

# Türkiye’de Bağımsız Düzenleyici Kurumların Bağımsızlığı \*

SELİM ŞANLISOY

ABDÜLVAHAP ÖZCAN

Araş. Gör., İktisat Bölümü  
Dokuz Eylül Üniversitesi

Araş. Gör. Dr., İktisat Bölümü  
Pamukkale Üniversitesi

## ÖZET

Bu çalışmanın amacı, bağımsız düzenleyici kuruluşları (BDK) incelemek ve Türkiye’deki BDK’ların bağımsızlık endeksini hesaplamaktır. Çalışma, BDK’ların gelişimi, amaçları ve işlevleri ile başlamakta ve BDK’ların faydaları ve sakıncaları tartışılmaktadır. Daha sonra bağımsızlık endeksinin oluşturulması açıklanarak Türkiye’deki BDK’ların bağımsızlık endeksi hesaplanmakta ve sonuçlar, Avrupa ülkelerindeki BDK’ların bağımsızlık endeksleri ile karşılaştırılmaktadır. Türkiye’deki BDK’ların bağımsızlık endeksleri Avrupa ülkelerine göre oldukça yüksek çıkmıştır. Bununla birlikte, şekli olarak bağımsız olan bu kurumların, gerçek yaşamda bu kadar bağımsız olmadıkları, gerek yerli ve yabancı kuruluşlarca gerekse siyasetçiler tarafından etkilenmeye çalışıldıkları görülmektedir. BDK’ların şekli ve gerçek yaşamdaki bağımsızlıkları tartışıldıktan sonra sonuç bölümünde genel bir değerlendirme ve politika önerilerine yer verilmektedir.

*Anahtar Kelimeler:*Bağımsız Düzenleyici Kuruluşlar, BDK’ların Bağımsızlık Endeksi, AB ve Türkiye’de BDK’lar

## ABSTRACT

The goal of this paper is to study independent regulatory agencies (IRAs) and to compute the independence index of IRAs in Turkey. To begin with, the paper will examine the evolution, the goals and the functions of IRAs. Then, it will discussed positive and negative opinions about IRAs. Later, it will be explained the construction of independence index and then independence index of IRAs in Turkey will be computed. It will be compared results of independence index of IRAs in Turkey with independence index of IRAs in European Countries and it will discussed presumed and realized independence of IRA in Turkey. The independence index of Turkey has been found bigger than the independence index of European Countries. According to this, while these institutions are shapely independent they are not much independent in the real life. It’s seen that these institutions are effected both from domestic and foreign institutions and effected from politicians. In conclusion, it will gived place to a general evaluation and policy suggestions

*Key Words:* Independent Regulatory Agencies (IRA), Independence Index Of Iras, Iras In EU And Turkey

---

\* Bu çalışma Türkiye Ekonomi Kurumu, Uluslararası Ekonomi Konferansı, 11-13 Eylül 2006, Ankara’ da bildiri olarak sunulmuştur.

## GİRİŞ

İktisat, hukuk ve kamu yönetimi disiplinlerinin kesiştiği alanda oluşan ve bu nedenle de disiplinler arası bir konu olan Bağımsız Düzenleyici Kurumlar (BDK); geleneksel idari yapının dışına yerleştirilmiş, bağımsızlıkları güvence altına alınmış ve belirli sektörlerde düzeni ve hukuka uygunluğu sağlama ve müdahalede bulunma yetkisine sahip kuruluşlar olarak tanımlanabilir. İlk olarak ABD’ de kurulan BDK’lar, Avrupa’da II. Dünya Savaşı’ndan sonra ve özellikle 1980’lerden itibaren özelleştirme uygulamaları ve devlet tekellerinin kaldırılmasıyla birlikte ortaya çıkmaya başlamıştır. Devletin ekonomik hayata müdahalesinin BDK’lar aracılığıyla yapma nedeni olarak uzmanlaşma, gündelik siyasetten bağımsızlık, düzenleyici taahhüt, inandırıcılık, yetki devri ve uluslararası kuruluşların neo-liberal politikalarını AGÜ’lerde uygulamaya çabaları olarak sayılabilir. BDK’lar sahip oldukları yetkilerle gözetim ve denetim, danışma ve uyuşmazlıkları çözme işlevlerini yerine getirmektedir. BDK’ların söz konusu işlevleri etkin bir şekilde yerine getirmeleri, onların piyasada sağladıkları güvenle doğru orantılı olarak gerçekleşmektedir. Bu güvenin sağlanması ise BDK’ların bağımsızlığı ile ilgilidir. BDK’ların bağımsızlığı, Bağımsızlık Endeksi ile ölçülmektedir.

BDK’larla ilgili literatür incelendiğinde; M.Thatcher (2002) ve OECD(2001)’de devletin elindeki yetkilerin bir kısmının BDK’lara devri ve bu yetki devri yapılan alanların bağımsız kurumlar aracılığıyla düzenlenmesi incelenmiştir. Majone (1997)’de ise BDK’lara yetki vermede karşılaşılan sorunları tartışma konusu yapmaktadır. Gilardi (2002) ve (2005)’te BDK’lara yetki verme ve düzenleyici politikadaki kurumsal değişimler incelenmiştir. BDK’ların bağımsızlık endeksinin oluşturulması yönündeki çalışma ise Cukierman vd.’nin (1992)’de yaptıkları merkez bankalarının bağımsızlıklarını hesaplamayı amaçlayan çalışmaya dayanmaktadır. Cukierman vd.’nin yapmış oldukları çalışmayı temel alarak BDK’lar için Gilardi(2002) ve (2005)’te bir endeks oluşturularak 17 Avrupa ülkesindeki 7 sektördeki BDK’ların bağımsızlıklarını ölçmüştür.

Bu çalışmada Türkiye’deki BDK’ların bağımsızlığını ölçmek hedeflenmiştir. Bilgimiz dahilinde Türkiye’deki BDK’lar için bağımsızlık endeksi ilk olarak bu çalışmada hesaplanmıştır. Ortaya çıkan sonuçlar F.Gilardi’nin Avrupa ülkelerindeki BDK’lar için yaptığı çalışmanın sonuçları ile karşılaştırıldığında, şaşırtıcı sonuçlar elde edilmiş ve Türkiye’deki BDK’ların daha yüksek bir bağımsızlık endeksine sahip olduğu sonucu ortaya çıkmıştır. Bununla beraber formel olarak BDK’ların bağımsızlığının yüksek

olmasına karşın, uygulamada gündelik siyasetten ve çıkar gruplarının baskılarından bağımsız hareket edemedikleri saptanmıştır.

Çalışmanın ilk bölümünde teorik olarak BDK’ların gelişimi, özellikleri, yetki ve işlevleri ile olumlu ve olumsuz yönleri analiz edilecek, ikinci bölümde Türkiye’de BDK’ların gelişimi ele alınacaktır. Üçüncü bölümde ise bağımsızlık endeksi hesaplama yöntemi ile Türkiye’deki BDK’ların bağımsızlık endeksi hesaplanmıştır. Sonuç bölümünde ise elde edilen bulguların yorumlanması ve politika önerileri yer almaktadır.

## **1. BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLAR**

Bağımsız düzenleyici kurumlar, iktisat, hukuk ve kamu yönetimi disiplinlerinin kesiştiği alanda oluşan disiplinler arası bir konudur. Kamu yönetimi ve idare hukuku alanında çalışan araştırmacılar bu kurumları nitelendirirken ya da tanımlarken genel de bağımsız idari otorite kavramını kullanırken iktisatçılar genelde bağımsız düzenleyici kurum kavramını kullanmaktadırlar. Çünkü idare hukukçuları bu kurumların statülerini, iktisatçılar ise işlevselliklerini öne çıkarmaktadırlar (Acar, Bilge vd 2003:19). Bu noktadan hareketle bu çalışmada da bağımsız düzenleyici kurum (BDK) kavramı kullanılacaktır.

Toplumsal yaşam için özel bir önem ve duyarlılık taşıyan, temel hak ve özgürlükler ile ekonomik ve sosyal sektörlerde veya alanlarda düzenleme, denetleme ve yönlendirme (regülasyon) faaliyetinde bulunan, kararları üzerinde hiçbir makam ve merciin etkisinin olmadığı, karar organları özel güvencelere sahip, mali özerkliğe haiz, özerk bütçeli kamu tüzel kişileri; olarak tanımlanabilecek BDK’lar, bazı istisnalar dışında, asli karar organı olan Kurul ve ona yardımcı olmak üzere ve kararlarını uygulamak üzere, Kurul Başkanı ve yardımcı personelden oluşan Kurum şeklinde yapılanmaktadırlar (Ulusoy, 2002:1). Dolayısıyla BDK’ lar kendilerine kanunlarla verilen yetki ve güçleri hükümetlerden bağımsız olarak uygulamaktadırlar (Thatcher, 2002:956).

BDK’ların ilk ortaya çıktığı ülke Amerika Birleşik Devletleri’ (ABD) dir. 19.yy da ABD’de yaşanan sanayileşme sürecinde ortaya çıkan artan trafik ve üretilen malların taşınması sorunları büyüyen sanayi sektörünün önünde bir engel oluşturmaktaydı. Konu çok teknik olduğu için, görevi sadece demiryolu, kamyon ve su taşımacılığının düzenlenmesi olan bir komisyon oluşturuldu. ABD başkanı 1887 yılında çıkarılan özel bir kanunla bu alandaki yürütme yetkisini Eyaletlerarası Ticaret Komisyonuna (Interstate Commerce Commission-ICC) devretti. Böylece ICC ilk BDK olarak tarihe

geçti (Günay ve Özen, 2004:171). Bununla beraber bu durum, yalnızca federal düzeyde böyledir. Eyalet düzeyinde benzer uygulamalar New York, Wisconsin ve Massachusetts gibi eyaletlerde daha da geriye gitmektedir. Örneğin, telgraf, taşımacılık hizmetleri ve elektrik alanlarındaki düzenlemelerden sorumlu bulunan Massachusetts Eyalet Komisyonu (Massachusetts State Commission) 1885 yılında kurulmuştur (Müftüoğlu, 2002:8).

BDK'ların ABD'de kurulma ve yaygınlaşmasının gerisinde birkaç temel neden yatar:

- ABD'nin federal yapısı nedeniyle tüm ülkeyi ilgilendiren, özellikle ekonomik konularda federal bir örgüt yaratma çabası,
- Başkan ile Kongre arasındaki güç ve yetki çekişmesi nedeniyle, kongrenin Başkanın görev ve yetkilerini, özellikle ekonomik alanlardakileri BDK'lar yaratarak sınırlamak istemi,
- Kongrenin (yasamanın) başkana (yürütmeye) olan güvensizliği
- 1929 bunalımına Avrupa, devletleştirme yoluyla tepki verirken, ABD BDK'lar yoluyla sistemi düzenleme yöntemini seçmiştir. Nitekim Avrupa'da BDK'lar özelleştirmenin yaygınlaştığı 1980'li yıllarda ortaya çıkmaya başlamıştır.

Kıta Avrupa'sına bakıldığında Anglo Sakson sisteminin etkileriyle II. Dünya Savaşını izleyen yıllarda BDK'ların ortaya çıktığı, fakat asıl yoğunlaşmanın 1980 li yıllarda meydana geldiği görülmektedir. Fransa'da bu konudaki ilk örnek 1941'de kurulup, 1984' te kaldırılan Bankalar Denetim Komisyonu'dur.

