

DÜZENLEYİCİ KURUMLARIN SİYASİ OTORİTE VE PİYASA KARŞISINDA BAĞIMSIZLIĞI

Fikret Kartal

Birleşik Fon Bankası A.Ş.

ÖZET

Devletin doğrudan ya da dolaylı olarak ekonomik faaliyetlerin yönlendirilmesi ve koordinasyonunu ne şekilde yerine getirebileceği zaman içerisinde farklı uygulamalara ve değerlendirmelere konu edilmiştir. Batıda kökleri 19. yüzyıla uzanan, oluşma biçimleri, misyonları, işleyişleri ve siyasi otoriteye karşı konumları açısından farklılık arzeden düzenleyici kurumlar yeni ve çağdaş yönetim anlayışı ihtiyacına cevap vermek için dizayn edilmişlerdir. Ancak kendilerini yaratan koşulların yansımalarına tekabül eden bazı aksaklıkları bünyelerinde taşıdıkları belirtilen bu kurumların, piyasa aktörlerinin veya Türkiye’de dile getirildiği üzere siyasi etkilere açık olduğu eleştirileri sıklıkla gündeme taşınmaktadır. Çalışmada, düzenleyici kurumların gelişmiş Batı ülkelerinde ortaya çıkış süreçlerine yer verilmekte ve Türkiye’de bu kurumların siyasi otorite ve piyasa karşısında idari bağımsızlık temelindeki hukuki statüleri ve konumları analiz edilmekte ve bazı öneriler dile getirilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Bağımsız İdari Otoriteler, Özerk Kurum, Özerk Kurul, Kamu Ekonomisi.

ABSTRACT

The formation, function, and the position of the public economy which has delivered various roles to the state, ranging from; “guardianship or protectiveness” to the “ownership of the entire productive” means and has changed within the course of time. Independent Regulatory Agencies which firstly appeared in the west meet the need of new and modern management approach. These agencies have been different from the traditional state units by their independency against political authority in terms of organic and functional including regulating, monitoring and guiding. But naturally, these agencies has some shortcomings such as exposure to the effects of politicians and market forces. After general information is given about the emergence of Independent Regulatory Agencies, this paper mainly aims to analyze the legal status and positions in terms of administrative independency in Turkey and to express some suggestions.

Keywords: Independent Regulatory Agencies, Regulatory Authority, Regulatory Board, Public Economy.

GİRİŞ

Çağımızın yeni kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda; gelişmiş ve bir kısım gelişmekte olan ülkede, düzenleme ve denetleme görevlerini kapsayan özel ve geniş yetkilerle donatılmış, idari ve mali açıdan bağımsız, toplumsal yaşam üzerinde ciddi etkileri bulunan “Bağımsız İdari Otorite”, “Bağımsız Düzenleyici Kurum”, “Üst Kurul”, “Özerk Kurul”, “Düzenleyici Kurum” olarak adlandırılan ve ekonominin veya toplumsal yaşamın tümü ya da belirli alanları üzerinde yaptırım gücü bulunan kurumlar oluşturulmuştur. Amerika Birleşik Devletleri’nde kökleri 19. yüzyılın sonlarına uzanan düzenleyici kurumlar gelişmekte olan ülkelerin gündemine yoğun olarak 1980’lerin başından itibaren girmeye başlamıştır. Ekonomik yapının ve tarihsel gelişimin ülkeden ülkeye farklı nitelikler taşıması, düzenleyici kurumların değişik ülkelerde farklı yapı ve fonksiyonlara sahip olmalarına yol açmıştır.

Geleneksel kamu yönetimi ve hiyerarşisi dışında konumlanan düzenleyici kurumlar, ekonomiye doğrudan müdahale etmeyi bırakan devletin, serbest piyasa kuralları temelinde birey ve teşebbüslerin uymakla yükümlü olacakları kuralları belirlemek ve bu kuralların uygulanmasını sağlamak üzere şekillendirilen kamu tüzel kişiliğine sahip birimlerdir. Düzenleyici kurumların faaliyet gösterdiği alan ve sektörler; toplumsal yaşamda özel öneme sahip olan, piyasa aksaklıklarının yaşanabildiği ve klasik devlet anlayışının yetersiz kaldığı, teknolojik gelişmelere son derece açık olan özel girişim özgürlüğü, haberleşme ve bilgi alma hakkı, mülkiyet hakkı gibi temel hak ve özgürlüklerle doğrudan ilgileri bulunan alanlardır.

İletişim, rekabet, enerji, bankacılık ve finans sektörü gibi alanların, politikanın ve politikacıların etkisinden arındırılmaları ve piyasa aksaklıklarının negatif etkilerinin azaltılması amacı, bu tür kurumların doğmasında rol oynayan başlıca nedenlerdendir. Kuralların konulması ve uygulanmasının talep ve ihtiyaçlar paralelinde etkin, verimli ve süratli çalışan kurumlarca yerin egetirilmesi, geleneksel yönetim anlayışının bir kenara bırakılması zaman içerisinde siyasi otoritenin ve piyasa aktörlerinin talep ettiği bir durum haline gelmiştir. Ancak politikacı ve piyasa aktörleri sürekli olarak bu kurumların işleyişine ve bağımsızlık derecelerine tesir etmeye çalışarak kendi hedef ve isteklerine daha yakın bir anlayışın egemen olmasını arzulamakta, bu durum ise politikacı, bürokrat ve özel sektörün düzenleyici kurumlar üzerinden kamu yönetimi veya devletin piyasalar üzerindeki etki alanını tanımlama gayretine yol açmaktadır.

Bağımsızlık kavramı bir yandan siyasi otoriteye karşı mesafeyi diğer yandan piyasaların kısa vadeli veya dengeleri bozucu çıkar ve taleplerine karşı duruşu içermektedir. Bir ucunda devlet veya siyasi otorite diğer ucunda piyasanın bulunduğu bir doğrunun hangi noktasında konumlandığına bağlı olarak düzenleyici kurumlar farklı aksaklıklar veya sorunlar taşıyabilmekte, ekonomik düzen ve toplumsal yaşama sağladığı katkı değişebilmektedir.

Çalışmada, dünya ve Türkiye uygulamalarından hareketle düzenleyici kurumlara duyulan ihtiyaca, yasal ve idari statülerine yer verilmiş ve özellikle bu kurumların idari ve mali bağımsızlıkları açıklanarak, siyasi otorite ve piyasa güçlerine karşı bağımsız duruşlarına

yönelik değerlendirmelerde ve özellikle idari bağımsızlık anlamında siyasi otorite ve piyasanın beklenti ve girişimlerine dönük bazı önerilerde bulunulmuştur. dile getirilmiştir.

1. PİYASA VE DEVLET BAŞARISIZLIĞI

Genel ekonomik faaliyetlerin düzenlenmesi ve özellik arzeden faaliyet ve işlemlerin farklı kurumsal kimlik ve çatılar içerisinde yönetilmesi ve yönlendirilmesi çabalarının geri planında ülkelerin karşılaştıkları dönemsel şartlar ile felsefi ve ideolojik bir mücadele alanı bulunduğu belirtilebilir. Ekonomik faaliyet veya kurumların bağlı olacağı düzenlemelerin ya da hukuki çerçevenin sınırlarının belirlenmesinde ana fokter devlet aygıtının hangi rolde ekonomik hayatta yer alacağıdır. Bir uçta devlete sadece “*jandarma ya da bekçilik*” görevi veren anlayışla, diğer uçta “*tüm üretim araçlarının sahipliğini devlete veren*” düşünce akımlarından etkilenen, ara tonlara sahip uygulamalar devletin ekonomideki konumunu belirlemiştir. Özel teşebbüslerce gerçekleştirilen faaliyetlerin tabi olacağı kuralların belirlenmesinde giderek artan bir öneme sahip olan, devletin olağan hiyerarşisinden farklı bir yerde konumlanan, genelde düzenleyici ve denetleyici kurumlar olarak bilinen düzenleyici kurumların oluşum süreci tarihsel iktisadi gelişimin bünyesinde bulunmaktadır.

Tam rekabet piyasasında fiyat mekanizması yoluyla kaynakların optimal dağılımı için öngörülen şartlar; piyasaya giriş ve çıkışın serbest olması, piyasada alıcı ve satıcıların kendi aralarında fiyatları ve üretim miktarını etkilemeyecek kadar sayıca çok olmaları, üretim faktörlerinin ekonominin bütün alanlarına akışının mümkün olması, alıcı ve satıcıların piyasada olan bitenlerden haberdar olmaları, üreticilerde “*kar maksimizasyonu*”, tüketicilerde ise “*fayda maksimizasyonu*” düşüncesi ve gayretinin bulunmasıdır. (Aktan, 2003, s: 14) Ancak piyasalarda haberleşme ve bilgi elde etme olanaklarının farklı olması, aynı ihtiyacı karşılamaya yönelik mal ve hizmet türleri arasında piyasada çoğunlukla bir benzerliğin bulunması, bazı firmaların diğerlerine oranla üstünlük kurarak aksak rekabet oluşturmalarının söz konusu olabilmesi nedeniyle tam rekabet modeli arzulan düzeyde hayata geçirilememektedir. Geleneksel iktisat teorisinde uzun yıllar neo-klasik ve keynesyen iktisatçıların katkılarıyla geliştirilen *piyasa başarısızlığı teorisi* geçerliliğini korumuş, bu durum devletin müdahaleleriyle ekonomik denge ve istikrarın sağlanmasına yönelik önerilerin öne çıkmasına yol açmıştır.

Devletin ekonomideki rolünün ve fonksiyonlarının genişletilmesi uygulamaları aşırı büyüyen devletin ortaya çıkardığı olumsuz sonuçları gündeme getirmiştir. Bu durum literatürde *devlet başarısızlığı teorisi* olarak adlandırılmaktadır. Devletin başarısızlığı teorisi, devletin yaptığı düzenleme ve müdahalelerin olumsuz sonuçlarını ortaya koymaktadır. Devletin görev ve fonksiyonlarının aşırı büyümesi ve devleti yönetenlerin güç ve yetkilerinin sınırsız olması neticesinde devletin kendisinden beklenenleri yerine getirmede başarısızlığı bu teoride ifade edilmektedir. Kamu tercihi iktisatçılarına göre nasıl ki piyasa ekonomisinin başarısızlığı sözkonusu ise, kamu ekonomisi de çeşitli nedenlerle başarısızlığa uğrayabilmekte, dolayısıyla devletin ekonomiye müdahalelerini savunurken bu başarısızlıkları da gözden kaçırmamak gerekmektedir. (Aktan, 2003, s: 52-58)

Kamu tercihi iktisatçılarına göre, devletin büyümesi ile birlikte ortaya çıkan ekonomik ve politik yozlaşmaların ortadan kaldırılması için, politik karar alma sürecinde bir yeniden yapılanma gereklidir. Bu yeniden yapılanma, politik karar alma sürecinde rol alan aktörlerin daha “iyi”leriyle değiştirilmesi ve bu doğrultuda anayasal-yasal-kurumsal çerçevenin yeniden düzenlenmesi suretiyle sağlanmalıdır. (Aktan, 2004, s: 100)

Nusret İlker ÇOLAK’ın (2003, s: 34) çağdaş devletin sınırlarını tanımlayan satırları aynı zamanda çağdaş devletin oluşumunu da anlatmaktadır

“Devlet, bir yanda bireylerin ve toplumun dolayısıyla da kamu yararının ve düzeninin gereği olarak, ekonomik alanın düzenlenmesi ve gözetimiyle ilgili görevleri yüklenmekte, diğer yanda ise, bireylerin özgürlüklerine dokunmama, dokunulmasına engel olma ve kullanımını sınırlayan her türlü engeli ortadan kaldırma çabası içerisinde girmektedir.”

Piyasa başarısızlığı ve kamu başarısızlığının nedenleri birbirine oldukça benzemektedirler. Piyasa ekonomisinin yol açtığı sorunları çözmek ve kaynakların etkin şekilde dağılımını sağlamak üzere ekonomide rol verilen devlet zaman zaman çözmesi gereken sorunların bizzat kaynağı olabilmektedir. Ekonomi sadece özel sektörün ya da kamu işletmeciliğinin alanına terkedilmeyecek kadar hassas olup, kar ve rekabet güdüsüyle hareket edecek girişimcileri destekleyecek, denetleyecek ve bölgesel/sektörel sebeplerle, toplumsal yararı dikkate alarak duruma göre doğrudan müdahalelerde bulunacak bir devlet idaresine ihtiyaç duyulmuştur. Ancak bahsedilen idare, başarısız sonuçların alınmasına neden olabilen siyasi mekanizmanın olağan hiyerarşik yapısı dışında kalarak, uygulamalarıyla bir yandan piyasanın yıkıcılığını dizginlerken diğer yandan kamunun olumsuz yanlarına çeki düzen verebilmelidir. Farklı ülkelerde farklı yapılarda ortaya çıkan bu yeni idari yapıları, mevcut koşullarda, düzenleyici ve denetleyici fonksiyonlara sahip olan düzenleyici kurumların yansıtılabileceği düşünülmektedir.

