

## DÜNYADA VE TÜRKİYE’DE BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURULLARIN GELİŞİMİ

Arş. Gör. Cem Doğru \*

### ÖZET

Bu çalışmanın amacı, Dünyada ve Türkiye’de bağımsız düzenleme kurullarının gelişimini incelemektir. Çalışma ilk olarak bağımsız düzenleme kurullarının ortaya çıkışını tartışmaktadır. Daha sonra bu kurulların hedefler ve karşı karşıya geldikleri sorunlar ele alınmaktadır. Son olarak çalışma ülkemizdeki bağımsız düzenleme kurullarının gelişimi ve kurullar ile ilgili son gelişmeler ile son bulmaktadır.

**Anahtar Kelime:** Regülasyon, bağımsız düzenleme kurulları, asil-vekil sorunu

### ABSTRACT

The goal of this study is to study the evolution of the independent regulatory agencies in the world and in Turkey. To begin with, the paper will discuss the appearance of the independent regulatory agencies. Then the study analyzes the targets of the independent regulatory agencies and also the problems that confront them. The study ends with the evolution of the agencies in Turkey and latest developments.

**Keywords:** Regulation, independent regulatory agencies, principal-agent problem

### 1. Giriş

Regülasyon (düzenleme) politikası, son 25-30 yıldır iktisadi literatüre hakim olmaya başlamış ve ülkelerin ekonomi politikalarını yürütmede önemli bir araç haline gelmiştir. 1970’li yıllarda deregülasyon (düzenlemelerin kaldırılması) dalgasının hızla yayılmasıyla birlikte, bağımsız düzenleyici kurulların önemi daha da artmaya başlamıştır. Bu nedenle, bağımsız düzenleyici kurulları, modern regülasyon teorisinin en önemli unsuru olarak karşımıza

---

\* Yıldız Teknik Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İktisat Bölümü.

çıkılmaktadır. Doğal tekellerin hakimiyetinde olan enerji, telekomünikasyon ve bazı alt yapı hizmetleri özel sektöre açılırken, bu alanlarda piyasa gücünün tüketici ve rekabet aleyhine gelişmemesi için, bağımsız düzenleyici kurulların oluşturulması gündeme gelmiştir.

Bağımsız düzenleme kurullarını oluşturma gerekçesi; toplumun günlük yaşamında büyük öneme sahip olan ekonomik faaliyetlerin ve kuruluşların etkinliğini ve verimliliğini arttırmak, tüketicileri korumak ve piyasa gücünün kötüye kullanılmasını engellemektir. Bir başka deyişle, kurullar kamusal yararı gözetmek için kurulur. Serbest rekabetin sürdürülmesi için de oluşturulan bu düzenleyici kurulların tekelleşme çabalarını önlemesi gerekmektedir.

Bağımsız düzenleyici kurullar, belirtilen ekonomik veya teknolojik alanı gözlemek için kanun ile kurulan yarı hukuki devlet kuruluşlarıdır. Tanımlanmış sınırlamalar çerçevesinde kanun gücüne sahip olan çeşitli düzenleme kuruluşları/otoriteleri, iddia edilen düzenleme ihlallerini kapsayan davaları kararlaştırmak için yetki ile donatılmıştır. Düzenleyici kurullara gerek duyulmasının nedeni; meclislerin, yeterli ve sürekli modern endüstri ekonomisindeki gelişmeleri yakından izleyememesidir.

## **2. Bağımsız Düzenleyici Kurulların Ortaya Çıkışı**

Bağımsız düzenleyici kurullar ne doğrudan seçmenler tarafından seçilemeyen, ne de doğrudan atanmışlar tarafından yönetilemeyen çoğunluğa dayanmayan (non-majoritarian) kurumlar olarak tanımlanmaktadır (Gilardi, 2005:101). Başka bir tanıma göre bu kurullar, seçilmişlerin yetkilerini devrederek oluşturdukları bürokratik kurumlardır (Thatcher, 2004).

Şirketlerin amacı kâr etmektir ve şirketler bu kârı en üst düzeye çıkarmayı amaçlar. Bu amacı gerçekleştirirken toplumun genel refahını azaltıcı etkide bulunabilir. Bunun önüne geçebilmek amacıyla düzenleyici kurullara ihtiyaç duyulmuştur. Bu kurullar aracılığıyla piyasaların denetlenmesine başlanmıştır.

Düzenleyici kurul fikri önce ABD’de geliştirilmiş ve büyük ölçüde Amerikan kuruluşu olarak kalmıştır. Böylesi bir kurul 1887 yılında demiryollarını düzenlemek için Kongre tarafından oluşturulan Eyaletlerarası Ticaret Komisyonu (Interstate Commerce Commission - ICC) idi. Bu komisyonun kurulma nedeni; 19. yüzyılın son çeyreğinde demiryolları ABD için yaşamsal bir öneme sahipti. Ama bir çok bölgede tek bir şirket, demiryolu taşımacılığı tekelini elinde bulundurduğundan ayrımcı ve adaletsiz bir politika benimseyebiliyordu. Batı’nın tarım örgütleriyle Doğu’nun etkili işadamları demiryollarının bu politikası karşısında birleştiler. Bu durum 1884 yılındaki Amerikan Başkanlık seçimlerini etkiledi. Her iki başkan adayı demiryolları konusunu seçim programlarına aldılar ve 1887 yılındaki yasa çıktı.

Demiryolları taşımacılığında adaletsiz ayrımcılığı önlemek üzere tasarlanan bu yasa belirli hatlarda sefer yapıp kârı paylaşmayı, kısa mesafeler için uzun mesafelerden daha fazla ücret alınmasını yasakladı ve denetimi için ICC kuruldu. ICC, fiyat savaşlarını engellemek, küçük kasabalara hizmet sağlamak ve tekeli kontrol altına almak için kuruldu.

