

YÖNETİMİN YENİ YAPI TAŞLARI BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER: “YAVRU LEVİATHANLARA DOĞRU”

Doç. Dr. Nagehan TALAT ASLAN*

ÖZET

1970'lerden sonra bütün dünya ülkelerini etkileyen ekonomik kriz, devletin görevlerinin ne olması gerektiği konusunu yeniden tartışmaya açmıştır. Yeni ekonomik yaklaşımlar bağlamında devletlerin görevleri farklılaşmış ve neo-liberal politikalar doğrultusunda ülkelerin yönetim yapılarında değişimler gerçekleşmiştir. Türkiye'de de bu değişim özellikle 1980'lerden sonra ortaya çıkmıştır. Ülkemizde de “yeni kamu yönetimi” olarak isimlendirilen anlayış çerçevesinde çeşitli yapısal değişiklikler yapılmıştır. Bu düzenlemelerin en önemlilerden bir tanesi de özellikle devletin faaliyetlerini terk ettiği alanlarda meydana gelecek boşlukları doldurmak ve temel hak ve özgürlükleri düzenlemek amacıyla kurulan bağımsız idari otoritelerdir. Bu çalışmada bağımsız sıfatına sahip ve ceza verme yetkisiyle donatılmış “bağımsız idari otoriteler” ele alınmaktadır. Çalışmada bu kuruluşların oluşumu, görevleri, yetkileri gibi konuların yanında özellikle parlamenter sistem içindeki konumları meşruluk açısından değerlendirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Bağımsız İdari Otoriteler, Yeni Kamu Yönetimi, Neo-Liberalizm, Parlamento

ABSTRACT

The global economic crisis in 1970s sparked a new debate about the role of the state. Based on new economic approaches the role of the state was changed and according to the neo-liberal policies the administrative structures were modified. This transformation has appeared in particularly 1980s. According to the new public management approach new structural changes has been initiated. Consequently Independent Regulatory Agencies were formed in order to fill the gap left by the government and to regulate the human rights and freedoms. In this study Independent Regulatory Agencies equipped with penal authority and independence are investigated. The study examines organization, duties, powers, and the status of these agencies within the parliamentary system from legitimacy point of view.

Key Words: Independent Regulatory Agencies, New Public Management, Neo Liberalism, Parliament

GİRİŞ

21. yüzyıl yönetim alanında daha çok küreselleşme, neo-liberal yaklaşımlar, yeni yönetim anlayışı, yönetişim, yeni sağ gibi kavramlar gündemi meşgul etmektedir. Küreselleşmenin kaçınılmazlığı ve ülkelerin yeni durumlara uygun olarak yönetim yapılarını yeniden gözden geçirmelerinin gerekliliği bir zorunluluk olarak karşımızda durmaktadır. Her ülke bu zorunlu kaderi kendi ulusal çıkarlarına yönlendirme çabaları içine girmektedir. Türkiye'de de özellikle 1980'lerden sonra mevcut yapının kamu hizmetlerinin yerine getirilmesindeki eksik yönlerine de vurgu yapılarak yeni düzenlemeler gerçekleştirilmektedir. Bağımsız idari otoriteler olarak isimlendirilen bu yeni yapılar da yukarıdaki düşünceler çerçevesinde yönetim yapımızda yerini almışlardır. Sayıları her geçen gün artan bu yapıların “bağımsızlık sıfatları” insanları ürkütmekte hukuk devletinde mahkemelerden başka bu sıfatı kullanacak organların oluşumunda yönetsel meşruiyet açısından tedirginlik yaşamaktadırlar. II. Mahmut'tan bu yana hem Osmanlı hem Cumhuriyet döneminde mevcut meselelerimizin en

* Cumhuriyet Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü.

önemli kaynağını oluşturan merkez-çevre, bürokratik elit-seçilmiş iktidar mücadelesinde acaba yeni ya da yavru leviathanlar mı oluşturuluyor endişesi içine girmektedirler Hukuk devletinde yargı kurumunun dışında bağımsız sıfatına sahip “bağımsız idari otoriteler” konusu bu bağlamda ele alınmaktadır. Bu çalışmada bağımsız idari otoritelerin ortaya çıkış nedenleri, işlevleri gibi konulara değinmekle beraber özellikle bu kuruluşların demokratik meşruiyet açısından mevcut ve gelecekteki konumlarının merkez-çevre ikileminde ne gibi sonuçlar doğurabileceğine vurgu yapılmaktadır.

1. BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTE KAVRAMI

İsmi konusunda farklı ülkelerde değişik tanımlamalar olsa da bağımsız idari otoritelerin ilk örnekleri daha çok piyasa ekonomisi endeksli liberal bir ülke olan Amerika’da görülmektedir. Bu kuruluşlar kendine özgü yapılarıyla daha önceki mevcut örgütlenmelere benzememektedirler. Dünyada 1980’lerden sonra liberal ekonomi politikaları devletin ekonomik hayattan çekilmesi sonucunu doğurunca bu alanlarda bağımsız idari otoriteler faaliyet göstermeye başlamışlardır. Bağımsız idari otoriteler devletin piyasadan çekilmesi sonucu ortaya çıkacak olan boşlukları doldurmakla beraber asıl olarak liberal piyasanın işleyişine yönelik düzenlemeler yapmayı hedeflemektedirler. Temelde böyle olmakla birlikte her ülkede aynı şekilde faaliyette buldukları söylenemez. Bu kurumlarla ilgili tanımlarda göze çarpan iki önemli husus bulunmaktadır. Bunlardan birincisinde bu kurumların işlevleri ve önceki yapılara benzemeyen yönleri konusuna dikkat edilmekte, ikincisinde ise daha çok görev ve yetkileri üzerinde durulmaktadır.

Kavram ile ilgili bazı tanımlara yer verecek olursak örneğin, “her ülkede değişik biçim ve içerikte tasarlanmış olan fakat temelde devlet yönetimini elinde bulunduran siyasi organlardan bağımsız, temel hak ve özgürlükleri ve ekonomik etkinliklerle ilgili duyarlı konularda kendine ait etkili ve önemli yetkiler kullanarak düzenleme, denetim ve gözetim görevi gören yapılar¹.”

¹ Müslüm Akıncı, *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, Beta Yayınları, İstanbul, 1999, s. 100.

“Belirli sayıda kişilerden oluşan karar organı olan; kanunla verilen belirli bir alanda esas itibariyle düzenleme ve denetim yapmakla görev verilmiş ve yetkilerle donatılmış; mali ve idari özerkliğe sahip; yetkilerini kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak kullanan; yasalarda belirlenen ilkeler çerçevesinde hesap veren tüzel kişiliğe sahip kamu kuruluşlar²” şeklinde ifade etmek mümkündür.

Bu kurumlar uzmanlaşmış kadrolara sahip, teknokrat yönü ağır basan, siyasi yönü ikinci planda olan iktisadi rasyonellik olarak gerekli şartları hayata geçirmeyi amaçlayan bir yapıdadırlar. Diğer yönetim birimleriyle kıyaslandığında yürütme organının doğrudan kontrolünde olmayan, üyeleri belli süreler için atanan ve üyelerinin görevlerine olağan üstü durumlar hariç son verilemeyen özellikle de kararlarında siyasi iktidara bağlı olmayan kuruluşlardır³. Bağımsız idari otoriteler bireyi idareye karşı korumayı ve bürokrasinin işleyişinden kaynaklanan sorunları gidermeyi de amaçlamaktadırlar⁴.

Bu kuruluşların hem örgütlenmeleri hem de işlevleri ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Örneğin Amerika’da bu kuruluşlar “Independent Regulatory Agencies” Bağımsız Düzenleyici Kuruluşlar şeklinde ifade edilirken İngiltere’de özerk hükümet dışı örgütlenme “Quangos” (*hemen hemen özerk hükümet dışı örgütler/quans Autonomous Non Governmental*) kavramı kullanılmaktadır. Fransız hukuku ise “Les Autorités Administratives Indépendantes” demektedir⁵.