2. DÜZENLEYİCİ KURUMLARIN OLUŞUMU

Devletin, ekonomik faaliyetlerde bulunması ya da bir takım düzenlemeler gerçekleştirerek ekonomik hayata müdahale etmesi, iktisadi tercihlerden veya sosyo-ekonomik taleplerden kaynaklanmaktadır. Artık piyasa ve devletin birbirini dışlar olgular olmadığı; devletin gerekli kurumsal ve hukuki yapıyı oluşturup ayakta tutamadığı durumlarda iktisadi aktörlerin davranışlarının ve piyasaların işleyişinin kontrolden çıkabildiği, bu sürecin sonunda, kurumsal ve hukuki yapının çöküntüye uğrayabildiği görülmüştür. (Tüsiad, 2002, s: 19) Liberal olduğu ifade edilen sistemlerde de devletin ekonomik hayata müdahalesi kaçınılmaz olabilmektedir. Piyasa ve kamu başarısızlığının asgari düzeye indirilebilmesi, kamu düzenini tehdit eden ya da etme riski taşıyan gelişmelerin öngörülmesi ve buna uygun sağlam bir yapı oluşturulması aynı zamanda özel sektöründe amaçlarına uygun faaliyetlerde bulunmasını sağlamaktadır. Özel sektör açısından, kamu gücüyle yapılacak düzenleme ve yönlendirmelerin taşınması gereken felsefe serbest piyasa ilkelerinden beslenilmesidir.

Her sektör için politikaların oluşturulması, finansal kaynakların yatırımlara yönlendirilerek verimliliğinin artırılması, maliyetlerin düşürülmesi ve tüketiciye uygun hizmet sunumunun sağlanması amacıyla ihtiyaç duyulan kurumların tanımlanması ve oluşturulması

gerekmektedir. (Joskow, 1998, s: 195-196) Genel anlamda ekonomik alandaki düzenlemeler sektördeki fiyat, miktar, giriş ve çıkış koşullarının sınırlandırılmasına işaret etmektedir. (Guasch ve Hahn, 1997, s: 2)

Özel kolluk yetkileriyle donatılmış çok sayıdaki kamu kurumunun yaptığı düzenleme ve denetleme faaliyetleri, ekonomik hayat üzerinde yoğun bir devlet denetimini doğurmuştur. (Çolak, 2003, s: 35) Devletin ekonomideki yerini ve alanını belirlemede farklı işlevlere sahip olan düzenleyici kurumlara yönelik beklentileri besleyen başlıca yönler; teknik uzmanlaşma gerektiren ve toplumsal yaşamda özel bir öneme sahip olan, “*kamusal yaşamın duyarlı alanları*” olarak tasnif edilen, özel girişim özgürlüğü, haberleşme ve bilgi alma hakkı, mülkiyet hakkı gibi temel hak ve özgürlüklerle doğrudan ilgileri bulunduğu kabul edilen rekabet, iletişim, medya, bankacılık ve finans sektörü gibi alanlarda tarafsız ve objektif olarak faaliyet gösterebilen, teknik kapasiteleri sayesinde daha çabuk ve daha etkin müdahalede bulunabilen şeffaf kurumlara duyulan ihtiyaçtır. Ekonomik faaliyetlerin genel bir yasal prosedür ile düzenleme ve denetime elverişli olmaması, politika ve piyasaya karşı mesafe konulması gerekliliği özel bir hukuki teşkilatlanmayı gerektirmiştir.

Düzenleyici kurumların, kamunun vergi ve harcama gücünün kullanımının ötesinde, kural koyma ve uygulama gücüne dayanan yeni yönetim anlayışının kilit aktörleri olarak düşünülmesi gerektiği söylenebilir. (Majone, 1997, s: 1) Düzenleyici kurumlara ilişkin tanımlamalarda üzerinde mutabakata varılan hususlar ve çalışmamızın içeriği dikkate alındığında, bu kurumlar, yasalarda tanımlanan görevleri doğrultusunda belirli bir sektör ya da birden fazla sektörü ya da ekonominin çok daha geniş bir alanını düzenleyen, denetleyen, yaptırım uygulayabilen ve devletin geleneksel hiyerarşisi içinde yer almayarak idari ve mali özerkliğe sahip olan, ağırlıklı olarak siyasi otoritenin atamasıyla oluşturulan bir karar organı bulunan otoriteler olarak tanımlanabilir. Düzenlemeleri tesis etme, uygulama ve mevzuata aykırı durumları yaptırıma tabi tutma ve çözebilme işlevleri düzenleyici kurum bünyesinde birleştirilmeye çalışılmıştır.

Düzenleyici kurumların oluşturulmasının sebeplerinden birisi de gelişmekte olan ülkelerde güven duyulmayan ve taahhütlerine uymayacakları düşünülen politikacıların hareket alanının uluslararası kuruluşlarca daraltılmaya çalışılmasıdır. IMF gibi bazı uluslararası kuruluşlar, bazen teşvik etmenin de ötesinde, özerk kurullar kurulmasını verecekleri mali desteğin temel şartı olarak ülkelerin önüne koyabilmektedir. Uluslararası kuruluşlar Türkiye’de de yakın geçmişte yaşandığı üzere özerk bürokrasiyi güçlendirmeyi izledikleri politikanın temel esaslarından biri olarak gündemlerine almışlardır. Düzenleyici kurumların Türkiye’nin kendi iç dinamikleri ve ihtiyaçlarından değil, Avrupa Birliği ve ekonomik krizler gibi konjonktürel gelişmelerle oluşturulduğu yönünde görüşler mevcuttur. (Sobacı, 2006, s: 177-178)

OECD (2002a, s: 11-12), özellikle uluslararası rekabete açıklık açısından düzenleyicilerin ve düzenlemelerin üzerinde inşa edilmesi gereken altı adet etkili düzenleme ilkesini açıklamıştır. Bunlar; (-) ülke ve firmalar arasında ayrımcılık yapılmaması, (-) maliyet, risk ve pazar fırsatları açısından doğru değerlendirmelere kaynaklık teşkil edecek şeffaflık, (-) ticareti kısıtlayacak gereksiz düzenlemelerden kaçınılması, (-) uluslararası standartlara

uygunluk, (-) ülkelerin karşılıklı uygulamalarında eşitliğin sağlanması, (-) rekabet kurallarının tatbiki.

Ancak düzenleyici kurumların idari ve yönetsel tüm sorunlara cevap verebildiği düşünülmemelidir. Ekonomik alanın düzenlenmesinde karşılaşılan yetersizlik veya olumsuzluklar teknik açıdan, ekonomik ve politik olarak iki ana nedene dayandırılabilir. Ekonomik neden, düzenleyici kurumların karar ve düzenlemelerini hayata geçirmeleri esnasında sorumluluk alanlarıyla ilgili olarak piyasa ya da sektördeki aktörlerden daha az bilgiye sahip olabilmelerinden kaynaklanmaktadır. Bu nedenle düzenleyici kurumların sorumluluk alanları ile ilgili en doğru kararı verebilmeleri mümkün olamayabilmektedir. Politik yetersizlikler ise, siyasetçilerin ve düzenleyicilerin piyasa başarısızlıklarını önlemekten çok, kendi çıkar ve politik faydalarını güvence altına almak amacıyla kaynak tahsisini, düzenleyici kurumları veya düzenlemeleri şekillendirebilmelerinden kaynaklanmaktadır. (Guasch ve Hahn, 1997, s: 3)

Ayrıca, düzenleyici kurumların geleneksel bürokratik yapılardan farklı olmasına karşın yaptığı düzenlemelerle bazen aşırı bürokrasiye yol açtığı söylenebilmektedir. Belli ihtiyaçlara cevap verebilmenin dışında yapılan gereksiz ve hatalı düzenlemelerin, *“teşebbüslerin rekabet güçlerinin zayıflamasına, artan mali ve yönetsel giderler nedeniyle kaynakların daha üretken operasyon ve yatırımlara yönelmesinin engellenmesine, belirsizlik yaratarak teşebbüslerin esnekliğini kaybetmesine ve karar alma sürecinin yavaşlamasına, motivasyon eksikliği sebebi ile yeni ve gelişmiş ürünler ile modern üretim tekniklerine yönelik araştırmaların azalmasına ve KOBİ’lerin faaliyetinin büyük ölçüde engellenmesi sebebiyle yeni iş alanları yaratılmasının ve teknolojik gelişmenin önüne geçilmesine”* sebep olduğu ifade edilmektedir. (Ardıyok, 2002, s: 111)

İlk kez ABD’de oluşturulan düzenleyici kurumların yetkileri ve faaliyetleri ülkelerin iktisadi gelişimleri, sahip oldukları yönetim kültürü, içinde buldukları ekonomik şart ve ihtiyaçlar tarafından şekillendirilmiştir.

2.1 Amerika Birleşik Devletleri ve Avrupa’da Düzenleyici Kurumlar

Düzenleyici kurumlar ABD’de yüzyılı aşkın süredir faaliyet göstermektedirler. Demiryolu, kanyon ve su yoluyla taşımayı regüle etmeyi amaçlayan Uluslararası Ticaret Komisyonu (The Interstate Commerce Commission-ICC) 1887 yılında görevlendirilmiştir. 1914 yılında kurulan Federal Ticaret Komisyonu ise (The Federal Trade Commission-FTC) sonradan kurulacak çok sayıda düzenleyici kuruma model olmuştur. Büyük bunalımın yaşandığı 1930’lu yıllarda Roosevelt döneminin New deal politikasına paralel olarak da özel piyasaların düzenlenmesi amacıyla çok sayıda düzenleyici kurum oluşturulmuştur (Lavrijssen, 2004: 8). Düzenleyici kurumlar ABD’de, yasamanın (Kongre) yürütmeye (Başkan) olan güvensizliği sonucu ortaya çıkmışlardır. (Ardıyok, 2002, s: 82)

Bu kurumlar her organizasyon ya da birim gibi zaman içinde eleştirilere muhatap olmuştur. ABD’de 1970’li yıllarda düzenleme tarzına yöneltilen asıl eleştiri, piyasa aksaklıkları gibi *“düzenleme aksaklıkları”* da olabileceği; düzenlemelerin piyasa aksaklıklarının neden olduğu durumlardan çok daha kötü sonuçlara yol açabileceği; dolayısıyla, piyasa

aksaklıklarının da devlet müdahalesi için her durumda yeterli bir gerekçe oluşturmadığını öne süren neo-liberal görüştür. 1970'lerin başından 1980'lerin sonuna kadar ki dönem, bazı sektörlerdeki yasal düzenlemelerden bir bölümünün tamamen ortadan kaldırıldığı, bir bölüm düzenlemede ise düzenleyicilerin yetkilerinin görece sınırlandırıldığı ya da faaliyet alanının daraltıldığı bir “*deregülasyon*” dönemi olarak adlandırılmaktadır. Bu dönemdeki uç örneklerden biri, Sivil Havacılık Kurulu'nun kendi alanındaki deregülasyon sürecine öncülük etmesi ve 1978'de başlayan süreci nihai sonucuna götürerek sivil havayolu taşımacılığını tam bir deregülasyona tabi tuttuktan sonra, 1984'te kendi kendini lağvetmesidir. İktisadi regülasyon açısından kamu otoritesinin yaklaşımına verilebilecek farklı yöndeki bir örnek ise 1984 yılında, ABD Adalet Bakanlığı Antitröst Dairesi'nin yaklaşık on yıl boyunca sürdürdüğü hukuki mücadelenin sonucunda telekomünikasyon devri A.T.&T.'nin parçalanmasıdır. (Müftüoğlu ve Karabudak, 2002, s: 10)

ABD'de düzenleyici kurumların pozisyonları Anayasa'nın güçler ayrılığı ilkesiyle uyumlu olarak şekillendirilmiştir. Başkan, Kongre ve yargı birbirlerinin faaliyetlerini olduğu kadar dördüncü güç olarak tanımlanabilecek düzenleyici kurumların faaliyetlerini de sürekli olarak kontrol etmektedirler. Düzenleyici kurumların genişleyen yetki ve uygulamalarının koordine edilmesini sağlayacak bir koordinasyon gücüne ve buna zemin hazırlayacak yasal düzenlemelere ihtiyaç olduğunu belirten görüşler de mevcuttur. (Lavrijssen, 2004, s: 48-49) ABD'de federal düzeyde faaliyet gösteren düzenleyici kurullar beş veya daha çok üyeden teşekkül eder. Federal düzeydeki bu kurulların üyeleri, ilgili yasada belirtilen şekilde atanırken, bazı eyalet düzeyindeki kurulların üyeleri seçimle göreve gelmektedir. Bu üyeler belirli bir süre için atanmakta, bu süre dolmadan cezai soruşturmalar hariç görevden alınmamaktadırlar. Politik müdahalelere kapalı olan düzenleyici kurum üyeliği, bir bakıma yargıçlığa benzerdir. (Ardıyok, 2002, s: 79)