Diğer ekonomik faaliyetlerde de devlet kontrolünün olması gerektiği iddiası ICC'yi örnek alan diğer bir çok düzenleyici kurulun oluşmasına yol açtı. Bunların başlıcaları arasında Federal Ticaret Komisyonu (Federal Trade Commission – FTC 1914), Federal Enerji Komisyonu (Federal Power Commission – FPC 1930), Federal Haberleşme Komisyonu (Federal Communication Commission – FCC 1934), Menkul Kıymetler ve Borsa Komisyonu (Securities and Exchange Commission, SEC, 1934).

**Tablo 1.1 ABD’de seçilmiş bazı federal düzenleyici kurullar**

KURULUN ADI	YILI	TEMEL GÖREVİ
Eyaletler arası Ticaret Komisyonu (ICC)	1887	Eyaletlerarası demiryolları, taşımacılık, otobüs dahil ulaşımı düzenlemek.
Federal Enerji Düzenleyici Komisyonu (FERC)	1920	Su gücünü (water power), elektrik ve doğal gazın eyaletlerarası satışını düzenlemek.
Federal Komünikasyon Komisyonu (FCC)	1934	Radyo, televizyon, telgraf ve benzerlerinin eyaletlerarası ve yabancı komünikasyonunu düzenlemek.
Menkul Kıymetler ve Borsa Komisyonu (SEC)	1934	Sermaye ve diğer menkul değerler için piyasaları düzenlemek.
Sivil Havayolları Kurulu (CAB)	1938	Havayolları endüstrisini düzenlemek
Çevre Koruma Kurulu (EPA)	1970	Çevre politikasını koordine etmek, çevre kirliliği standartlarını saptamak, aksi takdirde çevre ile ilgili yasaları uygulamak
İş Güvenliği ve Sağlık Yönetimi (OSHA)	1970	İşyerleriyle ilgili kuralların çıkarılması ve uygulanması yoluyla çalışanların sağlık ve güvenliğini geliştirmek.
Tüketiciyi Koruma Komisyonu (CPSC)	1972	Güvenli olmayan ürünlerden tüketicilerin zarar görmesini engellemek.

**Kaynak: Viscusi, Vernon, Harrington, 1995: 314 ve Ragan,Thomas, 1993:753**

1930'lu yıllar, regülasyon dalgası olarak adlandırılır. Büyük Bunalımın korkunç koşulları nedeniyle, 1933-1940 arasında ekonomik regülasyon dalgası meydana gelmiş ve finansal alanda düzenleme kurulları ortaya çıkmıştır. Eyalet düzeyinde Tablo 1.1'e baktığımızda bu durum açıkça görülmektedir. Kurulların önemli bir kısmı bu yıllar arasında oluşturulmuştur.

1940-1970 yılları arasında düzenlemenin devam ettiğini görmekteyiz. 1933-1940 ve 1973-1980 arasında kalan bu dönemde yasama faaliyeti gösterişsiz ama, federal düzenleyici güçlerin büyümesi istikrarlı biçimde devam etmiştir. Özellikle burada enerji ve telekomünikasyon sektörlerini düzenleyen kurullar oluşurken, finans alanında da düzenleyici kurulların sayısında artış gözlenmiştir (Jacobzone, 2005:80). Kıta Avrupası'nda ise kurullar 1970'li yıllarda oluşmaya başlamıştır. Avrupa'nın bu kurulları oluşturmada geri kalmasının nedeni elektrik, su ve telekomünikasyon gibi alanları devletin kamusal hizmet olarak görmesi ve bu hizmetlerin devlet tarafından üstlenilmesi yatmaktaydı.

1984 yılına kadar telekomünikasyon kurullarının kurulması daha yavaş gelişmiştir. Bu sektörde ilk oluşum, İngiltere'de OFTEL'in oluşturulması ve Avrupa'da başlayan deregülasyon sürecidir. Avrupa Direktiflerinin yayınlanmasından sonra başlıca Avrupa ülkeleri kendi bağımsız düzenleyici kurullarını kurmuşlardır.

Siyasi otoritelerin iktisadi alandaki güçlerini bağımsız düzenleyici bir kurula devretmesinin iki önemli nedeni vardır: 1) Karar alma maliyetlerini azaltmak ve bu yolla kurulların uzmanlığından faydalanmak 2) Uzun vadeli politik sözlerin güvenilirliğini arttırmak (Majone, 2005:126).

Düzenleyici kurulun başlıca görevleri arasında ruhsat vermek, düzenleyeceği sektörde kuralları ve yönetmelikleri belirlemek, sektörle ilgili kararlar almak ve bu kararları uygulamak, adil bir rekabet ortamı oluşturmak, fiyat düzenlemelerini yapmak, düzenleyeceği sektörde tekelleşmeyi önlemek, tüketicileri korumak ve hizmet kalitesini arttırmak yer almaktadır.

Günümüzde bağımsız düzenleme kurulları çok çeşitli alanlarda faaliyet göstermesine karşın, üç ana sektörde etkin rol oynamaktadır. Bunlar:

1. Telekomünikasyon
2. Enerji
3. Finansal Hizmetler

### 3. Düzenleyici Kurullarının Oluşum Biçimi

Dört tip düzenleme kurulu görmektedir. Bunlar (Jacobzone, 2005:82):

1. **Hükümete Bağlı Bakanlık:** Hükümette bir bakanlık tarafından yönetilir. Genellikle vergi gelirleri ile finanse edilmektedir. Bazı düzenleme görevlerini uygulamada yasal bir bağımsızlığa sahip olabilirler.

