

Devletin Düzenleyici Rolü ve Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler

Mehmet KARAKAŞ*

ÖZET

Devletin klasik erkleriyle (yasama, yürütme, yargı) yapmakta olduğu görevlerin bir kısmını günümüzde sürdürmesinin güçleşmesi, bürokratik yapının ağır şekilde işlemesi, gerek kamu yönetiminin gerekse kamu maliyesinin önemli kavramları haline gelen hesap verme sorumluluğu ve saydamlığın olmaması, siyasal popülizmin varlığı gibi sebepler klasik idari örgütlenmenin yetersizliğini ortaya çıkarmıştır. İşte bu nedenle bankacılık, sigortacılık, enerji, rekabet, iletişim, tarım, gibi özellikli olan (hassas olmaları ve teknik boyutları nedeniyle) ve toplumun geniş kesimlerini ilgilendiren alanlarda Bağımsız İdari Otorite, Bağımsız Düzenleyici Kurumlar, Özerk Kurul, Düzenleyici Kurul gibi adlarla anılan yapıların oluşturulması yoluna gidilmiştir. Ayrıca özelleştirme uygulamaları sonrası piyasaların yeniden düzenlenmesi ve denetimi ihtiyacı da etkili olmuştur. Yukarıda sayılan sebeplerden dolayı Türkiye’de 1981 yılında Sermaye Piyasası Kurulu’nun kurulması ile başlayan süreç diğer BİO’ların kurulması ile devam etmiştir.

Anahtar Sözcükler: Regülasyon, Bağımsız İdari Otorite, İktisadi Regülasyon, Sosyal Regülasyon, İdari Regülasyon

ABSTRACT

Causes such as having difficulties in doing some of government’s functions with its classical power (legislation, law enforcement, jurisdiction), slow performance in bureaucratic structure, lack of transparency and accountability in public sector, existence of populism, etc., reveal insufficiency in traditional administrative organization. For these reasons, governments restructure existing administrative formations by establishing new institutions in some special areas that affect large parts of the society such as banking, insurance, energy, communication, agriculture. These institutions called as independent administrative agency or independent regulatory institutions. Reorganizing and auditing requirements of the related

* Yrd.Doç.Dr. , Harran Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü, e-mail: mkarakas70@hotmail.com

markets especially after the privatizations also have a role in constitution of such independent institutions. Due to above mentioned facts, the process that has been starting with establishing SPK continues with other new independent agencies.

Keywords: *Regulation, Independent Administrative Agency, Economic Regulation, Social Regulation, Administrative Regulation.*

JEL Classification Codes: *G18, G28, K23*

GİRİŞ

1929’daki büyük ekonomik buhrandan sonra Amerika Birleşik Devletleri, oluşan bu durumu düzenleyici kurumlar ile aşmaya çalışmıştır. Buna karşılık, Avrupa krize devletleştirme yoluyla tepki vermiştir. 1980’li yıllarda çoğu ülkenin idari yapısında düzenleyici kurumlar ya da diğer bir ifadeyle Bağımsız İdari Otoriteler (BİO) yoğun bir biçimde yer almaya başlamıştır. Düzenleyici kurumların artmasının birinci nedeni; 1980’lerden sonra gerek Avrupa’da gerekse Türkiye’deki  zelleştirme uygulamaları ile regülasyon ihtiyacı daha çok hissedilmeye başlamış ve BİO’ lar ile  zelleştirme sonrası oluşan problemler aşılmaya çalışılmıştır. Merkezi planlamayı terk eden ülkelerin de büyük ölçüde  zelleştirme ile karşı karşıya kaldıklarını görmekteyiz. Aynı şekilde bu ülkelerde de regülasyon kurumlarına ihtiyaç ortaya çıkmıştır. İkinci nedeni ise; teknolojinin katkısıyla hızla gelişen, karmaşık bir hal alan ve aynı zamanda uzmanlaşmayı gerektiren altyapı (telekomünikasyon, enerji gibi), finans, rekabet gibi alanlarda siyasi iktidarların ve ekonomik baskı gruplarının olumsuz etkilerinden uzak olarak faaliyetlerini sürdürmek için regülasyon kurumları oluşturulmuştur. Bu kurumların bahsedilen alanlarda izin verme, kural koyma, izleme, yaptırım uygulama, kamuoyunu bilgilendirme, bilgi isteme, araştırma&geliştirme faaliyetlerinde bulunma, anlaşmazlıkları çözme hususlarında görev ve yetkileri bulunmaktadır. Bu anlamda ülkemizde 9 tane BİO kurulmuştur. Çalışmada  nce Regülasyon Kavramı, Regülasyon Türleri, Regülasyonun Hedefleri üzerinde durulacaktır. Daha sonra genel olarak Bağımsız İdari Otoriteler’e ve Türkiye’de Bağımsız İdari Otoritelerin  zelliklerine değinilecektir. Son olarak ülkemizde 1981 yılından itibaren kurulmaya başlanan BİO’ lara değinilerek çalışma bitirilecektir.

1. REGÜLASYON KAVRAMI

Demokratik bir devletin temel amacı halkının gerek ekonomik gerekse sosyal açıdan gelişmesini sağlamaktır. Bunların sağlanması için iktisadi istikrarı (tam istihdam ve fiyat istikrarı) sağlayacak politikaların uygulanması, kişi başına düşen milli gelirin artırılması, eğitim ve  ğretim düzeyinin yükseltilmesi ve bu alanda fırsat eşitliğinin sağlanması, tükenebilir bir kaynak olan çevrenin korunması konusunda politikalar üretilmesi, standartları yüksek olan bir sağlık hizmetinin sunulması gibi amaçlar gerçekleştirilmeye çalışılır (OECD,1 999:1).

Toplumun iktisadi açıdan gelişmesi için, iki temel görev devlet tarafından yerine getirilmektedir. Birincisi, serbest piyasa ekonomisinde en önemli unsur olan kâr elde etme güdüsünün ikinci plana itilerek kamu düzeninin sürdürülmesi açısından gerekli olan yatırımların yapılmasıdır. İkincisi ise, tam rekabetçi ekonomik koşulların işlemesinin sağlanmasıdır (Uçar, Karatepe, 1999:3). Piyasa ekonomisi sosyal refahın

optimizasyonunu sağlama hususunda tek başına yeterli değildir. İşte bu nedenle kamu ekonomisine ihtiyaç duyulmaktadır.

Piyasa ekonomisinin etkin bir şekilde çalışmaması ile ilgili olarak aşağıdaki nedenler sayılabilir:

1. Fiyatlar, fayda ve maliyetleri yansıtmıyorsa (pozitif ve negatif dışsallıkların olması) piyasa ekonomisinin işleminde aksaklıklar ortaya çıkacaktır. Dışsal ekonomiler piyasa ekonomisinin kaynak dağılımını optimum şekilde sağlamasına engel olacaktır. Dışsal ekonomilerin söz konusu olduğu durumlarda devletin ekonomiye müdahalesi ise kaçınılmazdır. Devletin bu aşamada dışsal ekonomilere müdahalesi; doğrudan üretim faaliyetlerini kendisinin yapması yoluyla ya da dolaylı olarak üretim faaliyetlerine sübvansiyon ve vergiler uygulaması yoluyla olabilir.

2. Doğal tekeller, ağ ekonomileri, asimetrik enformasyon durumlarında yine piyasa ekonomisi etkin bir şekilde çalışmamaktadır. Doğal tekeller ya da diğer bir ifadeyle ölçek ekonomileri açısından bakıldığında, bazı kamu hizmetleri tek firma tarafından sunulması halinde en ucuz mal edilebilecektir. Piyasada faaliyet gösteren firma sayısının artması maliyetleri yükseltecek ve rekabet, hizmetlerin ucuz bir şekilde sunulması imkanını ortadan kaldıracaktır. Rekabetin olması etkin bir kaynak dağılımı açısından yeterli olmayacaktır. Piyasa aksaklığının ve bu nedenle devlet müdahalesinin temelinde doğal tekeller önemli bir yer tutmaktadır (Atiyas, 2000:19-20).

Bireylerin ya da kuruluşların birbirleri ile ilgili olarak yeterli düzeyde bilgiye sahip olması halinde Simetrik Bilgiden sözedilebilecektir. Ancak tarafların birbirleriyle ilgili olarak yeterli bilgiye sahip olmamaları halinde ise Asimetrik Bilgiden sözedilir. Asimetrik Bilginin olduğu alanlar genellikle sağlık sigortası ve kredi bankacılığı piyasalarıdır. Sigorta piyasasında, şirketler sigorta hizmeti satın almak isteyen bireyler hakkında yeterli bilgiye sahip olmayabilirler. Benzer şekilde kredi veren bankalar da kredi talep eden bireylerin mali durumları hakkında yeterli bilgiye sahip olmayabilirler. Bu durum Asimetrik Bilgi denilen piyasa aksaklığına neden olacaktır. Asimetrik Bilginin ortaya çıkardığı iki sonuç vardır. Birincisi; ahlaki tehlike (moral hazard) , İkincisi ise ters seçim (adverse selection) dir (Kirmanoğlu, 2007:111-112; Aktan, 2005: 20).

3. Piyasa ekonomisi bazı mal ve hizmetleri (tam kamusal mallar) üretememekte, bazı mal ve hizmetleri (yarı kamusal mallar) ise yeterli miktarda üretememektedir. Piyasa ekonomisinde kârın olmadığı alanlarda, firmaların üretim yapmaması nedeniyle devletin ekonomiye müdahale etmesi ve kamusal mal ve hizmetleri üretmesi gerekmektedir (Aktan, 2002: 112).

4. Piyasa ekonomisi kaynak dağılımında etkinsizlik sorununu çözme konusunda tek başına yeterli değildir. Gelişmekte olan ülkelerde ekonomik büyüme ve kalkınmanın sağlanmasında; sermaye birikiminin yetersiz olması ve belirsizlik nedeniyle piyasa ekonomisi başarısızlığa uğrayabilir (Aktan, 2002: 112).

5. Piyasada oluşan gelir ve servet dağılımı adaletli bir yapı arzitemeyebilir. Gelir ve servet dağılımında adaletin sağlanması için devletin müdahalesi gerekmektedir. Piyasa ekonomisinin oluşturduğu istikrarsızlıkların (enflasyon, işsizlik gibi) etkisi uygulanan maliye ve para politikalarıyla azaltılmaya çalışılır.

