesine rağmen sesli ve görüntülü olarak teslim etmeyen yayın kuruluşlarının sahip veya yöneticileri”ne çok daha ağır cezalar öngörülmektedir. Bu cezaların niteliği ağır hapis yada ağır para cezası olabilecektir. Nitekim anılan durumda bu kişiler, “bir yıldan beş yıla kadar ağır hapis ve yüz milyon liradan bir milyar liraya kadar ağır para

3.REKABET KURUMU (RK)

Piyasa ekonomisinin uygulandığı ülkelerde, rekabet düzeninin korunması için devletin ekonomiye müdahale etmesinin zorunlu olduğu, genellikle kabul edilen bir durumdur. “İlk bakışta, “piyasa ekonomisi” ile “devlet müdahalesi” kavramlarının bir arada anılması yadırganır gibi görünse de, buradaki devletin müdahalesinin, sanıldığı gibi ekonominin devletçe oluşturulmasına yönelik değil, aksine piyasaların kendi koşulları içerisinde “serbestçe” oluşmasına engel olabilecek diğer unsurlara karşı bir müdahale olduğu kabul edilmektedir. Devletin böyle bir düzenleme yapmadığı durumlarda “vahşi” rekabet, serbest piyasa ekonomisinden beklenen “ekonomik etkinlik”, “verimlilik” ve “tüketicinin yararı” gibi amaçlara ters sonuçlar yaratabilecektir. Bunun için, liberal ekonomilerde rekabet düzeninin korunması, oyunun kurallara göre oynanmasını sağlayacak tarafsız bir devlet kuruluşunun hakemliğini gerekli kılmaktadır.”⁴³² İşte bu kuruluşlar “Rekabet Kurumları”dır.

Rekabet Kurumları, “ekonominin tümünü kapsayan görev alanı içinde, teşebbüslerin bir araya gelerek veya rakipleriyle birleşerek rekabeti azaltmalarını veya daha iyi mal ve hizmet sunmak dışındaki yöntemlerle rakiplerini pazar dışına

cezasıyla cezalandırılırlar. Ayrıca bir aydan üç aya kadar yayınların durdurulmasına da karar verilir.”

⁴³² Kemal Erol, Dünya’da ve Türkiye’de Rekabet Kurumları, İşveren Dergisi, TİSK, 36/4, Ocak1998, s.10.

atmaya yönelik eylemlerini yasaklayarak nihayetinde tüketicileri korumayı amaçlayan, yasa ve mevzuat hükümlerini uygulamakla görevlidirler.”⁴³³

3.1. REKABET HUKUKU VE REKABETİN KORUNMASI HAKKINDA KANUN

Türkiye’de rekabet siyasalarına yönelik gelişmelerin yükseliş gösterdiği dönem 1990’lı yıllardır. Bu dönemde genel olarak dünyada da, “rekabet siyasasının, ekonomik siyasalar içindeki kritik öneminin belirginleştiği, bazı alanlarda yeniden-regülasyon ile daha fazla deregülasyonun bir arada görüldüğü bir dönem olarak nitelenebilir. Buna karşılık, ivmesi giderek yükselen teknolojik gelişmeler ve bu gelişmelerin dünyada hızla yayılmasını sağlayan küreselleşme süreci, örneğin daha önceleri doğal tekel olarak kabul edilen ve ağır yasal düzenlemelere tabi tutulan ya da kamu mülkiyeti altında bulundurulmuş birçok sektörün potansiyel olarak kısmen ya da tamamen rekabetçi bir niteliğe kavuşmasını sağlamıştır. Bu durumda, bu sektörler için daha önceleri getirilen düzenlemeler büyük ölçüde anlamını yitirmiş, dahası söz konusu sektörlerin gelişmesinin önünde engel teşkil etmeye başlamıştır.”⁴³⁴

Rekabet hukuku yönünden bu gelişmeler değerlendirildiğinde ise, tekel uygulamaları ile teşebbüsler arası rekabeti sınırlayıcı anlaşmalar, uyumlu eylemler,

⁴³³ Şahin Ardiyok, Doğal Tekeller ve Düzenleyici Kurumlar, a.g.e., s.88.

⁴³⁴ 2.Yıllık Rapor, 2000 Yılı, Rekabet Kurumu, Ankara 2001, s.1. Yeniden-regülasyon, adından da anlaşılacağı gibi, deregülasyon uygulanan bazı sektörlerde, önceden öngörülemeyen sakıncaların (halk sağlığı, yolcu güvenliği, tüketicinin korunması, fikri mülkiyet haklarının ihlali, vb. konularda) zaman içinde ortaya çıkması sonucunda tekrar regülasyona gidilmesidir ve görece daha az rastlanılmaktadır.

teşebbüs birliği kararları, birleşme ve devralmalar rekabet hukukunun konusunu oluşturmaktadır. Burada belirtilmesi gereken ülkelerin gelişmişlik derecesi ve siyasi tercihlerinin, rekabet hukuku konusu içerisine giren uygulamaların düzenleme şeklinin ve içeriğinin tayininde belirleyici olduğudur. “Çünkü iktisadi kalkınma ve sosyal adalet ikileminden hangisine öncelik verileceği ya da bu iki hedefin nasıl bağdaştırılacağı sorununun çözümü, büyük ölçüde bu konu ile ilgilidir. Bu açıdan gelişmiş bir ülkenin rekabet siyaseti ile gelişmekte olan bir ülkenin rekabet siyaseti aynı olamaz. Gelişmiş ülkelerde, teşebbüsler arası işbirliği uygulamaları ve birleşmelerin kontrol altında tutulması, bu piyasalardaki rekabet ortamının korunması açısından zorunludur. Aynı zorunluluk ağırlığını gelişmekte olan ülkelerde teşebbüsler arası işbirliği ve birleşmelerin, küçük ve zayıf konumdaki teşebbüslerin hatta piyasaların dış rekabet şartlarına karşı korunması açısından hissettirmektedir.”⁴³⁵

Rekabetin düzenlenmesi ile ilgili ilk yasanın 1890 yılında ABD’de yürürlüğe girmesinin ardından 112 yıllık süre geçti. Daha çok politik nedenlerle hazırlanan yasa ile, 19.yüzyılın sonlarında demiryolu şirketlerinin çok fazla büyüyerek kartelleşmesi sonucunda, ürünlerini bu yolla taşımakta olan çiftçilerin olumsuz etkilenmelerinin önüne geçilmek isteniyordu. Toplumun önemli bölümünü

⁴³⁵ Metin Topçuoğlu, Rekabeti Kısıtlayan Teşebbüsler Arası İşbirliği Davranışları ve Hukuki Sonuçları, Rekabet Kurumu, İlk Baskı, Temmuz 2001, s.93-94. Dutz’a göre “rekabet yasası herkes için daha iyi bir ortam sağlar. Rekabet yasasının olmaması halinde, az sayıda şirket iç pazardaki satış ve satın almaları kısıtlayabilir, girişi engelleyebilir ve diğer firmalara ve tüketicilere yaşamsal tehlike oluşturabilecek şekilde fiyatları artırabilir. Belli bazı firmalar hakim oldukları bazı pazarlarda bunu yapabilirler, aynı firmalar bir başka pazarda kurban veya kaybeden taraf olabilirler.” Bknz. Mark Dutz, Rekabet Yasası ve Türkiye İçin Geçerliliği, Türkiye İçin Rekabet Politikaları, İstanbul Sanayi Odası, Yayın No: 9, İstanbul 1993, s.67.

oluşturan çiftçilerin oylarını almak üzere Senatör Shermann tarafından hazırlanan bu yasa, bir yandan, pazarda aynı işi yapanların aralarındaki rekabeti bozacak şekilde anlaşmalarını yasaklarken, diğer yandan, tekelleri kontrol edecek düzenlemeler getiriyordu.⁴³⁶

Avrupa'da rekabetle ilgili düzenlemelerse 1929 yılındaki ekonomik bunalımdan ve İkinci Dünya Savaşı' nın olumsuz etkilerinden kaynaklanan bir gelişme göstermektedir. 1957 yılında imzalanan Roma Anlaşması'nın 7 maddesinde yer alan rekabet düzenlemeleri ABD'den bir çok açıdan farklıdır. AB uzunca süre firmaların daha çok büyümelerini teşvik ederek ABD ve Japon firmaları karşısında rekabet edebilmeleri için birleşmeleri özendirmiştir. İkinci ve en önemli fark ise, ABD'de rekabete aykırı davranışlar ceza hukukunun yaptırımları olan hapis veya ağır para cezası ile cezalandırılırken, AB'de idari kararlarla verilen ekonomik cezalar öne çıkmaktadır.⁴³⁷

Bu sürecin ülkemize yansımaları 1980 sonrasında etkili olmuştur. Nitekim, "Türkiye 1980'li yıllardan beri iktisadi anlamda serbestleşme ve daha rekabetçi-dolayısıyla da daha dinamik ve daha güçlü- bir ekonomik yapılanmanın mümkün kılabileceği nimetlerden faydalanma çabalarını sürdürmektedir. Kamu

⁴³⁶ Cahit Uyanık, "İşadamızda Rekabet Kültürü Yok", Nurkut İnan'la Yapılan Söyleşi, Ekonom, EMD yayın Organı, Nisan-Haziran1998, sayı: 9, s.6.

⁴³⁷ C.Uyanık, a.g. söyleşi, s.6. Bu doğrultuda, AB'de rekabet eşitliğini sağlamak amacıyla anlaşmalarda öngörülen bazı ortak kurallar oluşturulmuştur. Örneğin, "tröstleşmeler, işletmeler arasında rekabeti kısıtlayan gizli ve açık anlaşmalar ve piyasada egemen bir işletmenin başvurabileceği, tüketici sömürüsüne yol açan üretimi kısıtlama, aşırı fiyat koyma, teknik gelişmeyi sınırlandırma vb. uygulamalar yasaklanmıştır. Bu konuda Avrupa Komisyonu, para cezasına çarptırma yetkileri ile donatılmıştır." Seyidoğlu, Uluslararası İktisat, a.g.e., s.230.

teşebbüslerinin özelleştirilmesine ilişkin programlar ve iktisadi faaliyetlerin kamu mülkiyeti yoluyla kontrolünün yerini giderek bağımsız idari otoriteler eliyle yasal düzenlemelere bırakmaya başlaması, bu dönemde gündeme gelmiştir.”⁴³⁸

Anayasal olarak gelişmeler ise 1982 Anayasasında ilk olarak bir düzenlemenin varlığıyla dikkat çekicidir. Anayasanın 167 nci maddesinde devlete bu yönde kimi görevler yüklendiği görülmektedir. Bu madde devlete, “para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemelerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri” alma; “piyasalarda fiili veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi” önleme görev ve sorumluluğunu” yüklemiştir.

Bu doğrultuda rekabet alanındaki düzenlemelerin esas olarak 1980 sonrası mali liberalleşme çabalarının izdüşümü olarak değerlendirmek mümkündür. Nitekim Baykan’a göre de “1980’den sonra ülke ekonomisinde başlatılan liberalleşme hareketinin hukuki bir alt yapıya ihtiyaç göstermesi yanında bankaların oligopolistik yapılarının beraberinde getirdiği sorunları çimento, ekmek gibi bazı maddelerdeki piyasa bölüşümü; nakliye kooperatifleri gibi bazı tekелci uygulamalar; tekелci bir sektörün yeni kurulan firmaları yutması gibi gözlemler rekabet alanında düzenleme yapma ihtiyacını doğurmuştur.”⁴³⁹ Aynı zamanda, “Avrupa Birliği ile

⁴³⁸ 2.Yıllık Rapor, Rekabet Kurumu,s.1.

⁴³⁹ Renan Baykan, Türkiye’de Tüketicinin Korunması Tedbirleri (Öneriler Ve Ekonomik Etkileri), İTO Yayın No: 1996-23, Nisan 1996, s.180.

1996 başında gerçekleştirdiği Gümrük Birliği'nin bir gereği olarak 1970'li yıllarda başlattığı Rekabet Kanunu hazırlama çalışmalarını hızlandırmıştır.”⁴⁴⁰

Bu çalışmalar sonunda hazırlanan 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un önemli bir özelliği AB rekabet hukukundan önemli oranda etkilenmiş olmasıdır. Buna göre, “birleşme ve devralma kontrolü bir yana bırakılırsa, AB hukukunda rekabet hukuku Roma Anlaşmasının 81 vd.maddeleri ile 17 sayılı Tüzük'le düzenlenen esaslara dayanır. 4054 sayılı Yasa da, bu iki düzenlemenin bir araya getirilmiş ve üniter bir devletin iç hukuk sistemine uyarlanmış halidir. Yasanın 4, 5 ve 6.maddeleri (ve kısmen 56.maddesi) Roma Anlaşmasından, diğer bazı belirli hükümleri ise 17.sayılı Tüzük'ten alınmıştır.”⁴⁴¹ Bunda AB ile mevzuat uyumun sağlanması ihtiyacının etkisi de büyüktür. Nitekim, “Avrupa Topluluğu ile mevzuat uyumu ve tam entegrasyon sürecinde Türkiye Cumhuriyeti, uluslararası anlaşmalarda doğan yükümlülüklerini yerine getirerek Topluluk pazarının rekabet kurallarını mevzuatına aktarmış ve böylece 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'u yürürlüğe sokmuştur.”⁴⁴²

⁴⁴⁰ K.Erol, Dünya'da..., a.g.m., s.10. “Ayrıca, KİT'lerin özelleştirmelerin aktüel hale gelmesi Kanunun çıkmasında etkin olmuştur denebilir.” bknz. R.Baykan, Türkiye'de Tüketicinin..., a.g.e., s.127. Öte yandan Yedinci Planda ilk kez rekabet politikasının temel hedef olarak yer alması ve Türkiye'nin AB müktesebatına uyum çerçevesinde yapması gerekenlerin yer aldığı Ulusal Programının, Rekabet ve Devlet yardımları başlığı altında kısa ve uzun vadeli rekabete dair düzenlemeler öteki önemli gelişmelerdir.

⁴⁴¹ Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un kaynağının Avrupa Birliği (AB) rekabet hukuku düzenlemeleri olduğunu, yasayı hazırlayanlar ifade etmektedirler. Bknz. Nurkut İnan, Rekabet Hukuku Uygulamasında Adliye Mahkemelerinin Rolü, s.1-19, Uluslararası Hukuk Kurultayı 2002 Fikri Mülkiyet ve Rekabet Hukuku, Ankara Barosu, Ankara, 08-11 Ocak 2002, yazılı metin, s.1.

⁴⁴² Bu çerçevede hazırlanan 4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun, Gümrük Birliği'nin işleyişini belirleyen 6 Mart 1995 tarihli Ortaklık Konseyi Kararı'nın akdedilmesinden kısa bir süre önce, 13 Aralık 1994 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bknz. 4054 Sayılı Rekabetin

Bu yasanın amacı, “mal ve hizmet piyasalarındaki rekabeti engelleyici, bozucu veya kısıtlayıcı anlaşma, karar ve uygulamaları ve piyasaya hakim olan teşebbüslerin bu hakimiyetlerini kötüye kullanmalarını önlemek, bunun için gerekli düzenleme ve denetlemeleri yaparak rekabetin korunmasını sağlamaktır.”⁴⁴³ Ayrıca, Rekabet Yasası “teşebbüs”ler arasındaki ilişkileri düzenlemektedir. Yasanın 3.maddesinde teşebbüs, “piyasada mal veya hizmet üreten, pazarlayan, satan gerçek ve tüzel kişilerle, bağımsız karar verebilen ve ekonomik bakımdan bir bütün teşkil eden birimler” olarak tanımlanırken, “teşebbüs birliği” ise, “teşebbüslerin belirli amaçlara ulaşmak için oluşturduğu tüzel kişiliği haiz ya da tüzel kişiliği olmayan her türlü birlikler” dir.⁴⁴⁴

Bugüne kadar Türk hukukunda “Rekabet Hukuku” denilince ilk akla gelen “haksız rekabet” hukukudur.⁴⁴⁵ Bu anlamda, Borçlar Kanunu’nun “tüketicinin korunması” ile ilgili, yine Türk Ticaret Kanunu’nun “haksız rekabet”e dair kimi hükümler içerdiğini görmekteyiz.

Korunması Hakkında Kanun’un Uygulama Esasları, TÜSİAD, Aralık 1998, Yayın No: Tüsiad-T/98-12/245, s.25.

⁴⁴³ 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun, Kabul Tarihi: 7/12/1994, Yayımlandığı Resmi Gazete: Tarih: 13/12/1994 Sayı: 22140, Yayımlandığı Düstur: Tertip: 5 Cilt: 34 Sayfa:

⁴⁴⁴ İnan’a göre, “teknik olarak teşebbüs veya teşebbüs birliği sayılan bu birimler birer kamu (devlet) kuruluşu olsalar dahi Yasaya tabidirler. Bunun en açık örneği KİT’ler ile Belediye şirketleridir. Bunlar teşebbüs sayılırlar. Kısmen kamu kuruluşu sayılan ve yasayla kurulmuş olan meslek birlikleri de teşebbüs birliği sayılır. Yani haklarında soruşturma açılıp ceza verilebilir. Ancak bu kuruluşların kuruluş yasalarında açıkça kendilerine belirli yetkiler verilmişse, bu yetkilerin kullanılması Rekabet Kanununu ihlal etmez. Çünkü bunların kuruluş yasaları Rekabet Kanununun karşısında “özel kanun” sayılır ve öncelikle uygulanır. Örneğin meslek kuruluşlarına yasayla tanınan asgari hizmet ücretlerini belirleme yetkisi soruşturma ve ceza konusu yapılamaz.” Nurkut İnan, Rekabet Hukuku Uygulamasında..., a.g. kurultay metni, s.9.

⁴⁴⁵ Rekabet Hukuku ve Politikası Alanında AT Mevzuatına Uyum Değerlendirme Raporu, DPT AT ile İlişkiler Genel Müdürlüğü, Ağustos 1992, s.107.

Bunlar; “Borçlar Kanunu’nun (BK) tüketicii ilgilendiren 1 ila 66. maddelerinde yer alan akitlerle ilgili düzenlemelerdir. Özellikle 20.maddede haksız sözleşme hükümleri, sözleşmelerdeki dengesiz şartlar ele alınmıştır. Yasanın alıcı veya tüketiciiyle ilgili hükümleri 182 ve 231.maddeler arasında yer almaktadır. Bu maddelerde satıcının yükümlülükleri düzenlenmiştir. Bu hükümler arasında satıcının müşteriye karşı beyan ve vaat ettiğı malın nitelikleri ile ilgili olarak sorumlu olduğı vurgulanmış ve satıcının kusurlarına karşı alıcının imkanları, hakları sergilenmiştir.” Yine “BK’ nın 194 ila 207. Maddelerinde ise ayıp ve gizli ayıp hükümleri yer almaktadır.”⁴⁴⁶

Türk Ticaret Kanunu (TTK) ise, “tüketicinin yanıltılması açısından önem taşıyan 56 ve devam maddelerinde düzenlenen “Haksız Rekabete” ilişkin hükümleri kapsamaktadır. Ayrıca Kanunun çeşitli bölümlerinde tüketicii ilgilendiren maddelere rastlamak mümkündür. Örneğin Kanunun 1266 ve devam maddeleri sigortacılıkla ilgili düzenlemeleri ihtiva etmekte, sigorta yaptıranın (tüketicinin) özellikle sigorta sözleşmesine karşı korunması çeşitli düzenlemelerle sağlanmaktadır.”⁴⁴⁷

Burada dikkat edilmesi gereken, “TTK ve Borçlar Kanunu’nda yer aldığı şekli ile “haksız rekabet” konusunun Rekabetin Korunması Hakkında Kanun’unun kapsamında yer almadığıdır. Nitekim Rekabet Kanunu’nun Genel Gerekçesi’nde de belirtildiğı üzere, rekabetin dürüstlük kurallarına aykırı olarak veya aldatıcı davranışlarla bozulmasına genel olarak “haksız rekabet” denilmektedir. Rekabet

⁴⁴⁶ R.Baykan, Türkiye’de..., a.g.e., s.127.

⁴⁴⁷ R.Baykan, a.g.e., s.127.

Kanunu ise BK ve TTK' dan farklı olarak teşebbüsler arasındaki serbest yarışı sağlamayı amaçlamaktadır.”⁴⁴⁸

Denilebilir ki, Rekabet Yasası ülkedeki, “teşebbüsler arasındaki tüm dağıtım satın alma işbirliği anlaşmaları ve daha pek çok anlaşma ile uyumlu eylemler ve teşebbüs birliği kararları yanında; Türkiye piyasalarını etkilemesi halinde lisans anlaşmalarını, ithalat-ihracat anlaşmalarını, ortaklık ve işbirliği anlaşmaları gibi pek çok uluslararası anlaşmayı, ayrıca çıkar yollu uygulamaları ve teşebbüs birliği kararlarını da kapsamaktadır.”⁴⁴⁹

4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'la ülkede genel rekabet alanını düzenleyen, denetleyen bir kurum oluşturulmuştur. Rekabet Kurumunun karar organı Rekabet Kurulu'dur. “Rekabet Kurulu bağımsız bir kuruldur. Her ne kadar Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile ilişkili ise de Rekabet Kurulu'nu etkilemeyecektir. Esasında Rekabet Kurulu'nun belki siyasi otoritelere tavsiyede bulunması söz konusu olabilir. Ama Rekabet Kurulu'nun ne tür bir karar alması konusunda siyasi otorite hiçbir şekilde işine karışamaz.”⁴⁵⁰

⁴⁴⁸ Rekabet Hukuku'nda Anlaşma, Uyumlu Eylem Ve Kararlar, TÜSİAD, Yayın No: .Tüsiad-T/98-12/244, Aralık 1998, s.17. Bir başka deyişle, “Rekabet Kanunu, doğrudan doğruya kişileri korumaya yönelik hükümleri içermez. Kişilerin korunması ancak dolaylı olarak olur. Bu hukuk dalının temel amacı belirli bir kurumu korumaktır, bu kurum da rekabet düzenidir. Rekabet düzenini korumak için getirilmiş kurallardır.” Nurkut İnan, Türk Rekabet Kanun Tasarısını Birinci Bölümü, Avrupa Topluluğu Rekabet Politikaları Hukuk Düzeni ve Türk Rekabet Kanun Tasarısı, Uluslararası Sempozyum, 11-12 Mart 1993, İSO, İstanbul 1993, s.47.

⁴⁴⁹ Rekabet Hukuku'nda Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar, a.g.e., s.53.

⁴⁵⁰ Ateş Akıncı, Rekabet Kurulu Teşkilatı, Avrupa Topluluğu Rekabet Politikaları Hukuk Düzeni ve Türk Rekabet Kanun Tasarısı, Uluslararası Sempozyum, 11-12 Mart 1993, İSO, İstanbul 1993, s.63. “Rekabet Kurumu, Rekabet Kurulu üyelerinin yaklaşık 27 aylık bir gecikmeyle, 27.02.1997 tarihinde atanmasıyla oluşmuştur. Ancak Kurum, teşkilatını 8 ay gibi kısa bir sürede tamamlayarak, bu durumu Kanun'un Geçici 2nci maddesi uyarınca, 05.11.1997 tarihinde

3.1.1. REKABET HUKUKUNDAKİ BAZI KAVRAMLAR

Daha öncede değinilen 1982 Anayasasının 167.maddesinde, devletin “piyasalarda fiili veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi” önleyeceği belirtilmiştir. Bu hükümde tekelleşme ve kartelleşme kavramlarının kullanıldığı görülmektedir. Bu kavramlarla birlikte Rekabet Hukukundaki bazı kavramların açıklanması genel olarak rekabet olgusunun daha iyi anlaşılması için önemli bir bakış açısı sağlayabilir.

Rekabet kavramı, 4054 sayılı yasada, “mal ve hizmet piyasalarındaki teşebbüsler arasında özgürce ekonomik kararlar verilebilmesini sağlayan yarış” olarak tanımlanmaktadır.⁴⁵¹ Rekabet yarışı içerisinde, Anayasada da yer alan ve tekelleşme ve kartelleşme kavramları ile açıklanan kimi konular bulunmaktadır.

Bunlardan tekelleşme, Amerikan Rekabet hukukunda kullanılan bir kavramdır ve “tekel durumuna ulaşmak veya mevcut bir tekel durumunu korumak ya da geliştirmek için haksız taktikler kullanmak” olarak tanımlanmaktadır. Bu çerçevede ise “tekel” tanımının önemi ortaya çıkmaktadır ki, tekel; ekonomistlerce “tek satıcının bulunduğu Pazar” olarak değerlendirilirken, Rekabet hukuku “tekel”i,

yayımladığı bir tebliğ ile kamuoyuna duyurmuş ve bu tarihten sonra hızla başvuruları değerlendirmeye başlamıştır. Kurul, aynı zamanda ikincil mevzuat olarak adlandırılan, Kanun’un uygulanmasına yönelik tebliğleri de süratle hazırlayarak yürürlüğe koymuştur.” 1.Yıllık Rapor (05.11.1997-31.12.1999), Rekabet Kurumu, Ankara 2000, s.1.

⁴⁵¹ 4054 sayılı Yasanın 3.maddesinde bazı tanımlara yer verilmiştir.Yasanın rekabet tanımı pek çok açıdan tartışılmaktadır.bknz: Metin Topçuoğlu, Rekabeti Kısıtlayan Teşebbüsler Arası İşbirliği Davranışları ve Hukuki Sonuçları, Rekabet Kurumu, İlk Baskı, Temmuz 2001, s.6-15.Ayrıca bknz: E.Badur, Türk Rekabet Hukukunda Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşmalar (Uyumlu Eylem ve Kararlar), Rekabet Kurumu, Ankara, İlk baskı Temmuz 2001, s.4-9.

“pazardaki payı %100’ den daha düşük bile olsa bir pazarda fiyatları kontrol etme veya rekabeti dışlama gücüne sahip olan bir firma” olarak tanımlamaktadır. Ayrıca ekonomik olarak “kötü” bir şey diye kabul edilse de bir firmanın yasalar çerçevesinde tekel durumuna ulaşması olanaklıdır ve bu yönüyle “tekelleşme” kavramından farklılık gösterir.⁴⁵²

Kartelleşme ise, iktisadi olarak, “aynı endüstrideki birkaç büyük şirketin aralarında gizli veya açık anlaşma yaparak rekabeti kaldırmaları, üretimi kısıarak, fiyatları yükseltmeleri⁴⁵³ olarak tanımlanmaktadır. “Anlaşmanın, merkezi farklı ülkelerde bulunan şirketler arasında yapılması durumunda uluslararası karteller söz konusu olur. Bunlar geçici düzenlemelerdir, karteğe giren şirketler bağımsızlıklarını kaybetmezler. Bu iki özellik onları tekellerden ve şirketler arası birleşmelerden ayırır.”⁴⁵⁴ Ancak 4054 sayılı yasada kartelleşme ve tekelleşme kavramlarına yer verilmezken, daha çok Avrupa kaynaklı kavramların kullanıldığı görülmektedir.⁴⁵⁵ Biz çalışmamızda bunlarla birlikte rekabet hukukunun diğer öne çıkan bazı kavramlarına burada yer vermek istiyoruz.

⁴⁵² İ.Yılmaz Aslan, Rekabet Hukukunda Dikey Anlaşmalar, Uluslararası Hukuk Kurultayı 2002 Fikri Mülkiyet ve Rekabet Hukuku, Ankara Barosu, Ankara, 08-11 Ocak 2002, yazılı metin, s.70. Metinde, Amerika ve AT Rekabet Hukukundaki Dikey Anlaşmalar ve Rekabet Kurulu’nun Dağıtım İlişkin Kararları çerçevesinde pek çok örnek olayla birlikte Rekabet hukukunun çeşitli kavramları yer almaktadır.

⁴⁵³ H.Seyidoğlu, İngilizce-Türkçe Açıklamalı Sözlük, a.g.e., s.70. Aslan’a göre, 4054 sayılı Yasanın 4.maddesinde düzenlenen “rekabeti sınırlayıcı anlaşma”ların, dağıtım anlaşmaları gibi diğer rekabeti bozucu anlaşmaları da kapsadığından kartel kavramını da içine alan, ancak ona göre daha geniş bir kavram olduğunun belirtmektedir. İ.Yılmaz Aslan, Rekabet Hukukunda Dikey Anlaşmalar, Uluslararası Hukuk Kurultayı 2002, Ankara Barosu, Ankara, 08-11 Ocak 2002, Kurultay 1.Oturumu yazılı metni, s.71-72.

⁴⁵⁴ H.Seyidoğlu, Uluslararası İktisat, a.g.e., s.160.

⁴⁵⁵ İ.Y.Asan, Rekabet Hukukunda Dikey Anlaşmalar, a.g. kurultay bildirisi, s.71.

3.1.1.1.YASAKLAMA KAVRAMI (Per se Yasaklama)⁴⁵⁶

“Yasaklama” kavramı (Per se Yasaklama) ya da “doğası gereği hukuka aykırı etkinlikler” olarak nitelenen edimler, genel olarak yatay ve dikey anlaşmalar, Rekabet hukukuna aykırı olarak kabul edilmektedir. Bu çerçevede, “rekabeti durdurmayı hedefleyen bir uygulama doğrudan yasaklanabilir; ekonomik etkisinin kötü olduğunu kanıtlamaya gerek olmaksızın bu uygulamanın tek başına yapılmış olması bunu yapanı cezalandırmaya yetecektir.”⁴⁵⁷

Bir başka deyişle, “her sözleşme veya mutabakat, ihtiva ettiği hükümler ve doğuracağı sonuçlar itibariyle rekabet hukukunun hedefleri içerisinde değerlendirilecek ve bu değerlendirme çerçevesinde tarafların amacının rekabeti sınırlamaya yönelik olduğu tespit edilirse, söz konusu anlaşma veya mutabakat hukuka aykırı kabul edilecektir. Rekabete etkileri sabit olan ya da herhangi bir olumlu yönü bulunmadığı kabul edilen işbirliği anlaşmaları veya uyumlu eylemlerin hangi amaçlarla yapıldıklarını araştırmanın gereksiz olacağı açıktır.”⁴⁵⁸

⁴⁵⁶ Per se Yasaklama, Rule of Reason ve De Minimis Kuralı olarak adlandırılan ve Rekabet Hukukunda sıkça kullanılan bu kavramların dilimizdeki karşılıkları konusunda ilgili yazında ortak görüşün henüz olmadığı ve kavramların bu şekliyle kullanımının yaygınlaştığı görülmektedir. Ayrıca bu kavramların bazıları Amerikan hukuku bazıları ise Avrupa Rekabet Hukukundan kaynaklandıklarından bunları bağlı oldukları hukuk anlayışından bağımsız değerlendirmemek gerekecektir.

⁴⁵⁷ H. Dumez, A. Jeunemaitre, Avrupa’da Rekabet...,a.g.e., s.159.

⁴⁵⁸ Thomas E.Kauper vd., “The Treatment of Cartels under the Antitrust Laws of the US.”, in International Harmonization of Competition Laws, Martinus Nijhoff Publishers, 1995, s.79”dan

3.1.1.2. MAKUL SEBEP (RULE OF REASON)

Rekabet sorunlarının karmaşık bir yapıda olması nedeniyle bazı durumlarda genel olarak değil ama her olayı kendi özellikleri içerisinde değerlendirmek gerekebilir. Bu durumda, “çok genel bir kuralı çok uymayan bir tarzda uygulamadan, izin verirken veya yasaklarken olay bazında hareket etmek uygundur. Uygulanacak bir kural varsa, bu, farklı tarafların görüşlerini dinleme, ekonomist uzmanlara danışma ve aklın ve belki de sağduyunun yolunu seçme kuralıdır.”⁴⁵⁹ Buna makul sebep ya da haklı sebep kuralı (rule of reason) denmektedir.

Bir başka deyişle, “rekabeti sınırlandıran her sözleşme, işbirliği ve mutabakat Sherman Kanunu 1.maddesi gereğince hukuka aykırıdır. Bu hükme göre, rekabeti sınırlayıcı kayıtlar ihtiva eden her düzenleme başka sebep aramaya gerek kalmaksızın, Kanuna aykırı olacaktır. Fakat sözleşme veya mutabakatlarda yer alan rekabeti sınırlayıcı kayıtlar, haklı sebeplere dayanıyorsa, söz konusu anlaşmalar Kanuna aykırı kabul edilmeyecektir.”⁴⁶⁰

aktaran, Metin Topçuoğlu, Rekabeti Kısıtlayan Teşebbüsler Arası İşbirliği Davranışları ve Hukuki Sonuçları, Rekabet Kurumu, İlk Baskı, Temmuz 2001, s.139.

⁴⁵⁹ H.Dumez, A.Jeunemaitre, Avrupa’da Rekabet..., a.g.e., s.161.

⁴⁶⁰ Oliver Black, Per se Rules and Rules of Reason: What Are They?, ECLR, 3, 1997, s.145”den aktaran M.Topçuoğlu, Rekabeti Kısıtlayan Teşebbüsler..., a.g.e., s.136. “Haklı sebep kuralının hangi hallerde uygulanacağına dair kesin kurallar yoktur. Bir anlaşmanın amacının rekabete aykırı olup olmadığı veya bir anlaşmanın rekabeti sınırlayıcı etkilerinin haklı sebeplere dayanıp dayanmadığı her olayın kendi has özellikleri çerçevesinde araştırılarak belirlenecektir. Kuşkusuz

3.1.1.3. HOŞ GÖRÜLEBİLİRLİK KURALI (DE MINİMİS KURALI) _

AB rekabet hukukunda “de minimis” ilkesi temel ilkelere biridir. Bu ilkeye göre, “bir anlaşma, karar ya da davranış rekabet hukuk kurallarını ihlal eder nitelikte olsa bile, ortak pazardaki rekabet üzerinde hissedilir ölçüde etkisi yoksa AB rekabet kuralları uygulanmamaktadır. Bu ilkenin benimsenmesinin amacı, pazarı hissedilir şekilde etkileme gücüne sahip olmayan küçük ve orta büyüklükteki işletmeleri rekabet hukuku kapsamı dışında bırakmak suretiyle bu işletmeler arasındaki işbirliğini kolaylaştırmak ve AB rekabet otoritelerini gereksiz iş yükünden kurtarmaktır.”⁴⁶¹

De minimis kuralı, kavramsal olarak AT Rekabet Hukukunda kaynağını Roma Anlaşması 85/1. maddesinden bulan bir ilkedir. Tanım olarak, “rekabet üzerindeki etkisi hissedilir derecede olmayan işletmeler arası anlaşmaların yasaklama dışı tutulmasına de minimis kuralı denmektedir. Avrupa Topluluğunda uluslararası bir örgüt olmanın avantajıyla, sorun “üye ülkeler arası ticaretin hissedilir derecede etkilenmesi” ifadesi ile çözümlenmiştir. Yani rekabetin etkilenmesi derecesi, üye ülkeler arası ticaretin hissedilir derecede etkilenmesi ölçütüne bağlı kılınmıştır. Oysa RKHK’ da de minimis kuralının Türk Rekabet Hukukunda da geçerli olacağına ilişkin bir hüküm yoktur.”⁴⁶²

bu incelemelere; kamu menfaati mülahazaları, ekonomik ve sosyal şartlar. piyasa koşulları yön verecektir.”bknz. Topçuoğlu, Rekabeti Kısıtlayan..., a.g.e., s.138.

⁴⁶¹ Sekizinci BYKP, Rekabet Hukuku...ÖİK Raporu,s.10.

⁴⁶² “RKHK’ da de minimis kuralına değinilmemiş olması, bazı sakıncaları beraberinde getirecektir. Büyük bir şehrin yüzlerce bakkalı arasından iki tanesinin margarin fiyatları üzerindeki fiyat belirleme anlaşması, rekabet üzerinde hissedilir derecede bir sınırlama yapmayacaktır. Tabi aynı

3.1.1.4.HAKİM DURUMUN KÖTÜYE KULLANILMASI

4054 sayılı yasanın 6.maddesinde “bir veya birden fazla teşebbüsün ülkenin bütününde ya da bir bölümünde bir mal veya hizmet piyasasındaki hakim durumunu tek başına yahut başkaları ile yapacağı anlaşmalar ya da birlikte davranışlar ile kötüye kullanması hukuka aykırı ve yasaktır” denilerek hakim durumun kötüye kullanılmasının önüne geçilmek istenmiştir. Bu çerçevede hakim duruma gelmek yasak olmayıp sadece bu durumun kötüye kullanılması yani piyasada rakiplerin aleyhine kullanılması yasaktır.

Kötüye kullanma halleri özellikle şunlardır⁴⁶³:

- Ticari faaliyet alanına başka bir teşebbüsün girmesine doğrudan veya dolaylı olarak engel olunması ya da rakiplerin piyasadaki faaliyetlerinin zorlaştırılmasını amaçlayan eylemler,
- Eşit durumdaki alıcılara aynı ve eşit hak, yükümlülük ve edimler için farklı şartlar ileri sürerek, doğrudan veya dolaylı olarak ayırimcılık yapılması,
- Bir mal veya hizmetle birlikte, diğer mal veya hizmetin satın alınmasını veya aracı teşebbüsler durumundaki alıcıların talep ettiği bir malın veya hizmetin, diğer bir mal veya hizmetin de alıcı tarafından teşhiri şartına

durum bir köyün varolan tek iki bakkalı arasında söz konusu olursa, rekabetin coğrafi Pazar ve ürün pazarı belirlemesi ışığında de minimis kuralıdır.” Bknz.Emel Badur, Türk Rekabet Hukukunda Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşmalar (Uyumlu Eylem ve Kararlar), Rekabet Kurumu, Ankara, İlk baskı Temmuz 2001, s.77-79.

⁴⁶³ 4054 sayılı yasa, m.6.

bağlanması ya da satın alınan bir malın belirli bir fiyatın altında satılmaması gibi tekrar satış halinde alım satım şartlarına ilişkin sınırlamalar getirilmesi,

- Belirli bir piyasadaki hakimiyetin yaratmış olduğu finansal, teknolojik ve ticari avantajlardan yararlanarak başka bir mal veya hizmet piyasasındaki rekabet koşullarını bozmayı amaçlayan eylemler,
- Tüketicinin zararına olarak üretimin, pazarlamanın ya da teknik gelişmenin kısıtlanması.

3.1.1.5.BİRLEŞME VEYA DEVRALMA

4054 sayılı yasa da yasaklanan bir diğer durum teşebbüslerin birleşme ya da devralmalar sonucu hakim duruma gelmeleridir. Yasada, “bir ya da birden fazla teşebbüsün hakim durum yaratmaya veya hakim durumlarını daha da güçlendirmeye yönelik olarak, ülkenin bütünü yahut bir kısmında herhangi bir mal veya hizmet piyasasındaki rekabetin önemli ölçüde azaltılması sonucunu doğuracak şekilde birleşmeleri veya herhangi bir teşebbüsün ya da kişinin diğer bir teşebbüsün mal varlığını yahut ortaklık paylarının tümünü veya bir kısmını ya da kendisine yönetimde hak sahibi olma yetkisi veren araçları, miras yoluyla iktisap durumu hariç olmak üzere, devralması hukuka aykırı ve yasaktır.”⁴⁶⁴ Öte yandan bazı durumlarda Rekabet Kurulu birleşme ve devralmalara izin vermektedir. Ancak “hangi tür

⁴⁶⁴ 4054 sayılı yasa, m.7.

birleşme ve devralmaların hukuki geçerlilik kazanabilmesi için Kurula bildirilerek izin alınması gerektiğini Kurul, çıkaracağı tebliğlerle ilan⁴⁶⁵ edecektir.

3.2.REKABET KURUMU

4054 sayılı yasanın 20.maddesinde “mal ve hizmet piyasalarının serbest ve sağlıklı bir rekabet ortamı içinde teşekkülünün ve gelişmesinin temini ile 4054 sayılı Yasanın uygulanmasını gözetmek ve Yasanın kendisine verdiği görevleri yerine getirmek üzere kamu tüzel kişiliğini haiz idari ve mali özerkliğe sahip Rekabet Kurumu teşkil edilmiştir.” Yasada “kurumun ilişkili olduğu Bakanlık, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı olup görevini yaparken bağımsızdır. Hiçbir organ, makam, merci ve kişi Kurumun nihai kararını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremez. Kurumun merkezi Ankara’dadır.”⁴⁶⁶

3.3.REKABET KURULU

4054 sayılı yasanın 22.maddesi Kurulun üyelerinin seçimi ve Kurul başkanı ile ikinci başkana dair düzenlemeleri içermektedir. Buna göre, “Rekabet Kurulu biri Başkan, biri İkinci Başkan olmak üzere toplam 11 üyeden teşekkül eder. Bakanlar Kurulu, dört üyeyi Rekabet Kurulunun, iki üyeyi Sanayi ve Ticaret Bakanlığının, bir üyeyi DPT Müsteşarlığının bağlı olduğu Devlet Bakanlığının, birer üyeyi ise Yargıtay, Danıştay, Üniversitelerarası Kurul ile TOBB’ un her boş üyelik için kendi

⁴⁶⁵ 4054 sayılı yasa, m.7.

⁴⁶⁶ 4054 sayılı yasa, , m.20.

kurumları içinden veya dışarıdan göstereceği ikişer aday arasından seçer ve atar.”⁴⁶⁷

Ayrıca, “Rekabet Kurulunca gösterilecek adayların en az yarısının Rekabet Kurumunun uzmanlık sıfatını kazanmış meslek personeli arasından seçilmesi zorunludur.” Ayrıca, “Bakanlar Kurulu, Kurulun göstereceği üç aday arasından birisini Başkan olarak görevlendirir. İkinci Başkanı Kurul üyeleri kendi aralarından seçer.”⁴⁶⁸

Kurul başkan ve üyelerinin belirli eğitimleri almış olmalarına ve belirli meslek alanlarında 10 yıl görev yapmalarına özen gösterilmektedir. Buna göre, “Kurul Başkanı ve üyeleri hukuk, iktisat, mühendislik, işletme veya maliye dallarında yurt içi ya da yurt dışında en az dört yıllık yüksek öğrenim görmüş, mesleki açıdan yeterli bilgi ve deneyime sahip bulunan ve meslekleri ile ilgili olarak kamu veya özel sektörde en az 10 yıl çalışmış olanlar arasından atanır. Üyelerin ayrıca, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48 inci maddesinin (A) fıkrasının 1, 4, 5, 6 ve 7 nci bentlerinde belirtilen şartları taşımaları zorunludur.”⁴⁶⁹

Öte yandan görev süreleri SPK’ da olduğu gibi uzun bir süreyi kapsamaktadır. Böylece, “Kurul Başkanı, İkinci Başkanı ve üyelerinin görev süreleri altı yıldır. Süresi biten üye yeniden seçilebilir. Kurul üyelerinin üçte biri iki yılda bir yenilenir. Yenilenme sırasında Kurulun teşekkülüne ilişkin hükümlerdeki sayılar ve oranlar dikkate alınır. Başkanlık ve üyelikler, yenilenme hariç, görev

⁴⁶⁷ 4054 sayılı yasa, m.22.

⁴⁶⁸ 4054 sayılı yasa, m.22.

⁴⁶⁹ 4054 sayılı yasa, m.23.

süresi dolmadan herhangi bir sebeple boşaldığı takdirde, boşalan yerlere bir ay içinde seçim ve atama yapılır. Bu halde atanan, yerine atandığı kimsenin süresini tamamlar.”⁴⁷⁰

Kurul Başkan ve üyelerinin görev sürelerinin uzun olması önemli bir güvenceyi oluşturmalarına karşın kolayca görevden alınmalarının önüne geçilmesi de bir diğer güvencedir. Bu doğrultuda, “Kurul Başkan ve üyelerinin süreleri dolmadan herhangi bir nedenle görevlerine son verilemez. Ancak, Kurul kararı ile, atanmaları için gerekli şartları kaybettikleri veya durumlarının bu Kanunun 25 inci maddesine aykırı düştüğü anlaşılan ya da Kanunla verilen görevle ilgili olarak suç işledikleri mahkeme kararı ile sabit olan Kurul Başkan ve üyelerinin görevleri sona erer.”⁴⁷¹

Ancak üyeler bazı konularda da kısıtlanmışlardır. Örneğin, “Kurul Başkan ve üyeleri, özel bir kanuna dayanmadıkça resmi veya özel hiçbir görev alamaz, ticaretle uğraşamaz, ortaklıklarda pay sahibi olamazlar.” Ayrıca, “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 hisimleri dışındakilere satmak veya devretmek suretiyle elden çıkarmak zorundadır. 30 gün içinde bu hükme uygun hareket etmeyen üyeler üyelikten çekilmiş sayılır.” Ancak

⁴⁷⁰ 4054 sayılı yasa, m.24.

⁴⁷¹ 4054 sayılı yasa, m.24.

“amacı sosyal yardım ve eğitim işlerine yönelmiş derneklerle vakıflardaki görevler ve kâr amacı gütmeyen kooperatif ortaklığı bu hükmün dışındadır.”⁴⁷²

SPK ve RTÜK de olduğu gibi Kurul üyeleri ve personeli görevlerinden kaynaklanan gizli bilgileri ve sırları görevlerinden ayrılırlar bile korumak zorundadırlar. Bunlardan hiç bir koşulda yarar sağlayamazlar. Görevlerine ancak yemin etmelerinden sonra başlayabilirler.⁴⁷³ 4054 sayılı yasanın 26.maddesi bu durumu düzenlemektedir. Buna göre, “Kurul üyeleri ve personeli Kurumla ilgili gizlilik taşıyan bilgileri ve bu Kanunun uygulanması sırasında öğrendikleri teşebbüs ve teşebbüs birliklerinin ticari sırlarını görevlerinden ayrılmış olsalar bile ifşa edemezler, kendilerinin veya başkalarının menfaatine kullanamazlar. Rekabet Kurulu üyeleri, Yargıtay Birinci Başkanlık Divanı huzurunda görevlerinin devamı süresince Kurulun işlerini tam bir dikkat ve dürüstlük ile yürüteceklerine, Kanun hükümlerine aykırı hareket etmeyeceklerine ve ettirmeyeceklerine dair yemin eder.Yemin için yapılan başvuru Yargıtayca acele işlerden sayılır. Kurul Başkanı ve üyeleri yemin etmedikçe göreve başlayamazlar.”⁴⁷⁴

3.3.1.KURULUN GÖREV VE YETKİLERİ

Kurulun görev ve yetkilerinden bazıları şunlardır⁴⁷⁴:

⁴⁷² 4054 sayılı yasa, m.25.

⁴⁷³ 4054 sayılı yasa, m.26.

⁴⁷⁴ 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun, m.27.

- Bu Kanunda yasaklanan faaliyetler ve hukuki işlemler hakkında, başvuru üzerine veya resen inceleme, araştırma ve soruşturma yapmak; bu Kanunda düzenlenen hükümlerin ihlal edildiğinin tespit edilmesi üzerine, bu ihlallere son verilmesi için gerekli tedbirleri alıp bundan sorumlu olanlara idari para cezaları uygulamak,
- İlgililerin muafiyet ve menfi tespit taleplerini değerlendirerek, uygun olan anlaşmalara muafiyet ve menfi tespit belgesi vermek,
- Verilen muafiyet kararları ve menfi tespit belgelerinin ilgili olduğu piyasaları sürekli takip ederek, bu piyasalarda ya da tarafların durumlarında değişiklikler tespit edilmesi halinde ilgililerin başvurularını yeniden değerlendirmek,
- Birleşme ve devralmalara izin vermek,
- Kurul İkinci Başkanını seçmek,
- Bu Kanunun uygulanması ile ilgili olarak tebliğler çıkarmak ve gerekli düzenlemeleri yapmak,
- Rekabet hukuku ile ilgili mevzuatta yapılması gerekli değişiklikler konusunda doğrudan veya Bakanlığın talebi üzerine görüş bildirmek,
- Rekabeti sınırlayıcı anlaşma ve kararlarla ilgili olarak diğer ülkelerin mevzuat, uygulama, politika ve tedbirlerini izlemek.

3.4. KURUM PERSONELİNİN STATÜSÜ VE ÜCRETLER İLE KURUMUN GELİRLERİ

Kurul üyeleri yanında Kurum'un diğer görevlerini yaparken yeteri kadar personeli bulunması gerekir. Bu nedenle "Kurum hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, idari hizmet sözleşmesi ile sözleşmeli olarak istihdam edilen personel eliyle yürütülür. Kurum emrinde yeteri kadar uzman meslek personeli ile kariyer dışı ihtisas personeli çalıştırılabilir." Ayrıca bu personel, "ücret ve mali haklar dışında 657 sayılı Kanununa tabidir. Kurul, ihtiyaca uygun kuruluş ve kadro statülerinin düzenlenmesinde serbesttir. Kadroların iptali ve ihdası Kurulca yapılır."⁴⁷⁵

Öte yandan Kurul Başkan ve üyelerinin aylık ücretleri ise, "en yüksek devlet memurunun her türlü ödemeler dahil ücretlerinin iki katını geçmemek üzere Sanayi ve Ticaret Bakanlığının teklifi ile Bakanlar Kurulunca tespit olunur. En yüksek devlet memuruna ödenenlerden gelir vergisine tabi olmayanlar bu Kanuna göre de Gelir Vergisine tabi tutulmaz."⁴⁷⁶

Son olarak, yasanın 39.maddesinde Kurumun gelirlerinin Kurumun bütçesini oluşturduğu ve aşağıdaki gelir kalemlerinden oluştuğu⁴⁷⁷ belirtilmiştir:

⁴⁷⁵ 4054 sayılı yasa, m.34.

⁴⁷⁶ 4054 sayılı yasa, m.37.