Avrupa ülkelerinde düzenleyici kurumların gelişimi ABD'ye göre daha yakın tarihlere dayanmaktadır. 1970'lerin sonundan itibaren gerek global ölçekte meydana gelen gelişmeler, gerek Avrupa Birliği çerçevesinde Avrupa ekonomilerinin hızla ivme kazanan bir bütünleşme sürecine girmeleri, düzenleme ve düzenleyici kurumlar konusunda Avrupa'da çok önemli gelişmeleri beraberinde getirmiş ve kamu politikaları alanında hissedilir ölçüde etkileri görülen düzenleyici kurumlar oluşturulmaya başlanmıştır. (Tusiad, 2002, s: 22) Avrupa'da ortaya çıkan yeni yönetim anlayışının özelleştirme, liberalizasyon, refah devleti reformları ve deregülasyonu içerdiği belirtilebilir. Ancak yönetim anlayışındaki değişim deregülasyon olarak tanımlansa da, uygulamada ekonomik, teknolojik ve ideolojik gücün etkisinin farklı şekilde kullanılmasına tekabül eden re-regülasyon kavramının kullanılmasının Avrupa için daha doğru olacağı ifade edilmektedir. Devlet mülkiyeti yoluyla piyasanın düzenlenmesinde istenen sonuçların alınamaması özelleştirmenin yolunu açmakla birlikte, özel sektöre kamu kontrolü ve düzenlemeleri getirilmiştir. Sektörlerde fiyat ve miktar düzenlemelerinin getirilmesiyle kamu mülkiyetindeki kurumlar özelleştirilmeleri sonrasında ayrıcalıklarını kaybetmişlerdir. (Majone, 1997, s: 1)

Çoğu Avrupa Birliği ekonomisi, sektörel düzenleyici kurumların oluşturulması ve bunların bakanlık teşkilatlarından ayrılarak doğrudan hükümetin kontrolünden çıkarılması yönünde adımlar atmışlardır. Ancak bu kurumlara karşı hesap verebilirlik ve demokratik meşruluk

konularında argümanlar dile getirilmiştir. 16 Avrupa Birliği ülkesini kapsayan bir araştırmada (Larsen, Pedersen, Sorensen ve Olsen, 2007, s: 24-25), ülkelerdeki düzenleyici kurumların çoğunun bakanlık teşkilatlarından ayrıldığı, bütçe ve organizasyon açısından bağımsız olduklarının görüldüğü, ancak ülkeden ülkeye çok sayıda farklı uygulamanın bulunduğu belirlenmiştir.

İngiltere’de, özelleştirme başta olmak üzere ABD ve Avrupa’da yaşanan bazı süreçlere paralel olarak ortaya çıkan düzenleyici kurumlar isim, yetki, hükümet ile ilişkiler ve bağımsızlık dereceleri gibi faktörler açısından farklılıklar taşımakta, belli bir model üzerine kurulu bulunmamaktadır. Sıkı denetim kuralları ve müşteri birliklerinin çabalarına karşın, düzenleyici kurumların karar organı olan kurul üyelerinin ağırlıklı olarak özel sektörden gelmesi nedeniyle “*Düzenleme Tuzağı*”nın kaçınılmaz olduğu, bu kurumlar üzerinde sektör aktörlerinin etkisinin görüldüğü, bu nedenle kurumların bağımsızlığı ve tarafsızlığının tartışıldığı belirtilmektedir. (Eşki, 2009, s: 82)

Düzenleyici kurumlar Fransa’da, üniter yapıya ve idari sisteme adapte edilerek, yürütme erkine dahil ancak kendine özgü kuruluşlar olarak devlet organizasyonu içindeki yerlerini almıştır. Fransız hukuk geleneği içinde yer almayan düzenleyici kurumların doğumunu, Fransız idari sisteminin yetersizlikleri ve ortaya çıkan problemlere cevap verememesi sağlamıştır. (Öztürk, 2000, s: 4,8)

Avrupa ülkelerinde düzenleyici kurumların, firmaların yatırım kararları üzerindeki etkilerini inceleyen bir çalışmada (Cambini ve Rondi, 2011, s: 19-20), bu kurumların siyasi otoriteye karşı bağımsızlıklarının arttığı ölçüde yatırımlarda da artış görüldüğü, bunun ise modern düzenlemelerin istikrarlı ve kredibilitesi yüksek bir yatırım ortamına yol açmasından kaynaklandığı, alınan sonuçların tamamıyla özel sektörün kontrolünde bulunan alanlar veya kısmen özelleştirilmiş firmaları içeren sektörlerde farklılık göstermediği sonucuna ulaşılmıştır. Aynı çalışmada, politikacıların düzenleyici kurumlar üzerindeki etkilerinin devam ettiği vurgulanmıştır.

Avrupa ile ABD arasında düzenleyici kurumlara bakış açısından ideolojik yaklaşım farklılıkları bulunmaktadır. Çok belirgin piyasa başarısızlıkları dışında devlet müdahalesinin bulunmadığı piyasaların daha verimli çalışacağını düşünen ABD karşısında Avrupa düşüncesi ise kamu müdahalesi ya da sahipliğini ön plana çıkarmış, bazı alanlarda kamu mülkiyetinin piyasanın yerini alabileceğini savunmuştur. Avrupa Birliği’nin oluşturulduğu yıllarda başlayan ve özellikle deregülasyon ve özelleştirmenin ağırlık kazandığı 1980 sonrasında ABD düzenleme anlayışı Avrupa üzerinde artan şekilde etkisini göstermeye başlamıştır. En önemli etkilerden biri düzenleme ve operasyonel sorumluluğun açık şekilde ayrıştırılmasıdır. 1984 yılında İngiltere’de telekomünikasyon sisteminde gerçekleştirilen yönetsel ve düzenleyici fonksiyonların ayrıştırılması sonraki yıllarda diğer Avrupa ülkeleri tarafından da örnek alınmıştır. (Majone, 1996, s: 49-53)

2.2 Türkiye’de Düzenleyici Kurumların Oluşumu

Kamu idaresi adına düzenleme ve denetim işlevlerinin yerine getirilmesinde yeni bir yönetim anlayışına tekabül eden düzenleyici kurum olgusu Türkiye’de 1990’lardan

itibaren öne çıkmıştır. Faaliyetlerini ağırlıklı olarak Kamu İktisadi Kuruluşları aracılığıyla gerçekleştiren devletin 1990'lı yıllara kadar gündemde bulunmayan piyasalar üzerindeki denetim işlevi işletmecilik faaliyeti ile birlikte yürütülmüştür. 1990'lı yılların ikinci yarısından itibaren ise kamu faaliyetini daha etkin kılmak amacıyla idari ve mali özerkliğe sahip, kamu tüzel kişiliğine haiz düzenleyici kurumlar kurulmaya başlanmıştır. (Tüsiad, 2002, s: 22) Küreselleşen ekonominin gelişme trendinden etkilenmesi kaçınılmaz olan Türkiye, değişik alan ve sektörlerde bazı özerk ve düzenleyici kurumlara ihtiyaç duymuştur.

2001 krizi ve Avrupa Birliği'ne giriş süreci uzun yıllardır ihmal edilen reformların aciliyetini gündeme getirmiş, bu durum piyasaya yönelik, sorumlu ve şeffaf kurumların gerekliliği ve faydası konusunda farkındalığı artırmıştır. Bu gereklilik zamanı geçmiş, anlamsız ve etkisiz uygulama ve kurumsal yapılardan çıkılmasını sağlayacak düzenlemelerin önünü açmıştır. (OECD, 2002b, s: 44-45)

Düzenleyici kurumlar piyasa aksaklıklarına ilave olarak ABD'de tarihsel sebepler ve Kongrenin Başkana olan güvensizliği, Avrupa'da klasik devlet anlayışı ve yargının yetersizliği sonucunda ortaya çıkmıştır. Türkiye'de ise sözkonusu faktörlerin yanısıra 1994 ve 2000-2001 dönemlerinde yaşanan ekonomik krizler ile müzakere sürecinde bulunan Avrupa Birliği ve istikrar programı uygulayan IMF'nin talepleri ile düzenleyici kurumlar belirgin şekilde hayat alanı bulmuştur.

2.2.1 Hukuksal Altyapı ve Yargısal Denetim

Normlar hiyerarşisinin en üst sırasında bulunan Anayasa'da ekonomik yaşamla ilgili genel düzenlemeler yer almaktadır.

5. maddede devletin temel amaç ve görevleri olarak; *"...kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktır."*

48. maddede; *"Devlet, özel teşebbüslerin milli ekonominin gereklerine ve sosyal amaçlara uygun yürümesini, güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayacak tedbirleri alır."*

167. maddede; *"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."*

şeklinde yer alan hükümler ile devletin ekonomik ve sosyal ihtiyaçlara cevap vermesi gereği ve görevi Anayasal çerçeveye oturtulmuştur. Bir yandan birey ve teşebbüslerin önündeki kısıtlayıcı engellerin kaldırılması, özel girişim özgürlüğünün temin edilmesi diğer yandan ekonomik ve sosyal şartların geliştirilmesi devletin görevleri arasında sayılmıştır. Genel ifadelerle yer alan hükümlerin yorumlanmasına bağlı olarak devletin ekonomik yaşamın her alanında farklı rollerde yer bulabilmesi sözkonusudur. Bu düzenlemelerde seyirci bir devlet anlayışının ötesinde duruma göre müdahale eden, planlama yapan, sosyal ve ekonomik açılardan düzenleme ve denetlemeler yapan bir devlet anlayışı vurgulanmıştır. Dolayısıyla birey ve teşebbüsün özgürlük alanı ile devletin görev

alanının siyasi tercihlere ve konjonktürel koşullara göre şekillenmesi sözkonusu olup, iki alanın genişliği ve faaliyet şekli yasama ve yürütme erklerinin tercihlerine bırakılmıştır.

Devlet teşkilatının bütünlüğü, hiyerarşi ve merkez ile yerel arasındaki idari vesayet aracılığıyla sağlanmaktadır. Anayasa’da sınırları net olarak çizilmemiş düzenleyici kurumların idarenin bütünlüğü ilkesine aykırılık oluşturduğu yönünde tartışmalar yapılmaktadır. Anayasanın 123. maddesinde, idari yapılanma “*merkezden yönetim ve yerinden yönetim*” olarak tarif edilmiştir. Anayasa’da merkezden yönetim ve yerinden yönetim dışında bir idari yapılanmanın bulunmayışı, düzenleyici kurumların yerinden yönetim içerisine dahil edilmesine yol açmıştır. Tüm düzenleyici kurumların Anayasa’da belirtilmesi sözkonusu olamayacağı için genel ve kısa bir tarifile “*kamu tüzel kişiliğini haiz kurum*” yapılanmasının anayasal esasa dayandırılması gerekli olabilir. Yerel yönetimler dışında yerinden yönetim kuruluşları olan hizmet yerinden yönetim kuruluşları için ise Anayasa “*devletin gözetimi ve denetiminden*” ve “*devletin idari ve mali denetiminden*” bahsetmektedir.

İdari teşkilat içerisinde kurumların bağlı, ilgili ve ilişkili statüleri bulunabilmektedir. Görevlerinin özelliği dolayısıyla genelde Genel Müdürlük şeklinde özel kanunlarla kurulmuş, tüzel kişiliğe haiz olmayan bağlı kuruluşlar Bakanlıklarla vesayet ilişkisine sahiptir. Özel kanunlarla kurulan ve tüzel kişiliğe sahip olan ilgili kuruluşların da Bakanlıkla vesayet ilişkisi bulunmaktadır. İlişkili kuruluşlar ise, Bakanlıkların vesayet denetimi dışında bırakılmış kurumlardır. (Kestane, 2002, s: 12) İlişkili kuruluşlar, özel kanunlarla kurulan, düzenleme ve denetleme fonksiyonları bulunan, kamu tüzel kişiliğine haiz, idari ve mali özerkliğe sahip olan kurumlardır. Düzenleyici kurumlar genel olarak ilişkili kurum statüsüne sahiptirler.

Düzenleyici kurumların düzenleme, denetleme ve kısmen yaptırım yetkisine sahip olmasının kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırı olduğu ifade edilmektedir. Düzenleyici kurumlar piyasa oyuncularını yönlendirecek tebliğ, yönetmelik çıkarmak, piyasa davranışlarını kontrol altına almak, yasal takibat başlatılmasını istemek, idari/para cezaları uygulamak gibi son derece geniş alandaki işlemleri gerçekleştirme yetkisine sahiptirler. Geniş yetkilerle donatılmış ve kamu yetkisi kullanan kurumların karar ve işlemlerinin gözetimi bu kurumların temel niteliklerinden olan özerklik açısından ayrı bir önem taşımaktadır.