Türkiye’de bu kavram Fransa’dakine benzer şekilde “bağımsız idari otorite olarak tanımlanan ifade ile anlatılmaktadır. (Autorités Administratives indépendantes) Türkiye’de ayrıca özerk kurullar, üst kurullar, düzenleyici kurullar bağımsız düzenleyici, denetleyici kurullar gibi isimlendirmelerin de kullanıldığı görülür.

² İhsan Karacan, “Özerk Kurumların Özerkliği”, *Rekabet Dergisi*, Rekabet Kurumu Yayınları, S. 8, Ankara, 2001, s. 7.

³ İzak Atıyas, “Bağımsız Düzenleyici Kurumların Ekonomik Gerekseleri”, *II. Bağımsız Kurumlar ve Piyasa Ekonomisi Arenası*, 17 Aralık 2002, ss. 16–21. (Çevrimiçi): http://www.tk.gov.tr/Etkinlikler/Ulusal_Etkinlikler/II%20BKA.doc, (05.08.2007).

⁴ Héléne Pauliat, “Karşılaştırmalı Hukukta Bağımsız İdari Otoriteler” (Çev. Mahmut Göçer), *Bağımsız İdari Otoriteler*, (Ed. İbrahim Kaboğlu), İstanbul, Alkım Yayıncılık, 1998, s. 6.

⁵ M. Savaş Özdağ, “Özerk Kurullar”, *Avrasya Stratejik Araştırmalar Merkezi*, Ankara Çalışmaları Dizisi No: 13, Ankara, 2002, s. 8.

Bu kuruluşları tanımlayacak üç sıfat varsa bunlar özerk, bağımsız ve idari otorite olmalarıdır. Hukuk devletinde bağımsız sıfatını taşıyan tek organ mahkemelerdir. Bu kuruluşların sahip olduğu bağımsız sıfatı her ne kadar mahkemelerin sahip olduğuna benzese de aynı kategoride ele almak mümkün değildir.

Bu kuruluşların bağımsızlıkları daha çok, organlarının oluşumu ve işlemleri üzerinde siyasi iktidarın etkisi konularındadır. Bağımsızlık organik ve işlevsel bağımsızlık olarak ikiye ayrılır. Organlarının oluşumu konusundaki bağımsızlık organik, işlemlerini herhangi bir talimat vs olmadan yapabilmeleri de işlevsel bağımsızlıktır. Buradaki bağımsızlık siyaset, piyasadaki firmalar ve tüketiciler karşısındaki durumdur. Yine bağımsızlık etkin görev yapabilme karar organlarını oluşturan personelin karar alabilmelerine engel prosedürlerin olmaması, önceden belirlenmiş çok kısa olmayan bir süre için göreve getirilmeleri ve süre bitmeden görevden alınamaması gibi noktaları da içerir⁶. Benzer şekilde karar organının tek kişi değil de bir kurul olması, kararlarının sadece mahkeme yoluyla denetlenmesi ve personelini seçme ve değiştirmede serbest olması bağımsızlık için gerekli şartlardandır. Bütün bu özellikler bu kuruluşların keyfi hareket etmelerine yetkilerini kötüye kullanmalarına izin vermez. Bunlar üzerinde yargı denetimi ve mali denetim söz konusudur.

Özerklik, kuruluşların, kendi organlarını oluşturabilmelerini, belirli konularda serbestçe karar alabilme ve aldıkları kararları kendi başına, kendi organları eliyle uygulayabilme hakkına sahip olma demektir⁷.

Bağımsızlık ve özerklik bu kurumları diğer klasik örgütlenme içindeki kurumlara göre daha ayrıcalıklı kılmaktadır.

Her devlet üç temel fonksiyonu yerine getirir. Bunlar yasama, yürütme ve yargı fonksiyonlarıdır. Bu fonksiyonlar yasama organı, yargı organı ve yürütme organı şeklinde oluşur⁸. Yürütme yasama ve yargı faaliyetleri dışında kalan faaliyetleri kapsar. İdare kavramı ile anlatılmak

⁶ Ali Ulusoy, “Bağımsız İdari Kurumlar”, *Danıştay Dergisi*, Ankara, S. 100, 1999, s. 5.

⁷ Ulvi Saran, “Özerklik ve Mahalli İdareler Düzeyinde Denetim”, *Türk İdare Dergisi*, İçişleri Bakanlığı Dergisi, S. 408, Ankara, 1995 s. 21.

⁸ Metin Günday, *İdare Hukuku*, Beşinci Baskı, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2002, s. 3.

istenen de yürütme organı içinde yer alır. İdare, belli amaçları gerçekleştirmek üzere bir araya gelen birden fazla insanın birlikteliğini ve bu amaçla yapılan faaliyetleri kapsar.

Bağımsız idari otoriteler yasama, yürütme ve yargı erkleri içinde daha çok yürütme organı içinde değerlendirilebilecek idari kuruluşlardır⁹. Hukuk devletinde her ne kadar bağımsız sıfatı sadece yargı organları tarafından kullanılsa da bu kuruluşlar için yargısal kuruluş demek doğru değildir. Bu kuruluşların diğer bir sıfatı olan otorite kavramı ile de icrai karar alma ve uygulayabilme özellikleri anlaşılır.

Bu kuruluşlar yürütme organı içinde yer almalarına rağmen hiyerarşik denetimin dışında olmaları, bağımsızlık sıfatı içinde anlatılmış olan işlevsel ve organik açıdan üzerlerinde herhangi bir farklı otoritenin etkisinin olmaması gibi konuları nedeniyle yönetsel otorite olarak değerlendirilir¹⁰. Bu kuruluşların bağımsızlık, özerklik ve otorite gibi özellikleri konusunda tartışmalar devam etmektedir.

2. BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN VAROLUŞ SERÜVENLERİ

1930’lu ve 1970’li yıllarda yaşanan ekonomik kriz ve devletin yeniden yapılandırılması ile ilgili açıklamalara daha önce değinilmiştir. 1980’lere gelindiğinde neo liberal politikalar yeniden gündeme gelmiş ve küçük ve etkin devlet şeklinde ifade edilen bir anlayış hakim olmuştur. Bu sayede devletin baskıcı ve otoriter özelliği son bulacaktır. Kamu otoritesinin halka yakın birimlere daha doğrusu yönetilenlere doğru kaydırılması yönetim olarak tanımlanan yeni yaklaşımları doğurmuştur. Bu sayede karar alma ve uygulama seçilmiş ya da atanmışlardan ziyade hizmetten yararlananlarca gerçekleştirilecektir. Devlet ise bu süreçte sadece düzenleyici faaliyetlerde bulunacaktır¹¹. Bu

⁹ Ebru Öztürk, *Türk İdare Sisteminde Rekabet Kurumunun Yeri ve Diğer Bağımsız İdari Otoritelerle Karşılaştırılması*, Rekabet Kurumu Yayınları, Ankara, 2003, s. 11.

¹⁰ Jean Morange, “Fransa’da Bağımsız İdari Otoriteler”, (Çev. Cevdet Atay), *Bağımsız İdari Otoriteler*, (Ed. İbrahim Kaboğlu), Alkım Yayınevi, İstanbul, 1998, ss. 18–19.