2. **Hükümete Bağlı Bir Kurul:** Ayrı bir bütçeye ve özerk yönetime sahip olabilecekleri gibi, farklı yasal çerçevelere bağlı olabilir. Belirli güce sahip olmalarına karşın, bir bakanlığın altında çalışır. Bu nedenle de bakanlığın kurula müdahalesi söz konusudur.

3. **Bağımsız Danışma Örgütü:** Bu tip örgütlenmede belirli düzenlemeler ve düzenlenen endüstri hakkında hükümete, kanun yapıcılara ve firmalara resmi ve uzman tavsiyeler sağlama yetkisi vardır.

4. **Bağımsız Düzenleme Kurulları:** Özerk bir yönetime sahiptir. Bütçesi bir bakanlığa bağlı olsa bile, kurulun faaliyetlerine hiçbir politik ve hükümet müdahalesi söz konusu değildir.

Jacobzone'un OECD ülkeleri arasında yaptığı bir çalışmada düzenleme kurulları arasında en yüksek payı %66 ile bağımsız düzenleme kurulları oluşturmaktadır (Jacobzone, 2005:82).

### 4. Bağımsız Düzenleyici Kurulların Hedefleri

Düzenleyici kurulların hedefi ne olmalıdır? Kurulların hedefleri ile düzenlemenin hedefleri birbirleriyle örtüşmektedir. Bu hedefler şu şekilde sıralanabilir (Joskow, 1998:36):

1. Söz konusu hizmetlerin tüketiciler arasındaki dağılımının etkin olmasını sağlamak, hakim konum durumlarının hizmet dağılımında etkisizlik yaratmasını önlemek. Buna kısaca fiyatlama etkinliği veya dağılım etkinliği denebilir.
2. Hizmeti sağlayan tekelin verdiği hizmetlerde daha etkin performans göstermesini sağlamak
3. Evrensel hizmet sağlamak, yani hizmetin belki de maliyetini bile karşılayacak durumda olmayan bölgelere veya gelir gruplarına ulaşmasını sağlamak.
4. Düzenlenmiş tekel tarafından sağlanan bütün hizmetler için tüketicilerin makul fiyatlar ödemesini sağlamak. Yani firmaların rant yaratmalarını önlemek.

5. Dışsal kamu finansmanı araçlarından ziyade, (vergiler ve sübvansiyon) düzenleyici araçların kullanılması ile gelirin yeniden dağıtılması (gelirin yeniden dağıtılması amacı).

6. Düzenlenmiş tekeli yapıdaki sektörlerde arz ve talebi dengelemek amacıyla, ekonomik ortama ek sermaye çekmek için yeterli teşvik sağlama (sermayenin çekicilik amacı)

Bunlara ek olarak, özel kesimden yatırımcıların bu sektörlerde yatırım yapmaları için de bazı hedeflerin gözetilmesi gerekir. Bunlar (Atiyas, 1999:52):

1. Yatırımcıların rekabetçi bir kâr elde edebilmelerini öngörmek.
2. Yatırımcıların teknolojik yenilikleri yakından takip edecek biçimde yatırım yapmalarını sağlamak
3. Kuralların ileride istikrar göstereceklerine ve kendi aleyhlerine ve belki de adil olmayan bir biçimde değiştirilmeyeceğine ilişkin kurumsal taahhütlerin olması

Eğer regülatörün (düzenleyici); firmanın şimdiki ve gelecekteki üretimi ve tüm tüketici gruplarının talep yapıları, nasıl gelişecekleri, gelir dağılımı amacı için gerekli değişkenler ve regülatörün amacının etkin ve makul olarak gerçekleştirmeye çalışmak için, güvенеbileceği halkın güvencesi hakkında eksiksiz dışsal bilgisi olsaydı, düzenleme görevi apaçık olacaktı.

Regülatör zamanla düzenlediği firma için optimal fiyat (second best) düzeyleri ve tarife yapılarını hakkaniyetle hesaplayabilirdi ve bunları talep, maliyet ve gelir dağılımı koşullarının değişmesine göre ayarlayabilirdi. Ama gerçek yaşamda bu durum hiçbir zaman gerçekleşmez (Joskow, 1998:37).

Bunun yanı sıra düzenlenen şirketlerin ve tüketicilerin de hedefi vardır. Düzenlenen şirketlerin hedefleri şirketin mülkiyet ve yönetim yapısı, mali yapısı, sektörlerin özellikleri gibi kısıtlara bağlıdır (kâr maksimizasyonu, öz sermayenin piyasa değerini arttırmak, piyasa payını arttırmak, yöneticilerin maaşını ve prestijlerini arttırmak, tekel durumunu korumak gibi).

Tüketicilerin ise; temin edecekleri hizmeti daha ucuz, daha güvenli ve daha kaliteli temin etmek, tüketici yasalarıyla korunma gibi hedefleri olacaktır. Düzenleyici kurulların bu hedefleri yerine getirebilmesi için bir takım kriterlere sahip olması ve bu kriterlerin net bir biçimde tanımlanmış olması gerekmektedir. Bu kriterler sırasıyla (Gilardi, 2005:102):

1. Uzmanlık
2. Esneklik
3. Güvenilir Kararlar
4. İstikrar
5. Etkinlik

6. Kamunun Katılımı ve Saydamlık
7. Karar Alma Maliyeti
8. Sorumluluğu Devretme (Blame Shifting)
9. Politik Belirsizlik

Birinci kriteri incelediğimizde, bağımsız düzenleyici kurullar düzenledikleri sektör ile ilgili olarak bürokratlara ve politikacılara göre daha fazla bilgiye sahiptir ve konuyla ilgili verileri kolaylıkla toplayabilirler. Bunun dışında kurullara üye ve başkan seçilirken özellikle, hükümetlere yakınlık değil uzmanlık ön planda olmalıdır.