İdarenin hukuka uygunluğunun denetiminde üç mekanizma vardır. Bunlar: idari denetim, siyasi denetim ve yargısal denetimdir. Yönetim üzerindeki idari ve siyasi denetimin çeşitli nedenlerle yeterli olmaması sonucu, idarenin yargısal denetime tabi tutulması zorunluluğu doğmuştur. (Karavelioğlu, 1993, s: 165) Ülkemizin de uyguladığı Kara Avrupa hukuk sisteminde, idari karar, eylem ve işlemler yetki ve şekil yönlerinden idari yargılamaya tabi tutulmaktadır. İdari yargı sisteminin en üst kademesinde bulunan Danıştay kanun tasarıları ile ikincil mevzuatın hukuki niteliklerini ayrıntılarıyla inceleyerek görüş bildirmektedir. Türkiye’de düzenleyici kurumlar, kamu tüzel kişiliği adına karar alan ve işlem yapan, dolayısıyla idarenin bir parçası olmaları sebebiyle idari yargı denetimine tabi olan kurumlardır. Teknik ve karmaşık süreçlerin konunun uzmanlarınca yürütülmesi gereğinden hareketle düzenleyici kurumlar oluşturulmakla birlikte, yargısal denetimin teknik

uyuşmazlıklara müdahalede bulunabilme kapasite, esneklik ve hızına sahip olabilme yeterliliği geniş kesimlerce eleştirilmektedir. Teknik konuların düzenleyici kurumlara devredilmesinde olduğu gibi, uzmanlık gerektiren yargısal faaliyetler için de yargı mekanizmasının kendi içinde yapılanma ve işbölümüne gitmesinin faydalı olabileceği söylenebilir.

Diğer yandan, OECD üyesi ülkeler tarafından kullanılan ve kamu otoritelerince yapılan düzenlemelerin muhtemel etki, fayda ve maliyetlerini ölçmeyi amaçlayan Düzenleyici Etki Analizi ile Türk idari mekanizması 2006 yılında tanışmıştır. Başbakanlık, Bakanlıklar, bağlı, ilgili, ilişkili kurum ve kuruluşlar ile diğer kamu kurum ve kuruluşları tarafından hazırlanacak kanun, kanun hükmünde kararname, tüzük, yönetmelik, Bakanlar Kurulu kararı eki kararlar ve diğer düzenleyici işlemlerin taslak metinlerinin hazırlanmasına ilişkin usul ve esasları düzenleyen Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikte, Düzenleyici Etki Analizi; taslağın bütçeye, mevzuata, sosyal, ekonomik ve ticarî hayata, çevreye ve ilgili kesimlere etkilerinin ne olacağını göstermek üzere hazırlanan ön değerlendirme olarak tanımlanmıştır. Yürürlüğe konulması hâlinde etkisinin 10 milyon TL'yi geçeceği tahmin edilen kanun ve kanun hükmünde kararname taslakları için düzenleyici etki analizi yapılması zorunludur. Düzenleyici etki analizinin içermesi gereken hususlar belirtilmiş olup, ülkelerin ekonomik, siyasi, idari yapılarına uygun olarak analizlerin farklılıklar içermesi mümkündür. Güngör ve Evren (2009), Karaosmanoğlu (2006), Kaymak (2004) ve diğer çok sayıdaki çalışmada düzenleyici etki analizinin usul, kapsam, analiz yönlerinden değerlendirmesi yapılmıştır. Yapılan düzenlemelerin ekonomik yaşamda yaratabileceği etkilerin analiz edilmesi ve düzenleyici etki analizi farklı bir çalışmanın konusu olmakla birlikte, bu tür analizlerin mevzuatta yer almasının son derece faydalı olduğu, ancak şekilsel kalmasının mümkün olabileceği düşünülmektedir.

2.2.2 Mali Bağımsızlık

Mali bağımsızlık, düzenleyici kurumların görevlerini icra etmeleri esnasında kullanacakları kaynakların belli oranlarda genel bütçeden ayrı olması, yürütme erkinin yapabileceği kısıtlamalardan etkilenmemesi anlamındadır. Türkiye'de genellikle düzenleyici kurumların gelirlerinin büyük bir kısmı; düzenlemeye tabi tutulan sektörlerde gerçekleşen işlemlerin belirli bir tutarından (Sektör kurumlarının aktif büyüklüğünün belli bir oranı olarak alınan yıllık paylar, sisteme giriş, pay devri, izin ve benzeri işlemlerde ödenen paylar gibi) ve düzenleyici kurumların verdiği idari para cezalarının belli bir oranından oluşmaktadır. Elde edilen gelirlerin yetmemesi durumunda bütçe kaynaklarına başvurulabilmektedir. Düzenleyici kurumların harcamalarına yönelik denetim mekanizmalarının kurulması önemli olup, bu nedenle, kurum içi denetimin yanısıra harcamaların Sayıştay tarafından denetlenmesi sözkonusudur.

Düzenleyici kurumların mali özerkliğine getirilen eleştirilere örnek olması açısından, Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurumu'nun, bir düzenleyici otorite olan Rekabet Kurumu'nun 1999, 2000, 2001 yıllarına ilişkin iş ve işlemlerinin denetimi için hazırladığı raporun sonuç bölümünde (<http://www.tccb.gov.tr/ddk/>);

"...Bağımsız idari otoritelerin, klasik yönetim uygulamalarının temel kurallarını zorladıkları, mali özerklik ve özel gelir tahsisi nedeniyle genel bütçe disiplini

zedeledikleri, bu ayrıcalıkların ciddi tartışmalara neden olduğu göz önüne alınarak, uygulamanın yaygınlaştırılmasından kaçınılmasının yerinde olacağı, Kurumun her türlü dış etki ve baskıdan uzak, hiçbir kişi ve kuruluştan emir ve talimat almadan idari özerklik içinde çalışmalarını sürdürmesinde görev gerekleri açısından zorunluluk bulunduğu, ancak Kurumun mali disiplininin sağlanabilmesi için genel bütçe içerisine alınmasının uygun olacağı”

ifade edilmektedir. Söz konusu raporda mali özerkliğin genel bütçe disiplini bozabileceği ve Kurumun genel bütçe içerisine alınmasının uygun olacağı ifade edilmiştir.

Genel kabul görmüş bütçeleme ilkelerinden birisi kamu gelirlerinin bir havuzda toplanmasını içeren gelir ve giderlerin genelliği ilkesidir. Düzenleyici kurum uygulamalarında, sektör üyelerinin ödediği tutarlarla kaynakların oluşturulması uygulaması vardır. Belirli gelirlerin belirli hizmet türlerine tahsis edilmesinin daha etkin bir kamu hizmetini sağlayacağı yönünde görüşler dile getirilmektedir.

3. TÜRKİYE’DE DÜZENLEYİCİ KURUMLAR

Türkiye’de düzenleyici kurumların faaliyet gösterdikleri sektörler ve özel nitelikli düzenlemelerin iki önemli alanda yoğunlaştığını görülmektedir. Birinci alan enerji, telekomünikasyon, doğalgaz, alkollü içkiler piyasası gibi yakın zamana kadar tekel özelliği taşıyan ve halihazırda kısmen ya da tamamen rekabete açılan piyasalardır. İkinci alan ise rekabete açılmış bulunan ancak sektörün işleyişinde yaşanacak aksamaların toplumsal maliyetlerinin yüksek olması sebebiyle kamu otoritesinin düzenleme ve denetlemesine ihtiyaç duyulan finans, sermaye piyasaları, elektronik haberleşme ve görsel-ışitsel medya yayıncılığı gibi alanlardır.

Türkiye’de Sermaye Piyasası Kurulu’nun oluşturulması ile başlayan, sayıları giderek artan düzenleyici kurumlar, ekonominin hassas ve teknik düzenleme isteyen sektörlerine yayılmıştır. Toplumsal yaşamın her alanındaki düzenlemenin ve düzenleyici kurumun bir kısım birey ve teşebbüsün ekonomik faaliyetleri anlamında karşılığı bulunmakla birlikte, ekonomi alanında öne çıkan düzenleyici ve denetleyici işleve sahip düzenleyici kurumlar olarak aşağıda yer alan kurumlar belirtilebilir.

- 1- Rekabet Kurumu
- 2- Sermaye Piyasası Kurulu
- 3- Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
- 4- Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu
- 5- Kamu İhale Kurumu
- 6- Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu
- 7- Şeker Kurumu
- 8- Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu

Sermaye Piyasası Kanunu 28.7.1981; Rekabetin Korunması Hakkında Kanun 7.12.1994; BDDK’yı kuran Bankalar Kanunu 18.6.1999; Şeker Kanunu 4.4.2001; elektrik, doğalgaz ve petrol piyasalarını düzenleyen Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu’na ilişkin kanun

18.4.2001; Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Kanunu 3.1.2002; Kamu İhale Kanunu 4.1.2002 tarihlidir.

Türkiye’de ki düzenleyici kurumların genel özellikleri aşağıdaki gibi belirtilebilir.

- Düzenleyici kurumlar kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahiptirler. Her bir düzenleyici kurum için, görev, faaliyet kapsamı, yetki, sorumluluk detaylarını belirten ayrı kanunlar mevcuttur.
- Rekabet Kurumu gibi ekonominin bütün alanlarında faaliyet gösteren düzenleyici bir kurum olduğu gibi, daha çok belirli alan ve sektörlerden sorumlu kurumlar mevcuttur.
- Düzenleyici kurumlar sorumlu oldukları alan ve sektörlerde misyonlarının sonucu olarak yönetmelik, tebliğ ve karar türü düzenlemelerle ilgili kişi ve kurumların uymaları gereken kuralları kanun çerçevesinde belirleyerek, gerçekleştirilen faaliyetlerin denetimini yapmakta, gerekli durumlarda idari ve parasal yaptırımlarda bulunabilmektedirler.
- Düzenleyici kurumların kararları idari yargı denetimine tabidir.
- Bir bakanlıkla ilişkilendirilen ya da ilgilendirilen düzenleyici kurumların dış denetimi Sayıştay tarafından yapılmaktadır.
- Düzenleyici kurumların, sektörde faaliyet gösteren kuruluşların işlemlerinden elde ettikleri gelirleri mevcuttur.
- Bu kurumlar 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamında “düzenleyici ve denetleyici kurumlar” olarak tasnif edilmiştir. Mezkur kanunda genel bütçe ve özel bütçe kapsamında sayılan kamu idarelerinin tabi olduğu bazı hükümlere bağlı olmayan düzenleyici kurumlar bütçelerini her yıl Meclise sunmakta, mali yıl sonunda oluşan gelir fazlaları genel bütçeye gelir kaydedilmektedir. (Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası ekonomiyi yakından ilgilendiren konularda düzenleme ve denetleme fonksiyonları taşımakla beraber, anonim şirket ve Banka özelliği nedeniyle düzenleyici kurum statüsünde değildir.)
- Düzenleyici kurumların temel ve üst karar organı “Kurul”dur. Radyo ve Televizyon Üst Kurulu haricinde Kurul üyeleri ağırlıklı olarak doğrudan veya bazı mercilerin önerdiği adaylar arasından Bakanlar Kurulu tarafından atanmaktadır. Kurul üyelerinin taşımaları gereken eğitim, deneyim ve diğer nitelikler tabi olunan ilgili kanunlarda düzenlenmiştir.

Türkiye’deki düzenleyici kurumların bazılarının sahip olunan özerklik statüsünün gereklerine uygun hareket ettiği, faaliyet ve sorumluluk alanı ile ilgili sektörün düzenlenmesi ve denetlenmesine yönelik asli işlevini yerine getirirken katkı sağladığı, idari ve mali özerklik uygulamasının kamu zararına yol açmadığı; ancak bazı kurumların asli görevlerin yerine getirilmesinde başarılı sonuçlar alamadığı, ilgili sektörün tam olarak kavranmadığı, sektörün ve/veya siyasi tartışmaların etkisi altında kaldığı, özerkliğin gerektirdiği bağımsız ve tarafsız uygulamalar ortaya koyamadığı hususlarını belirten Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurumu’nun 2010/11 sayılı raporunda (<http://www.tccb.gov.tr/ddk/>); kurumların faaliyetlerine ilişkin görevlerin ayrıntılı düzenlenmesi özerklik uygulamasını zedeleyen uygulama ve mevzuat eksikliklerinin giderilmesi yönünde bazı öneriler dile getirilmiştir.

Finansal piyasaları yakından ilgilendiren Rekabet Kurumu, Sermaye Piyasası Kurulu ve Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun karar organlarının görev ve oluşturulma şekline kısaca aşağıda yer verilmiştir.