1980 lerde ve 1990'ların başından itibaren AB de bu yöndeki gelişmelere ayak uydurma sürecine girmiştir. Bunun nedenleri bu dönemlerde, özelleştirme uygulamalarıyla beraber devlet tekellerinin ortadan kalkması ve Avrupa Birliği'nin giderek genişlemesidir (Thatcher, 2002:125). Sonuç olarak gerek AB düzeyindeki bazı uygulamalarda, gerekse üye ülkelerde birçok sektörün düzenlenmesi için BDK'lar gündeme gelmeye başlamıştır. Halen AB düzeyinde faaliyet gösteren, ilki 1975 yılında kurulan 13 tane BDK bulunmaktadır. Avrupa'da kurumların kuruluş amacı, her türlü işin AB Komisyonu tarafından yapıldığı merkezi bürokratik yapının getirdiği zorlukları aşmaya hizmet edecek şekilde, AB idari yapısında daha özerk, daha esnek birimler oluşturmak olarak özetlenebilir. Bu yolla üye devletlerin yönetime daha fazla katılması, Avrupa yurttaşlarının ihtiyaçlarının daha doğrudan göz önüne alınması da hedeflenmiştir (TÜSİAD, 2002:106).

### 1.1. BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLARIN ORTAYA ÇIKIŞ NEDENLERİ

Piyasa aksaklıklarının yarattığı etkinsizlikleri gidermek için devlet ekonomik hayata müdahale eder. Bağımsız düzenleyici kurumlar da sonuç olarak devletin, ekonomik hayata müdahale etme araçlarından biridir. Burada önemli olan konu; bu müdahalenin neden örneğin bir bakanlık dairesi aracılığı ile değil de bir “bağımsız kurum” aracılığı ile gerçekleşmesinin tercih edildiğidir. Bunun nedenleri aşağıda açıklanmaktadır (Atiyas, 2002:5).

- **Uzmanlaşma:** BDK’ların müdahale alanları ayrıntılı teknik donanım gerektiren alanlardır. Bu uzmanlaşmanın sağlanması, aynı zamanda sürekliliği ve bir kurumsal kimliğin gelişmesini gerektirmektedir. Bunun bir bakanlık çatısı altında sağlanması zordur.

- **Gündelik siyasetten bağımsızlık:** Toplumsal refah açısından doğru kararların alınabilmesi için karar alma sürecinin gündelik siyasetten yalıtılması gerekir. Dikkat edilirse buradaki endişe sağlıklı kararların alınması konusundadır ve kısa dönemli bir endişedir. Siyasi karar alma mekanizması, doğası gereği bir pazarlık sürecidir. Adeta bir “karar piyasası” vardır ve siyasi düzeyde uzlaşma aynı zamanda birbirinden farklı boyutlarda ve konularda bir alış verişin yapılması anlamına gelir. Bu pazarlık süreci ve alış veriş demokrasinin bir gereği olarak görülmelidir. Gündelik siyasetten bağımsızlık, “özünde teknik” olan ve belirli ilkeleri (örneğin etkinlik, bölüşüm ve adalet) gözetmesi düşünülen türde kararların bu pazarlığa konu olmamasını sağlamayı amaçlamaktadır. İktisat politikası kararları ile günlük idari kararları birbirine karıştırmamak gerekir. BDK’ları incelerken de, bunların politika tercihlerini yapamayacaklarını ama belirli siyasi tercihlere göre tarafsız bir uygulama sağlayacaklarını vurgulamak gerekir. Çünkü sonuçta kuralları oluşturmak siyasi bir karardır (Sak, 2002:5).

- **Yatırım kararları, düzenleyici taahhüt, inandırıcılık ve yetki devri:** Yatırım kararları sonuç olarak batık maliyet içeren kararlardır, yani bir kez yatırım yapıldıktan sonra bundan geri dönülmesinin maliyeti çoğu kez yüksektir. Dolayısıyla yatırım kararının alınması aşamasında, gelecekte kuralların ne kadar istikrarlı ve adil olacağı konusundaki inanç ve beklentiler ile yatırım düzeyi arasında doğrudan bir ilişki vardır. Kuralların sık sık ve öngörülemeyen biçimlerde değiştiği ortamlarda daha az yatırım yapılır. Böyle ortamların işlem maliyetleri de yüksektir; eğer kurallar değişken ise, yatırımcılar kuralların kendi lehlerine değişmesi için karar mercilerini etkilemeye

çalışacak, bu tür bir rant kollama faaliyeti rekabet ve etkinlik kaygısının önüne geçebilecektir. Siyaset düzeyi, kaçınılmaz olarak kuralların sık değiştiği bir düzeydir; dolayısıyla geleneksel yürütme hiyerarşisi istese de kuralların istikrarlı olacağı konusunda bir güvence veremez, veya böyle bir taahhüdün inandırıcılığını sağlamada zorlanır. Dolayısıyla, bu konularda karar verme yetkisinin yürütmeden alınarak özerk bir kuruluşa devrinin gerekli inandırıcılık ortamını yaratacağına inanılmaktadır. Ayrıca “bağımsızlığın” en önemli ekonomik gerekçesi budur. Ancak böyle bir kurumsal önlemin işe yaraması için yetki devredilen kişilerin akil, işini bilen, işinin gereklerini iyi yerine getirmeyi diğer kaygıların üstünde tutan, toplum yararını gözeten kişiler olması, süreç içinde kurumların bu tür kurumsal kimlikler edinmesi gerekir.

BDK’ların kurulmasının nedenleri incelendiğinde duyarlı sektörler olarak kabul edilen iletişim, medya, ekonomik rekabet, enerji, telekomünikasyon, kamu ihaleleri, sermaye piyasası, bankacılık ve finans sektörü gibi alanların hem politikanın ve politikacıların hem de ilgili sektörlerde faaliyet gösteren aktörlerin etkisinden arındırılmaları ihtiyacı ve amacı bu tür organların doğmasının başlıca nedeni olarak görülmektedir. Diğer yandan zaman zaman bu kurumlara yetki devri siyasi otoritelerce tercih edilebilir (Genoud, 2003:4). Çünkü böylece popüler olmayan politikaların uygulanması bu kurumlarca yapılacak ve hükümetin oy kaybına uğrama olasılığı düşecek, hatta siyasal iktidarlar, kurumları halka hesap vermekten kaçmanın aracı olarak kullanabileceklerdir. Öte yandan bu kurumlarda özel sektörün temsilcilerinin var olması ya da özel sektörün kurumlara etki edebilmesi, özel sektör açısından bu kurumların meşru görülmesine neden olmuştur.

Öngörülebilirlik, gelişmekte olan ülkelerde özellikle yabancı sermayeyi ve uluslararası yatırımları çekebilmek için çok önemli bir konudur. Bu nedenle özerk ve tarafsız bir yapıda çalıştıkları için onlara daha çok güven veren bu türden kurumların oluşturulması düşünülmüş, hatta bazı etkin uluslararası kurumlar (OECD, IMF, WB) tarafından doğrudan veya dolaylı olarak önerilmiş ve desteklenmiştir (Ünal, 2003:2).

“Kurumsal Düzenleyici Reform” konusunu işleyen 1997 OECD Raporu, ülkelerin “uygulama için açık hedefler ve ortam yaratmaları amacıyla siyasal düzeyde geniş programlar ve düzenleyici reformlar kabul etmelerini” tavsiye etmiştir (OECD, 1997 ve OECD, 2002b:74). OECD’ye göre düzenleyici reform, iyi çalışan bir piyasa ekonomisinin gelişmesi için çok gereklidir; rekabete ve yenilenmeye engel olan unsurları ortadan kaldırarak, ekonomik etkinliği geliştirmesi beklenir. Bu da, rekabet edebilirliği,

verimliliği ve uzun vadeli kalkınmayı güçlendirmekte, kamu kaynaklarını sağlık, eğitim, çevre gibi sosyal giderler için daha fazla kullanma olanağını ortaya çıkarmaktadır. Ekonomik performansta gerçekleşecek hızlı bir artış toplumsal refahın artmasına da yardımcı olacaktır. Ancak bunun gerçekleşmesi için, sürdürülebilir ve uzun vadeli bir taahhüt gereklidir (OECD, 2002a).

Bu anlamda, bu bağımsız otoritelerin ortaya çıkışında neo-liberalizmin, “*her şeyi bizzat üstlenen ve yapan*” değil, “*her şeyi rasyonel ölçülerde denetleyen ve bazı istisnai şeyleri bizzat üstlenen ve yapan*” devlet anlayışının etkisi olduğu söylenebilir (Sabourin, 1988:107). Ayrıca neo liberal politikalar çerçevesinde uygulanan özelleştirme uygulamaları sonrasında özelleştirilen sektörlerde düzenleme ve denetim gereksinimi bu kurumlara olan ihtiyacı arttırmıştır.

Karar alma yetkisinin siyasetten bağımsız kurumlara bırakmanın gerekliliğini ve bu gibi önlemlerin yerli ve yabancı yatırımcıların güvenini ve etkinliğini artıracığı yönündeki neo liberal görüşün aksi yönünde düşünceleri savunan araştırmacılar da vardır. Örneğin, Chang ve Grabel’e göre karar alma sürecini siyasal süreçten yalıtmanın, ekonomik performansı anlamlı biçimde arttırdığının kanıtı yoktur. Bununla beraber kamu görevlileri sayısız ülkede işe yarar iktisat politikaları tasarlamışlardır ve bu görevlilerin doğasında yolsuzluğa bulaşma veya karar alma sürecini bozma eğilimi olduğunun bir kanıtı yoktur (Chang ve Grabel, 2005:71-72). Diğer yandan BDK’lardaki görevlilerin toplumsal yararı gözeten kişilerden oluşacağıının da garantisi yoktur.

Bu tip kurumların ortaya çıkış nedenlerine, yargı işlevinin sosyal regülasyondaki (organizasyon ve denetim) yetersizliği de eklenebilir. Zira, yargı makamlarının idarenin işleyişine doğrudan müdahale edememesi ve sadece *a posteriori* ve somut bir olayla sınırlı bir denetim yapabilmeleri ve ayrıca, verdikleri kararların idarece uygulanmaması durumunda doğrudan müdahale yetkisinden yoksun oluşları, yargıdan beklenen özellikle etkili denetim işlevini önemli ölçüde aksatmaktadır (Teitgen ve Colly, 1988:1218-9). Diğer yandan, yargının, teknik açıdan özel bir uzmanlaşma gerektiren bazı alanlarda etkin bir yargılama yapmasının zorlaşması nedeniyle, bu bağımsız otoriteler kendi alanlarındaki uyuşmazlıkların klasik yargı denetimine adapte edilmesini sağlamaktadırlar (Morange, 1998:16). Burada değinilmesi gereken bir başka nokta Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin yargısal bir işlev yerine getirdikleri taktirde bu kurumları mahkeme olarak kabul etmesidir (Başlar, 2005:52).

## 1.2. BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLARIN TEMEL ÖZELLİKLERİ

BDK'ların klasik idari kurumlardan ayrılan özellikleri bulunmaktadır. Bunlar; bağımsızlık, özerklik ve idari otorite olma özellikleridir.