Özerklik, bağımsız düzenleyici kurulları değişen koşullar karşısında düzenlemeleri ayarlamaları için daha esnek olmalarını sağlar.

Bağımsız düzenleyici kurullar, günlük siyasi etkilerden ve seçimin getirdiği sınırlamalardan arındırılmıştır. Piyasa lehine güvenilirliği ve hükümetlerin adil düzenleme kararlarının güvenilirliğini arttırabilirler. Bu da kurulların güvenilir karar almalarını kolaylaştırır. Kurul üyeliklerine uzmanlığa göre seçim yapılması da, kurulun güvenilir karar almasında yardımcı olabilecek diğer bir husustur.

Bu kurullar istikrarlı ve beklenen düzenleyici koşulları sağlar.

İlk dört faktörün ışığında bağımsız düzenleyici kurullar, piyasaların daha iyi verim sergilemesine yol açacak düzenleyici çıktının alınmasını sağlar.

Bağımsız düzenleyici kurulların karar alma süreci, bakanlıklara bağlı bölümlerdeki karar alma sürecine göre daha açık ve saydamdır. Saydamlık, regülasyon uygulamasında önemli bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. 1997 yılında OECD'nin regülasyonun ve regülasyon süreçlerinin saydam olmasını, ayrımcı olmamasını ve etkin bir biçimde kullanılmasını istemiştir. Saydamlık, daha iyi politik seçeneğin gelişimini teşvik ederken, aynı zamanda kurulların düzenlemeyi uygularken, keyfi kararların alınmasını ve etkisinin azaltılmasında yardımcı olmaktadır. Saydamlık, regülasyonun niteliğini geliştirdiği gibi kamuoyunda adaletli kararların alınıp uygulandığını göstermektedir (OECD, 2001:8).

Bağımsız düzenleyici kurullara yetki verilmesi karar alma maliyetlerini azalttığı görülmektedir.

Politikacılar veya seçilmişler sahip oldukları yetkilerinin bir kısmını veya tamamını, bağımsız düzenleyici kurullar oluşturarak devredebilirler. Çünkü seçilmişler, kurulların asimetrik bilgi sorununu, sorumluluk üstlenme ve güvenilir taahhütler vb. önemli görevleri yerine getireceklerine inanır (Thatcher, 2004).

Bu durum, sorumluluğun kurullar tarafından devralınmasını beraberinde getirmektedir. Böylece sorumluluğun kurullara devredilmesi ile kurullar, seçilmişleri riskten korur. Başka bir deyişle seçilmişler için kalkan görevi görür. Riskten kastedilen, düzenleme başarısızlığı veya popüler olmayan kararların alınmasıdır.

Politik belirsizlik konusunu incelediğimizde politikalara kıyasla kurulların değişmesi ve/veya değiştirilmesi daha zordur. Politikacılar bir politika belirlediğinde, gelecekte başka bir hükümet iş başına geldiğinde, kendi belirlemiş politikanın değişebileceğini öngörebilir. Bu politika değişimini engellemek için uygulamaya konan politikanın politikadan izole edilmesi gereklidir.

Bu kriterlere ek olarak, kurulların güvenilir karar alması ve düzenledikleri endüstrilerde etkin sonuçlar alabilmesi için mali bağımsızlığın olması şarttır. Mali bağımsızlık kurulların özerkliğinin ve bağımsızlığının ön koşulu olarak görülmelidir. Bağımsız düzenleyici kurullar düzenleme görevini yerine getirirken bütçe kaynaklarına, dolayısıyla yürütmenin mali kısıtlarına bağlı olmaması gereklidir (Eken, 2002:66). Kurulların bütçesinin ayrı olması ve belli sürelerde yürütme tarafından bu bütçenin denetlenmesi gereklidir. Kurulların finansmanı lisans ücretleri, izin ücretleri ve çeşitli para kesintileriyle sağlanmaktadır.

Ayrıca bağımsız düzenleyici kurullar, görevlerini kamu yararı için layıkıyla yerine getirebilmek için kendi uygulama ve uygulatırma yeteneğine de sahip olması gerekir (İlkorur, 2005).

Kurulların belli başlı özellikleri arasında, idari ve mali açıdan bağımsız olmaları ve regülasyon işlevini üstlenmeleri gelmektedir (Ulusoy,1999:3). Fransa, İtalya ve Yunanistan'da bu kurullar için bağımsızlık kavramı kullanılırken, kimi ülkelerde de (İspanya gibi) tarafsızlık kavramı kullanılmaktadır. Her iki kavram da aslında kurulların politikacıların etki alanlarından uzak kalmasını ve aldığı kararlarda düzenlediği sektörde ilgili taraflar arasında tarafsız davranmayı hedefler (Eken, 2002:35).

Bağımsızlıktan kastedilen, düzenleyici kurulların etkin bir biçimde piyasada adil ve şeffaf bir rekabeti sağlamak için politik baskılardan ve sektördeki ilgili kuruluşların etkisinden korunmaları anlamına gelmektedir.