Rekabete açılan sektörler, ürünlerini pazarlamak için doğal tekellerin çeşitli birimlerine ihtiyaç duyabileceklerdir. Elektrik sektöründe daha önce Türkiye Elektrik Kurumu üretim, iletim, dağıtım ve perakende satış aşamalarının bütünü

üstlenmiş durumdaydı. Daha sonra üretimin özelleştirilmesiyle çeşitli firmalar bu alana girmiştir. Şöyle ki, elektriği üreten bir firma tüketicilere ulaştırabilmek için yine bir doğal tekel olan dağıtım sistemine ihtiyaç duyacaktır. Burada sektörlerin rekabete açık olan bölümü ile doğal tekel olan bölümü ve hakim konumdaki firma ilişkilerinin de düzenlenmesi gerekebilecektir. Bu durumda çeşitli sektörlerin rekabete açılan kısımları ile ilgili iki husus öne çıkmaktadır. Birincisi; teknoloji nedeniyle rekabete açılma potansiyeli oluşan alanlar rekabete açılmalı mıdır? İkincisi; İlgili alanda hakim konumda olan şirket, rekabet sonrası faaliyetine devam etmeli mi yoksa çekilmeli midir? (Atiyas, 2000: 20-21).

Gerek ekonominin gerekse toplumun yapısının karmaşık hale gelmesi ve bu nedenle rekabete duyulan ihtiyaç, yeni hizmet alanlarının ortaya çıkması, özelleştirme sonrası sektörlerin durumu, ekonomilerin meydana getirdiği dışsallıklar regülasyona olan ihtiyacı artırmıştır (OECD,1998:193). Bu nedenle birçok ülkede düzenleyici kurumlar oluşturulmuştur. Hatta bu konuda ülkelerin bakış açılarını yansıtan çeşitli ifadeler kullanılmaktadır. Şöyle ki; Avustralya “Asgari düzeyde fakat etkin regülasyon”, Almanya “Daha küçük devlet, verimliliği artırılmış bürokrasi”, İsveç “Daha kaliteli regülasyon”, İngiltere “Daha az, daha iyi, daha basit”, ABD “Amerikan halkı kendilerine karşı değil, kendileri için olan regülasyonu hak ediyor” (OECD,1998:194).

Regülasyon sözcüğü ilk bakışta düzenleme, denetleme ve yönlendirme anlamını içermesi nedeniyle büyük ölçüde hukuk bilimiyle ilgili görülmele birlikte, diğer bilim dallarıyla da ilgilidir. Regülasyon, disiplinler arası bir kavram olması nedeniyle farklı şekillerde tanımlanmaktadır. Hukuk bilimi açısından, belli bir alan veya faaliyetle ilgili kuralların koyulması ve denetimini içerir. İktisat bilimi açısından önce büyük ölçüde ABD’de daha sonra Kıta Avrupası ekseninde finansal piyasalarda, altyapı hizmetlerinde, rekabet, ulaşım gibi alanlarda piyasaların etkin ve verimli şekilde çalışmalarını sağlayan ve devletin nereye, ne zaman ve ne şekilde müdahale edeceğini ortaya koyan uygulamalar bütünüdür. İşletme bilimi açısından piyasalarda geniş şekilde uygulanan ve kabul gören bir olgudur. Ekonomik aktivitelerde gerek kamu sektörünün kontrol mekanizmasını gerekse devletin rolünü tartışması nedeniyle de Siyaset Bilimini ilgilendirmektedir.

Regülasyon, bireylerin ve kuruluşların yapılan yasal düzenlemelere müeyyideler yoluyla uymasını sağlamaktır. Bu müeyyideler belli faaliyetlerin yasaklanması, para cezası, yapılan ihlallerin kamuoyuna açıklanması, belli faaliyetlerin yapılmasının yasaklanması yoluyla olabilir (Çevik, Demir, 2005: 251). Buna dar anlamda regülasyon da denilebilir.

Ancak çalışmamızın konusu olan devletin düzenleyici rolü açısından baktığımızda, yapılan faaliyetlerin ve bunlarla ilgili süreçlerin müeyyide koyma ve uygulama yetkisine sahip birimler tarafından oluşturulacak kurallar, teşvikler ve kısıtlamalar yoluyla düzenlenmesi /yönlendirilmesi anlamına gelir (Guasch, Hahn, 2004:1). Bu durum geniş anlamda regülasyon olarak değerlendirilebilir.

Regülasyonda bir alanın ya da sektörün organize edilmesi ve denetimi için hukuksal düzenleme yapmak ve yaptırım uygulamak amaç değil, araç olarak değerlendirilmelidir. Asıl hedef, regüle edilecek alanda verimliliğin ve etkinliğin sağlanması olmalıdır.

1980’lerden sonra doğal tekeller üzerinde yoğun şekilde özelleştirme rüzgarları estirilmiştir. Bunun sonucunda doğal tekellerin tümü yada bölümlerinden birisi

(örneğin elektrik sektöründe üretimin özelleştirilmesi) özel sektöre açılmıştır. Bu alanlarda yapılan faaliyetleri yönlendirmek, denetlemek amacıyla regülasyon kurumları (bağımsız idari otoriteler, özerk kuruluşlar vb. adlar da kullanılmaktadır) kurulmuştur. Bu kurumların amaçları hakkında şunlar söylenebilir (Kirmanoğlu, 2007:170):

1. Yapılacak işlerin en düşük maliyetlerle gerçekleştirilmesini sağlamak,
2. Aşırı kâr elde edilmesini sağlayacak bir fiyatlandırma yapılmasını engellemek.

Regülasyonun yukarıda belirtilen olumlu yönlerinin yanısıra; etkinliği sağlayamayacağına ilişkin görüşler de vardır (Kirmanoğlu, 2007:171). Şöyle ki;

1. Etkin şekilde işlemeyen bir işletmenin yada sektörün düzenlenmesi halinde, bu yapı derinleşecektir.

2. Düzenleme nedeniyle bir kaynak kullanımı olacaktır. Bu durum mevcut kaynağın başka bir alanda kullanılmaması nedeniyle alternatif maliyet doğuracaktır.

3. Düzenleyici kurumların yetkilileri etkinliği ikinci plana iterek, kendi hareket alanlarını genişletme gayreti içerisine girebilirler.

4. Düzenleyici kurumun yetkilileri, o alanda faaliyet gösteren firmaların etki alanına girmiş olabilirler. Bu durum geniş kitleleri ilgilendiren kararların alınmasında düzenleyici kurumun elini zayıflatabilir.

5. Düzenleyici kurum, çeşitli konularda hükümetin etkisi altında kalabilir. Kadro, ödenek gibi konular hükümetin yetkisi altında olduğu sürece, bu kurumların bağımsız bir şekilde çalışması sınırlandırılmış olacaktır.

Devlet kendisine biçilen yeni role göre, mal ve hizmet üretimi ile uğraşmayacaktır. Bu bakış açısına göre, devlet artık hakem rolünü oynamalıdır. Bu aşamada regülasyon kurumları devreye girmekte, piyasa aksaklıklarının olduğu alanlarda düzenleme, denetleme ve yönlendirme faaliyetlerinde bulunmaktadır.

2. REGÜLASYON TÜRLERİ

2.1. İktisadi Regülasyon

İktisadi regülasyon 1870'lerde yaşanan bazı önemli gelişmeler nedeniyle ilk defa ABD'de yapılmaya başlanmıştır. Bu gelişmelerden birincisi, tekellerin regüle edilmesine ilişkin Federal Mahkeme kararı; ikincisi ise, demiryolu şirketleri ile ilgili yapılan düzenlemelerdir. İktisadi regülasyon ile ilgili olarak oldukça önemli olan ve 1877'de alınan "Munn vs. Illinois" kararı, tahıl nakliye işini yapacak işletmelerin lisans almaları gerektiği ve tahıl depolama hizmetini veren işletmelerin bu hizmet karşılığında isteyebilecekleri tavan fiyatın ne kadar olacağına ilişkindir. Böylece, tekellerin bu konularını tüketici aleyhine kullanma imkanları engellenmiş olmaktadır (Erol, 2003: 27-28).

İktisadi regülasyonla ilgili düzenlemeler üç dönemde incelenebilir. 1909-1916 ve 1933-1940 yıllarını kapsayan I. ve II. dönemlerde birçok düzenleyici kurum kurulmuştur. Bu kurumlar arasında; The Federal Trade Commission (1914-Rekabet), The Federal Power Commission (1935-Toptan Elektrik Satışı ve Doğal Gaz), The Federal Communications Commission (1934-Telefon, Televizyon), The Securities and Exchange Commissions (1934-Menkul Kıymetler ve Borsalar), The National Labor Relations Board (1935), The Civil Aeronautics Board (1938, Hava yolları) sayılabilir. Daha önce kurulmakla birlikte, bu kurumlara The Interstate Commerce Commission (1887-Demiryolu, Kamyon ve Su Yoluyla Taşıma) da

eklenebilir. Yukarıda sayılan bu kuruluşlara düzenledikleri alanın büyüklüğü ve önemi nedeniyle “Big Seven” denilmektedir (Ardıyok, 2000:16; Karacan, 2002: 23-24). III. dönem ise 1973-1980 arasını kapsamaktadır. Bu dönemde yapılanlar ise daha ziyade dereg lasyona yöneliktir. 1978’de havayolları, 1980’de demiryolları ve karayolu yük taşımacılığı, 1982’de karayolu yolcu taşımacılığı, ulaştırma sektörü için yapılan dereg lasyonlara örnek gösterilebilir (Ardıyok, 2000:16-17).

Fiyat,  cret, piyasaya giriş veya çıkış, teşvik, rekabet gibi alanlarda yapılan düzenlemeler iktisadi regülasyon olarak değerlendirilmektedir. Bu anlamda ekonomik verimliliğin sağlanması, rekabetin ve teknolojik inovasyonun önündeki engellerin kaldırılması, verimliliği teşvik eden düzenlemelerin yapılması, piyasalarla ilgili düzenleyici bir çerçevenin oluşturulması İktisadi Regülasyon kapsamında değerlendirilmektedir (OECD, 1997: 5-7).

İktisadi regülasyonu açıklamaya çalışan teoriler genelde  c ana başlık altında toplanmaktadır. Birincisi, Kamu Yararı Teorisi; İkincisi,  zel çıkar Grupları Teorisi;   nc s  ise Kamu Tercihii ya da Rant Arama Yaklaşımı’dır. Bu teoriler aşağıda açıklanacaktır.

Kamu Yararı Teorisi: Bu teorinin temelinde piyasa aksaklıkları (doğal tekeller, dışsallıklar, kamusal mallar, asimetrik bilgi gibi) ve bunların giderilmeye çalışılması bulunmaktadır. Amaç, kamu yararını tesis etmek amacıyla yukarıda bahsedilen aksaklıkları düzeltmektir.