### 1.2.1. BAĞIMSIZLIK

Bağımsızlık dışsal bir gücün denetim ve sınırlandırmasına bağlı olmama durumu olarak tanımlanabilir. BDK'lar açısından bağımsızlık ise, yargılama, karar verme danışma, önerme, bilgi verme, soruşturma gibi etkinliklerin yerine getirilmesinde başkalarının açık yönlendirme ve etkilemelerine karşı bağımlı olmama durumunu göstermektedir. Bu kurumlara bağımsızlığın verilmesiyle amaçlanan, bu kurumların faaliyetlerini yerine getirirken bunları politik güçlerin ve karar alma süreçleri üzerinde etkili olan çeşitli çıkar gruplarının baskı ve müdahalelerinden korumaktır. Bağımsızlığı sağlamanın bazı temel koşulları bulunmaktadır:

Bağımsızlık öncelikle kurum üyelerinin atanması sürecinde ortaya çıkmaktadır. Kurul üyelerinin atanma şekli, görev süresi, görevin yenilenme olasılığının bulunma olanağını olup olmadığı ve haklı nedenlerle görevden alma olanağının var oluşu atama sürecine ilişkin yasal koşulları oluşturmaktadır.

Kurumun karar organlarını oluşturan üyelerin belirlenmesinde izlenecek yöntemin mümkün olduğunca siyasi etkiye kapalı olması gerekmektedir. Atama belirli bir dönem için ya da daha önce belirlenmiş olan bir emeklilik yaşına kadar olmalıdır ve üyeler haklı bir neden olmaksızın görev süreleri dolmadan görevlerinden alınamamalıdır. Atama süresi üyelerin siyasal iktidarların değişen eğilimlerine karşı koruyucu bir önlem olarak siyasal iktidarların görev süresinden daha uzun olmalıdır.

Üyelerin bağlı bulunduğu kurumun ilgi alanına giren her türlü seçimlik görevleri, kamusal işleri ve kişisel etkinliği bırakması gerekir. Üyeler görev alanı ile ilgili iş ve mesleklerde görev alamaz ve çıkar ilişkisine giremezler. Üyeler görev süreleri boyunca meslek sırrına mutlak biçimde uymalı bilgi vermeme yükümlülüğünün bilincinde olmalıdır (Akıncı, 1999:105). Ayrıca üyelerin görevlerinin sona ermesinden sonraki dönemlerine ilişkin olarak da sınırlamalar getirilmektedir (Tan, 2000:120).

Bağımsızlığın bir başka boyutu ise Klasik kamu kurumlarının merkezi idare ile arasındaki vesayet ilişkisine karşı BDK' lar için böyle bir ilişkinin söz konusu olmamasıdır. BDK'ların bir bakanlıkla ya da genelde başbakanlık ile ilişkilendirilmeleri daha çok bütçeleri açısından söz konusu olmaktadır (Tan, 1996:7).

Bu kurumların bağımsızlığı, hiçbir denetime bağlı olmadıkları anlamına da gelmemektedir. Yargısal denetime ve yasama denetimine tabi oldukları gibi, asgari bazı idari denetime de tabi tutulabilirler. Kararları yargı tarafından iptal edilebilir; anayasal bir güvenceleri söz konusu olmadığı için statüleri ve yetkileri de yasama organı tarafından değiştirilebilir. Bunların bağımsızlığından anlaşılması gereken, devletin her türlü müdahalesinden soyutlanmış olmak değil; personelin, özellikle de karar organlarının siyasi baskı, etki ve telkininden arındırılmış bir statü güvencesi taşıması olmalıdır (Öztürk,2003:Sayfa belirtilmemiş).

### **1.2.2. ÖZERKLİK**

Özerklik, bir idari birimin, belirli görevleri kendi başına, kendi organları eliyle görebilmesi ve bunun için gerekli kaynaklara sahip olabilmesidir. Özerk yönetim, kendi hareketlerine hakim olacak kuralları, yine kendisi düzenleyebilme yetkisine sahiptir. Kamu yönetimindeki katı merkezizetçi anlayışı yumuşatmak için geliştirilmiş bir kavram olan özerklik, bağımsızlıktan farklıdır. Yerel yönetimler örneğinde olduğu gibi, her özerk kurum bağımsız değildir.

Özerklik, örgütlenme özerkliği ve işlevsel özerklik olarak iki açıdan ele alınabilir. Örgütlenme özerkliği, kurumların personel alımı, bütçe ve harcamaya ilişkin konularda kendilerinin karar alması; işlevsel özerklik, kamusal yaşamın duyarlı alanlarında düzenleme ve denetleme görevini yürütürken kurumların kararlarını kendilerinin alabilmesidir.

### **1.2.3. İDARİ OTORİTE**

İdari otoriteler kamu tüzel kişileri adına işlem yapan organlardır. BDK’lar da faaliyetlerinden kaynaklanan sorumluluk kendilerine ait olmak üzere devlet nam ve hesabına hareket ederler. Dolayısıyla bunlar tam anlamıyla devlet otoritesini temsil ederler (Doğan, 2002:9).

### **1.3. BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURULUŞLARIN YETKİ ve İŞLEVLERİ**

BDK’ların kuruluş amacı, kamusal yaşamın duyarlı alanlarında düzenleme ve denetleme işlevini yerine getirmek olup bu işlevini yerine getirirken de geniş kamusal yetkileri bulunmaktadır. Ülkeden ülkeye, kurumdan kuruma farklılıklar gösterse de bu yetkileri şu şekilde açıklamak mümkündür.

**Düzenleme Yetkisi:** BDK’ların var olma nedenini oluşturan bu yetki kamusal yaşamın duyarlı alanlarında kamu yararı ve kamu düzeni gereklerine uygun olarak yönlendirmeyi içerir. BDK’lar bu yetkiyi kuruluş yasalarına aykırı olmamak ve onların



yargı yolu açık olduğundan, alınan kararlara ilişkin olarak yapılan itirazların karara bağlanmasıyla yeni kararlar yürürlüğe konmaktadır.

**Yaptırım Uygulama Yetkisi:** BDK’ların görevli oldukları alanlarda alacakları kararlar doğrultusunda idari ve parasal yaptırımlar uygulama konusunda yetkileri bulunmaktadır. Uygulanacak yaptırımların niteliği görev alanlarının özelliğine göre değişiklikler göstermektedir.

**Savcı veya Yargıca Başvurma Yetkisi:** Bazı durumlarda BDK’ların verdikleri kararları yürütme yetkileri zayıf olabilir. Bu durumda kendi aldıkları kararı kesin otoriteye sahip kararlara dönüştürmek için veya cezayı kapsayan yaptırımları uygulayabilmek için yargıca veya savcıya başvururlar. Ayrıca yasanın suç saydığı bir işlemin varlığına şahit olduklarında da kamu davası açması için savcılığa başvurabilirler.

**Gözetim ve Denetim İşlevleri:** BDK’lar yasalar ve kendi düzenlemeleri ile getirilen kurallara uyulup uyulmadığını izlemek, gözetmek ve denetim altında tutmak zorundadır. Bu amaçla gerekli gördüğü bilgi ve belgeleri ilgililerden istemek, onların bilgilerine başvurmak, gerektiğinde yerinde inceleme yapmak yetkileri bu kurumlara verilmiştir. BDK’lar denetim işlevini re’sen yapabileceği gibi şikayet üzerine de yapabilirler.

**Danışmanlık İşlevleri:** BDK’lar kendi görev alanları ile ilgili konularda, ilgili bakanlıklara ve benzer statüdeki diğer kuruluşlara görüş bildirerek bir danışma işlevi de yerine getirirler. Buna benzer biçimde BDK’ların öneri yetkileri de bulunmaktadır. Öneri ya aktif siyasi iktidara ya da aktif idareye yönelik olarak bir davranış biçimini benimsemesi, bir reformu gerçekleştirilmesi, bir yasal düzenlemeyi değiştirmesi veya parlamentoya yasal bir değişiklik önerisi için olabilir (Akıncı, 1999:135).

**Uyuşmazlıkları Çözme İşlevleri:** BDK’lar kendi alanlarına giren bazı uyuşmazlıkların çözümünde yetkili organdır. Özellikle kendi alanlarına giren gerçek ve tüzel kişileri ilgilendiren durumların incelenmesi sırasında hakemlik ve yasanın uygulanması işlevlerini yerine getirirler. Hatta yaptırım yetkileri nedeniyle bu kuruluşları “yargı benzeri kuruluş” olarak niteleyenler de vardır. Ancak bu kuruluşların bazı konulardaki kararlarının çeşitli yaptırımlar içerse de yargısal işlem sayılmayacağı, söz konusu organların görevlileri güvenceye sahip olsalar da yargıç statüsünde bulunmadıklarından bunların yargı organı sayılmasının mümkün olmadığını belirten araştırmacılar da vardır. Bununla birlikte yukarıda da belirtildiği üzere Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi yargısal bir işlev yerine getirdikleri takdirde bu kurumları mahkeme olarak kabul etmektedir.

#### 1.4. BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLARIN DENETLENMESİ

Piyasaları düzenleyen ve denetleyen BDK'ların, kendilerinin nasıl denetlenecekleri, bu kurumlar üzerinde yapılan tartışmaların en önemli alt başlıklarından birini oluşturmaktadır. Bu kurumların denetimleri dört farklı grupta incelenebilir.

- Yargı denetimi,
- İdari denetim,
- Yasama denetimi ve
- Mali denetim

**Yargı denetimi**, idari eylem ve işlemlerin bağımsız mahkemeler tarafından denetlenmesi olarak tanımlanabilir. Demokratik ülkelerde idarenin tüm faaliyetleri hukuka bağlıdır ve yargının denetimi altındadır. Bu kurumlar kendi alanlarıyla ilgili etkinlikler, kişiler hakkında çeşitli işlemler ve eylemler yaptıklarına göre, hukukla bağlı idare ilkesi uyarınca aldıkları kararların da yargısal denetime bağlı olması gerekmektedir (Duran, 1999:491). Bununla beraber, söz konusu kararlar bilimsel ve teknik sorunları içerdiğinden bunların değerlendirilip çözümlenmesi, açısından kararların yargısal denetime pek uygun düşmediği de düşünülebilir.

**İdari denetim**, kamu kurumlarının hiyerarşi ya da vesayet yöntemleriyle, fakat esas olarak bu amaçla kurdukları kendi denetim organları eliyle kendilerini denetlemeleridir. Kamu idaresi, genel kural olarak yukarıda sıralanan bütün denetim türlerine muhatap olmalıdır; fakat BDK'ların özerkliği, denetim rejiminde de ister istemez bunların öteki kamu kurumlarından biraz ayrı yerde durmalarını gerektirmektedir. Bu ayrıklık, kendini en çok idari denetim konusunda gösterir. Bağımsız otoriteler herhangi bir kamu otoritesine idari emir veya vesayet yetkisiyle bağlı kılınmadıklarından, örneğin herhangi bir genel müdürlük gibi, bir bakanın idari denetimi altında değildirler (Deveci, 2002:2).