Bağımsızlık, üç kavramı içermektedir. Bunlar sırasıyla (<http://www.fcc.gov/connectglobe/sec1.html>):

1. Düzenleyici ve işletme görevlerinin birbirinden ayrılması
2. Doğrudan politik baskılara maruz kalmama
3. Adil ve şeffaf işlemlerin varlığı

Düzenleyici kurulların bağımsızlık derecesi de etkili bir faktör olarak karşımıza çıkmaktadır. Bağımsızlık derecesi ülkelerin ekonomik, sosyal, hukuk ve siyasi yapısına göre farklılık göstermektedir. Kurulun bakanlıktan yapısal olarak ayrı olup olmadığı, kurul başkanını kimin atadığı, kime faaliyet raporu verdiği, nasıl finanse edildiği, almış olduğu kararların hangi organ tarafından bozulduğu, personel seçimini ve atamalarını kendisinin yapıp yapmadığı bu derecenin göstergeleridir (OECD, 1999:14-15).

Düzenleyici kurulların bağımsızlığı;



1. Yapısal olarak kurul bakanlıktan ayrılırsa,
2. Yasama organının onayıyla kurulun başkanı, başbakan ve devlet başkanı tarafından atanıyorsa,
3. Kurul tek bir kişi tarafından değil bir heyet tarafından yönetiliyorsa,
4. Kurul sadece meclise faaliyet raporunu sunuyorsa,
5. Sadece mahkemeler kurulun aldığı kararı bozuyorsa (yargısal denetime tabii olması),
6. Kurul kendi işçisini istihdam edebilecek ve personel değişimi yapabilecek özerkliğe sahipse (personel istihdam yeteneği).

bu koşullar altında teorik olarak güçleneceği ileri sürülmektedir (OECD, 1999:15).

## 5. Bağımsız Kurulların Karşı Karşıya Oldukları Sorunlar

Bağımsız düzenleyici kurullar oluştuğları andan itibaren hep siyasilerin, bürokratların ve özel çıkar gruplarının ilgisini üzerine çekmiştir. Çünkü adı geçen bu gruplar da bu kurullar üzerinde hakimiyet kurmak istemektedirler. Bu konuyu iktisadi literatürde ele alan anlayış, ele geçirme teorisi veya çıkar grupları teorileri regülasyonudur. Bu teoriyi benimseyen siyaset bilimcilere ve iktisatçılara göre bağımsız düzenleyici kurullar zaman içerisinde düzenledikleri endüstri dalının çıkarına hizmet edeceğini ileri sürmektedirler.

Bir endüstriyi düzenlemek veya denetlemekle görevli olan kurum, hangi amaçla kurulmuş olursa olsun zamanla o endüstrideki çıkar grupları tarafından ele geçirilir. Marksist ya da liberal çeşitli görüşlerin destek verdiği bu teori, ayrıca düzenlemenin, üyelerinin gelirlerini arttırmak için mücadele eden çıkar gruplarının taleplerine yanıt verdiğini öne sürmektedir (Posner, 1974:335).

Chicago Politik İktisat Yaklaşımı ekolünün en önemli temsilcileri olan Stigler, Peltzman ve Becker'e göre bu kurullar politik açıdan tarafsız değillerdir. Bu teoriye göre, çıkar grupları düzenlemeyi kendi çıkarlarına uygun hale getirmeye çalışırlar. (Hertog, 1999:236). Regülasyonun, devletin denetimi altındaki endüstrilerde politik güçlerin ve ekonomik çıkarların karşılıklı etkileşimi sonucunda oluştuğuna inanırlar. Bu iktisatçılara göre düzenleme, bazı firmalar ve gruplar için ekonomik getiri yaratır. Bunun gerçekleşme nedeni ise; regülatörlerin devletin denetimi altındaki endüstriye girişi sınırlamasıdır. Girişin yasaklanması veya farklı şekilde rekabetin engellenmesi devletin denetimi altındaki endüstride kurulmuş olan firmaların kârlarını artırır. Bu nedenle, hükümetin denetimi altındaki firmaların regülasyonu devam ettirmeleri ekonomik çıkarlarına uygundur. Bu firmalar, rakiplerini piyasa dışında tutan, fiyatları yükselten ve yüksek kârlarını koruyan düzenleyici engellerin devam etmesini arzularlar (Samuelson ve Nordhaus, 1996:340 ve 341).

Stigler, devletin ekonomiye kurullar aracılığıyla müdahalesine ilişkin çalışmalarında bu önlemlerin pek etkisinin olmadığını ve genellikle tüketici çıkarlarına zarar verdiğini savunmuştur. **“The Theory of Economic Regulation”** isimli makalesinde, düzenlemenin endüstri tarafından elde edildiğini ve tasarlandığını buna ilaveten aslında kendi çıkarı için işlettiği tespitini yapmıştır (Stigler, 1971:3).

Bu açıdan kurulların düzenleme ve denetleme görevlerini düzgün bir şekilde yerine getirebilmesi için siyasi müdahalelerden ve özel çıkar gruplarının baskısından uzak kalması, dolayısıyla bağımsızlıklarının ve özerkliklerinin korunması öncelikli amaçtır.

Diğer bir tartışma noktası asil-vekil sorununa dayanmaktadır. Bu kurullar yasa ile kurulurlar. Yasayı yapan seçilmişler bu kurul üyelerinin amiridir. Özerk yapılarından dolayı da kurullar, seçilmişlerin atadıkları atanmışlar (vekiller) tarafından yönetilirler. Düzenleme yetkisine sahip olmasına rağmen kurullar, seçilmişlerin ve yargının kontrolüne tabiidir.

Burada karmaşık bir yapı ile karşı karşıya kalmaktayız. Asiller, vekilleri yani kurul üyelerini atadıkları halde kurulların özerk yapılarından dolayı kurullara müdahale edemezler. Vekillerin bazı zamanlarda asillerin dışından kararlar alması da sorunlara neden olmaktadır. Bu nedenle bağımsız düzenleme kurullarının oluşumu, asil-vekil sorunu olarak adlandırdığımız yetki devri modelidir. Bu sorun nedeniyle sık sık seçilmişler ile vekiller (kurullar) arasında anlaşmazlık çıkmaktadır.