Piyasa aksaklıklarının olduğu durumlarda kaynakların etkin dağılımı sağlanamayacaktır. Bu durumda, devletin düzenlemeler yoluyla müdahale etmesi tüketicilerin istismarını (bilgi eksikliği ve tekelci g ler nedeniyle)  nleyebilecek ve etkin kaynak dağılımını sağlayabilecektir (Hertog, 2000: 225).

Kamu yararı teorisine ilişkin eleştiriler de bulunmaktadır. şöyle ki; regülasyon yapılan alanlardaki üretim faktörlerinin istihdamında etkinsizliklerin olabileceği, regülasyon sonucunda her zaman mükemmel sonuca ulaşılamayacağı ve ikinci en iyi çözümlere başvurulabileceği, bu yaklaşımın regülasyonu ekonomik etkinlik açısından ele aldığı ve bu nedenle adalet ve yeniden dağıtım gibi amaçları açıklayamayacağı, yapılan regülasyonların her zaman piyasa aksaklığından kaynaklanmayabileceği (piyasalara müdahale için yeterli gerekçeler olmasa bile piyasa başarısızlığının bahane edilebileceği), siyasal karar alma sürecini önemsememesi nedeniyle regülasyon yapılacak alanlarda uygulanacak regülasyon şekillerinin seçiminde eksik ve yetersiz kalınlabileceğine ilişkindir (evik, Demir, 2005:252-253).

Özel ıkar Grupları Teorisi: Bu teori, Chicago İktisat Okulu ve Virginia Politik İktisat Okulu mensupları tarafından geliştirilmiştir. Buna göre, regülasyon amacı ile yapılanlar iyi organize olmuş gruplar tarafından kendi çıkarlarına hizmet edecek şekilde yönlendirilmektedir. Böylece toplumsal refahı maksimize etmek amacıyla yapılan düzenlemeler kitlelerin menfaatine değilde, daha az sayıda ancak etkin işleyen gruplara hizmet etmektedir. Sonuç olarak, lobi yapma konusunda başarılı olan ve belirli bir ölçeğe ulaşmış firmalar, yapılacak düzenlemelerden iyi organize olamamış gruplara göre daha fazla düzeyde yararlanmaktadırlar (Brown, Jackson, 1994: 49).

Bu teorinin önemli isimlerinden birisi olan George Stigler’e göre regülasyonlar kamusal rantları paylaşma konusunda yapılan yoğun faaliyetlere dönüşmektedir. Sektörlerin en büyükleri, yapılacak reg lasyonlarda kendi menfaatlerini ön plana

çıkarıcı, rekabeti engelleyen ve kendileri için ekonomik rant oluşturan düzenlemeleri yapmaya çalışacak ve kamu yararını ikinci plana iteceklerdir (Stigler, 1971: 3).

Özel Çıkar Grupları Teorisine göre regülasyona tabi tutulan sektörler bir süre sonra adeta o sektörün temsilcisi haline geleceklerdir. Şöyle ki; regüle edilen firmalar, yapılacak düzenlemelerin menfaatleri doğrultusunda gerçekleşmesi için kendilerine yardımcı olacak regülasyon kurumlarındaki kimselerin görevde kalmalarını sağlamaya çalışacaklardır. Aynı zamanda düzenleyici kurumlarda çalışanlar için, düzenlenen firmalar önemli bir çalışma alanı olduğu gözardı edilmemelidir (Çevik, Demir, 2005:253). Bu durum regülasyon yapan kurumun, regüle edilen firmaların tesiri altına girmesine neden olacaktır.

Özel Çıkar Grupları Teorisine ilişkin eleştiriler de bulunmaktadır. Şöyle ki; regülasyonların aksak rekabet halinde oluşan etkisizliklerden daha fazla etkisizliğe neden olması, regülasyonların gerek tasarlanmasının (asimetrik bilgi nedeniyle), gerekse uygulanmasının maliyetinin yüksekliği, regülasyon nedeniyle ortaya çıkacak rantın baskı gruplarının daha çok regülasyon istemesine neden olması, ancak bu rantın daha fazla refaha neden olmaması sayılabilir (Çetin, 2005:110-112).

Kamu Tercihî ya da Rant Arama Yaklaşımı: Bu yaklaşım, regülasyonu rant arama ve sosyal refah kayıpları açısından incelemeye çalışmaktadır. Burada iki taraf bulunmaktadır. Birincisi; bürokratlar ve siyasilerden oluşan ve kamu yararından daha çok kendi faydasını artırmaya çalışan arz cephesidir. İkincisi ise; firmalar ve tüketicilerinden oluşan yine çıkarlarını artırmaya çalışan, baskı ve çıkar gruplarının temsil ettiği talep cephesidir. Her iki tarafında kendi çıkarını artırmaya çalıştığı bir ortamda regülasyon, rant arama faaliyetlerinin ve sosyal refah kayıplarının en temel nedeni haline gelecektir (Çetin, 2005: 114).

2.2. Sosyal Regülasyon

Sosyal regülasyonlar, geniş anlamda toplumun haklarını koruyan ve refahını artırmaya çalışan düzenlemelerdir (Tepe, Ardiyok, 2004:107). Sosyal regülasyonlar daha çok sağlık, çevre, güvenlik, sosyal uyum, çalışma şartları, tüketici hakları gibi alanlarda yapılmaktadır (OECD, 1997: 6).

Piyasanın gelir dağılımında adaleti sağlayamaması ve kaynak dağılımını etkin şekilde gerçekleştirememesi sosyal regülasyonları ön plana çıkarmaktadır (Aktan, 2008). Asgari ücret uygulaması, firmaların üretimleri nedeniyle oluşturdukları negatif dışsallıkları ortadan kaldırmak için yapılan regülasyonlar, büyük ölçüde kaynağını primlerden elde eden ve çalışanların sağlık hizmetlerinden yararlanmalarını, emeklilik sonrası aylık almalarını ve diğer hizmetlerden yararlanmalarını sağlayan sosyal güvenlik düzenlemeleri sosyal regülasyon kapsamında değerlendirilebilir.

Sosyal regülasyonların yapılmasındaki temel gerekçe, devletin düzenlemeler yoluyla müdahalesi olmadan firmaların oluşturdukları negatif dışsallıkları dikkate almamasıdır. Örneğin, Çevre Bakanlığının ÇED (Çevresel Etki Değerlendirmesi) raporu istememesi halinde, firma gerek üretim yapılacak yerin seçiminde, gerekse kullanılacak teknolojinin seçiminde kendi menfaatlerine uygun olanı tercih edebilecektir. Böylece çevrenin kirletilmesi sözkonusu olabilecektir.

2.3. İdari Regülasyon

Devletin vermiş olduğu hizmetlerden yararlanmak için hem yapılan işlemlerin sayısı hem de gelişen teknolojik imkanlar nedeniyle maliyetler artmıştır. Bu

işlemlerin kapsamında üreticiler ve tüketiciler tarafından gerçekleştirilen form doldurma, izin isteme, bildirimde bulunma, kayıt tutma gibi bürokratik işlemler bulunmaktadır. Bu durumda devletin sunduğu hizmetlerden ne şekilde yararlanılacağını gösteren usul ve esasları belirleyen düzenlemelere İdari Regülasyon denir (OECD, 1997:6; Arđıyok, 2000:9). Depreme dayanıklı binaların yapılması için zemin etüdü ve benzeri işlemlerin yapılmasının zorunlu tutulması ve denetimlerin artırılması bu kapsamda değerlendirilebilir.

3. REGÜLASYONUN HEDEFLERİ

Joskow (Joskow, 1998:12-13)’a göre regülasyonun temel hedefleri aşağıdaki gibidir:

1. Mal ve hizmetlerin tüketiciler arasında etkin dağılımını sağlamak ve bu konuda sektörde hakim konumda bulunan firmaların bu etkinliğe zarar verecek faaliyetlerini engellemek,

2. Maliyet etkinliği sağlamak, yani mal ve hizmet üreten firmaların en düşük maliyetle faaliyetlerini sürdürmelerini sağlamak,

Yukarıda sayılan temel hedeflere toplumun geniş kesimlerini ilgilendiren hedefler de eklenebilir. şöyle ki;

- Üretilen mal ve hizmetlerin maliyetlerini karşılamasa dahi, yine de ülkenin her tarafına ulaşmasını sağlamaya çalışmak,
- Hakim durumdaki mal ve hizmet üreten firmaların aşırı kar elde etmelerine engel olmak ve böylece tüketicileri yüksek fiyatlara karşı korumak,

Özel sektör firmalarının yukarıda bahsedilen alanlarda yatırım yapabilmelerini sağlayacak hedefler de gözetilmelidir. şöyle ki;

- Yatırım yapacak firmaların rekabetçi bir kar elde etmelerini öngörmek,
- Yatırımcı firmaların teknolojik gelişmeleri yakından takip edecek şekilde faaliyetlerini sürdürmelerini sağlamak,
- Pozitif anlamda öngörülebilir bir istikrarın olması. Böyle bir teminatın verilmesi yatırım iklimini olumlu yönde etkileyecek bir husus olacaktır.

Yukarıda sayılan hedeflerin bir kısmı birbiriyle çelişebilir. Fiyat belirleme ile ilgili olanı bu örneklerden birisidir. Düzenleyici kurum hakim olan firmanın fiyatını belirlemeye çalışırsa, maliyet verimliliğini sağlama hedefi ile aşırı rantları  nleme hedefi çelişebilir. Aşırı rantları önlemenin metodlarından birisi, toplam maliyetleri hesapladıktan sonra, üzerine belli bir k r oranı ekleyerek satış fiyatını belirlemektir. Ancak burada göz ardı edilmemesi gereken nokta, maliyetleri azaltmaya ilişkin çabaların kendisinin maliyetli olmasıdır. Bu nedenle şirket bu yolu kullanmayacaktır. Maliyetleri kısımaya yönelik diğer bir yol sabit fiyat belirlemektir. Burada ise firma maliyetlerini düşürebildiği ölçüde karını artıracaktır. Bu yöntemin maliyet azaltıcı etkisi, diğer yönteme göre daha fazladır. Firma maliyetleri azaltmada başarılı olursa, karını aşırı şekilde artıracabilecektir. Ancak burada da aşırı karı  nleme hedefinin ikinci plana itilebileceği göz ardı edilmemelidir. Bu aşamada, düzenleyici kurumun hem fiyatı hem de maliyet azaltıcı tedbirleri neden bir arada değerlendirmediği akla gelebilir. Düzenleyici kurum maliyet azaltıcı tedbirler konusunda tam bir bilgiye sahip değildir. Bu tedbirlerle ilgili denetimini, performans göstergeleri yoluyla yapabilir. Buradan elde edilen bilgiler ise sınırlı düzeyde olacaktır (Atıyas,2000: 22-24).