¹¹ Ozan Zengin, “Düzenleyici Reform Üzerine”, *Kamu Yönetimi Dergisi*, S. 19, Temmuz–Eylül 2004, s. 13.

düzenleyici rol ise piyasada yer alan tüketici, üretici, meslek kuruluşları, medya, sivil toplum örgütleri gibi unsurların uyması gereken kuralları belirlemekle mümkün olacaktır. Bunun için de bağımsız idari otorite adıyla yeni birimler oluşturulmuştur. Bu kuruluşlar liberal politikalar çerçevesinde devletin çekildiği alanlarda boşlukları doldurmak amacıyla oluşturulmuştur¹². Bu kuruluşlar aynı zamanda temel hak ve özgürlükler ile ekonomik düzene karşı ortaya çıkabilecek tehdit ve ihlalleri ortadan kaldırmak amacıyla oluşturulmuştur. Bu tehdit ve ihlallerin nereden geldiğine bakılmaksızın bir koruma amacı vardır. Yalnız burada dikkat edilmesi gereken nokta bu korumanın meşruiyetini halktan alan, egemenlik hakkının demokratik yöntemlerle devredildiği seçilmiş siyasi iktidarı da içermesidir.

Bu kuruluşların aslında geleneksel diye nitelendirilebilecek hemen hemen bütün kuruluşların siyasi organa bağlı olmaları ve piyasada düzenlemesi ile ilgili işlerin siyasetin etkisinin dışına çıkarılmış kurumlar tarafından yerine getirilmesi düşüncesiyle oluşturulmuştur. Siyasete olan güven problemi de bu durumu tetikleyici etki yapmıştır. Yine teknolojik gelişmelerin kamu yönetiminde uygulanmaya başlanması ile geleneksel örgütlerin medya, enerji, iletişim, finans gibi alanlar için gerekli teknik yeterliliklerden yoksun olması da bu kuruluşların varlık nedenleri arasında yer alır. Demokratik yaşamda seçim sürelerinin kısalığı siyasi iktidarların ya da bunların tayin ettikleri üst düzey görevlilerin hizmet sürelerinin kısalığı toplum için önemli sektörler denilen alanlardaki düzenlemelerde yetersiz kalmaktadırlar. Bütün bunlara yargı sisteminin yavaş işlemesi ve yargı mercilerinin teknik ve uzmanlık bilgisi gerektiren konularda sorunlar yaşaması konusunu da eklemek gerekir. Sonuçta idarenin siyasi iktidara bağlı olmasını ileri süren yaklaşımlara ters yönetim ile siyaset alanını birbirinden tamamen ayırmaya yönelik uygulamalar ortaya çıkmıştır.

Kamusal hayatın hassas alanları diye tanımlanan konularda faaliyetler bu kuruluşların en önemli uğraş alanlarıdır. Bu kavramın içine nelerin girdiği konusu ülkelerden ülkelere farklılık gösterebilir. Genel olarak iletişim, enerji, bankacılık, finans, medya gibi konular bu

¹² Turgut Tan, “Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar”, *Türkiye’de Kamu Yönetimi*, (Ed. Burhan Aykaç Şenol Durgun ve Hüseyin Yayman), Ankara, Yargı Yayınevi, 2003, s. 498.

alan içinde sayılmaktadır. Bu kuruluşlar belirtilen alanlarda özgürlükleri korumak ve piyasa kurallarının iktisadi rasyonellik ilkelerine göre çalışmasını düzenlemektir.

Bu kuruluşların en önemli faaliyet alanlarından birisi daha önceki başlıklarda da belirtildiği gibi özellikle devletin çekildiği alanlardaki ekonomik faaliyetlerde piyasa kurallarını bozucu davranışları engellemek bir anlamda piyasada düzenleyici rol üstlenmektir. Kamu yararını bozacak faaliyetleri engelleyerek devletin çıkarlarını korumaktır. Piyasaya müdahale etmeden de bunu yapmak mümkün olmadığından bu kuruluşlar bu işi üstlenmişlerdir¹³. Bu müdahalelerin özü serbest piyasa koşullarının aksamamasını sağlamak olmalıdır. Devlet burada hakem gibi hareket etmek durumundadır. Piyasa koşullarına gelebilecek her türlü tehdit içerikli müdahale içinde siyasilerin de müdahaleleri yer alır.

Bu kuruluşların önemli bir diğer işlevi de yukarıdaki işlevinin belki de bir sonucu olarak temel hak ve özgürlüklerin korunmasıdır. “Bağımsız idari otoritelerin varlık nedeni hem temel hak ve özgürlük alanıyla hem de sosyal düzenin sağlanması yönüyle birbiri ile iç içe geçmiş iki farklı işlevin aynı zamanda yerine getirilmesine dayanmaktadır¹⁴.”

3. BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN YAPISAL VE İŞLEVSEL ÖZELLİKLERİ

Bu kuruluşların kurumsal ve işlevsel özellikleri de klasik idari birimlerden farklılık gösterir. Bu kuruluşlar karar alma mekanizmaları istisnalar olmakla birlikte daha çok kurul şeklinde örgütlenmişlerdir. Kurul kararlarının bireysel kararlara göre etkiye daha az açık olduğunu belirtmek gerekir. Yine kurul şeklinde karar organı olması bağımsızlığında önemli göstergeleri arasında yer alır. Yalnız kurul

¹³ Müslüm Akıncı, “Ekonomik Kamu Düzeni ve Rekabet Kurumu”, *Rekabet Dergisi*, Rekabet Kumru Yayınları, S. 5, Ankara, 2001, ss. 3–5.

¹⁴ İbrahim Kaboğlu, “Değerlendirme Bölümü”, *Bağımsız İdari Otoriteler*, (Ed. İbrahim Kaboğlu), İstanbul, Alkım Yayınları, 1998, s. 193.

üyelerinin sayısı özellikle karar alma sürecini yavaşlatacak hale gelmemelidir.

Bu kuruluşların kurul üyelerinin seçiminde ülkeden ülkeye farklılıklar olabilmektedir. Üyeler yasama ya da yürütme organlarınca atanabildiği gibi her iki organın ortak olarak belirlediği adaylar olabilmektedir. Bağımsız idari otoritelerin kurul üyelerinin seçimi onların bağımsız olma özelliklerine uygun olmalıdır. Bundan dolayı yasama organlarınca atanmasının daha uygun olacağı ileri sürülebilir. Kurul üyelerinin atanmasında bağımsızlık dikkate alınmalıdır ama bunu garanti edecek bir uygulamayı ortaya koymak mümkün gözükmemektedir. Bunu sağlayabilmek için değişik uygulamalar vardır. Örneğin siyasi bir organın atama yapacağı bir durumda öneri makamları siyasi olmayan makamlar olabilir. Bağımsızlık açısından üye seçiminde mesleki ve teknik bilgiye daha fazla önem vermek ya da zaten bağımsız yargıda görev alan kişilerden seçmek daha uygun olabilir.

Bu kuruluşların giderleri oranında gelirlere sahip olmaları onların siyasilere olan bağına azaltacaktır. Giderlerini karşılayabilecek gelirlerinin olması zaten onların özerkliklerinin bir gereğidir. Bu kuruluşların gelirlerine baktığımızda daha çok faaliyette buldukları sektörlerden elde ettikleri ve idari para cezalarının olduğu görülür. Yine hükümetin genel bütçe gelirlerinden ayırdıkları paralarda bu kuruluşların gelirleri arasında yer alır. Bu tür kuruluşların kendi kaynaklarından gelir elde etmeleri önemli bir unsurdur. Mali olarak kendine yeterli olmaması halinde her zaman savunulan bağımsızlık sıfatını sıkıntıya sokacak ve siyasi etkiye maruz bırakır bir hale dönüşecektir¹⁵. Bu kuruluşların mali özerkliğinin sınırları iyi çizilmelidir. Buna dikkat edilmeyecek olursa gereksiz ve aşırı harcamalara neden olabilir. Sonuçta bunların harcadıkları paraların da halkın vergi ödemesi sonucu elde edilen kaynaklar olduğu unutulmamalıdır.