⁴⁷⁷ 4054 sayılı yasa, m.39.

- Bakanlık bütçesine konacak ödenek,
- Kurulca bu Kanunun 16 ve 17 nci maddelerine göre verilen cezaların yüzde yirmibeşi,
- Yayın ve sair gelirler.
- Kuruma ait gelirler T.C. Merkez Bankası veya bir devlet bankası nezdinde açılacak bir hesapta toplanır. (b) bendinde belirtilen gelirler cezaların kesinleşmesinden sonra cezanın Hazine veznesine yatırılması esnasında Kurumun ilgili hesabına yatırılır.

4. BANKACILIK DÜZENLEME VE DENETLEME ÜST KURULU (BDDK)

4.1.BANKACILIK SEKTÖRÜNÜN YENİDEN YAPILANDIRILMASI

Yukarıda değinildiği üzere, 2000’li yıllara girerken, hemen her alanda olduğu gibi mali sektörde de küreselleşme ve teknolojik gelişmeler nedeniyle değişimler görülmektedir. Bu süreçte “piyasaların liberalizasyonu küreselleşmeyi artırmakta ve dünya tek bir piyasa olgusuna doğru gitmektedir. Küreselleşme mali kuruluşlara beraberinde artan rekabeti ve daralan kar marjlarını getirmiş, bu da mali kuruluşların yapılarını gözden geçirmelerini gerekli kılmıştır. Teknolojik gelişmeler bu değişime önemli ölçüde katkıda bulunmaktadır. Telekomünikasyon alanındaki ilerlemeler banka ve kurumsal yatırımcıların dünyanın belli başlı sermaye piyasalarında “on-line” alım satım yapabilmelerini mümkün kılmaktadır. Bireysel

bankacılık alanında da teknolojik gelişmeler inanılmaz bir hızla devam etmekte olup banka şubeleri gibi geleneksel dağıtım kanallarının göreceli öneminin azalmasına neden olmaktadır. Geçtiğimiz on yıl içerisinde otomatik para makineleri, borçlanma kartları günlük hayatın ayrılmaz bir parçası haline gelmiştir. İnternet ise sanal bankacılık yolunda müşterilerin bilgisayarlarından veya evdeki televizyonlarından çeşitli bankacılık işlemlerini gerçekleştirebilmesi için ek bir adımdır.”⁴⁷⁸

Öte yandan bu gelişmelere paralel olarak AB sürecindeki tek para sistemine geçiş de ülkemizdeki mali sistemi etkileyen diğer bir durumdur. 1999 yılında ortak para biriminin devreye girmesi ardından da sistemin 2002’de uygulama geçmesiyle mali hizmetlerin alışverişi Birlik içerisinde tüm dünyaya kıyasla daha da liberal hale gelmiştir.⁴⁷⁹

Türkiye’nin bu gelişmeler karşısında etkilendiği görülmektedir. Ancak bu etkilenmenin yönü daha 1980’ lerde ortaya çıkmıştır. Süreçte Türkiye ile birlikte bir çok gelişmekte olan ülke de vardır. Nitekim Dünya Bankası’nın çeşitli ülkelerde uygulamalarının araştırıldığı bir eserde bu durum şöyle anlatılmaktadır; “1980’lerin başlarında birçok gelişmekte olan ülke mali baskılarla karşılaştı. Bu baskılar negative reel faiz oranlarıyla kendini gösterdi. Türkiye’de bu ülkelerden biriydi. Türkiye’deki olumsuz oranlar, nominal faiz oranlarının kötü yönetiminden ve yüksek enflasyon

⁴⁷⁸ 2000’li Yıllarda Türk Bankacılık Sektörü, TBB, Yayın No: 211, Haziran 1999, s.10.

⁴⁷⁹ 2000’li Yıllarda Türk Bankacılık Sektörü, a.g.e., s.10.

nedeniyle oluştu.”⁴⁸⁰ Ancak esas olarak “gelişmekte olan ülkelerin mali sistemleri incelendiğinde sistemin rekabetçi olmadığı görülmektedir. Ayrıca, bankacılıkla ilgili ve bankacılık dışı mali kurumların sayısı oldukça fazladır. Devlet bankalarının sistemde baskın olduğu görülür. Buradaki bankalar çoğunlukla etkisiz, aşırı personel istihdam eden ve kötü yönetilen bankalardır. Hkmetler tarafından çeşitli krediler kamu mali kurumlarının üzerine yüklenir. Yeni yerli ve yabancı bankaların sisteme girişi yasalarla ve mali engellere tabidir. Mali sektör reformunun önceliği buralarda genellikle bankacılık sisteminin güçlendirilmesini gerektirir.”⁴⁸¹

Bu durumda bankacılık sistemini rehabilite etmenin yolu da, “sisteme yk olan bankaların mali yapılarını yeniden düzeltmekten, mali ve yasal erveyi gelişmeler yönünde düzenlemekten, para ve banka denetleme otoritelerini güçlendirmekten ve daha etkili denetim ve rasyonel düzenlemelerden geçmektedir. Böylece yalnızca içinde bulunan kriz atlatılmış olunmayacak ve gelecekteki krizlerden kaçınılmış olunacaktır.”⁴⁸²

⁴⁸⁰ Carl Jajarah, William Branson, Structural and Sectoral Adjustment, World Bank Experience 1980-1992, The WorldBank, Washington D.C, 1995, s.143.

⁴⁸¹ Anılan yazarların 1980-1992 yıllarındaki Dünya Bankası deneyimleri ışığında, yukarıdaki mali sektörde reform yapılmasını gerektiren yapıyı tespitlerinde çarpıcı ve ülkemizi de içine alan özellikler bulunmaktadır. Bunlara ek olarak, para piyasalarının genellikle gelişmemiş olması, borsanın sınırlı olması, reform öncesi bankalar için yeterli düzenleme ve izleme olanağının bulunmaması, bunun için eğitimli uzman ve teknik personel açığı, güçsüz merkez bankası, siyasal etkiler, muhasebe ve yasal standartların eksikliği ve Türkiye’de olduğu gibi bankaların sanayi gruplarına bağlı olması gibi özellikler sayılabilir. C.Jajarah, W.Branson, Structural..., a.g.e., s.144.

⁴⁸² C.Jajarah, W.Branson, Structural and ..., a.g.e., s.146.

4.1.1.TÜRK BANKACILIK SEKTÖRÜNÜN YAPISI

Bazı bankaların ilk olarak Osmanlı döneminde kurulmasına rağmen ulusal bankacılığın gelişmesi Cumhuriyet devrinde olmuştur. Özellikle, “1933 yılından sonra devlet sermayesi ile büyük yatırım bankaları kurulmuştur. Devletin ulusal sermaye birikiminde oynadığı rol, özel şahısları da banka kurmağa teşvik etmiştir. Bu nedenle, İkinci Dünya Savaşından sonra, bu alanda büyük gelişmeler görülmüştür.”⁴⁸³

22.04.2002 tarihi itibarıyla Türkiye’de 58 adet banka faaliyet göstermektedir. Bu bankalar, 3 adet kamu kalkınma ve yatırım Bankası, 3 adet TSMF bünyesinde banka, 9 adet özel yatırım bankası, 3 adet yabancı yatırım bankası, 3’ü kamusal sermayeli olmak üzere 25 adet mevduat bankası, 4’ü Türkiye’de kurulu yabancı banka olmak üzere toplam 15 adet yabancı sermayeli banka şubelerinden oluşmaktadır. Ayrıca 5 adet özel finans kurumu bulunmaktadır.

484

Türk bankacılık sisteminin en önemli sorunları, makroekonomik istikrarsızlık nedeniyle oluşan belirsizlik ortamında her şeyin kısa vadeli olması, öz kaynak yetersizliği, risk algılama ve yönetimi sistemlerinin yeterince gelişmemiş olması, kamu ve fon bankalarının sistem üzerindeki bozucu etkileri ve sektörde grup

⁴⁸³ Tezer Öcal, Türk Banka Sistemi, Emel Matbaacılık Sanayi Ltd.Şti, Ankara 1973, s.13.

⁴⁸⁴ www.bddk.gov.tr, 22.04.2002.

bankacılığının yaygın olması nedeniyle yaşanan kredi ve karşılıklar arasındaki uyumsuzluk ve zayıf aktif kalitesi olarak değerlendirilmektedir.⁴⁸⁵

Devletin bankacılık sektöründe gerek sektördeki aktif büyüklüğüyle gerekse de düzenleyici siyasetleriyle etkin bir rol oynadığı görülmektedir.⁴⁸⁶ Bu nedenle Türk Bankacılık Sektörü incelendiğinde “toplam mevduatların büyük bir bölümünün (yaklaşık % 40) kamusal sermayeli bankaların elinde olduğu görülmekte, bu durum ise bankacılık sektöründe yaratılan kaynakların büyük bir bölümünün kamu kesimince yönlendirildiği anlamına gelmektedir. Kamu bankalarının finansal açıdan ülke hazinesine bağlı olması, sık sık politik müdahalelerle karşılaşmaları etkinliklerini azaltarak, finansal yapılarını bozmakta, sürekli zarar eden kamu bankalarını sermaye sorunu ile karşı karşıya bırakmaktadır.”⁴⁸⁷

Öte yandan, Türkiye’de “kamu bankalarının politik bir güç ve baskı aracı olarak kullanıldığı, hükümetlerin kamu bankalarını birer istihdam alanı ve ucuz

⁴⁸⁵ Cahit Uyanık, Türk Bankacılığı Nereye Gidiyor, (BDDK Başkanı Engin Akçakoca ile yapılan söyleşiden), Dosya Ekonom, EMD yayın organı, sayı: 18, Temmuz 2001, s.26.

⁴⁸⁶ 2000’li Yıllarda..., a.g.e., s.20

⁴⁸⁷ Fikret Çankaya, Mehmet Öz, Türkiye’de Kamu Bankalarının Özelleştirilmesi, Türkiye Bankalar Birliği, Yayın No 221, İstanbul 2001, s.4. Bu konuda Toprak’a göre de, “Kamu Bankaları görev zararlarının zamanında ödenmemesi, ekonomik etkinliği ters düşen müdahaleler, asli fonksiyonların dışında verilen görevler ve yönetimdeki zayıflıklar sonucunda bu bankaların mali bünyeleri önemli ölçüde bozulmuştur. Kamu bankalarının finansman ihtiyaçlarını kısa vade ve yüksek maliyetle piyasadan karşılamaları bir yandan zararlarının gittikçe artmasına, diğer yandan da mali sektörde istikrarsızlık unsuru olmalarına yol açmıştır. Kamu bankaları bankacılık işlevini yerine getiremez hale gelmiş ve bu bankalar Türkiye’deki toplam mevduatın yüzde 40’ının toplarken krediler içindeki payları yüzde 25 civarında kalmıştır.” Bknz. M. Toprak, Küreselleşme ve...,a.g.e.,s.222.

kredi aracı olarak gördükleri ileri sürülmekte ve bu durumun, Türk bankacılık sektörünün en önemli sorunu olduğu iddia edilmektedir.”⁴⁸⁸

Ancak bu duruma nasıl gelindiğine bakılırsa eğer sürecin nirengi noktasının pek çok kez atıf yapıldığı üzere 24 Ocak 1980 tarihi olduğu görülür. Gerçekten de 24 Ocak 1980 Kararları sonrası dönem, Türk bankacılık sektörü bakımından çok önemlidir. Bu dönem “Türk bankacılığında ekonomide başlatılan serbestleşme ve dışa açılmanın bankacılıkta da uygulanması ile yaşanan değişim dönemidir. Bu dönemin başlıca özellikleri; faizlerin serbestleştirilmesi, yabancı bankaların Türkiye’de faaliyet göstermeleri için uygun bir ortamın hazırlanması, ticari banka kuruluşunun kolaylaşması, Türk bankacılığının dışa açılması ve bankacılıkta otomasyonun artması olarak sayılabilir.”⁴⁸⁹

Dönemin diğer önemli gelişmeleri arasında, “bazı ulusal bankaların mali yapılarının zayıflığı nedeniyle batması ya da kamu bankalarına devredilmeleri yer almaktadır. Özellikle 1982-93 ve 1994 yıllarında, makro-ekonomik sorunlarla birlikte sektörde yaşanan ve etkileri uzun bir süre devam eden kriz boyutundaki gelişmeler, dikkat çekicidir.”⁴⁹⁰

1994 yılı mali sektör ve bankalar açısından risklerin zarara dönüştüğü önemli bir yıldır. Bu yılda “kamu açığındaki büyümeye rağmen genişleyici politika

⁴⁸⁸ F.Çankaya, M.Öz, Türkiye’de...a.g.e., s.4.

⁴⁸⁹ F.Çankaya, M.Öz, a.g.e., s.16-17.

⁴⁹⁰ F.Çankaya, M.Öz, a.g.e., s.17.

uygulamasının sürdürüldüğü bir ortamda faiz oranlarının düşürülmesi yönündeki ısrarcı yaklaşım nedeniyle mali sektörde tansiyon yükselmiştir. Piyasalar tarafından gönderilen sinyallere rağmen, parasal genişleme ve mali araçlara getirilen vergi gerek yurt içi gerekse yurt dışı yatırımcıların TL cinsinden mali araçlardan kaçmalarına neden olmuştur. Faiz oranları rekor seviyelere yükselmiş, TL yabancı paralar karşısında değer kaybetmiş, mali sistem küçülmüştür.”⁴⁹¹ Ve ancak “mali sektör ve bankacılıkta yaşanan güven bunalımı tasarruf mevduatına devlet güvencesi getirilmesi pahasına aşılabilmektedir.”⁴⁹²

Kamu bankalarının bu gelişmelerden etkilenmesi kaçınılmazdır ve süreçte bu bankaların önemli yeri vardır. Nitekim, “mali piyasalarda daralmanın sürmesine rağmen kamunun kaynak talebi azaltılamamış, tersine artırılmıştır. Bu artışın piyasalar üzerine yarattığı baskının hafifletilmesi amacıyla kısa dönemli geçici tedbirler alınarak mali piyasalar tedirgin edilmeye devam edilmiştir.”⁴⁹³

İşte bütün bu gelişmeler bankacılık sisteminde yeni düzenlemeler yapılması için önemli gerekçeler olmuştur. Nihayet 18.06.1999 tarihinde daha sonra iki kez daha değiştirilecek olan 4389 sayılı Bankalar Yasası TBMM’de kabul edilmiştir. Bu

⁴⁹¹ 40.Yılında TBB ve Türk Bankacılık Sistemi “1958-97”, TBB, s.13.

⁴⁹² 40.Yılında Türkiye Bankalar Birliği..., a.g.e., s.13. 1990’lı yılların bir başka özelliği “kamu açıklarını finanse etmede iç borçlanmaya ağırlık verilmesi ve borçlanmanın gerçekleştirilebilmesi için faiz oranlarının yüksek tutulması, çıkarılan iç borçlanma senetlerini almayı bankalar açısından cazip hale getirmiştir. Ancak, başlangıçta bankalar için atıl kaynakların değerlendirildiği ek bir kullanım alanı olan bu işlem giderek yaygınlaşmış ve bankaların öncelikli işlevi haline gelmiştir.” F.Çankaya, M.Öz, a.g.e., s.31. Bu nedenle de bankalar “1998 yılının ikinci yarısından itibaren sürekli olarak Merkez Bankası’ndan büyük miktarda ve yüksek maliyetle likidite sağlamak zorunda kalmıştır. Merkez Bankasından sağlanan kaynaklar çok yüksek bir maliyetle de olsa kamu kesiminin kaynak ihtiyacını karşılanmasını sağlamış, ancak likidite gereksinimi içinde olan bankaların mali yapılarındaki, bozulma hızlanmıştır.” Çankaya, Öz, a.g.e., s.17.

⁴⁹³ 40.Yılında Türkiye Bankalar Birliği..., a.g.e., s.14.

yasanın amacı, yasanın 1. maddesinde, “tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerini korumak, mali piyasalarda güven ve istikrarı ve ekonomik kalkınmanın gereklerini de dikkate alarak kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışmasını sağlamak üzere bankaların kuruluş, yönetim, çalışma, devir, birleşme, tasfiye ve denetlenmelerine ilişkin esasları düzenlemek” olarak belirlenmiştir. Bu amaç doğrultusunda, “3984 sayılı yasa ve ilgili diğer mevzuatın, yasada gösterilen yetkiler çerçevesinde düzenlemeler de yapmak suretiyle uygulanmasını sağlamak, uygulamayı denetlemek ve sonuçlandırmak, tasarrufların güvence altına alınmasını temin etmek ve yasa ile verilen diğer görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak üzere kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip “Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu” kurulmuştur.”⁴⁹⁴

Yasa 23.6.1999 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlandığı halde BDDK 31.8.2000 tarihinde 14 ay sonra faaliyete geçmiştir.⁴⁹⁵ Bu çerçevedeki diğer gelişmeleri niyet mektuplarından izlersek eğer, örneğin; “Hazine ve Merkez Bankası’ndaki bankacılık gözetim bölümleri kapatılmış, bu birimlerin personeli BDDK tarafından yönetilen bir tüzel kişilik haline getirilen Tasarruf Mevduatı

⁴⁹⁴ 4389 sayılı Bankalar Kanunu, kabul tarihi 18.06.1999, R.G. tarih: 23.6.1999 sayı: 23734, m.3.

⁴⁹⁵ 4389 Sayılı Bankalar Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Tasarısı ve Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu, Dönem: 21, Yasama Yılı: 3, T.B.M.M., Esas No: 1/858, S. Sayısı: 671, muhalefet şerhi. BDDK’ nın üyelerinin atanması ve Kurumun faaliyete geçiş süreci sürekli eleştiri konusu yapılmaktadır. Bu durum bağımsız idari otoritelerin bağımsızlıklarını zedeleyici etken olarak değerlendirilmektedir. “Kurula, 1999 Haziran ayında çıkan yasa gereği Eylül ayında atama yapılması gerekiyordu.Ancak yasaya uyulmadı. Sonradan, niyet mektubuna performans kriteri olarak konulduktan sonra yasa değiştirildi ve süre 31 Mart 2000’e alındı.Ancak Ağustos 2000’de faaliyete geçebildi.” Erdal Sağlam, “Temizlik İşini Kurula Yıktılar”, 28.08.2000, s.8.

Sigorta Fonu personeli ile birlikte BDDK' ya transfer edilmiştir.”⁴⁹⁶ Ayrıca, “BDDK tüm bankaların durumlarını bilançolarının ve gelir tablolarının uzaktan incelenmesi ve bankalarda yerinde denetimler yapılması yoluyla dikkatli bir biçimde izlemektedir. Kredi sınıflandırması ve karşılık ayrılması kuralları önemli oranda güçlendirilmiştir. BDDK, bankacılık sektörünün düzenli bir biçimde güçlendirilmesini sağlamak ve banka başarısızlıklarının devlete ve TMSF' na olan maliyetini asgariye indirmek amacıyla, ve kanunun gerektirdiği gibi, ödeme kabiliyetini yitiren herhangi bir bankaya anında müdahale etmeye kararlıdır.”⁴⁹⁷

Böylece, özel bankacılık sisteminin güçlendirilerek reel sektöre mali aracılık yapma konusundaki önemli işlevini yerine getirebilmesini sağlamak için, öncelikle sistemdeki en zayıf bankalar BDDK bünyesindeki TMSF' nin kapsamına alındılar. Ardından, “banka sahiplerinin belli sermayelendirme hedeflerini kendileri karşılaması halinde TMSF' nin sağlıklı bankalara sermaye ve sermaye benzeri kredi vermesine imkan veren bir kamu destek programı”⁴⁹⁸ nın gerçekleştirilmesi hedeflenmektedir.

Kamu bankaları ise özelleştirmeye hazırlanmaktadır. Buna göre; “T.C. Ziraat Bankası ve T. Halk Bankası operasyonel yeniden yapılandırılmaktadır (şube

⁴⁹⁶ 18.12.2000 tarihli Niyet Mektubu, <http://www.hazine.gov.tr/Standby/mektup/mektup-tr.htm>, 1.4.2002.

⁴⁹⁷ 18.12.2000 tarihli Niyet Mektubu.

⁴⁹⁸ 18 Ocak 2002 tarihli niyet mektubu, 1.4.2002.

ve çalışan sayısı azaltılmakta) ve bu alanda 18 ay içerisinde rasyonellik⁴⁹⁹ sağlanmış olacaktır. Öte yandan Emlak Bankası'nın varlık ve yükümlülükleri 9 Temmuz 2001'de T.C. Ziraat Bankası'na devredilmiş ve Vakıfbank'ın özelleştirilmesi süreci için piyasa koşullarının düzelmesi beklenmektedir. Ayrıca daha esnek satış metotları araştırılmaktadır.⁵⁰⁰

Özelde bankacılık alanının ama genelde mali sistemin yapılanmasına yönelik çok sayıda yasal düzenlemenin varlığı bu dönemin önemli özelliğidir. Nitekim bunlardan 4603 sayılı yasa ile kamu bankalarının birikmiş görev zararı alacakları yeniden yapılandırılırken, bundan sonra Devlet bu bankalara bedelini önceden ödemediği yeni görevler kesinlikle yükleyemeyeceği⁵⁰¹ belirtilmektedir. Bu yasanın geçerliliği ise, bankalardaki kamu payının % 50'nin altına düşünceye kadardır.

4739 sayılı Mali Sektöre Olan Borçların Yeniden Yapılandırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un geçici 1.maddesinde ise, kamu bankalarının denetim ve tasfiye kurulu üyeleri için yeni bir düzenleme getirilmiştir. Bu düzenlemeye göre, "TC Ziraat Bankası AŞ, T.Halk Bankası AŞ ve T.Emlâk Bankası AŞ Yönetim, Denetim ve Tasfiye Kurulu üyelerinin bu Kanun ve 4603 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde yaptıkları işlemlerden dolayı hukuki

⁴⁹⁹ 31.07.2001 tarihli Niyet Mektubu, 9.Gözden Geçirme, <http://www.hazine.gov.tr/Standby/mektup/9/nmt030801.htm>, 1.4.2002.

⁵⁰⁰ 31 Temmuz 2001 tarihli Niyet Mektubu.

⁵⁰¹ 4603 sayılı TC Ziraat Bankası, T.Halk Bankası A.Ş. Hakkında Kanun, kabul tarihi: 15.11.2000, Resmi Gazete tarih: 25.11.2000 sayı: 24241, m.3.

sorumlulukları bankacılık sektöründe faaliyette bulunan özel bankaların yönetim, denetim ve tasfiye kurullarına uygulanan özel hukuk hükümlerine ve mevzuata tabidir.”⁵⁰² Bir başka anlatımla, yine aynı maddede, bu üyelerin ceza ve idare hukuku bakımından memur sayılmayacakları yasa hükmü haline getirilmiştir.

4389 sayılı yasa ile BDDK’ nın kurulduğuna işaret etmiştik. Ancak BDDK’ nın sadece bankacılık faaliyetleriyle ilgili olmasının kimi sorunlara neden olduğu da belirtilmektedir. Örneğin, Sağlam, “ilk günden bu yana, Kurul’un sadece bankacılık faaliyetlerinden sorumlu olmasının işi aksattığı, sigorta, leasing ve factoring şirketlerinin de kapsam altına alınması gerektiği gözükmeye başladı. Bu, organik bağları bulunan bankaları disipline etmek açısından da şart gözüküyor. Bunun için, Hazine Müsteşarlığı bünyesinde kalan sigorta, leasing ve factoring şirketlerine ilişkin yetkinin de BDDK’ ya geçmesi gerekiyor”⁵⁰³ demektedir.

Faiz oranlarını düşürmek ve ekonomik verimliliği artırma amacıyla Haziran 1999’da TBMM’de kabul edilen 4389 sayılı Bankalar Kanunu ile bankacılık düzenleme, denetim ve gözetim yetkisine sahip BDDK oluşturulmuştu. Ancak yeni

⁵⁰² 4739 sayılı Mali Sektöre Olan Borçların Yeniden Yapılandırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Kabul Tarihi: 10.1.2002, geçici 1.madde.

⁵⁰³ Erdal Sağlam, “Mali Sektör Üst Kurulu’na Doğru”, Hürriyet, 2.11.2000, s.8. Yazar ayrıca, “bankacılık sektörünün de sağlığı için, sadece bankalar değil mali sektörün tümünü kapsayacak bir şemsiye gerekiyor. BDDK, belki ismini de değiştirip, yakında ‘Mali Sektör Düzenleme ve Denetleme Üst Kurulu’ adını alabilir.” önerisini getirmektedir. Bu yönde bir gelişmenin Sekizinci Beş Yıllık Planda da öngörüldüğü görülmektedir. Buna göre, “Gelişen mali sistemin yapısında ayrı düzenleyici kurumların görev alanlarından kaynaklanabilecek boşlukların önlenmesi ve mali piyasalarda etkinlik ve saydamlığa ait uygulamaların homojenliğini sağlamak amacıyla Mali Sistemi Düzenleme ve Denetleme Üst Kurulu oluşturulacaktır. Mali sistemde faaliyette bulunan özerk düzenleme ve denetleme kurullarının nihai aşamada tek çatı altında toplanmasıyla oluşan söz konusu kurumun faaliyetleri konusunda parlamentoya karşı sorumlu olmasını ve sektörün tamamında faaliyet gösteren kuruluşlar ile kamuyu bilgilendirmesini sağlayacak düzenlemeler yapılacaktır.” Bknz. Uzun Vadeli ve Sekizinci BYKP, s.29.

Bankalar Yasasının yetersiz olduğu bazı noktaların bulunduğu ve bankacılık gözetim çerçevesini daha sağlam bir temel üzerine yerleştirmek için bir takım acil değişikliklerin yapılması gerektiği yasanın çıkmasından hemen 6 ay sonra IMF ile imzalanan niyet mektubunda belirtilmekteydi.⁵⁰⁴

Nihayet, 19 Aralık 1999 tarih ve 239111 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 4491 sayılı Bankalar Kanunu’ nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile 4389 sayılı Bankalar Kanunu’nun bazı maddeleri değiştirilmiş ve BDDK’ nın oluşması ve işleyişine, genel risk ve kredi sınırlarına, mevduat sigorta fonunun kapsam ve işleyişine ve özel finans kurumlarına ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Ancak bu yasal düzenlemeyi kısa bir süre sonra bir başka yasa izlemiştir.⁵⁰⁵

4.2. BANKACILIK DÜZENLEME VE DENETLEME KURUMU

4.2.1.KURULUş VE HUKUKİ YAPI

BDDK; 4389 sayılı Kanun ve ilgili diğer mevzuatla öngörölen görevleri yerine getirmek üzere kurulan, idari ve mali özerkliğe sahip bir kamu tüzel kişisidir. Kurum, “tasarruf sahiplerinin haklarını ve bankaların düzenli ve emin bir şekilde çalışmasını tehlikeye sokabilecek ve ekonomide önemli zararlar doğurabilecek her

⁵⁰⁴ 9 Aralık 1999 tarihli Niyet Mektubu, 1.4.2002.

⁵⁰⁵ Anılan yasal düzenleme 4672 sayılı yasadır. Tasarının komisyon görüşmelerinde 4389 sayılı Bankacılık Kanunu 23.6.1999 tarihinde kanunlaşmış olmasına rağmen altı ay sonra 19.12.1999 tarih ve 4491 sayılı Kanunla tadil edildiği ve bu tasarı 22 ay içinde üçüncü düzenlemedir” denilmektedir. 4672 sayılı Yasa Tasarısı ve Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu, (1/858), muhalefet şerhi.

türlü işlem ve uygulamaları önlemek, kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışmasını sağlamak üzere gerekli karar ve tedbirleri almak ve uygulamakla yükümlü ve yetkilidir.⁵⁰⁶

Kurumun merkezi Ankara'dadır. Ancak İstanbul'da da bir birimi bulunur. Aynı zamanda ihtiyaç duyulduğunda yurt içinde veya yurt dışında geçici veya sürekli teşkilat kurmaya yetkilidir.⁵⁰⁷

4.2.2.KARAR ORGANI

Kurumun karar organı, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kuruludur. Bu kurul biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere yedi üyeden oluşmaktadır. “Kurul Başkanı, Kurumun da başkanıdır. Üyelerin hukuk, iktisat, maliye, bankacılık, işletme, siyasal bilgiler, kamu yönetimi ve dengi dallarda veya bu dallarla ilgili mühendislik alanlarında en az lisans düzeyinde, mühendislik dalında lisans düzeyinde öğrenim görmüş olanların ise belirtilen alanlarda lisansüstü öğrenim görmüş olmaları gerekir. Üyeler; en az üçü bankacılık olmak üzere maliye-finans alanında en az 10 yıl deneyim sahibi ve üst düzey yöneticilik yapmış veya yukarıda sayılan öğrenim dallarında en az 10 yıl öğretim üyeliği yapan adaylar arasından ilgili

⁵⁰⁶ 4389 sayılı yasa, m.3.

⁵⁰⁷ BDDK Teşkilat Yönetmeliği, 22.06.2000 Tarih ve 24087 Sayılı R.G., Karar Sayısı: 2000/729, m.4.

Bakanın önerisi üzerine Bakanlar Kurulunca atanır. Bakanlar Kurulu, üyelerden birini başkan birini de ikinci başkan olarak görevlendirir.”⁵⁰⁸

Üyeler çeşitli kurumlar tarafından gösterilecek iki kat aday arasından Bakanlar Kurulunca atanmaktadır. Buna göre üyeler, “Hazine Müsteşarlığınca önerilecek dört aday arasından iki, Maliye Bakanlığı, Merkez Bankası, Türkiye Bankalar Birliği, DPT Müsteşarlığı ve SPK tarafından önerilecek ikişer aday arasından birer kişi olmak üzere Bakanlar Kurulunca atanır. Bakanlar Kurulu, atanan adaylardan birini başkan olarak görevlendirir. Başkanın teklifi ve Kurulun onayı ile üyelerden biri ikinci başkan olarak seçilir.”⁵⁰⁹

Kurul Başkan ve üyelerinin görev süreleri daha önce bahsedilen bağımsız idari otoriteler de olduğu gibi altı yıldır. Ayrıca süreleri biten üyeler yeniden seçilebileceklerdir. Yasanın 3.maddesinde “Başkanlık ve üyelikler, görev süreleri dolmadan herhangi bir sebeple boşaldığı takdirde, boşalan yerlere yukarıda belirtilen esaslar dahilinde iki ay içinde seçim ve atama yapılır. Bu şekilde atananlar, yerine atandıkları kişinin süresini tamamlar. Üyelerin hastalık, kaza ve sair nedenlerle geçici iş göremezliğe uğraması ve bu durumun Kurulun karar almasını tehlikeye düşürmesi halinde, bunların yerine mesleki kıdemi en yüksek olandan başlamak üzere kıdem sırasına göre Kurum Başkan Yardımcıları vekalet eder. Geçici iş göremezlik halinin üç aydan fazla sürmesi halinde, bu durumda olan üyelerin

⁵⁰⁸ 4491 Sayılı Bankalar Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun, kabul tarihi: 17.12.1999, Resmi Gazete tarih: 19.12.1999 sayı: 23911, m.1.

⁵⁰⁹ 4491 Sayılı yasa, m.1.

üyelikleri düşer ve bunların yerlerine yedi gün içinde atama”⁵¹⁰ yapılacağı düzenlenmiştir.

4389 sayılı yasada Kurul Başkan ve üyelerinin görev süreleri dolmadan görevlerine son verilemeyeceği, ancak örneğin, atanmaları için gerekli şartları kaybettikleri takdirde süreleri dolmadan görevden alınabilecekleri hüküm altına alınmışken ⁵¹¹, 4672 Sayılı Bankalar Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun’un geçici 3.maddesiyle, Kurul Başkanı dışındaki tüm Kurul üyelerinin görevlerine son verilmiştir. Bu değişiklik ile, yeni üyelerin atanması şu şekilde düzenlenmiştir: “Yeni üyeler yürürlük tarihinden itibaren onbeş gün içinde Bakanlar Kurulunca atanır ve bu süre içinde, mevcut üyelerin görevleri devam eder. Bu suretle atanan üyelerden, ikinci yılın sonunda kur’a sonucunda belirlenecek iki üye ve dördüncü yılın sonunda kalan üyelerden, kur’a sonucu belirlenecek iki üyenin yerine, bu Kanunda belirtilen hükümlere uygun olarak yeni üye ataması yapılır.”⁵¹²

4491 sayılı yasayla getirilen değişiklikle, “Kurul üyeleri, özel bir kanuna dayanmadıkça resmi veya özel hiçbir görev alamaz, dernek, vakıf, kooperatif ve benzeri yerlerde yöneticilik yapamaz, ticaretle uğraşamaz, serbest meslek faaliyetinde bulunamaz, ücret karşılığı konferans ve ders veremez, sınav ve benzeri görev alamaz, her türlü ortaklıklarda pay sahibi olamazlar. Kurul üyeleri bu göreve atanmalarını takip eden 30 gün içinde maliki oldukları payları üçüncü dereceye kadar kan ve ikinci dereceye kadar sıhri hisusları dışındakilere satmak veya devretmek

⁵¹⁰ 4389 sayılı yasa, m.3.

⁵¹¹ 4389 sayılı yasa, m.3.

⁵¹² 4672 Sayılı Bankalar Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun, Kabul Tarihi: 12.5.2001, Resmi Gazete tarih: 29.05.2001 sayı: 24416, geçici madde 3.

suretiyle elden çıkarmak zorundadırlar. Durumlarını bu fıkradaki hükümlere uygun hale getirmeyen üyeler, üyelikten çekilmiş sayılır.”⁵¹³ Ayrıca, “Kurul üyeleri, görevlerinden ayrılmalarını izleyen iki yıl içinde bu Kanun kapsamına giren kuruluşlarda görev alamazlar. Kurul üyeleri ile Kurum Personelinin uyacakları mesleki ilkeler Kurulun önerisi üzerine Bakanlar Kurulunca tespit edilir.”⁵¹⁴

Üyelerin yemin etmeleri esastır. Bu nedenle, “Kurul üyeleri, Yargıtay Birinci Başkanlık Kurulu huzurunda görevlerinin devamı süresince görevlerini tam bir dikkat ve dürüstlük ile yürüteceklerine, kanun hükümlerine aykırı hareket etmeyeceklerine ve ettirmeyeceklerine dair yemin ederler. Yemin için yapılan başvuru Yargıtayca acele işlerden sayılır. Kurul üyeleri, yemin etmedikçe göreve başlayamazlar.”⁵¹⁵

BDDK’ nın kimi denetim ve danışma görevleri de vardır. Bu doğrultuda, “Kurum, görevleri ile ilgili konularda bakanlıklardan, ilgili resmi ve özel kuruluşlar ile kişilerden gizli dahi olsa her türlü belge ve bilgiyi isteyebilir. Bunlar söz konusu isteğe cevap vermek ve Kurumun görevlilerine gereken kolaylığı göstermekle yükümlüdürler. Kurum, talepleri halinde veya gerektiğinde Hazine Müsteşarlığı, DPT Müsteşarlığı ile Merkez Bankasına para, kredi ve bankacılık siyasalarının yürütülmesi ile ilgili konularda mütalaa ve bilgi verir.”⁵¹⁶

⁵¹³ 4491 Sayılı yasa, m.1.

⁵¹⁴ 4491 Sayılı yasa, m.1.

⁵¹⁵ 4389 sayılı yasa, m.3.

⁵¹⁶ 4389 sayılı yasa, m.3.

Toplantı ve karar sayısına ilişkin düzenleme ile edinilen bilgilerin gizliliğine yönelik 4389 sayılı yasanın 3. maddesinde; “Kurul, Başkan veya bulunmadığı hallerde İkinci Başkanın başkanlığında en az beş üyenin hazır bulunması ile toplanır. Kurul kararları en az dört üyenin aynı yöndeki oyuyla alınır. Kurul üyeleri ile Kurumun her türlü personeli, çalışmaları ve denetlemeleri sırasında ilgililere ve üçüncü kişilere ait öğrendikleri sırları bu konuda kanunen yetkili kılınan mercilerden başkasına açıklayamazlar ve kendi yararlarına kullanamazlar. Bu yükümlülük görevden ayrılmalarından sonra da devam eder. Kurul Başkanı, üyeleri ve başkan yardımcıları hakkında soruşturma yapılabilmesi için ilgili Bakanın izni gerekir.”⁵¹⁷

4.3.KURUMUN GÖREV VE YETKİLERİ

BDDK’ nın bazı görevleri şunlardır; ⁵¹⁸

- Kanun ve ilgili diğer mevzuatın, Kanunda gösterilen yetkiler çerçevesinde düzenlemeler de yapmak suretiyle uygulanmasını sağlamak,
- Uygulamayı denetlemek ve sonuçlandırmak,
- Tasarrufların güvence altına alınmasını temin etmek,
- Tasarruf sahiplerinin haklarını ve kuruluşların düzenli ve emin bir şekilde çalışmasını tehlikeye sokabilecek ve ekonomide önemli zararlar doğurabilecek her türlü işlem ve uygulamaları önlemek üzere Kanunda

⁵¹⁷ Yasanın hukuk tekniğine uygun olmadığı ve maddelerin çok uzun ve karışık olduğuna yönelik eleştirileri burada belirtmeliyiz. Nitekim bknz. 4389 sayılı yasa, m.3.

⁵¹⁸ BDDK Teşkilat Yönetmeliği, m.6.

ve diğer mevzuatla kendisine verilen yetkiler çerçevesinde gerekli gördüğü her türlü tedbiri almak,

- Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonunu idare ve temsil etmek,
- Talepleri halinde veya gerektiğinde Hazine ve DPT Müsteşarlıkları ile Merkez Bankasına para, kredi ve bankacılık siyasalarının yürütülmesi ile ilgili konularda görüş ve bilgi vermek.

Kurul kararıyla ve gerekçesi belirtilmek suretiyle bankalara, savunmaları alındıktan sonra, işledikleri idari suçlardan ötürü çeşitli para cezaları uygulanabilecektir.⁵¹⁹ Öte yandan yasada belirtilen adli suçlara karşı da çeşitli hapis ve ağır para cezaları söz konusu olabilecektir.⁵²⁰ 4389 sayılı yasada bankaların birleşme ve devralmalarına konu olması durumunda BDDK' nın yetkili olduğu belirtilmesine karşın, bu konuya 4672 sayılı yasayla daha fazla açıklık getirilmiş ve bu amaçla 4389 sayılı Kanunun 18 inci maddesinin (1) numaralı fıkrasının dördüncü cümlesi şu şekilde değiştirilmiştir. "Bankaların bu Kanun hükümlerine göre birleşme ve devirlerinde 6762 sayılı Türk Ticaret Kanunu ile devir veya birleşmeye konu bankaların toplam aktiflerinin sektör içindeki paylarının yüzde yirmiyi geçmemesi kaydıyla 4054 sayılı RKHK' nın 7, 10 ve 11 inci maddeleri hükümleri uygulanmaz."⁵²¹

⁵¹⁹ 4389 sayılı yasa, m.21.(Yasanın 21.maddesinin 1.fıkrasında- yer alan "idari para cezası uygulanır." ibaresi, 4672 sayılı yasanın 12.maddesinde getirilen değişiklikle, "idari para cezası uygulanabilir." şeklinde değiştirilmiştir.)

⁵²⁰ 4389 sayılı yasa, m.22.

⁵²¹ 4672 sayılı yasa, m.10.

4672 sayılı yasayla getirilen bir başka değişiklik ise, özel finans kurumlarına dair olanıdır. Bu değişikliklerle “Özel Finans Kurumları Birliği” kurularak “Güvence Fonu” oluşturulduğu görölmektedir.⁵²² Bundan böyle BDDK, ÖFK’ lar için de düzenleme ve denetleme yapabilecektir.

4.4. KURUL ÜYELERİ İLE KURUM PERSONELİNİN UYACAKLARI MESLEK İLKELERİ

Bu ilkelerle⁵²³, “Kurul üyelerinin ve Kurum personelinin Kurumdaki unvan ve görevlerini, kendileri veya başkaları lehine maddi veya sosyal yarar sağlamak amacıyla kullanmamalarını veya bu izlenimi doğuracak ve Kurumun kamuoyundaki güvenilirliğini sarsacak davranışlarda bulunmamaları” amaçlanmaktadır. Ayrıca bu ilkeler, “Kurul üyeleri ile Kurum personelinin mali piyasalarda, başkalarına nazaran daha avantajlı uygulamalara tabi olmalarını, menfaat elde etmelerini veya bu tür bir görüntünün meydana gelmesini önlemeyi amaçlamaktadır.”⁵²⁴

Yine kurul üyelerinin ve kurum personelinin uyması zorunlu diğer ilkeler ise, gözetim ve denetimle ilgili ilkeler, tarafsızlığa yönelik ilkeler, bilgi verme ve sır saklama ile ilgili ilkeler ve kurumdan ayrılma sırasında ve sonrasında uyulacak ilkelerdir.

⁵²² 4672 sayılı yasa, m.11.

⁵²³ BDDK Üyeleri ile BDDK Personelinin Uyacakları Meslek İlkeleri, 22 Haziran 2000 Tarih ve 24087 Sayılı Resmi Gazete, Karar Sayısı: 2000/730.

⁵²⁴ BDDK Üyeleri ile BDDK Personelinin Uyacakları Meslek İlkeleri...

Ayrıca 4739 sayılı Mali Sektöre Olan Borçların Yeniden Yapılandırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile 18.6.1999 tarihli ve 4389 sayılı Bankalar Kanununda bazı düzenlemeler yapılmıştır. Buna göre, “Kurul üyeleri, görevlerinden ayrılmalarını izleyen iki yıl içinde, yönetim ve denetimleri veya hisseleri Fona intikal eden bankalar hariç olmak üzere, bu Kanun kapsamına giren kuruluşlarda görev alamazlar.”⁵²⁵

4.5.KURUM ÇALIŞANLARININ ÖZLÜK VE MALİ HAKLARI

Kurum çalışanları (personel ve üyeler) hakkında 5434 sayılı Emekli Sandığı Yasası ile ek ve değişikliklerine ilişkin hükümler uygulanmaktadır. Ancak “Kurul Başkan ve üyeliklerine atananlardan atama yapılmadan önce kanunla kurulmuş diğer sosyal güvenlik kurumlarına bağlı olanların bu kurumlara bağlılıkları devam eder ve bunlar hakkında yukarıdaki hükümler uygulanmaz.”⁵²⁶ Ayrıca, “Kurul Başkan ve üyeliklerine atananların Kurulda görev yaptıkları sürede eski görevleri ile olan ilişkileri kesilir.”⁵²⁷ Ancak, 4672 sayılı Kanun’la, 4389 sayılı Kanunun 6 ncı maddesine, “Kamu kurum ve kuruluşlarının personeli iken Kurumda görev alanlar istekleri halinde geldikleri kurumlarda durumlarına uygun bir göreve atanırlar. Bu takdirde, Kurumda geçirdikleri süreler tabi oldukları kanun hükümlerine göre hizmetlerinde değerlendirilir. Bu hükümler, akademik unvanların kazanılması için

⁵²⁵ 4739 sayılı yasa, m.5.

⁵²⁶ 4389 sayılı yasa, m.6.

⁵²⁷ 4389 sayılı yasa, m.6.

gerekli şartlar saklı kalmak üzere üniversitelerden gelen personel hakkında da uygulanır”⁵²⁸ hükmü eklenmiştir.

Kurul üyelerinin ücretleri Bakanlar Kurulunca belirlenirken “Kurum personelinin ücret ve diğer mali hakları, Bakanlar Kurulunca belirlenecek esaslar çerçevesinde Kurulca” belirlenecektir.⁵²⁹

4.6. KURUMUN DENETİMİ

Kurumun denetimi oluşturulan bir komisyon tarafından yapılmaktadır. Buna göre, “ilgili Bakan, Fon dahil olmak üzere Kurumun yıllık hesapları ile harcamalarına ilişkin işlemlerini Sayıştay denetçisi, Başbakanlık müfettişi ve Maliye müfettişinden oluşan bir komisyona denetletir; denetleme sonuçlarıyla ilgili gerekli tedbirleri alır. Denetim sonuçları ile bunlara ilişkin işlemleri ve alınan tedbirleri gösterir bir rapor, Kurumun yıllık faaliyet raporu ile birlikte ilgili Bakan tarafından Bakanlar Kuruluna sunulur.”⁵³⁰

BDDK’ nın kararlarına karşı açılan idari davalarda, 4672 sayılı yasanın 11.maddesi ile getirilen düzenlemede, ilk derece mahkemesi olarak Danıştay görevli olacaktır.

⁵²⁸ 4672 Sayılı yasa, m.2.

⁵²⁹ 4389 sayılı yasa, m.6.

⁵³⁰ 4389 sayılı yasa, m.3.

5.TELEKOMÜNİKASYON KURUMU

5.1. TELEKOMÜNİKASYON SEKTÖRÜNDE DEVLETİN ROLÜNÜN YENİDEN BELİRLENMESİ

Son yıllarda telekomünikasyon sektörü, teknolojik yeniliklerin baş döndürücü hızı karşısında önemli gelişmelerle karşı karşıya kalmıştır. 1970’lerde Kuzey Amerika ile başlayan değişiklikler Avrupa Birliği’nde de devam etmiş ve AB özellikle “tüketici hakları” konusunda kendini sürekli yenilemiştir.⁵³¹ Dünyadaki gelişmelerin en önemli yönü, “politika belirleme, idari düzenleme yapma ile işletmecilik işlevlerinin birbirinden ayrılması ve her bir işlevin, o işlevin niteliğine uygun esaslar içinde yürütülür hale getirilmesidir. Bu çerçevede, gelişmiş ülkelerde uygulama alanı bulan sektör yapısı genel olarak siyasal sorumluluk taşıyan hükümetin sektör siyasaları ile genel esaslar ve hedefleri belirlemesi, faaliyetlerinde özerk nitelikteki bir düzenleyici otoritenin teknik nitelikteki gerekli idari düzenlemeleri yapması ve uygulaması, buna karşılık işletmecilik faaliyetlerinin de ekonomik esaslar dairesinde ticari kuruluşlar tarafından yerine getirilmesini içermektedir.”⁵³²

⁵³¹ Y.Selim Sariıbrahimoğlu vd.,a.g.e., s.23.

⁵³² 4673 sayılı Kanun’un Genel Gerekçesi, Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü, 10.5.2001, Sayı: B.02.0.KKG.0.10/101-245/2268.

Bugün telekomünikasyon sektörü başlıca üç alt grupta değerlendirilmektedir. Bunlar ⁵³³:

- Telekomünikasyon cihazları alt sektörü (uydu ve kablolar gibi iletim cihazları, santraller, telefon cihazları),
- Temel telekomünikasyon hizmetleri alt sektörü (yerel görüşme-uzak mesafe görüşmesi-uluslararası görüşme) ve
- Katma değerli hizmetler alt sektörü (GSM cep telefonu hizmetleri, internet servis sağlayıcılığı).

İşte bu gelişmeler sonucunda telekomünikasyon sektörünün yeniden düzenlenmesi, bu arada bu alanda devletin rolünün yeniden belirlenmesi söz konusu olmuştur. Sektörde özelleştirmelerin yapılması bu anlamda devletin piyasadan işletmeci olarak çekilmesini sağlamış, ancak, düzenleyici ve denetleyici işlevler yönünden devletin önemi hala devam etmektedir. Ancak devletin bu işlevlerini incelemeden önce bugüne nasıl gelindiğine bakmak gerekecektir. Bir başka deyişle sektörde özelleştirme öncesi çeşitli reform çabaları görülmektedir. Buna göre telekomünikasyon sektöründe reform çabalarının geçirdiği aşamalar aşağıdaki gibi sıralanabilir: ⁵³⁴

- Posta ve telekomünikasyon hizmetlerinin ayrılması

⁵³³ Şahin Ardiyok, Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin Özelleştirilmesi: Sektörde Doğum Sancıları, S.17-58, Rekabet Dergisi, Sayı: 5, Ocak-Şubat-Mart 2001, s.22.

⁵³⁴ Ş.Ardiyok, Türk Telekomünikasyon..., a.g.m, s.26.

- Telekomünikasyon cihazlarında serbestleştirme
- Özelleştirme ve düzenleme işlevi
- Temel ve katma değerli hizmetler

Bu yöndeki yapısal değişiklikler Türkiye’de ilk kez 27.1.2000 tarihli ve 4502 sayılı yasa ile gerçekleştirilmiştir. Yasa ile telekomünikasyon hizmetlerinin rekabete açılması, özelleştirmenin teşvik edilmesi, hizmetlerin yürütülmesinde evrensel hizmet kavramına yer verilmesi ve hizmetlerin fiyatlandırılması konularındaki düzenlemelerle ve AB ile uyumlaşma sürecine sağladığı katkı açılarından önemli bir aşama olarak değerlendirilmektedir.⁵³⁵

5.1.1.TELEKOMÜNİKASYON SEKTÖRÜNDEKİ GELİŞMELER

Telekomünikasyon sektöründe teknolojik gelişmelerin hızı sektörün yapısında da önemli değişikliklere neden olmuştur. Bu doğrultuda, “bir taraftan Pazar sınırları ortadan kalkarken diğer taraftan tüm telekomünikasyon sistemleri de dijital dünyaya entegre hale gelmiş, sektördeki ürün yelpazesi genişleyerek telekomünikasyon hizmetlerini hayatın vazgeçilmez bir parçası haline getirmiştir. Artan hizmet kalitesi ve genişleyen kullanım alanları çerçevesinde piyasadaki arz ve talep dengeleri yeniden oluşmaktadır.”⁵³⁶

⁵³⁵ Ali Ulusoy, Telekomünikasyon Alanındaki Son Yasal Düzenlemeler ve Uygulamaların Değerlendirilmesi, Perşembe Konferansları 11, Rekabet Kurumu, Ankara, Kasım-Aralık 2000, s.92.