Regülasyon yapılacak alanlardaki sınırlılıklar ile ilgili olarak; eksik ya da asimetrik bilginin olması, geleceğin belirsizliği (olumlu yada olumsuz anlamda), düzenleyici kurum ile düzenlenen firma arasındaki bilginin dengeli dağılmaması (firmanın düzenleyen kuruma göre daha fazla bilgiye sahip olması) sayılabilir. Bu sebepler, regülasyonu mükemmelden uzaklaştırmakta ve en iyi çözüme ulaşmak zorlaşmaktadır. Regülasyon konusunda bu nedenle, ikinci hatta üçüncü en iyi (second or third best) aranmaktadır (Atiyas, 2000: 22-25).

4. BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER VE ÖZELLİKLERİ

Bağımsız İdari Otoritelerin çeşitli ülkelerdeki benzerlerine bakıldığında, önce ABD’de ortaya çıktığı görülmektedir. Kıta Avrupası açısından bakıldığında ise güçlü bir idare hukuku ve idari yargı sistemi bulunması nedeniyle, Anglo sakson ülkelerinden daha sonra uygulanma başlamıştır.

BİO’ların diğer kurumlardan ayrılımlarının iki temel nedeni vardır. Birincisi, bağımsızlık; ikincisi ise regülasyon’dur. Bu nedenlere aşağıda değinilecektir (Ulusoy, 1999: 5-7; Tan, 2002: 117-120).

Bağımsızlık terimi daha çok Fransa, İtalya, Yunanistan gibi ülkeler tarafından kullanılmaktadır. İspanya’da ise bağımsızlık yerine tarafsızlık kullanılmaktadır. Bu otoritelerde bağımsız olmak bir amaç değildir. Bağımsızlık, kamusal faydanın oluşturulabilmesi amacıyla yetkinin daha iyi kullanılabilmesi için araçtır. Yasayla kendisine verilen görevleri etkin şekilde gerçekleştiremeyen, başarılı olamayan BİO’ların örgütlenme biçimlerini, görev ve yetkilerini yeniden düzenlemeleri gerekmektedir. BİO’ları siyasetin ve siyasetçinin alternatifi olarak kamuoyuna sunmak da yanlıştır. Burada çeşitli sebeplerden dolayı merkezi idarenin belli alanlardaki faaliyetleriyle ilgili yetkileri piyasaların daha etkin olarak işlemesi amacıyla BİO’lara devredilmektedir. Bu konuda gerek BİO’ların gerekse siyasal alanın (siyaset ve siyasetçi) birbirlerine rakip olmadıkları hareket noktası olmalıdır. BİO’larla ilgili diğer bir husus bunların “siyaset üstü” oldukları ile ilgilidir. Aslında bu otoriteler aksine siyasete tabi kurumlardır ve yasama, yürütme ve yargının dışında değildirler. Anglosakson literatüründe bu otoritelere devletin klasik erklerine ilave olarak *Devletin Dördüncü Erki (Forth Branch of Government)* denilmektedir. Ancak bu otoritelerin düzenleme yapma (örneğin kendi kanunuyla ilgili yapılacak bir değişikliğin parlamentodan geçmesi gerekmekte), hesap verme gibi konularda parlamentoya karşı sorumluluğunun olduğu gözardı edilmemelidir. BİO’ların hem organları hem de işlevleri ile ilgili olarak siyasi iktidarın ve diğer idari birimlerin denetlemesi anlamında bir tasarrufu bulunmamaktadır. Buna *İdari Bağımsızlık* denilmektedir. *Organik Bağımsızlık*, karar organlarında çalışanların bazı güvencelere kavuşturularak karar almalarının sağlanmasıdır. Şöyle ki; kurul şeklinde faaliyet gösterdikleri için genelde üyeler belirli ve kısa olmayan süreler için seçilirler, görev süreleri bitmeden görevden alınamazlar ve süreleri bitince yeniden seçilemezler. Görev süreleri bitenlerin sürelerinin yenilenmemesindeki amaç üyelerin tarafsızlıklarını korumalarını sağlamaktır. Üyelerin verdikleri karar nedeniyle cezalandırılmasını engellemek için, görevi bitenlerin önceki görevlerine yada denk bir göreve atanmaları sağlanır. Böylece bu üyelerin iş kaybı gibi bir riski taşımayarak karar vermeleri sağlanmış olur. *İşlevsel bağımsızlık* ise, yürütme organının bu otoritelerin işlem ve eylemlerinin geçersiz olmalarını sağlayacak bir yetkisinin olmamasıdır. *Uygulattırma (enforcement) Bağımsızlığı*, BİO’lar karşı

karşıya oldukları sorumluluklar nedeniyle, kamu yararına yerine getirecekleri görevler için uygulama/uygulatırma kapasitesine sahip olmalıdırlar. *Mali Bağımsızlık*, görevlerini yerine getirebilmek için devlet bütçesinin olanakları ile kısıtlı olmaması anlamına gelmektedir. Bağımsızlık bu kuruluşların hiçbir denetime muhatap olmadıkları anlamına gelmez. Devletin bütünlüğü ilkesi uyarınca yargı ve yasama denetimine tabidirler. Verdikleri kararlar yargı organları tarafından iptal edilebilir, bütçeleri yasama organları tarafından onaylanmayabilir.

Regülasyon işlevi, yukarıda da belirtildiği gibi devletin belirli görevleri yerine getirmesinde aksaklıkların olması BİO’ların ortaya çıkmasına neden olmuştur. BİO’lar işlevlerini yerine getirirken karar almaya (kendi görev alanlarıyla ilgili düzenlemeler yapabilirler, örneğin yönetmelikler çıkarabilirler, karar, tebliğ gibi adlar altında düzenlemeler yapabilirler) ve denetim yapmaya ilişkin yetkiler kullanırlar. Aynı zamanda, regülasyon işlevi ile ilgili olarak Sui Generis yetkiler de kullanabilirler. Karar almaya ilişkin yetki bu otoritelerin idari işlem yapabilmeleri anlamına gelir. Denetim yetkisi’nin kapsamında ise araştırma ve inceleme yapma (gerekli gördüğü bilgi ve belgeleri ilgili kimselerden istemek, bu kimselerin bilgilerine başvurmak), soruşturma yapma ve yaptırım uygulayabilme (yüksek para cezalarının verilmesi, daha önce verilen izinlerin iptali), yargıyı harekete geçirme yer almaktadır. Sui Generis yetkilerle ilgili olarak ise diğer idari birimlerin sahip olmadığı talimat verebilme (recommandation), kendi alanıyla ilgili kamuoyuna rapor ve bilgi sunma, uyarıda bulunma sayılabilir.

BİO’lar ülkeden ülkeye değişiklik göstermekte ve bütün ülkeleri kapsayan bir model bulunmamaktadır. Ülkeler kendi demokrasi kültürlerine, idari yapılarına ve yönetim anlayışlarına göre kendi modellerini oluşturmaktadırlar. Bu kapsamda aşağıda ABD, İngiltere ve Fransa’daki BİO’lar üzerinde durulacaktır.

BİO’ların en eski uygulamaları ABD’de bulunmaktadır. Bu konuda ilk BİO 1887’de kurulan Devletlerarası Ticaret Komisyonu (Interstate Commerce Commission) dur. Komisyon demiryolu fiyatlarının regüle edilmesi amacıyla kurulmuştur. Yapılan düzenleme ABD kongresinin regülasyona ilişkin çıkardığı ilk yasal mevzuat olması nedeniyle önem taşımaktadır. BİO’ların 1929 bunalımının sonrasında New Deal politikası çerçevesinde önemi artmış, ancak İkinci Dünya Savaşı sonrasında azalmıştır. 1960’lardan sonra BİO’ların önemi tekrar artmaya başlamıştır (Karacan, 2002: 24-25; Pauliat, 1998: 7-8).

ABD’de BİO’ların kurulmalarının temel nedenleri ile ilgili olarak şunlar söylenebilir.1) Ülkenin federal yönetim yapısı nedeniyle, özellikle ekonomi ile ilgili alanlarda federal bir yapı oluşturma isteği, 2) Başkan ile kongre arasında varolan güç ve yetki çatışması nedeniyle, BİO’lar oluşturularak Başkan’ın yetkilerinin sınırlandırılması isteği, 3) 1929 bunalımı sonrası ABD’nin oluşan bu kaos ortamını BİO’larla aşma tercihidir (Karacan, 2002: 24).

Regülasyon kavramına Avrupa açısından bakıldığında, ABD’ye göre daha yeni bir kavram olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Avrupa’da üretim faaliyetlerinin büyük ölçüde ABD’nin aksine kamu sektörünün elinde bulunması nedeniyle, devlet tarafından regüle edilmiştir. ABD’de ise, daha önce de belirtildiği gibi bu faaliyetler federal ve yerel komisyonlar aracılığıyla yürütülmüştür.

İngiltere’de ise, Yarı Özerk Hükümet Dışı Örgütler (Quasi Autonomous Non Governmental Organizations=QANGOS) adı verilen kuruluşlar tarafından yapılmaktadır. Ancak QANGOS’lar ABD’dekilerden hem yapısal, hem de çalışma

usulleri açısından ayrılırlar. QANGOS'ların çoğu Thatcher döneminde verimli çalışmadıkları için kapatılmış, kalanların yetkileri ise büyük ölçüde daraltılmıştır. Thatcher döneminde yapılan özelleştirmeler sonrasında piyasalardaki denetimin yetersizliği, rekabet kurallarının işlenmesi, tekelleşmenin güç kazanması ile karşı karşıya kalmıştır.

1939'da İngiltere'de çıkarılan Fiyatların Tespiti Yasası (Price of Goods Act) bazı malların fiyatlarını saptamaktaydı. Ayrıca endüstriyel mallarda kullanılan malzemelerle ilgili bilgi toplayıp analiz eden, gerekli tedbirlerin alınması için tavsiyelerde bulunan, yani bir anlamda danışma görevi gören British Restrictive Practice Commision bulunmaktaydı (Azrak, 2001: 20; Pauliat, 1998: 8-9).