**Yasama denetimi**, parlamentonun anayasal yöntemleri kullanarak gerçekleştirdiği denetimidir. Yasama denetimi, bağımsız otoriteler rejiminde denetim bağlamında üzerinde en az durulmuş olan bir başlıktır. Klasik bürokrasinin yasama denetimi, asıl olarak kurumların hiyerarşi ya da vesayet ilişkisiyle bağlı buldukları bakanların parlamento tarafından denetlenmesi biçiminde gerçekleşir. Ama bütçe yasası da bir siyasal denetim aracı olarak kullanılır. Bağımsız otoritelerin idari özerkliği, bu kuruluşlar üzerinde klasik bürokrasinin siyasal denetiminin işletilmesine engel oluşturur. İlgili ya da ilişkili sözcüklerinden hangisiyle tanımlanmış olursa olsun, bağımsız idari otoriteler klasik bürokrasinin bağlı olduğu anlamda bir bakanlığa bağlı değildir. Yasalarda bu

kurumlarla bir şekilde ilişkilendirilmiş olan bakanların, atamalarda ve öteki çalışma prensiplerinde hiç bir yetki kullanmadıkları halde, bunlarla ilgili olarak parlamento önünde hesap vermeleri düşünülemez. Bu durumda, özerk kurumlar fiilen siyasal denetim içinde değildirler denebilir (Deveci, 2002:6).

**Mali denetim**, kamu kurumlarının, kamusal kaynakları mevzuata uygun harcıyıp harcamadıklarının denetlenmesidir. Bir kamu kurumu olarak BDK’ların akçalı işlemlerinin mutlaka denetlenmesi ve bu denetimin de her yıl periyodik olarak yapılması gerekir. Kamu parası (İdarenin harcadığı tüm paralar kamu parasıdır) harcayan bir kurumun özerk bile olsa parasal işlerinin denetim dışı kalması dünyanın hiçbir yerinde hatta BDK’ların en geniş anlamda özerk oldukları ABD bile düşünülmemektedir. Burada temel ilke, kamu parasını kullanan kim olursa ve hangi kurum olursa olsun bir başka görevli kurumca denetlenmelidir. Bu denetleyici kurumun kim olacağı ve denetimin nasıl yapılacağı ise bir siyasal tercih/karar konusudur (Karacan, 2002:44).

### **1.5. BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLARA İLİŞKİN BİR DEĞERLENDİRME**

Kamusal alanın duyarlı sektörlerinin karar alma ve uygulama süreçlerinde siyasetçilerin yerine bağımsız ve objektif uzman kişilerin bulunması daha tercih edilebilir bir durumdur. Bu kurumların olumlu yönlerinden bir diğeri, geleneksel devlet yapılanmasında birbirinden bağımsız olan kural koyma, kuralı ilgili kişilere uygulama ve çıkan uyuşmazlıkları çözme gibi fonksiyonların tek bir birimde sağlanmış olmasıdır (Ardıyok, 2002:84). Böylece söz konusu kurumlar ilgi alanlarındaki ortaya çıkabilecek sorunlara daha çabuk ve daha etkin müdahalede bulunabilmektedirler.

Bağımsız Düzenleyici kurumların sakıncaları idare hukuku açısından iki noktada dikkati çekmektedir. İlk olarak yürütme erki içerisinde siyasi iktidar tarafından denetlenemeyen bir kategorinin varlığından doğan meşruluk sorunu; ikinci olarak devlet yapılanması içerisinde idari organlar olarak düzenlenmelerine karşın idari açıdan bağımsız olmaları, yani idari yapının başındaki birimlerin bunlar üzerinde tipik vesayet ve hiyerarşi denetimi yetkilerinin bulunmaması sonucu idarenin bütünlüğü ilkesinin yara almış olacağı endişesidir (Ardıyok, 2002:85).

Bu kurumların birbirini etkileyen değişik alanları düzenlediği, buna karşılık parçalı ve bağımsız yetkilere sahip olan kurullar uyumlu bir ekonomi politikası yürütemeyebilir. Bu soruna bir çözüm olarak aralarında bir koordinasyonun oluşturulması önerilebilir.

Bir başka sorun da, BDK'ların özellikle gelişmekte olan ülkelerde ulus devletlerin uluslar arası kurumlar tarafından etkinsizleştirilmesinin bir aracı olarak kullanılabilme olasılığıdır.

Başta ABD olmak üzere dünyanın egemen ülkeleri ve bunların yönlendirdiği finans kurumları, çıkarlarını geçekleştirebilmek için, ulus devletin dağınık müdahale araçlarının ve kamu karar birimlerinin tek bir kurum bünyesinde toplanmasını tercih etmektedir. Böylece, bakanlıklar ve çeşitli bağlı/özerk kuruluşlar arasında paylaşılmış yetkiler tek bir elde toplanarak müdahale/etkileme süreci kısıtlanmaktadır. Üst kurul yapısının dayatılmasının bir nedeni de, uluslararası finans kuruluşlarının buralara temsilcilerini sokma konusunda daha fazla olanağa sahip olmasıdır. Bakanlar kurulu gibi siyasal seçim yoluyla göreve gelenlerden oluşan kurullarda bu olanak daha kısıtlıdır. Hükümetler ve bakanlar, siyasal iklime göre dış kontrolden görece daha bağımsız bir biçimde değişebilmektedir. Oysa, BDK'lara atamalar uzun süreli yapılmakta, görev süreleri çeşitli güvencelere bağlanmakta, üstelik "teknik" etiketli bu kurullara "liyakat" temeline dayandırılmış önerilerde bulunmak, toplum gözünde daha fazla kabul edilebilir bulunmaktadır. Ayrıca ulus devletinin ulusal ekonomi üzerindeki söz ve karar hakkının sınırlandırılmasıyla ulusal siyasal iradenin ekonomiye müdahale gücü sınırlanırken, uluslararası müdahale araçlarını ellerinde tutan egemen devletlerin dünya ekonomisine müdahale imkanları artmaktadır. Kamu ve özel sektörden gelen temsilcileri buluşturacak bir biçimde şekillendirilen ve çok geniş yetkilerle donatılan bu kurullar, yabancı sermayenin sektördeki penetrasyon oranına da bağlı olarak, giderek ulus-aşırı şirketlerin çıkarlarına dönük kararlar almaya yönlendirilmektedir (Oyan, 2005:2).

BDK'lara yönelik bir başka eleştiri konusu ise sermaye sınıfının BDK'lar içinde temsil edilmesine karşın, işçi sınıfının temsil edilmemesidir. Siyasal otoritelerin değişik alanlardaki yetkilerini BDK'lara devretmiş olduğu dikkate alındığında, işçi sınıfı siyasal ve dolayısıyla ekonomik kararların alınmasında dışlanmış olmaktadır. Böylece bölüşüm ilişkilerinde de sermaye sınıfı belirleyici konuma gelmektedir (Bayramoğlu, 2005:416).

## 2. TÜRKİYE'DE BDK'LARIN GELİŞİMİ

Türk hukuk sisteminde BDK'ların yer alıp alamayacağı konusu çok önemli tartışma konularından birini oluşturmaktadır. İdari teşkilatlanmaya egemen olan temel ilkeler, 1982 Anayasası'nın 123. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre "İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri

merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur.” Merkezden ve yerinden yönetim ilkeleri idarenin gerek yapısal, gerek işlevsel yönlerini belirleyen temel anayasal ilkelerdir. Merkezden yönetim, kamu hizmetlerinin yalnız bir merkezden idare edilmesidir. Anayasanın merkezi idareyi düzenleyen 126. maddesinde merkezi idarenin taşra teşkilatının illerden ve diğer kademeli bölümlerden oluşacağı ve illerin idaresinin yetki genişliği esasına dayanacağı ifade edilmektedir.

Türk idari teşkilat yapısı içerisinde yeni bir organizasyon tipi olan BDK’lar işlev ve statüleri itibariyle, daha önce var olan ve bilinen idari teşkilat kategorilerinden farklı ve kendine özgü birimler olarak görülmektedir. Bu nedenle de BDK’lar Anayasa’da yeri olmayan kurumlar olarak karşımıza çıkmaktadır Bununla beraber bu görüşe karşı çıkanlara göre, Anayasada BDK’ların kuruluşuna dayanak olarak ileri sürülen Anayasanın 167. maddesi, devletin piyasaları düzenleyebilmesine olanak sağlamaktadır. Bu maddeye göre “devlet, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemlerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri almakla görevli kılınmıştır”. Bu görev, başka araçlarla da gerçekleştirilebileceği gibi sadece piyasadaki aktörlerin faaliyetlerini düzenlemek ve denetlemekle de gerçekleştirilebilir.

Anayasanın merkezden yönetim ve yerinden yönetim esasları dışında bir idari yapılanmaya izin vermemesinden kaynaklanan sorunun çözümü, düzenleyici kurumların anayasa değişikliği yoluyla yeni bir idari yapılanma şeklinin Türk hukukuna kazandırılması ve düzenleyici kurumların anayasal esasa dayandırılması olabilir. BDK’ların Anayasa’da düzenlenmeleri, kurulmaları açısından bir zorluk yaratmayacağı gibi, anayasal bir güvenceye kavuşmalarını da sağlamış olacaktır. Bu anayasal değişiklik gerçekleştirilirken her bir BDK’nın tek tek Anayasa’da sayılmasına da gerek yoktur. Genel olarak BDK’ların özelliklerine ve idare yapılanması içerisindeki yerine ilişkin bir madde de aynı ihtiyacı karşılayabilecektir. Ayrıca her bir BDK’nın anayasada sayılması durumunda yenilerinin kurulması güçleşecektir.

Türkiye idare yapısı içinde ilk kurulan BDK’nın, 1959 yılında kurulan Sigorta Murakabe Kurulu olduğu belirtilmektedir. Bu kurul, özel sigorta şirketlerini denetlemekle görevli bir kuruluştur. 21/12/1959 tarih ve 7397 sayılı Kanuna göre (m. 30) kurulan ve ayrı bir tüzel kişiliği ve bütçesi olan, gözetim ve denetim işlevlerini bir arada üstlenmiş olan Sigorta Murakabe Kurulu, 510 sayılı KHK ile 1993 yılında Hazine Müsteşarlığı bünyesine alınarak Sigorta Denetleme Kurulu adıyla sadece bir teftiş birimi

haline getirilmiştir (m. 23). Diğer bir deyişle, BDDK kurulmadan önce Hazine Müsteşarlığı bünyesinde bankacılık sektörünün düzenlenmesi ve denetlenmesine ilişkin oluşturulan yapı, sigortacılık sektörü için de aynen benimsenmiştir. Sektörün düzenlenmesi görevi Hazine Müsteşarlığı bünyesinde Sigortacılık Genel Müdürlüğüne, denetimi işlevi ise Sigorta Denetleme Kurulu'na verilmiştir (TÜSİAD, 2002:153).