⁵³⁶ Haberleşme, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, ÖİK Raporu, DPT, Ankara 2001, s.7.

Sektörde değişikliklere sebep olan hizmetlerden bazıları şunlardır: “İnternet, GSM mobil telekomünikasyon sistemleri (WAP, SMS, GPRS), genişbantlı interaktif hizmetler (e-ticaret, e-bankacılık, e-posta gibi).”⁵³⁷ Ayrıca “dijital teknoloji sayesinde metin, ses, görsel, işitsel, video ve data gibi birçok enformasyon biçimi birbiriyle yakınlaşmıştır.”⁵³⁸

Bütün bu hizmetler sonunda sektörde hem kullanıcı sayısı hem de birim kullanım miktarı artmış, ticari sınırlar ortadan kalkmasıyla da rekabet ortamı sağlanmıştır. Bu çerçevede önemli birleşmeler ve satınalmalar yaşanmıştır. Telekomünikasyon sektöründeki bu eğilimler, konunun hem AB hem de DTÖ bünyesinde ele alınarak değerlendirilmesine yol açmıştır. “Bu kuruluşların yayınladığı direktifler çerçevesinde üye ülkeler telekomünikasyon sektörlerini rekabete açacakları tarihler konusunda taahhütlerde bulunmuşlardır.”⁵³⁹

Ancak bu alandaki tüm bu gelişmeler sektörde serbestleşmenin ardından genel siyasanın belirlenmesi, çeşitli düzenleme ve denetlemeler yapmak için oluşturulan bir kurum kadar dikkat çekici değildir. Çalışmanın bakış açısı da sektörün bu yönü üzerinedir. Telekomünikasyon sektöründe, özellikle de genel bir rekabet otoritesi varken, yeni bir yapılanmaya gidilişi sektörün karmaşık ve hızla

⁵³⁷ Haberleşme, Sekizinci BYKP, ÖİK Raporu, Ankara 2001, s.7-9.

⁵³⁸ Haberleşme, Sekizinci..., a.g.ÖİK Raporu, Ankara 2001, s.9.

⁵³⁹ Hasan Süel , Telekomünikasyon Sektöründe Serbestleşme ve Özelleştirme Çerçevesinde Devletin Rolünün Yeniden Belirlenmesi, http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_devlet_metin_tebliğ3.php : Telekomünikasyon Sektöründe Serbestleşme ve Özelleştirme Çerçevesinde Devletin Rolünün Yeniden Belirlenmesi, 19.01.2001. “1997 tarihli DTÖ Sözleşmesi ve Hizmet Ticareti Genel Sözleşmesi (GATTs) ile yeni pazarların rekabete açılması için bir düzenleme süreci ve zaman

değişen yapısı nedeniyle söz konusu işlevi genel bir rekabet otoritesi veya benzeri bir yapının yerine getirmesinin olanaksızlığından kaynaklanmaktadır.⁵⁴⁰

Ayrıca konusunda uzman olan düzenleyici kurumlarının görevleri de oldukça çeşitlidir ve bu çeşitlilik telekom sektöründe meydana gelen teknolojik gelişmeler ve rekabet ortamındaki değişikliklere paralel olarak artmaktadır. Bu görevler arasında, “evrensel hizmetin sağlanması, tam rekabetin sağlanamadığı çeşitli telekom hizmetlerinin fiyatlarının belirlenmesi ya da şirketlerin belirlediği fiyatların onaylanması, ara-bağlantı (interconnection) ücretlerinin belirlenmesi ve denetlenmesi, teknik standartların teknolojik gelişmelere paralel olarak belirlenmesi, altyapıyı yenilemeye ya da yeni hizmetlere yönelik yatırımları teşvik edilmesi, sektörde ortaya çıkabilecek anlaşmazlık ve uyuşmazlık durumunda hakemlik, tüketiciye sunulan hizmetlerin kalitesinin kontrol edilmesi, rekabetin sektör çapına yayılması için gerekli düzenlemelerin yapılması, lisans ücretlerinin belirlenmesi ve lisans anlaşmalarının yapılmasını sayabiliriz.”⁵⁴¹

çizelgesi öngörülmüştür. Bu hedefler, telekomünikasyon ulusal ve uluslararası pazarlarını rekabete açmıştır.” Y.Selim Sariibrahimoğlu vd., a.g.e., s.24.

⁵⁴⁰ Haberleşme, Sekizinci BYKP, ÖİK Raporu, s.12.

⁵⁴¹ K.Yılmaz, Türk Telekomünikasyon Sektöründe Refòm..., a.g., s.15.

5.2.TÜRKİYE TELEKOMÜNİKASYON SEKTÖRÜ

Türkiye'nin telekomünikasyon sektöründe 1983-1993 yıllarında yoğun teknoloji yatırımlarına rağmen, bu tarihten itibaren atalet dönemine girdiği görülmektedir.⁵⁴² Bunda ekonomik krizlerin etkisi kadar, IMF programlarında yakında özelleştirileceği öngörülen bir kuruma yatırım yapılmasının gereksiz ve bir kayıp olacağı düşüncesi de önemlidir.⁵⁴³

Telekomünikasyon sektöründe işletmeci konumunda olan en büyük kuruluş, %100'ü Devlet'e ait Türk Telekomünikasyon A.Ş.' dir (TTAŞ). TTAŞ 406 sayılı Kanun çerçevesinde, kablolu telefon (PSTN) işletmesine yönelik tekel hakkına sahiptir. Bunun yanında dijital mobil telefon hizmetleri, GSM 900 Mhz sistem kullanan şirketler (Turkcell ve Telsim) ile GSM 1800 Mhz sistem kullanan (Aria ve Aycell) tarafından yürütülmektedir.

Türkiye'de yeniden yapılanmada, 509 sayılı KHK ile 4000 sayılı yasa önemli yasal düzenlemelerdir. Bunlarla, 406 sayılı yasa ile Cumhuriyetin kuruluşundan 1994 yılına kadar, faaliyette bulunan ve kısaca PTT olarak adlandırılan Posta Telgraf ve Telefon Genel Müdürlüğü özelleştirme çalışmaları doğrultusunda yeniden düzenlenmiştir. "İlk olarak 14.09.1993 tarih 509 sayılı KHK ile kurulan TTAŞ' ın ayrı şirket olma hüviyeti daha sonra 18.06.1994 tarih 4000 sayılı Kanunun

⁵⁴² Yılmaz, Türk Telekomünikasyon Sektöründe..., a.g., s.3.

⁵⁴³ Yılmaz, a.g., s.13.

kabulü ile kesinleşmiş ve bu çerçevede posta ile telefon hizmetleri birbirinden ayrılmıştır.”⁵⁴⁴

Nihayet 27.1.2000 tarih ve 4502 sayılı yasa ile sektörde düzenleyici ve denetleyici bir kurum olan Telekomünikasyon Kurumu oluşturulmuştur. Sektördeki gelişmeleri hızlandıran iki gelişme Kasım 2000’de ve özellikle Şubat 2001’de yaşanan ekonomik krizlerdir. Böylece TTAŞ’ ın özelleştirilmesine yönelik girişimlerin arttığı görülmüştür. Buna göre, özellikle ilk krizde “etkin olan TTAŞ’ ın özelleştirme çalışmaları sırasında Ulaştırma Bakanlığı ve TTAŞ’ ın gösterdiği isteksizlik ile gündeme gelen yapısal reform çalışmalarında belirlenen hedeflerin tutturulamayacağına yönelik karamsarlık nedeniyle, Türkiye’nin krizden çıkmasında kullanılacak dış kaynaklı mali destek konusunda yabancı otoritelerin TTAŞ’ ın özelleştirilmesiyle ilgili koşulları daha belirgin hale gelmiştir. Bu gelişmeler neticesinde çok kısa bir süre içinde 4673 sayılı Kanun 12 Mayıs 2001 tarihinde TBMM’ce kabul edilmiştir.”⁵⁴⁵

4673 sayılı Kanunla, 406 sayılı Kanunun ek 17 nci maddesinde değişiklik yapılmış ve Devlete söz ve onay hakkı veren bir “imtiyazlı hisse” oluşturularak bu hisse dışındaki tüm hisselerin satılabilmesine olanak sağlanmıştır. Ancak Türk Telekom’un satışı sonrasında yabancı gerçek veya tüzel kişilerin şirketin çoğunluk

⁵⁴⁴ H. Süel , Telekomünikasyon..., a.g.m. Türk Telekom’ un başlıca faaliyetleri arasında, telefon santrallerini ve yurt çapındaki şehir içi ve şehirlerarası sabit hat şebekesini, uydu haberleşme ağlarını, kablo sistemlerini ve veri ağlarını, yurt içi ve yurt dışı haberleşme ve veri transferini sağlamak amacıyla işletmek gelmektedir. Bunlara ek olarak, Türk Telekom gelir paylaşımı anlaşmaları yoluyla, analog ve dijital mobil telefon, kablolu TV, elektronik veri aktarımı hizmetleri sunmaktadır.

⁵⁴⁵ Ş.Ardıyok, Türk Telekomünikasyon A.Ş.’nin Özelleştirilmesi..., a.g.m, s.55.

hisselerine sahip olmalarını önlemek amacıyla % 45'lik bir sınır oran belirlenmiştir.⁵⁴⁶

Şirketteki kamu payı % 50'nin altına düşünceye kadar ana sözleşmede yapılacak değişikliklerde Ulaştırma Bakanının görüşü alınmaya devam edilmektedir.⁵⁴⁷ Personelin statüsü ise aynı kamu payı çerçevesinde “Devlet memurluğuna atanabilme genel şartlarına sahip olma” özelliğini koruyacaktır.⁵⁴⁸

5.3.TELEKOMÜNİKASYON KURUMU

Telekomünikasyon Kurumu, 27.1.2000 tarih ve 4502 sayılı yasanın 14.maddesi ile oluşturulmuştur. 14.maddede Kurumun, “4.2.1924 tarihli ve 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanununda belirtilen genel esaslar çerçevesinde, Kanunlarla öngörülen yetki ve sorumlulukları uygulamak ve verilen diğer görevleri yapmak üzere kamu tüzel kişiliğini ve idari ve mali özerkliği haiz özel bütçeli” olarak kurulan Telekomünikasyon Kurumu, aynı zamanda görevlerini yerine getirirken “bağımsız”⁵⁴⁹ olacaktır.

⁵⁴⁶ 4673 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu, Posta, Telgraf ve Telefon İdaresinin Biriktirme ve Yardım Sandığı Hakkında Kanun İle Ulaştırma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Kabul Tarihi: 12.5.2001, m.3.

⁵⁴⁷ 4673 sayılı yasa, m.1.

⁵⁴⁸ 4673 sayılı yasa, m.6.

⁵⁴⁹ 27.01.2000 Tarih ve 4502 Sayılı Kanunla Değişik 2813 sayılı Telsiz Kanunu, Kabul Tarihi: 5/4/1983 Yayımlandığı R. Gazete: Tarih: 7/4/1983 Sayı: 18011, md.5, (Değişik: 27/01/2000-4502/14 md.) Telekomünikasyon Kurumu'nun faaliyete geçtiğine ilişkin karar Bakanlar Kurulu'nun kurum personelinin maaşlarının yüksek bulması gerekçesiyle Resmi Gazete'de ancak 1.5 aylık gecikmeyle yayınlanabildi. Hürriyet, 16.08.2000, s.13.

Ulaştırma Bakanlığı ile ilişkili olan Kurum'un "karar organı bir kurul başkanı ve dört üyeden oluşan Telekomünikasyon Kurulu'dur. Kurul Başkanı Kurumun en üst amiri olup, Kurumun genel yönetim ve temsilinden sorumludur. Kurul, başkanın teklifi üzerine üyelerden birini İkinci başkan olarak seçer, İkinci başkan izin, hastalık, yurt içi-yurt dışı görevlendirme, görevden alınma ve görevde bulunmadığı diğer hallerde Başkan'a vekalet eder."⁵⁵⁰ Ücretler ise, "en yüksek Devlet memurunun her türlü ödemeler dâhil aylık net ücretinin iki katını geçmemek üzere ilgili Bakanın önerisi üzerine Bakanlar Kurulunca"⁵⁵¹ belirlenmektedir.

4502 sayılı yasanın 14.maddesinde kimi kısıtlamalara da yer verilmiştir. Buna göre, "Kurul üyeleri ve Kurum personeli, denetleme ve incelemeleri sırasında ilgililere ve üçüncü kişilere ait öğrendikleri gizli bilgileri, ticari sırları bu konuda kanunen yetkili kılınan mercilerden başkasına açıklayamaz ve kendi yararlarına kullanamazlar. Bu yükümlülük görevden ayrılmalarından sonra da devam eder. Kurum'un para, evrak, dosya ve her çeşit malları Devlet malı hükmündedir. Kurul üyeleri ve Kurum personeli, görevleri sırasında veya görevleri nedeniyle işledikleri veya kendilerine karşı işlenen suçlar bakımından Devlet memuru sayılırlar.

⁵⁵⁰ 4502 sayılı yasa, m.14.

⁵⁵¹ 4502 sayılı yasa, m.14.

5.3.1.TELEKOMÜNİKASYON KURUMU'NUN GÖREVLERİ

Telekomünikasyon Kurumunun görevleri şunlardır⁵⁵²;

- Bu Yasa ile 4.2.1924 tarihli ve 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanununda belirtilen genel esaslar çerçevesinde, telsiz haberleşmesi ve telekomünikasyon alanında gerekli planları hazırlamak ve Ulaştırma Bakanlığına sunmak ve ilgili diğer kurum ve kuruluşlar ile gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerinin bu konudaki faaliyetlerine nezaret etmek,
- Yapılan uygulamaları takip ve kontrol etmek, incelemek, değerlendirmek ve Ulaştırma Bakanlığınca lüzum görülen konularda Haberleşme Yüksek Kuruluna bilgi sunmak.
- Radyo ve televizyon verici istasyonları dahil olmak üzere her nevi frekans, planlama, tahsis ve tescil işlemlerini takat ve yayın sürelerini de göz önünde tutarak uluslararası kuruluşlarla işbirliği de yapmak suretiyle yürütmek.
- Telekomünikasyon hizmetlerinden ve altyapısından yararlanacak kullanıcılara ve telekomünikasyon şebekeleri arasındaki ara bağlantılar bakımından diğer işletmecilere uygulanacak ücret tarifelerine ve sözleşme hükümlerine ve teknik hususlara ilişkin genel kriterleri ve görev alanına giren diğer konularda uygulama usul ve esaslarını

⁵⁵² 2813 sayılı Telsiz Kanunu, md.7, (Değişik: 27/01/2000-4502/16 md.)

belirlemek, tarifeleri incelemek, değerlendirmek, gerekenleri onaylamak ve bunların uygulanmasını izlemek,

- Kurum ayrıca, “telekomünikasyon hizmetlerinin yürütülmesi ve altyapısının işletilmesi ile ilgili hususları ve ayrıca hem bu hizmetlerde hem de genel olarak telekomünikasyon sektöründe rekabete aykırı davranış, plan ve uygulamaları re’sen veya şikâyet üzerine incelemeye ve görev alanına giren konularda bilgi ve dokümanların sağlanmasını talep etmeye yetkilidir. Kurum tüketici menfaatlerinin korunması için de gerekli tedbirleri alır.”⁵⁵³

4502 sayılı yasanın 16.maddesinde Kurum ile Rekabet Kurulu arasındaki ilişkiye değinilmiştir. Bu çerçevede, “Rekabet Kurulu, telekomünikasyon sektörüne ilişkin olarak yapacağı inceleme ve tetkiklerde ve birleşme ve devralmalara ilişkin olarak vereceğı kararlar da dahil olmak üzere telekomünikasyon sektörüne ilişkin olarak vereceğı tüm kararlarda, öncelikle Kurum’un görüşünü ve Kurum’un yapmış olduğı genel düzenleyici işlemleri dikkate” alacaktır.

5.4.TELEKOMÜNİKASYON KURULU

Kurul başkan ve üyeleri, diğerk bağımsız kurumlardan farklı olarak, Bakanlar Kurulu tarafından beş yıllık süre için atanmaktadır. Ancak, “görevi biten Kurul başkanı ve üyelerin yeniden aynı göreve atanmaları mümkündür. Kurul başkanı ve

⁵⁵³ 4502 sayılı yasa, m.16.

üyeler ancak ciddi bir hastalık veya rahatsızlık nedeni ile iş görememe, görevi kötüye kullanma veya yüz kızartıcı bir suç ile mahkum olma halinde Bakanlar Kurulu tarafından süresi dolmadan görevden alınabilir.”⁵⁵⁴

Üyelerde kimi şartlar da aranmaktadır. Buna göre, “Kurul üyeliklerine atanacakların hukuk, iktisat, finans, mühendislik, telekomünikasyon, işletme veya maliye dallarında yurt içinde veya dışında en az dört yıllık yüksek öğrenim görmüş olmaları, hem mesleki açıdan hem de telekomünikasyon alanında yeterli bilgi ve deneyime sahip olmaları ve kamu veya özel sektörde en az on yıl çalışmış olmaları, Devlet memuru atanabilme genel şartlarını taşımaları ve herhangi bir siyasi partinin yönetim, denetim veya başka bir üst kurulunda görev almamış veya bu görevlerinden ayrılmış olmaları şartları aranır.”⁵⁵⁵

Kurul başkanı ve üyelerin seçiminde gözetilecek esaslar 17.maddeye göre şunlardır; “Kurul Başkanı, telsiz hizmetlerini temsil eden üye ve telekomünikasyon hizmetlerini temsil eden üye, Ulaştırma Bakanının göstereceği ikişer aday arasından atanır. Telekomünikasyon sektörünü temsil eden üye, bu Kanun uyarınca Türkiye’de telekomünikasyon cihaz ve sistem imalatı, telekomünikasyon hizmeti yürütmekte ya da altyapı işletmekte olan ve ilgili telekomünikasyon hizmeti piyasasında Türkiye çapında en az %10’luk pazar payına sahip olan işletmecilerin göstereceği birer aday arasından atanır. Bu maddenin uygulaması açısından hizmet piyasalarına ve işletmecilerin pazar paylarına ilişkin tespitler Kurum tarafından ve nihai olarak

⁵⁵⁴ 2813 sayılı Telsiz Kanunu, md.8.(Değişik: 27/01/2000-4502/17 md.)

⁵⁵⁵ 4502 sayılı Yasa, md.17.

yapılır. Her bir işletmeci pazar payı ne olursa olsun en fazla bir aday gösterebilir. Tüketicileri temsil eden üye ise Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile TOBB' un göstereceği ikişer aday arasından atanır.”⁵⁵⁶

Ayrıca eğer Kurul üyeliklerinde herhangi bir sebeple boşalma olursa, “boşalan yerlere yukarıda belirtilen esaslar dahilinde üç ay içinde seçim ve atama yapılır. Bu şekilde atananlar yerine atandıkları kişinin görev süresini tamamlarlar. Toplantılara katılmayan üyeler nedeni ile Kurul'un karar almasının engellenmesi halinde, toplantıya katılmayan Kurul üyesi yerine Kurul başkanı vekalet eder. Kurul başkanının toplantıya katılamaması halinde yerine ikinci başkan vekalet eder. Kurul üyelerinin mazeretsiz bir şekilde dört toplantı arka arkaya Kurul çalışmalarına katılmaması halinde ilgili Kurul üyesi, üyelikten istifa etmiş sayılır ve hemen yeni üyenin atama işlemleri başlatılır.”⁵⁵⁷

Kurul üyelerine getirilen kısıtlamalar ise genel olarak diğer kurullar benzerlik göstermektedir. Buna göre de, “Kurul üyeleri, özel bir kanuna dayanmadıkça resmi veya özel başka hiçbir görev alamaz, ticaretle uğraşamaz, serbest meslek faaliyetinde bulunamaz ve özellikle de herhangi bir telekomünikasyon şirketinde hissedar veya yönetici olamazlar. Telekomünikasyon sektörünü temsil eden üye, kendisini aday gösteren işletmeci şirket ile görev süresi boyunca her türlü ilişkisini keser ve görevinden ayrılmasından itibaren de en az iki yıl boyunca anılan

⁵⁵⁶ 4502 sayılı Yasa, md.17.

⁵⁵⁷ 4502 sayılı Yasa, md.17.

işletmeci şirket ile çalışma, danışmanlık veya hissedarlık şeklinde bir ilişki kuramaz.”⁵⁵⁸

Ayrıca toplantı ve karar sayıları için de “en az dört üyenin hazır bulunması ve en az üç üyenin aynı yöndeki oyuyla karar”⁵⁵⁹ alınması gereklidir.

6. ENERJİ PİYASASI DÜZENLEME KURUMU (EPDK)

6.1. TÜRKİYE’DE ELEKTRİK VE DOĞAL GAZ SEKTÖRLERİNİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI

1980’li yıllarda özel girişimcilerin birçok sektörde etkinliğinin artmasıyla, ki enerji de bu alanlardan biridir, anılan sektörlerde yeniden yapılanmalar görülür. Bu doğrultuda Türkiye’de çok sayıda yasal düzenleme yapılmıştır. Ancak elektrik sektöründe düzenleyici bir kurumun kurulması ve ardından doğalgazı da kapsayan bir açılıma ulaşması bu alandaki gelişmelerin yeni bir boyut kazandığını göstermektedir. Nihayet bu alanda gelişmeler durulmuş olmayıp, örneğin, petrol için de bir yasal düzenleme girişimleri bulunmaktadır.

6.1.1.ELEKTRİK SEKTÖRÜ

Bir “doğal tekel” olarak nitelendirilen elektrik sektörü dünyada “değişim” sürecinden geçmektedir. Bu değişim, “1980’li yılların başında Şili’de, 1990’lı yılların başında İngiltere’de, ABD’de ve Norveç’te görülmeye başlanmıştır. Aynı

⁵⁵⁸ 4502 sayılı Yasa, md.17.

⁵⁵⁹ 4502 sayılı Yasa, md.17.

değişim, 1996 yılında elektrik sektöründe tek pazar yaratmak amacıyla 92/96 sayılı Konsey Direktifiyle, AB'ne üye ülkeler için bir zorunluluk halini almıştır.”⁵⁶⁰ Bu nedenle AB'ye tam üyelik sürecinde yasalarını uyumlaştırmaya çalışan Türkiye'nin enerji alanında izlemesi gereken yolun AB'nin anılan yönergesiyle belirlenen doğrultuda olacağı söylenebilir. 19 Şubat 1997 tarihinde yürürlüğe giren bu yönergeyle elektrik üretim, iletim ve dağıtımı için ortak kurallar öngörülmüştür. Buna göre; rekabete açık bir elektrik pazarının tamamlanması, üretim, iletim ve dağıtımda verimin artırılması, teknik kuralların şeffaflığını ve birbiriyle uyumlu olmasının sağlanması ve bir hakim durumun muhtemel suistimalinin tespiti amaçlanmıştır.⁵⁶¹

Türkiye'deki sürecin başında kurumsal olarak, “enerji siyasalarının eşgüdümü ile de sorumlu olmak üzere, 1963 yılında kurulan Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı (ETKB)” yer almaktadır. 1970 yılında ise elektrik sektörünün tüm kademelerinde tekel olarak faaliyet göstermek üzere Türkiye Elektrik Kurumu (TEK) bir kamu iktisadi teşekkülü olarak kurulmuştur.”⁵⁶²

⁵⁶⁰ İbrahim Gül, Rekabetçi Bir Elektrik Sektörü İçin Pazara Girişin Düzenlenmesi, Uluslararası Hukuk Kurultayı 2002 Fikri Mülkiyet ve Rekabet Hukuku, Ankara Barosu, Ankara, 08-11 Ocak 2002, yazılı metin, s.5.

⁵⁶¹ Y.Selim Sarııbrahimoğlu vd., a.g.e., s.58-59.

⁵⁶² Ünal Zenginobuz, Serhan Oğur, Türkiye Elektrik Sektöründe Yeniden Yapılanma, Özelleştirme ve Regülasyon, http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_devlet_metin_tebliğ5.php : Türkiye Elektrik Sektöründe Yeniden Yapılanma, Özelleştirme ve Regülasyon, Aralık 1999, İstanbul, 19.01.2001. Türkiye, 'de enerji yatırımları planlamasında çeşitli istikrarsızlıklar görülmektedir. Bazen aşırı atıl üretim bazen de ciddi enerji açıkları yaşanmıştır. Bknz.Uzun Vadeli ve Sekizinci BYKP, s.143. Ancak ülkenin “uzun dönem elektrik enerjisi talebi; yıllık %8'lik bir talep artışı varsayımına göre 2000 ve 2010 yılları itibarıyla, sırasıyla 130.350 ve 271.450 GWh olarak tahmin edilmektedir.” Bknz. İsmail Hakkı Karakelle, Elektrik ve Telekomünikasyon Sektörleri Bağlamında Özelleştirme ve Rekabet, 19.01.2001, http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_devlet_metin_tebliğ7.php: Elektrik ve Telekomünikasyon Sektörleri Bağlamında Özelleştirme ve Rekabet, 19.01.2001.

Ancak birçok ülkede olduğu gibi ülkemizde de elektrik sektörü hızlı bir yeniden yapılanma sürecine girmiştir. Bu çerçevede, 19 Aralık 1984 tarihli ve 18610 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanmış olan 3096 sayılı kanun uyarınca serbest bir piyasa ve rekabet ortamının sağlanması, önemli bir dayanak noktasıdır. Ayrıca, “sektörde serbestleşme programı doğrultusunda atılan en önemli adımlardan birisi, 12.08.1993 tarihli ve 93/4789 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile TEK’in, TEAŞ Genel Müdürlüğü ve TEDAŞ Genel Müdürlüğü adları altında iki bağımsız fonksiyonel kuruluş olarak yeniden yapılandırılmasıdır.”⁵⁶³

Ardından, altyapı mülkiyeti ve hisselerin devredilmesini amaçlamayan; Yap-İşlet-Devret, İşletme Hakkı Devri gibi düzenlemelerin yapıldığı görülmektedir. Bunlardan “Yap İşlet Devret modeline göre, özel yatırımcılar kamunun açtığı ihaleler yolu ile her türlü santrali kurabilmekte, belirli bir süre işlettikten sonra da kamuya devretmektedirler. İşletme süresince kamu, başlangıçta sözleşme ile belirlenen miktarda elektriği belirlenen fiyatlardan almayı taahhüt etmektedir. Yap-İşlet-Devret modelini gerçek anlamda özel sektör faaliyeti olarak değil, kamu yatırımları için değişik bir finansman yöntemi olarak değerlendirmek gerekmektedir.”⁵⁶⁴

⁵⁶³ Sekizinci BYKP Elektrik Enerjisi ÖİK Raporu, DPT, Ankara, 2001, s.13-2. TEAŞ da daha sonra Resmi Gazete’nin 2 Mart 2001 tarih ve sayı: 24334 yayımında Bakanlar Kurulu Kararı ile (Karar Sayısı: 2001/2026) üçe ayrıldığı belirtilmiştir. Buna göre, Türkiye Elektrik Üretim, İletim Anonim Şirketi’nin (TEAŞ); Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi (TEİAŞ), Elektrik Üretim Anonim Şirketi (TÜAŞ) ve Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt Anonim Şirketi unvanlı üç ayrı iktisadi devlet teşekkülü şeklinde teşkilatlandırılmasına ilişkin ekli Karar’ın yürürlüğe konulması; enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı’nın 5/2/2001 tarihli ve 0330 sayılı yazısı üzerine, 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 3 üncü maddesine göre, Bakanlar Kurulu’nca 5/2/2001 tarihinde kararlaştırılmıştır.

⁵⁶⁴ Ü. Zenginobuz, Elektrik Sektöründe Özelleştirme, Rekabet ve “Regülasyon”, Perşembe Konferansları 5, s.120. “Yap-işlet-devret (build-operate-transfer) modeli bir ülkede temel altyapı yatırımlarının yapılmasında, özel kesime açılmayı ve yabancı sermayenin katkısını sağlamayı amaçlayan, dünyada ve Türkiye’de uygulaması oldukça yeni olan bir modeldir. Bu yöntemle daha

Yap-İşlet-Devret yönteminin karşılaştığı hukuksal sorunlar üzerine, elektrik enerjisi üretmek üzere “yap-işlet” modeli geliştirilmiştir. Buna göre, “üretim şirketlerine, ülke enerji planı ve siyasalarına uygun biçimde elektrik enerjisi üretmek için mülkiyeti kendilerine ait olmak üzere termik santral kurma ve işletme izni verilmesi (hidrolik, jeotermal ve nükleer santraller Yap İşlet modeli dışında tutulmuşlardır) ile enerji satışına ilişkin kurallar belirlenmiştir.”⁵⁶⁵

İşletme Hakkı Devri modelinde ise, “belirli bir görev bölgesi içerisinde elektrik enerjisi üretim, iletim, dağıtım ve ticareti faaliyetlerinin tamamı veya bir kısmı, kamu tarafından açılan ihaleyle belirlenecek bir şirkete belirlenen bir süre için sözleşme ile devredilmektedir. Kamu, Yap İşlet Devret ve Yap İşlet modellerinde olduğu gibi, görev verilen şirketlere fiyat ve satın alma garantileri vermektedir.”⁵⁶⁶

YİD ve Yİ modelleri ile altyapıya özel sektörün katılımının sağlanmasına yönelik faaliyetleri bir özelleştirme olarak görmeyenler de bulunmaktadır. Bu görüşe göre, “sektörde yapılan, sadece “imtiyaz sözleşmeleri” veya “uygulama sözleşmeleri” ya da “görevlendirme sözleşmeleri” adları altında özel sektörün enerji sektöründe bir santral kurup işletmesi ve ürettiği elektriği tekel konumundaki kamu kuruluşlarına (TEAŞ veya TEDAŞ) önceden belirlenmiş bir fiyat üzerinden ve uzun

çok büyük elektrik santralleri, barajlar, hava alanları, metrolar ve bazı karayollarının yapımı gerçekleştirilir. Yatırımın gerçekleştirilmesi karşılığında, ev sahibi ülkenin bir taahhüdü vardır ki o da tesisin ürettiği mal ve hizmetleri satın almaktır.” H.Seyidoğlu,Uluslararası...,a.g.e.,s.654-655.

⁵⁶⁵ A.Ş. Gözübüyük, Türkiye’nin Yönetim Yapısı, a.g.e., s.43.

⁵⁶⁶ Zenginobuz, Elektrik Sektöründe Özelleştirme, Rekabet ve “Regülasyon”, a.g., s.120.

bir süre ile Hazine (devlet) garantisi altında satışını⁵⁶⁷ öngörmektedir. Böylece, “burada özel sektörün “piyasa riskini” üstlenmediği görülmektedir ki böylesi bir garantili sistem, ticari riski içermediği için “özelleştirilme” olarak adlandırılmaz.”⁵⁶⁸

Nihayet, 20.2.2001 tarihinde çıkarılan 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile elektrik sektörüne yeni bir düzenleme getirilmiştir. Bu kanunla, “elektriğin yeterli, kaliteli, sürekli, düşük maliyetli ve çevreyle uyumlu bir şekilde tüketicilerin kullanımına sunulması için, rekabet ortamında özel hukuk hükümlerine göre faaliyet gösterebilecek, mali açıdan güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir elektrik enerjisi piyasasının oluşturulması ve bu piyasada bağımsız bir düzenleme ve denetimin sağlanması”⁵⁶⁹ amaçlanmaktadır.

4628 sayılı Yasayla, elektrik üretimi, iletimi, dağıtımı, toptan satışı, perakende satışı, perakende satış hizmeti, ithalat ve ihracatı ile bu faaliyetlerle ilişkili tüm gerçek ve tüzel kişilerin hak ve yükümlülükleri belirlenmiş ve Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu kurulmuştur. Kurumun çalışma usul ve esasları ile elektrik üretim ve dağıtım varlıklarının özelleştirilmesinde izlenecek usul kanun kapsamında düzenlenmiştir.⁵⁷⁰

⁵⁶⁷ Sedat Çal, Bağımsız İdari Otorite Olarak Enerji Piyasası Kurulu, Ankara Barosu Dergisi, Sayı: 2001/3, Yıl: 59, 2001, S.93-112, dipnot: 36, s.100.

⁵⁶⁸ S.Çal, Bağımsız İdari Otorite Olarak EPK, a.g.m., dipnot: 36, s.100. Mevcut yapıda üreticilerden elektrik alan tek alıcı kamudur. Böylece, piyasa riskleri tümüyle kamu tarafından üstlenilmiş bulunmaktadır. Bununla birlikte YİD santrallerinden uzun süreli alım garantileri verilmiş ve Hazine’nin bütün ödemelerde garantisi söz konusudur. Bknz. Osman Sevaioğlu, Elektrik Sektöründe Rekabet ve Yeni Elektrik Piyasası Kanunu, Perşembe Konferansları 13, Rekabet Kurumu, Ankara, Şubat-Mart, 2001, s.55.

⁵⁶⁹ 4628 sayılı EPK, Kabul Tarihi: 20.02.2001, R.G. tarih: 03.03.2001 sayı: 24335 Mükerrer, m.1.

⁵⁷⁰ 4628 sayılı yasa, m.1.

6.1.2.DOĞAL GAZ SEKTÖRÜ

Doğal gaz sektöründe de, elektrik sektörüne benzer sorunlar görülmektedir. Örneğin, “yapılan doğal gaz ithal bağlantıları ve projeleri sağlıklı bir talep çalışmasına dayanmamaktadır. Müracaat aşamasındaki çok sayıda özel doğal gaz santral projesinin potansiyel talep kaynağı olarak kabul edilmesi neticesinde, yakın dönem için aşırı bir gaz bağlantısına girilmiş bulunmaktadır.”⁵⁷¹

Daha önce, 397 sayılı Doğal Gazın Kullanımı Hakkında KHK’ nın birinci maddesi ile Türkiye doğal gaz piyasasında, BOTAŞ’ a gaz ithalatında tekel hakkı tanınmış, ayrıca ithal edilen doğal gaz ile BOTAŞ tarafından satın alınan doğal gazın satışı, satış fiyatının tespiti ve ülke içinde dağıtım yetkisi BOTAŞ’ a bırakılmıştı. Aynı kararname uyarınca, doğal gaz dağıtım faaliyeti sadece beş ilde gerçekleştirilmekte ve bu beş ilden üçünde (Ankara, İstanbul, İzmir) bu görev belediye şirketleri (EGO, İGDAŞ, İZGAZ) tarafından yerine getirilmektedir. Bu alanda doğal gaz dağıtımının BOTAŞ dışında şirketlerce yapılabilmesi için 397 sayılı KHK’ 2nci maddesince Bakanlar Kurulu kararı gereklidir.

Ancak, 397 sayılı KHK, 18.4.2001 tarihinde kabul edilen 4646 sayılı Doğalgaz Piyasası Kanunu ile kaldırılmış ve sektörde serbest rekabetin yapılması olanağı sağlanmıştır. 4646 sayılı yasanın amacı, “doğal gazın kaliteli, sürekli, ucuz,

⁵⁷¹ Uzun Vadeli ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005,s.144. Bu çerçevede ithal edilen gazın ihracatı önem kazanıyor ki “uygun teşvikler olursa Türkiye bu işten kazançlı çıkabilir aksi halde bu kadar çok doğal gazla “boğulabilir” de.” M.Özcan Ültanır, Enerji Platformu, “Ufak Ufak”, Dünya Gazetesi, 14.03.2002, s.9.

rekabete dayalı esaslar çerçevesinde çevreye zarar vermeyecek şekilde tüketicilerin kullanımına sunulması için, doğal gaz piyasasının serbestleştirilerek mali açıdan güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir doğal gaz piyasasının oluşturulması ve bu piyasada bağımsız bir düzenleme ve denetimin sağlanmasıdır.”⁵⁷²

BOTAŞ, yasanın geçici ikinci maddesi uyarınca, bu yasanın yayımlandığı tarihten sonra, “ithalatı ulusal tüketimin yüzde yirmisi oranına düşünceye kadar yeni doğal gaz alım sözleşmesi yapamaz. Hazırlık döneminden sonra başlamak üzere her yıl en geç 2009 yılına kadar toplam yıllık ithalat miktarını yıllık ulusal tüketiminin yüzde yirmisine düşürünceye kadar, mevcut doğal gaz alım veya satış sözleşmelerinin kısmi veya bütün olarak tüm hak ve yükümlülükleri ile birlikte devredilmesi için istekli olan diğer ithalat lisans yeterlik sahibi şirketlerin katılacağı devir için BOTAŞ tarafından ihale yapılır.”⁵⁷³

6.2.ENERJİ PİYASASI DÜZENLEME KURUMU

Yeniden yapılandırma çabaları sonunda sektöre özgü teknik ve ekonomik uzmanlığa sahip düzenleyici kurumlar oluşturulduğu görülmektedir. Nitekim ülkemizde de, “kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip ve bu Kanun ile kendisine verilen görevleri yerine getirmek üzere Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu kurulmuştur. Kurum, tüzel kişilerin yetkili oldukları faaliyetleri ve bu faaliyetlerden kaynaklanan hak ve yükümlülüklerini tanımlayan Kurul onaylı lisansların verilmesinden, işletme hakkı devri kapsamındaki mevcut sözleşmelerin bu

⁵⁷² 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu (EPK’ da Değişiklik Yapılması ve Doğal Gaz Piyasası Hakkında Kanun), Kabul tarihi: 18.4.2001, Resmi Gazete tarih: 2.5.2001 sayı: 24390, m.1.

⁵⁷³ 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu, geçici madde: 2.

Kanun hükümlerine göre düzenlenmesinden, piyasa performansının izlenmesinden, performans standartlarının ve dağıtım ve müşteri hizmetleri yönetmeliklerinin oluşturulmasından, tadilinden ve uygulattırılmasından, denetlenmesinden, ..ve piyasada bu Kanuna uygun şekilde davranılmasını sağlamaktan sorumludur.”⁵⁷⁴ Kurumun adı daha sonra 4646 sayılı yasayla Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) olarak değiştirilmiştir.⁵⁷⁵

EPDK bundan böyle, 4628 sayılı yasanın yanında, Doğal Gaz Piyasası Kanununu da uygulamakla yetkili ve sorumlu olacaktır. Ancak, “doğal gaz sektörü ile elektrik enerjisi sektörünün birbirinden farklı piyasalar olması nedeniyle” Kurum ve karar organı olan EPD Kurulu “piyasalarla ilgili görev, yetki ve düzenlemeleri ayrı ayrı ve kendi kanunlarına göre”⁵⁷⁶ yürütecektir.

Bu nedenle, EPDK, “doğal gazın ithali, iletimi, dağıtımı, depolanması, ticareti ve ihracatı ile bu faaliyetlerine ilişkin tüm gerçek ve tüzel kişilerin hak ve yükümlülüklerini tanımlayan lisans ve sertifikaların verilmesinden, piyasa ve sistem işleyişinin incelenmesinden, dağıtım ve müşteri hizmetleri yönetmeliklerinin oluşturulmasından, tadilinden ve uygulattırılmasından, denetlenmesinden, maliyeti

⁵⁷⁴ 4628 sayılı EPK, Kabul Tarihi: 20.02.2001, m.4. Bazı yazarlar, EPDK’ nın kurulmasını, “doğal tekel niteliği taşıyan altyapıda gerçek anlamda bir özelleştirmeyi imkan dahiline getiren ilk örnek” olarak değerlendirmektedir. Bknz. S.Çal, Bağımsız İdari Otorite Olarak EPK, a.g.m., s.101.

⁵⁷⁵ “20.2.2001 tarihli ve 4628 sayılı EPK’ nın 1 inci maddesinin 6 numaralı bendi ile İkinci Kısım, Birinci Bölüm ve 4 üncü madde başlığı ile madde metninde geçen "Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu" ibareleri "Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu", 1 inci maddesinin 7 numaralı bendi ile İkinci Kısım, Birinci Bölüm ve 5 inci maddenin başlığı ve metninde geçen "Elektrik Piyasası Düzenleme Kurulu" ibareleri "Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu" olarak 18.04.2001 tarihli ve 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu (EPK’ da Değişiklik Yapılması ve Doğal Gaz Piyasası Hakkında Kanun) ile değiştirilmiştir.” 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu, m.14.

⁵⁷⁶ 4646 sayılı yasa, , m.20 (4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanununa eklenen ek madde: 1).

yansıtan fiyatların incelenmesinden ve piyasada Doğal Gaz Piyasası Kanununa uygun şekilde davranılmasını sağlamaktan yetkili ve sorumludur.”⁵⁷⁷

Kurumun merkezi Ankara’da olup, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile ilişkilendirilmiştir. Ancak Kurum, dağıtım bölgelerinde müşteri ilişkilerini sağlamak için irtibat büroları kurabilecektir.⁵⁷⁸

6.3.ENERJİ PİYASASI DÜZENLEME KURULU

Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu biri Başkan, biri İkinci Başkan olmak üzere yedi üyeden oluşmaktadır. Kurul üyeleri; “hukuk, siyasal bilgiler, idari bilimler, kamu yönetimi, iktisat, mühendislik, işletme ya da maliye dallarında eğitim veren en az dört yıllık yüksek öğrenim kurumlarından mezun olmuş, kamu kurum ve kuruluşlarında ya da özel sektörde en az on yıl deneyim sahibi ve mesleğinde temayüz etmiş kişiler arasından Bakanlar Kurulunca atanır.”⁵⁷⁹

Kurul başkan ve üyelerinin görev süresi olarak 4628 sayılı yasanın 5.maddesine göre altı yıllık bir süre öngörülmüştür. Görev süresi sona eren üyeler

⁵⁷⁷ 4646 sayılı yasaya göre, “Doğal Gaz Piyasası Kanununun yürütülmesinde, gerçek ve tüzel kişilerin Kurumdan alacakları lisans veya sertifika kapsamında yapacağı faaliyetlerin denetimi, gözetimi, yönlendirilmesi, uyulacak usul ve esaslar ile bu lisans ve sertifikaların kapsamı, verilme kriterleri, süreleri, bedellerinin tespit şekli, çevre mevzuatı ile uyum sağlaması, sicil kayıtlarının tutulma usulü ile lisans ve sertifika sahiplerinin hak ve yükümlülükleri ve piyasanın düzenlenmesi ile ilgili gerek görülen diğer hususlar çıkarılacak yönetmeliklerle düzenlenir.” bknz. 4646 sayılı yasa, m.20 (4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanununa eklenen ek madde: 2).

⁵⁷⁸ 4628 sayılı yasa, m.4.

⁵⁷⁹ 4628 sayılı yasa, m.5.

tekrar seçilebildiği gibi başkanlık veya üyelikler, görev süresi dolmadan herhangi bir sebeple boşalırsa bu boşalan üyeliklere bir ay içinde atama yapılacaktır.

6.3.1. ENERJİ PİYASASI DÜZENLEME KURULU'NUN GÖREV VE YETKİLERİ

Kurulun elektrik piyasası ile ilgili bazı görevleri şunlardır:

- Tüketicilere güvenilir, kaliteli, kesintisiz ve düşük maliyetli elektrik enerjisi hizmeti verilmesini teminen gerekli düzenlemeleri yapmak.
- Rekabeti sağlamak için iştirakler arası ilişkilere ilişkin standartlar ve kurallar oluşturmak, uygulamak ve bu standartların, piyasa faaliyetlerinde karşılıklı iştirak, işletme ve muhasebe konularında kısıtlamalar içermesi gerektiğinde, bu kısıtlamaları belirlemek.

Kurul bu görevlerin yanı sıra aşağıdaki yetkilere de sahiptir⁵⁸⁰:

- Bu Kanun hükümlerinin uygulanması ve bu Kanunla kendisine verilen görevleri yerine getirmek için gerekli olan ve piyasada rekabeti geliştirmeye yönelik olarak gerçek ve tüzel kişilerin uymaları gereken, talimatları ve tebliğleri, şebeke yönetmeliğini, dağıtım yönetmeliğini, müşteri hizmetleri yönetmeliğini ve dengeleme ve uzlaştırma yönetmeliğini onaylamak.

⁵⁸⁰ 4628 sayılı yasa, m.5.

- Lisanslara ilişkin onaylarla, bu Kanunda belirtilen sair onayları vermek.–
- Bu Kanun hükümlerine, çıkarılan yönetmelik hükümlerine, Kurul tarafından onaylanan tarife ve yönetmeliklere, lisans hüküm ve şartlarına ve Kurul kararlarına aykırı davranıldığı durumlarda, idari para cezası vermek ve lisansları iptal etmek.
- Lisans sahibi tarafların, iletim sistemi ya da bir dağıtım sistemine bağlantı ve sistem kullanımına ilişkin anlaşmaların hükümleri üzerinde mutabakata varamamaları halinde, ihtilafları bu Kanunun ve tarafların ilgili lisanslarının hükümlerine göre çözmek.
- Mevcut sözleşmelere ilişkin olarak, bu Kanun hükümleri uyarınca rekabetçi piyasaya geçişi kolaylaştıracak hususlarda, taraflarca değerlendirilmek üzere değişiklik önerilerinde bulunmak ve mevcut sözleşmelerin ihtilafların halline ilişkin hükümlerini ihlal etmemek kaydıyla, bu sözleşmelere ilişkin herhangi bir resmi ihtilaf halli sürecinin başlatılmasından önce, ihtilafların halli için arabuluculuk yapmak
- Bu Yasanın kendisine verdiği görevleri yerine getirirken, konusuna ilişkin olarak gerekli gördüğü her türlü bilgi ve belgeyi, tüm kamu ve özel kuruluşlardan ve kişilerden istemek ve/veya yerinde incelemek

Kurulun doğal gaz piyasası ile ilgili görevleri ise ⁵⁸¹:

⁵⁸¹ 4646 sayılı yasa, m.15.

- Doğal Gaz Piyasası Kanunu ile Kuruma yetki verilen konularda, doğal gaz piyasa faaliyetlerine ilişkin her türlü düzenlemeleri onaylamak ve bunların yürütülmesini sağlamak,
- Doğal Gaz Piyasası Kanununda yer alan lisans ve sertifikaların verilmesine ve bunların yürütülmesi ve iptaline ilişkin her türlü kararları almak ve uygulamak,
- Doğal gaz piyasası faaliyetleri ile ilgili denetleme, ön araştırma ve soruşturma işlemlerinin yürütülmesi, yetkisi dahilinde ceza ve yaptırımları uygulamak ve dava açmak da dahil olmak üzere her türlü adli ve idari makama başvuru kararlarını almak,
- Doğal Gaz Piyasası Kanununun uygulanması ile ilgili olarak tüzel kişiler veya tüzel kişiler ile tüketiciler arasında çıkacak ihtilafları çözmektir.

6.4.YASAKLAR VE GÖREVDEN ALMA

Kurul üyeleri üyelikleri süresince ancak özel bir kanunla kamu ya da özel kuruluşlarda görev alabilirler aksi halde yasa herhangi bir görev almayı yasaklamaktadır. Ayrıca “Kurul üyeleri, üyeliklerinin sona ermesinden itibaren iki yıl süre ile elektrik ve doğal gaz piyasalarında faaliyet gösteren özel hukuk hükümlerine tâbi tüzel kişiliklerde ya da bunların iştiraklerinde görev alamaz ya da bu tür işlere ortak olamazlar ve bu tüzel kişilerden ya da iştiraklerden gelir

sağlayacak ya da sağlayabilecek doğrudan ya da dolaylı ilişkiye giremez ve elektrik enerjisi ticareti ve doğal gaz ticareti ile uğraşamaz.”⁵⁸²

Öte yandan 4646 sayılı yasanın 16.maddesine göre Kurul üyelerinin, “göreve başlamadan önce maliki oldukları Hazine Müsteşarlığı tarafından çıkarılan borçlanmaya ilişkin menkul kıymetler dışındaki, elektrik ve doğal gaz piyasalarında faaliyet gösteren tüzel kişilere veya bunların iştiraklerine ait her türlü hisselerini ya da menkul kıymetlerini üçüncü dereceye kadar kan ve ikinci dereceye kadar sıhri hisimleri dışındakilere, görev sürelerinin başlamasından itibaren otuz gün içinde satmak veya devretmek suretiyle elden”⁵⁸³ çıkarmaları zorunludur.

Kurul üyeleri ve Kurum personeli, Kurumla ilgili gizlilik taşıyan bilgileri ve sektörden edindikleri gizli bilgileri görevlerinden ayrılmış olsalar bile açıklayamayacakları ve kendilerinin veya başkalarının menfaatine kullanamayacakları yasa hükmü altına alınmıştır.⁵⁸⁴

Getirilen bu sınırlamalara rağmen Kurul üyelerinin görev süreleri dolmadan görevlerine de son verilememektedir. Ancak, “bu maddedeki yasakları ihlal ettiği veya bu Kanun ile kendilerine verilen görevler ile ilgili olarak işlediği suçlardan dolayı haklarında mahkumiyet kararı kesinleşen Kurul Başkan ve üyeleri, 657 sayılı

⁵⁸² 4646 sayılı yasa, m.16.(4628 sayılı EPK’ nın 6 ncı maddesi bu şekilde değiştirilmiştir.)