İngiltere'nin BİO'lar konusunda günümüzde tartıştığı konu; hesap verme sorumluluğu, uygulamada ortaya çıkan sorunların ne şekilde çözüleceği ve bu otoritelerin nasıl daha verimli çalışacağı gibi teknik sorunlardır. Üzerinde tartışılan diğer konu ise düzenleme uygulamalarında zaman içerisinde ortaya çıkan değişiklikler karşısında BİO'nun alması gereken en uygun yapının araştırılmasıdır.

Fransa'da 1970'li yıllara kadar katı bir merkeziyetçilik sözkonusu iken, bu yıllardan sonra BİO'lar kurulmaya başlanmıştır. Fransa'da idare hukuku, kamu gücü ve kamu hizmeti ölçütleriyle açıklanmaktadır. BİO'larda kamu hizmetinin gereklerinden değil ama, kamu gücünün gereklerinden vazgeçilmektedir (Morange, 1998: 20). Bu otoritelerin sayısının Fransa'da artmasının nedeni, Anglo-Amerikan sistemlerindeki siyasal etkenlerin ağır basmasından daha çok, yargısal-teknik sebeplerden dolayıdır. BİO'lar aracılığıyla yargı denetiminin arka plana atılması, ya da etkisizleştirilmesi gibi bir amaç sözkonusu değildir. Aksine bu otoritelerin, ekonomik ve teknik alanlarda yaptıkları denetim, yargı denetiminin kapsayamadığı bir alanda etkili bir denetimin sağlanmasıdır. Bu arada Fransa'daki BİO'ların tüzel kişiliğe sahip olmadığını ve mali bakımdan birer bakanlıkla ilişkilendirildiğini yani kendilerine ait bir bütçelerinin olmadığını belirtme yarar vardır (Azrak, 2001:21-22; Akıncı, 1999:9).

Fransa'da pazar ekonomisinin düzenlenmesi konusunda faaliyette bulunan BİO'lar arasında Borsa İşlemleri Komisyonu, Rekabet Kurulu, Bankaları Denetim Komisyonu, Sigorta Denetim Komisyonu, Sineme Medyatörü sayılabilir. Hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması konusunda faaliyette bulunan BİO'lar arasında ise Enformatik ve Özgürlükler Ulusal Komisyonu, Görsel- İşitsel Yüksek Kurulu bulunmaktadır (Thery, 1998:166-168).

Yukarıda yapılan açıklamalardan sonra BİO'ların temel özelliklerini aşağıdaki gibi sıralayabiliriz (Erkut, 1998:129-130; Akıncı, 2001: 11; Akıncı, 1999: 118-132):

- Genel yönetim yapısı içinde yer alırlar, ancak bu yapının içinde özerklik tanınarak piyasaların, özgürlüklerin korunmasına çalışılmaktadır. BİO'ların hukuk düzeni içerisindeki yeri sahip oldukları iki temel özellik ile açıklanabilir. *Birincisi*, faaliyet gösterdikleri alanlarla ilgili karar alma ve bunları uygulama yetkisine sahip olmaları; *ikincisi ise*, kuruluş kanunlarıyla kendilerine tüzel kişilik tanınmasıdır.
- Kurumsal oluşum ve işleyişleri yasa ile belirlenmektedir.
- Merkezi idarenin hiyerarşik yapısından ayrılmış olmalarına karşılık devletin gözetimi dışında değildirler.
- Diğer kamu kurum/kuruluşlarına göre özerk bir yapıya sahiptirler. BİO'ların düzenleme yetkileri kendilerine tanınan özerkliğin yasal sınırları içerisinde

geçerlidir. Diğer bir ifadeyle özerklik devletin her türlü müdahalesinden uzak olduğunu anlamına gelmez.

- Karar organlarında görev yapanların siyasi baskı, etki ve telkinden uzak olmalarını sağlamak için düzenlemeler yapılmıştır.
- Kamusal yaşamın duyarlı alanlarında faaliyet gösterirler. Bu otoriteler, daha çok bir hizmet sunma şeklinde değil de, bir faaliyetin organizasyonu, düzenlemesi ve denetimi şeklinde kendini gösterirler.
- Eylem ve işlemleri yargısal denetime tabidir.
- Gelir elde etme ve bunları harcama konusunda, yani mali yönden diğer kurum/kuruluşlara göre daha serbest hareket edebilmektedirler.

BİO’larla ilgili bir tanımlama yapmak gerekirse; Bağımsız Düzenleyici Kurumlar, belirli sayıda kişiden oluşan, kendi karar organları bulunan, belirli bir alanda (hangi sektörle ilgili düzenleme yapılıyorsa o alanın kendine özgü durumunu içeren) esas itibarıyla düzenleme ve denetim yapmakla görevlendirilmiş ve yetkilerle donatılmış, mali ve idari özerkliğe sahip, yetkilerini kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak kullanan, yasalarla belirlenen ilkeler çerçevesinde hesap veren özel bir kanunla kurulmuş tüzel kişiliğe sahip kurumlardır, denilebilir.

5. TÜRKİYE’DEKİ BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN ÖZELLİKLERİ

Devletin klasik idari örgütlenmesinin dışında kalan ve BİO olarak adlandırdığımız yapılanmalar ülkemizde 1980’li yıllardan sonra kurulmaya başlanmıştır. 1982 Anayasası’nın 167.maddesinin ilk fıkrası, “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” şeklindedir. Anayasanın 167. maddesi ile devlete verilen görevin kapsamında, yukarıda sayılan alanlarda gerek kamu kesiminin gerekse özel kesimin faaliyetlerini düzenlemek, denetlemek, aykırı davranışların yapılmasını müeyyideler yoluyla önlemek bulunmaktadır. Anayasada belirtilen sebeplere ilave olarak, 1980’lerden itibaren ülkemizi de etkisi altına alan küreselleşmenin etkisiyle devletin sunduğu hizmetlerin azaltılması, KİT’lerin özelleştirilmesi sürecine girilmiştir. Ancak bu hizmetlerin özel sektörün eline geçmesi nedeniyle oluşabilecek özel tekelleri engellemek amacıyla, uluslar arası kuruluşların ve konjonktürün de etkisiyle kamu otoritesi düzenleme yapmak amacıyla BİO’ların kurulması yoluna gitmiştir.

BİO’lar genel idare örgütü içerisinde görülmekle birlikte, geleneksel yönetimden bağımsız olarak etkinlikte bulunmaktadır. Bu anlamda BİO’lar erklerin, yani yasama, yürütme ve yargının keşişiminde yer alırlar (Akıncı, 1999: 375-376).

BİO’ların bütünü aynı özelliklere sahip değildir. Bu anlamda BİO’ları iki temel gruba ayırabiliriz. Birinci gruptakiler, kamusal yaşamın duyarlı sektörleri olarak da adlandırılan alanlarda düzenleme ve denetim işlevi yerine getirmektedirler. Bu gruba Radyo Televizyon Üst Kurulu, Sermaye Piyasası Kurulu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu, Kamu İhale Kurulu ve Rekabet Kurulu örnek gösterilebilir. İkinci gruptakiler, devlet tekelinde bulunan kamu hizmetlerinin rekabete açılmasından sonra, özel sektörün de devreye girmesiyle birlikte faaliyette bulunan alanlarda sözkonusu olmaktadır. Bu alanlarda düzenleme yapan kurullara

Telekomünikasyon Kurulu ve Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu örnek gösterilebilir.

Ülkemizde bulunan BİO' ların özellikleri ile ilgili olarak şunlar söylenebilir:

- Bu otoriteler kanun ile kurulurlar. Türkiye'de ilk kurulan BİO, 28.07.1981 tarih ve 2499 sayılı Kanun ile Sermaye Piyasası Kurulu'dur. Ardından 13.04.1994 tarih ve 3984 sayılı Kanun ile Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK) ve 07.12.1994 tarih ve 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun ile Rekabet Kurumu kurulmuştur.
- BİO' lar kamu tüzel kişiliğini haizdirler. Bu hususta kaynağını Anayasadan almaktadırlar, idari ve mali özerkliğe sahiptirler (Azrak, 2001:23). Bu konuda Türkiye'deki bütün kurulların tüzel kişiliğinin olduğunu söyleyebiliriz (Sezen,2003: 142-143). BİO' ların bu özelliklere sahip olmasının temel nedeni, gerek kurumun gerekse personelinin baskılardan (siyasetin ve siyasetçilerin) uzak şekilde çalışmalarını sağlamaktır (Günday, 2001: 73-74).
- BİO' lar faaliyette buldukları alanlarla ilgili düzenleme yapma yetkisine sahiptirler. Bu düzenleme yetkilerini yönetmelik çıkararak kullanabilirler. Bunların dışında karar, tebliğ gibi adlar altında da düzenlemeler yapabilmektedirler (Tan, 2002: 27).
- BİO' lar görev alanları ile ilgili konularda kurum ve kuruluşlara görüşlerini bildirerek danışma işlevlerini yerine getirirler. Örneğin 4389 sayılı Bankalar Kanunu'nun 3. maddesinin 9.fıkrasına göre, BDDK, “ talepleri halinde veya gerektiğinde Hazine Müsteşarlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ile Merkez Bankasına para, kredi ve bankacılık politikalarının yürütülmesi ile ilgili konularda mütalaa ve bilgi verir” şeklindedir.
- BİO' lar kendi görevleri ile ilgili alanlarda idari ve parasal yaptırımlar uygulama konusunda geniş yetkilere sahiptirler. Rekabet Kurumu yüksek miktarda para cezaları uygulayabilmektedir. SPK, sermaye piyasası kurumlarının mali yapılarının büyük ölçüde bozulduğunu belirlemesi halinde, ilgili kurumların faaliyetini geçici olarak durdurabilmekte, sürekli olarak durdurup yetkilerini kaldırabilmekte, eğer bu tedbirlerden sonuç alınmazsa tedrici olarak tasfiyelerine, tasfiye sonunda veya doğrudan iflaslarını isteyebilmektedir (Tan, 2002: 29; Sezen, 2003: 147-148).
- BİO' lar kendi alanları ile ilgili uyuşmazlıkların çözümünde yetkilendirilebilirler. Borsa üyeleri ile müşterileri arasındaki uyuşmazlıklar, tarafların yargıya gitme hakları saklı kalmak üzere, İMKB'de çözümlenebilmektedir. Taraflar itirazlarını SPK'ya yapabilmektedirler. SPK'nın kararına karşı idari yargı yolu açıktır (Tan, 2002: 31). Diğer bir örnek, Kamu İhale Kurulu'na ihalenin başlangıcından sözleşmenin imzalanmasına kadar olan sürede idare tarafından yürütülen işlemlerle ilgili şikayetleri sonuçlandırma görevinin verilmesidir (Sezen, 2003: 150).
- BİO' ların temel karar organı kurul'lardır.
- BİO' ların üye sayıları, üyelerinin görev süreleri faaliyette buldukları alanlara göre farklılık göstermektedir.
- BİO' ların üyeleri Bakanlar Kurulu (RTÜK hariç) tarafından atanmaktadır.
- BİO' lar kendi faaliyet gösterdikleri alanlardan (RTÜK'ün özel radyo ve televizyon kuruluşlarından alacağı yıllık frekans tahsis bedelleri, Telekomünikasyon Kurumunun frekans, ruhsat ve kullanıcı ücretleri, Rekabet

Kurumu’nun kestiği idari para cezalarının % 25’i gibi gelir elde edebildikleri gibi genel bütçeden de  denek alabilmektedirler.