## 6. Türkiye’deki Düzenleyici Kurullar

Dünyadaki gelişmelere paralel olarak son yıllarda liberalleşme süreciyle başlayan ekonomik kurulların Türkiye’de de oluşturulduğunu görmekteyiz.

Çıkarılan kanunlarla elektrik, doğal gaz, tütün piyasası, petrol piyasası, telekomünikasyon, sermaye piyasaları, bankacılık alanlarında kurullar etkin olmaya başlamıştır.

Bu kurulların çeşitli alanlarda kurulması 1983 yılından itibaren Turgut Özal’ın iktidara gelmesiyle başlamıştır. Ancak bunlar, işlevsel olamamışlar, aksine yılda bir kez toplanan veya toplanamayan yapılara dönüşmüştür.

Yüksek Planlama Kurulu, Özelleştirme Yüksek Kurulu, Para Kredi ve Koordinasyon Kurulu, Doğal Afetler Koordinasyon Kurulu, Haberleşme Yüksek Kurulu, GAP Yüksek Kurulu, Savunma Sanayi Yüksek Koordinasyon Kurulu, Kriz Koordinasyon Kurulu gibi kurullar da mevcuttur. Ancak bu kurullarda imza yetkisi bakanlara aittir. Üye sayıları 3 ila 16 arasında değişmektedir.

Bu kurullardan sonra son yıllarda oluşturulan kurulların en önemli özelliği; bakanlıklara olan bağının azalmış olmasıdır.

Tablo 1.2 dikkatlice incelendiğinde iki kurulun 2001 ve 2002 yıllarında kurulduğu görülmektedir. Bunun nedeni Türkiye'nin IMF ve Dünya Bankası'nın desteğinde yürüttüğü ekonomik istikrar programı çerçevesinde bu kurulları oluşturmasıdır. Özellikle IMF'in bu kurulların oluşturulmasını siyasete olan güvensizlikten ötürü şart koşmuş, hatta istikrar programının destek şartlarından birinin bu kurulların oluşturulmasına bağlamıştır. Böylece, Türkiye'de kurulsallaşma süreci başlamış oldu. Türkiye'de devlet, ekonomide sadece düzenleyici ve denetleyici rolü benimsemeye başlamıştır. Bu kurullara Şeker Kurumu (2001) ve Kamu İhale Kurumu (2002) da dahil olmuştur.

Özellikle IMF'in talepleri doğrultusunda bazı kurulların oluşturulması eleştiri konusu olmuş, hatta bazı kurullar devlet içinde devlet olduğu ve gereğinden fazla yetkiye sahip oldukları gerekçesiyle eleştirilmiştir. Açıkçası ülkemizde bu kurulların oluşumu ABD ve Avrupa'daki gibi ekonominin gerekliliği nedeniyle oluşmamış, aksine yaşanan ekonomik krizler nedeniyle bu kurulların oluşturulması gündeme gelmiştir. IMF'in de bu konuda ısrarcı olması da bazı çevreler tarafından kurulların dayatma ve zorlama sonucu oluştuğu izlenimini vermektedir.

**Tablo 1.2 Türkiye'de oluşturulan bazı düzenleyici kurullar**

KURULUN ADI	YILI	TEMEL GÖREVİ
Sermaye Piyasası Kurulu (SPK)	1981	Sermaye piyasasının güven açıklık ve kararlılık içinde çalışmasını sağlamak, tasarruf sahiplerinin yani yatırımcıların hak ve yararlarının korunmasını sağlamak, sermaye piyasalarının işleyiş kurallarını belirlemek, piyasadan fon kullanan şirketlerin belli kurallara uygun olarak en iyi şekilde yararlanmalarını sağlamak, sermaye piyasasına yatırım yapan tasarruf sahiplerinin hak ve yararlarını korumak ve piyasaların adil ve etkin çalışmasını sağlamaktır.
Rekabet Kurumu	1994	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

**Tablo 1.2. Devamı**

<b>KURULUN ADI</b>	<b>YILI</b>	<b>TEMEL GÖREVİ</b>
Telekomünikasyon Kurumu	2000	Telekomünikasyon alanında gerekli planları hazırlamak, usulsüz kaçak yayınlar ve enterfekanslar <sup>1</sup> ile ilgili işlemleri yürütmek, kanun uyarınca yapılan uygulamaları takip ve kontrol etmek, incelemek ve değerlendirmek
Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK)	1999	Tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerini korumak, bankaların ve özel finans kurumlarının piyasa disiplini içerisinde sağlıklı, etkin ve dünya ölçeğinde rekabet edebilir bir yapıda işleyişi için uygun ortamı yaratmak ve bu sayede ülkenin uzun vadeli ekonomik büyümesine ve istikrarına katkıda bulunmaktır.
Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK)	2001	Tüketicilere güvenilir, kaliteli, kesintisiz ve düşük maliyetli elektrik enerjisi hizmeti verilmesini teminen gerekli düzenlemeleri yapmak, piyasada faaliyet gösteren tüzel kişilerin eşitlik ve şeffaflık standartlarına uymalarını sağlamak için faaliyetlerini, uygulamalarını ve ilgili lisans hüküm ve şartlarına uyup uymadıklarını denetlemek, Rekabeti sağlamak için iştirakler arası ilişkilere ilişkin standartlar ve kurallar oluşturmak, uygulamak ve bu standartların, piyasa faaliyetlerinde karşılıklı iştirak, işletme ve muhasebe konularında kısıtlamalar içermesi gerektiğinde, bu kısıtlamaları belirlemek, doğal gazın kaliteli, sürekli, ucuz, rekabete dayalı esaslar çerçevesinde kullanımına sunulmasını sağlamak.
Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler	2002	Tütün ve alkol tüketiminden kaynaklanan kamusal, toplumsal ya da tıbbi nitelikteki her türlü zararlı etkileri önleyecek

<sup>1</sup> Telsiz haberleşmesinde çevresel faktörler, manyetik alan veya benzeri nedenle dalgaların etkilenmesi sonucu görüşmenin etkilenmesi durumu.