3.1 Rekabet Kurumu

Rekabet hukukunun uygulayıcısı olan ve serbest piyasa ekonomisinin etkin şekilde işleyebilmesini sağlamaya çalışan Rekabet Kurumu'na ilişkin Rekabetin Korunması Hakkında Kanunun amacı; mal ve hizmet piyasalarındaki rekabeti engelleyici, bozucu veya kısıtlayıcı anlaşma, karar ve uygulamaları ve piyasaya hâkim olan teşebbüslerin bu hâkimiyetlerini kötüye kullanmalarını önlemek, bunun için gerekli düzenleme ve denetlemeleri yaparak rekabetin korunmasını sağlamaktır. Kanunun uygulanmasında kamu ve özel teşebbüsler arasında herhangi bir fark gözetilmemiş, sektörel bir ayırım da bulunulmamıştır. Rekabetin korunmasına yönelik tedbir, tespit, düzenleme ve denetlemeye ilişkin işlemler kanunun kapsamına girmekte olup, ilgili konularda düzenleme yapabilmesinin yanında Kurulun sorumluluk alanındaki kurum ve girişimciler üzerinde denetim, idari yaptırım ve para cezası uygulayabilme yetkisi bulunmaktadır.

Kanunun kendisine verdiği görevleri yerine getirmek üzere oluşturulan kamu tüzel kişiliğini haiz idari ve mali özerkliğe sahip Rekabet Kurumunun ilişkili olduğu Bakanlık, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı'dır. Rekabet Kurulu biri Başkan, biri İkinci Başkan olmak üzere toplam 7 üyeden teşekkül eder. Bakanlar Kurulu; iki üyeyi Rekabet Kurulunun, bir üyeyi Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'nın, bir üyeyi Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu Bakanlığın, birer üyeyi ise Yargıtay, Danıştay ile Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği'nin her boş üyelik için kendi kurumları içinden veya dışından göstereceği ikişer aday arasından seçer ve atar. Bakanlar Kurulu, Kurulun göstereceği üç aday arasından birisini Başkan olarak görevlendirir. İkinci Başkanı Kurul üyeleri seçer. Kurul Başkanı ve üyeleri hukuk, iktisat, mühendislik, işletme veya maliye dallarında yurt içi ya da yurt dışında en az dört yıllık yüksek öğrenim görmüş, mesleki açıdan yeterli bilgi ve deneyime sahip bulunan ve meslekleri ile ilgili olarak kamu veya özel sektörde en az 10 yıl çalışmış olanlar arasından atanır. Kurul Başkanı, İkinci Başkanı ve üyelerinin görev süreleri altı yıldır. Süresi biten üye yeniden seçilebilir. Kurul üyelerinin üçte biri iki yılda bir yenilenir. Kurul Başkan ve üyelerinin süreleri dolmadan herhangi bir nedenle görevlerine son verilemez.

Dolayısıyla Rekabet Kurulu'na iki üye doğrudan siyasi otorite tarafından atanırken, üç üye ise yargı ve mesleki birliklerin göstereceği ikişer aday arasından siyasi otorite tarafından atanmakta, ayrıca Rekabet Kurulu'da iki üye seçmektedir.

Kurumun hesapları Sayıştay denetimine tabidir.

3.2 Sermaye Piyasası Kurulu

Sermaye piyasasının güven açıklık ve kararlılık içinde çalışmasını, tasarruf sahiplerinin hak ve yararlarının korunmasını sağlamak üzere, yetkilerini kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak kullanan, idari ve mali özerkliğe sahip Sermaye Piyasası Kurulu'nun ilgili olduğu Bakan ekonomik konularda genel koordinasyondan sorumlu Başbakan

Yardımcısı'dır. İlgili Bakan, Kurulun yıllık hesapları ile harcamalarına ilişkin işlemlerini denetletir, denetleme sonuçlarıyla ilgili gerekli tedbirleri alır.

Sermaye piyasası araçları, bu araçların ihracı, halka arzı ve satışı, bunları ihraç veya halka arz edenler, borsalar ve teşkilatlanmış diğer piyasalar, sermaye piyasası faaliyetleri, sermaye piyasası kurumları Sermaye Piyasası Kanunu hükümlerine tabi olup, ilgili konularda düzenleme yapabilmesinin yanında Kurulun sorumluluk alanındaki kurum ve girişimciler üzerinde denetim, idari yaptırım ve para cezası uygulayabilme yetkisi bulunmaktadır.

Sermaye Piyasası Kurulu, biri Başkan, biri İkinci Başkan olmak üzere yedi üyeden oluşur. İlgili Bakanlıkça önerilecek dört aday arasından iki, Maliye Bakanlığı, Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşları Birliği tarafından önerilecek ikişer aday arasından birer kişi olmak üzere, Bakanlar Kurulu Kararıyla yedi üye atanır. Bakanlar Kurulu, adaylardan birini Başkan olarak atar. Kurul, Başkanın teklifi ile üyelere birini İkinci Başkan olarak seçer. Sermaye Piyasası Kurulu'na, dört üye doğrudan siyasi otorite tarafından atanırken, üç üye ise meslek kuruluşları ve bankacılık otoritesinin göstereceği ikişer aday arasından siyasi otorite tarafından seçilmektedir.

Üyelerin en az dört yıllık lisans düzeyinde öğrenim yapmış ve en az on iki yıllık deneyim sahibi olmaları şarttır. Kurul Başkan ve üyelerinin görev süresi altı yıldır. Süreleri bitenler yeniden seçilebilirler. Başkan dışındaki üyelerin üçte biri iki yılda bir yenilenir. Kurul Başkan ve üyelerinin görev süreleri dolmadan görevlerine son verilemez.

3.3 Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu

Finansal piyasalarda güven ve istikrarın sağlanması, kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışması, mali sektörün gelişmesi, tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerinin korunması amacıyla faaliyet gösteren Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun ilişkili olduğu Bakan ekonomik konularda genel koordinasyondan sorumlu Başbakan Yardımcısıdır. Türkiye'de kurulu mevduat bankaları, katılım bankaları, kalkınma ve yatırım bankaları, yurt dışında kurulu bu nitelikteki kuruluşların Türkiye'deki şubeleri, finansal holding şirketleri, Bankacılık Kanunu hükümlerine tâbi olup, ilgili konularda düzenleme yapabilmenin yanında Kurulun sorumluluk alanındaki kurumlar üzerinde denetim, idari yaptırım ve para cezası uygulayabilme yetkisi bulunmaktadır.

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu, Kurumun karar organıdır. Kurul; biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere yedi üyeden oluşur. Üyeler, en az dört yıllık lisans düzeyinde öğrenim yapmış ve en az on yıllık deneyim sahibi olan kişiler arasından Bakanlar Kurulu'na atanır. Üyelerden en az birinin hukuk fakültesi mezunu, birinin ise Kurum çalışanlarından olması şarttır. Bakanlar Kurulu, üyelere birini Başkan birini de İkinci Başkan olarak görevlendirir. Başkan ve üyelerin görev süresi altı yıldır, süresi dolan üyeler yeniden atanamazlar. Üyelerin üçte biri iki yılda bir yenilenir.

Kurumun iç denetimi Kurulca belirlenecek usûl ve esaslar çerçevesinde gerçekleştirilir. Kurumun dış denetimi hakkında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümleri uygulanır.

4. POLİTİKACI VE PİYASA KARŞISINDA BAĞIMSIZLIK

Politika etkisindeki kişi ve kurumlar (Politikacı, hükümet, siyasi partiler, diğer kamu idareleri) ile piyasa aktörlerinin (Düzenlenen sektör kuruluşları, ulusal ve uluslararası yatırımcılar, piyasalar, medya) çıkar ve kısa vadeli bakış açısına dayalı müdahalelerinin yol açtığı olumsuz sonuçların azaltılması amacıyla düzenleyici kurumların karar ve hareketlerinde dikkate almaları beklenen temel ilke “bağımsızlık”tır. Ancak bağımsızlık, kontrolsüz ve sorumluluk taşımadan kendi başına hareket edebilme şeklinde bir algılamaya yol açmamalıdır. Ekonomik birimler ve toplum için uzun vadeli, istikrarlı, güvenli ve kalıcı bir ortam tesis edebilen, aynı zamanda büyük sorunlara yol açabilecek konjonktürel sorunlara çözüm üretebilen, ekonomik temellerden yoksun olan günlük ve kısa vadeli taleplere karşı direnebilen, yapısal sorunlara eğilebilen bir yapı her kamu idari idaresinin olduğu gibi düzenleyici kurumlarında referans noktasıdır.

İdari yapı içerisinde farklı şekilde konumlanan ve geleneksel bürokrasiden ayrılan düzenleyici kurumların oluşturulma gerekçelerinden biri, siyasi otoritenin doğrudan kontrol alanında bulunan bakanlıkların, kamu idarelerinin ve bağlı kuruluşların hassas alanlarda kısa vadeli ve politik çıkarlarla hareket ederek telafisi mümkün olmayan zararlara neden olabilmeleridir. Düzenleyici kurumları kuran ve kurullarında görev alacak üyeleri atayan merci ağırlıklı olarak siyasi otoritedir. Düzenleyici kurumların görev ve yetkileri, politikacılardan oluşan ve yürütmenin (hükümetin) ağırlıkta olduğu yasamanın onayladığı yasalarla belirlenmekte, yasaların çizdiği kapsam ve sınırlamalar dahilinde kullanılabilir. Dolayısıyla, siyasi otoritenin anlayış, tercih ve ufku son derece önemlidir. Bu nedenle düzenleyici kurumların siyasetin üstünde ya da dışında düşünülmesi mümkün değildir. Kamu yönetiminde yetki devri ile kontrol ya da bağımsızlık ile hesap verebilirlik arasında kurulacak denge karmaşık bir yapı arz etmektedir.

Geniş yetkileri ve yasalarda tanımlanan bağımsızlıkları nedeniyle düzenleyici kurum yapılanmaları siyasete bir alternatif gibi sunulabilmekte, hesap verebilirlikleri ve şeffaflıkları tartışılmaktadır. Düzenleyici kurumların piyasaları yakından etkileyen hatta siyasileri bağlayıcı nitelik taşıyan uygulamaları (yönlendirici tebliğ, yönetmelik çıkarmak, piyasa davranışlarını kontrol altına almak, yasal takibat başlatmak, idari/para cezaları uygulamak gibi) genelde idarenin onayına tabi olmamaktadır. Bütün kamu idari birimlerinin nihai amiri halk tarafından seçilerek göreve gelen siyasi otoritedir ve bu şekilde yürütülen kamusal işlemlerin meşruluğu sağlanmaktadır. Ancak düzenleyici kurumlar için, hükümet tarafından yapılan organik bir denetim (başarısız görülen üyelerinin görevden alınabilmesi gibi) veya işlevsel bir denetim (işlemlerinin geçerliliğinin izne tabi tutulması veya iptal edilebilmesi gibi) söz konusu olamamaktadır. (Ardıyok, 2002, s: 85)

Düzenleyici kurumların en önemli fonksiyonlarından biri sorumlu olunan alan ya da sektörün denetimidir. Yasal mevzuata ve alınan kararlara aykırılıkları denetleyen

düzenleyici kurumların kendilerinin gerçekleştirebilecekleri mevzuata ve genel ilkelere aykırılıkların nasıl denetleneceği ise ayrı bir sorudur. Düzenleyici kurumları da denetleyecek, bu kurumların temel ilkelerinden olan hesap verebilirlik ve şeffaflık ilkelerinin tatbikini sağlayacak ayrı bir mekanizma gerekmektedir. Dolayısıyla denetleyenin denetlenmesinin sonsuz bir prosedür olmaması için, daire şeklinde birbirini kontrol eden bir mekanizmanın inşa edilmesinin de tercih edilebileceği belirtilmektedir. (Braithwaite, 1999, s: 92)

Bu kurumların denetimi ile politika arasında bir bağ bulunabilmektedir. Çünkü bağımsız oldukları belirtilen kurumlar denetleyen birimlerin doğrudan veya dolaylı olarak siyasi otoriteyle bağı bulunmaktadı. Kurumların bağımsızlığının tam değil, nispi olduğu belirtilebilir. Düzenleyici kurumların bağımsızlığı karar ve işlemleri ile ilgili olarak idari bağımsızlık ile bütçe ve harcamaları ile ilgili mali bağımsızlık olarak ikiye ayrılmaktadır. Kamu kuruluşları gelir, gider, varlık ve bütçeleriyle tüm ülkelerde farklı şekillerde de olsa denetlenmektedir. Bu denetimin bir parçasını oluşturan hukuki denetim, kamu kurumlarının aldıkları yetkiyi yasal düzenlemelere uygun olarak kullanmasına ilişkin denetimdir. İkinci tür denetim ise kaynakların etkin şekilde kullanılmasına yönelik ekonomik (performans) denetimidir. (Er, 2008, s: 31-33)

Türkiye'deki düzenleyici kurumların bütçe ve harcamaları yasama denetimine (Sayıştay) ve bir kısmı da aynı zamanda ilgili olduğu Bakanlığın denetimine tabidir. Sayıştay, Meclis adına kamu kaynaklarının hukuki düzenlemelere uygun kullanımı açısından Bakanlıkları ve kamu idarelerini denetlemektedir. Dolayısıyla düzenleyici kurumların harcama ve bütçeleri açısından Sayıştay denetimine tabi oldukları belirtilebilmekle birlikte, düzenleme, denetim ve yaptırımların tatbiki konularında düzenleyici kurumların aldığı kararların istikametine siyasi otorite veya idari mekanizma müdahalede bulunamamaktadır. Kurulları aracılığıyla hareket eden, aldıkları karar ve gerçekleştirdikleri işlemlerde bağımsız oldukları yasal teminat altına alınan düzenleyici kurumlar, tüm idari işlem ve eylemlerde olduğu gibi idari yargının denetimine tabidir. Bu tür bir denetim yerindelik denetimini kapsamamaktadır. Alınan kararların yasaların öngördüğü şekilsel şartları ve sınırlamaları karşılması halinde başka bir yargı merci veya kurumun bu kararın yönünün başka şekilde olması gerektiğini belirterek değişikliğe gitmesi ya da sorumluluk arayışına girmesi sözkonusu değildir.