- BİO’lar yasalar yoluyla ve kendi düzenlemeleri ile getirilen kurallara uyulmasını sağlamak durumundadır. Bu nedenle gerekli bilgi ve belgeleri istemek ve gerektiğinde yerinde inceleme yapmak yetkileri vardır. Rekabet Kanunu’na, denetim yapmakla görevli olan uzmanlara istedikleri belgelerin verilmemesi halinde idari para cezası verileceğine ilişkin hüküm konulmuştur.

6. TÜRKİYE’DEKİ BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER

Aşağıda Türkiye’de 1981 yılından itibaren kurulmaya başlanan ve halen varlıklarını sürdüren BİO’lara değinilecektir.

6.1. Finansal Piyasalar

6.1.1. Sermaye Piyasası Kurulu

Sermaye Piyasası Kurulu, 1981 yılında 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu ile kurulmuştur. Yetkilerini kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak kullanan, idari ve mali özerkliğe sahip düzenleyici bir kamu kurumudur. İlgili olduğu bakanlık, Başbakan tarafından görevlendirilen Devlet Bakanlığı’dır.

Kurul’un temel görevi; sermaye piyasasının güven, açıklık ve kararlılık içinde çalışmasını, piyasadan fon kullanan şirketlerin belli kurallara uygun olarak davranmalarını, yatırımcıların hak ve yararlarının korunmasını sağlamaktır. Kurul bu hedeflere kanun, yönetmelik ve tebliğlerle düzenlemeler yaparak, piyasaların gözetim ve denetimini sağlayarak ulaşmaya çalışmaktadır. Kurul, Bakanlar Kurulu kararı ile atanan yedi üyeden oluşur. Bakanlar Kurulu, adaylardan birini başkan olarak atar. Kurul, Başkanın teklifi ile üyelerden birini ikinci başkan olarak seçer. Kurul başkan ve  yeleri resmi ve özel başka hiç bir görev alamazlar (SPK, 2008).

Kurul’un sermaye piyasası ile ilgili yaptığı düzenlemeler tebliğ olarak Resmi Gazete’ de yayınlanır. Kurul, kendi gözetimi altındaki piyasalardaki işlemlerle ilgili, görev alanındaki işlerin kurallarının tanımlanması ile ilgili düzenlemeler yapmakla yetkilendirilmiştir. Bu amaçla; menkul kıymetlerle ilgili düzenlemeler, menkul kıymetler borsalarının, kıymetli madenler borsalarının, vadeli işlem ve opsiyon borsalarının kuruluş ve işleyişine ilişkin düzenlemeler, sermaye piyasasından menkul kıymet ihracı yoluyla fon sağlayan şirketlere ilişkin düzenlemeler, sermaye piyasası kurumları ile ilgili düzenlemeler yapar.

Sermaye piyasası faaliyetinde bulunacak kurumların kuruldan izin almaları zorunludur. Kurul, yatırım ortaklıkları ve yatırım fonları, gayrimenkul yatırım ortaklıkları, portföy yönetim şirketleri, yatırım danışmanlığı şirketleri, aracı kurumlar, derecelendirme şirketleri, genel finans ortaklıkları, bağımsız denetleme kuruluşları, risk sermayesi yatırım fonu ve ortaklıklarının kuruluşuna ve faaliyete geçmesine izin verir.

Sermaye piyasası ile ilgili bütün uygulamalarda menkul kıymet yatırımcısına zarar verecek davranışların incelenmesi kurul tarafından yerine getirilir. Borsalardaki fiyat hareketliliği, kamuya açıklanmamış bilgilerin kullanılarak yapıldığı işlemler (içerden öğrenenlerin ticareti), kanuna aykırı olarak zamanında yapılamayan kamu açıklamaları, hisse senetleri fiyatları üzerinde manipülasyon yapılması veya yanıltıcı veya yanlış bilgiler yayılması, kurul düzenlemelerine aykırı

uygulamalara girilmesi, sermaye piyasası kanunu ihlalleri (yetkisiz halka arzlar, yanlış bilanço açıklanması) bu konular arasında sayılabilir (SPK, 2008).

Kurul Başkanı herhangi bir anda denetleme başlatılmasını isteyebilir. Genellikle bir denetim, piyasa gözetimi sonucunda ortaya çıkan konularda veya şirket aktivitelerinin takibi sonucunda veya şikayetler sonucunda başlatılır. Kurul'un denetleme ve inceleme yapan uzmanları; işlemlerin yapıldığı yerde inceleme yapma, istedikleri bütün dokümanların kendilerine sunulması ve istenen dokümanlardan bir kopyasını alma, bilgi verecek kişileri çağırarak görüşme yapma yetkilerine sahiptir. Denetleme sonucunda kurul; bir yaptırım koyabilir, konuyu kapatabilir, konuyu kanuni takibat yapılmak üzere mahkemeye verebilir, uyarıda bulunabilir. Kurul koruyucu önlemler de alabilir; verdiği izinleri kaldırabilir, zararın tazminini isteyebilir, mahkemeden varlıkların dondurulmasını isteyebilir, yapılan sermaye piyasası faaliyetini durdurabilir (SPK, 2008).

6.1.2. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, 1999 yılında 4389 sayılı kanunla kurulmuştur. Kanunun amacı, 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 düzenlemektir. Türkiye'de kurulmuş ve kurulacak bankalar ile yurtdışında kurulmuş ve kurulacak bankaların Türkiye'deki şubeleri bu Kanun hükümlerine tabidir. Özel kanunlarla kurulmuş olan bankalar hakkında da kanunlarında yer alan hükümler dışında bu Kanun hükümleri tatbik olunur. Bu Kanunda açıklık olmayan hallerde genel hükümler uygulanır (BDDK, 2008).

Kurumun karar organı, biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere yedi üyeden oluşan Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kuruludur. Kurul Başkanı, Kurumun da başkanıdır. Üyelerin hukuk, iktisat, maliye, bankacılık, işletmecilik, kamu yönetimi ve dengi dallarda veya bu dallarla ilgili mühendislik alanlarında en az lisans düzeyinde öğrenim yapmış olmaları gerekir (BDDK, 2008).

Kurulun, düzenleme, gözetim, araştırma, soruşturma, izin verme (banka lisansı), yaptırım (faaliyetleri kısıtlama, lisans iptali, özkaynakların güçlendirilmesine yönelik tedbirler, idari para cezası gibi) gibi yetkileri bulunmaktadır. Kurul kararlarını salt çoğunlukla almaktadır. Ancak, lisans iptali ve benzeri kararlarda nitelikli çoğunluk (en az beş üyenin oyu) gereklidir

İlgili Bakan, Fon (TMSF) dahil olmak üzere Kurumun yıllık hesapları ile harcamalarına ilişkin işlemlerini Sayıştay Denetçisi, Başbakanlık Müfettişi ve Maliye Müfettişi'nden 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 (BDDK, 2008).

6.2. Doğal Tekel

6.2.1. Telekomünikasyon Kurumu

Telekomünikasyon Kurumu, 2000 yılında 4502 sayılı kanunla kurulmuştur. 2004 yılında 5189 sayılı kanunla yapılan değişiklikle kurulun üye sayısı yediye (daha önce 1 başkan ve 4 üyeden oluşmaktaydı) çıkarılmıştır. Kurul Başkanı, Kurumun en üst amiri olup, Kurumun genel yönetim ve temsilinden sorumludur. Kurul, başkanın teklifi üzerine üyelerden birini ikinci başkan olarak seçmektedir. Üyeler,

telekomunikasyon hizmetlerini, telekomunikasyon sektörünü, telsiz hizmetlerini ve tüketiciler haklarını temsil etmektedir. Üyelerin atanması Bakanlar Kurulu Kararı’yla olmaktadır. Kurum; kanunlarla öngörülen yetki ve sorumlulukları uygulamak ve verilen diğer görevleri yapmak üzere kamu tüzel kişiliğini ve idari ve mali özerkliği haiz özel bütçeli bir kuruluştur. Kurum görevlerini yerine getirirken bağımsızdır. Kurumun ilişkili olduğu bakanlık Ulaştırma Bakanlığı’dır. Kurumun karar organı, Telekomunikasyon Kurulu’dur (TK, 2008).

Kurulun görevleri; sektörde adil, serbest rekabete dayalı ve güçlü bir piyasa oluşturmak, sektör ile ilgili politikaların oluşumuna katkı sağlamak, tüketici haklarının korunmasını sağlayıcı tedbirleri almak, frekans ve numara gibi kaynakların planlanarak etkin ve verimli kullanımını sağlamaktır. Kurulun; düzenleme, gözetim, araştırma, soruşturma, izin (lisans, tarifelere onay vermek), yaptırım (idari para cezası, lisans iptali) gibi yetkileri bulunmaktadır. Kurul kararlarını salt çoğunlukla almaktadır. Kurumun gelirleri; frekans, ruhsat ve kullanıcı ücretleri, lisans ücretlerinin 0,005’i, işletmecilerden alınacak katkı payları, yayın ve danışmanlık gelirleri, idari para cezaları ve bütçe ödenekleridir (TK, 2008).

6.2.2. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, 2001 yılında çıkarılan 4628 sayılı kanunla kurulmuştur. Kurum; kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip bir yapıdadır. Kurumun görevi, enerjinin yeterli, kaliteli, sürekli, düşük maliyetli ve çevreye uyumlu bir şekilde tüketicilerin kullanımına sunulması için, rekabet ortamında özel hukuk hükümlerine göre faaliyet gösterebilecek, mali açıdan güçlü, istikrarlı ve saydam bir enerji piyasası oluşturmak ve bu piyasada bağımsız bir düzenleme ve denetim sağlamaktır. Kurul, biri Başkan, biri İkinci Başkan olmak üzere dokuz üyeden oluşur (EPDK, 2008).