Önce ABD kurulan ve çeşitli sektörlerin düzenlenmesinde önemli rol oynayan “Bağımsız Düzenleyici Kurumlar” özellikle 1980’lerin başından itibaren AB’de de kurulmaya başlamıştır. AB’nin de bir parçası olduğu küresel alanda yaşanan bu değişim Türkiye’nin idari yapısında da önemli değişikliklere yol açmıştır. Türkiye de liberalize edilen sektörlerde mülkiyeti, politika geliştirilmesi ve düzenlemelerin rutin olarak gözden geçirilmesi işlevlerinin birbirlerinden ayrılması stratejisinin bir parçası olarak, giderek artan biçimde “bağımsız düzenleyici kurumlar” kurulma yoluna gitmiştir. Türkiye’deki bağımsız düzenleyici kurumların kurulmasında ve düzenleyici reform çalışmalarının hızlanmasında AB süreci çok önemli bir itici güçtür. Bu çerçevede Türkiye’deki düzenleyici reform çalışmaları her ne kadar dünya ekonomisinde yaşanan değişimden ve yeni yönetim anlayışından etkilenmiş olsa da özellikle katılım öncesi süreçte, AB müktesebatının uygulanması için gerekli idari kapasitenin oluşturulması doğrultusunda kaydedilen gelişmeler reformların gündemini şekillendirmektedir (Kurşunlu, 2004:49-50). Burada örnek olarak Rekabet Kurumunun kurulması verilebilir. Rekabet kurulunun oluşturulmasında en önemli etken; AB’ni kuran Roma Antlaşmasının önemli bir aşaması olan “gümrük birliği”ni gerçekleştirmek için hazırlanmış olan Avrupa Gümrük Birliği Anlaşması’nın imzalanabilmesi için taraf ülkelerin rekabet ortamını bozmaya yönelik oluşumları giderici yapısal değişimleri istemiş olmasıdır. Türkiye ile AB arasında kurulmuş olan Gümrük Birliği Anlaşması gereğince taraflar rekabet politikalarını ve rekabet hukuklarını birbirleriyle uyumlu hale getirmişlerdir. Bu karar çerçevesinde de Rekabet Kurulu oluşturulmuştur (Yıldızoğlu, 2004:24).

Türkiye’de yaşanan siyasi ortam da BDK’ların kurulmasında ve gelişiminde önemli bir etken olmuştur. Özellikle 1990’lı yıllarda sık sık değişen koalisyon hükümetleri, patronaj, adam kayırmacılık, rant kollama ve başarı göstergesi olarak liyakat ilkesi yerine kişisel ilişkilerin geçerli olması gibi nedenlerle siyasi yozlaşmanın giderek artması BDK’ların kurulmasına ortam ve destek sağlamıştır (TÜSİAD, 2002:62).

BDK’ların kurulması IMF ile yapılan stand by anlaşmalarında yapısal uyum politikaları çerçevesinde de yapısal uyum kriteri olarak ortaya konulmuş ve çeşitli niyet

mektuplarında bunların kurulmasına ilişkin gelişmeler IMF’ye sunulmuştur. Söz konusu duruma aşağıdaki örnekler verilebilir.

- Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) ile ilgili kanunun 2000 yılında meclisten geçmesi, 1999 yılında IMF ile imzalanan stand-by anlaşmasında şart koşulmuştur.
- Şeker Kanununun 2000 tarihli IMF’ye sunulan niyet mektubunda 15 Mart 2001 tarihine kadar onaylanacağı belirtilmiştir.
- 2000 tarihli niyet mektubunda tütün destekleme alımlarının kaldırılacağı, ve Tütün Kanununun 2001 Ocak ayının sonuna kadar çıkartılacağı belirtilmiştir.
- 1999 yılındaki niyet mektubunda Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) nun bağımsızlık ve şeffaflığı artırmaya yönelik kanununun bir an önce çıkartılacağı belirtilmiştir.
- 1999 yılındaki niyet mektubunda Telekomünikasyon Kurumunun (TK) kurulması ile ilgili kanunun Parlamento komisyonundan geçeceği belirtilmiştir.

Türkiye’de şu an faaliyette bulunan SPK, RK, RTÜK, BDDK, TK, EPDK, ŞK, TAPDK, ve KİK olmak üzere 9 adet bağımsız düzenleyici kurum bulunmaktadır. Aşağıda bu kurumların amaçları kısaca açıklanmaktadır.

**Sermaye Piyasası Kurulu (SPK)**, 1981 yılında 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu ile kurulmuştur. SPK’nın yapısında kurul kurum ayrımı bulunmamaktadır. Kurul’un temel görevi; sermaye piyasasının güven açıklık ve kararlılık içinde çalışmasını ve tasarruf sahiplerinin yani yatırımcıların hak ve yararlarının korunmasını sağlamaktır (SPK, 25.06.2006).

**Rekabet Kurumu (RK)** 1994/4054 sayılı kanun ile 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 düzenlemeleri yaparak, rekabetin korunmasını sağlamak, birleşme ve devralmaları kontrol etmek amacıyla oluşturulmuştur (RK, 25.06.2006).

**Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK)** 1983 yılında 2954 sayılı Türkiye radyo ve Televizyon Kanunu ile radyo ve televizyon yayınlarının düzenlenmesine Radyo ve Televizyon Yüksek Kurulunun ve Türkiye Radyo- Televizyon Kurumunun kuruluş,

görev yetki ve sorumluluklarına ilişkin esas ve usuller belirlenmiştir. Bu amaçla; Radyo ve Televizyon yayınlarının düzenlenmesi ile yurt içine ve yurt dışına yayın yapılması, Devletin tekelinde, Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumuna verilmiştir Söz konusu kanunda belirtilen esaslara uygun yayın yapmak şartıyla bazı devlet kurumlarının ikaz ve duyuru maksadıyla radyo istasyonu kurmaları, sürekli ve kesintili radyo yayını yapmaları, kamu kurum ve kuruluşlarıyla gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerinin kapalı devre televizyon sistemi kurmaları ve işletmeleri Radyo ve Televizyon Yüksek Kurulunun gözetimine, denetimine ve iznine bırakılmıştır. Ancak, teknolojik gelişmeler ve iletişim alanına giren yeni girişimcilerle, özel radyo ve televizyonların yurt içine yönelik yayınları 1990'lı yıllarda bu alanın yeniden düzenlenmesini zorunlu hale getirmiştir. Bu nedenle 1994 yılında, radyo ve televizyon yayınlarının düzenlenmesini ve bu alanı düzenleyecek Radyo ve Televizyon Üst Kurulunun kurulmasını sağlayan 3984 Sayılı Kanunla devlet tekeli kaldırılarak, her türlü teknik, usul ve araçlarla ve her ne isim altında olursa olsun elektromanyetik dalga ve diğer yollarla yurt içinde ve dışında yapılan radyo ve televizyon yayınları ile ilgili iletişim alanı genişletilmiş ve kapsamı belirlenmiştir.(RTÜK, 25.06.2006).

**Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK)** 1999/4389 sayılı kanun ile 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 amacıyla kurulmuştur (BDDK, 25.06.2006).

**Telekomünikasyon Kurumu (TK)** 2000/4502 sayılı kanun ile kurulan kurum, telekomünikasyon sektöründe adil ve serbest rekabete dayalı dinamik ve güçlü bir piyasa oluşturmak, sektör ile ilgili politikalara katkı sağlamak, tüketici haklarının korunmasını sağlayıcı tedbirleri almak, frekans ve numara gibi kıt kaynakların planlanarak, etkin ve verimli kullanımını sağlamak amacını taşımaktadır. Katma değerli hizmetler için tam rekabetin sağlanması ve şeffaf bir lisanslama rejiminin oluşturulmasının yanında, Kanun; Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin tekel süresini de belirlemekte ve fiyatlandırma ve arabağlantı gibi ana konularda açık hükümler içererek Türk Telekom'un ticari bağımsızlığını sağlamaktadır. Telekomünikasyon Kurumu'nun temel amacı sektörde tam

serbestleşmenin sağlanmasıdır. Kurum serbestleştirme sürecinde düzenleme ağırlıklı bir işlev görürken; serbestleşme sonucunda düzenleme işlevini asgariye indirecek, ancak sektörde sürdürülebilir rekabet ortamının tesis edilmesi amacıyla etkin bir şekilde denetleme ve hakemlik görevlerini devam ettirecektir. Kurum, Türkiye’nin ilk sektörel düzenleyici kurumudur (25.06.2006).

**Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK)** 4628 sayılı Yasa ile kurulmuş, daha sonra 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu ile de Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu adını almıştır. Kuruma, 5015 Sayılı Petrol Piyasası Kanunu ile petrol piyasasını, 5307 Sayılı Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasası Kanunu ile de sıvılaştırılmış petrol gazları piyasasını düzenleme ve denetleme görevleri verilmiştir. Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu 19.11.2001 tarihinde görevine başlamıştır. Bu Kanunların amacı; elektriğin, doğal gazın, petrolün ve LPG’ nin yeterli, kaliteli, sürekli, düşük maliyetli ve çevreyle uyumlu bir şekilde tüketicilerin kullanımına sunulması için, rekabet ortamında özel hukuk hükümlerine göre faaliyet gösterebilecek, mali açıdan güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir enerji piyasasının oluşturulması ve bu piyasada bağımsız bir düzenleme ve denetimin sağlanmasıdır (EPDK, 27.06.2006).

**Şeker Kurumu (ŞK)** 2001/4634 sayılı kanun ile şeker rejimini, şeker üretimindeki usul ve esaslar ile fiyatlandırma, pazarlama şart ve yöntemlerini düzenlemek amacıyla oluşturulmuştur (ŞK, 25.06.2006). 31 Aralık 2004 tarihinde yayımlanan Bakanlar Kurulu Kararı ile, şeker sektöründe düzenleme, denetleme ve uygulama yapmak üzere 4634 sayılı Şeker Kanunu ile kurulan Şeker Kurumu kapatılmıştır. Bununla birlikte Şeker-İş Sendikası tarafından Danıştay’da açılan dava ile yürütmenin durdurulmasına karar verilmiştir (Şeker-İş, 25.06.2006).

**Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu (TAPDK)** Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu, 09.01.2002 tarih ve 24635 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 4733 sayılı Kanun ve diğer Kanunlarla Kuruma verilen görevleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak üzere kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip olarak kurulmuştur. Bu Kanunun amacı; Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğünün yeniden yapılandırılması ile Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme

Kurumunun kurulmasına, bu Kurumun görev ve yetkilerinin düzenlenmesine ve tütün ve tütün mamullerinin Türkiye'de üretimine, iç ve dış alım ve satımına ilişkin usul ve esasları düzenlemektir (TAPDK, 25.06.2006).

**KİK** 2002/4734 sayılı kanun ile kamu hukukuna tabi olan veya kamının denetimi altında bulunan veya kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usulleri belirlemek, şikâyetleri incelemek amacıyla kurulmuştur (KİK, 25.06.2006).

### **3. BAĞIMSIZLIK ENDEKSİNİN OLUŞTURULMASI**

Bu kuruluşların kendilerinden beklenen işlevleri yerine getirebilmeleri, bağımsızlıklarıyla doğru yönlü bir ilişki göstermektedir. Bu nedenle, çalışmada Fabrizio Gilardi'nin (2002 ve 2005) Avrupa Ülkeleri için bağımsız düzenleyici kuruluşların bağımsızlıklarını ölçmeyi hedefleyen endeks yöntemi ile Türkiye'de de bu kuruluşların bağımsızlıkları, ilk defa olarak ölçülmeye çalışılmış ve söz konusu endeks sonuçları Avrupa ülkeleri ile karşılaştırılmıştır.

#### **3.1 YÖNTEM**

F.Gilardi'nin endeksi 5 temel alandan oluşmakta ve her biri endeks içinde %20 ile aynı ağırlık derecesine sahiptir. Bu alanlar; 1. kurum başkanının statüsü, 2. yönetim kurulu üyelerinin statüsü, 3. hükümet ve parlamento ile ilişkiler, 4.finansal ve organizasyonel otonomi, 5.düzenleyici yetkilerdir. Bu beş alan da kendi içinde alt sınıflandırmalara ayrılmaktadır. Örneğin kurum başkanının görev süresi; tekrar atanıp atanmaması gibi değişik kriterlere bağlı olarak derecelendirilmektedir. Her bir kriter 0 ile 1 arasında değer almaktadır. Bağımsızlıktan uzaklaştıkça değer 0'a doğru yaklaşırken tersi durumda bağımsızlık artıkça değer, 1'e doğru yaklaşmaktadır.