⁵⁸³ Bununla birlikte, Kurul üyelerinin eşleri ve birinci dereceye kadar kan hısımları, “elektrik ve doğal gaz piyasalarında faaliyet gösteren kamu kurum ve kuruluşları dışındaki tüzel kişiliklerde ya da bunların iştiraklerinde Kurul üyelerinin atanmasından sonra ve üyelik süresi boyunca görev alamaz ya da bu tür işlere ortak olamazlar ve bu tüzel kişilerden ya da iştiraklerden gelir sağlayacak ya da sağlayabilecek doğrudan ya da dolaylı ilişkiye giremez ve elektrik enerjisi ticareti ve doğal gaz ticareti ile uğraşamaz.”4646 sayılı yasa, m.16.

⁵⁸⁴ 4646 sayılı yasa, m.16.

Devlet Memurları Kanunu uyarınca Devlet memuru olmak için aranan şartları kaybettikleri tespit edilen veya üç aydan fazla bir süre ile hastalık, kaza veya başka bir nedenle görevlerini yapamaz durumda olan veya görev süresinin kalan kısmında görevine devam edemeyeceği, üç aylık süre beklenmeksizin tam teşekküllü bir hastaneden alınacak heyet raporu ile tevsik edilen Kurul üyeleri, süreleri dolmadan Bakanlar Kurulu tarafından görevden alınır.”⁵⁸⁵

6.5.KURUL ÇALIŞMALARI VE DENETİM

4628 sayılı yasanın 7.maddesine göre, Yargıtay Birinci Başkanlık Kurulu huzurunda yemin ederek görevlerine başlayan Kurul üyeleri, göreve başlama ve görevden ayrılma tarihlerinden itibaren bir ay içinde ve görevleri devam ettiği sürece her iki yılda bir mal beyanında bulunmak zorundadırlar. Böylece göreve başlayan Kurul üyeleri en az haftada bir defa olmak üzere, gerekli görülen sıklıkta toplanarak işleri yürüteceklerdir. Her bir toplantının gündemi toplantıdan önce Başkan ya da yokluğunda İkinci Başkan tarafından hazırlanarak Kurul üyelerine bildirilmektedir.

Kuruldan onay alınması zorunlu haller, “piyasada faaliyet gösteren tüzel kişilerin ortaklık yapılarında herhangi bir nedenle yüzde on veya daha fazla, halka açık şirketlerde ise yüzde beş veya daha fazla bir sermaye payı değişimi veya bu tüzel kişilerin birleşmeleri veya herhangi bir tüzel kişinin konsolidasyon, kontrolün değişmesi, satış, devir veya diğer düzenlemeler ile tüzel kişilik yapısının değişikliğe

⁵⁸⁵ 4646 sayılı yasa, m.16.

uğraması ya da bir tüzel kişinin sahibi olduğu üretim, iletim veya dağıtım tesislerinin önemli bir kısmında herhangi bir satış, devir veya diğer bir düzenleme sonucu değişiklik olması”⁵⁸⁶ durumudur. Ancak, “piyasada gerçekleştirilecek ve 4054 sayılı RKHK’ nın 7 nci maddesi kapsamına giren birleşme ve devralmalarda Rekabet Kurulunun izin verme yetkisi saklıdır.”⁵⁸⁷ Bu yöndeki diğer düzenleme ise, ”4054 sayılı Rekabet Kanununda öngörülen rekabet özgürlüğü, hakim durumun kötüye kullanılmaması, birleşme ve devir almaya ilişkin hususlar, doğal gaz piyasasında faaliyet gösterecek tüzel kişilere de uygulanır.”⁵⁸⁸ şeklindedir.

Kurumun hesapları Sayıştay tarafından denetlenirken,⁵⁸⁹ Kurum, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tarafından denetlenecektir.⁵⁹⁰

6.6. KURUM PERSONELİNİN STATÜSÜ, ATANMA USULÜ VE ÖZLÜK HAKLARI

Kurum hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, sözleşmeli personel eliyle yürütülürken, bu personel, ücret ve mali haklar dışında 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabidir.⁵⁹¹ Ayrıca, Başkan ve üyeler ile diğer Kurum personeli, 5434 sayılı Emekli Sandığı Yasasına tabidir. Kurulda görev yapılan süre içinde Kurul Başkan ve üyeliklerine atananların eski görevleri ile olan ilişkileri

⁵⁸⁶ 4628 sayılı yasa, m.8.

⁵⁸⁷ 4628 sayılı yasa, m.8.

⁵⁸⁸ 4646 sayılı yasa, m.7.

⁵⁸⁹ 4628 sayılı yasa, m.8.

⁵⁹⁰ 4646 sayılı yasa,m.17.(4628 sayılı EPK’ nın 8inci maddesinin (d) bendi bu şekilde değiştirilmiştir.)

⁵⁹¹ 4628 sayılı yasa, m.9.

kesilir. Ancak, “657 sayılı Devlet Memurları Kanunu veya özel mevzuatla düzenlenmiş personel rejimine tabi olanlar Kuruldaki görevleri sona erdikten sonra, başvuruları halinde bu Kanunun 6 ncı maddesi hükümleri saklı kalmak kaydıyla ilgili Bakan tarafından müktesseplerine uygun bir kadroya atanırlar. Akademik ünvanların kazanılması için gerekli şartlar saklıdır.”⁵⁹²

Emeklilik ise, Başkanlık tarafından hazırlanacak ve Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak yönetmelik düzenlenmektedir.⁵⁹³ Buna bağlı olmaksızın, emeklilik konusunda, “Kurul Başkanının Bakanlık Müsteşarına, Kurul üyelerinin ise Bakanlık Müsteşar Yardımcısına denk statülerinin olduğu kabul edilir.”⁵⁹⁴

Kurul Başkan ve üyelerinin aylık net ücretleri, en yüksek Devlet memurunun her türlü ödemeler dahil aylık net ücretinin iki katını geçemeyecek ve bu durum Bakanlığın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından ⁵⁹⁵ belirlenecektir.

6.7. YAPTIRIMLAR VE DAVA HAKKI

Kurul, piyasada faaliyet gösteren tüzel kişilere, yasalara aykırı davranışlarda bulunulması üzerine çeşitli yaptırım ve cezaları uygulamaktadır ⁵⁹⁶:

⁵⁹² 4628 sayılı yasa, m.9.

⁵⁹³ 4646 sayılı yasa, m.18. (4628 sayılı EPK’ nın 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanununun 9 uncu maddesinin dokuzuncu fıkrasının birinci cümlesi bu yönde değiştirilmiştir.)

⁵⁹⁴ 4628 sayılı yasa, m.9.

⁵⁹⁵ 4628 sayılı yasa, m.9.

⁵⁹⁶ 4628 sayılı yasa, m.11.

- Kurul tarafından bilgi isteme veya yerinde inceleme hallerinde; istenen bilgilerin yanlış, eksik veya yanıltıcı olarak verildiğinin saptanması veya hiç bilgi verilmemesi ya da yerinde inceleme imkanının verilmemesi hallerinde, iki yüz milyar lira para cezası verilir ve yedi gün içinde bilgilerin doğru olarak verilmesi ve/veya inceleme imkanının sağlanması ihtar edilir, ancak kolay giderilebilecek kusurlu haller için, ilgili gerçek ve tüzel kişilerden, para cezası uygulanmaksızın ihtar edilerek, yedi gün içerisinde bilgilerin doğru olarak verilmesi ve/veya inceleme imkanının sağlanması istenir.
- Lisans genel esasları ve yükümlülüklerinden herhangi birisinin yerine getirilmediğinin saptanması halinde, üç yüz milyar lira para cezası verilir ve otuz gün içinde düzeltilmesi ihtar edilir.
- Lisans verilmesine esas olan şartların lisansın yürürlüğü sırasında ortadan kalktığı veya bu şartların baştan mevcut olmadığı saptanması halinde lisans iptal edilir.

Bu para cezalarını gerektiren eylemler uyarıya rağmen düzeltilmez ya da tekrarlanırsa, bu halde, para cezaları her defasında bir önceki cezanın iki katı oranında artırılarak uygulanacaktır.⁵⁹⁷ Ve 4628 sayılı yasanın 12.maddesine göre Danıştay, Kurul kararına karşı açılacak davalarda ilk derece mahkemesidir ve Kurul kararlarına karşı yapılan başvuruları acele olarak ele alacaktır.

⁵⁹⁷ 4628 sayılı yasa, m.11.

7. ŞEKER KURUMU

7.1. TARIM ALANINDAKİ GELİŞMELER

Tarım sektöründeki gelişmeler dünyada ve Türkiye’de dört alanda yoğunlaşmış bulunmaktadır. Bunlar, teknolojik yenilikler, doğal (organik) tarımsal üretime dönüş çabaları, iklim değişiklikleri ve sübvansiyon ve desteklerin kaldırılmasına yönelik taleplerdir. Türkiye’nin henüz bu gelişmeler karşısındaki izleyici rolü, araştırma-geliştirme ve uygulama aşamasına geçmekten uzak görünmektedir. Nitekim, 1980’e kadar tarım siyasaları, ulusal sanayinin kurulması, ulusal pazarın oluşturulması amacını taşıyordu. Böylece, “devlet eliyle üretimi, verimi artırma, meta ilişkilerinin geliştirilmesi temelinde küçük işletmelerin kökleşmesi ve korunması doğrultusunda TCZB, TZDK, TMO, Tekel, Çay-Kur, SEK, EBK, TŞFAŞ ve Yem Sanayi ile üretim deseni oluşturulup, denetlendi ve iyileştirildi, üretici pazara açıldı. Tarım Bakanlığı’nın yapılanması ve faaliyetleri de buna uygun oldu.”⁵⁹⁸

1980’den sonra ülkenin tüm ekonomik siyasalarının, bu arada, tarım siyasalarının da değiştirildiği görülmektedir. Bu dönemde izlenen siyasalar genel olarak, “üretimin değil pazarlama ve mali piyasaların teşviki, dış ticaretin liberalleştirilmesi, Tarım Bakanlığı’nın reorganizasyonu, destekleme kapsamının

⁵⁹⁸ İ.Tümay, Uçsuz Bucaksız Sorunlar Sektörü: Tarım, Ekonom, EMD yayın organı, Ocak-Mart 1998, sayı: 8, s.36.

daraltılması, girdi ve ürün piyasalarının özel sektöre açılması, tarımsal KİT'lerin özelleştirilmesi vb. olarak sıralanabilir.”⁵⁹⁹

Öte yandan Türkiye, uluslararası alandaki tarımsal siyasaları belirleyen GATT ve AB tarafından oluşturulan siyasalara yönelik “uyum” süreci yaşamaktadır. GATT çerçevesinde, tarım piyasalarını uluslararası rekabete açabilmek için gümrük duvarlarının giderek kaldırılması amaçlanırken, AB ile yapılan Gümrük Birliği Anlaşması gereği Ortak Tarım Politikası'na uyum sağlanmaya çalışılmaktadır.⁶⁰⁰

AB ve Türkiye arasında tarımdaki ilişkiler 1963 yılında imzalanan Ankara Anlaşması'yla başlamıştır. Karşılıklı verilen dış ticaret tercihleriyle bu ilişkiler yakınlşarak sürmektedir. AB genel olarak diğer ürünlerde olduğu gibi tarım malları açısından da Türkiye'nin en büyük pazarı özelliğini taşımaktadır. Nitekim, “1997 yılında toplam tarımsal ihracatın yarısı bu pazara yönelmiş, ithalatın da üçte biri buradan sağlanmıştır.”⁶⁰¹

⁵⁹⁹ Yazara göre bu gelişmelerin sonucunda üreticilerin “eskisi” gibi tarım yapma olanakları ortadan kalkmaktadır. Büyük tarım çiftlikleri hızla önem kazanmakta, bunlar da çok uluslu şirketlerin taleplerine ve daha önceden belirlenen üretim ve satış koşullarına göre hareket etmektedirler. Küçük üreticilerin sermaye bağımlılıkları ise aynı ölçüde artış göstermektedir. Tümay,a.g.m., s.36-37.

⁶⁰⁰ F.O.Coşkunoglu, GATT ve AT Karşısında Türk Tarımı, Ekonom, EMD yayın organı, Ocak-Mart 1998, sayı: 8, s.45. “Türkiye gümrük vergilerinde tarım mallarının tümünü DTÖ' ye bağlamış, fakat tam anlamında bir tarifelendirme yapmamıştır. Yurtiçi üreticiler için önemli ürünlerde tarife indirim taahhütleri en düşük düzeyde tutulmuş ve hayvancılık ürünleri, çay, tahıllar, buğday unu, şeker, domates ve işlenmiş tütün gibi ürünlerde yüksek gümrük vergileri bağlanmıştır.” Bknz. Tarım Politikalarında Yeni Denge Arayışları ve Türkiye, TÜSİAD, Aralık 1999, Yayın No: TÜSİAD-T/99-12/275, s.81.

⁶⁰¹ Tarım Politikalarında Yeni Denge Arayışları ve Türkiye, a.g.e., Aralık 1999, s.99.

Ulusal Programda Türk tarımının Ortak Tarım Politikasına (OTP) uyumu ile “genel ekonomik ve sosyal yapı yanında, tarım ile doğrudan ilgili olarak işletme yapısı, üretim, tüketim, fiyat ve pazar politikası, dış ticaret, tarıma bağlı ve dayalı sanayiler, teknoloji kullanımı, verimlilik, üretici gelirleri, kendine yeterlilik, mali siyasalar, kırsal, bölgesel ve sosyal siyasalar, mevzuat ve kurumsal yapı olmak üzere pek çok konu üzerinde etkili olacağı” belirtilerek tarım alanında Türkiye-AB ilişkilerinde en öncelikli konunun Türk tarımının OTP’ ye uyumu sorunu olduğu belirtilmektedir.⁶⁰²

IMF ve Dünya Bankası’nın tarım konusunda genel düşünceleri ise, “olası en kısa zamanda tarım destekleri ve finansmanının devlete olan yükünü azaltmak” ve hatta “birkaç yıl içinde sınır müdahaleleri de dahil olmak üzere devlet müdahalelerinin tarımdan hemen hemen tamamen kaldırılması ve bunun yerine üreticilere desteğin sadece doğrudan gelir desteğiyle yapılması”⁶⁰³ nı sağlamaktır.

Bu doğrultuda, tarımsal destekleme siyasalarının çeşitli olumsuz yönlerinin bulunduğu 19 Aralık 1999 tarihinde imzalanan IMF standby anlaşmasında belirtilmektedir. Buna göre, destekleme siyasaları piyasanın fiyat sinyallerini bozarak kaynak dağılımını olumsuz yönde etkilemekte ve fakir çiftçilerden çok zengin çiftçilere fayda sağlamaktadır. Öte yandan, tarım alanındaki karar verme mekanizması bir çok Bakanlık ve kamu kurumu arasında dağıtıldığından tutarlı

⁶⁰² Ortak tarım politikası çerçevesinde, “sanayi ürünlerinde olduğu gibi, tarım ürünleri alanında da üyeler arasındaki tarifeler ve öteki dış ticaret kısıtlamaları kaldırılarak bir “yeşil pazar” (green market) oluşturulacak ve tüm üye ülkelerde tarım ürünlerine aynı fiyat düzeyini garanti etmek için ortak bir fiyat sistemi kurulacaktır.”Bknz. Seyidoğlu, Uluslararası İktisat, a.g.e., s.228.

⁶⁰³ Tarım Politikalarında..., a.g.e., s.122.

olamamaktadır. Tamamlanacak yeni çiftçi kayıt sistemi ve 2000 hasat yılında yapılacak deneme programlarından sonra destekleme siyasaları bölümler halinde kaldırılarak, doğrudan gelir desteği sistemine geçileceği belirtilmektedir. Böylece GSMH' nın %3'ü gibi bir maliyeti oluşturduğu ifade edilen destekleme siyasalarının önüne geçilebilecektir.⁶⁰⁴

Diğer niyet mektuplarında da tarımla ilgili gelişmeler değerlendirilmekte ve uygulanan tarım siyasalarının sonuçları izlenmektedir. Buna göre, devlet bankalarınca sağlanan kredi sübvansiyonları artık kaldırılmış bulunmaktadır. Ayrıca destekleme fiyatları hedeflenen enflasyon oranı kadar yükseltilmiştir.⁶⁰⁵

Oysa ki tarım kesiminin kendine özgü yapısının müdahaleci tarım siyasalarına zemin hazırladığı gözden uzak tutulmaktadır. Bir başka deyişle, “üretimin doğal koşullara bağlı olmasından kaynaklanan arz, tüketimin insan beslenmesine yönelik olmasından kaynaklanan talep esnekliklerindeki katılık, tarımsal üreticilerin konumundaki dağınıklık, ürün muhafazası ve pazarlama olanaklarındaki zorluk, sermaye birikimindeki yetersizlik, tarımsal faaliyetlerin bünyesinde var olan sosyo-ekonomik bütünlük, bu kesimin en belirgin özelliklerindendir.”⁶⁰⁶ İşte bütün bu özelliklerinden dolayı, tarım sektörü, “hemen bütün ülkelerde çeşitli yöntemlerle, üretim-tüketim zincirinin her aşamasında devlet

⁶⁰⁴ 9 Aralık 1999 tarihli Niyet Mektubu.

⁶⁰⁵ 22 Haziran 2000 IMF İle Yapılan Stand-By Düzenlemesi Çerçevesinde İkinci Gözden Geçirmeye İlişkin Niyet Mektubu ve Ekleri, Hazine Müsteşarlığı, Sayı: B.02.1.HM.0.DEİ.02.00/500, Ankara, 22 Haziran 2000, <http://www.hazine.gov.tr/duyuru/niyetmektubutercume.htm>, 1.4.2002.

⁶⁰⁶ 2.Yıllık Rapor,a.g.e.,s.15.

tarafından desteklenmekte ve korunmaktadır. Tarım kesimini korumak ve desteklemek amacıyla yapılan müdahaleler gerek iç pazarlarda gerekse dünya ölçeğinde fiyatların arz ve talep koşullarına göre, diğer bir ifadeyle piyasa mekanizması içinde belirlenmesi mümkün olmamıştır.”⁶⁰⁷

Dönemsel olarak tarımın ulusal gelir içindeki payına bakıldığında ülke ekonomisinde giderek azalan bir pay ve önceliğe sahip olduğu görülmektedir. Örneğin, “1963 yılında % 36 dolayında olan tarım oranı, 1973’te %24’e düşüyor; 1980 yılından sonra da bu düşme sürüyor ve 1983 yılında % 18, 1987 yılında %17 ve son olarak, 1992 yılında da %15 oluyor.”⁶⁰⁸ Buna karşılık, “tarımsal istihdamın toplam sivil istihdam içindeki payı yüzde 45, 1’dir. Bu durum, tarımın ulusal gelirdeki ağırlığı azalırken, nüfusun önemli bir kısmının hala geçimini tarımla sağlamaya devam ettiğini”⁶⁰⁹ göstermektedir.

Bu olumsuzlukları kısmen gidermek üzere, hem Sekizinci Beş Yıllık Planda hem de IMF programlarında adı geçen ve yeni bir tarımsal destekleme aracı olarak düşünülen Çiftçilere Yönelik Doğrudan Gelir Desteği uygulanması yönünde bir proje başlatılmıştır. 2000 yılında başlatılan bu pilot proje, elde edilen sonuçlara göre ülke

⁶⁰⁷ 2.Yıllık Rapor, a.g.e., s.15.

⁶⁰⁸ Yakup Kepenek, Nurhan Yentürk, Türkiye Ekonomisi, Remzi Kitabevi, 8.basım, Eylül 1996, s.295.

⁶⁰⁹ Ayrıca, “tarım sektöründe istihdam edilenlerin gelirleri diğer sektörlerle nazaran düşük olup, sektör içerisinde de gruplararası gelir dağılımında büyük ölçüde farklılık mevcuttur.” bkz.Uzun Vadeli ve Sekizinci BYKP, s.131-132.

genelinde yaygınlaştırılacağı öngörülmüştü.⁶¹⁰ Nihayet bu çerçevede, “Tarımda Yeniden Yapılandırma ve Destekleme Kurulu” oluşturulmuştur.

Ayrıca AB’ye üyelik yolunda hazırlanan yol haritası niteliğindeki Ulusal Program’da tarım alanında yapısal reformlar alanında “çiftçiye düşük faizli kredi desteği kaldırılmış olup, gübre desteği aşamalı olarak” azaltılacağı ve nihayetinde 2002 yılının ilk çeyreğinde ise kaldırılacağı belirtilmektedir.

Sonuç olarak Türkiye’de tarım siyasalarının esasları, Sekizinci Planda da bahsedildiği üzere, “DTÖ Tarım Anlaşmasının öngördüğü yükümlülükler ile AB’ye tam üyelik sürecine girerken AT Ortak Tarım Politikasında ve uluslararası ticaretteki gelişmeler çerçevesinde belirlenecektir. Bu çerçevede, TMO, ÇAYKUR ve TŞFAŞ işlevlerini etkin olarak yerine getirmeleri amacıyla yeniden yapılandırılacaktır. Gerekli altyapı oluşturulduktan ve düzenlemeler yapıldıktan sonra, özel sektör ve üretici örgütlerindeki gelişmelere bağlı olarak, söz konusu kurumların faaliyet alanlarının sınırlandırılması ve piyasada gerekli hallerde müdahale görevi üstlenmesi sağlanacaktır.”⁶¹¹

⁶¹⁰ Uzun Vadeli ve Sekizinci BYKP, s.132. “Mevcut destekleme modelinin çok kısa bir zaman dilimi içinde yerini bütünüyle doğrudan gelir desteği (DGD) modeline bırakmasını öngören 2000/267 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı 14 Mart 2000 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.” GEGP Üzerine Değerlendirmeler, Bağımsız Sosyal Bilimciler-İktisat Grubu, a.g.e., s.36.

⁶¹¹ Uzun Vadeli ve Sekizinci BYKP, s.133-134. Ayrıca, “ürün fiyatlarına devlet müdahaleleri yerine üretimin piyasa koşullarında talebe uygun olarak yönlendirilmesi sağlanırken, atıl stokların önlenmesi ve üretici gelir düzeyinin korunması ve istikrarı esas olacaktır. Tarımsal siyasaların belirlenmesinde, DTÖ Anlaşması, AT Ortak Tarım Politikası ve diğer uluslararası yükümlülükler dikkate alınacaktır.” bkz. Uzun Vadeli ve Sekizinci BYKP, s.227.

Öte yandan tarımda yaşanan gelişmelerden şekeri bağımsız tutmamak gerekir. Şekerin Türkiye açısından önemi çok büyüktür. Türkiye dünyada hem toplam üretim ve tüketim açısından önemli bir yere sahiptir. Dünya şeker üretimi 130 milyon ton civarındadır ve bunun %70'i şeker kamışından elde edilmektedir.

Üstelik şeker kamışından şeker elde etmek daha düşük maliyetlidir. Ancak birçok ülkede şeker pancarı üretimi de sürdürülmektedir. Bu ülkeler özellikle gelişmiş ülkeler ve tropikal iklim dışındaki ülkelerdir ve şeker pancarı üretmelerinin en önemli nedeni kendi besin güvenliklerini korumak istemeleridir. Genel olarak, “dünyada kişi başına ortalama şeker tüketimi 19 kg.dır. Avrupa ortalaması 33 kg., AB ortalaması 36 kg. iken Türkiye’de 31 kg.dır. Buradan da anlaşılacağı üzere, Türkiye’de gelir düzeyine kıyasla şeker tüketimi çok yüksek düzeydedir. Türkiye dünya toplam şeker tüketiminde 8. sırada bulunmaktadır. Şeker üretiminde Türkiye’nin sırası ise 11’inciliktir.”⁶¹² Bu nedenle Türkiye’de şeker stratejik ürünlerden biridir ve şeker üretiminin geriletilmesi ve ithalata bağlı kılınması önemsiz bir olgu değildir.

7.2. ŞEKER YASASI VE KOTA VE FİYAT TESPİTİ

Türkiye’de şeker rejimini düzenleyen yasa 22.6.1956 tarihli ve 6747 sayılı Şeker Yasasıdır ve 4634 sayılı yasa tasarısının genel gerekçesinde bu yasanın birçok maddesinin uygulama olanağı kalmadığı belirtilmiştir. Ayrıca aynı tasarıda, birçok

⁶¹² GEGP Üzerine Değerlendirmeler, a.g.e., s.32.

teşebbüs gibi Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.' nin de özelleştirilmesinin gündemde olduğu bu günlerde şeker üretimi pazar ve fiyat mekanizmalarının sektör bazında yeniden değerlendirilmesi, böylece hukuki anlamda yeni bir sektörel altyapı oluşturulması gereğinin ortaya çıkması ve AB Helsinki Zirvesi sonrasında kazanılan aday ülke statüsü yanı sıra, DTÖ çerçevesindeki taahhüt ve gelişmeler de şeker rejiminin yeniden düzenlenmesinin gerekliliği belirtilen diğer gerekçelerdir.⁶¹³

Yasalaşan tasarının amacı, “yurt içi talebin yurt içi üretimle karşılanmasına ve gerektiğinde ihracata yönelik olarak Türkiye’de şeker rejimini, şeker üretimindeki usul ve esaslar ile fiyatlandırma, pazarlama şart ve yöntemlerini düzenlemektir.”⁶¹⁴

Yasa şeker üretimi için belirli kotalar getirmektedir. Bu kotalar; “A kotası; Yurt içi talebe göre üretilen ve pazarlama yılı içinde iç pazara verilebilen şeker miktarını, B kotası; A kotasının belli bir oranına tekabül eden ve güvenlik payı için bulundurulmak üzere üretilen şeker miktarını, C şeker; A ve B kotaları dışında üretilen ve yurt içinde pazarlanamayan şeker ile işlenmek üzere ihraç kaydıyla temin edilen ham ve beyaz şeker ifade etmektedir.”⁶¹⁵.

Yasanın 4.maddesinde ise bu kotalar düzenlenmiştir. Buna göre, “şirketler haklı bir sebebe dayanmadan iki yıl üst üste kendilerine tahsis edilen kotalardan % 90’ın altında arz sağladıkları takdirde, kota ile arz arasındaki fark kadar kota haklarını Kurulca belirlenecek süre için kaybederler. Şirketler bu süre içinde

⁶¹³ 4634 sayılı Şeker Yasa Tasarısı, Başbakanlık, 14.12.2000, Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü, Sayı: B.02.0.KKG.0.10/101-166/6349, Genel Gereke

⁶¹⁴ 4634 sayılı Şeker Kanunu, Kabul Tarihi: 4.4.2001, R. G. tarih: 19.4.2001 sayı: 24378, m.1.

⁶¹⁵ 4634 sayılı yasa, m.2.

kaybettikleri kota hakkına karşılık yeni kota sağlayamazlar.”⁶¹⁶ Ayrıca, “zorunlu hallerde pazarlama yılı içinde kotalar arası şeker transferi yapılır. A kotasının bir kısmı pazarlanamadığı takdirde, pazarlanamayan miktar gelecek yılın A kotasına aktarılır ve bir sonraki yılın A kotası aktarılan miktar kadar düşürülür veya ticari pazarlama yılı içinde, şirketlerin talep etmesi durumunda ve Kurulca uygun bulunması halinde pazarlanamayan A kotasının tamamı veya bir kısmı, aynı pazarlama yılı içinde ihraç edilmek kaydıyla C şekerine aktarılabilir.”⁶¹⁷

7.3.ŞEKER KURUMU

4634 sayılı yasa ile Şeker Kurumu oluşturulmuştur. Yasanın 7.maddesinde bu durum, “bu Kanun ve ilgili diğer mevzuatın uygulanmasını sağlamak, uygulamayı denetlemek ve sonuçlandırmak, Kanunda verilen yetkiler çerçevesinde düzenlemeler yapmak ve Kanunla verilen diğer görevleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak üzere, kamu tüzel kişiliğine sahip Şeker Kurumu kurulmuştur. Kurumun merkezi Ankara' dadır. Kurumun organları, Şeker Kurulu ve hizmet birimlerinden oluşur. Kurum, Şeker Kurulu tarafından yönetilir. Kurumun ilişkili olduğu Bakanlık, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı”⁶¹⁸ olarak belirtilmektedir.

⁶¹⁶ 4634 sayılı yasa, m.4.

⁶¹⁷ 4634 sayılı yasa, m.4. Yasanın 4 üncü maddesi gereğince “yurt içi şeker üretimi ve arzında istikrarı sağlamak üzere şirketlerin kotalarının tespiti, tahsisi, iptali ve transferleri ile yeni kota tahsisi usul ve esaslarını düzenlemek” amacıyla Resmi Gazetenin 1 Nisan 2002 tarih ve 24713 sayısında yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Yönetmeliğe göre, “Kurul; her yıl en geç 30 Haziran tarihine kadar, müteakip 5 pazarlama yılına ait Ülke Toplam A Kotasını sakaroz kökenli ve diğer şekerler için ayrı ayrı ve gerektiğinde dönemsel olarak yurt içi talep verilerini değerlendirerek” belirleyecektir.

⁶¹⁸ 4634 sayılı yasa, m.7.

7.4. ŞEKER KURULU

Şeker Kurulu, Kurumun karar organıdır ve yasa kapsamındaki konularda her türlü kararları almak ve uygulamak üzere, biri başkan ve biri başkan vekili olarak toplam yedi üyeden oluşmaktadır.

Kurulun oluşumu şöyledir; Bakanlar Kurulu; “Tarım ve Köyişleri Bakanlığı ile Müsteşarlığın bağlı olduğu Bakanlık, sakaroz kökenli şeker üreten ve sermayesi kamuya ait olan Şirket ile pancar kooperatiflerinin oluşturduğu üst birliğin göstereceği ikişer aday, sakaroz ve nişasta kökenli şeker üreten şirketlerin her grubundan Türkiye'deki fabrikalarından nominal üretim kapasitesinin son üç yıl ortalama üretimi en fazla olan iki şirketin ayrı ayrı önerecekleri ikişer aday arasından birer üye olmak üzere bir Başkan ve altı üye seçer ve atar. Başkanvekilini, Kurul üyeleri kendi aralarından seçer.”⁶¹⁹

Üyeler belirli uzmanlık dallarına göre seçilmektedir. Buna göre Kurul üyeleri, “hukuk, iktisat, mühendislik, işletme, uluslararası ilişkiler, kamu yönetimi veya maliye dallarında yurt içi ya da yurt dışında en az dört yıllık yüksek öğrenim görmüş (pancar kooperatiflerinin oluşturduğu üst birliği temsil eden üye için bu şart aranmaz), mesleki açıdan yeterli bilgi ve deneyime sahip bulunan ve meslekleri ile ilgili olarak kamu veya özel sektörde en az on yıl çalışmış kişiler arasından seçilir. Üyelerde ayrıca, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48 inci maddesinin (A)

⁶¹⁹ 4634 sayılı Şeker Kanunu, Kabul Tarihi: 4.4.2001, m.8.

fıkrasının 1, 4, 5, 6 ve 7 numaralı bentlerinde belirtilen şartlar aranır.”⁶²⁰ Başkan ve üyelere ücret olarak YPK’ nın KİT yönetim kurulu ve başkanları için belirlenen ücret ödenmektedir.

Görev süresi olarak beş yıllık bir süre öngörülmüştür. Bu süre, “Kurula atanan üyelerin, temsil ettikleri kuruluşlardaki görevlerinden ayrılmaları halinde üyelikleri sona erer. Bu nedenle veya diğer herhangi bir nedenle üyelikleri sona erenlerin yerlerine Bakanlar Kurulu tarafından en geç bir ay içinde yeni bir üye seçilir ve bu maddede belirtilen usule göre atamaları yapılır. Bu şekilde atananlar, yerine atandıkları üyelerin sürelerini tamamlar.”⁶²¹

Kurul Başkan ve üyelerinin toplantılara katılmaları esas olup arka arkaya dört toplantıya veya bir yıl içinde toplam on toplantıya mazeretsiz olarak katılmayan üyeler istifa etmiş sayılırlar. Kararlar alınırken salt çoğunluk aranmaktadır.

7.4.1.KURULUN GÖREV VE YETKİLERİ

Kurulun görev ve yetkileri kısaca şunlardır⁶²²:

- A ve B kotalarının tespiti, iptal ve transferleri hakkında kararlar alır ve uygular.

⁶²⁰ 4634 sayılı Şeker Kanunu, Kabul Tarihi: 4.4.2001, m.8.

⁶²¹ 4634 sayılı Şeker Kanunu, Kabul Tarihi: 4.4.2001, m.8.

⁶²² 4634 sayılı yasa, m.9.

- İç fiyat, arz talep dengesi ve spekülâtif etkileri dikkate alarak şeker ticaretinde yapılması istenen düzenlemeler konusundaki görüşlerini Müsteşarlığa bildirir.
- Bu Kanunda öngörülen idari para cezalarını uygular.
- Bu Kanunun kendisine verdiği görevleri yerine getirirken, gerekli gördüğü her türlü bilgiyi; kamu kurum ve kuruluşları ile piyasada mal veya hizmet üreten, pazarlayan, satan gerçek ve tüzel kişilerle, bunların her türlü birliklerinden isteyebilir. Kurul tarafından istenen bilgiler tam ve doğru olarak, talep edilen süre dahilinde ilgili kurum ve kuruluşlar tarafından Kurula verilir.
- Şirket ve bünyesindeki fabrikalarda, görevleri ile ilgili konularda araştırma ve denetimde bulunabilir. Bu amaçla gerektiğinde ilgili kurum, kuruluş ve kişilerden yararlanabilir.

8. TÛTÛN, TÛTÛN MAMULLERİ VE ALKOLLÛ İÇKİLER PİYASASI DÛZENLEME KURUMU

22 Haziran 2000’de IMF İle Yapılan Stand-By DÛzenlemesi Çerçevesinde, TEKEL ve tÛtÛn hakkında geniş öngörülerin varlığı dikkati çekmektedir. Bu tarihteki Niyet Mektubu’nda 2000 yılı içinde TEKEL’ in reforma tabi tutulacağı ve tÛtÛn destekleme fiyat mekanizmasının kaldırılması için üç yeni kanun çıkarılacağı belirtilmektedir. Böylece, “ilk yasa TEKEL’ in destek alımı yapan birimini diğerk ticari faaliyet gösteren birimlerinden ayıracak ve tÛtÛnün satışı için müzayede

mekanizmasını hayata geçirecektir. İkinci yasa alkollü içki üretimindeki tekeli kaldıracak ve böylece özel sektörün piyasaya girmesini sağlayacaktır. Üçüncü yasa ile TEKEL' in içki, tuz ve tütün ürünleri üreten tesislerinin özelleştirilmesi sağlanacaktır.”⁶²³

Ülkenin gündeminde bu denli öncelikli bir konu olan ve “niteliği nedeniyle mali tekel için en elverişli kitle tüketim maddesi olan tütün veya tütün mamulleri”⁶²⁴ nin kurumsal yapılanması 1862'lere uzanmaktadır. Bu çerçevede TEKEL İdaresi'nin kuruluşu, “17.7.1862 tarihli mali ıslahatla tütün ve tütün mamullerinin, yine aynı yıl çıkartılan Tuz Talimatnamesi ile tuzun Devlet tekeline alınmasına dayanmaktadır.”⁶²⁵

Ancak bugünkü Tekel Genel Müdürlüğü, 21.5.1941 tarih ve 4036 sayılı İnhisarlar Umum Müdürlüğü Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanunla kurulmuş ve katma bütçeli, döner sermayeli ve tüzel kişiliği haiz bir devlet müessesesi olarak tanımlanmıştır. “Çeşitli tarihlerde çıkartılan yasalarla devlet tekeline toplanmış bulunan ispiro ve ispirotlu içkiler, çay ve tütün ürünlerinin işleme, üretim, dağıtım ve satışından sorumludur. Tekel Genel Müdürlüğü'nün adı daha sonra, 18.2.1987

⁶²³ 22 Haziran 2000 IMF İle Yapılan Stand-By Düzenlemesi Çerçevesinde İkinci Gözden Geçirmeye İlişkin Niyet Mektubu ve Ekleri, Hazine Müsteşarlığı, Sayı: B.02.1.HM.0.DEİ.02.00/500, Ankara, 22 Haziran 2000, <http://www.hazine.gov.tr/duyuru/niyetmektubutercume.htm>, 1.4.2002.

⁶²⁴ Fazıl Tekin, Mali Tekeller ve Türkiye’de Tütün Tekeli, Eskişehir İktisadi Ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları, No: 129/79, 1974, s.42.

⁶²⁵ 4685 sayılı Tütün Yasa Tasarısı, Genel Gerekçe, Başbakanlık, 8.6.2001, Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü, Sayı: B.02.0.KKG.0.10/101-320/2779.

tarıhli ve 87/11524 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğü olarak değıştirildi.”⁶²⁶

Bu arada, 8.6.1984 tarih ve 233 sayılı K.H.K. ile Tekel İşletmeleri Genel Müdürlüğü kurularak KİT statüsüne alındığını görüyoruz. Ve nihayet 28.5.1986 tarih ve 3291 sayılı kanun ile tütünde devlet tekeli kaldırıldı. Böylece de yabancı sigara ithalatına, yabancı tütünden sigara imal ve satışına ve fabrika kurulmasına izin verildi.

1952 yılından itibaren Tekel’de yeniden düzenleme çalışmaları yapıldığı görülmektedir. Bu çalışmaların amacı “kuruluşun mali sistemini değıştirmek ve idari rejiminde değışiklik yapmaktır. Bu doğrultuda Tekel, İdari Reform ve Vergi Reformu çalışmalarına konu olmuştur.”⁶²⁷

Ancak bu konuda en kapsamlı düzenleme 2000’li yıllardaki düzenlemelerdir. Bunlardan 20.6.2001 tarihinde yasama organınca kabul edilen 4685 sayılı Tütün Yasası, Cumhurbaşkanı tarafından Anayasanın 89. ve 104. maddeleri gereğince bir daha görüşölmek üzere geri gönderilmiştir. Bu yasa, “gerek tütün üreticilerini, gerek tütün mamulleri üreticisi TEKEL’ i ve diğeri ulus-ötesi tütün/sigara tekellerini ve yerli ortaklarını, gerek tütün piyasasının çeşitli unsurlarını,

⁶²⁶ Kürşat Önen, Türkiye’de Tarım Sektöründe Kurumsal yapı, HDTM, Eylül, 1993, s.27.

⁶²⁷ F.Tekin, a.g.e., s.74-75.

gerekse tütün tüketicilerini yakından ilgilendiren önemli düzenlemeler getirmekteydi.”⁶²⁸

Cumhurbaşkanının yasayı geri gönderme gerekçeleri arasında, “yasada, tütün ve tütün ürünlerinin dışalımının serbestleştirilmesi sonrasında yerli üreticilerin ve geçimini tütün tarımıyla sağlayan çiftçilerin sorunlarını çözümleyecek herhangi bir düzenlemeye yer verilmesi gerektiği,”⁶²⁹ öte yandan, “getirilen düzenlemelerin tütün üretimini yok edici ve sigara pazarını tümüyle dışalığa dayandırıcı sonuçlar doğurması nedeniyle TEKEL’ in elindeki fabrika ve işletmelerin gerçek değerlerinin çok altında satılma olasılığı”⁶³⁰ değerlendirilmişti.

Ancak altı ay sonra hükümet görüşünde ısrar etti ve 3.1.2002 tarihinde tasarı mecliste aynı haliyle kabul edildi.

Kabul edilen 4733 sayılı yasa ile, “Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğünün yeniden yapılandırılması ile Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumunun kurulması, bu Kurumun görev ve yetkilerinin düzenlenmesine ve tütün ve tütün mamullerinin

⁶²⁸ Bağımsız Sosyal Bilimciler, GEGP Üzerine Değerlendirmeler, a.g.e., s.33.

⁶²⁹ 4685 sayılı yasanın geri gönderme gerekçesi, Cumhurbaşkanlığı, 6.7.2001, B.01.0.KKB.01, KAN.KAR.: 39-18/A-2-2001-492, İLGİ: 21.6.2001 günlü, A.01.0.GNS.0.10.00.02-10377/25411 sayılı yazıya yazılan tezkere.

⁶³⁰ 4685 sayılı yasanın Cumhurbaşkanınca veto gerekçesi.

Türkiye'de üretimine, iç ve dış alım ve satımına ilişkin usul ve esasları düzenlemek”⁶³¹ amaçlanmıştır.

4733 sayılı yasa tasarısının Meclis'teki görüşmeler için hazırlanan tasarı metninin genel gerekçesinde de önemli hedeflerin varlığı dikkati çekmektedir. Böylece, “tasarı ile hem 138 yıldır ülkenin tütün, sigara, alkol ve alkollü içkiler ile tuz üretim ve dağıtımında gerek kamu sağlığı ve gerekse vergi gelirleri açısından son derece etkin rol oynayan Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğünün yeniden yapılandırılması ve hem de 4046 sayılı Kanun doğrultusunda mülkiyetin devri dahil her türlü yöntem kullanılarak özelleştirilmesi yolu ile bu kuruluşun görev alanına giren konularda verimliliğin artırılması, serbest rekabetin tesisi ve sermayenin tabana yaygınlaştırılması”⁶³² istenmektedir.

Ancak önemli iddiaları olan bu yasaya hem sektör temsilcileri hem de üretici ve tüketici kesimlerden önemli eleştiriler yöneltilmektedir. Bunlar arasında örneğin, üst kurul üyesi olarak seçilen üyeler içinde, benzer ülkelerdeki aksine, sektör temsilcilerinin olmaması önemli eksiklik olduğu vurgulanmaktadır. Sektör temsilcilerinin yerine ise, ticaret ve sanayi sektörünü temsil edenler atanmaktadır.

⁶³¹ 4733 sayılı Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğünün Yeniden Yapılandırılması İle Tütün ve Tütün Mamullerinin Üretimine, İç ve Dış Alım ve Satımına, 4046 Sayılı Kanunda ve 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, kabul tarihi: 3.1.2002, Resmi Gazete tarih: 9.1.2002 sayı: 24635, m.1. Bu çerçevede Yasanın 6.maddesine dayanarak Tekel ve tüccarın, yönetmeliklerin ve Tütün Kurulu'nun oluşturulmasını beklemeden Tütün Alım-Satım Sözleşmesi”ni hazırlayarak, sözleşmeli üretim yapma yolunda ilk adımların atılmasına başladıkları görülmektedir. Bknz.Sinan Doğan, “Tütünde Sözleşmeli Üretim Dönemi Başladı” haberi, Dünya Gazetesi, 18.02.2002, s.14.

⁶³² 4685 sayılı Tütün Yasa Tasarısı, Genel Gerekçe.

Üretici kesimi temsilen TZOB' ye yer verilmemesi yasanın yaratacağı olumsuz sonuçları daha da ağırlaştırıcı etki yapacağı öngörülmektedir.⁶³³

Öte yandan 4685 sayılı yasanın veto gerekçelerinde de yer alan Tekel'in tasfiyesine ilişkin görüşler incelendiğinde üreticinin ve tüketicinin birlikte bu işten olumsuz etkileneceği ortaya çıkmaktadır. Bir kere, Doğu ve Güneydoğu Anadolu'daki üreticiler ile kırsal bölgelerdeki kıraç topraklarda tütün üretimi yapanlar, hele alternatif ürünlere yönlendirilemezlerse, Tekel'in özelleştirilmesinden en olumsuz etkilenecek toplumsal kesimleri olacaklardır. Tüketiciler ise sık sık artan sigara fiyatları ve sigara bileşimindeki kimyasal maddelerin zararları nedeniyle etkilenebileceklerdir.⁶³⁴

8.1. TÜTÜN, TÜTÜN MAMULLERİ VE ALKOLLÜ İÇKİLER PİYASASI DÜZENLEME KURUMU VE KURULU

4733 sayılı yasa ile kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip, Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu kurulmuştur. Kurumun merkezi Ankara'da olup gerekli yerlerde irtibat büroları kurabilir. Kurum, Başbakanın görevlendireceği bir Devlet Bakanı ile ilişkilendirilmektedir.⁶³⁵

⁶³³ 4733 sayılı Tütün Yasası, Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu, 23.11.2001, Sıra sayısı: 777, Esas No: 1/888, Karar No: 75, muhalefet şerhi.

⁶³⁴ İ.Tümay, Tütünün Dumanı Nereye Doğru Gidiyor?, Ekonom, EMD yayın organı, Nisan-Haziran 1998, s.21.

⁶³⁵ 4733 sayılı yasa, m.2.

Kurumun karar organı olarak Kurul, biri Başkan ve biri Başkan vekili olmak üzere toplam yedi üyeden oluşmaktadır. Kurul Başkan ve üyeleri, Bakanlar Kurulu tarafından atanmaktadır. Bakanlar Kurulu, Maliye Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Dış Ticaret Müsteşarlığı, Türkiye Ziraat Odaları Birliği (TZOB) ve Genel Müdürlüğün ilgilendirildiği Bakanlığın önereceği ikişer aday arasından bu atamayı gerçekleştirmektedir.

Kurul üyeleri bazı niteliklere sahip olmak zorundadır. Bunlar; “hukuk, iktisat, işletme, uluslararası ilişkiler, kamu yönetimi, maliye, tıp, mühendislik ve tütün eksperliği alanlarında yurt içinde ya da yurt dışında en az dört yıllık yüksek öğrenim görmüş, mesleki açıdan yeterli bilgi ve deneyime sahip bulunan ve meslekleri ile ilgili olarak kamuda veya özel sektörde en az on yıl çalışmış kişiler arasından seçilir. Üyelerde ayrıca, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48 inci maddesinin (A) fıkrasının (1), (4), (5), (6) ve (7) numaralı bentlerinde belirtilen şartlar aranır.”⁶³⁶

Kurul üyelerinin görev süresi beş yıldır ve görev süresi biten üye yeniden seçilebilir.

⁶³⁶ 4733 sayılı yasa, m.2.

8.2. KURULUN GÖREV VE YETKİLERİ

Kurulun görev ve yetkileri kısaca şunlardır⁶³⁷:

- Bu Kanunda öngörülen idari para cezalarının tahsil edilmesine ilişkin işlemleri yürütmek.
- Satış ve uygunluk belgesi başına alınacak tutarların tespiti ile tescil, izin ve ruhsat harçlarının Kurum tarafından tahsiline ilişkin işlemleri yürütmek.
- Bu Kanunun uygulanmasıyla ilgili sektörel düzenlemeler yapmak.
- Görev alanı ile ilgili konularda gerekli gördüğü her türlü bilgiyi, tütün, tütün mamulleri ve alkollü içkiler piyasasında mal veya hizmet üreten, pazarlayan, satan gerçek ve tüzel kişilerle, bunların her türlü birliklerinden istemek.

9. KAMU İHALE KURUMU

Kamu hukukuna tabi olan veya kamunun denetimi altında bulunan ya da kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usulleri belirlemek üzere 4.1.2002 tarihinde 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu çıkarılmıştır.

⁶³⁷ 4733 sayılı yasa, m.3.

Kanunun genel gerekçesinde, “8.9.1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun günün değişen ve gelişen ihtiyaçlarına cevap veremediği, uygulamada ortaya çıkan aksaklıkları gidermede yetersiz kaldığı, bütün kamu kurumlarını kapsamadığı, Avrupa Birliği ve uluslararası ihale uygulamalarına paralellik göstermediği görüldüğünden, kamu ihaleleri ile ilgili geniş kapsamlı yeni bir kanun hazırlanmasına ihtiyaç,”⁶³⁸ duyulduğu ifade edilmektedir.

Yasa ile bazı kurumların yapacağı ihaleler düzenlenirken, bazı durumlara ise istisna getirilmektedir. Örneğin, genel bütçeye dahil daireler, katma bütçeli idareler, özel idareler ve belediyeler ile bunlara bağlı; döner sermayeli kuruluşlar, birlikler, tüzel kişiler ile enerji, su, ulaştırma ve telekomünikasyon sektörlerinde faaliyet gösterenler dahil, kamu iktisadi kuruluşları ile iktisadi devlet teşekküllerinden oluşan kamu iktisadi teşebbüslerinin her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihaleleri bu yasa hükümlerine uygun yürütülecektir.⁶³⁹

Öte yandan, TMSF ve bu Fonun hisselerine kısmen ya da tamamen sahip olduğu bankalar ile 4603 sayılı Kanun kapsamındaki bankaların yapım ihaleleri hariç diğer ihaleleri ile savunma, güvenlik ve istihbaratla ilgili hizmet, malzeme, teçhizat ve sistem alımları ve uluslararası anlaşmalar gereğince sağlanan dış finansman ile yaptırılacak olan ve finansman anlaşmasında farklı ihale usul ve esaslarının

⁶³⁸ 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu Tasarısı, Başbakanlık, Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü, Sayı: B.02.0.KKG.0.10/101-292/5381, 20.11.2001.

⁶³⁹ 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, kabul tarihi, 4.1.2002, m.2.

uygulanacağı belirtilen mal veya hizmet alımları ile yapım işleri, bu yasa kapsamı dışında tutulmuştur.⁶⁴⁰

İhalelerle ilgili şikayetlerin incelenme süreci yasada uluslararası uygulamalar çerçevesinde ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Bu doğrultuda, “ihalenin başlangıcından sözleşmenin imzalanmasına kadar olan süre içinde idarece yapılan işlemlerde mevzuata aykırılık bulunduğu ilişkin şikayetleri incelemek ve sonuçlandırmak, bütün ihale mevzuatını hazırlamak ve uygulamayı yönlendirmek, kamu ve özel sektöre eğitim vermek, ihalelerle ilgili istatistikler oluşturmak ve yayımlamak ve haklarında yasaklama kararı verilenlerin sicillerini tutmak üzere, Kamu İhale Kurumu kurulmuştur.”⁶⁴¹

9.1.KAMU İHALE KURUMU’NUN OLUŞUMU

Kamu İhale Kurumu, 4734 sayılı yasanın üçüncü kısmında, bu yasa ile verilen görevleri yapmak üzere kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip olarak kurulmuştur. Kurum, yasada belirtilen esas, usul ve işlemlerin doğru olarak uygulanması konusunda görevli ve yetkili olup ilişkili olduğu Bakanlık Maliye Bakanlığıdır.⁶⁴² Yasanın 53.maddesinde Kurum’un görevini yerine getirirken bağımsız olduğu ve hiçbir organ, makam, merci ve kişinin emir ve talimat veremeyeceği açıkça vurgulanmıştır.