Kurul’un elektrik piyasasında olduğu gibi, doğal gaz piyasası, petrol piyasası, sıvılaştırılmış petrol gazları (LPG) piyasası ile ilgili görevleri de bulunmaktadır.

Kurumun ilişkili olduğu Bakanlık, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı’dır. Kurum, 4628 sayılı kanundan kaynaklanan görevlerini yerine getirirken yetkilerini Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu vasıtasıyla kullanır. Kurumun temsil ve karar organı Kurul’ dur.

Kurul’un düzenleme, gözetim, araştırma, soruşturma, izin (lisans, talep tahminleri ve dağıtım tahminlerine onay vermek, tarifelere onay vermek), yaptırım (lisans iptali, idari para cezası gibi) yetkileri bulunmaktadır. İkincil mevzuat çıkarma yetkisi kurul’a aittir ve kararlarını salt çoğunlukla alır (EPDK, 2008).

Kurumun elektrik piyasası ile ilgili gelirleri arasında, lisans gelirleri (lisans alma, lisans yenileme, lisans sureti çıkartma ve yıllık lisans bedelleri), yayın gelirleri, Kurul tarafından verilen idari para cezalarının %25’i, iletim tarifesinin en fazla % 1’i oranındaki iletim ek ücretleri yer almaktadır (EPDK, 2008).

Kurumun doğal gaz piyasası, petrol piyasası ve LPG piyasası ile ilgili gelirleri arasında; katılma payı, lisans, sertifika, onay ve vize işlemleri üzerinden alınacak bedeller, yayın gelirleri yer almaktadır (EPDK, 2008).

6.3. Rekabet Politikaları

6.3.1. Rekabet Kurumu

Rekabet Kurumu, 1994 yılında çıkarılan 4054 sayılı kanunla kurulmuştur. Kanunun 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 sağlamak, birleşme ve devralmaları kontrol etmektir (RK, 2008).

Mal ve hizmet piyasalarında faaliyet gösteren ya da bu piyasaları etkileyen her türlü teşebbüsün aralarında yaptığı rekabeti engelleyici, bozucu ve kısıtlayıcı anlaşma, uygulama ve kararlar ile piyasaya hakim olan teşebbüslerin bu hakimiyetlerini kötüye kullanmaları ve rekabeti önemli ölçüde azaltacak birleşme ve devralma niteliğindeki her türlü hukuki işlem ve davranışlar, rekabetin korunmasına yönelik tedbir, tespit, düzenleme ve denetlemeye ilişkin işlemler bu Kanun kapsamına girer (RK, 2008).

Rekabet Kurulu biri Başkan, biri İkinci Başkan olmak üzere toplam 7 üyeden oluşur. Bakanlar Kurulu, Kurulun göstereceği üç aday arasından birisini Başkan olarak görevlendirir. İkinci Başkanı ise Kurul üyeleri seçer.

Kurumun ilişkili olduğu Bakanlık, Sanayi ve Ticaret Bakanlığdır. Kurum görevini yaparken bağımsızdır, hiçbir organ, makam, merci ve kişi Kurumun nihai kararını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremez.

Kurul'un düzenleme, gözetim, araştırma, soruşturma, izin (birleşme, devralma), idari para cezası verme yetkileri bulunmaktadır. Kurul kararlarını salt çoğunlukla almaktadır (RK, 2008).

Kurumun gelirleri arasında, Bakanlık bütçesine konulacak ödenek, yeni kurulacak olan anonim ve limited şirket statüsündeki tüm ortaklıkların sermayelerinin ve sermaye artırımını halinde artan kısmın 4/10000'ü oranında yapılacak ödemeler, yayın gelirleri bulunmaktadır (RK, 2008).

6.4. Tarım

6.4.1. Şeker Kurumu

Şeker Kurumu, 2001 yılında çıkarılan 4634 sayılı kanunla kurulmuştur. 4634 Sayılı Şeker Kanunu'nun 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.

Şeker Kurumu'nun misyonu; Şeker Kanunu ve ilgili mevzuat çerçevesinde, düzenleyici ve denetleyici kurum kimliği ile, iç ve dış gelişmeleri dikkate alarak, kurum ve kuruluşlarla işbirliği içinde, ülke ve sektör menfaatlerini ön planda tutacak politika ve stratejiler üretmek, uygulanmasına yönelik kararlar almak, uygulamayı izlemek ve denetlemek suretiyle, kendine yeterli ilkesi doğrultusunda sektördeki şirketlerin şeker üretim ve arzına yönelik faaliyetlerini yönlendirmektir. Kanunda görev ve yetkileri açıkça sayılan Şeker Kurulu'nun en önemli görevi; şekerde ülke içi arz - talep dengesini tesis etmektir. Bu işlevini, Kanunun arz yönetimi aracı olarak belirlediği "Kota" sistemi vasıtasıyla gerçekleştirir. Kurul bu kapsamda şeker kotalarının tespiti, tahsisi, iptali ve transferleri hakkında kararlar alır ve uygular. Kota sistemine uygun hareket etmeyenler hakkında, Kanunda yer verilen yaptırımları uygulamak da Kurulun görevleri arasındadır. Kota sisteminin Kanuna uygun olarak uygulanıp/uygulanmadığını kontrol etmek üzere inceleme ve araştırma yetkisini de haiz olan Kurum, sektörle ilgili olarak ihtiyaç duyduğu her türlü bilgiyi edinme yetkisini de Kanundan alır (ŞK, 2008).

4634 sayılı Şeker Kanunu ile kurulmuş olan Şeker Kurumu'nun karar organı niteliğinde olan ve biri Başkan, biri Başkan Vekili olmak üzere 7 üyeden oluşan Şeker Kurulu Bakanlar Kurulu tarafından atanmaktadır. Kurum, Şeker Kurulu

tarafından yönetilir. Kurumun ilişkili olduğu Bakanlık, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı’dır. Kurulun düzenleme, gözetim, izin (şeker kotalarının tespiti), yaptırım (idari para cezası) yetkisi bulunmaktadır. Kurul kararlarını salt çoğunlukla almaktadır. Kurumun gelirleri şirketlerin iç pazara verdikleri şekerin satış fiyatının 0,005’i dir (şK, 2008).

Kurum içi denetim, inceleme ve soruşturma esasları Kurulca belirlenir, bununla ilgili işlemler Kurul kararı ile g vlendirilecek yetkililer tarafından yerine getirilir. Kurumun denetimi Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tarafından yapılır.

6.4.2. Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu

Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu, 2002 yılında 4733 sayılı kanunla kurulmuştur. Kanunun amacı; Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğünün yeniden yapılandırılması ile Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurulunun kurulmasına, bu Kurumun görev ve yetkilerinin düzenlenmesine ve tütün ve tütün mamullerinin Türkiye’de üretimine, i ve dış alım ve satımına ilişkin usul ve esasları düzenlemektir (TAPDK, 2008).

4733 sayılı Kanunla ve diğer kanunlarla verilen görevleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak üzere kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip, Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu kurulmuştur. Kurumun organları, Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurulu ve hizmet birimleridir. Kurum, Başbakanın g vlendireceği bir Devlet Bakanı ile ilişkilendirilir (TAPDK, 2008).

Kurul, Kurumun karar organıdır. Kurul, biri Başkan ve biri Başkan vekili olmak üzere toplam yedi üyeden oluşur. Kurul Başkan ve  yeleri, Bakanlar Kurulu’na atanır.

Kurumun gelirleri; kaldırılan gelirleri olmakla birlikte (kanunda yer alan idari para cezalarının % 25’i), tahsil etmekte olduğu gelirler; mamul  rtimi, satışı ve uygunluk belgesi başına alınacak tutar, tescil, izin ve ruhsat harlarıdır (TAPDK, 2008).

Kurulun düzenleme, gözetim, izin (tütün mamulleri ve alkollü içkiler  rtimi, ithalatı ve satışı iznini vermek, tütün eksperlerinin yetki ve sorumluluğunu belirlemek, tütün ve alkollü iki t kretiminde tıbbi nitelikteki zararları önleyici düzenleme yapmak) ve yaptırım (lisans iptali) yetkileri bulunmaktadır. Kurum, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunun denetimine tabidir.

6.5. Diğer

6.5.1. Radyo ve Televizyon  st Kurulu

Radyo ve Televizyon  st Kurulu, 1994 yılında 3984 sayılı kanunla kurulmuştur. Kanunun amacı, radyo ve televizyon yayınlarını düzenlemek ve Radyo ve Televizyon  st Kurulunun kuruluş, görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin esas ve usulleri belirlemektir. Kanun, 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 kapsar. Radyo ve Televizyon  st Kurulu,  zerk ve tarafsız bir kamu tüzelkişiliğine sahiptir. H k metin  st Kurul ile İlişkileri Başbakan tarafından yürütülür (RTÜK, 2008).

Üst Kurul, en az dört yıllık yüksek öğrenim g rmuş, meslekleriyle ilgili konularda kamu veya özel kuruluşlarda en az on yıl görev yapmış, mesleki açıdan

yeterli bilgiye, deneyime ve Devlet memuru olma niteliğine sahip, otuz yaşını doldurmuş kişiler arasından Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce seçilen dokuz üyeden oluşur (RTÜK, 2008).

Üst kurulun düzenleme, gözetim, izin (kanal ve frekans bandları tahsisi, radyo ve televizyon yayınlarının yasaya uygunluğunu denetlemek), yaptırım (lisans iptali, yayın durdurma, idari para cezası) yetkileri bulunmaktadır. Üst kurul kararlarını salt çoğunlukla alır

Üst Kurulun gelirleri; özel radyo ve televizyon kuruluşlarından alınacak TV kanal ve radyo frekansı yıllık tahsis bedelleri, özel radyo ve televizyon kuruluşlarının yıllık brüt reklam gelirlerinden % 5 oranında ayrılacak paylar, gerektiğinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı bütçesinin transfer tertibinde yer alacak ödenek, idari para cezalarıdır (RTÜK, 2008).

Üst kurulun denetimi Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tarafından yapılmaktadır.

6.5.2. Kamu İhale Kurumu

Kamu İhale Kurumu, 2002 yılında çıkarılan 4734 sayılı Kanun ile kurulmuştur. Kanunun amacı, kamu hukukuna tabi olan veya kamunun denetimi altında olan veya kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usulleri belirlemek ve şikayetleri incelemektir. Aynı yıl çıkarılan 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun amacı ise, Kamu İhale Kanununa göre yapılacak ihalelere ilişkin sözleşmeleri düzenlemek ve uygulanması ile ilgili esas ve usulleri belirlemektir (KİK, 2008).