Tablo 1: Bağımsızlık Endeksi ve Değerleri

<b>A) AJANS BAŞKANLIK STATÜSÜ</b>	
<b>1) Görev süresi</b>	
8 yıldan fazla	1.00
6-8 yıl arası	0.80
5 yıl	0.60
4 yıl	0.40
4 yıldan az sabit bir süre ya da sağduyulu bir düzenleme	0.20
Sabit bir süre yok	0.00
<b>2) Ajans başkanını kim atar?</b>	
Yönetim kurulu üyeleri	1.00
İcra ve yasama meclisinin kompleks bir karışımı	0.75
Yasama meclisi	0.50
İcra ile ortaklaşa	0.25
Bir ya da iki bakan	0.00
<b>3) Görevden alma (işten çıkarma)</b>	
Görevden alma imkânsız	1.00
Sadece politika dışı nedenlerle görevden alabilme	0.67
Görevden almak için özel bir koşul yok	0.33
Atamayı yapanın sağduyusuna bağlı olarak	0.00
<b>4) Ajans başkanının hükümetteki diğer memuriyet(ler)i devam edebilir mi?</b>	
Hayır	1.00
Sadece icranın izni ile	0.50
Belirli bir koşul yok	0.00
<b>5) Atama yenilenebilir mi?</b>	
Hayır	1.00

Evet, bir kere	0.50
Evet, birden fazla	0.00
<b>6) Bağımsızlık atama için biçimsel bir gereklilik mi?</b>	
Evet	1.00
Hayır	0.00
<b>B) YÖNETİM KURULU ÜYELERİNİN STATÜSÜ</b>	
<b>7) Görev süresi</b>	
8 yıldan fazla	1.00
6-8 yıl arası	0.80
5 yıl	0.60
4 yıl	0.40
4 yıldan az sabit bir süre ya da sağduyulu bir düzenleme	0.20
Sabit bir süre yok	0.00
<b>8) Yönetim Kurulu üyelerini kim atar?</b>	
Ajans başkanı	1.00
İcra ve yasama meclisinin kompleks bir karışımı	0.75
Yasama meclisi	0.50
İcra ile ortaklaşa	0.25
Bir ya da iki bakan	0.00
<b>9) Görevden alma(işten çıkarma)</b>	
Görevden alma imkânsız	1.00
Sadece politika dışı nedenlerle görevden alabilme	0.67
Görevden almak için özel bir koşul yok	0.33
Atamayı yapanın sağduyusuna bağlı olarak	0.00
<b>10) Yönetim Kurulunun hükümetteki diğer memuriyet(ler)i devam edebilir mi?</b>	

Hayır	1.00
Sadece icranın izni ile	0.50
Belirli bir koşul yok	0.00
<b>11) Atama yenilenebilir mi?</b>	
Hayır	1.00
Evet, bir kere	0.50
Evet, birden fazla	0.00
<b>12) Bağımsızlık atama için biçimsel bir gereklilik mi?</b>	
Evet	1.00
Hayır	0.00
<b>C) HÜKÜMET VE PARLAMENTO İLE İLİŞKİ</b>	
<b>13) Ajansın bağımsızlığı biçimsel olarak açık mı (ifade edilmiş mi)?</b>	
Evet	1.00
Hayır	0.00
<b>14) Ajansın hükümete karşı hangi biçimsel yükümlülükleri var?</b>	
Hiç(yok)	1.00
Sadece bilgi olarak yıllık rapor sunma	0.67
Onaylanması gereken bir yıllık rapor sunmak	0.33
Ajans tamamen sorumlu	0.00
<b>15) Ajansın parlamentoya karşı hangi biçimsel yükümlülükleri var?</b>	
Hiç(yok)	1.00
Sadece bilgi olarak yıllık rapor sunma	0.67

Onaylanması gereken bir yıllık rapor sunmak	0.33
Ajans tamamen sorumlu	0.00
<b>16) özel yetkinin gerektiği yerde ajansın kararını mahkemeden başka kim bozabilir?</b>	
Hiç kimse	1.00
Uzmanlaşmış bir organ	0.67
Şartlı olarak hükümet	0.33
Şartsız olarak hükümet	0.00
<b>D) FİNANSAL VE ORGANİZASYONEL OTONOMİ</b>	
<b>17)Ajans bütçesinin kaynağı nedir?</b>	
Dışsal (bütçe dışı)fon	1.00
Hükümet ve dışsal fon	0.50
Hükümet	0.00
<b>18)Bütçe nasıl kontrol edilmekte?</b>	
Ajans tarafından	1.00
Muhasebe memurları veya mahkeme tarafından	0.67
Hükümet ve ajans tarafından	0.33
Hükümet tarafından	0.00
<b>19) Ajansın iç organizasyonuna kim karar verir?</b>	
Ajans	1.00
Ajans ve hükümet	0.50
Hükümet	0.00
<b>20) Ajansın personel politikası kimin sorumluluğu altında?</b>	
Ajansın	1.00
Ajans ve hükümetin	0.50
Hükümetin	0.00

<b>E) DÜZENLEYİCİ YETKİLİLER</b>	
<b>21) sektörde regülasyon için (düzenlemeden) kim yetkili</b>	
Sadece ajans	1.00
Ajans ve başka bir bağımsız otorite	0.75
Ajans ve parlamento	0.50
Ajans ve hükümet	0.25
Ajans ve istişari yetkililer	0.00

**Kaynak:** Gilardi, 2005:147-149

### 3.2. TÜRKİYE’DEKİ BDK’LARIN BAĞIMSIZLIK ENDEKSLERİ

Söz konusu endeks yöntemi ile Türkiye’de BDK’ların bağımsızlık endeksleri hesaplanmış ve Tablo 2’de temel alanlara göre sunulmuştur.

**Tablo 2:Türkiye’de BDK’ların Bağımsızlık Endeksleri**

	RTÜK	KİK	RK	TK	TAPDK	BDDK	SPK	ŞK	EPDK
<b>Ajansın Başkanlık Statüsü</b>	0.1316	0.12	0.0933	0.08666	0.0866	0.0933	0.0933	0.08666	0.0933
<b>Yönetim Kurulu Üyelerinin Statüsü</b>	0.1433	0.12	0.0933	0.08666	0.0866	0.0933	0.0933	0.08666	0.0933
<b>Ajansın. Hükümet ve Parlamento ile İlişki</b>	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1835	0.167	0.15	0.1835
<b>Finansal ve Organizasyonel Otonomi</b>	0.175	0.2	0.175	0.175	0.175	0.175	0.175	0.2	0.125
<b>Düzenleyici Yetkiler</b>	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
<b>BAĞIMSIZLIK ENDEKSİ</b>	0.8499	0.84	0.7616	0.7482	0.7482	0.7451	0.7286	0.7232	0.6951

**Kaynak:** Bu çalışma için tarafımızdan hazırlanmıştır

Tablo 2 incelendiğinde; ilk sırayı 0.8499 ile RTÜK, ikinci sırayı 0.84 ile KİK, üçüncü sırayı 0.7616 ile RK alırken son sırayı 0.6951 ile EPDK almaktadır. Tabloda dikkat çeken nokta, endeks değerleri açısından düzenleyici yetkiler alt başlığı bakımından Türkiye’de BDK’ların tam bağımsızlığa sahip olduğudur. Benzer sonuçların hükümet ve parlamento ile ilişkiler açısından da hemen hemen tüm kurumlar için söz konusu olduğu görülmektedir.

BDK’lar ile ilgili olarak mevcut hükümetin bir yasa değişikliği tasarısı söz konusudur. Ancak bu yasa tasarısı 12 Temmuz 2004 yılında meclise sevk edilmesine rağmen henüz meclisten geçerek yasalaşmamıştır. Bu çalışmada bu yasa tasarısı da dikkate alınmış ve yasa tasarısının olduğu gibi geçeceği varsayımı ile endeks yeniden hesaplanarak olası değişimde ölçülmeye çalışılmıştır.

**Tablo 3: Türkiye’de BDK’ların Yasa Tasarısı Sonrası Tahmini Bağımsızlık Endeksi**

	EPDK	BDDK	KİK	TAPDK	SPK	RTÜK	RK	TK
Ajans Başkanlık Statüsü	0.1266	0.1266	0.1266	0.1266	0.1266	0.1266	0.1266	0.1266
Yönetim Kurulu Üyelerinin Statüsü	0.1266	0.1266	0.1266	0.1266	0.1266	0.1266	0.1266	0.1266
Hükümet ve Parlamento ile İlişki	0.1835	0.1835	0.1835	0.1835	0.1835	0.1835	0.1835	0.1835
Finansal ve Organizasyonel Otonomi	0.125	0.125	0.125	0.125	0.125	0.175	0.125	0.125
Düzenleyici Yetkiler	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
<b>BAĞIMSIZLIK ENDEKSİ</b>	<b>0.7617</b>	<b>0.7617</b>	<b>0.7617</b>	<b>0.7617</b>	<b>0.7617</b>	<b>0.8117</b>	<b>0.7617</b>	<b>0.7617</b>

**Kaynak:** Bu çalışma için tarafımızdan hazırlanmıştır

Yasa tasarısında Şeker Kurumuna yer verilmediği için analize dahil edilmemiştir. Bu tasarıya göre RTÜK hariç olmak üzere tüm BDK’lar aynı bağımsız sahip olmaktadır. RTÜK teşkilatlanma açısından daha bağımsız olduğu için diğer BDK lardan daha yüksek bir endeks değerini almaktadır. Ayrıca RTÜK ve KİK hariç, diğer BDK’ların bağımsızlık endeks değerlerinde bir artış söz konusudur.

F.Gilardi’nin (2005) 17 Avrupa ülkesi için yaptığı çalışma esas alınarak bu ülkelerdeki ile Türkiye’deki BDK’ların bağımsızlık endeksleri Tablo 4’de karşılaştırılmaktadır. Bu karşılaştırmada en yüksek bağımsızlık endeksine sahip ülke 0.76 ile Türkiye iken onu 0.70’lik ortalama ile İtalya ikinci sıra ile takip etmektedir. Diğer 16 Avrupa ülkesinin bağımsızlık endeks değerleri 0.36 ile 0.63 arasında değişmektedir. Bu tablodaki değerlerde göstermektedir ki Türkiye’deki BDK’lar, Avrupa ile karşılaştırıldığında oldukça yüksek bir bağımsızlık değerine sahiptir.