⁶⁴⁰ 4734 sayılı yasa, m.2-m.3.

⁶⁴¹ Kamu İhale Kanunu Tasarısı.

⁶⁴² 4734 sayılı yasa, m.53.

Bu doğrultuda, Kurumun görev ve yetkileri şunlardır: ⁶⁴³

- İhalenin başlangıcından sözleşmenin imzalanmasına kadar olan süre içerisinde idarece yapılan işlemlerde bu Kanun ve ilgili mevzuat hükümlerine uygun olmadığına ilişkin şikayetleri inceleyerek sonuçlandırmak.
- Bu Kanuna ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununa ilişkin bütün mevzuatı, standart ihale dokümanlarını ve tip sözleşmeleri hazırlamak, geliştirmek ve uygulamayı yönlendirmek.
- Haklarında ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verilenlerin sicillerini tutmak.

Ayrıca, Kurum, “görevlerinin yerine getirilmesinde resmi ve özel bütün kurum, kuruluş ve kişilerden belge, bilgi ve görüş isteyebilir. Belge, bilgi ve görüşlerin istenilen süre içinde verilmesi zorunludur.”⁶⁴⁴

9.2.KAMU İHALE KURULU

Kurumun karar organı biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere on üyeden oluşan Kamu İhale Kurulu’dur. Kamu İhale Kurulu üyeleri; “Maliye Bakanlığınca önerilecek iki kişi, Bayındırlık ve İskân Bakanlığınca önerilecek üç kişi, Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanlık ile Danıştay ve Sayıştay Başkanlıklarınca önerilecek birer kişi, TOBB ile Türkiye İşveren Sendikaları

⁶⁴³ 4734 sayılı yasa, m.53.

⁶⁴⁴ 4734 sayılı yasa, m.53.

Konfederasyonu tarafından kamu alımları ile ilgili meslek gruplarından önerilecek birer kişi olmak üzere Bakanlar Kurulunca atanır. Bakanlar Kurulu, atanan üyelerden birini Başkan olarak görevlendirir. Kurul Başkanı, Kurumun da başkanıdır. Üyelerden biri Kurul tarafından ikinci başkan olarak seçilir.”⁶⁴⁵

Yasanın 53.maddesi oldukça geniş olarak düzenlenmiştir. Bu madde ile Kurul üyelerinin görev sürelerine ve görevden alınmalarına ilişkin olarak konular da düzenlenmiştir. Buna göre; “Kurul üyelerinin görev süresi beş yıldır. Bir üye bir defadan fazla seçilemez. Kurul üyelerinin görev süresi dolmadan görevlerine son verilemez. Ancak üyeler, ciddi bir hastalık veya sakatlık nedeniyle iş görememeleri, görevi kötüye kullanmaları veya yüz kızartıcı bir suç ile mahkum olmaları veya atamaya ilişkin şartları kaybetmeleri halinde Başbakan onayı ile süresi dolmadan görevden alınır. Görevden alınma nedeniyle veya süresi dolmadan herhangi bir sebeple boşalan Kurul üyeliklerine bir ay içerisinde yukarıda belirtilen esaslara göre yeniden atama yapılır. Bu durumlarda atanan üye, yerine atandığı üyenin görev süresini tamamlar.”⁶⁴⁶

10.BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN DENETLENMESİ

Diğer idari kurumlardan farklılığını belirtmek için bu kurumların isimlerinde bağımsız kavramının kullanıldığına değinmiştim. Ancak bu bağımsızlık, zorunlu olarak bütün denetimlerin bulunmaması anlamına gelmemektedir. Nitekim Atay’a göre, “Bir yetkiyle donatılmış, idari yaptırımlar uygulayan ve devletin

⁶⁴⁵ 4734 sayılı yasa, m.53.

⁶⁴⁶ 4734 sayılı yasa, m.53.

gelirlerini kullanan bütün kuruluşlar değişken nitelikli üçlü bir denetimin konusunu oluşturabilmektedir. Bunlar, siyasi, mali ve yargısal denetimlerdir. Buna karşılık BİO' lar bu anlamda özgünlüklerinin ifadesi olarak hiyerarşik nitelikli ve niteliği ne olursa olsun bir vesayet denetiminin dışındadır.”⁶⁴⁷

BİO' ların denetlenmesi konusu Türkiye'nin son günlerde en çok tartışılan konularından birisini oluşturmaktadır. Nitekim, 10.01.2002 tarihinde kabul edilen 4739 sayılı Mali Sektöre Olan Borçların Yeniden Yapılandırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile “özel kanunlarla kurulmuş kamu tüzel kişiliğini ve idari ve mali özerkliği haiz kurul, üst kurul ve bunlara bağlı kurumların yıllık hesapları Başbakanlık tarafından belirlenen Başbakanlık müfettişi, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu denetçisi ve Maliye müfettişinden oluşan bir komisyon tarafından denetlenir”⁶⁴⁸ hükmü getirilerek bu kurumların denetimine ilişkin yeni bir düzenleme oluşturulmuştur. Yasanın Plan ve Bütçe Komisyonunda

⁶⁴⁷ E.E.Atay, Fransız İdare Hukukunda Bağımsız İdari Otoriteler, a.g.m., s.74.

⁶⁴⁸ 4739 sayılı Mali Sektöre Olan Borçların Yeniden Yapılandırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Kabul Tarihi: 10.1.2002, m.7. Yasa Cumhurbaşkanınca yapılan inceleme sonunda, Anayasa'nın 4709 sayılı Yasa ile değişik 89 ve 104. maddeleri uyarınca 4739 sayılı Yasa'nın yayımlanmasının kısmen uygun olmadığı; Yasa'nın, 6. madde, özerk kurul, üst kurul ve bunlara bağlı kurumların denetimini düzenleyen 7. Madde ve geçici 1. maddesinin, bir kez daha görüşülmesi için, 4739 sayılı Yasa'yı Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri göndermiştir. Cumhurbaşkanı veto gerekçesine dayanak olarak, “1. fıkrada, yıllık hesapların denetlenmesi sonucunda ne gibi işlem yapılacağı belirtilmemiştir. Ayrıca, bu kurumların denetlenmesi konusunda Anayasada açık bir kural olmadığından, ancak, her halde kamu geliri kullanan bu özel bütçeli kurul, üst kurul ve bunlara bağlı kurumların denetimi Anayasaca benimsenen kamu gelirlerinden yapılacak giderlerin denetimi konusundaki iki yöntem, Sayıştay ya da TBMM denetimi, çerçevesinde ele alınabilir.”demektedir. Cumhurbaşkanı “kurul, üst kurul ve bunlara bağlı kurumların yıllık hesaplarının denetlenmesi görev ve yetkisinin, kurulların “özerk” yapısına daha uygun olacağı ve diğer yandan, böylece, bu denetimin anayasal dayanağa kavuşacağından, Anayasanın 160 ıncı maddesiyle TBMM adına denetim yapma görev ve yetkisiyle donatılan ve bağımsız bir Yüksek Denetleme Organı olan Sayıştay'a verilmesi”ni önermektedir. Ancak bu gerekçelere rağmen, “Mali Sektöre Olan Borçların Yeniden Yapılandırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” 30 Ocak 2002 gününde TBMM’ce aynen kabul edilmiştir.

ele alındığı şekliyle, kurulların Sayıştay tarafından denetleneceği hükmü getirilmişti. Ancak, daha sonra yasa Genel Kurulda görüşülürken, Hükümet önermeleri ile Sayıştay'ın denetim yetkisi kaldırılmış ve madde yukarıdaki haliyle yasalaşmıştır. Yasa Cumhurbaşkanı tarafından bu madde gerekçe gösterilerek geri gönderilmiş ancak Yasanın ısrarla, "daha önce farklı denetim mekanizmalarına sahip özel kanunlarla kamu tüzel kişiliğini haiz olarak kurulmuş olan kurul ve üst kurulların, ortak bir denetim sistemine dahil edilmelerinin sağlanması" amacını taşıdığı ve Sayıştay'ın bu tür kurum ve kurulların denetlenmesinde, mevcut mali mevzuat çerçevesinde, teknik olarak yetersiz kalacağı hükümet tarafından belirtilmiştir.⁶⁴⁹

Yasanın 7.maddesi ile "madde kapsamındaki kurul, üst kurul ve bunlara bağlı kurumların faaliyetleri hakkındaki yıllık rapor, her yılın Mayıs ayı sonuna kadar Bakanlar Kuruluna sunulur. Bu kurul ve kuruluşlar faaliyetlerine ilişkin olarak yılda bir defa Türkiye Büyük Millet Meclisi Plan ve Bütçe Komisyonunu, "⁶⁵⁰ bilgilendirmekle yetinilecektir.

⁶⁴⁹ 4743 sayılı "Malî Sektöre Olan Borçların Yeniden Yapılandırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Dönem: 21, Yasama Yılı: 4, T.B.M.M. (S. Sayısı: 811), Plan ve Bütçe Komisyonu, 29.1.2002, Esas No.: 1/949, Karar No.: 83.

⁶⁵⁰ 4739 sayılı yasa, m.7. Cumhurbaşkanı, ikinci fıkradaki "... Bu kurul ve kuruluşlar faaliyetlerine ilişkin olarak yılda bir defa Türkiye Büyük Millet Meclisi Plan ve Bütçe Komisyonunu bilgilendirir" kuralını, Anayasaya uygunluğu sağlayıcı bir düzenleme" olarak değerlendirmemektedir. "Çünkü, "bilgilendirme" nin, "denetim"den beklenen sonuçları doğurmayacağını" savunmaktadır. Ayrıca denetimin yöntemi de önemlidir.Bu arada, "idari ve mali özerkliği bulunan kamu tüzel kişilerinin yıllık hesaplarının, yönetim örgütü içinde yer alan teftiş ve denetim kurumları görevlilerinden oluşan bir komisyonca denetlenmesi, kurulların "özerk" niteliğiyle de bağdaşmadığı gibi, bu gibi kurul, üst kurul ve kurumların görev kapsamıyla da bağdaşmamaktadır." Oysa, "özel yasalarla kurulan, kamu tüzel kişiliğini, idari ve mali özerkliği haiz kurul, üst kurul ve bunlara bağlı kurumlar DDK' nın görev ve yetki alanına girmektedir. Bu nedenle, 4739 sayılı Yasa'nın 7 nci maddesinin son fıkrası kuralı, DDK' nın görev ve yetkisinin Yasa'dan önce Anayasadan kaynaklandığından, Anayasanın 108 inci

Ayrıca, madde kapsamındaki “kurul, üst kurul ve bunlara bağlı kurumlar 6245 sayılı Harcırah Kanunu, 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ve 832 sayılı Sayıştay Kanununa tabi değildir ve bu kurumların kanunlarındaki ve diğer kanunlardaki bu maddeye aykırı hükümler uygulanmaz”⁶⁵¹ denilmektedir.

10.1.BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN YARGISAL DENETİMİ

Bağımsız idari otoritelerin ortaya çıkışlarında, bazı duyarlı alanlarda hakların özel olarak korunmasını sağlamak adına yasa koyucunun, tarafsız ve politik otoriteden bağımsız karar alma yetkisine sahip kimi kurumlar oluşturmayı istemesi önemli bir sebeptir. O halde, “bu otoriteler bu özel alanlarda “düzenleme ve hakemlik” fonksiyonları yerine getirirler ve onları düzenleyen yasa, üyelerinin belirlenme şekliyle, işleyiş biçimleriyle, çok geniş bir özerklik ve hatta gerçek bir bağımsızlık organize eder. Ayrıca hiçbir hiyerarşik otoriteye ne de hiçbir vesayete tabi değildirler. Bununla beraber onlar her zaman idari yargı tarafından ve bazı hallerde adli mahkemeler tarafından uygulanan yargısal bir denetime tabidirler.”⁶⁵²

Böyle bir denetimin nedeni ise, bu otoritelerin “idari” karakterlerinden kaynaklanmaktadır. Diğer bir deyişle, bu otoriteler bir yurttaşa zarar vermeye

maddesine açık aykırılık oluşturmuştur.” Cumhurbaşkanlığı, 25.1.2002, Sayı: B.01.0.KKB.01-18/A-1-2002-64, 4739 sayılı Yasanın kısmi veto gerekçesi.

⁶⁵¹ 4739 sayılı yasa, m.7.

⁶⁵² Jear François Thery, Bağımsız İdari Otoritelerin Yargısal Denetimi, çev.M. Göçer, Bağımsız İdari Otoriteler, Editör: İbrahim Ö. Kaboğlu, Alkım Yayınları, Temmuz 1998, s.163.

elverişli kararlar veya uyulması zorunlu görüşler ve öneriler alabilmekteler. Bu halde ise, her idari işleme karşı Danıştay’da bir iptal davası açılabilecektir.⁶⁵³

Duran’a göre de, “bu kuruluşlar, konularıyla ilgili etkinlikler ve kişiler hakkında çeşitli işlemler ve eylemler yaptığına göre, hukukla bağlı idare ilkesi uyarınca, herhalde ve en azından kanunilik yönünden yargısal denetime bağlı olmaları gerekir.” Ayrıca, “bunların işlemlerinin çoğu danışma, öneri, tavsiye, bilgilendirme niteliğinde olduğundan, sadece “icrai idari karar” karakterini taşıyan küçük bir bölümü iptal davasına konu yapılabilir, geriye kalanları ancak asıl yetkili organ ve makamlarca benimsenip “karar”a dönüştürüldüğünde dolaylı biçimde yargısal denetime tabi tutulabilir.”⁶⁵⁴ Örneğin Fransa’da yargısal denetim sorunu pozitif hukuk yönünden açık bir şekilde çözülmüştür. Buna göre, “genel kural olarak, bağımsız idari otoriteler idari hakimden denetimine tabidirler. Aralarından bazıları, bazı kararları bakımından, uzmanlaşmış bir adli hakimden denetimine tabidir (Paris İstinaf Mahkemesi).”⁶⁵⁵

Türkiye’deki durumda da yargısal denetim, 1982 Anayasasının 125.maddesinde açıklıkla belirlenmiştir ki; “İdarenin her türlü eylem ve işlemine karşı, yargı yolu açıktır.” Böylece, BİO’larda, “her zaman idari yargı tarafından ve bazı hallerde adliye mahkemeleri tarafından icra edilen bir yargısal denetime” tabi olacaklardır. Yalnız burada, önemli olan “idari yargının denetim yetkisidir; çünkü

⁶⁵³ They, a.g.m., 1998, s.163.

⁶⁵⁴ L. Duran, Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler,a.g.m., s.7.

⁶⁵⁵ They, a.g.m., 1998, s.164.

bunlar birer “idari” birimdir. Adli yargının denetimi ise, ancak bu yönde açık bir yasal düzenleme bulunması durumunda mümkündür.”⁶⁵⁶ Bu çerçevede Türkiye’de bağımsız idari otorite niteliğindeki kurumların nihai kararları Danıştay’da görüşülebilmektedir. Örneğin Rekabet Kurumu’nun nihai kararları, “Danıştay 10.Dairesinin denetimine tabidir ve bu kararlar aleyhine Danıştay’a gidilebilir.”⁶⁵⁷

11.BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN SİYASAL DİZGE İÇİNDEKİ KONUMLARI

Bağımsız idari otoritelerin siyasal dizge içindeki konumları tartışılmalı alanlardan bir diğeridir. İlk olarak ABD kaynaklı olan bu kurumlar örneğin üniter yapısı olan Fransa’da devlet yapısı içinde nasıl yer alacaklardır sorusu akla gelmektedir. Ulusoy’a göre,ABD kaynaklı olan bu kurumlar, Amerikan federal sisteminde bir tür hizmet yönünden federalizm işlevi görmektedirler. Bu amaçla, “hizmet alanlarıyla sınırlı olarak düzenleme ve organizasyon yapma, denetleme ve yaptırım uygulama gibi, adeta, o alandaki yasama, yürütme ve yargı işlevlerini tek başına üstlenmektedirler.”⁶⁵⁸ Ancak, “federal sistemlerde geçerli olan bu özerklik anlayışının üniter sistemlerde aynen benimsenmesi mümkün olmadığından, örneğin, Fransa tarafından bu kurumlar oluşturulduğunda, idari rejim sistemine ve üniter

⁶⁵⁶ İ.Ö. Kaboğlu, Değerlendirme, Bağımsız İdari Otoriteler, a.g.e., s.198.

⁶⁵⁷ Kemal Erol, Gümrük Birliği Çerçevesinde Rekabet Hukuku, 4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun’un Uygulama Esasları,TÜSİAD,Aralık1998,YayınNo:Tüsiad-T/98-12/245, s.27.

⁶⁵⁸ Ali Ulusoy, Türk İdare Sistemi İçerisinde Rekabet Kurumunun Yeri, Perşembe Konferansları 2, Rekabet Kurumu, Ankara, Kasım 1999, s.4.

yapıya uyarlanmaları gerekmiş ve yürütme erkine dahil, fakat kendilerine özgü kuruluşlar olarak devlet organizasyonu içinde yerlerini almışlardır.”⁶⁵⁹

Uzlaşılamayan alanlardan bir diğeri, bağımsız idari otoritelerin, Montesquieu’nün erkler ayrılığı söyleminde değişiklik yaratabilecek bir olgu olduğu ve dolayısıyla “dördüncü erk” olarak nitelendirilip nitelendirilemeyeceğidir.⁶⁶⁰ Ayrıca, “anayasalarda özel olarak” yer alıp almaması da bir başka sorun olarak ortaya çıkmaktadır.⁶⁶¹

Atay’a göre, Fransız idare sisteminde, “bu otoritelerin bağımsızlığı, bunları devletten farklı kamu kişilikleri kurmak noktasına ulaştırdığı kabul edilebilir. Devletten ayrı kişiliklerinin olmaması temel iki sonuç doğurur. Bu otoritelerin mali araçları devletçe sağlanır ve devlet BİO’ ların kusurlu, hatta kusursuz işlemlerinin sebep olduğu zararları yüklenmek zorundadır.”⁶⁶² Bunlar, “devletin idari yapısının bir parçası olmakla birlikte, bu sistem içinde ayrı bir yer işgal ederler. Bir başka deyişle, Başbakanlığın ya da bir bakanlığın örgüt şeması içinde yer almazlar ve bakanlıkların örgütlenmeleriyle ilgili kararnamelerde ismen sayılmazlar.”⁶⁶³

Türk kamu yönetiminin teşkilat yapısına yakından bakıldığında ise, genel yönetim kuruluşları, yerel yönetim kuruluşları, hizmet yönetim kuruluşları, meslek kuruluşları, denetleme ve danışma kuruluşları ve özel hukuk yapılı kuruluşları gibi

⁶⁵⁹ A.Ulusoy, Türk İdare Sistemi İçerisinde..., a.g.m., Kasım 1999, s.4.

⁶⁶⁰ İ.Ö. Kaboğlu, Nasıl Bir Çağdaş Anayasa, Anayasa ve Toplum, İmge Kitabevi, 1.Baskı, Mayıs 2000, s.114-115.

⁶⁶¹ M.Gentot, Les autorités administratives indépendantes, Montchrestien, Paris, 2.bası, 1994, s.51’den aktaran, Tan, a.g.m., s.10.

⁶⁶² Atay, Fransız İdare Hukukunda Bağımsız İdari Otoriteler..., a.g.m., s.67.

⁶⁶³ Atay, a.g.m., s.68.

bölümlerden oluştuğu görülmektedir. Bu bölümlerden hizmet yönetim kuruluşları ile bağımsız idari otoritelerin sık sık bağdaştırıldığı görülmektedir. Bu nedenle hizmet yönetim kuruluşlarının tanımlanması ihtiyacı doğmaktadır. Bu doğrultuda, “belli hizmet alanları ile uğraşmak üzere, genel yönetimin ve yerel yönetimlerin dışında kalan çeşitli kamu kuruluşlarından bazıları, özerk kurumlar şeklinde teşkilatlanmıştır. Bunlar kendi işlerini özerk olarak kendi organları eliyle yürüten kuruluşlardır. Bunlar arasında Üniversite gibi öğretim ve araştırma kurumları, TRT gibi yayım kurumu, sosyal sigortalar, emekli sandığı gibi sosyal kurumlar vardır.”⁶⁶⁴ Bu kuruluşlar “hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları” olarak da adlandırılmaktadır.

Öte yandan Duran’a göre, “BİO’ ları Türkiye idaresinin genel yapısı içinde bir yere oturtmak pek mümkün görünmemekte ise de; anayasanın belirli konulara ilişkin düzenlemelerinin geniş anlam ve takdiri içeren hükümlerinden yararlanarak bu tür kuruluşların oluşturulmasına dayanak da oluşturmaktadır. Örneğin, Anayasa’nın 167’nci maddesi sermaye piyasası ile rekabetin korunması konularında gerekli düzenlemeleri yapma olanağı vermektedir.”⁶⁶⁵

Anayasa’nın 167.maddesine sıkça gönderme yapılarak bağımsız yönetsel idarelere anayasal dayanak arandığı görülmektedir. Bu arayışın nedeni ise, “anayasal

⁶⁶⁴ A.Ş.Gözübüyük, Türkiye’nin Yönetim Yapısı, a.g.e., s.21-22.

⁶⁶⁵ Duran, bu konuda bir başka örnek olarak RTÜK’ ü göstermektedir. Ona göre, “özel radyo ve televizyonların kuruluş ve yayınlarının yasallaştırılması amacıyla Anayasa’nın 130. Maddesinde yapılan değişiklikten sonra RTÜK’ ün bir BİO olarak kanunla düzenlenmesi olağan ve hatta kaçınılmaz bir durum idi. Ayrıca, Anayasa’nın 167. maddesindeki, “devlet para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemelerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır; piyasalarda fiili veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önler” hükmünün SPK kanunu ile Rekabetin Korunması Hakkındaki Kanun’a dayanarak olduğu söylenebilir. Bunun gibi, “devlet, tüketicileri koruyucu ve aydınlatıcı tedbirler alır, tüketicilerin kendilerini koruyucu girişimlerini teşvik eder.” diyen 172. madde de; Tüketicinin Korunması Hakkındaki Kanun’un anayasal kaynağı sayılabilir.”L.Duran, a.g.m., Mart 1997, s.9-10.

düzenleme konusu yapılmış kurumların, yapılmamış olanlara göre üstün bir hukuki konuma sahip olup olmadıkları”⁶⁶⁶ tartışmalarından kaynaklanmaktadır.

Ancak, Gözübüyük ve Tan’a göre, “bağımsız idari otoritelerin anayasal düzenleme konusu yapılmamış olmaları, bunların varlıklarına ve yetkilerine gölge düşürmeyeceği gibi anayasal düzenleme konusu yapılmış olmalarının bunlara ayrı bir güç katacağı kabul edilse de anayasal düzenleme konusu yapıp yapılmamasının kamu tüzelkişileri arasında bir hiyerarşi oluşturacağını söylemek hukuki açıdan olası da değildir.”⁶⁶⁷

O halde bu kurumların yapılanmalarına bakmak gerekir. Bu durumda ise ilişki kavramı önem kazanmaktadır. “Özellikle Türkiye gibi, yönetimin yapılanmasına ilişkin temel kimi ilkeleri içeren anayasaya sahip ülkelerde sorun anayasal boyuta da sahiptir. Örneğin, 1982 Anayasası’na (m.123) göre “ İdare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür.” Oysa bu tür kuruluşların bağımsızlıkları, Başbakanlık ya da herhangi bir bakanlıkla “hiyerarşi” ya da “vesayet” ilişkisi içinde olmaması anlamını taşımaktadır. Bakanlıkların kuruluş ve görev esaslarını belirleyen 3046 sayılı yasaya göre, bir bakanlık örgütü, merkez, taşra ve yurt dışı örgütlerinin yanı sıra “bağlı” ve “ilgili” kuruluşlardan oluşmaktadır. Oysa ülkemizdeki bağımsız idari otoritelere ilişkin yasal düzenlemelerin kiminde “ilgili bakanlık” tan (örneğin, SPK ile ilgili 2499 sayılı yasa, m.17), kiminde de “ilişkili olduğu bakanlık” tan (örneğin Rekabet Kurumu ile ilgili 4054 sayılı yasa, m.20) söz edilmektedir. 3046

⁶⁶⁶ Ankara Bölge İdare Mahkemesi’nin 5.1.1996 tarih ve Y.D.İtiraz no: 1996/2 sayılı yayınlanmamış kararında, dava konusu RTÜK ve TRT’nin Anayasa’da düzenlenip düzenlenmediğine göre belirlenen aralarındaki normlar hiyerarşisi gereği RTÜK’ün TRT hakkında bir işlem tesis edemeyeceğine yönelik kararı. Dipnotla birlikte bkz., A.Ş. Gözübüyük, Türkiye’nin Yönetim Yapısı, a.g.e., s.274.

⁶⁶⁷ A.Ş. Gözübüyük, T. Tan, İdare Hukuku cilt 1 Genel Esaslar, Turhan Kitabevi, Ankara 1998, s.291.

sayılı yasa, “ilgili kuruluş”u tanımlamaktadır, ancak “ilişkili kuruluş”un ne olduğu belli değildir.”⁶⁶⁸

Öte yandan ilişki kavramının hukuki bir kavram olmadığı, o halde bu kavramdan yola çıkarak ulaşılabilecek sonuçların somut sonuçlar olamayacağı görüşü de kimi yazarlar tarafından ileri sürülmektedir.⁶⁶⁹ Nitekim, 3046 sayılı yasanın 5.maddesinde Bakanlıkların ilgili kuruluşlardan da meydana geldiği ifade edilmektedir. Yine aynı kanunun 11.maddesinde “ilgili kuruluş” tanımlanarak, “özel kanun veya statü ile kurulan, iktisadi devlet teşekkülleri ve kamu iktisadi kuruluşları ile bunların müessese ortaklık ve iştirakleri veya özel hukuki, mali ve idari statüye tabi, hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları şeklinde düzenlenir” denilmektedir. Ayrıca 15.maddede, bu kuruluşların, hiyerarşik kademeleri, “hizmetin özelliklerinden kaynaklanan farklılıklar dikkate alınmak kaydıyla” ve nihayet 19.maddede, “görev, yetki ve sorumluluklar ile teşkilatlanmalarına ilişkin esaslar bu kuruluşlarla ilgili özel kanunlarına veya statülerine göre” düzenlenebileceği belirtilmektedir.⁶⁷⁰ Bu kuruluşlara, TSE, TODAİE, MPM ve TRT örnek gösterilebilir.

⁶⁶⁸ Avrupa Birliği’ne Tam Üyelik Sürecinde Türkiye’de Yönetimin Yeniden Yapılanması, a.g.e., s.38.

⁶⁶⁹ Turgut Tan, Bağımsız İdari Otoriteler, Perşembe Konferansları 4, Rekabet Kurumu, Ankara, Ocak 2000, s.19-21.

⁶⁷⁰ 3046 Sayılı Kanun, Kanun Numarası: 3046 Kabul Tarihi: 27/9/1984 Yayımlandığı R. Gazete: Tarih: 9/10/1984 Sayı: 18540 Yayımlandığı Düstur: Tertip: 5 Cilt: 24 Sayfa: 12. Gözübüyük bu konuda, bu tür kuruluşların Başbakanlık veya bir bakanlıkla ilişkilendirilmelerinin nedeni olarak bütçelerinin gösterildiğini ifade etmektedir. Ancak genelde kendi öz kaynakları ile giderlerini karşılama yoluna gittikleri de görülmektedir. Örneğin, “2499 sayılı Kanun (m.28) SPK’nın tüm giderlerinin “emrinde kurulacak özel bir fondan” karşılanacağı, RTÜK’ün gelirleri ise(3984 sayılı yasa m.12), TRT ve tüm özel radyo ve televizyonlarca elde edilen brüt reklam gelirlerinden kesilecek %5 pay ile 3984 sayılı Kanun uyarınca alınacak yayın izni ve lisans ücretleri ile gerektiğinde TBMM bütçesinin transfer tertibindeki paradan oluşmaktadır. 4054 sayılı Kanun m.(39)’da Rekabet Kurumunun gelirleri olarak Bakanlık bütçesine konulacak ödenek yanında gene bu Kanun’a (m.16-17) göre verilecek cezaların %25’i gösterilmektedir.”Gözübüyük, Türkiye’nin..., a.g.e., s.278.

1982 Anayasasının 123.maddesinde idarenin esasları düzenlenmiştir. Buna göre 1.fıkra, “idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.” 2.fıkra ise, “idarenin kuruluş ve görevleri, merkezden ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.” Böylece, Türkiye’de “kuruluş ve görevleriyle bütün olduğu Anayasa’da belirtilen idare esas itibarıyla üç büyük bölümden oluşmaktadır.”⁶⁷¹ Bunlar merkezden yönetim ilkesi gereğince, merkezi idare, yerinden yönetim ilkesi gereğince de yerel yönetimler ve hizmet yerinden yönetim kuruluşları ve SSK, Bağ-Kur gibi sosyal güvenlik kuruluşları, KİT’ler ve bilimsel ve kültürel özellikteki kamu kurumlarıdır. Bu kurumlardan bir bölümü Anayasa’da doğrudan doğruya düzenlenmiştir. Örneğin, Atatürk Kültür Dil Tarih Yüksek Kurumu, üniversiteler veya kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları, bunlar Anayasa’nın doğrudan ayrı maddelerinde düzenlediği kamu kurumlarıdır.”⁶⁷²

Bunlar dışında kalan kamu kurumları açısından Anayasa’da genel bir dayanak vardır; o da kamu tüzel kişiliğinin anayasada (123/3) belirtilmiş olmasıdır. “Dolayısıyla Anayasa’da doğrudan doğruya düzenleme konusu yapılmamış kamu kurumları için bu maddeye dayanarak yasa koyucu yeni kamu kurumları meydana getirebilecektir.”⁶⁷³ Böylece tüzel kişilik kavramı ortaya çıkmaktadır ki, kamu hukuku ve özel hukuk açısından iki bölüme ayrılan tüzel kişileri, “belli bir amacı gerçekleştirmek için bir araya gelmiş insanların veya belli bir amaca tahsis edilmiş

⁶⁷¹ Turgut Tan, Bağımsız İdari Otoriteler, Perşembe Konferansları 4, a.g.m., Ocak 2000, s.13.

⁶⁷² T.Tan, Bağımsız İdari Otoriteler, Perşembe Konferansları 4, a.g.m., Ocak 2000, s.13-14.

⁶⁷³ Tan, a.g.m., Ocak 2000, s.14.

malların meydana getirdiği kişiler olarak tanımlamak mümkündür.”⁶⁷⁴ Kamu tüzel kişileri ise, “ya yasayla ya da yasanın açıkça verdiği yetkiye dayanılarak yönetsel kararlarla kurulurlar. Bir kuruluşun kamu tüzel kişisi sayılabilmesi için, yönetim hukukuna özgü bir biçimde kurulması ve bazı kamusal işlerle görevlendirilmesi gerekir.”⁶⁷⁵

Tüzel kişiliğin olması bağımsız idari otoritelerin “kamu kurumlarının bir türü” olarak değerlendirilmesine neden olmaktadır. Nitekim, “SPK, RTÜK ve Rekabet Kurumu vd. gibi tüm bağımsız yönetsel otoriteler ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olarak kurulmuştur.”⁶⁷⁶ Bunların yönetsel kuruluşlar oldukları tartışılmamaktadır. Ancak, “yargısal denetim dışında hiyerarşi veya vesayet benzeri bir denetime tabi olmamaları, kısaca bağımsızlıkları, bütün olan yönetim içinde özel bir yer sahip olduklarını göstermektedir. Öte yandan, yönetim yürütme içinde yer aldığına ve yasama organı önünde yürütmenin sorumluluğu esas olduğuna göre, bağımsız yönetsel otoritelerin bu sistem içine sokulması gerekmektedir.”⁶⁷⁷

Öte yandan, burada bir kamu hizmeti olarak oluşturulan kamu kurumları ile çeşitli kolluk yetkilerini kullanan bağımsız idari otoritelerin bu nedenle birbirlerinden farklılaştığını belirtmek gerekir. Nihayet, “kamu kurumları hizmet yerinden yönetim

⁶⁷⁴ Gözübüyük, Türkiye’nin Yönetim Yapısı, a.g.e., s.77.

⁶⁷⁵ Gözübüyük, a.g.e., s.78.

⁶⁷⁶ Gözübüyük, a.g.e., s.274.

⁶⁷⁷ Gözübüyük, a.g.e., s.274. Örneğin Ulusoy bu konuda, Rekabet Kurumunun yürütme erkine dahil olduğunu söylemektedir. Yazara göre, “4054 Sayılı Kanun, Kurumun organik anlamda bir idari kuruluş olduğunu açıkça belirtmemekle birlikte, çeşitli maddelerinde bu anlama gelen hükümlere yer vermektedir. Örneğin, 18. maddede, Kurumca verilen her türlü para cezasının idari nitelikte

kuruluşları olarak tüzel kişilik kazandırılmış, belirli kamu hizmetleridir. Yani kamu hizmeti görmek üzere oluşturulmuş kamu kurumlarıdır, kamu tüzel kişileridir.”⁶⁷⁸ Oysa ki, “bağımsız idari otoritelerin işlevlerine ve yasadaki düzenlemelerine bakıldığı zaman bunlar belirli bir kamu hizmetini görmek üzere kurulmuş kurumlar değildir. Bunların kullandığı yetkiler ve yaptığı işler daha çok, idari hukukta belirtilen “kolluk yetkisi”dir. Yani bunlar, idari kolluk ve onun içerisinde de özellikle özel kolluk yetkilerini kullanan kurumlardır. Dolayısıyla bir kere bu açıdan bunları herhangi bir klasik kamu kurumuyla eş tutmak zor görünmektedir.”⁶⁷⁹

İkincisi ise yukarıda değindiğimiz ve özellikle Türkiye için önemli bir sorun olan bu tür kurumların anayasal olarak düzenlenmelerinin gerekip gerekmediğidir. Bir başka deyişle, “mademki bunlar klasik idari kuruluşlardan farklı nitelikte kuruluşlar ve klasik idari şema içerisinde bir yere oturtulmaları çok kolay değil, o zaman Anayasa’nın bunlara bu özel yeri doğrudan doğruya kendisinin tanınması gerekmez mi?”⁶⁸⁰

Örneğin Tan’a göre bu kurumların mutlaka Anayasa’da özel olarak düzenlenmesi de gerekmez. Çünkü yazara göre, “böyle bir normlar hiyerarşisi düşünmek, bir kurumun, Anayasa’da şu veya bu şekilde düzenlenmiş bir kurum konusunda yaptırım uygulayabilmesi için, yaptırım uygulayacak olanın da muhakkak

olduğu açıkça belirtilmekte, yine 27. maddede, idari para cezaları uygulamak kurulun görev ve yetkileri arasında sayılmaktadır.”bknz. Ali Ulusoy, Türk İdare Sistemi..., a.g.m., s.6.

⁶⁷⁸ Tan, Bağımsız İdari Otoriteler, a.g.m., Ocak 2000, s.14.

⁶⁷⁹ Tan, a.g.m., Ocak 2000, s.14.

⁶⁸⁰ Tan, a.g.m., Ocak 2000, s.15.

Anayasa’da ayrıca düzenlenmiş olması gerekir, şeklinde bir mantığı kabul etmek hukuken mümkün görünmemektedir.”⁶⁸¹

Ayrıca bu konuda Anayasa’nın 167.maddesi var ki bununla isim verilmeden sadece belli alanlarda devletin düzenleme yapabilmesi olanaklı hale geliyor. Nitekim, buna göre, “devlet para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemlerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır. Piyasalarda fiili veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önler.”

12.BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTE YAPILANMASINDA AYRIKSI DURUMLAR

Bağımsız idari otoritelerin birbirinin aynı şekilde kurulmadıklarını biliyoruz. Ancak Türk yönetim yapısı içinde öyle yönetsel kurumlar var ki bunlar kimi yönlerden bağımsız idari otoritelere benzerken kimi yönlerden de oldukça farklılaşmaktalar. Örneğin özerk yönetsel kuruluşlar arasında, yapısında bulundurduğu tahkim kurulu nedeniyle statüsü tartışmalı olan Türkiye Futbol Federasyonu ⁶⁸² bunlardan biridir. Bir diğeri Diyanet işleri Başkanlığı’dır. Duran’a

⁶⁸¹ Tan, a.g.m., Ocak 2000, s.15-16.

⁶⁸² 3813 Sayılı Türkiye Futbol Federasyonu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun’un 13.maddesi ile Tahkim Kurulu oluşturulmuştur. Yasada Kurulun, dört yıl için Genel Kurulca seçilecek beş asil, beş yedek hukukçu üyeden teşekkül ettiği belirtilmektedir. Üyeler kendi aralarından bir başkan seçerler ve Tahkim Kurulu’nun kararları kesindir. Bu kurulun görevleri ise, “Federasyon ile kulüpler, federasyon ile hakemler, federasyon ile teknik direktör ve antrenörler, kulüpler ile teknik direktör ve antrenörler, kulüpler ile oyuncular, kulüpler ile kulüpler arasında çıkacak uyuşmazlıklar hakkında Yönetim Kurulunca verilecek kararlar ile disiplin kurulu kararlarını, ilgililerin itirazı üzerine inceleyerek kesin karara” bağlamaktır. bkz: A.Ş.Gözübüyük, T.Tan, a.g.e., Ankara 1998, s.302-303. Bu konuda İlhan Özay ise, Federasyonun “özel hukuk hükümlerine tabi tüzekliği” olarak kurulması yanında Tahkim Kuruluna 14. maddeyle verilen görevler ile de “yasama işlemleri ile belli bir konuyu “doğal yargıç”ından kaçırmak, hem de o noktada adeta “yargısal denetim bağımsızlığı” benzeri durum yaratmanın en çarpıcı örneğini”

göre BİO' ların "prototipi" olarak değerlendirilen Diyanet İşleri Başkanlığı, hem anayasalarda (m.136) özel hükümlerle düzenlenmiş olması hem kuruluş kanununda yapılan değişiklikler hem de Başkanlığın çıkardığı çeşitli yönetmeliklerle görev ve yetkilerinin genişlemesi ve güçlenmesi sonucu bir BİO olarak kabul edilebilecektir.⁶⁸³

Ancak biz burada yukarıdaki kurumlar yerine öğretilde bağımsız idari otoriteler arasında sayılan ancak teşkilat yapısıyla diğer bağımsız otoritelerden farklı olan Türk Akreditasyon Kurumu ile bağımsız bir yasa ile düzenlenmemiş olan Türkiye Muhasebe Standartları Kurulu'na dikkati çekmek istiyoruz.

12.1.TÜRK AKREDİTASYON KURUMU

20.yüzyılın sonlarında, ürünlerin ve hizmetlerin ilgili standartlara ve teknik düzenlemelere uygunluğunu tespit etme çalışmaları başlamış ve bu durum modern ekonomilerin birbirleri ile olan ilişkilerinde önem kazanan bir konu haline gelmiştir.⁶⁸⁴

oluşturduğunu belirtmektedir. Böylece, "Tahkim Kurulu" ile Adli Yargı içinde ilk derece olarak düşünülüp, kararlarının Yargıtay önünde ancak "biçim" yönünden incelenebileceği bir yapı oluşturulmuştur. "Bunun anlamı da söz konusu işlem ve kararların tam bir "yargısal denetim bağımsızlığı" na kavuşturulmuş olmasından başka bir şey değildir." bkz dipnotla (dipnot: 856) birlikte, İlhan Özay, Günışığında Yönetim, Alfa Yayınları, İstanbul, 1996, s.647.

⁶⁸³ L.Duran, a.g.m., Mart 1997, s.9. Diyanet İşleri Başkanlığı, 3 Mart 1924 tarihinde 429 sayılı Kanunla Başbakanlığa bağlı bir teşkilat olarak kurulmuştur. 1982 Anayasasının Diyanet İşleri Başkanlığı ile ilgili 136. maddesinde "Genel idare içinde yer alan Diyanet İşleri Başkanlığı, laiklik ilkesi doğrultusunda, bütün siyasi görüş ve düşüncülerin dışında kalarak ve milletçe dayanışmayı ve bütünleşmeyi amaç edinerek özel kanununda gösterilen görevleri yerine getirir" hükmü yer almaktadır. Diyanet İşleri Başkanlığı'nın ana görevi, 633 sayılı Kanun'un 1. maddesinde ifade edilen "İslam Dininin inanç, ibadet ve ahlak esasları ile ilgili işleri yürütmek, din konusunda toplumu aydınlatmak ve ibadet yerlerini yönetmek" le ilgili görevlerin yerine getirilmesi için gerekli çalışmaları düzenlemektir. Kurum, merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatlarından oluşmaktadır.

⁶⁸⁴ <http://www.turkak.org.tr/amac.htm>, 2.4.2002.

Bu noktada akreditasyon kavramı önem kazanmıştır. Akreditasyon kavramı ile anlatılmak istenen, “laboratuvarların, muayene ve belgelendirme kuruluşlarının ulusal ve uluslararası kabul görmüş teknik kriterlere göre değerlendirilmesi, yeterliliğinin onaylanması ve düzenli aralıklarla”⁶⁸⁵ denetlenmesidir. Nitekim, “teknik engellerin ortaya çıkmaması için; uluslararası standart kuruluşları, aynı ürünler için farklı standartlar ve teknik düzenlemelerin hazırlanmasını önleyici tedbirler ve siyasalar geliştirmektedirler. Diğer taraftan; ürünlerin ilgili standartlara uygunluğunu tespit etmek, tüketici beklentilerini karşılar nitelikte olduğunu ortaya koymak için yapılan deney, muayene ve belgelendirme çalışmalarının nitelik itibarıyla ülkeden ülkeye farklılık göstermeden yürütülmesini sağlayan düzenlemeler gündemde yer almaktadır.”⁶⁸⁶

Bu yönde bir düzenleme Türkiye için de gereklilik göstermiştir. Bu gereklilik esas olarak Gümrük Birliği kararıyla birlikte ortaya çıkmıştır. Nihayet “Türkiye ile Avrupa Birliği (AB) arasında Gümrük Birliğini gerçekleştiren 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararının teknik düzenlemelere ilişkin bölümü ile ülkemiz, 31.12.2000 tarihine kadar, ticarete teknik engellerin kaldırılması konusundaki AB mevzuatını kendi iç yasal düzenlemelerine dahil edecek; standardizasyon, metroloji ve kalibrasyon, kalite, akreditasyon, ölçümleme ve belgelendirme konularında Türkiye ile AB arasında etkin bir işbirliği oluşturacaktır.”⁶⁸⁷

⁶⁸⁵ S.Oğuz Albayrak, Türk Kamu Yönetiminde Yeni Gelişmeler ve Devlet Personel Başkanlığı, Uzman Der, Yıl: 3, sayı: 9-10, Ocak Haziran 2000, s.10.

⁶⁸⁶ <http://www.turkak.org.tr/amac.htm>, 2.4.2002.

⁶⁸⁷ Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji Komisyonu Raporu, 2.8.1999, Esas No.: 2/91 Karar No.: 12.

Türk ihraç ürünlerinin AB ülkelerine serbestçe girebilmesi ve Gümrük Birliğinden kaynaklanan teknik yükümlülüklerin yerine getirilebilmesi amacıyla akreditasyon alanında, 27.10.1999 tarihinde yasama organınca kabul edilen ve 4 Kasım 1999 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanan 4457 sayılı Kanun ile yeni bir düzenlemeye gidilmiştir. Buna göre, “laboratuvar, belgelendirme ve muayene hizmetlerini yürütecek yurt içi ve yurt dışındaki kuruluşları akredite etmek, bu kuruluşların belirlenen ulusal ve uluslararası standartlara göre faaliyetlerde bulunmalarını ve bu suretle ürün/hizmet, sistem, personel ve laboratuvar belgelerinin ulusal ve uluslararası alanda kabulünü temin etmek amacıyla, merkezi Ankara’da olmak üzere Başbakanlıkla ilgili, özel hukuk hükümlerine tabi, tüzel kişiliği haiz, idari ve mali özerkliğe sahip, kısa adı TÜRKAK olan, Türk Akreditasyon Kurumu kurulmuştur.”⁶⁸⁸

TÜRKAK’ ın teşkilat yapısı, alışlagelen bağımsız kamu kurumu teşkilat yapısından farklı bir nitelik arz etmektedir. Kurum “19 adet kamu kurumu ve çok sayıda ticaret, sanayi, tarım ve esnaf kesimi temsilcilerinin katılımıyla oluşturulan bir genel kurula sahip bulunmakta ve kurumun temel faaliyetleri, bu genel kurulun kendi içinden seçtiği yönetim kurulu eliyle yürütülmektedir. Ayrıca, kurumun idari, teknik ve sekreteryâ işlerini yürütmek üzere kurumda bir genel sekreter ve bunun altında görev yapmak üzere teşkil edilen ana hizmet birimleri bulunmaktadır.”⁶⁸⁹

⁶⁸⁸ 4457 sayılı Türk Akreditasyon Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun, Kabul Tarihi 27.10.1999, m.1.

⁶⁸⁹ S.O.Albayrak, Türk Kamu Yönetiminde..., s.11. TÜRKAK, teşkilat yapısı bakımından 1965 yılında 580 sayılı yasa ile kurulan Milli Prodüktivite Merkezi’ne benzemektedir. Ancak MPM, bağımsız idari otorite özelliği gösteren bir kurum değildir. MPM, kamu kurumu niteliğinde tüzel kişiliği haiz, bütün işlemlerinde özel hukuk hükümlerine tabi olarak kurulmuştur ve Sanayi ve

12.1.1. KURUMUN GÖREV VE YETKİLERİ

Kurumun görev ve yetkileri yasanın 3.maddesinde;

- Kurum faaliyetleri ile ilgili düzenlemeleri yapmak, kurum tarafından; laboratuvarların, muayene ve belgelendirme kuruluşlarının ulusal ve uluslararası kabul görmüş teknik kriterlere göre değerlendirilmesi, yeterliliğinin onaylanması ve düzenli aralıklarla denetlenmesi olan akreditasyon ile ilgili gerekli kriter ve önlemleri belirlemek, bunları uygulamak ve gerektiğinde değiştirmek, düzeltmek ve yürürlükten kaldırmak,
- Akredite edilmek üzere başvuruda bulunan; laboratuvar, ürün/hizmet, sistem, personel ve benzeri belgelendirme konularında faaliyet gösteren özel ve/veya kamu kurum ve kuruluşlarının ilgili standartlara ve kriterlere göre değerlendirmesini yapmak ve bu değerlendirme sonucunda kuruluşun akredite edilip edilmemesine karar vermek, akredite edilen kuruluşları izlemeye almak ve gerektiğinde geçici veya devamlı olarak akreditasyon kararını durdurmak ve bu alanlarda

Ticaret Bakanlığı'nın ilgili kuruluşudur. Yüksek Denetleme Kurulu tarafından denetlenen MPM, 'nin, "yurt ekonomisinin verimlilik esaslarına uygun olarak gelişmesine yarayacak tedbirleri araştırmak, bu tedbirlerin uygulamaya konulmasını sağlayacak çalışmalarda bulunmak, resmi ve özel sektörlerdeki müessese ve işyerlerinde verimi artıracak ve israfı önleyecek metotları tespit etmek ve bunların uygulama imkanlarını araştırmak, uygulamayı izleyerek gerekli tavsiyelerde bulunmak" gibi görevleri vardır. MPM' nin organları, Genel Kurul, Yönetim Kurulu, Denetleme Kurulu, Danışma Kurulları'dır. Genel Kurul çok sayıda kamu kurumu, işçi ve işveren temsilcileri ile doğal üyelerden oluşur. MPM' nin işleri ise, Yönetim Kurulunca kendi üyeleri dışından seçilerek atanan bir Genel Sekreter tarafından yürütülür. Bknz: MPM Kuruluş Kanunu, Kanun Numarası: 580 Kabul Tarihi: 8/4/1965 Yayımlandığı R.Gazete: Tarih: 17/4/1965 Sayı: 11978 Yayımlandığı Düstur: Tertip: 5 Cilt: 4 Sayfa: 1003.

faaliyette bulunacak tüm kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamak,

- Akredite edilmiş kuruluşlarca düzenlenen işaret ve belgelerin kullanımını özendirici düzenlemeler yapmak, şeklinde belirtilmektedir.

12.1.2.KURUMUN ORGANLARI VE OLUŞUMU

Yasada kurumun organlarının oluşumu kapsamlı bir yer tutmaktadır.⁶⁹⁰

Kurumun organları şunlardır⁶⁹¹: Genel Kurul, Yönetim Kurulu, Denetim Kurulu ve Genel Sekreterlik.

Genel Kurul, Kurumun en üst karar organı olup; üyeleri çok sayıda kurum ve kuruluşlardan, Yönetim Kurulu önerisiyle ve Genel Kurul tarafından oy çokluğu ile üç yıl için seçilecek birer temsilciden, meydana gelir. Genel Kurul'a çeşitli bakanlık ile kurumlardan ve vakıflar, odalar ve konfederasyondan üç grup halinde temsilci seçilmektedir.⁶⁹²

(a) grubu delegelerin sayısı 17 olup, 4457 sayılı Kanun'da belirtilen bakanlık ve bağlı kuruluş temsilcilerinden oluşmaktadır.