Piyasası Kurumu		düzenlemeleri yapmak ve bunlarla ilgili kararları almak.
-----------------	--	--

Avrupa Birliği'ne uyum süreci de bu kurulların oluşumunu zorunlu kılmıştır. Ancak kurulların görevlerini yerine getirebilmesi için bağımsız, saydam, hesap verebilir, güvenilir ve uzman olması gereklidir. Bununla birlikte bu kavramların ülkemizde tanımının net bir biçimde yapılması gerektiği gibi, hukukun üstünlüğü ilkesinin benimsenmiş ve yargı sisteminin de etkin ve hızlı çalışıyor olması gerekmektedir.

Ülkemizde kurullar ile ilgili iki sıkıntı vardır. Birincisi; birbirleriyle ilişkili sektörlerin birbirinden ayrılarak her biri için ayrı kurul oluşturulmasıdır. Tarım sektöründe (Şeker Kurumu ve Tütün Kurumu) ve mali sektöründe (BDDK ve SPK) bu durum çarpıcı olarak göz önündedir. Bu bölünmüşlüğü tek istisnası elektrik, doğalgaz ve petrol piyasalarını tek çatı altında toplayan EPDK'dır.

İkinci sıkıntı ise; tüm bu kurullar ayrı ayrı sektörlerden sorumlu olsalar da, piyasadaki tekelleşme eğilimi nedeniyle aynı piyasa aktörleri ile karşı karşıya olmalarıdır. Bir çok şirket hem BDDK'ın hem SPK'ın hem de EPDK'ın denetim alanına girmektedir. Bu nedenle bu kurullar arasında işbirliği ve eşgüdüm mekanizmasının kurulması gündeme gelmektedir (Altınışık ve Usta, 2005).

Yukarıda bahsedilen eleştiriler ve sıkıntılar doğrultusunda, bağımsız düzenleyici kurulların birbirleriyle uyumlu ve verimli çalışmaları, uyumlu ve bütüncül bir ekonomi politika yürütülmesi amacıyla bir kanun tasarısı hazırlanmıştır. **“Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısı”**nın amacı; düzenleyici ve denetleyici kurumların oluşumu, teşkilatı, yetki ve görevleri, denetlenmeleri ve kurul üyeleri ile çalışanların statüsüne ilişkin ortak usul ve esasları belirlemek üzere düzenlemeler yapmaktır. Kanun tasarısı 16 Temmuz 2004 tarihinde Adalet Komisyonu, Plan ve Bütçe Komisyonu'nda olmasına rağmen halen üzerinde çalışılmaktadır.

Kanun tasarısında ilk dikkati çeken husus kurullarda yer alan mevcut üyelerin görev sürelerinin altı yıla sınırlandırılmasıdır (Madde 6). Beşinci maddeye göre kurulların yedi üyeden oluşması öngörülmektedir. Yirmi üçüncü maddeye göre ise bu kurulların gelirlerinin bir bankada açılacak hesapta toplanması hükmünü getirmektedir. Tasarı ile en ciddi endişe kurul üyelerinin maaşlarına getirilecek sınırlamadır.

Ülkemizdeki kurulların bağımsızlığı ve özerkliği ile ilgili temel sorun, kurullar eğer politikacıların istediği politikayı benimsemişlerse bu kavramlar sorun olmamaktadır. Ancak kurulların farklı politika uygulamaya başlamaları, kurulların varlık nedenlerinin sorgulanmasına neden olmaktadır. Bu da görev ve

yetkilerinin sınırlandırılması ile ilgili çalışmaların yapılmasına yol açmaktadır. Bu durum özerkliğe gölge düşürmektedir.

## 7. Sonuç

1970'lerden itibaren devletin ekonomideki rolü sorgulanmaya başlanmış ve bu rol, özelleştirmeler ile küçülerek özel sektörün payı artmaya başlamıştır. Özel sektöre açılan enerji, telekomünikasyon gibi alanlarda piyasa gücünün tüketici ve rekabet aleyhine gelişmemesi için de, bağımsız düzenleyici kurullara ihtiyaç duyulmuştur. Bu kurullar yardımıyla devletin ekonomideki ağırlığı azalırken, devlet artık ekonomide denetleme ve düzenleme rolünü üstlenmiştir.

Tarihsel süreci incelediğimizde ABD'de kurulların temeli 19. yüzyılın son çeyreğine kadar inerken Kıta Avrupa'sında 1980'lerde oluşturulmaya başlanmıştır. Bunun nedeni, devletin bazı alanlardaki üretimi ve hizmeti kendisinin üstlenmesiydi. Bu rol nedeniyle de 1980'lere kadar kurullara ihtiyaç duyulmamıştır.

Bağımsız düzenleyici kurullar, taahhüt sorununun (commitment problem) olduğu eksik rekabet piyasalarda ekonomik etkinliği geliştirmek için oluşturulmaktadır. Bu kurullar, kamu müdahalesini hem kısa vadeli politik etkilerden hem de özel çıkar gruplarının oluşturduğu riskleri en aza indirmekte yardımcı olmaktadır.