Bu kuruluşlar kendi görev alanları ile ilgili geniş bir düzenleme yapma yetkisine sahiptirler. Hukuki olarak düzenleme kavramı “yasa-

altı kural koyma¹⁶” anlamına gelir. Hukuki anlamda düzenleme kavramı idari birimlere kendi faaliyet alanları ile ilgili olarak hukuki hiyerarşiye aykırı olmayarak onların uygulamasını göstermek amacıyla mevzuat oluşturma demektir¹⁷. Bu da daha çok yönetmelik çıkarma şeklinde gerçekleşir. 1982 Anayasası’nın 124. maddesi kimlerin yönetmelik çıkarabileceği konusunu düzenlemiştir. Yönetmeliğe ek olarak yine yasaların uygulanmasına katkıda bulunacak şekilde yönerge, tebliği gibi düzenlemelerde mümkündür.

Bağımsız idari otoritelerin özellikle düzenleme olarak dilimize çevrilen regülasyon kavramı üzerinde durmak gerekir. Bu kavram kural koyma, denetleme, yönlendirme gibi anlamlar içermektedir¹⁸. Bu kavram hem hukuki düzenlemeleri hem de ekonomik konulardaki düzenlemeleri içerir. Belli faaliyet alanları için uyulacak kuralları belirlemeyi ve bu yapılırken kontrolü de içine alır¹⁹.

Regülasyon kavramı bağlamında bu kuruluşlar gözetim ve denetim faaliyetlerinde de bulunurlar. Hem yasalara hem de kendi düzenlemelerine uyulup uyulmadığını kontrol ederler. Bu kuruluşların faaliyetlerinden belki de en önemlisi yaptırım uygulama yetkileridir. Bu kuruluşlara faaliyet alanları ile ilgili olarak mevcut kurallara uygunluğu sağlamak amacıyla yaptırım yetkisi tanınmıştır²⁰. Aslında bu kuruluşları idari otorite haline getiren özellik budur.

Bu kuruluşların sahip olduğu yaptırım; “yasaların açıkça izin verdiği veya yasaklamadığı hallerde idarenin doğrudan doğruya, herhangi bir yargısal bir karar girmeksizin, bir işlemi ile ve yönetim hukukuna özgü usullerle verilmiş cezai müeyyideler”dir²¹. Yaptırım

¹⁶ Tekin Akıllıoğlu, *Rekabet Politikası ve Özelleştirme Sempozyumu Konuşmaları*, Ankara, Rekabet Kurumu Yayınlar, 1999, s. 101.

¹⁷ Turgut Tan, “Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurumlar”, *Türkiye’de Kamu Yönetimi*, (Ed. Burhan Aykaç, Şenol Durgun ve Hüseyin Yayman), Ankara, Yargı Yayınevi, 2003, s. 513.

¹⁸ Akıllıoğlu, s. 101.

¹⁹ Ali Ulusoy, “Rekabet Kurumu ile Diğer Bağımsız İdari Kurumlar Arasında Çıkabilecek Uyuşmazlıklar ve Çözüm Perspektifleri”, *Uluslararası Hukuk Kurultayı*, Ankara, Ocak 2002.

²⁰ Hélène PAULIAT, “Bağımsız İdari Otoritelerin Yaptırım Yetkisi”, (Çev. Mahmut Göçer), *Bağımsız İdari Otoriteler*, (Ed. İbrahim Kaboğlu), Alkım Yayınları, İstanbul, 1998, s. 145.

²¹ Melikşah Yasin, *Sermaye Piyasası Kurulu ve İşlemleri*, Ankara, Seçkin Yayınevi, 2002, s. 207.

¹⁵ Karacan, s.26.

yetkisinin yasal bir dayanağı olmalıdır. Buradaki yaptırımın sahibi mahkemeler olmayıp direk bu otoritelerdir. Yaptırım yetkisi içinde parasal ceza vermek, izin ve ruhsatın iptali geçici süreyle askıya alınması vs uygulamalar yer alır. Bu yetkilerin meşruiyetinin kaynağı kişi hak ve özgürlüklerini ihlal etmeyecek şekilde olmasındadır.

Bu kuruluşların önemli özelliklerinden bir tanesi de nitelikli uzman personel istihdam etmeleridir. Bu kuruluşların siyasi otoritenin de etkisi dışında kalarak faaliyette bulunmalarının meşruiyetinin temelinde nitelikli ve uzmanlık bilgisine sahip olmalarının yer aldığı ileri sürülmektedir. Dolayısıyla bu bilgi ve birikimlerini diğer kamu idareleri ile zaman zaman paylaşmaları söz konusu olabilir. Bu öneriler siyasi iktidara yönelik düzenlemeleri de içerebilir. Yeni bir yasal düzenlemenin gerekliliği vs. gibi.

Bu kuruluşların önemli bir faaliyet alanı ise uyuşmazlık çözme yetkisine sahip olmalarıdır. Özellikle uzmanlık bilgisine sahip olmaları ve yargı sürecinin uzun zaman alması onların uyuşmazlık yetkisine sahip olmalarının nedenlerindedir.

Hukuk devletinde en etkili denetim aracı yargı denetimidir. Yalnız hukuki sürecin çok yavaş işlemesi nedeniyle yargı dışı denetim mekanizmalarının geliştirilerek yargının yükünün azaltılması gerekir. Bu tür kuruluşların kendi aralarında meydana gelen uyuşmazlıklarda ise yetkili merci yargı organları olmaya devam etmektedir. Yukarıda işlevleri açıklanmış bulunan bu kuruluşlar hem yargı hem yasama hem de yürütme yetkilerine benzer yetkilerle donatılmışlardır.

4. BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER VE TÜRKİYE

Bağımsız idari otoritelerin ülkemizdeki örnekleri batı ile kıyaslandığında oldukça yenidir. Cumhuriyetin kuruluş yıllarındaki toplumsal ve ekonomik şartlara bakıldığında günümüzden oldukça farklı olduğu görülür. Kuruluş dönemini kendi şartları içinde değerlendirmek gerekir. Devlet bu dönemde toplumsal hayatın hemen hemen her alanına müdahale etmiştir, bir anlamda şartlar bunu zorlamıştır. Türkiye’deki gelişmelerde dünyadaki gelişmeleri biraz geç takip etse de yine paralelliklerin olduğu görülür. 1980’lerdeki neo liberal

yaklaşımların da etkisiyle bu tür kuruluşlar ülkemizde yavaş yavaş oluşmuştur.

“Türk kamu yönetimi içersinde 1980’lerde başlayan tartışmalar 1990’lı yıllarda bazı sonuçlar vermeye başladı. Bu zamana kadar kamu yönetimimizde görülmeyen bazı değişiklikler, yapılanmalar söz konusuydu. Bunlar büyük ölçüde IMF ve Dünya Bankası gibi kuruluşların önerileri ve etkileriyle gerçekleştirilen üst kurullar bürokrasisi” olarak ortaya çıkan kuruluşlardır²².

Küreselleşme olgusunun ülkelerin kamu yönetimi yapılarını küresel ilişkiler boyutunda değiştirmiştir. Artık devlete biçilen görev “her şeyi bizzat üstlenen ve yapan değil, her şeyi rasyonel ölçütlerde denetleyen ve bazı istisnai şeyleri üstlenen ve yapan²³” devlet görüşüdür.

Türkiye’de 1980’li yıllar ekonomi politikalarında neo liberal akımın etkisinin arttığı, bir yandan özelleştirmelerin hızlandığı ve düzenleyici devlet anlayışının ön plana çıkmaya başladığı bir dönem olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bu dönemde ilk bağımsız idari otorite 1981 yılında kurulan Sermaye Piyasası Kuruludur.