**Tablo 4:Türkiye ve Avrupa’daki BDK’ların Bağımsızlık Endekslerinin Karşılaştırılması**

<b>Avusturya</b>	0.55	<b>Lüksembourg</b>	0.63
<b>Belçika</b>	0.49	<b>Hollanda</b>	0.5
<b>Danimarka</b>	0.46	<b>Norveç</b>	0.48
<b>Finlandiya</b>	0.54	<b>Portekiz</b>	0.56
<b>Fransa</b>	0.52	<b>İspanya</b>	0.53
<b>Almanya</b>	0.36	<b>İsveç</b>	0.53
<b>Yunanistan</b>	0.49	<b>İsviçre</b>	0.47
<b>İrlanda</b>	0.60	<b>İngiltere</b>	0.59
<b>İtalya</b>	0.70	<b>TURKİYE</b>	0.76

**Kaynak:** Gilardi, 2005:6 dan yararlanılarak tarafımızdan hesaplanmıştır.

Kurumlar ayrı ayrı incelendiğinde; Avrupa’da en yaygın BDK’lar Telekom, Rekabet, Elektrik ve Finansal Piyasalarda faaliyet gösteren BDK’lardır. İlaç, Gıda ve Çevre alanlarındaki piyasalarda ise BDK’lar görece olarak daha azdır. Telekom’da BDK olmayan tek ülke Lüksemburg’dur. Rekabet alanında ise Avusturya, Lüksemburg ve İngiltere’nin BDK’u yoktur. Almanya’da ise BDK olmamakla birlikte benzer işlev gören bir kurum olarak Federeal Bundes Kartellsamt’ın BDK niteliğinde olduğu söylenebilir. F.Gilardi’nin Avrupa ülkeleri için yapmış olduğu çalışmadaki BDK’lar ile Türkiye’de ki BDK’ların beş tanesi aynı alanda faaliyet göstermektedir. Bu nedenle kurum düzeyinde bir karşılaştırma yapıldığında; gıda, finansal piyasalar, rekabet ve telekomünikasyon piyasalarındaki BDK’ların bağımsızlık endekslerinde Türkiye ilk sırada yer alırken enerji piyasasında dördüncü sırada yer almaktadır. Her bir ülke için endeks değeri ülkelerin tüm BDK’ları dikkate alınarak ortalama değer olarak hesaplanmıştır. Her bir

ülkedeki BDK sayısı ve bunların düzenleme alanları farklı olduğu için buradaki karşılaştırma ihtiyatla değerlendirilmelidir.

**Tablo 6: Faaliyet Alanlarına Göre Türkiye ve Avrupa'daki BDK'ların Bağımsızlık Endeksi Karşılaştırması**

	İlaç	Gıda Güvenliği	Çevre	Finansal Piyasa	Elektrik	Rekabet	Telekom
Avusturya	*	*	0.28	0.47	<u>0.73</u>	*	0.71
Belçika	*	<u>0.44</u> **	*	0.47	<u>0.75</u>	0.44	0.36
Danimarka	0.57 **	*	0.22	*	0.60	0.40	0.51
Finlandiya	*	<u>0.52</u>	*	0.48	0.63**	0.47	0.59**
Fransa	0.52	0.37	0.35	0.60	0.63	<u>0.53</u>	0.65
Almanya	0.21	*	*	0.34	*	0.39	0.48
Yunanistan	0.30	0.40	*	0.59	0.57	*	0.59
İrlanda	*	0.34	<u>0.64</u> **	<u>0.66</u>	0.70**	0.42	0.83**
İtalya	*	*	*	0.64	<u>0.75</u>	*	0.71
Lüksemburg	*	*	*	<u>0.63</u>	*	*	*
Hollanda	0.44	*	*	0.53	0.46	0.46	0.62
Norveç	<u>0.60</u> **	*	<u>0.49</u>	0.44	0.45**	0.39**	0.52**
Portekiz	0.42	*	*	<u>0.63</u>	0.65	0.27	<u>0.83</u>
İspanya	0.36	*	*	<u>0.63</u>	0.44	<u>0.54</u>	0.66
İsveç	<u>0.69</u>	0	0.35	0.54	0.61	0.41	0.64**
İsviçre	0.44	*	*	0.48	*	0.45	0.51
İngiltere	<u>0.70</u>	0.41	<u>0.50</u>	0.56	0.64	*	<u>0.74</u> **
<b>TÜRKİYE</b>	*	<u>0.7357</u>	*	<u>0.73685</u>	0.6951	<u>0.7616</u>	<u>0.7482</u>

**Kaynak:** Gilardi, 2005:7-10

\* BDK yok, \*\* En az bir kriterde veri eksik olarak hesaplanmıştır. Ayrıca altı çizili değerler o sektördeki en yüksek bağımsızlık endeksini göstermektedir.

Türkiye'de BDK'ların bağımsızlıkları Avrupa ülkeleri ile karşılaştırıldığında oldukça yüksek bağımsızlık değerlerine sahip olduğu görülmektedir. Ancak şekli anlamda söz konusu olan bu yüksek bağımsızlık derecesi, uygulamada da gerçekten aynı oranda kendini gösteriyor mu? Şeklinde bir sorunun sorulmasını kaçınılmaz yapmaktadır. Türkiye'de görülen bazı olaylar bu kurumların uygulamada aynı derecede bağımsız olmadıklarını ortaya koyar niteliktedir. Bunun bazı örnekleri aşağıdadır.

Türkiye'de NBS üretimini payı ABD ve AB deki gibi %2 iken Cargill şirketinin baskıları sonucunda, düzenleyici kurum bu oranı yetkisini kullanarak 2001 yılında

%10’a çıkarmıştır. Daha sonra Bakanlar Kurulu ABD nin baskısıyla kendi yetkisini kullanarak söz konusu oranı%15e çıkarmıştır. Bu durum bir Amerikan Şirketinin Türkiye’de şeker piyasasının düzenlenmesi konusunda kurulda yer alarak söz sahibi olmasına neden olmuştur. ABD ve AB kendi ülkelerinde bu şeker türünün %2 yi geçmesine izin vermezken Cargill Şirketinin istekleri yönünde Türkiye’ye yapılan baskılar sonucunda bu oranın artması, şirketin piyasada söz söyler konuma gelmesini doğurmuştur. TBMM’nin bile yasal anlamda söz sahibi olmadığı, alanda yabancı bir şirketin söz sahibi olması anlamlı bulunmamaktadır (Bayramoğlu, 2005:369-370). Ayrıca söz konusu oranın bu kadar yüksek olmasının ülke ekonomisi ve insan sağlığı açısından doğurabileceği olumsuz sonuçlar ayrı bir tartışma konusudur.

Belli kotalar ve üretim şartları ile düzenlenmiş şeker sektöründe, yasak olmasına rağmen bir yerli kola üreticisi, kola tesisinin yanına ek ünite kurup, nişasta bazlı şeker üretilip kola üretiminde kullandı. Bu diğer kola üreticilerine karşı çok önemli maliyet avantajı sağlaması anlamına geliyordu yani haksız rekabet söz konusuydu. Bunun üzerine diğer kola üreticileri Kurula başvurup aynı tesisi kendilerinin de kurmak istediklerini söylediler. Ama Kurul bunun yasaya aykırı olduğunu belirtip, izin vermedi. Bir yandan da haksız rekabet yapan şirkete soruşturma açtı hatta o dönem ceza kestiği bile söylendi ama bu ceza bile hâlâ açıklanmadı. Tam bu sırada garip bir tesadüfle, Bakanlar Kurulu kararıyla Kurum lağvedildi. Kurul korunup, ‘Sanayi ve Ticaret Bakanlığı’na bağlı çalışacaksınız’ dedi. Bu arada diğer kola üreticileri şikayetlerini tekrarladılar ama bunlar sonuçsuz kaldı.

Basında da yer alan tarım satış kooperatifleri birliklerinin tepesinde kurulması planlanan bir üst kurul için dünya bankası uzmanı Lorenz Pohlmeier, Oğuz Oyan a üyelik teklifinde bulunmuştur. Oyan ise T.C.’nde kurulacak olan bir üst kurul için böyle bir üyelik atama yetkisini kendilerinde nasıl gördüklerini sorması üzerine, “parayı biz veriyorsak 6 üyeden dördünü atama yetkisi de tabi ki bize ait olacaktır” şeklinde bir cevap almıştır (Oyan, 2005:1).

Yukarıdaki örneklerden de görüldü gibi Türkiye’de faaliyet gösteren BDK’lar gerek siyasi, gerekse yurtiçi ve yurtdışı firmalar tarafından etkilenmektedir. Formel olarak yüksek bağımsızlık endeksine sahip olan BDK’larımızın, bu şekilde etkilenmeleri etkinliklerini düşürmektedir.

## SONUÇ

Türkiye'deki BDK'ların bağımsızlık endeksini hesaplamayı amaçlayan çalışmamızda öncelikle, 1990'lı yıllarda hakim iktisadi anlayış(paradigma) haline gelen neo-liberal politikalar çerçevesinde dünyada ve Türkiye'de gündeme gelen BDK'ların kurulma gerekçeleri ve gelişimi incelenmiştir. Ardından, bu kurumların bağımsızlık düzeyini ölçmekte kullanılan bağımsızlık endeksi hesaplama yöntemi açıklanmış ve Türkiye'deki BDK'ların bağımsızlık endeks değerleri hesaplanmıştır. Ayrıca, elde edilen veriler AB ülkelerindeki BDK'ların endeksleri ile karşılaştırılmıştır.

Elde edilen endeks sonuçlarına göre Türkiye'deki BDK'lar oldukça yüksek bir bağımsızlık düzeyine sahiptir. Bu endeks değerlerinin AB ülkelerindeki benzer nitelikteki kuruluşlara ilişkin endeks değerleriyle karşılaştırmasından da benzer sonuçlara ulaşılmıştır.

Ancak, şekli olarak yüksek düzeyde görünen bağımsızlık, uygulamadaki sonuçlar dikkate alındığında farklı bir görüntü ile karşı karşıya kalınmaktadır. Bir başka deyişle bu kurumlar teorik olarak bağımsız iken, pratikte önemli oranda bağımlı görünmektedir. Çünkü, Türkiye' de bu kurumlar, gerek siyasetçiler gerekse yerli ve yabancı kuruluşlarca ya da firmalar tarafından değişik kanallar kullanılarak etkilenmeye çalışılmakta, bunda da önemli ölçüde başarılı olunmaktadır.

Diğer taraftan, hakim paradigma perspektifinden bu kurumların bağımsızlık düzeyinin yüksek olması arzu edilir bir durum gibi görünse de, beraberinde yeni sorunlar da getirdiği anlaşılmaktadır. Nitekim, ulusal siyasal iradenin ekonomiye müdahalesi bu kurumlara yapılan yetki devri ile sınırlanırken, kamusal ve özel sektörden gelen temsilcileri buluşturacak bir biçimde oluşturulan ve çok geniş yetkilerle donatılan bu kurullar, yabancı sermayenin sektördeki penetrasyon oranına da bağlı olarak, giderek uluslararası şirketlerin çıkarlarına yönelik kararlar alabilmektedir. Böylece, kurulma amaçlarının en önemlilerinden biri olan farklı çıkar gruplarının baskısı nedeniyle karar alma sürecini siyasal süreçten yalıtma ilkesi zedelenmektedir.

Ayrıca, BDK'larda görev alan kişilerin toplumsal yararı siyasi otoritelerden yada bürokratlardan daha fazla gözetilen kişilerden oluşacağına da garantisi yoktur. Böylece toplumsal yarar ilkesi ya da ulusal çıkarlar bu durumdan olumsuz olarak etkilenebilecektir.

Hukuksal düzenlemeler sonucu bir kuruluşa bağımsızlık statüsünün verilmesi, söz konusu kuruluşun bağımsız olduğu, öyle davranacağı anlamına gelmeyebilecektir.