(b) grubu delegelerin sayısı 8 olup, 4457 sayılı Kanun'da belirtilen kamu görevi ifa eden kurum ve kuruluş temsilcilerinden oluşmaktadır.

⁶⁹⁰ 4457 sayılı Yasa 25 madde ve üç geçici maddeden oluşmaktadır. Bunların 4-19 maddeleri, kurumun teşkilat yapısının oluşumu üzerinedir.

⁶⁹¹ 4457 sayılı yasa, m.4.

⁶⁹² 4457 sayılı yasa, m.5.

(c) grubu delegelerin sayısı 24 olup, özel sektör temsilcilerinden oluşmaktadır.

Üç yıl için seçilen, Yönetim Kurulu, 5.maddede yer alan (a) grubundaki kuruluş temsilcilerinden üç, (b) grubundaki kuruluş temsilcilerinden iki ve (c) grubundaki kuruluş temsilcilerinden iki olmak üzere Yönetim Kurulu Başkanı dahil toplam yedi üyeden oluşmaktadır ve Yönetim Kurulu Başkanı sadece (a) grubu üyeleri arasından seçilebilmektedir. Yönetim Kurulu başkanı ve üyeleri Kurumun sürekli personeli değildir ve Yönetim Kurulunun alacağı kararlar, Genel Sekreter tarafından yürütülmektedir.⁶⁹³

Kurumun denetimini yapmakla yükümlü Denetim Kurulu ise, Başbakanlık, Maliye Bakanlığı ve Sanayi ve Ticaret Bakanlığınca bildirilecek birer temsilciden oluşur. Denetim Kurulu üyeleri kurumun sürekli personeli değildir. Ancak, yıl içinde gerekli gördüğü her zaman denetleme yapabilmektedir.⁶⁹⁴

12.1.3.KURUMUN PERSONELİ VE GELİRLERİ

Kurumun personeli hizmet akdi ile çalıştırılmaktadır. Kurumda bir göreve atananlar isterlerse Emekli Sandığı ile ilişkilendirilerek bir sosyal güvenceye sahip

⁶⁹³ 4457 sayılı yasa, m.8. Genel Sekreter, yönetim kurulu üyelerinde aranan özelliklere sahip kişiler arasından, yönetim kurulunca, kurumun idari, teknik ve sekreteryaya işlerini ve yönetim kurulunun aldığı kararları yürütmek üzere, bu kurula karşı sorumlu olarak atanır. Ayrıca, Genel Sekreter, oylamalara katılmaksızın Genel Kurul ve Yönetim Kurulu toplantılarına katılabilir. Bknz.4457 sayılı yasa, m.12.

⁶⁹⁴ 4457 sayılı yasa, m.11.

olabilmektedirler. Bu personele verilecek aylık ücret ise, en yüksek Devlet memurunun her türlü ödemeler dahil ücretinin iki katını geçmemek üzere, Yönetim Kurulunca belirlenmektedir.⁶⁹⁵

Yönetim ve Denetim Kurulu üyeleri ile Kurum personeline suç teşkil eden fiil ve hareketlerinden dolayı uygulanacak yaptırımlarda, Devlet memurları hakkında uygulanan cezalar geçerli olacaktır.⁶⁹⁶

Kanunda sayılan Kurumun gelirleri arasında ;

- Akredite edilmiş kuruluşların, yıl içinde akreditasyon kapsamındaki faaliyetleri karşılığı elde ettikleri brüt gelirlerinin % 1'i,
- Yapılan hizmetler karşılığı alınacak ücretler,
- Genel bütçeden yapılacak yardımlar bulunmaktadır.

12.2.TÜRKİYE MUHASEBE STANDARTLARI KURULU

Türkiye Muhasebe Standartları Kurulu'nun kuruluş yasası 4487 sayılı SPK'nda Değişiklik Yapılması...Dair Kanundur. Kurul Sermaye Piyasası Kanununa eklenen ek bir madde ile oluşturulmuştur. Bu madde ile "denetlenmiş finansal tabloların sunumunda; finansal tabloların ihtiyaca uygun, gerçek, güvenilir, dengeli, karşılaştırılabilir ve anlaşılabilir nitelikte olmaları için ulusal muhasebe ilkelerinin gelişmesi ve benimsenmesini sağlayacak ve kamu yararı için uygulanacak ulusal muhasebe standartlarını saptamak ve yayınlamak üzere, kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip Türkiye Muhasebe Standartları Kurulu kurulmuştur."⁶⁹⁷

⁶⁹⁵ 4457 sayılı yasa, m.21.

⁶⁹⁶ 4457 sayılı yasa, m.22.

⁶⁹⁷ 4487 sayılı SPK'da Değişiklik Yapılması ile ...Dair Kanun, Resmi Gazete tarih: 18.12.1999, sayı: 23910, Ek madde 1.Kurul SPK'nın 27.maddesine eklenen Ek madde 1 ile oluşturulmuştur.

Kurul, Başbakanlığın ilgili kuruluşu olup üyeleri; “Maliye Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, YÖK, Hazine Müsteşarlığı, SPK, BDDK ile TOBB’ dan birer, Türkiye Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirler Odaları Birliği’nden bir yeminli mali müşavir ve bir serbest muhasebeci mali müşavir olmak üzere 9 üyeden oluşur.” Üyelerin görev süresi 3 yıldır ve süresi dolmadan ayrılan üyenin yerine ilgili kurum yeniden üye seçmektedir.

Türkiye Muhasebe Standartları Kurulunun üyelerinin iktisat, maliye, siyasal bilgiler, işletme, iktisadi ve idari bilimler ve benzeri dallarda en az dört yıllık lisans düzeyinde öğrenim yapmış olmaları gerekmektedir. Ancak başka bir yüksek öğrenim kurumunda lisans düzeyinde öğrenim yapmış olanların ise belirtilen dallarda lisans üstü eğitim yapmış olmaları ve bu alanlarda en az 12 yıl deneyim sahibi olmaları şarttır. Ayrıca, Kurul üyelerine, Yüksek Planlama Kurulu tarafından KİT’ lerin yönetim kurulu üyelerine ödenen miktarda huzur hakkı ödenmektedir.⁶⁹⁸

Mali piyasalarda şeffaflığı sağlamaya yönelik olarak 4487 sayılı Kanunla oluşturulan Muhasebe Standartları Kurulu çerçeve düzenleme özelliğine sahiptir. Kurulun bu özelliği Sekizinci Planda da belirtilmiş ve Kurula zamanla etkinlik kazandırılacağı vurgulanmıştır. Bunun için de örneğin, tüm işletmeler için geçerli ve işletme ile ilgili tüm tarafların yararlanabileceği birörnek mali tablo ve raporlama standartları oluşturulması hedeflenmiştir.⁶⁹⁹

⁶⁹⁸ 4487 sayılı yasa, ek madde 1.

⁶⁹⁹ Uzun Vadeli ve Sekizinci BYKP, s.30.

IV. BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN KARŞILAŞTIRILMASI

Bağımsız idari otoritelerin, karar organlarının oluşumu, üyelerin atanma koşulları ile görev süreleri, toplantı ve karar yeter sayıları, üyelerin tabi olduğu kurallar ile bu kurumların mali kaynakları ve denetimleri bakımından birbirlerinden farklı ve benzer özelliklere sahip oldukları görülmektedir. Bu kurumları yapısal ve işlevsel olmak üzere iki açıdan incelemiştik. Burada, hem yapısal hem de işlevsel yönlerden birbirlerine benzer yönleri ve birbirinden ayrılan yanlarını ele alacağız.

Kavram olarak “Bağımsız İdari Otorite” kavramının idarenin anayasal konumundan kaynaklanan nedenlerle özellikle Kara Avrupası ülkelerinde çokça tartışıldığı görülmektedir.⁷⁰⁰ Hele, “bu tür kurumların daha çok Anglo-sakson sisteminde ortaya çıkıp geliştiği ve Kara Avrupasına daha sonraki tarihlerde geçtiği” düşünülürse, kavramın “idarenin yapılanması ve anayasal düzenlemeler” bakımından çeşitli farklılıklara ulaşması konusu daha iyi anlaşılacaktır.⁷⁰¹

Öte yandan farklı ülkelerde farklı özelliklere sahip BİO modeli oluşturulmasının nedeni, bu ülkelerde yasa koyucuların toplumun gelişimi ve ihtiyaçları ile dengeli bir uyumu sağlayabilmek için tek bir BİO modeli oluşturmayı istememelerinden kaynaklanmaktadır. Çünkü, “hürriyetleri güvence altına alma aracı veya sosyal düzenin esaslı aktörü olma görevini yüklenen BİO’ lar, devletin siyasal,

⁷⁰⁰ Turgut Tan, Bağımsız İdari Otoriteler, Perşembe Konferansları 4, a.g., s.3-4.

⁷⁰¹ T.Tan, Bağımsız..., a.g.m., s.13.

ekonomik ve sosyal yapısının genel şartları içinde işlevleri bakımından aynı noktaya indirgenememektedir.”⁷⁰²

Ülkemizde de, “bağımsız idari otorite kavramı ile isimlendirilen kuruluşların tümünün aynı niteliklere sahip olduğunu söylemek zordur. Bu kuruluşları iki ana grupta toplamak mümkündür. Bir grup kamusal yaşamın duyarlı sektörleri denilen alanlarda düzenleme ve denetim işlevi yerine getirmektedir ki, bunların tipik örnekleri RTÜK, SPK ve Rekabet Kurumudur.”⁷⁰³

İkinci gruba giren bağımsız idari otoriteler ise, “önceleri kamusal tekel biçiminde yürütülen kamu hizmetlerinin rekabete açılıp, özel girişimin de bu alanlara girişi sağlandıktan sonra, kamusal işleticilerle özel işleticilerin birlikte faaliyette bulundukları bu alanları düzenleme işlevini yerine getirmek üzere oluşturulmuş düzenleyici otoriteler / kurullar”⁷⁰⁴ dır. Örneğin, telekomünikasyon ve elektrik alanlarında oluşturulan düzenleyici otoriteler bunlardandır.

Böyle bir ayrımın yanında daha kavramın adlandırılması aşamasında dahi farklılıklar görülmektedir. Bu ülkelerin hepsinde bağımsız deyimini kullanılmamaktadır. Örneğin; “Fransa, İtalya, Yunanistan bu tür kurumlar için bağımsızlık deyimini kullanmakla beraber, bazı ülkelerde tarafsızlık, yansızlık

⁷⁰² E.E.Atay,Fransız İdare Hukukunda Bağımsız İdari Otoriteler : Rekabet Konseyi,a.g., s.51.

⁷⁰³ T.Tan, a.g.m., s.4.

⁷⁰⁴ T.Tan, Bağımsız İdari Otoriteler, a.g.m., s.4.

deyimiyle bu ifade edilmektedir ve bütün bu kurumların, Fransa'daki uygulama hariç, kamu tüzel kişiliğine sahip oldukları görülmektedir.”⁷⁰⁵

Kamu tüzel kişiliğine sahip olma niteliği bu tür kurumların kuruluş yasalarında belirtilmektedir. Örneğin “SPK kanununda idari ve mali özerkliğe sahip, yetkilerini kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak kullanan bir kamu tüzel kişiliği” söz konusu iken, RTÜK, “özerk ve tarafsız bir kamu tüzel kişiliğidir. Rekabet Kurumu içinse; “kamu tüzel kişiliğine haiz idari ve mali özerkliğe sahip, görevlerini yaparken bağımsız olup, hiçbir organ, makam, mercii ve kişi kurumun nihai kararlarını etkilemek amacıyla emir ve talimat”⁷⁰⁶ veremeyeceği açıkça belirtilmektedir. Ayrıca, BDDK da, kamu tüzel kişiliğine haiz idari ve mali özerkliğe sahip diğer bir kurumdur. Burada bütün bunlar kamu tüzel kişiliği yanında, kamu tüzel kişiliğinin niteliğinin de önemli olduğunu, bir başka deyişle, bunların idari ve mali özerkliğe sahip oldukları gösterilmektedir.⁷⁰⁷

Öte yandan kuruluş yasalarında bir konu daha dikkat çekicidir ki bu da bu kurumların mutlaka, bir bakanlık ya da başbakanlıkla ilişkilendirildikleridir. İdareyle ilişkilendirme gayretinin ne anlama geldiği siyasal dizge içinde yer almalarını değerlendirirken ele almıştık. Ancak burada, örneğin RTÜK yasasında; “Hükümetin Üst kurul ile ilişkileri Başbakan tarafından yürütülür” denilmektedir. Buna karşılık SPK’ da ilgili bakanlık deyimi geçmektedir, Rekabet Kurulunda ilişkili bakanlık

⁷⁰⁵ Tan, a.g.m., s.4.-5.

⁷⁰⁶ Tan, a.g.m., s.5.

⁷⁰⁷ Tan, a.g.m., s.5.

olarak geçmektedir.”⁷⁰⁸ Bu açıdan ilişkilendirme konusunda Türkiye’de tutarlı bir düzenleme bulunmamaktadır. Üstelik bu ilişkiden ne anlaşılabacağı da belli değildir. Örneğin, 2499 sayılı yasada, SPK ile ilgili olarak, “ilgili bakanın SPK’ nın yıllık hesaplarıyla her türlü işlemlerini denetlemeye ve gerekli gördüğü tedbirleri almaya yetkili olduğunu ve bu denetim sonucunda düzenlenecek raporun SPK’ nın yıllık faaliyet raporu ile birlikte Bakanlar Kuruluna” ⁷⁰⁹ sunulacağı öngörülmüyor. Buna karşılık, BDDK ile ilgili olarak, “bunun yıllık hesapları ve harcamalarına ilişkin işlemleri, ‘BDDK’ nın yıllık hesapları ve harcamalarına ilişkin işlemleri; ilgili bakan tarafından, Sayıştay denetçisi, Başbakanlık Müfettişi ve Maliye Müfettişinden oluşan bir komisyona denetlettiriliyor. Yani bir denetim komisyonu oluşturuluyor ve denetim sonuçları ve alınan tedbirleri gösteren rapor ile kurumun yıllık faaliyet raporu ilgili bakan tarafından Bakanlar Kuruluna sunuluyor.”⁷¹⁰

Üyelerin seçiminde ve statülerinde izlenen yöntemlerde değişiklikler bulunmaktadır. Örneğin, “2499 sayılı Kanun’a (m.18) göre, SPK’ nın yedi üyesi Maliye, Adalet ve Ticarete Bakanlıkları ile T: C: Merkez Bankası ve Bankalar Birliği’nce gösterilecek iki kat aday arasından Bakanlar Kurulu’nca seçilip atanmakta; başkan ve başkan vekili de Bakanlar Kurulu’nca görevlendirilmekte iken, bu kanunda 4487 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle SPK’ nın 7 üyesinden birinin Odalar ve Borsalar Birliği, birinin de Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşlar Birliği tarafından görevlendirilecek ikişer aday arasından seçeceği kuralı getirilmiştir. 4054 sayılı Kanun’a (m.22) göre, Rekabet Kurulu’nun onbir üyesinden

⁷⁰⁸ Tan, a.g.m., s.5.

⁷⁰⁹ Tan, a.g.m., s.5-6.

⁷¹⁰ T.Tan, Bağımsız İdari Otoriteler, a.g.m., s.6.

dört üye Rekabet Kurulu'nun, iki üye Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın, bir üye DPT Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu Devlet Bakanlığının, birer üye de Yargıtay, Danıştay, Üniversitelerarası Kurul ile TOBB' un kendi kurumlarından veya dışarıdan gösterecekleri ikişer aday arasından Bakanlar Kurulu'nca seçilip atanmaktadır. Bir başka yöntem ise, RTÜK üyelerinin belirlenmesidir. 3984 sayılı Kanun'a (m.6) göre, beş üye iktidar partisi veya partileri, dört üye de muhalefet partisi veya partilerince gösterilen adaylar arasından TBMM Genel Kurulu'nca seçilmektedir.”⁷¹¹

Seçim yönteminin yanında üyelerin olabildiğince uzun bir süre için seçildikleri de görülmektedir. Örneğin, SPK, RTÜK, Rekabet Kurulu, BDDK ve EPDK üyelerinin görev süreleri altı yıl olup, üyelerin üçte birinin iki yılda bir yenilenmesi esası kabul edilmiş; Telekomünikasyon Kurumu, Şeker Kurulu, Tütün Kurulu ve Kamu İhale Kurumu üyelerinin görev süreleri 5 yıl, Türkiye Muhasebe Standartları Kurulu üyelerinin ise üç yıl olarak belirlenmiştir.⁷¹²

Üyelikle bağdaşmayan işler de kuruluş yasalarında geniş olarak düzenlenmiştir. Buna göre, örneğin, RTÜK üyeleri, “özel radyo ve televizyon

⁷¹¹ A.Ş.Gözübüyük, Türkiye'nin Yönetim Yapısı, a.g.e., s.276-277. 4756 sayılı Yasanın 6.maddesine göre Üst Kurul, “a) Siyasi parti gruplarınca, TBMM Başkanlık Divanı oluşum formülüne göre belirlenecek kontenjan doğrultusunda gösterilecek ve TBMM Genel Kurulunca seçilecek beş, b) Yükseköğretim Kurumu Genel Kurulunun, Kurul üyesi olmayan elektrik-elektronik, iletişim, kültür-sanat ve basın-yayın dallarından göstereceği dört aday arasından Bakanlar Kurulunca seçilecek iki, c) En çok sarı basın kartı sahibi üyesi bulunan iki gazeteciler cemiyeti ile Basın Konseyinin ortaklaşa göstereceği iki aday arasından Bakanlar Kurulunca seçilecek bir, d) Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin kamu görevlileri arasından göstereceği iki aday arasından Bakanlar Kurulunca seçilecek bir kişiden olmak üzere 9 üyeden oluşur” şeklinde değiştirilmiştir.

⁷¹² 4756 sayılı yasanın 6.maddesi ile RTÜK üyelerinin görev süresi dört yıl olarak değiştirilmiştir. Üyelerinin görev süresinin bitiminden iki ay önce kurum ve kuruluşlar veya partiler yeni seçimlerini yaparak TBMM Başkanlığına veya Bakanlar Kuruluna bildirir. Herhangi bir sebeple boşalma olması halinde o kişinin seçildiği usule göre kurum ve kuruluş veya partiler tarafından adaylar bir ay içinde teklif edilerek TBMM Genel Kurulunca veya Bakanlar Kurulunca seçim işlemi yapılır. Bu şekilde seçilen kişi, yerine seçildiği kişinin görev süresini tamamlar. Üyenin altmışbeş yaşını doldurması halinde üyeliği son bulur.

şirketlerinde, bu şirketlerle doğrudan veya dolaylı ortaklık bağı bulunan şirketlerde ortak ya da yönetici olamazlar; üst kurul üyeliği süresince resmi veya özel başkaca hiçbir görev alamazlar, özel veya kamu yayın kuruluşlarının görev ve yetki alanına giren konularda doğrudan doğruya veya dolayısıyla taraf olamaz ve bu konularda hiçbir menfaat sağlayamazlar (3984 sayılı yasa, m.9.)”, Rekabet Kurulu üyeleri ise ayrıca, üye seçilmeden önce maliki oldukları, Hazine’nin borçlanmaya ilişkin menkul kıymetleri dışındaki her türlü menkul kıymetleri de elden çıkarmak zorundalar (4054 sayılı Kanun, m.25.); BDDK üyeleri de SPK üyeleri ile aynı yasaklara tabidirler ve “özel bir kanuna dayanmadıkça resmi veya özel hiçbir görev alamaz, ticaretle uğraşamaz, ortaklıklarda pay sahibi olamazlar (2499 sayılı Kanun m.20. ve 4491 sayılı Kanun, m.1.).”⁷¹³

Üyelerin görev süreleri dolmadan görevden alınabilmeleri olanaklıdır ancak bu durumlar özel koşullara bağlanmıştır. Nitekim, “görevle bağdaşmayan durumların ortaya çıkması veya atamada aranan koşulların yitirilmesi veya suç işlenmesi durumlarında üyelerin, görev süreleri dolmamış olsa da, görevden alınabilecekleri kabul edilmektedir. Ancak, görevden alma mekanizmasının işletilmesi konusunda yasal düzenlemeler arasında farklılık göze çarpmaktadır. Örneğin, yukarıdaki durumların ortaya çıkması halinde, RTÜK, Rekabet Kurulu ve BDDK üyeleri görevlerinden veya üyelikten çekilmiş sayılırken; SPK üyelerinin ise aynı nedenlerle

⁷¹³ A.Ş.Gözübüyük, a.g.e., s.277. 4756 sayılı yasanın 5.maddesi ile 3984 sayılı Yasanın 9 uncu maddesi, “Üst Kurul üyeleri ile üçüncü derece dahil üçüncü dereceye kadar kan ve sıhrî hısımları, 5846 sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu hükümleri saklı kalmak kaydıyla, radyo ve televizyon hizmetleri alanında Üst Kurulun görev ve yetki alanına giren konularda herhangi bir yüklenme işine giremez, özel radyo ve televizyon şirketlerinde ve bu şirketlerin doğrudan veya dolaylı ortaklık bağı bulunan şirketlerde ortak veya yönetici olamazlar. Üst Kurul üyeleri, üyelikleri süresince resmi veya özel başkaca hiçbir görev alamaz, özel veya kamu yayın kuruluşlarının görev ve yetki alanına giren konularda doğrudan veya dolaylı olarak taraf olamaz ve bu konularda hiçbir menfaat sağlayamaz, siyasi partiye üye olamazlar. Amacı sosyal yardım ve eğitim işlerine yönelmiş derneklerle vakıflardaki görevler ve kooperatif ortaklığı bu hükmün dışındadır. Üst Kurul üyeleri, kendileri veya üçüncü derece dahil üçüncü dereceye kadar kan ve sıhrî hısımlarıyla ilgili konularda müzakere ve oylamaya katılamaz. Yukarıdaki esaslara aykırı davranışlar görevlerinden çekilmiş sayılır. Bu husus Üst Kurul tarafından re’sen veya yapılacak müracaatın değerlendirilmesi sonunda karara bağlanır” şeklinde değiştirilmiştir.

Bakanlar Kurulu'nca görevden alınacakları öngörülmektedir. Böylece, görev süreleri dolmadan üyelerin görevden alınmalarında sağlanan güvence, kurumdan kuruma farklılıklar taşımaktadır.”⁷¹⁴

İşlevsel özelliklere yukarıda geniş olarak değinilmişti. İşte, “işlevsel olarak düzenleyici, denetleyici, yaptırım uygulama, danışma ve uyuşmazlıkları çözme yetkilerine sahip olan bu kurumlar kamu tüzel kişileri olmaları dolayısıyla görev alanlarına ilişkin Anayasa'nın 124 üncü maddesi gereği yönetmelik çıkarma yetkisine sahiptirler.”⁷¹⁵ Ayrıca, ilgilerden bilgi ve belge isteme, yerinde inceleme yapma gibi birtakım yetkileri sonucu elde ettikleri yasaya aykırı durumları gösteren delillerde çeşitli yaptırımlar uygulamaları söz konusu olabilmektedir. Örneğin, “düzenlemelere aykırı durumları tespit ettikleri andan itibaren idari para cezaları uygulama yetkisine sahipler. Bunun en tipik örneği Rekabet Kurumu'dur. Diğer idari kurumlar açısından başka idari yaptırımlar söz konusu olmaktadır. Örneğin RTÜK yasasında, yayını durdurma, faaliyete son verme cezası verilebilmektedir. Yine, SP Kurulu, sermaye piyasası kurumlarının mali yapılarının ciddi olarak zayıfladığını saptarsa, faaliyetini geçici olarak durdurabilmekte, sürekli olarak durdurup yetkilerini kaldırabilmekte, bunlardan da sonuç alınmazsa tedrici tasfiyelerine, tasfiye sonunda veya da doğrudan doğruya iflaslarını isteme yoluna gidebilmektedir. BDDK' ya da, bankalarla ilgili olarak aynı yetkiler tanınmıştır.”⁷¹⁶

⁷¹⁴ Gözübüyük, a.g.e., s.277-278.

⁷¹⁵ T.Tan, Bağımsız İdari Otoriteler, a.g.m., s.4-9.

⁷¹⁶ Tan, a.g.m., s.10-12.

V. BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN BİRBİRLERİYLE İLİŞKİLERİ

Bağımsız idari otoritelerin birbiriyle de ilişkileri bulunmaktadır. Bu ilişkilerde öne çıkan özellik Rekabet Kurumu ile diğer düzenleyici kurullar arasındaki ilişkilerin varlığıdır. Öncelikle bunun nedeni, “belli bir sektörü düzenleme ve denetleme yetkisi verilen düzenleyici kurullar, yetkilerini kullanırken, görevlendirildikleri sektörün rekabet yapısını etkilemekte, dolayısıyla da, bu kurumlar görevlerinden bir bölümü itibariyle rekabet otoriteleri ile etkileşimde”⁷¹⁷ bulunmaktadır.

Ancak, “Rekabet Kurumu idari teşkilat içindeki yeri ya da hukuki konumu hatta düzenleyici işlevi yönünden diğer bağımsız idari otoritelerle aynı durumdadır. Bununla birlikte düzenleyici işlevinin niteliği yönünden bir ayırım söz konusudur. Bu bağlamda, Rekabet Kurumu, düzgün bir rekabet ortamını sağlayabilmek için “rekabet”i düzenlerken, diğer kurullar, düzgün bir rekabet ortamını sağlayabilmek için sadece sorumlu oldukları “sektör”ü düzenlemektedirler. Bu anlamda, Rekabet Kurumunun yaptığı düzenleme genel bir nitelik taşımaktayken, diğer bağımsız idari otoritelerin yaptığı düzenleme özel (spesifik) niteliktedir.”⁷¹⁸

Toplumsal gündelik yaşamın vazgeçilemez derecede önemli sektörlerinde, enerji, telekomünikasyon ve bankacılık gibi sektörlerde, rekabetin hızla artmasıyla

⁷¹⁷ Sekizinci BYKP, Rekabet Hukuku...ÖİK Raporu, a.g., s.45.

⁷¹⁸ Ali Ulusoy, Rekabet Kurumu ile Diğer Bağımsız İdari Kurumlar Arasında Çıkabilecek Uyuşmazlıklar ve Çözüm Perspektifleri, Uluslararası Hukuk Kurultayı 2002 Fikri Mülkiyet ve Rekabet Hukuku, Ankara Barosu, Ankara, 08-11 Ocak 2002, yazılı metin.

birlikte rekabet otoritelerinin de rolü aynı oranda artmıştır. Bu durumda genel rekabet otoriteleri ile sektörel düzenleyici otoriteler arasındaki çizginin iyice belirginleştirilmesinin önemi ortaya çıkmaktadır. Aralarındaki ilişkilerde ortaya çıkan gerçek, genel rekabet otoriteleri hemen her sektörde özel teknik bilgilere sahip olamayacağı, alanlarında uzmanlaşmış kurumların sorunlarda daha etkin çözümler üreteceğidir.⁷¹⁹ Bir başka deyişle “bir taraftan rekabet kurumları hakim durumdaki teşebbüslerin bu durumlarını kötüye kullanmaları türünden eylemlerle oldukça uzmanlaşmışlarken, diğer taraftan piyasaya girişi ile ilgili koşulların çok fazla olması ve bu koşullara uyulup uyulmadığının sürekli denetlenmesi gereği, düzenleyicilerin de piyasaya girişi regülasyonunu yerine getirmek açısından belirgin avantajlara sahip olduğunu ortaya koymaktadır. Bu sebeple söz konusu işlevin ayrıntılı hükümler koyarak ve hakim durumdaki firmanın rekabete aykırı davranışları konusunda rekabet kurumunun görevlerini saklı tutarak, sektöre özel düzenleyicilere verilmesi yerinde olacaktır.”⁷²⁰

Bununla beraber bir işbirliğinin oluşturulması ve kurumlararası görüş alışverişleri de oldukça önemlidir. Böyle bir işbirliğinin pratik faydası, “Rekabet Kurulunun 4054 sayılı yasayla kendisine verilen görevler nedeniyle rekabetin korunması konusundaki uzmanlık birikiminden dolayı, genel iktisadi etkinliğin artacak”⁷²¹ olmasıdır.

⁷¹⁹ Ali Ulusoy, Rekabet Kurumu ile Diğer Bağımsız İdari Kurumlar Arasında..., a.g. kurultay bildirisi.

⁷²⁰ Ş.Ardıyok, Doğal Tekeller ve Düzenleyici Kurumlar, Türkiye İçin Düzenleyici Kurum Modeli, Rekabet Kurumu, İlk Baskı, Şubat 2002, s.105.

⁷²¹ Sekizinci BYKP, Rekabet..., ÖİK Raporu, a.g., s.47.

Bu doğrultuda Rekabet Kurumu ile EPDK arasındaki ilişkiye bakmak yararlı olacaktır. Enerji sektöründe düzenleyici otorite olan Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK), 4628 sayılı yasa ile enerji sektörünün rekabete açılmasıyla, sektörü düzenleme görevini üstlenmiştir. Ancak aynı yasada Rekabet Kurumunun da bazı görevleri saklıdır. EPDK, yasa ile, “rekabeti sağlamak için iştirakler arası ilişkilere ilişkin standartlar ve kurallar oluşturmak, uygulamak ve bu standartların, piyasa faaliyetlerinde karşılıklı iştirak, işletme ve muhasebe konularında kısıtlamalar içermesi gerektiğinde, bu kısıtlamaları belirlemek(m.5/1), bu yasa hükümlerinin uygulanması ve bu yasayla kendisine verilen görevleri yerine getirmek için gerekli olan ve piyasada rekabeti geliştirmeye yönelik olarak gerçek ve tüzel kişilerin uymaları gereken, talimatları ve tebliğleri, şebeke yönetmeliğini, dağıtım yönetmeliğini, müşteri hizmetleri yönetmeliğini ve dengeleme ve uzlaştırma yönetmeliğini onaylamak, (m.5/2-a), mevcut sözleşmelere ilişkin olarak, bu yasa hükümleri uyarınca rekabetçi piyasaya geçişi kolaylaştıracak hususlarda, taraflarca değerlendirilmek üzere değişiklik önerilerinde bulunmak ve mevcut sözleşmelerin ihtilafların halline ilişkin hükümlerini ihlal etmemek kaydıyla, bu sözleşmelere ilişkin herhangi bir resmi ihtilaf halli sürecinin başlatılmasından önce, ihtilafların halli için arabuluculuk yapmak”(m.5.2-s) yetkilerine sahiptir.

Rekabet Kurumu ise aynı yasaya göre, “piyasada gerçekleştirilecek ve 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanunun 7 nci maddesi kapsamına giren birleşme ve devralmalarda Rekabet Kurulunun izin verme yetkisi saklı”⁷²²

⁷²² 4628 sayılı yasa, m.8.

tutulmaktadır. Bu yöndeki diğer düzenleme ise, "4054 sayılı Yasada öngörülen rekabet özgürlüğü, hakim durumun kötüye kullanılmaması, birleşme ve devir almaya ilişkin hususlar, doğal gaz piyasasında faaliyet gösterecek tüzel kişilere de uygulanır"⁷²³ şeklindedir. Yasa bu yönden değerlendirildiğinde, enerji alanındaki rekabet konusunda önceden (ex ante) düzenleme yetkisinin EPDK' ya, sonradan (ex post) düzenleme yetkisinin de Rekabet Kurumuna verildiği görülmektedir.⁷²⁴

Öte yandan, Rekabet Kurumu ile Telekomünikasyon Kurumu arasındaki rekabete ilişkin yetkilerin paylaşımı sorunu diğer bir konudur. Buna göre, 4502 sayılı yasada iki durum söz konusudur. İlk olarak, "Telekomünikasyon Kurumu telekomünikasyon hizmetlerinin yürütülmesi ve altyapısının işletilmesi ile ilgili hususları ve ayrıca hem bu hizmetlerde hem de genel olarak telekomünikasyon sektöründe rekabete aykırı davranış, plan ve uygulamaları re'sen veya şikâyet üzerine incelemeye ve görev alanına giren konularda bilgi ve dokümanların sağlanmasını talep etmeye yetkilidir. Kurum tüketici menfaatlerinin korunması için de gerekli tedbirleri alır."⁷²⁵ Ve "Rekabet Kurulu, telekomünikasyon sektörüne ilişkin olarak yapacağı inceleme ve tetkiklerde ve birleşme ve devralmalara ilişkin olarak vereceği kararlar da dahil olmak üzere telekomünikasyon sektörüne ilişkin

⁷²³ 4646 sayılı yasa, m.7.

⁷²⁴ Ali Ulusoy, Rekabet Kurumu ile Diğer..., a.g. kurultay bildirisi. Ülkemizde sektörel alanlarda rekabeti düzenleyici kurulların sayısında ani bir yükseliş görülmektedir. Bu da beraberinde bir çok alanda karmaşa ve çatışmayı yaratmaktadır. Geçiş dönemi olarak nitelenebilecek bu dönemde çeşitli sorunların olması kaçınılmazdır. Ancak bunları aşma yönünde çaba gösterilmelidir. Nitekim, "EPK' da öngörülen, enerji sektöründe düzenleyici kurum olarak faaliyet gösterecek olan EPDK ile Rekabet Kurulu'nun enerji piyasalarındaki rekabet siyasetlerine ilişkin hususlarda nasıl bir işbirliğine girecekleri konusunun, iki kurul arasında yapılacak ikili görüşmeler sonrasında hazırlanacak protokoller ve kılavuzlar ile çözüme kavuşturulmasının gerekli olduğu düşünülmektedir."2.Yıllık Rapor, Rekabet Kurumu, s.4.

⁷²⁵ 4502 sayılı yasa, m.16.

olarak vereceği tüm kararlarda, öncelikle Kurum'un görüşünü ve Kurum'un yapmış olduğu genel düzenleyici işlemleri dikkate alır.”⁷²⁶

4502 sayılı Kanun bu açıdan değerlendirildiğinde rekabet kurallarının hangi kurum tarafından uygulanacağı konusunda bazı çelişkiler taşıdığı görülmektedir. Bu çelişkiler şu şekilde değerlendirilebilir: İlk olarak “Telekomünikasyon Kurumu’na Rekabet Kurumu benzeri rekabet soruşturması yapma yetkisinin verilip verilmediği açık değildir. Bu yetki verilmiş ise Kurumun 4054 sayılı Kanunu uygulayıp uygulamayacağı açık değildir. Rekabet Kurulu’na yapacağı incelemelerle ilgili Telekomünikasyon Kurumu’nun görüşünü alması yükümlülüğü getirilirken bu görüşün kapsamı ve hangi tür inceleme için hangi aşamada alınacağı, bu görüşün ne kadar sürede verileceğine ilişkin hiçbir bilgi yer almamaktadır.”⁷²⁷

Öte yandan, “Telekomünikasyon Kurumu’na hakim konunun tespitine ilişkin görevler verilmiş olmasına rağmen bunun nasıl ve hangi hukuk kuralları çerçevesinde yapılacağı belirtilmemiştir. Her iki Kurumun da rekabet incelemesi yapabileceği kabul edilirse de bu incelemelerin sonuçlarının birbiriyle çelişmesi halinde çözüme nasıl ulaşılabacağına yer verilmemektedir.”⁷²⁸

⁷²⁶ 4502 sayılı yasa, m.16.

⁷²⁷ 2.Yıllık Rapor, a.g.e., s.7.

⁷²⁸ Yukarıda belirtilen belirsizliklerin giderilmesi amacıyla, Telekomünikasyon Kurumu ile Rekabet Kurumu arasında bir işbirliği protokolü yapılması kararlaştırılmış ve buna ilişkin çalışmalar iki kurum arasında yürütülmektedir.bknz. 2.Yıllık Rapor, a.g.e., s.7. Öte yandan 4756 sayılı yasanın 10.maddesi ile RTÜK ve Telekomünikasyon Kurumu arasındaki yükümlülükler belirlenmiştir. Buna göre, “Türkiye’de ulusal, bölgesel ve yerel çapta TV kanal ve radyo frekans plânları ile radyo ve televizyon yayınlarına esas olan frekans bantları ile ilgili çalışmalar yapma yetkisi, 2813 sayılı Telsiz Kanunu uyarınca Telekomünikasyon Kurumuna aittir. Telekomünikasyon Kurumu, 2813 sayılı Telsiz Kanununa uygun olarak RTÜK, TRT Kurumu, Türk Telekomünikasyon Anonim Şirketi Genel Müdürlüğü ve diğer ilgili kurum ve kuruluşlar ile işbirliği yaparak hazırlayacağı ulusal, bölgesel ve yerel çaptaki plânları Haberleşme Yüksek Kurulunun onayına

4054 sayılı Kanun'un 1'inci maddesinde belirtildiği şekliyle, Kanun'un uygulaması istisnasız olarak tüm mal ve hizmet piyasalarını kapsamaktadır. Bu açıdan, bankacılık sektörü de 4054 sayılı Yasa kapsamındaki sektörlerdendir. Bankacılık sektörü, "kendi iç yapısı içerisinde BDDK tarafından denetlenirken, tüm sektörlerde rekabetin korunması ve rekabet ihlallerinin tespiti ve engellenmesi ile görevli Rekabet Kurumunun dışsal denetimine tabi bulunmaktadır."⁷²⁹

Bankacılık sektöründe kamu bankalarının konumu önemlidir. Bir başka deyişle bağımsız idari otoritelerle kamu kuruluşları örneğin KİT'ler arasındaki ilişki nasıl olacaktır? "Rekabet Kanunu" na göre devlet bankaları da dahil olmak üzere bankalar birer teşebbüs, Türkiye Bankalar Birliği ise bir teşebbüs birliği niteliğindedir. Bu anlamda bankaların aralarında anlaşarak veya ekonomik gerekçeler olmadan davranarak gerçekleştirdikleri uyumlu eylemleri (örneğin faiz, komisyon maliyet gibi ücretleri belirlerken aralarında anlaşmaları) 4054 sayılı yasanın 4. maddesinde yasaklanan davranışların tespit edilmesi halinde Rekabet Kurumu devreye girecektir. "⁷³⁰ Aynı durum 4054 sayılı yasanın 6.maddesindeki hakim

sunar. Telekomünikasyon Kurumu, Üst Kurulun bildireceği ve bu Kanun hükümlerine uygun olarak TV kanal ve radyo frekansı tahsis edilip, kablolu radyo ve televizyon yayın izni ve lisansı verilen kuruluşlara TV kanal ve radyo frekansı tahsislerini uygular, ulusal ve uluslararası alanda tesçil ettirir. Ulusal ve uluslararası hava ve deniz seyrüsefer sistemlerine radyo ve televizyon sistemlerinden zararlı enterferanslar gelmesi halinde, Telekomünikasyon Kurumu can ve mal güvenliğini tehlikeye düşürmemek amacıyla enterferansa sebep olan vericileri geçici olarak kapatarak mühürler ve sorumlular hakkında Türk Ceza Kanununun 391 inci maddesi hükmü uygulanır. Yapılan işler aynı zamanda Üst Kurula bildirilir."

⁷²⁹ "Rekabet Kurumu ile BDDK uyumlu çalışmalıdır" RK Başkanı M.T.Müftüoğlu ile yapılan söyleşi, Dünya Gazetesi, 29.01.2001, s.11.

⁷³⁰ RK Başkanı M.T.Müftüoğlu ile yapılan söyleşi, s.11.

durumun kötüye kullanılması ve 7. maddedeki birleşme ve devralmalar söz konusu olduğunda geçerlidir.

Ancak, “kamusal sermayeli bankaların normal bankacılık faaliyetinin yanı sıra Bakanlar Kurulu kararları ile yerine getirmek zorunda oldukları çiftçi, esnaf ve bazı sektörlerle yönelik düşük faizli kredi uygulamaları, sektör içerisinde rekabet şartlarını bozucu etkiler doğurmaktadır. İşte bu uygulamaların kamu otoritelerinin tercihi sonucu oluşması, Rekabet Kurumu’nun müdahale etmesini ve 4054 sayılı Yasanın uygulanmasını engellemektedir.”⁷³¹

Öte yandan, 4054 sayılı yasa kamu teşebbüslerine de uygulanacaktır. Nitekim yasanın birinci maddesinde özel/kamu ayrımı yapılmayıp piyasada yer alan ve yasaya aykırı davranışlarda bulunan tüm aktörlere yönelik kısıtlamalar söz konusudur. Bu doğrultuda “piyasalarda özel hukuk kurallarına göre faaliyet gösteren teşebbüsler kamuya ait olsalar bile, bu teşebbüslere rekabet kurallarının uygulanması zorunludur. Aynı işi yapan özel teşebbüslere uygulanan rekabet kurallarının kamu teşebbüslerine uygulanmaması özel teşebbüslerin rekabette dezavantajlı duruma düşmelerine neden olacaktır. Yine devletin, bazı teşebbüslere özel veya inhisari haklar tanımış olması da onlara rekabet kurallarının uygulanmayacağı anlamına gelmemektedir.”⁷³²

⁷³¹ 2.Yıllık Rapor, a.g.e., s.12.

⁷³² Tunay Köksal, Avrupa Topluluğu ve Türk Rekabet Hukuku Çerçevesinde Kamu Teşebbüsleri ve İnhisari Haklar, Rekabet Kurumu, İlk Baskı, Şubat 2002, s.138.

Sonuç olarak “lkemizde piyasalarda faaliyet gösteren KİT’ler piyasalara mal ve hizmet sundukları için Rekabet Kanunu erevesindeki teşebbüs tanımına uymaktadırlar. Yasanın “kapsam” maddesinde ise “her türlü teşebbüsün” kapsanması, KİT’lerin de rekabet kurallarına tabi olması gereğini ortaya koymaktadır. Ancak KİT’lerin Rekabet Kanunu anlamında teşebbüs sayılabilmeleri için, kararlarını “bağımsız” olarak alabilmeleri gerekir.”⁷³³ Bu erevede Rekabet Kurumu’ nun Türkiye eker Fabrikaları A.. hakkındaki kararı önemlidir.  zel eker fabrikası tarafından şikayet edilen TFA %85’lik Pazar payı ile sektörde hakim konumda bulunmasına karşın Rekabet Kurumu anılan KİT hakkında n araştırma yapmaya gerek duymamıtır. Bunun nedeni olarak da “bir KİT olan Türkiye eker Fabrikaları A.., ilgili pazardaki faaliyetini, özellikle eker pancarı alı fiyatını ve eker satış fiyatını serbestçe belirleyememesi” gösterilmiştir. “irketin bu faaliyeti, kamu yararı gözetilerek ve ilgili mevzuata dayanılarak, 4054 sayılı Kanun anlamında birer “teşebbüs” olmayan Başbakanlık ve ilgili bakanlık tarafından belirlenmektedir. Bu tespitler çerçevesinde ilk inceleme raporunda, Türkiye eker Fabrikaları A.. hakkında, 4054 sayılı Yasanın hakim durumun kötüye kullanılmasını düzenleyen altıncı maddesini ihlal edip etmediğinin tespitine yönelik bir n araştırma yapılmasına gerek olmadığı kanaatine ulaşılmıştır.”⁷³⁴

⁷³³ T.Köksal, a.g.e., s.140.

⁷³⁴ Köksal, a.g.e., s.160.

DEĞERLENDİRME

Kamu yönetiminin gerek kuramsal olarak gerekse uygulama alanı olarak zaman içindeki evriminden söz etmek olasıdır. Bu evrim tarihi gelişmelere ve koşullara olduğu kadar sosyal, siyasal, ekonomik ve yönetsel kuramlardaki pek çok değişikliklere bağlı olarak da gerçekleşmektedir. Hiç kuşkusuz değişen eğilimler ve koşullar kamu yönetiminin hem kuramsal olarak hem de uygulamada, gelecekteki yapılanmasını yakından ilgilendirecektir. Bu çerçevede örneğin, 1970'li yıllardan sonra dünyada "yeni dünya düzeni" olarak nitelenen bir döneme girilmiştir. Bu düzene girerken yaşananlar ise, bilgi çağı olarak adlandırılmayı sağlayan ve baş döndürücü hızla ilerleyen teknoloji ve iletişim alanlarındaki gelişmelerden, üretimin esnek bir yapı içinde gerçekleştirilmesine kadar uzanan çeşitli süreçlerdir. Öyle ki bir yandan modern bir dünyadan postmodern bir anlayışa geçilmiş, diğer yandan ise bireyle devlet arasındaki ilişki biçimi de değişerek, yönetim (government) kavramı yerine "yeni yürütüm anlayışı" (governance) kavramı egemen olmaya başlamıştır.

Ancak bu dönemde benimsenen ekonomik siyasalar nedeniyle kamu sektörünün etkilendiği görülmektedir. Gerçekten de yeni dünya düzeni siyasalarının içinde ekonomik gelişmeler önemli yer tutmaktadır. Nitekim reformlar da ekonomik temelli olarak başlamış ve diğer alanlara yayılmıştır. Yine de tarihsel süreçteki gelişmelere bakıldığında bunların gerisindeki sebepler olarak hiç kuşkusuz İkinci Dünya Savaşı sonrası dönem önem kazanmaktadır. Burada ise savaştan en az zarar ve en çok yararlı çıkan ABD'nin ve yeni bir rejimi henüz temellendirmiş olan SSCB'nin yönlendirdiği iki kutuplu bir dünyanın etkilerinin 1990'lara kadar yansımaları görülecektir. Bu dönem, daha çok askeri yönü dolayısıyla çeşitli gerginliklerin yaşandığı ancak aslında ekonomik ve teknolojik mücadelelerin olduğu bir dönemdir ki sonuçta ABD'nin tek üstün güç olarak ortaya çıkmasını sağlamıştır. Bu anlamda ise askeri, ekonomik, teknolojik ve bir çok yönden dünyanın en ileri gücü olan ABD'nin değerlerinin yayılmasının önünde pek de fazla engel kalmamıştır. Bunun için daha Savaş Sonrası dönemde kurulmalarında öncülüğünü yaptığı IMF, Dünya Bankası ve GATT gibi kurumların önemi ortaya çıkmaktadır.

Bir başka ifadeyle uluslararası alanda kurulan bu ekonomik ve mali kuruluşların amacı başlangıçta, ülkelerin veya bölgelerin çeşitli ekonomik ve mali sorunlarını çözmek amacıyla, üyelerinin ekonomik güçlerini bir araya getirmek olarak belirlenmişti. Ancak daha sonra gelişmekte olan ülkelerin ekonomi siyasalarının “gözetim”ine dönük yakın işbirliğine dayanan yeni bir “üçlü yetki paylaşımı”na yönelmesi sonucunda bu uluslararası kuruluşların ulusal ekonomilerin yeniden yapılanma sürecinde önemli roller oynamaya başladıkları görülür. Bu süreçte kredilerin akışı, bunlarla iç siyasalar arasında ilişkilerin kurulması, denetleme, istikrar programları-yapısal uyum programları uygulaması Bretton Woods kurumları olarak da adlandırılan IMF ve Dünya Bankası’ nın, diğer işler de DTÖ’ nün gözetiminde yürütülmektedir. Oysa bu kuruluşlardan IMF, uluslararası para sisteminin işleyişinden sorumlu olacak, Dünya Bankası ise, Avrupa’nın onarım ve kalkınma çabalarına mali kaynak sağlayacaktı. GATT ile de dünya ticaretinin serbestleştirilmesi konusunda üye ülkeler arasında ticarete ayrımcılık yapmama, koruma aracı olarak yalnızca gümrük tarifelerinin kullanılabilmesi, görüşmelerde üyeler arasında “karşılıklı ödün” ilkesi, üyeler arasındaki ticari anlaşmazlıklarda arabuluculuk görevi ve tarife indirimlerinin bağlayıcılığı gibi bazı temel ilkeler benimsenmişti. Ancak bugün bu kurumların önerdiği siyasaların ülke koşullarından uzak hazırlanıyor olması ve her ülkeye aynı çözüm önerilerinin yapılıyor olması eleştirilen konuların başında geliyor. Üstelik DTÖ konusunda ise sadece isim değişikliğinin yapıldığı, eski anlayışların yani gelişmiş ülkeler lehine olan kural ve uygulamaların aynen benimsendiği ileri sürülmektedir.

Kutuplaşma belki bu anlamda sona erdi ancak tarihsel süreçte oluşan ve ideolojik, konjonktürel ve teknolojik özellikleri olan Merkez ve Çevre ya da kuzey ve güney ya da zengin ve yoksul ülkeler olarak adlandırılan yeni ayrımlar hala bulunmakta ve üstelik gittikçe de derinleşmektedir. Nitekim Merkez ya da kuzey ülkeleri, dünyanın gidişatını sahip oldukları ekonomik güçleriyle yönlendiren, kurallar koyan, oluşturdukları kurumlarla bunları yayan, yöneten ve denetleyen sanayileşmiş ve bilgi çağına girmiş ABD, Japonya ve AB ülkeleri iken, diğerleri yani çevre ya da güney ülkeleri, sadece Merkez'in yarattığı koşullara kendini uyarlamak zorunda kalan ülkelerdir.

İşte küreselleşme olarak nitelenen ve 1970'li yıllarda ortaya çıkan ancak 1980'den sonra iyice belirginleşen dışa açılma, liberalleşme, dünya ekonomisi ile bütünleşme ve özelleştirme gibi söylemlere sahip olan kavramın arka planında böyle bir yapı bulunmaktadır.