Türkiye’de kamu yönetimi reformu sürecinde hem iç hem de dış etkenler belirleyici olmuştur. 1980’li yıllarda özellikle küreselleşmenin de etkisiyle Türkiye’deki reform hareketlerinin hızlanmasında uluslararası kuruluşların da etkisini belirtmek gerekir. IMF ve Dünya Bankası ile imzalanan özellikle de Yapısal Uyum Kredileri türündeki anlaşmalar, ülkemizde Kitlerin tasfiyesi, bürokraside yeniden yapılanma konularında etkili olmuşlardır. “Bu anlaşmalarla birlikte IMF ve Dünya Bankası ile geliştirilen ilişkiler sonucunda, daha bağımsız karar alabileceği varsayılan, siyasi ve geleneksel bürokratik etkiyi azaltacağı

²² Şenol Durgun, “Türk Kamu Yönetiminde Bürokratik Siyaset”, *Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, Özel Sayı 2, Ankara, 2002, s. 97.

²³ Ali Ulusoy, *Bağımsız İdari Otoriteler*, Ankara, Turhan Kitapevi, 2003, s. 7.

öngörülen, karar alma ve uygulama yetkisine sahip *üst kurullar* dönemi başlamış olduğu” görülür²⁴.

Yine 18 Aralık 2000 tarihli İMY verilen niyet mektubunun 36. maddesinde, “elektrik sektöründe rekabete dayalı bir piyasa için uygun düzenleyici çerçevenin oluşturulması ve bu sektörde devlet varlıklarının doğrudan satışı yoluyla elden çıkarılması ekonomik etkinliğin artmasını ve yabancı doğrudan yatırımları çekmeyi hedefleyen reformlardan” bahsedilmektedir. Bu amaçlara ulaşmak için 14 Aralık 2000 tarihine kadar, Dünya Bankası Ekonomik Reform Kredisine uygun olarak tarife politikası üzerinden tam yetkiye sahip Bağımsız ve Düzenleyici Kurum oluşturan Enerji Piyasası Kanununun meclise sunulması bir ön koşul olarak kabul edilmiştir²⁵.

İMF ile imzalanan 03 Mayıs 2001 tarihli niyet mektubu koşullarından biri olarak Türk Telekom’un özelleştirilmesine yönelik adımlar atılacağı ve bu sektörde düzenleyici kurumun kurulmasını içeren telekomünikasyon reform programının uygulanmasında daha özenli davranılacağı vurgulanmaktadır²⁶.

Türkiye’de BİO’ların ortaya çıkışı ve gelişmesinde Avrupa Birliği’nin etkisini unutmamak gerekir. Avrupa Birliği komisyonlarının yıllık olarak yayımlanan ilerleme raporlarında bu durum açıkça görülebilmektedir. Örneğin AB Komisyonunca hazırlanan Türkiye’nin AB katılım sürecine ilişkin 2002 yılı ilerleme Raporunda²⁷, “Posta hizmetleri piyasasında bağımsız bir düzenleyici kurumun kurulması zorunludur” şeklinde açıklamalar bulunmaktadır. Henüz bu konuya ilişkin bir plan bulunmadığına vurgu yapılarak, “Müktesebata tam olarak uyulması için bu alanda büyük çaba sarf edilmesi gerekmekte” (s. 93) olduğu uyarısı yapılmaktadır. Aynı ilerleme raporunda Sermaye Piyasası Kurulu’nun mevcut geliri olan menkul kıymet ihraç eden

²⁴ Adan Boynukara “Kamu Yönetimini Yeniden Yapılandırılmasında Yeni Bir Araç: Üst Kurullar”, *Yarın Dergisi*, (Çevrimiçi): <http://www.yarindergisi.com>, (10.07.2007).

²⁵ Bkz.: 18 Aralık 2000 tarihli İMF Niyet Mektubu, (Çevrimiçi): <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/niyet/mektup.html>, (05.05.2007).

²⁶ Bkz.: 3 Mayıs 2001 Tarihli Niyet Mektubu, (Çevrimiçi): <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/niyet/nmt030801.htm>, (05.05.2007).

²⁷ Devlet Planlama Teşkilatı, “Türkiye’nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2002 Yılı İlerleme Raporu”, (Çevrimiçi): <http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/uyelik/ilerle02.pdf>, (31.05.2007).

tarafından ödenen ve menkul kıymet tutarından yapılan % 2’lik kesinti yetersiz bulunmakta buna ilaveten SPK kanununa tabi olan işlemlerden elde edilen gelirin % 5’nin SPK’ya aktarılması istenmektedir (s. 61). Benzer biçimde raporda Türkiye’de iyi işleyen doğal gaz piyasasının oluşturulması için ilave adımlar önerilmekte BOTAŞ’ın mevcut uzun dönemli ithalat sözleşmesinin aşamalı olarak sonlandırılmasını sağlayacak doğalgaz serbestleşme programına yönelik stratejik kararların alınması ve BOTAŞ tarafından işletilen iletim ağına erişim Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu (EPDK) tarafından sıkı bir biçimde düzenlenmesi politikası oluşturulması gerekliliği(s.85) belirtilmektedir. Ülkemizde bağımsız idari otoriteler liberal politikaların uygulanması ve özellikle IMF, Dünya Bankası ve AB gibi kuruluşların etkileri neticesinde ortaya çıkmış ve günümüze kadar gelmiştir.

Osmanlıdan günümüze mevcut yapımızda benzerleri görülmeyen bu tür kuruluşların ortaya çıkışı kamu yönetimi örgütlenmesi açısından yeni meselelerin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu tür kuruluşların yönetim yapımız içinde nerede yer alacağından tutun da isimlendirilmesine kadar yeni durumlar ortaya çıkmıştır.

Bu tür kuruluşların isimlendirilmesi konusunda kavramsal bir birliktelik olduğu söylenemez. Bu kuruluşlara örneğin bağımsız idari otoriteler²⁸, bağımsız idari kurumlar²⁹, Bağımsız Düzenleyici Kurumlar³⁰, özerk kurumlar³¹, üst Kurullar³², düzenleyici kurullar³³, bağımsız kurum ve kurullar³⁴ gibi isimler verilmektedir.

²⁸ Duran Akıncı, Kestane, Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan, *İdare Hukuku: Genel Esaslar*, Cilt 1, Turhan Kitapevi; Ayrıca, “İkibinli Yıllarda İdari Yargı” sempozyumu konu başlıklarından biri “Bağımsız İdari Otoritelerin Yargısal Denetimi”dir. (Çevrimiçi): <http://www.danistay.gov.tr>.

²⁹ Ali Ulusoy, “Bağımsız İdari Kurumlar”, *Danıştay Dergisi*, S. 100, Ankara, 1999.

³⁰ Uğur Emek “Türkiye Uygulaması”, *Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması*, (Ed. TÜSİAD), Yayın No: TÜSİAD-T/2002-12349, İstanbul, 2002.

³¹ İhsan Karacan, *Özerk Kurumlar Üzerine Denemeler*, İstanbul, Creaktive Yayıncılık, 2002.

³² Önder Kutlu, *Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi: Teorik Çerçeve ve Ülke Uygulamaları*, Konya, Çizgi Kitabevi, 2006.

³³ Turgut Tan, “Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurumlar”, *Türkiye’de Kamu Yönetimi*, (Ed. Burhan Aykaç, Şenol Durgun ve Hüseyin Yayman), Ankara, Yargı Yayınevi, 2003.

³⁴ 3 Ocak 2003 tarih ve 2003/1 Sayılı Başbakanlık Genelgesi.