Düzenleyici kurumların mali açıdan Sayıştay denetimine tabi olmasının yanısıra bu kurumların karar organı olan kurullara siyasi otorite (Bakanlar Kurulu) tarafından atamalar yapılmaktadır. Siyasi kararların ya da siyasetin etkisindeki uygulamaların politik çıkarılara uygun olarak alınabilmesi nedeniyle, özellikle düzenleyici kurumların oluşturulması, görev ve yetkilerinin yasalarda sınırlandırılması ve karar organı olan kurullara atama yapılması esnasında rasyonel hareket edilmesi önemlidir. Ayrıca yeni gelen iktidarın kendisinden önceki dönemde oluşturulan yapıyı değiştirmeye çalışacağı veya mevcut iktidarın kendisinin hükümetten düştükten sonra tercihlerine uygun politikalar izleyecek bir yapıyı oluşturmaya çalışacağı da gözden uzak tutulmaması gereken bir durumdur. Özellikle siyasi ve hukuki anlayışın kökleşmediği ve kurumsallaşmadığı Türkiye'de bu durumlarla bariz şekilde karşılaşılabilir.

Diğer yandan düzenleyici kurumlarla ilgili dile getirilen diğer bir eleştiri ise, piyasaların, sektör oyuncularının ve uluslararası kuruluşların talepleri ile siyasetten tamamen sterilize hale getirilmeye çalışılan düzenleyici kurumlar kanalıyla, bürokrasinin bir bölümünün piyasadaki hakim oyuncuların ya da uluslararası kuruluşların etkisi altına girmesi riskidir. Halkın tercihiyle görev başına gelen Bakanlar Kurulu'na paralellik arz eden, rakip konumunda bulunan yeni organlar oluşturulabilmektedir. Piyasa ekonomisinin kendisine uygun idari yapıyı oluşturduğunun altı çizilmektedir. İdari otoritelerin düzenledikleri ve denetledikleri sektör oyuncularına karşı pozisyonları da risk içerebilmektedir. “*Düzenleme Tuzağı*” olarak adlandırılabilir bu durumlarda düzenleyici kurumların karar mekanizmalarının sektörün ağırlığını oluşturan firma, grup ya da mesleki teşkilatlar tarafından etkilenmesi, kurul kararlarının yönlendirilmesi mümkün olabilmektedir. Bu nedenle düzenleyici kurumun görev alanında bulunan sektör ve kuruluşlarla ilişkilerinin sağlıklı kurallara bağlanması önemlidir. Türkiye’de kurulmalarında “*politik yozlaşmanın*” ve “*hantal bürokrasinin*” gerekçe gösterildiği düzenleyici kurumlar; “*piyasa hakim güçlerinin, dev şirket ve kartellerin, hatta uluslararası kuruluşların etkisi altına girmeleri*” gibi ayrı bir tehlikeyi bünyesinde barındırmaktadır. Dolayısıyla kısa vadeli olabilen ve rasyonellikten uzaklaşabilen “*politik yozlaşma*”nın karşısında, kısa vadeli düşünen ve her gün kazanç peşinde koşmaktan orta ve uzun vade de çıkmazlara girebilen, sektörün az sayıdaki kuruluşun hakimiyetinde bulunması yönünde çaba harcayabilen “*piyasa yozlaşması*” bulunmaktadır.

Düzenleyici kurumları ilgilendirmesi açısından piyasa yozlaşmasının tesir etmeye çalışabileceği esas alan ise doğrudan doğruya siyasetin kendisidir. Çünkü siyasi müdahalelerin bir kısmı da, piyasa aktörlerinin baskılarıyla, siyaset üzerinden düzenleyici kurumlara yansıtılmaktadır. Immanuel Wallerstein “*Amerikan Gücünün Gerileyişi*” isimli eserinde (2004, s: 138) çarpıcı gözlemlerde bulunmaktadır.

“Pratikte, her kapitalistin bildiği gibi, şirketlerin piyasalarda başarı kazanmaları için hükümetler birçok bakımdan kilit önemdedir... Pahalı maddelerin büyük-ölçekli, neredeyse monopsonik alıcıları oldukları ve tabii ki vergilendirme dahil makroekonomik kararları onlar verdikleri için nispi tekelleri onlar mümkün kılar ya da kılmazlar. Hiçbir ciddi kapitalistin kendi hükümetini ve iş yaptığı herhangi bir ülkenin hükümetini ihmal etme lüksü yoktur. Ama siyasetçilerin iktidara gelmeye ya da iktidarda kalmaya öncelik vermeleri gerektiği ve büyük mali ihtiyaçları olduğu düşünüldüğünde, hiçbir ciddi kapitalistin, hükümetler üzerindeki bu bariz baskı kaynağını ihmal etme lüksü de yoktur, aksi takdirde rakipleri ya da çıkarları onunla çelişen şirketler tarafından ezilir. Bu yüzden hiçbir ciddi kapitalist hükümetleri ihmal etmez ve bütün ciddi kapitalistlerin bilinçlerinin en önünde, siyasetçilerin büyük mali ihtiyaçları olduğu gerçeği bulunur.”

Yaşanan piyasa ve kamu aksaklıkları sonucu gündeme gelen ve “*politik yozlaşmadan*” korunmaları amacıyla her türlü düzenlemeye tabi tutulan kurumların aynı zamanda “*piyasa yozlaşmasına*” karşı dayanıklı bir yapıya sahip kılınması gerekmektedir. Bu durum günümüzde ABD kaynaklı küresel krizde doğrudan yaşanmış, krizin patlak vermesinden yıllar öncesinde alınan işaret ve sinyallere karşı piyasanın “*ne olursa olsun*”, “*her gün ama her gün*” kazanç elde etme hırs ve iştahı baskın gelmiş, piyasa baskısı altındaki

politikacı ve medyanın ardıl yönlendirmeleri sonucu kamu otoriteleri ve düzenleyici kurumlar erken adım atamamış ve öncül tepkilerde bulunamamıştır.

Rekabet, finans, iletişim, enerji gibi hassas, kazançlı ve kamuoyunu yönlendirici sektörlerde faaliyet gösteren düzenleyici kurumların; çıkar grupları ve politikacıların karar ve uygulamalarına dönük müdahalelerinden korunması için idari ve mali bağımsızlıkla ilgili yasal güvence altına alınmalarına ve aynı zamanda sorumluluklarının sınırlarının regülasyonun deregülasyona dönüşmesini engelleyecek ve parlamenter sisteme yakışacak şekilde çizilmesine ihtiyaç vardır.

5. DÜZENLEYİCİ KURUMLARIN İDARİ BAĞIMSIZLIĞINA İLİŞKİN ÖNERİLER

Düzenleyici kurumlarla ilgili tartışmanın yetki ve bağımsızlık noktalarında yoğunlaştığı, Sayıştay denetimine tabi olan mali özerkliklerinin benimsendiği belirtilebilir. Ayrıca tabi olunan yasalarda kurumların karar ve işlemlerde bağımsız olduğu ifade edilmekle birlikte, bağımsızlığın uygulamada hangi derecede kullanıldığı ve muhtemel baskılar ile çeşitli çevrelerin beklenti ve yönlendirmelerine hangi ölçüde dirençli olduğu önem taşımaktadır. İdari bağımsızlık şekilsel olmanın ve yasa maddelerinde yer almanın ötesinde, kurum misyonuna ve kültürüne, tatbik edilebilirliğe taşınabilmelidir.

Karar ve işlemlerdeki bağımsızlığı içeren idari bağımsızlık konusuna ilişkin tartışmaları besleyen taraflar genel anlamda siyasi otoriteler ve piyasa aktörlerinin talepleridir. Çalışmada piyasa kavramıyla, serbest piyasa ilkesinin farklı tezahürlerini kullanarak düzenleyici kurumlardaki siyasi otoritenin etkisinin azaltılması veya en aza indirilmesi taraftarı olan, kısa veya uzun, ekonomik temeli olan veya olmayan taleplerinin dikkate alınmasını isteyen özel sektör ile temsilcileri olan meslek kuruluşları, birlikler ve dernekler gibi ilgili sektörlerle kuvvetli bağları olan ve kazançlarını maksimize etmek isteyen kesimler ifade edilmektedir.

Siyasi hareketlerin bir bölümü, ideolojik veya hayat tasavvuru olarak, parti programında yer alan ilkeler ışığında düzenleyici kurumların devletin geleneksel hiyerarşisi içinde olmasını, ekonominin hassas alanlarının halka hesap veren iktidarın kontrol alanında bulunmasını talep edebilmektedirler. Diğer bir bölüm siyasi hareket ise, idari bağımsızlığın programlarına uygun olmasına karşın, hükümetleri döneminde uyguladığı ya da uygulamak istediği ekonomik karar ve açılımlar paralelinde pozisyon almayan düzenleyici kurumların işleyişinden rahatsız olarak, bu kurumların yetkilerini azaltmak istemektedir. Ayrıca altının çizilmesi gereken diğer bir nokta, iktidarların değişmesi halinde önceki iktidarın atadığı bürokratların yönetimindeki düzenleyici kurumlarda söz sahibi olamamaktan rahatsız olan iktidarlarda bulunabilmektedir.

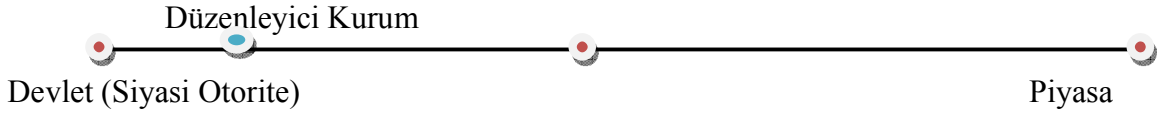
Piyasa aktörleri tarafından düzenleyici kurumlar hakkında gündeme taşınan noktalar ise esas itibarıyla bir alanda yoğunlaşmaktadır. İlgili sektörde faaliyet gösteren kuruluş ve oyuncular tarafından, yasal statüleri farklılaştırılan bu kurumların sorumlu oldukları alanlarda geleneksel bürokrasiye göre daha etkin ve teknik anlamda daha yeterli olduğu kabullenilmekle birlikte, yönetim ve karar organları olan Kurullara ağırlıklı olarak

Bakanlar Kurulu'nca atama yapıldığı ve atanmaların siyasi beklentilere göre hareket edebildiğini, mesleki kurumların ve sivil toplum kuruluşlarının Kurul yönetimlerinde kısmen de olsa ağırlıklarını hissettirmeleri gerektiği yönünde görüşler ifade edilmektedir. Kurulların yönetimindeki bu eksiklik nedeniyle bu kurumların piyasanın ihtiyaç ve çalışma usullerine aykırı şekilde, zaman zaman optimum düzeyin ötesinde kurullar koyarak, bürokrasi ve maliyetleri artırabildikleri söylenmektedir.

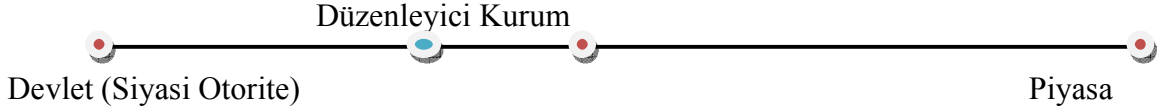
Bir ucunda devlet veya siyasi otorite diğer ucunda piyasanın bulunduğu bir doğrunun hangi noktasında konumlandığına bağlı olarak düzenleyici kurumlar farklı aksaklıklar veya sorunlar taşıyabilmekte, yarattığı katma değer değişebilmektedir. Türkiye'de düzenleyici kurumların devlet (siyasi otorite) ve piyasa karşısındaki konumu genel hatlarıyla aşağıdaki şekildeki gibi gösterilebilir. Burada ayrışma noktası olarak, ekonomik krizin yaşandığı ve siyasi otoritenin belirli alanlardaki konumunun ve yetki alanının gözden geçirildiği 2000-2001 dönemi seçilmiştir.