Siyasal, ekonomik ve kültürel yönleri bulunan küreselleşme olgusunun gerçekten "karmaşık" bir niteliğe sahip olması onun daha yakından incelenmesini de gerekli kılmaktadır. Örneğin, bu çerçevede ABD'nin siyasal açıdan liderliği ve askeri olarak üstünlüğü, küreselleşmenin siyasal ayağı olarak değerlendirilirken, uluslararası sermayenin egemenliği de küreselleşmenin ekonomik yönünü oluşturmaktadır. Kültürel yön ise iki aşamalı olarak, bir yandan insanlığın tekdüze bir tüketim kültüründe marka ve firma imajlarıyla birleştirilmesi ve bütünleştirilmesi,

buna karşılık siyasal bazda, kültür farklılığı olan her gruba ayrı siyasal özerklik verilmesi anlamına geliyor.

Öte yandan küreselleşme aslında yeni bir olgu da değildir. Başkın Oran bu durumu Batı'nın temelde yayılmacı olduğu çeşitli dönemlerle açıklamaktadır. Bu dönemler daha çok kapitalizmin, bu arada da demokrasi ve insan hakları gibi çeşitli değerlerin Batıdan dünyanın diğer bölgelerine yayılmasıdır ki başlangıç olarak 1490'lardaki merkantilizm akımı, daha sonra da 1890'lardaki sanayi devriminin yansımaları gösterilebilir. Son olarak ve bugünkü anlamdaki gelişme ise 1970'lerde çokuluslu şirketlerin doğması, 1980'lerde iletişim devriminin gelişmesi ve 1990'larda da SSCB'nin çökmesi sonucu Batı'nın rakibinin kalmaması gibi üç parçalı bir süreçle taşınan ve "globalleşme" olarak adlandırılan olgudur.

Bu arada küreselleşmenin kimi sonuçları da ortaya çıkmıştır. Bunlardan bir tanesi, bağımsız nitelikli ulus-devletlerin egemenliklerinin tehdit edilmesidir. Bu da ABD'nin önderliğinde bir dünya ve yukarıda bahsedilen kimi devletlerüstü örgütlenmelerin önem kazanması, o arada AB gibi oluşumlar ve uluslararası sermayenin devletlerüstü ayrıcalıklar elde etmesi şeklinde gerçekleşmektedir. Bunun sonucunda ise bu süreçte hem etkin olabilmek hem de küreselleşmenin olumsuz yansılardan kurtulabilmek için ulusal ekonomiler NAFTA, AB gibi çeşitli bölgesel gruplar oluşturmaya başlamışlardır.

Küreselleşme süreci bazı olumsuz gelişmelere de yol açabilmektedir. Özellikle mali piyasaların ileri düzeylerde serbestleştirilmesi ve sermaye hareketlerinin önündeki engellerin kaldırılmış olması ve dolayısıyla yabancı sermayenin büyük bir akışkanlık kazanarak ülkeleri sıcak para olgusuyla karşı karşıya bırakmış olması önemlidir. Gelişmekte olan ülkelerin çoğu, bu durumla karşılaşmış ve 1980 sonrası sayısız ekonomik kriz sadece bu nedenle yaşanmıştır. Brezilya, G.Kore, Türkiye ve halen bir kriz içindeki Arjantin bu ülkelere örnek olarak gösterilebilir.

Bir başka yönüyle küreselleşmiş ekonomi “kontrol-dışı piyasa güçlerinin egemenliği” anlamına gelmekte ve bu piyasalardaki egemen güçlerin ulusal düzenlemelerden kaçan çokuluslu şirketler olduğu görülmektedir. Bu şirketler ancak ekonomik olarak karlı gördüklere yerlere gitmekte ve gittikleri ülkelere çeşitli kolaylıklar istemekteler ve eğer vergi, ücretler gibi maliyetlerin yükseleceği koşullar oluşursa da oradan çekip gitme tehdidinde bulunmaktadır.

Ayrıca, çevre sorunları, iklimin genel olarak ısınması, çeşitli hastalıklar, terör hareketleri ve Afrika’ nın çok yoksul ülkeleri gibi çeşitli sorunlar küreselleşme ile birlikte düşünülebilir. Bütün bunlar da küreselleşmenin kimi sorunlar karşısında çözüm üretmediği sonucunu ortaya çıkarmaktadır. Örneğin, üretimin nasıl dağıtılacağı, sosyal güvenlik ve refah sorunu, eğitim ve küreselleşmenin ekonomik felsefesi olan yeni liberalizmin dünya kapitalizminin sık sık karşılaştığı ekonomik krizleri durduramadığı ve ortaya çıkan krizleri önlemekte başarısız kalması bu

çerçevede düşünülebilir. Kuşkusuz tüm bunlar ise ulus-devlete olan ihtiyacın süreceğini göstermektedir.

O halde özellikle yeterli sosyal gelişme sağlayamayan ülkelerde küreselleşmenin sonuçları ne olacaktır? Elbette gelişmelerin bu denli hızlı olduğu bir dönemde, bu ülkelerdeki ekonomik gelişmenin giderek daha da zorlaşacağı açıktır. Bu nedenle söz konusu ülkelerde insan hakları ve demokrasinin geliştirilmesinin yanı sıra, eğitim ve sağlık gibi altyapı hizmetlerinin yaygınlaştırılması, yoksulluğun azaltılması ve çalışma koşullarının iyileştirilmesi büyük önem taşımaktadır. Ayrıca kaçınılmaz olarak süregiden dünya mali piyasalarındaki entegrasyonun ülke yararına en etkin şekilde nasıl kullanılacağı burada önemlidir. İleri teknoloji ve bilgi birikimleri ile büyük fon akımlarını, kalkınmalarına yönlendirebilen ülkeler kuşkusuz süreçten olumlu etkileneceklerdir.

Türkiye'nin bu süreçteki konumu nedir diye bakılırsa, ülkenin gelişmekte olan bir çevre ülkesi olarak öyle etkili olabilecek büyüklükte ekonomik birimleri olmaması nedeniyle süreçte aktif rol oynayabilecek özelliklere sahip olmaktan uzak olduğu anlaşılır. Hele içine sık sık düştüğü ekonomik bunalımlar da düşünülürse IMF ve Dünya Bankası'nın kredilerine muhtaç bir konumda olduğu görülecektir. Elbette benzersiz jeopolitik konuma sahiptir ancak örneğin DTÖ gibi uluslararası örgütlerin kurallarına da hemen uymaktadır ya da dünyada 2023 yılına kadar lider ülke olacağı geçmişte olduğu gibi sadece uzun vadeli planlarında yer almaktadır. Hindistan, Çin, İrlanda gibi ülkelerin gösterdiği ekonomik, teknolojik ve eğitimdeki ilerlemelerden

de uzak görünmektedir. Resmi olarak 1963'ten beri AB üyesi olmaya çalışan ancak üyeliğin gerektirdiği koşulları yerine getirmekte pek de istekli olmayan Türkiye, bugün, yaşadığı derin etkileri olan Kasım 2000 ve Şubat 2001 tarihlerindeki iki ekonomik krizin ardından tüm kurum ve kurallarıyla yeni sağ siyasaların yerleşmesine çalışmaktadır.

Bu doğrultuda ülkenin yaşadığı ekonomik krizlerden çıkabilmek adına, daha 1999 yılında IMF ile yapılan stand-by anlaşmasının süresi dolmadan, bu krizler nedeniyle süreç yeniden ele alınmış ve 2000 yılı boyunca uygulanan “kur çapasına dayalı enflasyonu düşürme” programı yerine artık 14 Nisan ve 15 Mayıs tarihlerinde iki aşamada açıklanan yeni bir istikrar programı uygulanmaya başlanmıştır. Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı (GEGP) olarak adlandırılan bu programın temel amacı “kur”un dalgalanmaya bırakılması sonucu “ortaya çıkan güven bunalımı ve istikrarsızlığı süratle ortadan kaldırmak ve eşanlı olarak bu duruma bir daha dönmeyecek şekilde kamu yönetiminin ve ekonominin yeniden yapılandırılmasına yönelik altyapıyı oluşturmak” olarak belirtilmektedir. Bu çerçevede program ile “kamuda kaynak tahsisi sürecinde şeffaflık ve hesap verilebilirliğin sağlanması, rasyonel olmayan müdahalelerin önlenmesi, iyi yönetimin (good governance) ve yolsuzlukla mücadelenin güçlendirilmesi” en önemli hedef olarak öngörülmüştür.

Bu gelişmeler de göstermektedir ki, 21.yüzyılda Türkiye ekonomisinin en önemli belirleyicisinin dış dünya olacağı açıktır. Bu öngörü, ekonominin dış yardım ve borçlarla tam olarak dışa bağımlı bir nitelik kazanmış olmasından da

kaynaklanmaktadır. Ayrıca Uruguay Round ile DTÖ şeklinde kurumsallaşan yapı karşısında Türkiye alınan kararları etkilemekten uzak ve daha çok bu kararları uygulama taraftarı olarak görünmektedir. Öte yandan ikili anlaşmalar şeklinde, örneğin ABD ile 1998’de yapılan anlaşmayla, şimdilik çok taraflı yatırım anlaşması (MAI) kurgusunun uluslararası alanda oluşturulamaması belki yararlı ancak aynı hedeflerin ikili anlaşmalar ile gerçekleştirilmesi üzerine, Türkiye’nin bu gelişmelerden olumsuz etkileneceği ileri sürülebilir. Öte yandan AB ile tam üyelik müzakereleri süreci ise dışa bağımlılığın son aşaması olarak gözükmektedir.

AB sürecine bakıldığında, İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde, Avrupa’da bölgesel bir birlik kurma yönünde çabaların olduğu görülür. Bugün dünyanın en büyük ekonomik bölgesel gücü olan Avrupa Birliği (AB) 1992 tarihinde imzalanan Maastricht Antlaşması’ndan sonra ortak pazar anlayışının ötesinde bir yapıya dönüşmüş ve böylece ülkelerin birleşme hareketi ekonomik olmanın yanında siyasal özellik de kazanmıştır. 1950’lerde Avrupa’da başlayan bu süreç kuşkusuz başlangıcından itibaren Türkiye açısından çok büyük önem taşımaktadır. Bunun nedeni ise Batı’nın, teknolojik ve demokratik gelişmişliği ile uzunca süredir ülkenin önündeki çağdaş hedef olmasıdır. Nitekim Batı, yönetsel, hukuki ve evrensel değerler yönünden Cumhuriyetin kuruluşunda da esin kaynağı olmuştur. Bunun yanında ülkenin ticaretinin önemli bir bölümü de Avrupa ülkeleri ile yapılmaktadır. İşte tüm bu nedenlerle Avrupa ile ilişkilerimizin tarihi, ekonomik, siyasi vb. özelliklerle ülkenin geleceğinin önemli belirleyicilerinden biri olmaya devam

edeceği görülmektedir. Doğrusu diğer yanda, başka alternatiflerin de, örneğin bölgesel kimi projeler, AB'ye alternatif dahi olamayacağı da anlaşılmıştır.

Bundan sonraki süreçte aday ülke olan Türkiye'nin çeşitli sorumluluklarını yerine getirmesi gerekmektedir. Bu çerçevede hazırlanan, 19 Mart 2001 tarihli Bakanlar Kurulunda kabul edilerek, 24 Mart 2001 tarih ve 24352 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan "Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı", Türkiye-AB ilişkilerinin bugün için ulaştığı son noktayı ifade etmektedir. Hukuken Türkiye'nin tek taraflı irade beyanı olan Ulusal Program, Türkiye'nin AB üyeliğinin gereklerini yerine getirebilmek üzere üstleneceği mevzuat uyumu ve yapısal değişim yükümlülüklerini ne şekilde ve ne kadar sürede karşılayacağını ortaya koyduğu ve bu şekilde kendisini bağladığı belge konumundadır.

Bu arada, Avrupa oluşumunun etkisiyle ortaya çıkan kimi değişiklikler de hiç kuşkusuz Türkiye'yi etkilemektedir. Özellikle kamu hizmeti ile ilgili olarak pek çok yeni kavram ortaya çıkmıştır. Bunlardan bazıları, evrensel hizmet, minimum hizmet, ek hizmetler gibi kavramlardır. Bu çerçevede AB, kamu hizmeti yerine, herkesçe erişilebilir, belirli nitelikte ve makul fiyattan sürekli ve düzenli sunulan, çağdaş bir insan için vazgeçilmez asgari ortak gereksinimleri karşılayan hizmet anlamında "evrensel hizmet" kavramını kullanmaktadır. Bu anlamda evrensel hizmet olarak, posta ve iletişim sektörlerinde uygulama alanı bulan bu kavram, yakın bir gelecekte pek çok sektörde örneğin, enerji (gaz, elektrik), su ve taşımacılık (hava,

kara, demiryolu) sektörlerinde görülebilecektir. Nitekim, Türkiye’de telekomünikasyon hizmetlerine ilişkin olarak çıkarılan 27.01.2000 tarih ve 4502 sayılı yasadaki (m.1) “asgari hizmet” kavramı bu tanımı yansıtmaktadır.

Kamu hizmetindeki yeni yönelimlere bir başka örnek olarak, yeni Avrupa oluşumunda kamu hizmetlerine ilişkin olarak denetim ve işletme fonksiyonlarının birbirlerinden ayrılarak, devletin bir işleticiden ziyade, etkin bir denetmen olması eğilimi gösterilebilir. Ayrıca, bu eğilimin sonunda, kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi ile serbestleşme süreci ortaya çıkmakta ve bu aşamada ise bağımsız idari otoritelere gereksinim duyulmaktadır.

Türkiye’de kamu hizmeti kavramının gelişimi ise kısaca şöyledir; dünyadaki gelişmelere koşut olarak, yeni sağ siyasaların yönetimde benimsenmesiyle birlikte yasal mevzuatın bu yönde uyarlanması gerekli olmuştur. Bu doğrultuda kamu hizmeti kavramının değişikliği anayasada yapılan düzenlemelerle olanaklı hale gelmiştir. Nitekim, 1999 tarihinde çıkarılan 4446 sayılı yasayla, 1982 Anayasasının 47.maddesi ile 125 ve 155.maddeleri değiştirilmiştir.

Bu aşamada Anayasanın 155. maddesinde belirtilen Danıştay’ın işlevleri de, 4 ay sonra, yapılan anayasa değişikliklerine uygun olarak, 4492 sayılı Danıştay Kanunu ile değiştirilerek Danıştay’ın “kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri”ne yönelik konulardaki etkisi “düşünce bildirmekle” sınırlanmıştır.

1999 tarihli Anayasa değişikliğiyle, Anayasanın 47. maddesinin kenar başlığı “Devletleştirme ve özelleştirme” olarak değiştirilmiş ve maddeye eklenen yeni iki fıkra ile özelleştirme işlemi Anayasal bir dayanağa kavuşturulmuştu. Ancak daha önceki dönemlerde de özelleştirme ilgili çok miktarda yasal düzenlemenin yapılmış olduğu görölmektedir. Bunlardan en önemlisi kuşkusuz 1994 tarihli 4046 sayılı yasadır. Bu yasanın önemi, önceki bütün düzenlemeler sadece genel esasları belirlemekte ve uygulamaların gerektirdiği bir hukuki altyapıyı sağlayamazken, 4046 sayılı yasanın bu eksiklikleri tamamlamaya yönelik kapsamlı bir yasal düzenleme olmasıdır.

Öte yandan özelleştirme ile devlet girişimlerinin satılması yoluyla, devletin küçültölməsi, bürokrasinin etkisizleştirilmesi, bireysel hakları kısıtlayan kurallardan uzaklaşmak, ekonomik kararların siyasallaşmasından kurtulmak, verimliliğin sağlanması, halka satılacak paylarla kapitalizmin toplumda yaygınlaştırılması, yolsuzlukların önlenmesi gibi pek çok amaca hizmet edileceği düşünölmektedir. Böylece, devletin ekonomiye doğrudan müdahalesi özelleştirme siyasaları çerçevesinde olabildiğince daraltılacak, kamu hizmeti niteliğinde görevlerin yürütölmesinde etkinlik ve verimlilik esaslarına uyulacaktır.

Ancak özelleştirme düşüncesinin neden ortaya çıktığı konusunda dikkat edilmesi gereken, özelleştirmenin kamunun sorunlarının değil piyasa mekanizmalarının bunalıma düşmesinin bir sonucu olarak bu bunalımdan çıkmak için ortaya atılan bir çözüm önerisi olduğu gerçeğidir. Bu durumda karları azalan

piyasa mekanizmaları, içine düştükleri bu bunalımı ancak yeni karlı yatırım alanları açarak aşabilecektir. Oysa yeni ve karlı yatırım alanları, kamunun denetimi altındadır. Dolayısıyla sorunun kaynağı olan kamusal mekanizmaların tasfiye edilmesi ve “piyasa mekanizmalarının yaygınlaştırılması” gerekmektedir. Gerçekte özelleştirmenin uluslararası alanda yaygınlaşması da bu çözümle yakından ilgilidir.

Özelleştirme uygulamalarında öne çıkan bir diğer konu doğal tekell konumundaki alanların öncelikle özelleştirilmesiyle ortaya çıkan durumdur. Bunun için de öncelikle sektörü düzenleyen kurallar oluşturulmalı ve özel mülkiyetli firmaları denetleyecek bağımsız düzenleyici kurumlar kurulmalı daha sonra doğal tekeller özelleştirilmelidir. Aksi taktirde, düzenleme aksaklıkları da denilen (regulatory capture) sektördeki firmaların düzenleyici kurumlar üzerindeki baskılarıyla karşılaşılabilir.

Yönetimin yeniden düzenlenmesinde etkili olabilecek bir başka dış etken olarak yine Avrupa ve üye devletlerdeki toplumsal, yönetsel, siyasal ve ekonomik düzenlemeler arasında uyum sağlamak üzere ortaya konulan adem-i merkezileştirme çabaları sayılabilir. Bu sayede toplumsal, kültürel ve etnik çeşitlilik korunabilecek ve aynı zamanda etkin, yurttaşla yakın ve tasarrufa yönelik bir Avrupa yönetimi kurulabilecektir. Bu çerçevede, 7 Şubat 1992’de AB Antlaşmasının Maastricht’te imzalanması, Avrupa’nın bütünleşmesinde yerel ve bölgesel yönetimlerin işlevine ayrı bir önem kazandırmıştır. Antlaşmaya konulan iki kuraldan birincisi, yerellik (subsidiarity) ilkesi, ikincisi ise, Bölgeler Komitesi adıyla bir danışma organının

kurulmasıdır. Böylece yerel yönetimlerin daha güçlü ve özerk bir konuma getirilmeleriyle, merkezi hükümet üzerindeki iş yükünün azaltılması ve kamu yönetiminde karar almanın daha hızlı, etkili ve verimli kılınması güvence altına alınabilecektir. Bir başka deyişle, doğrudan demokrasiyi sağlayabilmenin yolu yerel yönetimlerin idari ve mali açılardan özerkleşmesi ile olanaklıdır. Bu halde ise, yerel halk gerek yaşadığı ortamla ilgili kararların alınmasında gerekse bu yöndeki uygulamaların denetlenmesinde önemli etkiye sahip olabilecektir.

İşte Türkiye'nin bütün bu gelişmeleri, özellikle 1980 yılından itibaren, yaşadığı bilinmektedir. Bu gelişmelere ek olarak yine yeni sağ siyasetin yansımaları olarak yapısal uyarlama siyasalarının, yeni yürütüm anlayışının ve son olarak yönetsel yapının bağımsız idari otoriteler eliyle değiştirilmesinin devletin yeniden yapılandırılmasındaki etkileri önemlidir.

24 Ocak 1980'de alınan kararların önemi kuşkusuz büyüktür. Bu tarihte yürürlüğe konan istikrar programının asıl amacı ekonomik sorunları çözmektir ve bunu iki amaç doğrultusunda gerçekleştirmek istemektedir; enflasyonu aşağı çekmek bir başka deyişle iç dengeyi sağlamak ve ikinci olarak, ödemeler dengesi açığını azaltmak ve böylece dış dengeyi sağlamaktır. Ancak uygulamada bu amaçların ötesinde tüm ülkeyi dönüştürmeye doğru yönlendiği görülmüştür. Bu kararların alınması bir ekonomik krizin atlatılması içindir ve 12 Eylül askeri yönetimi kararların benimsenmesi ve uygulanmasında önemli bir katalizör etki yapmıştır. Sonraki siyasal

İktidarlar keza bu kararları benimsemiş ve ülkenin bu kararlar doğrultusunda ama özellikle IMF ve Dünya Bankasının da yardımıyla dönüşümüne katkı yapmışlardır.

Ancak bunlardan önce, ülkenin yönetsel sorunlarının 1940'larda da gündemde olduğunu ve bu sorunların hem tespit edilmesinde hem de çözüm önerilerinin getirilmesinde bu dönemden itibaren çok önemli çalışmalar yapıldığını da vurgulamak gerekir. Sorunların belirlenmesinde ve çözüm önerileri getirilmesinde hayli başarılı olan bu çalışmalar uygulamaya geçirilememiş ve sorunlar ve öneriler planlı kalkınma dönemine geçilmesiyle de tekrarlayan aralıklarla beş yıllık kalkınma planlarında yer almaya devam etmiştir.

Kamu kurumları için zorunlu, özel kuruluşlar için yönlendirici özelliklere sahip kalkınma planlarında kamu yönetiminin geliştirilmesine yönelik sorunların tespiti ve çözüm önerilerine ilişkin öğeler bulunur. Bunlardan, içinde bulunan yönetsel durumun ayrıntılı olarak belirlendiği yedinci kalkınma planında; plan anlayışının zamanla kaybolduğu, genelde kamu yönetiminin yetersiz ve yeniliğe kapalı olduğu ayrıca bürokrasinin de fazla olduğu, yapısal sorunlara bakıldığında; kamu yönetiminin hizmet ihtiyacına göre teşkilatlanmamış olduğu, merkeziyetçiliğin öne çıktığı ve devlet yapısında, standart kuruluş türünde ve sayı olarak kuruluş adetlerinde bozulmalar görüldüğü gibi çeşitli sorunlar belirtilmektedir. Bunlar ve benzeri sorunların son kalkınma planı olan Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında da devam ettiği görülmektedir.

Bu sorunlar kuşkusuz ülkede yeniden yapılanma arayışlarına hız kazandıran özelliğindedir. Bu çerçevede devletin toplumsal konumu ve işlevleri, kaçınılmaz olarak değişim süreci içinde alt-üst olmakta ve böylece ortaya bir yeniden yapılanma gereği çıkmaktadır. İşte yeniden yapılanma, hem toplumsal kurumların, hem de insan ilişkisi ve davranış kalıplarının da dönüşümünü kapsamaktadır. Bu değişim içinde, eski toplumsal yapılar ya da eski değerler bütünüyle bir dönüşüm içine girmiş gözükmemektedir.

O halde Devlet yeniden yapılandırılırken amaç ne olmalıdır? Bu soruya verilecek yanıtın şüphesiz öncelikle her yönüyle hukuka bağlı ve hukuka uygun işleyen bir devleti gerçekleştirme olması kaçınılmazdır. Buna ek olarak devlet işlevlerinin, bir başka deyişle kamu hizmetlerinin, etkinlik ve verimlilik ilkelerine uyumlu bir biçimde yerine getirilmesi amaçlanmalıdır. Böylece yeniden yapılanma sürecinde devlet işlevlerinin, olabildiğince yüksek bir etkinlik ve verimlilik içinde yerine getirilmesi ve Devletin işlevlerinin bu yönde yeniden tanımlanması olanaklı hale gelecektir.

Burada belirtilmesi gereken bir diğer konu değişim ihtiyacının sadece kamu yönetimine özgü bir olgu olmadığıdır. Gerçekte 1980'li yıllar, iş dünyasında da değişimin ve dalgalanmaların ortaya çıktığı bir dönemdir artık. Üstelik bu gelişmeler enflasyon, işsizlik, durgunluk ve artan uluslararası rekabet nedeniyle sürekli bir yapı kazanmış ve işletmeler hızla yeni yönetsel arayışlara yönelmişlerdir. Bu çerçevede özellikle Japonya, ayrıntılı araştırmalara konu olmuş ve sonuçta insan ve kalite

odaklı modeller önem kazanmıştır. Devam eden süreçte yüksek teknoloji ve esneklikle beraber müşteri odaklı bakış açısı işletme yönetimlerinde öne çıkan diğer gelişmelerdir. Bütün bunlar etkililik ve verimlilik kavramlarına yeni anlamlar yüklemiştir.

Ancak devletin yeniden yapılandırılmasında yukarıdaki süreçlerin etkili olduğu ortadır. Bir başka deyişle ulus-devletin egemenlik alanının uluslararası örgütler, bölgeselleşme, çok-uluslu şirketler ve yerelleşme gibi faktörler tarafından tehdit edildiği, ulus-devletin geleneksel yetkilerinin, yeni sağ siyasaların kullandığı araçlarla; kamu hizmetindeki değişiklikte, özelleştirme ya da yapısal uyum kredilerinde, azaldığı bir süreçte bulunuyoruz. Öyle ki, yeni sağ ideoloji bunlarla birlikte yeni yürütüm anlayışıyla (governance) ve bağımsız kurumlar oluşturarak topyekün devletin tasfiyesine yönelmiş bulunmaktadır

Yeni sağ, bir çok yönü olan ve kapsamlı bir dönüşümü simgeleyen ve tanımlayan çerçeve kavram olarak ifade ediliyor. Bu nedenle kavramdan yola çıkarak dahi yeni sağ ideoloji hem kamu hizmeti kavramındaki değişimden hem de özelleştirme siyasalarının ortaya çıkışı ve gelişiminden sorumlu tutulabilir. Bu yönüyle de devletin yeniden yapılanması ile ilgilidir. Ancak yeni sağ kavramı kalkınma iktisadı ya da refah devleti olarak adlandırılan dönemi kendi kurgusuyla tasfiye ederken yerine yeni olarak adlandırdığı unsurları koymaktadır. Oysa yeni sağ ideolojinin, adında yeni sıfatı olmasına karşın, gerçekten yeni bir ideoloji olup olmadığına bakmak gerekir. Çünkü, yeni sağ ideolojinin dayandığı kavramlarda hep

klasik liberalizmin ilkeleri kullanılmaktadır. Öyle ki, klasik liberalizm devletin rolünü iç ve dış güvenlik ile adalet hizmetlerinin yapılması ile sınırlamaktadır. Yeni sağ ideoloji de örneğin ekonomik yaşamda devlet müdahalesini en aza indirmeyi, kamu sektörünün piyasadan üretici, dağıtıcı olarak çekilmesini ancak düzenleyici ve denetleyici olarak bulunmasını savunmaktadır. Ve Devlet yeni sağ ideolojiye göre kapitalizmin içinde bulunduğu krizlerin tüm sorumlusudur. Buna göre devletin işlevsel ve kurumsal olarak hantal yapısı, verimsiz ve yüksek maliyetli iş yapma ve kaynakları sürekli israf etme gibi özellikleri sürekli krizlere neden olmaktadır.

Yeni sağ siyasalar dünyada 1970'lerin sonunda Thatcher ve Reagan yönetimleriyle uygulama alanı bulmuştur. Bu yönetimlerin işbaşına gelmesinden kısa bir süre sonra da IMF ve Dünya Bankası'nın benzer hedeflerle kendilerine bağımlı olan az gelişmiş ülkelere çeşitli krediler vermek suretiyle bu ülkelerin, istedikleri yönde değişmelerini bir başka deyişle yeniden yapılanmalarını sağlamışlardır. Bu yeniden yapılanmada özel hukuk hükümleri öne çıkmış böylece kamu yönetimi bir yandan özel sektörleşmiş diğer yandan ise idare hukukunun kamuya sağladığı üstünlük sona ermiştir. Kamu kurumları bu arada birer birer özerkleşmiş böylece bütünlük ortadan kalkmış ve nihayet bakanlık örgütlenmesinden çeşitli kurulların oluşturulduğu bir yönetim yapısına geçilmiştir. Bu yeni yapı gerek merkez gerekse yerel düzlemde yeni yürütüm anlayışı formülü ile desteklenmiştir. Bu formülde bürokrasi, şirketler ve STK' lardan (ya da NGO= sivil toplum örgütleri) oluşan üç eşit bölüm söz konusudur ve bu yapı siyasal ve yönetsel iktidarı yani karar mekanizmalarını oluşturacaktır.

Yeni yürütüm anlayışı (governance) kavramı oldukça yenidir ve çeşitli aktörlerin birlikte oluşturduğu, karar mekanizmalarının bu aktörler olduğu bir sistem ya da düzen olarak tanımlanmaktadır ve yönetim kavramında ifadesini bulan otoriteye dayalı siyasa belirleme ve uygulama süreci yerine toplumun kendi kendine karar vermesini, seçim yapmasını ifade etmektedir. Burada sivil toplum kuruluşlarının önemi ortaya çıkmaktadır ki 1950’lerde ortaya çıkan ve halkın devlete örgütlü tepkisi olarak nitelenen bu yapıların küreselleşmenin de etkisiyle sayılarında, kapsamlarında ve işlevlerinde genişlemeler görülmüştür. Ayrıca demokrasinin yerleşmesinde de önemli olduklarını vurgulamak gerekir. Ancak devletin bıraktığı boşlukları doldurma hedefine yönlenen bu örgütler yeni yürütüm anlayışı modelinin aktörlerinden biri olarak örneğin bürokrasinin yerini tutabilecekler midir? Bu konuda Turgay Ergun, STK’ların eşit olmadıklarını dolayısıyla bürokrasiye oranla kamu hizmetlerini de en azından şimdilik daha ekonomik ve daha eşitçe dağıtamayacaklarını söylemektedir.

Bütün bunların anlamı aşında piyasanın sistemde egemen olmak istemesidir. Türkiye’deki sürecin başlangıcında yukarıda değinilen 24 Ocak 1980 Kararları bulunmaktadır. Bu tarihin önemi ülkenin içinde bulunduğu önemli bir bunalım dönemi olmasıdır. 24 Ocak Kararları ile Türkiye piyasa ekonomisi kurallarını benimsemiştir. Gerçekte serbest piyasa ekonomisi birçok alanda devlet müdahale ve kontrollerinin azaltılmasını beraberinde getirir. Müdahale ve kontrolün azalması ise buna neden olan bürokratik işlemlerin azalması veya kaldırılmasını gerektirir. Bu halde ise, bürokrasinin etki alanı, ekonomi siyasalarının yapımında ve

uygulanmasında daralmış olacaktır. Hukuki gelişmelerse bu etkiyi pekiştirici rol oynamaktadır. Burada izlenen yöntem KHK' lara önem verilmesidir. Nitekim bu yolla, kamu yönetiminin kurumsal yapısı, personel rejimi ve yönetsel usullerin düzenlenmesi gibi konularda değişiklik yapılmıştır.

24 Ocak Kararlarının alınmasıyla birlikte ülkenin gideceği yönün dış dinamikler tarafından belirlendiği bir döneme girilmiştir. Bu dönemde IMF ile Standby anlaşmaları yapılırken Dünya Bankası ile de bir dizi yapısal ve sektörel uyarlama kredi anlaşmaları imzalanmıştır. Yapısal ve sektörel kredi anlaşmaları birer borç anlaşması niteliğindedir ve bunlarla hem beş yıllık kalkınma planları hem de bu doğrultudaki yıllık planlar yönlendirilmek istenmiştir. Öte yandan aynı kredi anlaşmaları kamu sektörünü doğrudan değiştirme yönünde girişimlerde bulunmaktadır ki bunlar kamu yönetiminin örgütlenmesinden çalışma ilişkilerine değin geniş bir alanı kapsamaktadır.

Esas olarak yapısal uyarlama kredileri ile uluslararası piyasalara bütünleşmenin yolu açılmak istenmektedir. Türkiye'de de bu yönde özellikle 1980-1990 yılları arasında çok sayıda yapısal ve sektörel uyum kredi anlaşmaları imzalanmıştır.

Türkiye'de 1980'den sonra çok sayıda kurulun oluşturulduğu görülmektedir. Öyle ki, bakan ve bakanlıklardan oluşan ve imza yetkisinin bunlarda olduğu bir yapıya sahip olan bu kurullar arasında Yüksek Planlama Kurulu, Para

Kredi ve Koordinasyon Kurulu, Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu gibi örnekler gösterilebilir. Geleneksel yönetim sisteminde gittikçe önem kazanan bu yapılar sonraki aşamada bağımsız idari otorite olarak da nitelenen SPK, RTÜK ve Rekabet Kurumu gibi kurum ve kurullarla bakanlıklarla bağı ilgili-ilişkili düzeyinde olan yeni bir açılım kazanmışlardır.

Siyasi iktidarın bazı alanlardaki etkilerini azaltmak isteği ile pek çok ülkede bu kuruluşların sayısında artışlar görülmüştür. Bu alanlar sermaye piyasası, görsel ve işitsel iletişim gibi kamusal yaşamın duyarlı alanları olarak nitelenmektedir. Ayrıca doğal tekellerin özelleştirilmesi sonucu ilgili sektörü düzenlemek ve denetlemek için de sektöre özgü düzenleyici kurumların kurulduğu görülmektedir. Anglo-Sakson kökenli olan bu yapıların farklı ülkelerde farklı örneklerin olmasının yanında aynı ülkede farklı örnekleri de bulunabilmektedir. Nitekim Türkiye'deki örneklerinde de gerek yasal mevzuat yönünden gerekse işlevler yönünden birbirinden ayrılan yanlar bulunmaktadır. Öyle ki statüsü tartışmalı Türkiye Futbol Federasyonu, Diyanet İşleri Başkanlığı gibi kurumların dahi bağımsız idari otorite benzeri özellikler taşıdığı ileri sürülmektedir. Ayrıca, bağımsız idari otoriteler arasında sayılan ancak teşkilat yapısıyla diğer bağımsız otoritelerden farklı olan Türk Akreditasyon Kurumu ile bağımsız bir yasa ile düzenlenmemiş olan Türkiye Muhasebe Standartları Kurulu da bu çerçevede değerlendirilebilir. Ancak genel olarak düzenleme yetkisine, gözetim ve denetim ile yaptırım uygulama yetkilerine, danışma işlevleri ve uyuşmazlık çözme işlevleri gibi yetki ve işlevlere sahip oldukları söylenebilir.

Bağımsız idari örgütler oluşturarak yeni bir yapılanmaya yönelmenin nedenleri arasında, özelleştirmenin yeri önemlidir. Nitekim piyasada özel şirketler, kamu sektöründeki özelleştirme nedeniyle piyasaya açılan şirketler ve kamu teşebbüsleri birlikte yer almaktadırlar. Oysa “aynı anda hem hakem hem de oyuncu olunamaz” düşüncesi nedeniyle piyasadaki işletici konumundaki kamunun, aynı zamanda düzenleyici ve denetleyici de olmasının haksız rekabete neden olabileceği ileri sürülmektedir. Bu nedenle sektörü düzenlemenin merkezi yönetimden bağımsız olan kamusal organlar eliyle gerçekleştirilmesinin yararlı olacağı düşüncesi sonucunda bu kurumlara gereksinim duyulmuştur. Diğer yandan, bugün karşılaşılan sorunların her alanda boyutlarının artması ile varolan idari yapılanmaların bu sorunları çözebilmede yetersiz kalması üzerine hem teknik yönden uzman hem de idari yapılanmanın dışında, böylece bağımsız ve esnek karar alabilen bir örgütlenmeyi gerekli kılmıştır denilebilir.

Bağımsız idari otoriteler hiyerarşik ya da vesayet denetimine tabi olmayıp eylem ve işlemlerinde bağımsız kurumlardır. Bu bağımsızlık özelliği, işlevlerini yerine getirirken siyasi iktidar, idari bürokrasi ve özel gruplar tarafından olası bir etkilenmeyi önlemek için sağlanmıştır. Ancak bağımsızlığı yasalardan ve yasama organından ya da yargıdan bağımsızlık olarak algılamamak gerekir. Çünkü, bu kurumlar bağlı olduğu kurallar doğrultusunda görevlidirler ve bu kurallar da yasama organı tarafından yapılmaktadır. Yine bağlı olduğu yasalara aykırı davranışlarında hukuk devleti gereği her zaman idari yargının kovuşturmasına tabi olabileceklerdir. Nitekim bu kurumların kararları idari yargı tarafından ve bazı durumlarda adli

mahkemeler tarafından denetlenmektedir. Ayrıca 10.01.2002 tarihinde kabul edilen 4739 sayılı yasanın 7.maddesi ile de “özel kanunlarla kurulmuş kamu tüzel kişiliğini ve idari ve mali özerkliği haiz kurul, üst kurul ve bunlara bağlı kurumların yıllık hesapları Başbakanlık tarafından belirlenen Başbakanlık müfettişi, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu denetçisi ve Maliye müfettişinden oluşan bir komisyon tarafından denetlenir” hükmü getirilerek bu kurumların denetimine ilişkin yeni bir düzenleme oluşturulmuştur. Öte yandan siyasal iradenin de bu kurumların en azından üyelerini atamasında katkılarını unutmamak gerekir. Bu halde ise en çok eleştirinin yapıldığı konu yani tarafsız olmayan kişilerin atanma olasılığı bir başka deyişle siyasal iktidarın etkilediği kişilerin buralara atanması söz konusu olabilecektir. Türkiye’de Rekabet Kurulu ya da BDDK üyelerinin atanmasında bu durum yaşanmıştır. O zamanda bu kurumların kurulmasındaki bağımsız iş görme felsefesi sıkıntıya girer ki bir çok ülke bunu aşmak için yüksek yargı yerleri ve/veya devletin yüksek otoriteleri tarafından tarafsız, nesnel ve yetkin kişiler atamaya yönelmişlerdir. Diğer bir özellik olarak özerklikleri gösterilebilir. Nitekim etkili kamu gücü kullanan bağımsız idari otoritelerin özerk yapıları, kendilerine tanınan yasal çerçeve içinde olmak üzere, harcamalarını serbestçe yapabilmelerinde, karar alma ve personel seçiminde ve gerektiğinde yönetmelik çıkarabilmeleri için gerekli olan bir özelliktir.

Ülkelerin siyasi, ekonomik ve sosyal sistemleri değiştikçe farklı modeller ortaya çıkmaktadır ki bu değişiklik bağımsız idari otoritelerden neler beklendiğine ve hangi sektörlerde oluşturulduklarına bağlıdır. İlk olarak bağımsız idari otoriteler yoluyla yasal düzenlemelerin yapılması ABD’ de görülmüştür. Bu ülkede bağımsız

düzenleyici bir yapı federal düzeyde, ilk kez, 1887 yılında demiryolu taşımacılığını düzenleyen “Eyaletlerarası Ticaret Kurulu”nun kurulmasıyla oluşturulmuştur. Avrupa’da ise daha sonraki dönemlerde benzer uygulamalara gidildiği görülür. Nitekim Birleşik Krallık’ta quango olarak ya da Non-Departmental Public Bodies (NDPB’s) olarak adlandırılan “ulusal yönetim sürecinde bir kurum olarak işlevler üstlenen ancak bakanlık ya da bakanlığın bir parçası olmayan buna rağmen bakanların işlemlerinden sorumlu tutulduğu yapılar benzer görevler üstlenmişlerdir. Ayrıca son yıllarda Birleşik Krallık’ta özelleştirme ve özelleştirilen alanlarda rekabetin sağlanmasına yönelik siyasetler izlenmiş dolayısıyla da kamu tekellerinin özel tekele dönüşmemesi ve piyasaların rekabet edilebilir şekilde düzenlenmesi için bu alanlarda “sektörel düzenleyicilere” gerek duyulmuştur. Fransa’da da hiyerarşik denetimin dışında bağımsız idari otoriteler olarak adlandırılan ve daha önce Fransız geleneklerinde olmayan yapılar kurulma yoluna gidilmiştir. Fransa örneğinde, başbakana veya bir bakanlığa bağlı oldukları görülen bu kurumlar yönetim dizgesi içinde yer alırlar, ancak, tüzelkişilikleri bulunmaz.

Bağımsız idari otoritelerin özgün bir kurum olarak nitelenmesinin nedenleri arasında bu kurumlara atfedilen kimi yapısal ve işlevsel özellikler olduğuna kuşku yoktur. Yapısal özellikleri kurumsal statüleri ve üyelerin statüleri olarak değerlendirilebilir. Kurumsal olarak, kamu tüzel kişisi olup olmadığı önem kazanmaktadır. Ayrıca başbakanlık ya da bir bakanlıkla ilişkilendirildikleri görülür. Öte yandan karar organı olan kurulları oluşturan üyelerin seçimi ve atanmasında aranan bazı nitelikler, üyelikle bağdaşmayan işler, görevden alınma ile üyelerin

görev süreleri bağımsız idari otoritelerin bağımsızlıklarını sağlamada özel bir önem taşımaktadır.

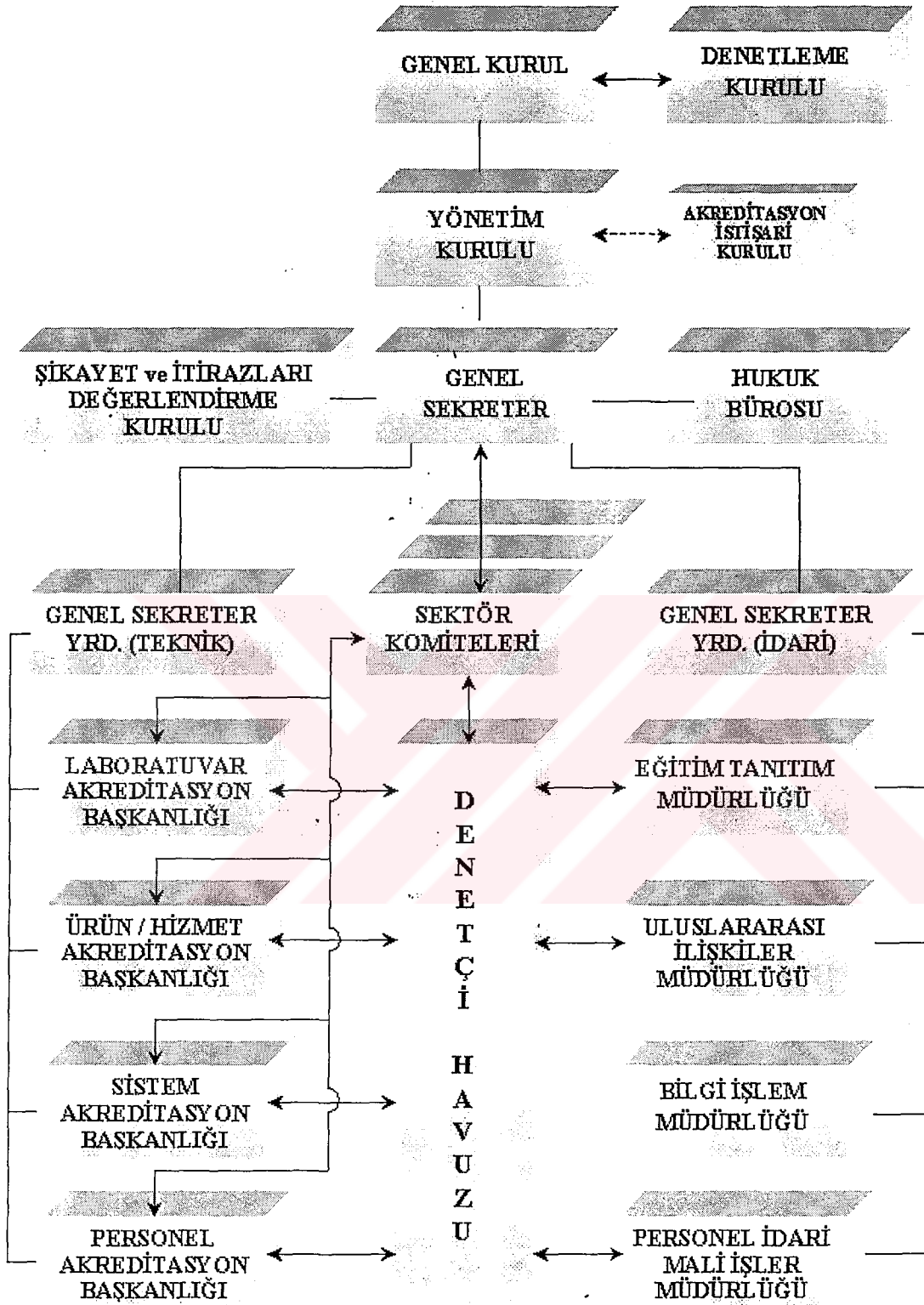
Özgünlüklerini sağlamada bir başka unsur olarak bağımsız idari otoritelerin işlevsel özellikleri de önemlidir. Nitekim bu kurumlar bir yandan ilgili oldukları sektörlerde düzenleme (kural koyma) yetkilerine sahipken aynı zamanda koydukları kurallara uyulup uyulmadığını da denetlemektedirler. Kurallara uyulmadığını tespit etmeleri halinde ise çeşitli yaptırımlar uygulayabilmekte ve bazı durumlarda danışmanlık yapmakta, bazı durumlarda ise sektördeki uyuşmazlıkları çözebilmektedirler.

Yakın zamanda bu kurulların sayısında görülen artış beraberinde çeşitli eleştirileri de getirmiştir. Bir kez, kuruluş yasalarının öteki ülkelerdeki örneklerden olduğu gibi çevrilmesiyle oluştuğu, dolayısıyla hukuk tekniğine uygun olmayan şekilde gerek madde sayılarında gerekse maddelerin çok geniş olmasında, o arada bütünlükten uzak olması ve anlaşılması oldukça güç yasal dayanağa sahip oldukları ileri sürülmektedir ki ilgili yasalar oldukça sık değiştirilir olmuştur. Ayrıca kurullara atanan ve karar organını oluşturan üyelerin niteliklerinin belirlenmesinde, siyasi yönleri göz önüne alınarak atanan üyeler konusunda, bu üyelere çok yüksek koşullarda olanaklar ücret, lojman vs. sağlanmasına ve siyasilerin sorumluluk almaktan ve seçmen önünde hesap vermekten kaçtığı için bu kurullara olağanüstü yetkilerin verildiğine yönelik değerlendirmeler yapılıyor.

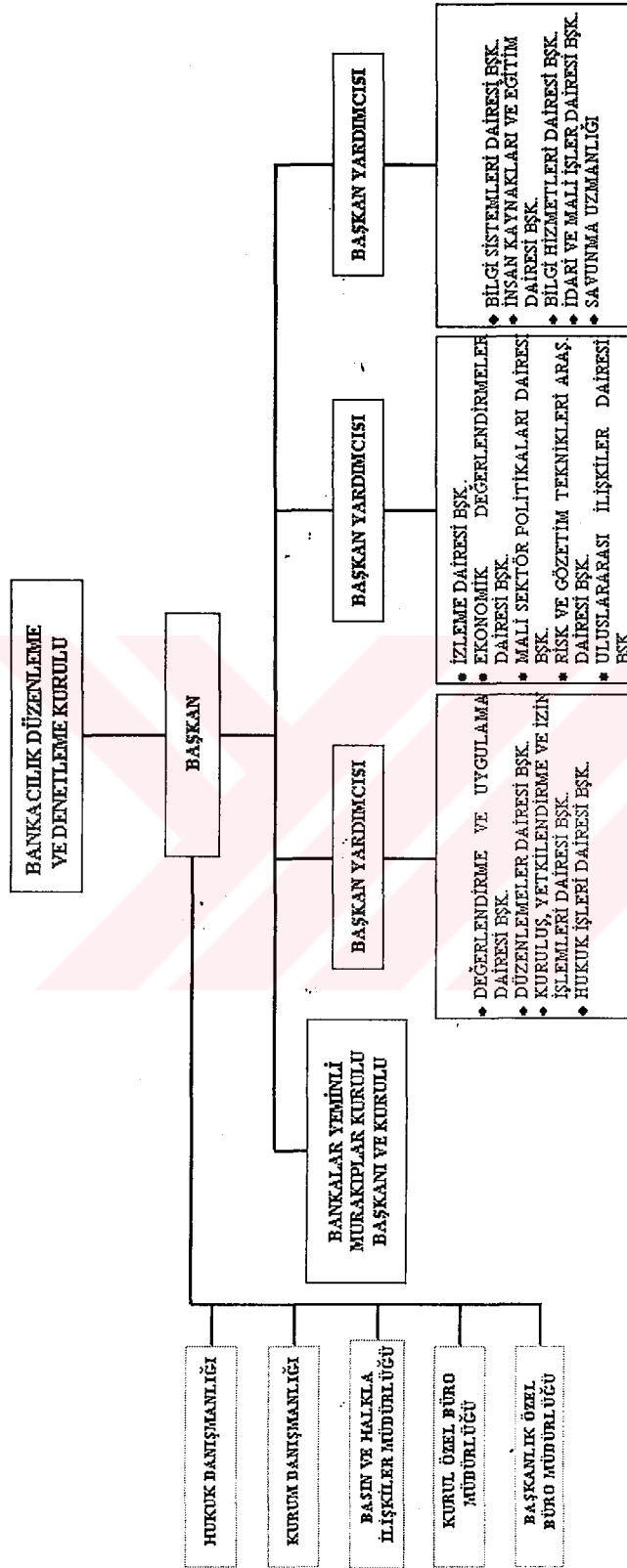
Bağımsız idari otoritelerin federal sistemlerde bir tür hizmet yönünden federalizm işlevi gördükleri ancak üniter sistemlerde idari sisteme uyumlu ve yürütme erkine dahil, ancak kendine özgü kuruluşlar olarak sistem içinde yer aldıkları ileri sürülmektedir. Öte yandan Türkiye’de anayasal olarak düzenlenmemiş olmaları da tartışmanın bir diğer boyutunu oluşturmaktadır. Nitekim 1982 Anayasasının 123.maddesine göre, “yönetim, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve bu bütünlük merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.” “Yönetim yapısı “kamu tüzelkişilikleri”nden oluşur ve bunlar “ancak yasayla veya yasaların açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur.” 124.madde de ise, “Başbakanlık, bakanlıklar ve bütün kamu tüzelkişileri, “kendi görev alanlarını ilgilendiren yasaların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak koşuluyla yönetmelikler çıkarabilirler.” Anılan anayasa maddeleri genel olarak yönetimin esaslarını belirtmiştir. Buna göre yönetimin bütünlüğü ve kamu tüzel kişiliği ile yönetmelik çıkarma yetkisi ancak bu şartlar içerisinde olanaklıdır.