Bağımsız idari otorite kavramı hem hukuk, hem yönetim hem de iktisat bilimini ilgilendiren konuları kapsamaktadır. Bağımsız idari otorite aslında disiplinler arası bir faaliyet alanına sahiptir. Bundan dolayıdır ki iktisatçılar bu kurumları tanımlarken daha çok kurumların işlevlerini dikkate alarak isimlendirmekte ve bağımsız düzenleyici kurum kavramını kullanmaktadırlar. Hukuk ve yönetim bilimciler ise kurumların statülerini dikkate alarak bağımsız idari otorite terimini tercih etmektedirler. Örneğin “bağımsız sözcüğü bu türden kurumların organik ve işlevsel manada yürütme organı karşısında bağımsızlığını; idari sözcüğü ayrı kamu tüzel kişilikleri olsun olmasın bu tür kurumların idari organ niteliği taşıdıklarını; otorite sözcüğü bunların basit danışma organı değil fakat düzenleyici ve birel, idari, icrai kararlar alıp uygulayabilen kuruluşlar oldukları” için bağımsız idari otorite kavramının bu kurumları tanımlamada daha uygun görülmektedir³⁵.

Bir başka yaklaşımda ise tam tersine bu tür kurumlar için bağımsız idari otorite tanımının uygun düşmeyeceğini, Türk Yönetim Teşkilat yapısında otorite isimli bir birim bulunmadığını bunun yerine müessese kelimesinin kullanılabileceğini söyleyenler bulunmaktadır³⁶.

Bu türden kurumların adlandırmasında “üst kurul” tanımlamasını hatalı bulanlarda bulunmaktadır³⁷. Yine kavramdaki üst kelimesi sanki bu kurumların altında başka kurullar varmış izlenimi oluşturmaktadır. Sadece “Düzenleyici Kurullar” şeklinde tanımlanabilir.

Bu kurumların isimlendirilmesi konusunda yaşanan karmaşa hazırlanan resmi rapor ve yasal mevzuatlarda da görülmektedir. Örneğin 4743 Sayılı Mali Sektöre Olan Borçların Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanununda³⁸ bu kurumların hesap denetimlerini düzenleyen maddesinde “özel kanunlarla kurulmuş, kamu tüzel kişiliğine haiz idari ve mali özerkliğe sahip, üst kurul ve bunlara bağlı kurumların yıllık hesapları Başbakanlık müfettişi, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu denetçisi ve Maliye

³⁵ Tan, Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar.

³⁶ İlhan Özay, *2000 Yılında İdari Yargı Sempozyumu*, (Çevrimiçi): <http://www.danistay.gov.tr>.

³⁷ Sezen, ss. 138–139.

³⁸ Bkz.: Mali Sektöre Olan Borçların Yeniden Yapılandırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, (Çevrimiçi): <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr>.

Müfettişinden oluşan bir komisyon tarafından denetlenir” (m. 7) ifadesinde bu kuruluşlar üst kurul olarak nitelendirilmektedir. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu³⁹'nun değişik maddelerinde de Düzenleyici ve Denetleyici Kurum ifadesinin tercih edildiği görülür.

1982 Anayasasında bu türden kurumlar için bir düzenleme ve ilgili yasal mevzuatta genel bir tanımlama bulunmadığı için isimlendirme konusundaki bu durumun devam edeceğini söylemek mümkündür.

Bu tür kuruluşların yönetim yapımız içindeki yeri ve hukuki statüleri hem ülkemiz hem de başka ülkelerde tartışma konusu olmaktadır.

Türk yönetim yapısı içinde bu tür kuruluşların daha çok yürütme erkine dahil oldukları açıktır. Bu tür kuruluşları bu üç erkin yanında yeni bir kategori olarak görmek düşüncesi Anayasamızın 8, 9 ve 10. maddelerinde sayılan devletin; yasama, yürütme ve yargı yetkileri ile sınırlı tutulduğu hükmü göz önüne alındığında bu yetkilerin dışında yeni bir kategorinin varlığında söz etmenin olanaklı olmadığı açıktır⁴⁰.

Bu tür kuruluşların yönetim yapımız içinde merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkelerinden hangisine dahil bir birim olduğu ya da bunların dışında ayrı bir yapılanma türü mü olduğu konularında tartışmalar devam etmektedir.

1982 Anayasasının 123. maddesinde “idare kuruluş ve görevleri ile bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevlerinin, Merkez Yönetim ve yerinden yönetim esasına dayandığı” yer almaktadır. Kuruluş ve görevleri ile bütün olan idare merkezden ve yerinden yönetim ilkesine göre örgütlenmiş bir sistemdir.

Bu kuruluşların idari yapımız içinde nerede yer aldıkları konusunda hala tartışmalar devam etmektedir. Merkezi yönetim

³⁹ Bkz.: Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, (Çevrimiçi): <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr>

⁴⁰ Ali Ulusoy, “Türk İdare Sistemi İçinde Rekabet Kurumunun Yeri”, *Perşembe Konferansları*, Ankara, Rekabet Kurumu Yayınları, S. 2, 1999, s. 6.

kuruluşu mu yerinden yönetim kuruluşu mu oldukları konusunda net bir düzenleme bulunmamaktadır.

Bu kuruluşların yerinden yönetimi kuruluşları olduğu daha çok ta hizmet açısından yerinden yönetim kuruluşu olduğu yönünde görüşler bulunmaktadır. Mahalli idarelerin karar organlarının o mahalde bulunan seçmenlerce oluşması ve bunlar üzerinde merkezi yönetimin vesayet yetkisinin olması bağımsız idari otoritelerin özellikleri ile bağdaşmamaktadır.

Eğer yönetim merkezden ve yerinden yönetim şeklinde ikili bir ayrıma tabi kaçınılmaz ise bu kuruluşların yeri bu kuruluşların belli hizmeti yerine getirmek üzere kurulmuş olmaları, belli coğrafi alanla sınırlı olmaması ve karar organlarının seçimle gelmemesi bunların daha çok hizmet yerinden yönetimi kuruluşuna yaklaşmaktadır. Kanaatimizce bu tür kuruluşların ayrı bir kategori olarak değerlendirilmesi daha doğru olacaktır. Hizmet açısından yerinden yönetim kuruluşları üzerinde de vesayet yetkisi bulunmakta ve bunlar belli hizmetleri görmek üzere faaliyet yapmaktadır. Oysa bağımsız idari otoriteler üzerinde böyle bir denetim olmadığı gibi yaptırım uygulamaya varan ve bağımsızlık gibi bir sığa sahip kuruluşlardır. Bunları hizmet açısından kendine has özellikleri olan yerinden yönetim kuruluşları gibi görmek 1982 anayasasının merkezden yönetim yerinden yönetim esasları dışında bir idari yapılanmaya izin vermemesi sorununa çözüm bulmak demektir⁴¹.

Bunlar üzerinde hiyerarşik ve vesayet denetiminin olmaması idarenin bütünlü ilkesinin gerçekleştirilmesinde sorunlar oluşturmaktadır. Eğer idarenin bütünlüğü sadece bu iki denetim ile sağlanacak ise bu kuruluşlar anayasadaki idarenin bütünlüğü ilkesine aykırı olacaktır. Yalnız idarenin bütünlüğünün sağlanmasını sadece bu iki denetime bağlamak doğru olmaz.

“İdari vesayet merkezi idare ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki bütünlüğü sağlayan hukuksal bir araç olmakla beraber, idarenin bütünlüğünü sağlayan tek araç değildir”. Bunların yanı sıra bu kuruluşların işlemlerine karşı merkezi yönetim birimlerinin hukuka

⁴¹ Ulusoy, *Bağımsız İdari Otoriteler*, ss. 92–93.

aykırılığı nedeniyle yargıya gidebilmeleri, mali açıdan denetlenmeleri ve Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurumunun denetimine tabi olmaları gibi hususları da idarenin bütünlüğünü sağlayan düzenlemeler olarak değerlendirmek gerekir⁴².

Bu kuruluşların kuruluş yasalarında yer alan ve ilişkili ya da ilgili bakanlık yapılan tanımlamaları da idarenin bütünlüğünün sağlanması için yapılmış düzenleme olarak görmek mümkündür⁴³.