Şekil: Düzenleyici Kurumların Devlet ve Piyasa Karşısındaki Konumu

2000-2001 öncesi



2000-2001 sonrası



Bir uçta siyasi otoritenin, diğer uçta piyasanın yer aldığı bir doğruya düzenleyici kurumların nerede ve hangi tarafa yakın durdukları önemlidir. Pozitif iktisatın felsefesiyle, düzenleyici kurumların konumlarını belirleyebilmek mümkün değildir. Çünkü, düzenleyici kurumların siyasi otorite-piyasa doğrusundaki yerinin tespiti normatif bir değerlendirmenin kapsamındadır. Normatif bir yaklaşımla nasıl bir konumlandırmanın yapılması gerektiği yönünde değer yargısı açıklanırken, kıyaslanan mevcut durumun yeri ve yönü de tayin edilmeye çalışılmaktadır. Kamu tüzel kişiliği olan, kamu gücü kullanan kurumların piyasaya değil, devlet-siyasi otoriteye daha yakın olması doğaldır. Doğrunun siyasi otorite veya piyasa uçlarına belirgin şekilde yaklaşılması halinde politik ve piyasa yozlaşmasına çanak tutulması sözkonusudur.

Şekilde yer alan birinci doğruya 2000 yılı öncesinde özellikle Sermaye Piyasası Kurulu ve Rekabet Kurumu gibi sınırlı sayıda düzenleyici kurum bulunduğu için, ağırlıklı olarak siyasi otoriteye yakın duran bir yapı sözkonusuyken, sonraki dönemde gerek siyasi otoritenin yaklaşımı ve artan sayıda kuruma yetki devretmesi, gerekse uygulanan istikrar programlarının felsefesi nedeniyle düzenleyici kurumların idari bağımsızlık açısından siyasi otoriteye yakın olan konumlarının merkeze doğru kaydığı söylenebilir. Ancak halihazırdaki durum bu kurumların geçmişe kıyasla uzaklaştığı siyasi otoriteye, piyasaya

nazaran daha yakın durduğu belirtilebilir. Bu nedenle düzenleyici kurumlar 2000 yılı sonrasında siyasi otorite-piyasa doğrusunun orta noktasından az bir mesafeyle siyasi otorite tarafına meyletmektedir.

Yasalarda verilen yetkiler çerçevesinde kararlarında bağımsız hareket edebilen ve üyeleri belirli bir süre görevden alınamayan düzenleyici kurumların siyasi otoriteye yakın durdukları noktasındaki düşüncüyü destekleyen ana argüman, bu kurumların karar organlarına atamaların ağırlıklı olarak siyasi otorite tarafından yapılmasıdır. Diğer yandan, atanan kişilerin belirli bir süre görevde kalabilmeleri ve bu süre zarfında görevden alınamamaları, doğrudan siyasi otoritenin etki alanındaki hiyerarşi içinde yer almamaları kısmi bağımsızlık sağlamaktadır. Ancak düzenleyici kurumların karar organı olan Kurul üyelerinin siyasi otorite tarafından atanma süreçleri, kurum işlemlerinin siyasi otoriteye bağlı birimlerce denetlenmesi ve görevde olan siyasi otoriteye mesafe konulamaması gibi yerleşik kültürle ilgili kalıplar nedeniyle, düzenleyici kurumların konumunun siyasi otorite-piyasa doğrusunun orta noktasından siyasi otorite tarafına doğru kaydığı düşünülmektedir.

Ancak düzenleyici kurumların yakın olduğu siyasi otoritenin, bakanlık teşkilatı altındaki birimlerle kurdukları ilişkinin bir benzerini düzenleyici kurumlarla kurmak istedikleri realitesi mevcuttur. Bu nedenle siyasi otoritenin düzenleyici kurumları doğrunun kendi tarafındaki ucuna yakınlaştırmak istemesi zaman zaman gündeme gelebilmektedir.

Siyasi otoritenin güç ve yetki alanını genişletme gayretinin bir benzeri piyasa tarafında da görülmektedir. Piyasa aktörleri ilk aşamada düzenleyici kurumları, siyasi otorite-piyasa doğrusunun orta noktasına çekmeye çalışırken, dizginlenemeyen hırs ve kazanç isteği nedeniyle, sonraki aşamada bu konumu merkez noktasından piyasanın yer aldığı uca doğru çekmek isteyecekleri doğal bir gelişim sürecidir. Bu durum, aynı amaca hizmet eden iki adımda gerçekleşebilecektir. Birincisi, piyasaları ya da sektörleri regüle eden bazı kurulların kaldırılması veya gevşetilmesi, ikincisi ise düzenleyici kurumların karar organlarına yapılacak atamaların gelişmeleri ve sistemi piyasa gözlüğüyle okuyabilecek kişileri kapsayacak şekilde gerçekleştirilmesine olanak tanınmasıdır.

Siyasi otorite ve piyasa arasında, düzenleyici kurumların konumlandırılmasına ilişkin girişim ve taleplerin, siyaset ve özel sektörün anlayış ve iş yapma kültürü dikkate alındığında, kaçınılmaz olacağı açıktır. Ayrıca herhangi bir hükümet değişikliğinde, önceki dönemde yapılan atamalardan kaynaklı olarak düzenleyici kurumlara müdahale isteğinin vuku bulması beklenen bir durumdur. Etkinlik ve verimlilik faktörleri ayrı bir değerlendirme konusu olarak tutulduğunda, dile getirilen eleştiriler ışığında Türkiye’de ki düzenleyici kurumlara yönelik müdahale etme isteğinin azaltılması amacıyla bu kurumların oluşturulma biçimleri hakkında aşağıdaki önerilerin faydalı olabileceği düşünülmektedir. Düzenleyici kurumların bağımsız olarak kendi kurullarıyla şekillendirdiği mevcut karar alma süreçleri ve işleyişlerinde değişiklik yapılmasına gerek olmadığı düşünülmektedir. Aşağıdaki öneriler, mevcut yönetim ve siyaset kültürü çerçevesinde, sürekli olarak düzenleyici kurumlara müdahale etme isteğinin azaltılması ve bu kurumların tartışma gündeminden uzaklaştırılmasını amaçlamaktadır.

a.) Kurullara Üye Atanmasında Hükümetlere Yetki Tanınması: Düzenleyici kurumların çoğunda, belirli niteliklere sahip kişiler arasından Bakanlar Kurulu kararıyla Kurul üyeleri atanmaktadır. Belirli sürelerle atanan üyeler görev sürelerince görevden alınamamaktadır. Bu noktada düzenleyici kurumlara iki yönden müdahale etme isteği doğabilmektedir. Birincisi, bir hükümet değişiminde, önceki hükümetin atadığı kurul üyelerinin görevleri yasalarda belirtilmiş sürelerde devam ettiği için, yeni hükümet söz sahibi olmadığı kurullara müdahale etme isteğiyle hareket edebilecektir. Bu durum, hükümetin kendi ekonomik programını ve önceliklerini, kendisiyle uyumlu çalışabilecek kişilerle yürütme isteğinden kaynaklanmakta, ayrıca kadrolaşma isteği de bulunmaktadır.

Fabrizo Gilardi (2005, s: 146-149) düzenleyici kurumların bağımsızlıkları ölçmek amacıyla 5 temel kriteri içeren bir endeks oluşturmuş ve her bir kriteri dilimlere bölerek 0 ile 1 arasında puanlama yapmak suretiyle düzenleyici kurumların bağımsızlığının değerlendirilebileceğini belirtmiştir. Bu kriterler:

(i) Kurum Başkanı'nın statüsü (Görev süresi, atanma usulü, görevden alınması, Başkanın hükümette başka görevinin olabilmesi, yeniden atanabilme şeklinde farklı alt kriterler derecelendirilerek puanlanmıştır.)

(ii) Kurul üyelerinin statüsü (Başkan için belirlenen alt kriterler geçerlidir.)

(iii) Hükümet ve parlamento ile ilişkiler (Kurumun bağımsızlığının biçimsel olarak ifadesi, kurumun hükümet ve parlamentoya karşı biçimsel yükümlülükleri, özel yetki gereken durumda kurumun kararını yargı dışında bozabilecek merci şeklinde farklı alt kriterler derecelendirilerek puanlanmıştır.)

(iv) Finansal ve organizasyonel bağımsızlık (Kurum bütçesinin kaynağı, bütçenin kontrolü, iç organizasyona kimin karar verdiği, kurum personel politikasından kimin sorumlu olduğu şeklinde farklı alt kriterler derecelendirilerek puanlanmıştır.)

(v) Düzenleyici yetkiler (Sektörel düzenleme için kimin yetkili olduğu şeklinde alt kriter bulunmaktadır.)

Söz konusu kriterlerin Türkiye'de faaliyet gösteren bazı düzenleyici kurumlar üzerinden 0-1 arasında puanlanması suretiyle yapılan değerlendirmede, bu kurumların düzenleyici yetkiler, hükümet ve parlamento ile ilişkiler kriterlerine göre tam bağımsızlığa sahip olduğu, en bağımsız kurumun ise RTÜK olduğu sonucuna varılmıştır. (Şanlısoy ve Özcan, 2006, s: 123)

Yukarıda belirtilen düzenleyici kurum bağımsızlık kriterleri dikkate alındığında, Kurul üyelerinin ağırlıklı olarak Bakanlar Kurulu'na atanması dışındaki, özellikle ilgili sektörün düzenlenmesi ve denetlenmesi, yaptırım uygulanabilmesi, kurumsal organizasyon ve personel politikasının şekillendirilmesi, ilgili yasalarda bağımsızlığa atıfta bulunulması, hükümet ve parlamento ile ilişkiler, mali özerklik, kurul üyelerinin görev süreleri açısından Türkiye'de faaliyet gösteren düzenleyici kurumların bağımsız olduğu belirtilebilir. Ancak düzenleyici kurumların hükümetlerin etki alanında olduğu ve bağımsızlığın genelde şekilsel kalabildiğine ilişkin görüşler, kurul üyelerinin ağırlıklı olarak Bakanlar Kurulu tarafından atanması ve bu atamaların siyasi yakınlıklara dayalı olarak yapılmasından kaynaklanmaktadır. Atamada ve atanan üyelerin kararlarında siyasi etkilerin bulunması, atanan kişilerin siyasi güdülerle hareket edebilmesi ve iş yapma kültüründen dolayı, yasalarda bağımsızlığa ilişkin yeterli koşulların bulunması biçimsel

kalabilmektedir. Ancak parlamenter demokrasinin gereği ve sonucu olarak siyasi otoritenin tamamen etki alanı dışında bir yapılanma oluşturulamayacağı için, Kurum kararlarındaki siyasi etkilerden bir dereceye kadar kaçınılmasının mümkün olamayacağı düşünülmektedir. Bu nedenle sadece her düzenleyici kurum için belirli sayıdaki üyenin sektörün meslek kuruluşlarınca ve yargı organlarınca atanabilmesine daha fazla olanak verilmesinin yeterli olabileceği düşünülmektedir. Diğer yandan kurul üyelerinin çeşitli piyasa aktörlerinin etkisinde hareket edebilmesi de gözden uzak tutulmamalıdır.

Düzenleyici kurumların bağımsızlıklarının sağlanarak, teknik olarak yükümlülük alanındaki görevlerini ifa etmeleri amaçlanırken, demokratik sistem içinde ve mevcut siyaset kültürü çerçevesinde belirtilen nedenle kurumlara müdahale etme isteğinin olağan karşılanabilmesi sözkonusudur. Dolayısıyla belirli aralıklarla (2 yıl gibi) Kurul üyelerinin bir kısmının (2 üyenin gibi) yenilenebilmesi sözkonusu olabilmekle birlikte, iktidara gelen siyasi partilerin kurumun karar çoğunluğuna sirayet edecek şekilde müdahale isteği mümkündür. Türkiye örneği düşünüldüğünde, farklı siyasi partinin kuracağı bir hükümet döneminde bu kurumların bağlı oldukları yasaların yeniden tanzim edilerek kurulların yapısının değiştirilmeye çalışılması, mevcut siyaset kültüründe, kaçınılmaz olacaktır. Bu nedenlerle Kurul üyelerinin bir kısmının, ancak üye sayısının yarısından azının, hükümet değişiklikleri ile yenilenebilmesine olanak tanınmalıdır. Dolayısıyla Kurul üyelerinin belirli bir sayısının hükümet kontenjanına ayrılması ve muhtemel bir hükümet değişikliğinde bunyelerinin kısmen yenilenmesi sözkonusu olabilecektir. Böylece, hükümet değişikliklerinde bu kurumlarda söz sahibi olmayan yeni hükümetlerin kurumları tartışması ya da kurumların yapısını değiştirmek için yasal değişikliklere başvurması olasılığı kısmen azaltılmış olacaktır. Ancak her hükümet kuruluşunda ilgili kontenjandan atanacakların hükümet sona erinceye kadar aynı hükümet tarafından görevden alınamayabileceği şeklinde hükümlerle Kurul üyeliklerinde istikrara dönük düzenlemeler getirilebilir.

b.) Kurullara Üye Atanmasında Siyasi Otorite Dışı Kanallara Yetki Tanınması: Kurullara atanan tüm üyelerin, belirli nitelikleri taşımaları şartıyla siyasi otoritenin tercih ettiği kişiler arasından belirlenmesi, idari bağımsızlığın şekilsel kalabileceği yönünde eleştirileri gündeme getirebilmektedir. Bu nedenle kurul üyelerinin bir kısmının, ilgili sektör veya alanlarda faaliyet gösteren meslek kuruluşları, odalar, sendikaların yönetim organları ve yargı makamları tarafından doğrudan atanabilmesinin önü açılmalıdır. Bu durum bir yandan siyasi otoritenin kurumlar üzerindeki baskısını azaltabileceği gibi, piyasa aktörlerinin taleplerine bir cevap niteliği de taşıyacaktır. Örneğin, BDDK'ya yapılacak atamalarda Türkiye Bankalar Birliği'nin, SPK'ya yapılacak atamalarda Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşlar Birliği'nin, Rekabet Kurumu'na yapılacak atamalarda belirli büyüklükteki işçi ve işveren sendikaları ile diğer meslek kuruluşlarının üye seçmesine yetki verilebilir. Diğer yandan bazı hukuk mercilerinin (Yargıtay, Danıştay gibi) üye seçebilmesi de mümkün olabilir.