Çünkü önemli olan bu kurumların uygulamada ne kadar bağımsız olduklarıdır. Bu kurumlar, siyasal güçlerin, farklı ekonomik çıkar gruplarının ve uluslararası kuruluşların baskı ve taleplerine karşı ne kadar dirençli olurlarsa bağımsızlıkları o kadar fazla olacaktır. Aksi takdirde hukuki bağımsızlıkları ne kadar yüksek olursa olsun, gerçek bağımsızlıklarından bahsetmek mümkün olmayacaktır.

Kanımızca, bu tür kurumları empoze eden ulusal ve global hakim paradigma taraftarları/beslenenlerinin özdeki amacı, bu tür kurumlar aracılığıyla siyasi karar birimlerinin ekonomik yaşam üzerindeki olumsuz etkilerinin giderilmesi değil, kendilerinin etkileyebilecekleri kurumlar yaratmaktır. Bu kurumların oluşumunda gösterdikleri çabalar, bu kurumların yönetiminde yer almaları ve bunları etkileyebilme güçleri de zaten buna imkan vermektedir.

Kanımızca çözüm yanlış yerde aranmakta, yapılan yanlışlar, büyük bir ihtimalle yanlış olduğu zaman içinde ortaya çıkacak, başka bir yanlışla düzeltilmeye çalışılmaktadır. Bu tür kurumların oluşumuna gerekçe olarak gösterilen nedenler ortadan kaldırılmadıkça, yerleşik anlayış ve değerler mevcut yeni duruma uygun “suiistimal” yöntemlerini üretecektir. Türkiye’nin yakın geçmişi incelendiğinde bu yargımızı destekleyen çok sayıda örnek bulunacaktır.

Bu nedenle yapılması gereken, demokratik bir yönetim sisteminin gerektirdiği zemini oluşturmaktır. Yani çözüm, demokratik davranış yapısı ve değer sistemi ile bunun gerektirdiği konsensüs mantığına sahip, örgütlenme bilinci gelişmiş ve örgütlenmiş bireyler ve toplum yaratmaktan geçmektedir. Türkiye’yi ileriye götürecek kalıcı çözümün anahtarı buradadır. Ancak, bu Türkiye’de hükümetlerin ortalama ömrü, yeni nesiller gerektiren böyle bir yapılanmaya imkan vermemekte, “gün” ve “iktidar”ı kurtarmaya yönelik önlemler tercih edilmektedir.

Büyük oranlı dış kaynak bağımlılığı da “gün”ü ve “iktidar”ını korumaya çalışanları global sermayenin çıkarlarına uygun önlemleri, mecburen, almaya yöneltmektedir. Dolayısıyla bağımsız kurullar, Türkiye gerçeklerinden, Türkiye’nin ihtiyaçlarından değil, söz konusu global senaristlerin istediği iklimin oluşturulması amacıyla doğmuştur.

Dolayısıyla Türkiye’de sorunların çözümü, demokratik yapının gelişmesi yanında dış kaynak bağımlılığının azaltılmasından geçmektedir.

Bu kurulların her iki boyutta bir katkısının olması beklenemeyeceğinden, işlevlerinin sorunların kalıcı çözümü değil, beslenenleri lehine mevcut sistemin devamı ve daha fazla global açılımdan yana olacağı söylenebilir.

#### KAYNAKÇA

- Acar, M., A.Bilge, U. Emek ve A. Ulusoy, (2003) “Değişen Dünya’da ve Türkiye’de Devlet Bağımsız Düzenleyici Kurullar:Nereye?”, İktisat İşletme ve Finans, 206, 19-44.
- Akıncı, M. (1999) Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman, Beta Yayınevi, İstanbul.
- Ardıyok, Ş. (2002), Doğal Tekeller ve Düzenleyici Kurumlar, Türkiye İçin Düzenleyici Kurum Modeli, Rekabet Kurumu, Ankara.
- Atıyas, İ. (2002), “Bağımsız Düzenleyici Kurumların Ekonomik Gerekçeleri”, II. Bağımsız Kurullar ve Piyasa Ekonomisi Arenası, Ankara.
- Başlar, K. (2005), Anayasa Yargısında Mahkeme Kavramı, Roma Yayınları, Ankara, <http://www.anayasa.gen.tr/baslar-045-058.pdf>, 19.08.2005.
- Bayramoğlu S. (2005), Yönetişim Zihniyeti Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü, İletişim Yayınları, İstanbul.
- BDDK, <http://www.bddk.gov.tr>, 25.06.2006.
- Chang, H.J. ve I. Grabel (2005), Kalkınma Yeniden, Çev. Emre ÖZÇELİK, İmge Yayınları, Ankara.
- Deveci, H., (2002) “Bağımsız İdari Otoritelerin Denetimi Sorunu”, STEAM II. Özerk Kurullar Arenası, Ankara.
- Duran, L. (2003) “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, Der. B. Aykaç, Ş. Durgun, H. Yayman, Türkiye’de Kamu Yönetimi, içinde, Yargı Yayınevi, Ankara.
- EPDK, <http://www.epdk.gov.tr>, 27.06.2006.
- Genoud, C. (2003) “Regulation as a Game: The role of Independent Regulatory Agencies in The Regulation Process”, LSE-CARR Conference, London,
- Gilardi, F., (2002) “Policy Credibility and Delegation to Independent Regulatory Agencies: A Comparative Empirical Analysis”, Journal of European Public Policy, 9 (6): 873–893.
- Gilardi, F., (2005) “The Formal Independence of Regulators: A Comparison of 17 Countries and 7 Sectors”, Swiss Political Science Review, 11 (4): 139-167.
- Günay, A. ve A. Özen (2004) “Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye”, Vergi Sorunları Dergisi, 184, 169-189.
- Karacan, A. İ.(2002) “Özerk Kurumların Özerkliği”, Rekabet Dergisi, 8, 3-54.
- Kestane, D. (2002) “Kamu Kesiminde İdari Kuruluşların Genel Görünümü ve İdari Yapıda Yeni Organizasyonlar Olarak Bağımsız İdari Otoriteler”, Maliye Dergisi, 139, <http://www.debud.org>, 25.5.2005.
- KİK, <http://www.kik.gov.tr/kurum>, 25.06.2006.

Kurşunlu E. (2004) Avrupa Birliği Müktesebatının Uygulanması Çerçevesinde İdari Kapasite, AB Genel Sekreterliği, Ankara.

Majone, G. (1997), «Independent Agencies and the Delegation Problem: Theoretical and Normative Dimensions», in Steunberg, Bernard and Frans van Vught (eds), Political Institutions and Public Policy, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, pp. 139-156

Morange, J. (1998) “Les autorités administratives indépendantes en France”, in Les autorités administratives indépendantes – Bağımsız idari otoriteler, Institut Français d’İstanbul, Editör: İbrahim Kaboğlu, Alkım Yay., İstanbul, Aktaran ULUSOY, Ali; “Türkiye İçin Nasıl Bir Bağımsız İdari Otorite Modeli”, STEAM II. Özerk Kurullar Arenası, 17-18 Aralık 2002, Ankara.

Müftüoğlu, T. ve B. Karabudak (2002) “İktisadi Politikalar Bağlamında Hukuki Düzenleme (Regülasyon) Üzerine Düşünceler”, Rekabet Dergisi, 11, 3-14.

OECD (1997) The OECD Report on Regulatory Reform Vol. 2: Thematic Studies, Paris.

OECD (2002a) Türkiye’de Düzenleyici Reformlar: Ekonomik İyileşme İçin Önemli Destek, Ankara, Başbakanlık Basımevi <http://www.basbakanlik.gov.tr/basbakanliktes/disiliskiler/duyurular.htm> 15.02.2005

OECD, (2002b) OECD Reviews of Regulatory Reform: Regulatory Policies in OECD Countries–From Interventionism to Regulatory Governance, Paris, OECD.

Oyan, O (2002), Üst Kurullar Kimin İçin Önemli, <http://www.inadina.com/inadeski/sayi1/oguzoyan.htm> 13.12.2005.

Öztürk, E. (2003) Türk İdare Sisteminde Rekabet Kurumunun Yeri ve Diğer Bağımsız Otoritelerle Karşılaştırılması, Rekabet Kurumu, Yayın No: 124, Ankara.

RK, <http://www.rk.gov.tr>, 25.06.2006.

RTÜK, <http://www.rtuk.gov.tr/rtuk.htm>, 25.06.2006.

Sabourin, P. (1988) “Les autorités administratives indépendantes dans l’Etat”, in Les autorités administratives indépendantes, C.-A. Colliard&G. Timsit, PUF, Paris, Aktaran Ulusoy, A. “Türkiye İçin Nasıl Bir Bağımsız İdari Otorite Modeli”, STEAM II. Özerk Kurullar Arenası, 17-18 Aralık 2002, Ankara.

Sak, G. (2002) Neden Bağımsız Otoriteler, STEAM II. Özerk Kurullar Arenası, Ankara.

SPK, <http://www.spk.gov.tr>, 25.06.2006.

Şeker-İş Sendikası, <http://www.sekeris.org.tr/baskan.php>, 25.06.2006

ŞK, <http://www.sekerkurumu.gov.tr/altsayfa/kurum.html>, 25.06.2006

Tan, T. (1996) “Bağımsız İdari Otorite Olarak Sermaye Piyasası Kurulu”, Prof. Dr. İsmail Türk’e Armağan, SPK, Yayın No: 54, Ankara.

Tan, T. (2000) “Bağımsız İdari Otoriteler”, İzak Atiyas (Koordinatör), Devletin Düzenleyici Rolü, içinde, TESEV, İstanbul.

TAPDK, <http://www.tapdk.gov.tr>, 25.06.2006.

Teitgen C. ve Colly (1988) “Les autorités administratives indépendantes : Histoire d’une institution”, in Les autorités administratives indépendantes, C.-A. Colliard&G.

Timsit, PUF, Paris, ; Jean-Louis AUTİN, “Du juge administratif aux autorités administratives indépendantes”, RDP, 1988, s.1218-1219. Aktaran ULUSOY, Ali; “Türkiye İçin Nasıl Bir Bağımsız İdari Otorite Modeli”, STEAM II. Özerk Kurullar Arenası, 17-18 Aralık 2002, Ankara.

Thatcher, M. (2002) “Regulation After Delegation:Independent Regulatory Agencies in Europe”, Journal of European Public Policy, 9:6 December 2002, Routledge Taylor&Francis Group, pp.954-972.

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

TK, [http://www.tk.gov.tr/Kurum\\_Hakkinda/Kurulus.htm](http://www.tk.gov.tr/Kurum_Hakkinda/Kurulus.htm), 25.06.2006

TÜSİAD (2002), Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması, İstanbul.

Ulusoy, A. (2002)“Türkiye İçin Nasıl Bir Bağımsız İdari Otorite Modeli”, STEAM II. Özerk Kurullar Arenası, Ankara.

Ünal, T. (2003) Finans Sektöründe Üst Kurulların Rolü ve Fonksiyonu, Active Academy, 1. Uluslar arası Finans Zirvesi, İstanbul.

Varone, F. ve C. Genoud (2002) , “Does Privatization Matter? Liberalization and Regulation: The Case of European Electricity”,Public Management Review,4(2), 231-256.

Yıldızoğlu D.,(2004) Türkiye'nin Avrupa Topluluğu Rekabet Politikası Alanında Muhtemel Müzakere Süreci İçin Uyum Durumu, Bu Alanda İzlenen Politikalar, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Ankara.