Kanun koyucu özerk kabul edip geniş yetkilerle donattığı BİO'ları yasalarda bir bakanlık ile ilişkilendirmeyi ihmal etmemiştir⁴⁴.

Bu ilgili ya da ilişkili kavramı bu kurumları ilişkili buldukları bakanlıkların denetimine tabi ve onlar karşısında bağımlı kıldığını anlamına gelmez. Buradaki ilişkili bakanlık bu kurumları üzerinde herhangi bir denetim yetkisine sahip olmayıp bu ilişki sadece görev alanları ile ilgili anlamındadır. İlişkili bakanlığın bu kuruluşların kararları ile ilgili yargıya başvurabilmelerinin farklı bir amacının olduğu söylenebilir. Çalışmamızda özellikle ele almağa çalıştığımız meşruluk sorunu konusunda bu şekilde bir düzenleme yapılmıştır. Siyasi olarak sorumlu bir bakanlıkla ilişkilendirilmesi kısmen de olsa meşruluğa katkı yapacaktır.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

20. yüzyılın son çeyreği ile 21. yüzyılın başlarında tarihteki belki de en hızlı değişim yaşanmış ve yaşanmaktadır. Bu değişimin tarihsel süreçte meydana gelen diğer değişimlerden en önemli farkı toplumsal hayatın hemen hemen her alanında meydana gelmiş olmasıdır. Ayrıca değişim küreselleşme kavramı ile de bütünlük sınır tanımaz bir hal almıştır. Ekonomiden siyasete, işletmeden hukuka, sosyolojiden yönetime insan yaşamının her alanında hızına yetişilmesi imkansız

⁴² Metin Günday, *Bağımsız İdari Otoriteler* konulu panel konuşma metni, Ankara, Rekabet Kurumu Yayınları, 2001, ss. 77–78.

⁴³ Ulusoy, *Bağımsız İdari Otoriteler*, ss. 97–99.

⁴⁴ Hamza Kahrıman, Türkiye’de Bağımsız ve Düzenleyici Kurumların İdari ve Mali Özellikleri”, *Vergi Dünyası*, Yıl: XXII, S. 282, Şubat–2005, s. 120.

değişimler olmaktadır. Dönemin diğer bir isimlendirmesi de “Değişim Çağı” şeklindedir. Bütün bu yaşananlar devlet ve yönetim algılamasını da etkilemiş ve yeni yönetim anlayışlarının ortaya çıkmasına neden olmuştur. Kapitalist üretim tarzına sahip, ulus devlet modeline göre şekillenmiş Weberyen bürokrasi anlayışı sorgulanmakta olup yeni durumlara uygun model arayışları başlamıştır. Değişen şartlara uyum sağlama, verimli ve etkili bir yönetim oluşturma gibi konular neredeyse kutsal bir kavram gibi algılanır hale gelmiştir.

Siyasetin ve siyasetçi, teorik olarak demokratik yollarla egemenlik hakkını halkın adına kullanan, kullanması gereken kurum ve kişilerdir. Yalnız özellikle ülkemizde siyaset ve siyasetçi egemenliğin gerçek sahibi olan halkın gözünde güven problemi ile karşı karşıyadır. Siyasetçiye olan güven bunalımı bir adım ötede devlet mekanizmasına yönelebilmektedir. Yolsuzluklarla neredeyse siyasetçiler özdeşleştirilmiş, dürüst siyaset yapılamaz, dürüst siyasetçi olmaz kanaati hakim olmaya başlamıştır. Bu kanaatlerin toplumda yaygınlaşması bağımsız idari otoritelerin toplumsal meşruiyetlerine zemin hazırlamaktadır. Demokrasinin işleyiş problemleri olarak özetlenebilecek istikrarsızlık, belirsizlik, güvensizlik, yerini artık, istikrar, uzmanlık, şeffaflık, etkinlik, verimlilik, gibi konulara bırakmıştır. Siyaset alanının rant dağıtma mekanizmasına dönüşmüş olduğu yönündeki inanç siyasi çıkarlardan arınmış, tarafsız, istikrarlı ve objektif hareket eden mekanizmaların varlığını ortaya çıkarmıştır. Bu kurumlar idarenin keyfi, popülist ve patronaj ilişkileri karşısında yansız karar alıp uygulama amacı taşımaktadırlar. Bu kurumların karar organlarının görev sürelerinin hükümetlerin ömürlerinden uzun tutulması bir sonraki dönemde tamamen farklı ideolojiye sahip iktidarlar açısından güvence oluşturacak bir düzenlemedir. Bu kuruluşlar çalışma koşulları açısından geleneksel kuruluşlardan farklı olarak devlet düzeyinde değil de örgüt düzeyinde hem kural koyma hem bunları uygulama, hem de uygulama sonunda ortaya çıkan meseleleri çözme yetkisine sahiptir. Bu durum bunların hızlı ve etkin hizmet sunmalarına imkan sağlamaktadır.

Hiçbir düzenleme yoktur ki tamamen faydalı ya da tamamen zararlı sonuçlar doğursun. Bakış açısı ve beklentilere göre değerlendirmeler farklı olacaktır. Bu kuruluşların kısa vadede daha

verimli, rasyonel bir yönetim sayesinde başarılı olacağı, ama uzun vadede olumsuz sonuçlar doğurabileceği yönünde açıklamalar bulunmaktadır. Özellikle bu kuruluşların bağımsızlık sıfatları ile ilgili ciddi endişeler ileri sürülmektedir. Siyaset alanının kirliliği çözümü bu tür kuruluşlara yönelmiş olabilir. Siyaset mekanizmasının yani egemenlik yetkisinin halkın ve çağdaş demokrasi olarak tanımladığımız her hangi bir sınırlama olmaksızın her vatandaşın oyuyla belirlenip kullanıldığı mekanizmanın yerine ülke yönetimleri için yeni bir model keşfedilmiş değildir. Egemenliğin bir hak olarak kayıtsız şartsız millete ait ve yönetme erkinin meşruiyetinin halkın özgür iradesinin olduğu bir yapı devam edecek ise, bu tür kuruluşları bu değerler açısından yeniden değerlendirmek gerekir.

Bu kuruluşlar ekonomik hayatın önemli alanlarında faaliyet göstermekte her ülke için stratejik önem taşıyan konularla ilgilenmektedirler. Bu kuruluşların yanlış uygulamalarının bedeli de yaptıkları işin önemi oranında olacaktır.

Klasik örgütlenme modelinde kamu örgütleri ve bürokratlar seçimle iktidara gelen siyasiler tarafından denetlenirken yeni modelde bu anlamda bir denetim söz konusu değildir. Bu durum halk egemenliğine dayalı çağdaş demokrasilerde meşruiyet krizine neden olmaktadır. Bu durum bağımsız idari otoritelerin bağımsızlıklarının bir gereği gibi değerlendirilmektedir.

Bu kurumların ceza verme yetkilerinin bulunması ve bu yetkinin genelleşerek uygulanması; ceza hukuku ve ceza yargılama hukuku açısından önemle üzerinde durulması gereken bir durumdur. Bu kuruluşların yargı organı olmadıkları ve kararları yargı niteliğinde olmadığından yargılama usullerine tabi olmaları gerekmeyebilir yalnız yaptırım uygulananlar açısından bir takım olumsuzlukların olması muhtemeldir.