Siyasi otoritenin doğrudan etkisi altında bulunmayan meslek kuruluşlarından üye seçimine kısmen de olsa olanak veren düzenleyici kurum Rekabet Kurumu'dur.

Hükümetlerin doğal görev ve sorumluluk alanlarında bulunan konularda söz sahibi olan düzenleyici kurumların tamamen siyasi otoritenin kontrolünde ve etkisinde bulunması veya siyasetin etkisinden arındırılması sözkonusu olmadığı gibi, bu kurumların piyasa aktörlerinin etki alanında kalarak gelişmeleri piyasa gözlüğüyle okumamaları da önemlidir. Bu nedenle kurumların, siyasi otorite ve piyasa doğrusu üzerinde merkeze yakın, siyasi otorite tarafında uygun bir yerde konumlandırılması sağlanmalıdır.

SONUÇ

Çalışmada, düzenleyici kurumların arka planında yer alan iktisadi süreç kısaca değerlendirilirken, bu kurumların ABD ve Avrupa ülkelerindeki gelişimi genel hatlarıyla, Türkiye'deki gelişim ve statüleri ise detaylı olarak irdelenmiş, özellikle geleneksel bürokratik anlayıştan kopuşu ifade etmede mihenk taşı olan idari bağımsızlık ele alınmıştır.

Yetki, sorumluluk, bağımsızlık gibi konularda ülke ve sektöre göre farklılaşan düzenleyici kurumları klasik devlet yapısındaki işleyiş ve hiyerarşiden ayıran, misyonlarını oluşturan kendine has nitelikleri bulunmaktadır. Devletin toplumsal yaşamın hassas alanlarına müdahale ve yönlendirme isteğinin günümüz yönetim anlayışı kapsamında, hakim iktisat anlayışı ve piyasa taleplerinin de dikkate alınarak hayata geçirilmesi suretiyle oluşturulan düzenleyici kurumların "*makul ölçülerde düzenleyen ve denetleyen*" bir nitelik taşımaları istenen ve aranan bir özelliktir.

Piyasa ve kamu aksaklıklarının yaşandığı, toplumsal yaşamda özel bir öneme sahip olan, özel girişim özgürlüğü, haberleşme ve bilgi alma hakkı, mülkiyet hakkı gibi temel hak ve özgürlüklerle doğrudan ilgileri bulunan iletişim, medya, rekabet, bankacılık ve finans sektörü gibi duyarlı alanların hukuk düzeni, bireysel özgürlük ve tam rekabet şartları içerisinde faaliyette bulunmaları, politikanın ve politikacıların etkisinden arındırılmaları amacı bu tür kurumların doğmasında rol oynayan başlıca nedenlerdendir.

Serbest piyasa ekonomisinin şartları, parlamenter sistemin gerekleri, devletin düzenleme ihtiyacı düzenleyici kurumların şekillendirilmesinde önem taşımaktadır. Piyasa ve devlet aksaklıklarına çözüm olarak öne sürülen, politik ve piyasa yozlaşmasının etkilerinden mümkün olduğunca uzak kaldıkları belirtilen bu kurumların kendilerini yaratan olumsuz etkilerin izlerini taşıdıkları, yaşanan aksaklıklara tam anlamıyla çözüm getiremedikleri ya da misyonlarının kısmen de olsa yasa hükümlerinde kalabildiği, politika ve piyasa aktörlerinin baskılarından tamamen soyutlanamadıkları dile getirilmektedir. Teknik ve uzmanlık gerektiren konularda siyasetle arasında mesafe bulunan kurumların mevcudiyetinin faydalı olduğu düşünülmeyle birlikte, sözkonusu mesafenin boyutunun idari yapı, kamu yönetimi ve sorumluluk açısından son derece önemli olduğu aşıkardır.

Düzenleyici kurumlar, ekonominin genelini ve bazı sektörleri yakından ilgilendiren karar ve işlemleri sebebiyle, siyaset ve piyasa aktörleri tarafından sürekli şekilde tartışma gündemine getirilmektedir. Siyasi otorite, doğrudan hiyerarşisi altında bulunmayan bu kurumların bazı durumlarda kendi önceliklerine paralel hareket etmediğini ileri sürerek, bu kurumlarla içiçe geçmiş bir ilişkiye doğru adım atmak isterken, bazı durumlarda ise göreve gelen hükümet kendisinden önce şekillendirilmiş olan kurumlara müdahale etme arzusunu

taşımaktadır. Piyasa aktörleri ise, klasik devlet anlayışına göre daha etkin olduğunu kabul etmekle birlikte, kendi ihtiyaçları doğrultusunda hareket edemeyebildiği, gelişmeleri doğru okuyamayabildiği, formalite ve maliyetler yaratabildiği, yasada tanımlanmış bağımsızlık hükümlerine karşın Kurul üyelerinin atanma şekli ve yerleşik anlayışlar sebebiyle siyasi mekanizmaya yakın olabildiği gerekçeleriyle düzenleyici kurumların kendisine daha yakın olmasını arzulamaktadır.

Türkiye’de düzenleyici kurumların gerek sayı olarak gerekse bağımsızlık olarak değişim geçirdiği nokta olarak 2000-2001 dönemindeki ekonomik kriz dikkate alınmış, bu tarih öncesinde, ağırlıklı olarak siyasi otoriteye yakın duran bir yapı söz konusuysen, sonraki dönemde gerek 1990’lı yıllardan itibaren hakim olmaya başlayan yeni yönetim anlayışı ile ekonomik ve siyasi açıdan konjonktürel koşulların getirdiği mecburiyet, gerekse uluslararası kuruluşların şekillendirdiği istikrar programlarının felsefesi siyasi otoritenin artan sayıda düzenleyici kuruma yetki devretmesine yol açmış, düzenleyici kurumların idari bağımsızlık açısından siyasi otoriteye yakın olan konumlarının merkeze doğru kaydığı görülmüştür. Mevcut durum itibarıyla, düzenleyici kurumların geçmişe kıyasla pratikte belirgin olmasa da yasal hükümler anlamında siyasi otoriteden uzaklaştığı, ancak bir ucunda siyasi otorite diğer ucunda piyasanın yer aldığı doğrunun merkez noktasının siyasi otorite tarafında yer aldığı belirtilebilir. Çalışmada, siyasi otoritenin beklentileri, hükümet değişiminin yaratabileceği girişimler ve piyasanın talepleri dikkate alınarak idari bağımsızlık anlamında önerilerde bulunulmuştur.

KAYNAKÇA

Aktan, C.C., 2004, **Yeni İktisat Okulları**, Ankara, Seçkin Yayıncılık.

Aktan, C.C., 2003, **Değişim Çağında Devlet**, Konya, Çizgi Kitabevi.

Ardıyok, Ş., 2002, “Doğal Tekeller ve Düzenleyici Kurumlar, Türkiye İçin Düzenleyici Kurum Modeli”, **Rekabet Kurumu Yüksek Lisans Tez Serisi**.

Braithwaite, J., 1999, “Accountability and Governance Under The New Regulatory State”, **Australian Journal of Public Administration**, Vol:58(1), s:90-94

Cambini, C. ve Rondi, L., 2011, “Regulatory Independence, Investment and Political Interference: Evidence From The European Union”, **European University Institute Working Papers**, RSCAS 2011742.

Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurumu (<http://www.tccb.gov.tr/ddk/>)

Çolak, N.İ., 2003, **Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu ve ABD Örneği**, Ankara, Seçkin Yayıncılık.

Er, S., 2008, “Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Dış Denetimi ve 5018 Sayılı Kanunda Yapılan Değişiklikler”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı:68, ss.29-46.

Eşki, H., 2009, “Düzenleyici Kurumlara İngiltere Örneği Üzerinden Bakmak”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı:72, ss.67-84.

Gilardi, F., 2005, “The Formal Independence of Regulators: A Comparison of 17 Countries and 7 Sectors”, **Swiss Political Science Review**, 11 (4), ss.139-167.

Guasch, L. ve Hahn R.W., 1997, “The Costs and Benefits of Regulation: Implications for Developing Countries”, **World Bank**, World Development Report.

Güngör, M. Ve Evren, G., 2009, “Düzenleyici Etki Analizi Kapsam, Uygulama, Deneyimler ve Öneriler”, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu.

Joskow, P. J., 1998, “Regulatory Policies for Reforming Infrastructure Sectors in Developing Countries”, **Annual World Bank Conference on Development Economics**, Washington DC, April, ss.191-223.

Karaosmanoğlu, H.S., 2006, “Düzenleyici Etki Analizi ve Türkiye”, **Devlet Planlama Teşkilatı Uzmanlık Tezi**.

Karavelioğlu, C., 1993, **İdari Yargılama Usulü Kanunu-Cilt 1**, Trabzon, 1. Baskı.

Kaymak, H., 2004, “Düzenleyici Etki Analizi”, **Maliye Dergisi**, Sayı:146, s:107-131.

Kestane, D., 2002, “Kamu Kesiminde İdari Kuruluşların Genel Görünümü ve İdari Yapıda Yeni Organizasyonlar Olarak Bağımsız İdari Otoriteler (Üst Kurullar)”, **Maliye Dergisi**, Sayı 139.

Larsen, A., Pedersen, L.H., Sorensen, E.M. ve Olsen, O.J., 2007, “Independent Regulatory Authorities in Europe”, <http://www.sessa.eu.com/documents/wp/D73.1-Larsen.pdf>, (Erişim tarihi: 15.06.2011)

Lavrijssen, S., 2004, “An Analysis of the Constitutional Position of the US Independent Agencies”, **Tilburg University**, TILEC Discussion Paper DP 2004-001.

Majone, G., 1997, “The Agency Model: The Growth of Regulation and Regulatory Institutions in the European Union”, **EIPASCOPE**, 1997 (3), s:1-6.

Majone, G., 1996, “The Rise of Statutory Regulation in Europe”, **Regulating Europe** (Ed. G. Majone) içinde, Routledge, s:47-58.

Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, Bakanlar Kurulu Kararı: 19.12.2005-2005/9986, 17 Şubat 2006 tarih ve 26083 sayılı Resmi Gazete.

Müftüoğlu, M.T. ve Karabudak, H.B., 2002, “İktisadi Politikalar Bağlamında Hukuki Düzenleme (Regülasyon) Üzerine Düşünceler”, **Rekabet Dergisi**, Sayı 11, s:3-15.

OECD, “*Regulatory Reform in Turkey – Enhancing Market Openness Through Regulatory Reform*”, **OECD Reviews of Regulatory Reforms**, 2002a.

OECD, “*Regulatory Reform in Turkey – Government Capacity to Assure High Quality Regulation*”, **OECD Reviews of Regulatory Reforms**, 2002b.

Öztürk, E.E., 2000, “*Türk İdari Sisteminde Rekabet Kurumunun Yeri ve Diğer Bağımsız İdari Otoritelerle Karşılaştırılması*”, **Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezi**, İstanbul.

Sobacı, M.Z., 2006, “*Türk İdari Teşkilatındaki “Adalar”: Bağımsız İdari Otoriteler*”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 55, Sayı 1, s:157-180.

Şanlısoy, S. ve Özcan, A., 2006, “*Türkiye’de Bağımsız Düzenleyici Kurumların Bağımsızlığı*”, **Siyasa**, Yıl 2, Sayı 3-4, s:99-132.

Tüsiad, “*Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması*”, Tüsiad-T/2002-12/349, www.tusiad.org.tr, 2002.

Wallerstein, I., 2004, **Amerikan Gücünün Gerileyişi**, İstanbul, Çev. Tuncay Birkan, Metis Yayınları.