Bağımsız idari otoritelerin birbirleriyle de ilişkileri bulunmaktadır. Bu ilişkilerde öne çıkan özellik Rekabet Kurumu ile diğer düzenleyici kurumlar arasındaki ilişkilerin varlığıdır. Bu durumda Rekabet Kurumu rekabet konularında genel düzenleyicidir. Diğer kurulların ise ilgili oldukları sektörlerdeki rekabeti sağlamaya yönelik yükümlülükleri bulunmaktadır. Ancak bu ilişkinin niteliği hiyerarşik bir üstünlük olmayıp, sadece düzenleyici işlevin niteliği nedeniyle bir işbirliğinin, sistemin topyekün başarılı olmasında gerekliliğiyle değerlendirilmelidir. Bu yönüyle de oldukça önemli görevler üstlenen bu kurumların sürekli, düzenli ve etkin bir iletişim ve eşgüdüm içinde olmaları önem kazanmaktadır.

EK 1: a.TÜRK AKREDİTASYON KURUMU TEŞKİLAT YAPISI



b.BDDK TEŞKİLAT YAPISI



KAYNAKÇA

YASAL MEVZUAT

2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu, Kabul Tarihi: 28.7.1981, Resmi Gazete: 30 Temmuz 1981 tarih ve sayı: 17416.

SPK Teşkilat, Görev ve Çalışma Esasları Yönetmeliği (1), Resmi Gazete Tarihi: 24.6.1982, No: 17734, Yayımlandığı Düsturun Tertibi: 5, Cildi: 21, S.1239.

3046 Sayılı Kanun, Kanun Numarası: 3046 Kabul Tarihi: 27/9/1984 Yayımlandığı R. Gazete: Tarih: 9/10/1984 Sayı: 18540 Yayımlandığı Düstur: Tertip: 5 Cilt: 24 Sayfa: 12.

3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınlar Hakkında Kanun, Resmi Gazete Yayın Tarihi: 20.4.1994, Sayı: 21911.

4046 sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve KHK' larda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Kabul Tarihi: 24/11/1994, Yayımlandığı R.Gazete: Tarih: 27/11/1994 Sayı: 22124, Yayımlandığı Düstur : Tertip: 5 Cilt: 34.

4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun, Kabul Tarihi: 7/12/1994, Yayımlandığı Resmi Gazete: Tarih: 13/12/1994 Sayı: 22140, Yayımlandığı Düstur: Tertip: 5 Cilt: 34 Sayfa:

4389 sayılı Bankalar Kanunu, kabul tarihi 18.06.1999, Resmi Gazete tarih: 23.6.1999 sayı: 23734.

4446 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun, kabul tarihi: 13.8.1999, Resmi Gazete tarih: 14.8.1999 sayı: 23786.

4457 sayılı Türk Akreditasyon Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun, Kabul Tarihi 27.10.1999.

4487 sayılı SPK' nda Değişiklik Yapılması ile Ticaret ve Sanayi Odaları Ticaret Odaları, Sanayi Odaları, Deniz Ticaret Odaları, Ticaret Borsaları ve Türkiye Ticaret Sanayi, Deniz Ticaret Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesine Dair Kanun, kabul tarihi: 15.12.1999, Resmi Gazete tarih: 18.12.1999, sayı: 23910.

4491 Sayılı Bankalar Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun, kabul tarihi: 17.12.1999, Resmi Gazete tarih: 19.12.1999 sayı: 23911.

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Teşkilat Yönetmeliği, 22 Haziran 2000 Tarih ve 24087 Sayılı Resmi Gazete, Karar Sayısı: 2000/729.

BDDK Üyeleri ile BDDK Personelinin Uyacakları Meslek İlkeleri, 22 Haziran 2000 Tarih ve 24087 Sayılı Resmi Gazete, Karar Sayısı: 2000/730.

4492 sayılı Danıştay Kanunu ve İYUK' un Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, kabul tarihi: 18.12.1999, Resmi Gazete tarih: 21.12.1999 sayı: 23913.

4493 Sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanunun Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun, kabul tarihi: 20.12.1999, Resmi Gazete tarih: 22.12.1999 sayı: 23914.

4502 sayılı Telekomünikasyon Kurumu Yasası, 27.01.2000 Tarih Yayımlandığı R. Gazete: Tarih: 7/4/1983 Sayı: 18011.

4603 sayılı TC Ziraat Bankası, T.Halk Bankası A.Ş. Hakkında Kanun, kabul tarihi: 15.11.2000, Resmi Gazete tarih: 25.11.2000 sayı: 24241.

4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu, Kabul Tarihi: 20.02.2001, Resmi Gazete tarih: 03.03.2001 sayı: 24335 Mükerrer.

4634 sayılı Şeker Kanunu, Kabul Tarihi: 4.4.2001, Resmi Gazete tarih: 19.4.2001 sayı: 24378.

4672 Sayılı Bankalar Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun, Kanun No. 4672, Kabul Tarihi: 12.5.2001, Resmi Gazete tarih: 29.05.2001 sayı: 24416.

4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu (Elektrik Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılması ve Doğal Gaz Piyasası Hakkında Kanun); Kabul tarihi: 18.4.2001, Resmi Gazete tarih: 2.5.2001 sayı: 24390.

4673 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu, Posta, Telgraf ve Telefon İdaresinin Biriktirme ve Yardım Sandığı Hakkında Kanun İle Ulaştırma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Kabul Tarihi: 12.5.2001.

4733 sayılı Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğünün Yeniden Yapılandırılması İle Tütün ve Tütün Mamullerinin Üretimine, İç ve Dış Alım ve Satımına, 4046 Sayılı Kanunda ve 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, kabul tarihi: 3.1.2002, Resmi Gazete tarih: 9.1.2002 sayı: 24635.

4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu, kabul tarihi: 4.1.2002, Resmi Gazete tarih 22.01.2002, sayı: 24648.

4739 sayılı Mali Sektöre Olan Borçların Yeniden Yapılandırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Kabul Tarihi: 10.1.2002.

4743 sayılı "Malî Sektöre Olan Borçların Yeniden Yapılandırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Dönem: 21, Yasama Yılı: 4, T.B.M.M. (S. Sayısı: 811), Plan ve Bütçe Komisyonu, 29.1.2002, Esas No.: 1/949, Karar No.: 83.

NİYET MEKTUPLARI ve YAPISAL UYARLAMA ANLAŞMALARI

9 Aralık 1999 tarihli Niyet Mektubu, Hazine Müsteşarlığı, Sayı: B.02.1.HM.0.DEİ.02.00/500-90584, http://www.hazine.gov.tr/duyuru/sb_turkce.htm.

18 Aralık 2000 tarihli Niyet Mektubu, <http://www.hazine.gov.tr/Standby/mektup/mektup-tr.htm>

22 Haziran 2000 IMF İle Yapılan standby Düzenlemesi Çerçevesinde İkinci Gözden Geçirmeye İlişkin Niyet Mektubu ve Ekleri, Hazine Müsteşarlığı, Sayı: B.02.1.HM.0.DEİ.02.00/500, Ankara, 22 Haziran 2000, <http://www.hazine.gov.tr/duyuru/niyetmektubutercume.htm>.

26 Haziran 2001 tarihli niyet mektubu, <http://www.hazine.gov.tr/NiyetMektubu25062001.htm>.

31. Temmuz 2001 tarihli Niyet Mektubu, 9.Gözden Geçirme, <http://www.hazine.gov.tr/Standby/mektup/9/nmt030801.htm>, 1.4.2002.

18 Ocak 2002 tarihli niyet mektubu, http://www.hazine.gov.tr/Standby/mektup/mektup11/nmektub_tr.htm, 1.4.2002.

Türkiye Ekonomik Reform Kredisi Kalkınma Politikası Mektubu, http://www.hazine.gov.tr/duyuru/erl_ldp_tur.htm, 22.12.2000.

Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı, 05.05.2001, 15.05.2001, www.hazine.gov.tr,

GAZETE VE DERGİLER

COŞKUNOĞLU, F.O., GATT ve AT Karşısında Türk Tarımı, Ekonom, EMD yayın organı,

Ocak-Mart 1998, sayı: 8, s.45-48.

ERİŞ, Meral G., “Türkiye’nin AB’ye Sağlayacağı Faydalar”, Dünya Gazetesi, 4 Nisan 2002,

s.9.

EKŞİ, Oktay, “Kurullar Cumhuriyeti” Hürriyet, 30.03.2002, s.21.

ERTEN, Taylan, Ankara’dan, “Özerk Kurullara Mali Disiplin”, Dünya Gazetesi, 15.03.2002,

s.4.

GÜNGÖR, Tevfik, Olayların İçinden, “IMF” ciler Kamu ile Masaya Oturmadan Özel

Sektörle Konuşuyor”, Dünya Gazetesi, 6.03.2002, s.2.

KARACAN, A.İhsan, 11 Eylül Sonrası Kamu/Özel Tanımı Üzerine Bazı Düşünceler, Dünya

Gazetesi, 08.03.2002, s.13.

KUMCU, Ercan, “Düşük Ücretlerle Üst Kurul Çalışamaz” Hürriyet, 23.08.2000, s.9.

KUMCU, Ercan, “Özerk Kurumlarımız”, Hürriyet, 31.01.2002, s.9.

“Özerkleşelim de Devleti Kim Yönetecek”, Hürriyet, 29.03.2002, s.9.

“Rekabet Kurumu ile BDDK uyumlu çalışmalıdır” RK Başkanı M.T. Müftüoğlu ile yapılan söyleşi, Dünya Gazetesi, 29.01.2001, s.11.

SAĞLAM, Erdal, “Mali Sektör Üst Kurulu'na Doğru”, Hürriyet, 2.11.2000, s.8.

SAĞLAM, Erdal, “Temizlik İşini Kurula Yıktılar”, Hürriyet, 28.08.2000, s.8.

SALMAN, E.Banu, Türkiye Kurullara Teslim, Dosya, Ekonom, EMD Yayın Organı, Nisan, 2000, sayı: 15, s.21-37.

TUNCA, Ali, Elektrikte Özelleştirmenin Neresindeyiz?, Ekonomik Forum, TOBB, yıl: 8, sayı: 7, Temmuz 2001, s.28-34.

TÜMAY, İ., Tütünün Dumanı Nereye Doğru Gidiyor?, Ekonom, EMD yayın organı, Nisan-Haziran 1998, s.18-21.

TÜMAY, İ., Uçsuz Bucaksız Sorunlar Sektörü: Tarım, Ekonom, EMD yayın organı, Ocak-Mart 1998, sayı: 8, s.30-38.

UYANIK, Cahit, “İşadamızda Rekabet Kültürü Yok”, Nurkut İnan’la Yapılan Söyleşi, Ekonom, EMD yayın Organı, Nisan-Haziran1998, sayı: 9, s.5-8.

UYANIK, Cahit, Türk Bankacılığı Nereye Gidiyor, (BDDK Başkanı Engin Akçakoca ile yapılan söyleşiden), Dosya, Ekonom, EMD yayın organı, sayı: 18, Temmuz 2001, s.23-39.

ÜLTANIR, M.Özcan, Enerji Platformu, “Ufak Ufak”, Dünya Gazetesi, 14.03.2002, s.9.

ELEKTRONİK ORTAM

www.bddk.gov.tr, 22.04.2002.

What is a “quango” ? [http: //www.cabinet-office.gov.uk/quango/index/whatis.htm](http://www.cabinet-office.gov.uk/quango/index/whatis.htm),
20.02.2001.

www.hazine.gov.tr

[http: //oib.gov.tr/1985-1998-1.htm](http://oib.gov.tr/1985-1998-1.htm), 12.03.2002.

SÜEL, Hasan Süel , Telekomünikasyon Sektöründe Serbestleşme ve Özelleştirme Çerçevesinde Devletin Rolünün Yeniden Belirlenmesi, : [http: //www.tesev.org.tr/projeler/kamu_devlet_metin_tebliğ3.php](http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_devlet_metin_tebliğ3.php) Telekomünikasyon Sektöründe Serbestleşme ve Özelleştirme Çerçevesinde Devletin Rolünün Yeniden Belirlenmesi, 19.01.2001

ZENGİNOBUZ, Ünal, OĞUR, Serhan, Türkiye Elektrik Sektöründe Yeniden Yapılanma, Özelleştirme ve Regülasyon, [http: //www.tesev.org.tr/projeler/kamu_devlet_metin_tebliğ5.php](http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_devlet_metin_tebliğ5.php) : Türkiye Elektrik Sektöründe Yeniden Yapılanma, Özelleştirme ve Regülasyon, Aralık 1999, İstanbul, 19.01.2001.

TAN, Turgut, Bağımsız İdari Otoriteler, [http: //www.tesev.org.tr/projeler/kamu_devlet_metin_tebliğ6.php](http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_devlet_metin_tebliğ6.php), 19.01.2001.

KARAKELLE, İsmail Hakkı, Elektrik ve Telekomünikasyon Sektörleri Bağlamında
Özelleştirme ve Rekabet, 19.01.2001, [http:
//www.tesev.org.tr/projeler/kamu_devlet_metin_tebliğ7.php](http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_devlet_metin_tebliğ7.php) : Elektrik ve
Telekomünikasyon Sektörleri Bağlamında Özelleştirme ve Rekabet, 19.01.2001.

www.turkak.org.tr

[http://lnweb18.worldbank.org/news/pressrelease.nsf/673fa6c5a2d50a67852565e200692a79/f
429e368c1ff5cc385256b9d006a349c?OpenDocument](http://lnweb18.worldbank.org/news/pressrelease.nsf/673fa6c5a2d50a67852565e200692a79/f429e368c1ff5cc385256b9d006a349c?OpenDocument), 16.04.2002.



KİTAP VE MAKALELER

1.Yıllık Rapor (05.11.1997-31.12.1999), Rekabet Kurumu, Ankara 2000.

2.Yıllık Rapor, 2000 Yılı, Rekabet Kurumu, Ankara 2001.

2000’li Yıllarda Türk Bankacılık Sektörü, Türkiye Bankalar Birliği, Yayın No: 211, Haziran 1999.

21.Yüzyıla Girerken Türkiye’de Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bazı Ülkelerdeki Uygulamalar (Araştırma Raporları II), Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, Ankara, Mayıs 1994.

40.Yılında Türkiye Bankalar Birliği ve Türk Bankacılık Sistemi “1958-97”, TBB, Yayın No 207, Ekim 1998.

4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun’un Uygulama Esasları, TÜSİAD, Aralık 1998, Yayın No: Tüsiad-T/98-12/245.

ALBAYRAK, S.Oğuz, Türk Kamu Yönetiminde Yeni Gelişmeler ve Devlet Personel Başkanlığı, Uzman Der, Yıl: 3, sayı: 9-10, Ocak Haziran 2000, s.8-14.

AKINCI, Ateş, Rekabet Kurulu Teşkilatı, Avrupa Topluluğu Rekabet Politikaları Hukuk Düzeni ve Türk Rekabet Kanun Tasarısı, Uluslararası Sempozyum, 11-12 Mart 1993, İSO, İstanbul 1993, s.60-64.

AKINCI, Müslüm, Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman, Beta Yayınları, 1.Bası,
Temmuz 1999, s.100.

AKSOY, A.Şinasi, Yeni Sağ, Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetim: Eleştirel Yaklaşım, ÇYY,
Cilt 7, Sayı 1, Ocak 1998, s.3-13.

AKTAN, C.Can, Klasik Liberalizm, Neo-Liberalizm ve Libertarianizm, AİD, cilt 28, sayı 1,
Mart 1995, s.3-32.

AMİN, Samir, Bretton Woods Kurumları, Küreselleşme Çağında Kapitalizm, Çev.Vasıf
Erenus, Sarmal Yayınevi, Nisan 1999.

ARDIYOK, Şahin, Doğal Tekeller ve Düzenleyici Kurumlar, Türkiye İçin Düzenleyici
Kurum Modeli, Rekabet Kurumu, İlk Baskı, Şubat 2002.

ARDIYOK, Şahin, Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin Özelleştirilmesi: Sektörde Doğum
Sancıları, Rekabet Dergisi, Sayı: 5, Ocak-Şubat-Mart 2001, s.17-58.

AREN, Sadun, 100 Soruda Para ve Para Politikası, Gerçek Yayınevi, Kasım 1984.

ASLAN, İ.Yılmaz, Rekabet Hukukunda Dikey Anlaşmalar, Uluslararası Hukuk Kurultayı
2002 Fikri Mülkiyet ve Rekabet Hukuku, Ankara Barosu, Ankara, 08-11 Ocak
2002, yazılı metin, s.1-76.

ATAY, Ender Ethem, Fransız İdare Hukukunda Bağımsız İdari Otoriteler (BİO'lar):
Rekabet Konseyi, Perşembe Konferansları 6, Ankara, Mart 2000, s.51-106.

Avrupa Birliği'ne Tam Üyelik Sürecinde Türkiye'de Yönetimin Yeniden Yapılanması,
TOBB, Ankara, Mayıs 2000.

AZİZ, Aysel, Radyo Ve Televizyona Giriş, AÜSBF Yayınları No: 393, Basın ve Yayın
Yüksekokulu Yayın No: 4, 1976.

BADUR, Emel, Türk Rekabet Hukukunda Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşmalar (Uyumlu Eylem
ve Kararlar), Rekabet Kurumu, Ankara, İlk baskı Temmuz 2001.

BAYKAL, Sanem, ARAT, Tuğrul, AB'yle İlişkiler, Türk Dış Politikası, Cilt 2: 1980-2001,
Editör: Baskın Oran, İletişim Yayınları, İstanbul, 1.Baskı 2001, s.326-365.

BAYKAN, Renan, Türkiye'de Tüketicinin Korunması Tedbirleri (Öneriler Ve Ekonomik
Etkileri), İTO Yayın No: 1996-23, Nisan 1996.

BORATAV, Korkut, Yeni Dünya Düzeni Nereye, İmge Kitabevi Yayınları, 1.Baskı,
Haziran, 2000.

BOZKURT, Ömer, ERGUN, Turgay, SEZEN, Seriya, (Ed.), Kamu Yönetimi Sözlüğü,
TODAİE, Yayın no: 283, 1.Basım, Ankara, 1998.

CHARON, Jean-Marie, Medya Dünyası, Derleyen: JM.Charon, çev.Oya Tatlıpınar, İletişim
yayınları, 1.baskı, Aralık 1992.

CHOMSKY, Noam, Amerikan M¼dahalecilięi, ev.T.Doğan, B.Zeren, , Aram Yayıncılık,
4.Baskı, Mart 2002.

CHOUSSODOUSKY, Michel, Yoksulluğun K¼reselleşmesi (IMF ve D¼nya Bankası
Reformlarının İy¼z¼), iviyazıları/Kamera, Ocak 1999.

ÇAL, Sedat, Bağımsız İdari Otorite Olarak Enerji Piyasası Kurulu, Ankara Barosu Dergisi,
Sayı: 2001/3, Yıl: 59, 2001, s.93-112.

ÇANKAYA, Fikret, Z, Mehmet, T¼rkiye’de Kamu Bankalarının zelleştirilmesi, T¼rkiye
Bankalar Birliği, Yayın No 221, İstanbul 2001.

ÇEKİNMEZ, Mehmet, Bağımsız İdari Otoriteler ve T¼rkiye’deki Bazı rneklerinin Sınırlı
Bir Değerlendirmesi, Active Bankacılık ve Finans Dergisi, Alkım yayınları, yıl 2,
sayı 8, Ağustos-Eyl¼l 1999, s.6-18.

DRUCKER, Peter Drucker, , 21.Y¼zyıl İçin Y¼netim Tartışmaları, ev.İrfan Bahıvangil,
G¼lenay Gorbon, Epsilon Yayınevi, 1.Baskı, İstanbul 1999.

DUMETZ, Hervé, JEUNEMAITRE, Alain, Avrupa’da Rekabet (Teşebb¼sler Açısından
Oyunun Yeni Kuralları), eviren.M.Mukadder Yakupoğlu, Mor Yayınları,
Birinci Basım, Ankara 1999.

DURAN, L¼tfi, T¼rkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler, AİD, Cilt 30, Sayı 1, Mart 1997, s.3-
10.

DUTZ, Mark, Rekabet Yasası ve Türkiye İçin Geçerliliği, Türkiye İçin Rekabet Politikaları, İstanbul Sanayi Odası, Yayın No: 9, İstanbul 1993, s.65-77.

DÜREN, Zeynep, 2000'li Yıllarda Yönetim, Alfa Yayınları, 1.basım, Şubat 2000.

EĞİLMEZ, A.Mahfi, Hazine, Tütünbank, 1996.

EKİN, Nusret, Küreselleşme ve Gümrük Birliği, İTO, Yayın No: 1999-47.İstanbul, Şubat 1999.

Elektrik Enerjisi ÖİK Raporu, Sekizinci BYKP, DPT, Ankara, 2001.

EMEK, Uğur Emek, İmtiyaz Sözleşmelerinden Doğal Tekellerin Düzenlenmesine, Hukuk ve Ekonomi Perspektifinden Uluslararası Tahkim ve Kamu Hizmeti, Editör: Ali Ulusoy, Liberte Yayınları, 1.Basım, Ekim 2001, s.23-35.

EMRE, Cahit, Cultural Values, Morality and Public Administration in Turkey, Emerging Changes in Turkish Politics and Society, Servet Mutlu, Cahit Emre, Yasushi Hazama, Institute of Developing Economies, JETRO, 2000, s.30-47.

EMRE, Cahit, Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi, Siyasal Kitabevi, Ankara, 1997.

EMRE, Cahit, Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi (12 Eylül'den 1980'den Sonra), Yayınlanmamış, Yüksek Lisans Tezi, AÜ.Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 1986, s.3.

ERALP, Atilla, Uluslararası Sistemde Değişim ve Türk Dış Politikasının Uyum Sorunları, Türkiye’de Bunalım ve Demokratik Çıkış Yolları Proje Raporu, TÜBA, Ankara, Ekim 1998, s.69-76.

ERGUN, Turgay, Kamu Yönetimi Ders Notları, Ankara, 2000.

ERGUN, Turgay, Postmodernizm ve Kamu Yönetimi, AİD, cilt 30, sayı 4, Aralık 1997, s.3-15.

ERHAN, Çağrı, ARAT, Tuğrul, AET’yle İlişkiler Türk Dış Politikası, Cilt 1: 1919-1980, Editör: Baskın Oran, İletişim Yayınları, 3.Baskı 2001, İstanbul, s.808-853.

EROL, Kemal, Dünya’da ve Türkiye’de Rekabet Kurumları, İşveren Dergisi, TİSK, 36/4, Ocak 1998, s.10-13.

EROL, Kemal, Gümrük Birliği Çerçevesinde Rekabet Hukuku, 4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun’un Uygulama Esasları, TÜSİAD, Aralık 1998, Yayın No: Tüsiad-T/98-12/245.

FARAZMAND, Ali, Küreselleşme ve Kamu Yönetimi, çev. Sevilay Kaygalar, Mülkiye, Cilt: 25, sayı: 229, Temmuz-Ağustos 2001, s.245-278.

GIDDENS, Anthony, Üçüncü Yol Politikaları, çev.M.C.Yalçınan, Üçüncü Yol Arayışları ve Türkiye, yayına hazırlayan Murat Yalçınan, Büke Yayınları, 1.basım, Kasım 2000, s.13-18.

GÖZÜBÜYÜK, A.Şeref, TAN, Turgut, İdare Hukuku cilt 1 Genel Esaslar, Turhan Kitabevi,
Ankara 1998.

GÖZÜBÜYÜK, A.Şeref, Türkiye'nin Yönetim Yapısı, Turhan Kitabevi, Son değişikliklerle
göre düzenlenmiş 7.bası, Ankara, 2001.

GÖZÜBÜYÜK, A.Ş., Yönetim Hukuku, Turhan Kitabevi, 13.bası, Ankara 2000.

Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı Üzerine Değerlendirmeler, Bağımsız Sosyal Bilimciler-
İktisat Grubu, TMMOB, Haziran 2001.

GÜL, İbrahim, Rekabetçi Bir Elektrik Sektörü İçin Pazara Girişin Düzenlenmesi,
Uluslararası Hukuk Kurultayı 2002 Fikri Mülkiyet ve Rekabet Hukuku, Ankara
Barosu, Ankara, 08-11 Ocak 2002, yazılı metin, s.1-19.

GÜLER, Birgül., A., 21.Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi, Mülkiyeliler Birliği Dergisi,
cilt 21, sayı: 199, Mayıs 1997, s.46-50.

GÜLER, Birgül, A., Devletin Yeniden Yapılandırılması, Yerel Gündem, yıl 2, sayı 9, Eylül
2000, s.4-13.

GÜLER, Birgül, A., Kamu Yönetimi ve Dünya Bankası, AİD, Cilt28/3, Eylül 1995, s.19-29.

GÜLER, Birgül A., Turgay Ergun, Filiz D.Güler, Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi, TODAİE,
KYUP Ders Notu, Ankara, Mart 1994.

GÜLER, Birgül, Nesnesini Arayan Disiplin: Kamu Yönetimi, AİD, Cilt 27, Sayı 4, Aralık 1994, s.3-19.

GÜLER, Birgül A., Yeni Sağ ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarlama Politikaları, Tодаie, Ankara, Nisan 1996.

Haberleşme, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, ÖİK Raporu, DPT, Ankara 2001.

HIRST, Paul Hirst, THOMPSON, Grahame, Küreselleşme Sorgulanıyor, çev.Çağla Erdem, Elif Yücel, Dost Kitabevi Yayınları, 1.baskı, Ankara, Eylül 1998.

HUNTINGTON, Samuel P. Huntington, Anlaşamayan Uygarlıklar, Yüzyılın Sonu, Editör: Nathan Gardels, Çeviren: Belkıs (Çorakçı) Dişbudak, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 2. Basım, Mart 1999, s.75-83.

İNAN, Nurkut, Rekabet Hukuku Uygulamasında Adliye Mahkemelerinin Rolü, Uluslararası Hukuk Kurultayı 2002 Fikri Mülkiyet ve Rekabet Hukuku, Ankara Barosu, Ankara, 08-11 Ocak 2002, yazılı metin, s.1-19.

İNAN, Nurkut, Türk Rekabet Kanun Tasarısını Birinci Bölümü, Avrupa Topluluğu Rekabet Politikaları Hukuk Düzeni ve Türk Rekabet Kanun Tasarısı, Uluslararası Sempozyum , 11-12 Mart 1993, İSO, İstanbul 1993, s.46-54.

JAJARAJAH, Carl, BRANSON, William, Structural and Sectoral Adjustment, World Bank Experience 1980-1992, The WorldBank, Washington D.C, 1995.

KABOĞLU, Değerlendirme, Bağımsız İdari Otoriteler, Ed. İ.Ö.Kaboğlu, Alkım Yayınları,
Temmuz 1998, s.193-199.

KABOĞLU, İbrahim Ö., Nasıl Bir Çağdaş Anayasa, Anayasa ve Toplum, İmge Kitabevi,
1.Baskı, Mayıs 2000.

Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ÖİK Raporu, Yedinci BYKP, Ankara, 1994.

Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması, ÖİK Raporu, Sekizinci Beş
Yıllık Kalkınma Planı Yayın No: DPT: 2507-ÖİK: 527, Ankara, 2000.

KARACAN, Ali İhsan, Özerk Kurumların Özerkliği, Rekabet Kurumu Perşembe
Konferansları, 25, Nisan 2002, s.1-60.

KARAMAN, Zerrin T., Yönetim Stratejilerindeki Gelişmeler, TİD, yıl: 72, sayı: 426, Mart
2000, s.37-53.

KARLUK, S.Rıdvan, Türkiye Ekonomisi, Beta Basım Yayım, gözden geçirilmiş 6.baskı,
İstanbul, 1999.

KAZGAN, Gülten, Küreselleşme ve Ulus-Devlet Yeni Ekonomik Düzen, İstanbul Bilgi
Üniversitesi Yayınları, 1.Baskı, İstanbul, Kasım 2000(Genişletilmiş Basım).

KAZGAN, Gülten, Tanzimat'tan 21.Yüzyıla Türkiye Ekonomisi, Altın Kitaplar Yayınevi,
1.Basım, 1999.

KELEŞ, Ruşen, Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayınevi, Genişletilmiş 3.basım, Haziran, 1998.

KEPENEK, Yakup, 12 Eylül'ün Ekonomi Politikası ve Sosyal Demokrasi, V Yayınları, 1.basım, Mayıs 1987.

KEPENEK, Yakup, YENTÜRK, Nurhan, Türkiye Ekonomisi, Remzi Kitabevi, 8.basım, Eylül 1996.

KILIÇBAY, Ahmet, Türk Ekonomisi, Bilim Teknik Yayınevi, 5.Baskı, 1999, İstanbul.

KISSINGER, Henry, IMF Yarardan Ziyade Zarar Veriyor, çev.Erdoğan Soral, Mülkiye, cilt: 24, sayı: 222, Mayıs-Haziran 2000, s.133-138.

KNIGHT, Paul M., Düzenleyici Organlarla Rekabet Otoriteleri Arasındaki İlişkiler: BK' daki Durum-OFT' nin Deneyimleri, Rekabet Kurumu'nun 15-16 Mart 2001 tarihlerinde Ankara'da düzenlenen "Regülasyon ve Rekabet" Sempozyumunda sunulan konuşma metni, s.1-13.

KONGAR, Emre, 21.Yüzyılda Türkiye, Remzi Kitabevi, 21.Basım, 1999.

KONGAR, Emre, Küresel Terör ve Türkiye, Remzi Kitabevi, 4.Basım, Şubat, 2002.

KÖKER, Eser, Politikanın İletişimi İletişimin Politikası, Vadi Yayınları, 1.Basım, Ekim 1998.

KÖKER, Levent, Liberal Demokrasi ve Eleştirileri, 11.Tez Kitap Dizisi, Cilt: 6, Uluslararası Yayıncılık, Haziran, 1987, s.67-89.

KÖKSAL, Tunay, Avrupa Topluluğu ve Türk Rekabet Hukuku Çerçevesinde Kamu Teşebbüsleri ve İhbari Haklar, Rekabet Kurumu, İlk Baskı, Şubat 2002.

LANG, Tim, HINES, Colin, Yeni Korumacılık, Kaynak Yayınları, 1.Basım, Nisan 2000.

MASCA, Mahmut, Küreselleşmenin Ekonomik Yönden Analizi, Yönetim ve Ekonomi, yıl: 1998, sayı: 4, C.Bayar Üniversitesi, İİBF, Manisa, s.347-375.

MENGİ, Ayşegül, AB'de Bölgeler Karşısında Yerel Yönetimler, İmaj Yayıncılık, Ankara, Haziran 1998.

MENGİ, Ayşegül, Kamu Yönetiminde Gelişmeler, Yerel Yönetimler ve Türkiye, AÜSBF Dergisi, cilt 52, Ocak-Aralık 1997, No: 1-4, Prof. Dr. Cemal Mihçioğlu'na Armağan, s.505-515.

MITTERAND, François, Küresel Dış Sınıflara Karşı Kibirli Kayıtsızlık, Yüzyılın Sonu, Ed. Nathan Gardels, Çev., Belkıs (Çorakçı) Dışbudak, T.İş Bankası Kültür Yayınları, İkinci Bası, Mart 1999, s.311-313.

MORANGE, Jean, Fransada Bağımsız İdari Otoriteler, çev.Cevdet Atay, Bağımsız İdari Otoriteler, Ed. İ.Ö.Kaboğlu, Alkım Yayınları, Temmuz 1998, s.18-23.

MÜFTÜOĞLU, Tamer, Ekonomi Politikaları Bağlamında Regülasyon, Rekabet Kurumu, Regülasyon ve Rekabet Sempozyumu, 15-16 Mart 2001, Ankara, s.1-12.

NALBANT, Atilla, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu ve Görsel-İşitsel İletişim Özgürlüğü, Bağımsız İdari Otoriteler, Ed.İbrahim Ö. Kaboğlu, Alkım Yayınları, Temmuz 1998, s.109-128.

OECD Economic Surveys, Turkey, OECD, February 2001.

ORAN, Baskın, Dönemin Bilançosu, Türk Dış Politikası, Cilt 2: 1980-2001, Editör: Baskın Oran, İletişim Yayınları, İstanbul, 1.Baskı 2001, s.203-242.

ORAN, Baskın, Üç Küreselleşme, Türk Dış Politikası, Cilt 1: 1919-1980, Editör: Baskın Oran, İletişim Yayınları, 3.Baskı 2001, İstanbul, s.41.

ORALALP, Füsun Ç., İyi Yönetim ve Türkiye'nin AB'ne Adaylığı, Mülkiye, cilt: 25, sayı: 226, Ocak-Şubat 2001, s.261-271.

ORTAÇ, F.Rıfat, İktisadi Verimlilik Açısından Bir Hizmetin Devlet Tarafından veya Özel Sektörce Yürütülmesi, Hukuk ve Ekonomi Perspektifinden Uluslararası Tahkim ve Kamu Hizmeti, Editör: Ali Ulusoy, Liberte Yayınları, 1.Basım, Ekim 2001, s.47-62.

OYAN. Oğuz, Türkiye Ekonomisi Nereden Nereye?, İmaj Yayıncılık, 2.Baskı, Ankara-Kasım 1998.

1

in

an

D,

r,
az

al

PEKER, Ayşe Tatar, Dünya Bankası: “Büyüme” Söyleminden “İyi Yönetme Söylemine,”
Toplum ve Bilim Dergisi, Birikim Yayınları, 69 Bahar 1996, s.6-61.

PETERS, Guy, Policy Transfers Between Governments: The Case Of Administrative
Reforms, West European Politics, Vol.20, No.4, October 1997, Published By
Frank Cass, London, s.71-88.

Rekabet Hukuku ve Politikaları ÖİK Raporu, Sekizinci BYKP, DPT Ankara 2000.

Rekabet Hukuku ve Politikası Alanında AT Mevzuatına Uyum Değerlendirme Raporu, DPT
AT ile İlişkiler Genel Müdürlüğü, Ağustos 1992.

Rekabet Hukuku’nda Anlaşma, Uyumlu Eylem Ve Kararlar, TÜSİAD, Yayın No: .Tüsiad-
T/98-12/244, Aralık 1998.

SADIKLAR, Cafer Tayyar, İkibinli Yıllar Dünya ve Türkiye, T.C. Kültür Bakanlığı,
Ankara, 1995.

SANCAKDAR, Oğuz, İdare Hukuku Yönüyle BDDK’ nın Kısa Bir Değerlendirmesi, AİD,
cilt 34, sayı: 4, Aralık 2001, s.97-136.

SARIBRAHİMOĞLU, Y.Selim, vd., Telekomünikasyon, Bankacılık, Enerji Sektöründe Üst
Kurullar ve Rekabet, Sarıbrahimoğlu Hukuk Bürosu, Ankara 2002.

SAVAS, E.S., Daha İyi Devlet Yönetiminin Anahtarı Özelleştirme, Çev.Ergün Yener, MPM

Yayın No: 517, 2.Basım, Ankara, 1999.

SEVAİOĞLU, Osman, Elektrik Sektöründe Rekabet ve Yeni Elektrik Piyasası Kanunu,

Perşembe Konferansları 13, Rekabet Kurumu, Ankara, Şubat-Mart, 2001, s.53-

85.

SEVÜK, Yaşar, Görsel-İşitsel Yayıncılığımızın Yasal Yapısı, RTÜK İletişim, yıl: 1, sayı: 2,

Ekim-Kasım 1997, s.18-19.

SEYİDOĞLU, Halil, İngilizce-Türkçe Ekonomi ve İşletmecilik Terimleri Açıklamalı

Sözlük, Güzem Can Yayınları, Geliştirilmiş 2. Baskı, İstanbul, Eylül 2001.

SEYİDOĞLU, Halil, Uluslararası İktisat, Güzem Yayınları, Geliştirilmiş 11.baskı, İstanbul

1996.

SEZEN, Seriya, Türkiye’de Planlama, TODAİE Yayın no: 293, 1.basım, Ankara, Mayıs

1999.

SHARKANSKY, Ira Sharkansky, Public Administration. Fourth Edition, Rand McNally

College Publishing Company, USA, 1978.

SKELCHER, Chris, Reforming the Quangos, The Political Quarterly, Volume 69, No: 1,

Blackwell Publishers, January-March, 1998, s:41-47.

SOLZHENITSYN, Aleksandr, 21.Yüzyıl Şafağında Önceki Gecenin Düşünceleri, Yüzyılın Sonu, Editör: Nathan Gardels, Çeviren: Belkıs (Çorakçı) Dişbudak, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 2. Basım, Mart 1999, s.17-28.

SOYSAL, Mümtaz, 100 Soruda Anayasanın Anlamı, Gerçek Yayınevi, gözden geçirilmiş 11.baskı, 1997.

SÖNMEZ, Sinan, Yeni Kalkınma Planı'nın Arka Bahçesi: İstikrar ve "Reform"lar, Mülkiye, cilt: 24, sayı: 224, Eylül-Ekim 2000, s.93-98.

ŞAYLAN, Gencay, Devlet Reformu, Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş, TESEV, İstanbul 2000.

ŞAYLAN, Gencay, Devletin Yeniden Yapılanması, Türkiye'de Bunalım ve Demokratik Çıkış Yolları Proje Raporu, TÜBA, Ankara, Ekim 1998, s.119-159.

ŞAYLAN, Gencay, Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler, AİD, TODAİE, 33/2, Haziran 2000, s.1-22.

TAN, Turgut Tan, Bağımsız İdari Otoriteler, Perşembe Konferansları 4, Rekabet Kurumu, Ankara, Ocak 2000, s.3-32.

TAN, Turgut, İdarede Yeni Ussallık Arayışları ve Hukuk , Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri II. cilt, Todaie, Ankara, Aralık 1995, s.175-183.

Tarım Politikalarında Yeni Denge Arayışları ve Türkiye, TÜSİAD, Yayın No: TÜSİAD-T/99-12/275, Aralık 1999.

TARLAN, Selim, Tarihte Bankacılık, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1986.

TEKELİ, İlhan, Modernite Aşılırken Siyaset, İmge Kitabevi, 1.Baskı, Şubat 1999.

TEKİN, Fazıl, Mali Tekeller ve Türkiye’de Tütün Tekeli, Eskişehir İktisadi Ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları, No: 129/79, 1974.

TEKMEN, S.Sıtkı, RTKY’ den RTÜK’ e Medya ve Denetim, RTÜK İletişim, yıl: 1, sayı: 1, Ağustos-Eylül 1997, s.5-7.

THERY, Jear François, Bağımsız İdari Otoritelerin Yargısal Denetimi, çev.Mahmut Göçer, Bağımsız İdari Otoriteler, Editör: İbrahim Ö. Kaboğlu, Alkım Yayınları, Temmuz 1998, s.163-169.

TİMUR, Taner, Küreselleşme ve Demokrasi Krizi, İmge Kitabevi Yayınları, 2.baskı, Aralık 2000.

TOFFLER, Alvin ve Heidi, Zenginlerin İsyanı, Yüzyılın Sonu, Editör: Nathan Gardels, Çeviren: Belkıs (Çorakçı) Dişbudak, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 2.Basım, Mart 1999, s.177-181.

TOPÇUOĞLU, Metin, Rekabeti Kısıtlayan Teşebbüsler Arası İşbirliği Davranışları ve Hukuki Sonuçları, Rekabet Kurumu, İlk Baskı, Temmuz 2001.

TOPRAK, Metin, Küreselleşme ve Kriz, Türkiye ve Dünya Deneyimi, Siyasal Kitabevi, 2001.

TOPRAK, Metin Toprak, Türk Ekonomisinde Yapısal Dönüşümler 1980-1995, Turhan Kitabevi, Ankara, 1996.

TORTOP, N., AKTAN, T., ERGUN, T., Kamu Yönetimi 3, cilt 2, ünite 13-24, Anadolu Üniversitesi yayını, 2.baskı, 1995.

TURAN, Yusuf, Dünden Bugüne Radyo ve Televizyon Yayıncılığı ve RTÜK, RTÜK İletişim, yıl.4, sayı: 22, Mart-Nisan 2001, s.25-28.

ULAGAY, Osman, 24 Ocak Deneyimi Üzerine, Hil Yayın, 1.Bası Mayıs 1983.

ULAGAY, Osman, Küreselleşme Korkusu ve 2001 Krizi, Timaş yayınları, Genişletilmiş 2. Baskı, İstanbul 2001.

ULUATAM, Özhan, TAN, Turgut, Türk İktisat Politikasının Hukuki Çerçevesi, AÜSBF Yayınları 487, Ankara, 1982

ULUSOY, Ali, Fransız ve Avrupa Birliği Kamu Hizmeti Anlayışlarının Türk Hukukuna Etkisi, AÜHF Dergisi, cilt: 48, sayı: 1-4, 1999, s.165-176.

ULUSOY, Ali D., Kamu Hizmeti Anlayışında Yeni Yönelimler: Avrupa Yapılanmasının Kamu Hizmeti Teorisine Etkileri, AİD, Cilt 31, Sayı 2, Haziran 1998, s.21-40.

ULUSOY, Ali, Rekabet Kurumu ile Diğer Bağımsız İdari Kurumlar Arasında Çıkabilecek Uyuşmazlıklar ve Çözüm Perspektifleri, Uluslararası Hukuk Kurultayı 2002 Fikri

Mülkiyet ve Rekabet Hukuku, Ankara Barosu, Ankara, 08-11 Ocak 2002, yazılı
metin.

ULUSOY, Ali, Telekomünikasyon Alanındaki Son Yasal Düzenlemeler ve Uygulamaların
Değerlendirilmesi, Perşembe Konferansları 11, Rekabet Kurumu, Ankara,
Kasım-Aralık 2000, s.57-92.

ULUSOY, Ali, Türk İdare Sistemi İçerisinde Rekabet Kurumunun Yeri, Perşembe
Konferansları 2, Rekabet Kurumu, Ankara, Kasım 1999, s.3-30.

ULUSOY, Ali, Yeni Anayasal Durumda Kamu Hizmeti ve Kamu Hizmetlerinin Görüş
Usulleri Kavramları, Hukuk ve Ekonomi Perspektifinden Uluslararası Tahkim ve
Kamu Hizmeti, Editör: A.Ulusoy, Liberte Yayınları, 1. Basım, Ekim 2001, s.1-22.

UYGUR, Ercan, 2000 Kasım ve 2001 Krizleri Üzerine Değerlendirmeler, Mülkiye, cilt 25,
sayı: 227, s.37-70.

UYGUR, Ercan, Financial Liberalization and Economic Performance in Turkey, Financial
Liberilazation in Turkey, Central Bank of The Republic of Turkey, Ankara,
1993, s.1-51.

Uzun Vadeli ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005, DPT, Ankara, 2000.

VURAL, A.Murat, Medya ve Kamu Yararı İlkesi, RTÜK İletişim, yıl: 2, sayı: 8, Kasım-
Aralık 1998, s.22-23.

YAŞAMIŞ, Firuz Demir, Kamu Yönetimi Kuramında ve Uygulamasında Yeni Gelişmeler:

“Administration”dan “Management”a..., Türk İdare Dergisi, Sayı: 417, Aralık 1997, s.1-27.

YILDIRIM, Turan, Kamu Hizmeti ve Kar Amacı, Hukuk ve Ekonomi Perspektifinden

Uluslararası Tahkim ve Kamu Hizmeti, Editör: Ali Ulusoy, Liberte Yayınları, 1.Basım, Ekim 2001, s.36-46.

YILDIZOĞLU, Ergin, Globalleşme ve Kriz, Alan Yayıncılık, 1.baskı, Kasım 1996.

YILMAZ, Kâmil, Türk Telekomünikasyon Sektöründe Reform: Özelleştirme, Düzenleme ve Serbestleşme, Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları 5, s.3-38.

YÜKSEL, Mehmet, Küreselleşme ve Ulusal Hukuk ve Türkiye, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2001.

YÜKSEL, Mehmet, Yönetişim Kavramı Üzerine, Ankara Barosu Dergisi, yıl: 57, sayı: 2000/3, s.145-159.

ZENGİNOBUZ, Ünal, Elektrik Sektöründe Özelleştirme, Rekabet ve “Regülasyon”, Perşembe Konferansları 5, Rekabet Kurumu, s.101-147.

ÖZET

Avaner, Tekin, 1980 Sonrası Devletin Yeniden Yapılandırılması ve Bağımsız İdari Otoriteler, Yüksek Lisans Tezi, Danışman: Prof.Dr.Kurthan Fişek, 361 s.

1970’li yıllardan sonraki dünyada yeni bir dünya düzeninden bahsedilebilir. Bu düzende başat faktörler olarak teknoloji ve iletişimdeki gelişmeler, üretim yapısındaki değişimler ve genel olarak küreselleşme olarak nitelenen süreçler söz konusudur. Öyle ki bu dönemde siyasal, sosyal, ekonomik ve kültürel sayısız dönüşümler görülmektedir.

Bu dönüşümler yeni sağ siyasa hedeflerine yönelik olarak kamu hizmetindeki değişikliklerde, özelleştirmede, yeni yürütüm anlayışı ve piyasa koşulları doğrultusunda ama ABD’nin önderliğindeki bir dünyadaki kimi uluslararası kurumlar eliyle gerçekleştirilmektedir. Türkiye açısından dış etkiler olarak dünyanın en önemli bölgesel gücü olan AB’ye tam üye olma çabaları ise bir başka etken olarak değerlendirilebilir. Bu yönüyle de dış dinamikler gelecekte de etkili olabilecektir.

1970’lerdeki ekonomik krizlerin ardından refah devleti uygulamalarına bir tepki olarak hemen her alanda değişiklikler öngören yeni sağ siyasalar, bugün devletin yeniden yapılandırılmasına yönelmiştir. Gerçekte ulus-devletin tasfiyesine yönelik bu hedefler karar mekanizmalarının kamu, özel sektör ve STK’ lar tarafından belirlenmesi ve devletin piyasalarda işleticiden çok düzenleyici olmasına yöneliktir.

Bu halde ise bağımsız idari otoriteler olarak adlandırılan ve dünyada gittikçe yaygınlaşan yeni bir yapılanma gündeme gelmiştir. Bu kurumlar siyasi iktidarın kamusal yaşamın duyarlı alanları olarak nitelenen bazı alanlardaki etkilerini azaltmak isteği ile ve doğal tekellerin özelleştirilmesi sonucu ilgili sektörü düzenlemek ve denetlemeye yönelik olarak kurulmaktadırlar. Bunların genel olarak düzenleme yetkisine, gözetim ve denetim ile yaptırım uygulama yetkilerine, danışma işlevleri ve uyumsuzluk çözme işlevleri gibi yetki ve işlevlere sahip oldukları söylenebilir.

Ancak yapısal ve işlevsel özellikleriyle özgün yapıdaki bu kurumların tam anlamıyla bağdaşık özellikleri de yoktur. Bir başka deyişle farklı ülkelerde farklı yapılar görülürken aynı ülkede farklı yapılar da söz konusu olabilmektedir. Nihayet bağımsız idari otoriteler hiyerarşik ya da vesayet denetimine tabi olmayıp eylem ve işlemlerinde bağımsız kurumlardır. Ancak bu bağımsızlık mutlak bir bağımsızlık olmayıp yasal ve mali açılarından denetlenmelerine olanak verir.

THE SUMMARY

Avaner, Tekin, Restructuring the State After 1980 and Independent Administrative Authorities, Master's Thesis, Advisor: Prof. Dr. Kurthan Fişek, 361p.

It can be mentioned about a new world order after 1970's. In this order, the main factors are the development of technology and communication, the changes on the structure of production and generally the processes which called the globalization. In this period, there are countless transformations in political, social, economic and cultural life.

These transformations are realized through the new right policies on the changes of public service, privatization, governance and on the conditions of free market but with the help of some international institutions which the leadership is USA. Another external variation can be evaluate for Turkey is the efforts of being a membership of European Union, which is the most important regional power in the world. In this aspect the external dynamics will be effective in the future, too.

After the economic crisis in the 1970's, as a reaction for the practises of welfare state, the new right policies suggested lots of changes in every field, today they are for restructuring the state. In fact, these targets for discharging the national-state by controlling the mechanisms with public, private and NGO's and give some role to the state as a regulator on the markets not the role as an operator.

So there is a new popular structure in the world which is called the independent administrative authorities. These institutions are established for minimizing the effects of the political power on some fields, which are described as the sensitive fields of public life and for regulate and supervise the sector after the privatization of the natural monopolies. Generally, it can be said that these institutions have some authorities and functions as regulating, supervising, sanctioning, inquiring and mediating.

On the other hand, these institutions may have original structural and functional characteristics but they don't have full homogeneous properties, as well. In other words, in different countries there can be different structures or in the same country there will be different structures. Finally, the independent administrative authorities couldn't be controlled by hierarchical or wardship, and they are independent for their actions and operations. However, this independency isn't a absolute independency and it can be possible to supervise by legally or financial aspects.