Kamu İhale Kurumu, kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip bir yapıda oluşturulmuştur. Kurumun ilişkili olduğu Bakanlık Maliye Bakanlığı'dır. Kurum görevini yerine getirirken bağımsızdır. Hiçbir organ, makam, merci ve kişi Kurumun kararlarını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremez.

Kamu İhale Kurumu; Kamu İhale Kurulu, Başkanlık ve hizmet birimlerinden oluşur. Kamu İhale Kurulu, Kurumun karar organıdır. Kurul, biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere on üyeden oluşmaktadır.

Kurulun, düzenleme, gözetim, araştırma, soruşturma, izin (idarelerin mevzuata aykırı ihale işlemleri ile ilgili olarak yapılan şikayetleri incelemek, ihalelere katılmaktan men edilenlerin sicilini tutmak), yaptırım (ihale süreci ile ilgili düzeltici işlemleri belirler, ihale sürecini askıya alır, ihaleyi iptal eder, ya da şikayeti uygun bulmaz) yetkileri bulunmaktadır (KİK, 2008).

Kurumun gelirleri; ihale yüklenicilerinden alınacak ihale sözleşme bedelinin onbinde beşi, şikayet başvurusu ücretleri, yayın gelirleri, eğitim, kurs ve seminer gelirleri, genel bütçeden yapılacak yardımlar bulunmaktadır (KİK, 2008).

Kurumun yıllık hesapları ile gelir ve harcamalarına ilişkin iş ve işlemleri Sayıştay denetimine tabidir.

SONUÇ

Bağımsız idari otoriteler, kamu sektörünün elinde bulunan Doğal Tekel niteliğindeki kuruluşların, özelleştirilmeleri halinde özel tekel yaratmamaları ve bu alanların kendine has özellikleri ve ihtiyaç duyulan uzmanlık nedeniyle özerk bir otorite tarafından düzenlenmeleri gerekçesiyle kurulmuşlardır.

Amerika Birleşik Devletleri'nde piyasalar yüzyılın başından beri genellikle düzenleyici kuruluşlar tarafından düzenlenmiştir. 1990'larda, deregülasyon

vasıtasıyla bu düzenlemelerin azaltılması yoluna gidilmiştir. 1990’lardan sonra yeniden düzenleme (re-regülasyon) gündeme gelmiştir. Avrupa’da ise, özellikle 1929 Büyük Ekonomik Buhranı’ndan sonra devlet işletmeleri devreye girmiş ve piyasa aksaklıklarının yoğun olduğu, özellikle doğal tekel niteliğindeki sektörlerde bu işletmeler faaliyetlerini sürdürmüşlerdir. 1980 yılından itibaren  zelleştirme ile regülasyon ihtiyaçı ortaya çıkmış ve Bağımsız İdari Otoriteler ile problemlerin  z m  yoluna gidilmiştir. Bu arada B O’ ların yapılarının ülkeden ülkeye değişiklik gösterdiğini ve bütün ülkelerde uygulanan bir modelin olmadığını da belirtmekte yarar vardır.

Ülkemiz açısından bakacak olursak klasik idari yapılanmanın dışında mali ve idari özerkliği olan B O’ lara ihtiyaç duyulması, kuruldukları alanlardaki hızlı gelişim ve değişime ayak uyduracak şekilde karar alma gereği (geleneksel idari yapılanma nedeniyle pek mümkün olamamakta), faaliyette bulunan telekomünikasyon, enerji, rekabet, ihale, iletişim gibi alanların gerektirdiği uzmanlık,  zelleştirme sonrası piyasaların düzenlenmesi olarak ifade edilebilir. Bu anlamda Türkiye’de ilk B O 1981 yılında kurulan Sermaye Piyasası Kurulu’dur. Ardından, Radyo ve Televizyon  st Kurulu, Rekabet Kurumu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Telekomünikasyon Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, şeker Kurumu, Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu, Kamu İhale Kurumu kurulmuştur.

KAYNAKÇA

Kitaplar:

- Akıncı, M. (1999), *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, Beta, İstanbul.
- Aktan, C. C. (2002), *Anayasal İktisat*, Siyasal Kitabevi.
- Brown, C.V., Jackson P. M. (1994), *Public Sector Economics*, 4 th Edition, Oxford, Blackwell.
- Kirmanolu H. (2007), *Kamu Ekonomisi Analizi*, Beta Basım, 1.Bası, İstanbul.
- Sezen, S. (2003), *Türk Kamu Yönetiminde Kurullar*, TODAİE, Ankara.

Dergiler:

- Akıncı, M.(2001), “Ekonomik Kamu Düzeni ve Rekabet Kurumu”, *Rekabet Dergisi*, Sayı : 5, Ocak-Mart, ss. 2-15.
- Aktan, C. C. (2005), “ (Im)Possibility of Rational Regulation”, *Telekomünikasyon ve Regülasyon Dergisi*, Ocak-şubat- Mart, Sayı:1, Ankara, ss.15-30.
- etin, T. (2005), “Regülasyon İktisadi  zerine Farklı Yaklaşımlar”, *Telekomünikasyon ve Regülasyon Dergisi*, Nisan-Mayıs- Haziran, Sayı:2, Ankara, ss.106-123.
- Çevik, S., Demir, M.(2005), “Devletin Düzenleyici Rolü ve Regülasyon Teorileri”, * neri*, Sayı:23, Ocak, ss. 249-257.
- Stigler, G.(1971), “ The Theory of Economic Regulation”, *Journal of Economics and Management Science*, Vol:2, , p. 2-18.

Tan, T. (2002), “Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 35, Sayı: 2, Haziran.

Tepe, B., Ardiyok, Ş. (2004), “Devlete Yeni Rol :Regülasyon”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt :37, Sayı:1, Mart.

Atiyas İ. (2003), “Üst Kurullar Saydam Çalışmaları”, *Turkishtime*, Türkiye İhracatçılar Meclisi Yayın Organı, 15 Ekim-15 Kasım, Sayı:21.

Ulusoy, A. (1999), “ Bağımsız İdari Kurumlar”, *Danıştay Dergisi*, Sayı: 100, Yıl:29.

Derlemeler:

Atiyas, İ. (2000), “Ne için ve Nasıl Regülasyon?”, *Devletin Düzenleyici Rolü*, TESEV, İstanbul.

Erkut, C.(1998), “Bağımsız İdari Makamlar Müessesesi Açısından Sermaye Piyasası Kurulu’nun Kısa Bir Değerlendirilmesi”, *Bağımsız İdari Otoriteler* ,Editör: İbrahim Kaboğlu, Alkım Yayınları.

Morange, J. (1998), Fransa’da Bağımsız İdari Otoriteler, (Çev. Cevdet ATAY), *Bağımsız İdari Otoriteler*, Editör: İbrahim Kaboğlu, Alkım Yayınları.

Pauliat, H. (1998), “Karşılaştırmalı Hukukta Bağımsız İdari Otoriteler”, (Çev. Mahmut Göçer), *Bağımsız İdari Otoriteler*, Editör: İbrahim Kaboğlu, Alkım Yayınları.

Thery, J. F. (1998), “Bağımsız İdari Otoritelerin Yargısal Denetimi”, (Çev. Mahmut Göçer), *Bağımsız İdari Otoriteler*, Editör: İbrahim Kaboğlu, Alkım Yayınları.

Karacan, A. İ. (2002), “ Özerk Kurumların Özerkliği”, *Özerk Kurumlar Üzerine Denemeler*, Creative Yayıncılık, İstanbul, ss. 23-92.

Diğer Kaynaklar:

Ardiyok, Ş. (2000), Doğal Tekeller ve Düzenleyici Kurumlar, Türkiye için Düzenleyici Kurum Modeli, *Rekabet Kurumu Lisansüstü Tez Serisi*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Azrak, A.Ü. (2001), *Rekabet Kurumu Tarafından Düzenlenen Bağımsız İdari Otoriteler Sempozyumu’ndaki Değerlendirmeleri*, Kasım, Ankara.

Erol, M.(2003), Doğal Tekellerin Düzenlenmesi ve Telekomünikasyon Sektöründe Düzenleyici Kurum, *DPT Uzmanlık Tezleri*, Ekim.

Guasch, L., Hahn R. W. (2004), “The Costs and Benefits of Regulation: Implications for Developing Countries”, <http://econ.worldbank.org/docs/639.pdf>.

Günday, M. (2001), *Rekabet Kurumu Tarafından Düzenlenen Bağımsız İdari Otoriteler Sempozyumu’ndaki Değerlendirmeleri*, Kasım, Ankara.

Hertog, J. D., (2000), "General Theories of Regulation", *Encyclopedia of Law and Economics*, Volume: 3, The Regulation of Contracts, Edward Elgar, Cheltenham.

Joskow, P. J. (1998), “Regulatory Policies for Reforming Infrastructure Sectors in Developing Countries”, *Annual World Bank Conference on Development Economics*, Washington DC, April, p.10-25.

OECD (1997), The OECD Report on Regulatory Reform, *Synthesis*, Paris.

OECD (1998), The OECD Report On Regulatory Reform, Volume II, *Thematic Studies*, Paris.

OECD (1999), The OECD Report on Regulatory Reform, Paris.

Uar  . P. Karatepe A. (1999), *OECD  lkelerindeki Rekabet Otoriteleri  rg tleniŐlerinin KarŐılaŐtırılması*, Ankara.

http://www.canaktan.org/ekonomi/kamu_maliyesi/kamu-ekonomisi/regulasyon-ekon.pdf (evrimii 19.04.2008)

<http://www.spk.gov.tr/indexcont.aspx?action> (evrimii 08.05.2008)

http://www.bddk.org.tr/turkce/Kurum_Bilgileri/BDDK_Hakkinda/114114Teskilat_Yonetmeliği_bddk2005.pdf (evrimii 08.05.2008)

http://www.tk.gov.tr/Kurum_Hakkinda/Kurulus.htm (evrimii 12.05.2008)

<http://www.epdk.org.tr/mevzuat/kanun/elektrik/elektrik.html> (evrimii 12.05.2008)

<http://www.rekabet.gov.tr/pdf/kanun.pdf> (evrimii 16.05.2008)

http://www.sekerkurumu.gov.tr/seker_calisma_usul.html (evrimii 26.02.2008)

<http://www.rtuk.org.tr> (evrimii 27.05.2008)

<http://www.ihale.gov.tr/default1.htm> (evrimii 28.05.2008)

<http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k4733.html>(evrimii 28.05.2008)