Bağımsız düzenleyici kurulların karşı karşıya kaldığı en önemli sorun, siyasetçilerin ve özel çıkar gruplarının kurullar üzerinde baskısıdır. Her iki taraf da kurullar üzerinde kendi çıkarları doğrultusunda hakimiyet kurma çabasıdadır. Bu durum kurulların bağımsızlıklarına ve özerkliklerine zarar vermektedir. Bu nedenle kurullar mutlaka bu baskı grupları ile mesafesini korumak zorundadır. Kurullar bunu yapamadığı takdirde siyasetçilerin ve/veya düzenledikleri endüstri dalının çıkarlarına hizmet etmeye başlar.

Kurullar oluşturulurken dikkat edilmesi gereken diğer bir sorun, üyelerin uzman, düzenlenecek endüstri dalını iyi bilen profesyonellerden oluşması gerekmektedir. Ayrıca kurulların görevleri ve yetki alanları iyi tanımlanmalıdır.

Türkiye'de bu kurulların oluşumu biraz daha geç gerçekleşmiştir. Özellikle 1990'lardan itibaren yaşanan ekonomik krizler ve son olarak 2001 krizi bu bağımsız kurulların oluşumunu IMF vasıtasıyla gündeme getirmiştir. Ancak IMF'in zorlamasıyla bazı kurulların oluşması bir takım eleştirilerin yapılmasına neden olmuştur. Kurulların gereğinde fazla yetkiye sahip olması ve kendi aralarında uyumlu çalışmaması sonucunda **“Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısı”** nın hazırlanmasına yol açmıştır.

Sonuç olarak, hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde bağımsız düzenleyici kurulların sorunsuz bir biçimde kurulması ve çalışması sıkıntılı ve sancılı bir süreci işaret etmektedir. Her şeyden önce piyasadaki iktisadi ajanların

hepsinin piyasa gücünü kötüye kullanmadan serbest piyasa kurallarını benimsemiş olmaları gerekmektedir.

## **KAYNAKÇA**

Altınışik, İsa ve Usta, Sefa (2005), Bağımsız Düzenleyici Kurullar: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme,

(<http://www.kto.org.tr/tr/dergi/dergiyazioku.asp?yno=377&ano=49>)

Atiyas, İzak (1999), "Doğal Tekellerin Regülasyonu ve Rekabet", Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları 3, Ankara, ss.49-76

Eken, Cengiz (2002), Ulusal Telekomünikasyon Düzenleme Kurumları: Kurumsal Yapı Ve Sorumlulukları İle Denetleme Ve Yaptırım Uygulama Fonksiyonları, Uzmanlık Tezi, Telekomünikasyon Kurulu, Ankara

Gilardi, Fabrizio (2005), "Evaluating Independent Regulators", Designing Independent and Accountable Regulatory Authorities For High Quality Regulation, Proceedings of an Expert Meeting in London, United Kingdom, 10-11 January 2005, OECD, ss.101-125

Jacobzone, Stephane (2005), "Independent Regulatory Authorities in OECD countries: an overview", Designing Independent and Accountable Regulatory Authorities For High Quality Regulation, Proceedings of an Expert Meeting in London, United Kingdom, 10-11 January 2005, OECD, ss.72-100

Hertog, Johan den (1999), "General Theories of Regulation, Economics", (<http://allserv.rug.ac.be/~gdegeest/5000book.pdf> 20 Ağustos 2005)

İlkorur, Korkmaz, "Özerk Kurullar Yasası Üzerine (2)", 17 Şubat 2005, Radikal

Joskow, Paul L. (1998), "Regulatory Policies for Reforming Infrastructure Sectors in Developing Countries", paper prepared for the Annual World Bank Conference on Development Economics, Washington DC, April 20-21, ([www.worldbank.org/html/rad/abcde/joskow.pdf](http://www.worldbank.org/html/rad/abcde/joskow.pdf) Nisan 2001)

Majone, Giandomenico (2005) "Strategy and Structure the Political Economy of Agency Independence and Accountability", Designing Independent and Accountable Regulatory Authorities For High Quality Regulation, Proceedings of an Expert Meeting in London, United Kingdom, 10-11 January 2005, OECD, ss.126-155

OECD (2000), Telecommunications Regulations: Institutional Structures and Responsibilities

OECD (2001), Government Capacities to Assure High Quality Regulation, Regulatory Management and Reform Seminar 19-20 November 2001 Moscow

Posner, Richard A., "Theories of Economic Regulation", Bell Journal of Economics and Management Science, ss.335-358

Ragan, James F. , Thomas, Lloyd B. (1993), Principles of Economics, Dryden Pres

Samuelson, Joseph A. ve Nordhaus, William D.(1996) , Economics, Mc Graw-Hill International Editions

Stigler, George J. (1971), "The Theory of Economic Regulation", Bell Journal of Economics and Management Science, ss.3-21

Thatcher, Mark (2004), "The Third Force? Independent Regulatory Agencies and Elected Politicians in Europe", NYU Wilf Family Department of Politics Political Economy Workshop Fall 2004 September 14, (<http://www.columbia.edu/~gck2001/Iras2004.doc> 21 Ağustos 2005)

Ulusoy, Ali (1999), "Türk İdare Hukuku İçinde Rekabet Kurumunun Yeri", Rekabet Kurumu Perşemne Sohbetleri Kasım 1999, Ankara, ss.3-30

Viscusi, Kip, Vernon, John, Harrington (1995), Joseph, Economics of Regulation and Antitrust, , MIT Press, Cambridge

Yay, Turan, Yay, Gülsün Gürkan ve Yılmaz, Ensar (2001), Küreselleşme Sürecinde Finansal Krizler ve Finansal Düzenlemeler, İTO, İstanbul

<http://www.fcc.gov/connectglobe/sec1.html>