Bağımsız idari otoriteler TBMM 'ye hesap veren kuruluşlar olmalıdır. Bu kuruluşların bağımsızlık sıfatlarının gereği siyasetin müdahalesine kapalı olmaları nedeniyle siyasete alternatif, rakip gibi algılanmamalı bu şekle dönüşme ihtimaline karşı gerekli hukuki düzenlemeler yapılmalıdır. Tek başına hiçbir bağımsız idari otoritenin siyasetin rakibi vs olması düşünülemezken sayıları neredeyse yüzleri bulan bu tür örgütlenmelerin yeni leviathanlar ya da yavru leviathanlar

oluşturmasına müsaade edilmemelidir. Ülkemizde Osmanlı'nın son üç yüzyıldan itibaren yaşanmakta olan ve hala da devam eden bürokrasi siyaset ikilemi ya da karşıtlığı dikkate alınmalıdır. Yapılan düzenlemelerin; yönetme erkinini çağdaş demokrasilere uygun olarak halkın iradesini temsil eder şekilde olmalıdır. Zaman zaman ülkemizde sosyolojik kırılmalarla sonuçlanan bürokratik elit ya da, devletçi seçkinler ile muhafazakar demokrat (atanmış-seçilmiş paradoksu) seçilmiş çatışması göz önünde bulundurulmalı ve yeni seçkin yapıların oluşmasının demokratik açıdan oluşturacağı sıkıntılar dikkate alınmalıdır. Bu kuruluşların denetimleri, personel rejimleri, ücret rejimleri, bütçeleri gibi konulardaki farklı uygulamalar yeniden düzenlenmelidir. Mevcut yapının bürokratizm hastalığı içinde olmasına alternatif olarak düşünülen bu kuruluşların kendilerinin bu duruma düşmemesi için görev, yetki ve sorumlulukları çerçevesinde düzenlemeler yapılmalıdır. Bürokratik yapının hantallığı, siyasetin kirliliği gibi konulara vurgular yapılırken bu kuruluşların benzer duruma düşmeleri önlenmelidir. Bu kuruluşların daha çok serbest piyasa ekonomisinin daha iyi işleyebilmesi için kuruldukları herkesçe bilinmektedir. Bu gerçekleştirilirken katılımcı demokrasinin gerekleri ihmal edilmemelidir.

Bağımsız idari otoriteler devletin ekonomik faaliyetlerini düzenleyen araçlardır. Tabi devletin bu müdahalesinin neden bağımsız idari otorite adıyla oluşturulan kurullarca gerçekleştirildiğinin ise ikna edici bir sebebi bulunmamaktadır. Kimilerinin komplo teorisi olarak adlandırdığı küresel güçlerin çıkarlarının dikkate alındığı ya da mevcut kamu yönetimi örgütlenmesinin meseleleri çözmek yerine kendisinin bir bizatihi sorun haline geldiği yönündeki açıklamaların yeterince tatminkar olmadığı açıktır. Devletin hem hakem hem oyuncu olduğu bir piyasa işleyişinde bağımsız kuruluşların gerekliliği açıktır. Yine mevcut yapının teknik ve uzmanlık açısından yetersizliği, siyasilerin özellikle de kriz dönemlerinde daha çok olmak üzere siyasi çıkarları daha çok önemseydiği açıklamaları da bulunmaktadır. Artık yeni oluşturulmuş yapılar siyasetin kararlarını uygulayıcı değil belki de siyasi iradeyle idareyi birbirinden ayırıştırıran birbirinden bağımsızlaştırıcı kurumlardır.

Bağımsız idari otoritelere siyasetçiler gözüyle baktığımızda ise halkın beğenmediği politikaları uygulamada sorumluluğun üzerlerine

atıldığı kurumlar olarak görülür. Doğalgaza, elektriğe vs yapılan zamların bakanlıkla ilgisi olmadığı yönünde yapılan açıklamalar bu durumun örneklerindedir. Kısa vadede bu açıklama doğru görünse bile hükümet siyasi olarak yanlış uygulamaların hesabını halka vermekten kaçamayacaktır. Bağımsız idari otoritelerin kimi zamanda uluslararası kuruluşlar ve küresel sermayenin dayatmaları sonucu ortaya çıktığı ve özellikle politik istikrarsızlıkların yaşandığı ülkelerde bu kuruluşların oluşumunu zorladıkları söylenebilir. Tersine bir yaklaşımla küresel sermayeyi ülkesine çekmek isteyen ülkelerin bu tür düzenlemeler yapmakta olduğu da önemli bir gerçektir. Ülkemizde bağımsız idari otoritelerin kuruluşunda medya, siyaset, iş dünyası, gibi kuruluşların bir anlamda hükümet ve devlet politikalarının kendi çıkarları doğrultusunda etkileyebilmelerini önleme düşüncesi de rol oynamaktadır.

Bu kuruluşlar üzerinde özellikle bütçelerinin onaylanması aşamasında TBMM'nin önemli yetkileri vardır. Ayrıca bu kuruluşlarla yasal düzenleme yapılarak bir şekilde denetim sağlanabilir. Parlamenter sistemin temel özelliği seçilmişlerin kendi atadıkların denetleyebilmeleridir. Bu kuruluşların organik ve işlevsel bağımsızlıkları bir çelişki meydana getirmektedir. Bu kuruluşların bağımsızlıkları hükümetlerin genel politikalarıyla çelişecek şekilde sonuçlanmamalıdır. Bu kuruluşların bağımsızlıkları bir amaç değil faaliyetleri açısından bir araç olarak değerlendirilmelidir. Aksi takdirde yargı organına alternatif kuruluşlar konumuna gelir ki hukuk devleti açısından böyle bir düzenleme yapılamaz. Bu kuruluşların bağımsızlıkları konusu sürekli gündemi meşgul etmiş tartışmalara neden olmuştur. En yetkili ağızlardan bu konuda şikayetler dile getirilmiştir. Mesela dönemin başbakanı olan Bülent Ecevit bir açıklamasında bu konuya dikkat çekmektedir. “Bir hata mı yaptık doğru mu yaptık, yanlış mı yaptık bilmiyorum. Ama Türkiye’de çok fazla özerk kuruluş kuruldu. İpin ucunu kaçırdık. **Devlet içinde; fakat devletten daha yetkili** bazı kuruluşlar kuruldu. Onlara söz geçiremiyoruz. Haklı olabilirler haksız olabilirler; fakat bu ciddi bir sorun. Yani devletin etkinliğini yeniden demokratik kurallar içinde işler hale getirmemiz gerektiği düşüncesindeyim”⁴⁵. Benzer sıkıntılar yine

⁴⁵ Zaman Gazetesi, 26-11-2001.

koalisyon hükümetleri döneminde de en yetkili görevliler tarafından dile getirilmiştir. Üst kurullar bize bilgi vermiyor şeklindeki açıklamalar basın bültenlerinde sürekli yer almaktadır. Bu tür şikayetlerin hükümet etme sorumluluğunda olan kişilerce söylenmesi kamu yönetiminin işleyişi açısından dikkate alınması gereken bir durumdur. Bu çelişkiyi kişisel düzeyde ele almayı kurumsal düzeyde değerlendirmek gerekir. Bu çelişki hükümetin siyasi olarak parlamentoya karşı sorumlu olduğu parlamenter demokratik sistemin işlerliğin etkilemektedir.

Bağımsız idari otoritelerin yaptırım uygulama yetkileri de önemli tartışma koruları arasındadır. Bu kuruluşların yaptırım yetkisi kuvvetler ayrılığı ilkesi açısından tartışılmaktadır. Bu kuruluşların ceza verme yetkileri istisnai olmaktan çıkarsa bu kuruluşların artık idari değil yargısal kuruluş haline dönüşeceği endişesi söz konusudur. Bütün bu eleştiriler ışığında bu kuruluşlar yeniden ele alınıp anayasal konumları ve konumlarının parlamenter sistem içindeki yerleri gözden geçirilmelidir.

KAYNAKÇA

- AKILLIOĞLU, Tekin (1999), *Rekabet Politikası ve Özelleştirme Sempozyumu*, Ankara, Rekabet Kurumu Yayınları.
- AKINCI, Müslüm (2001), “Ekonomik Kamu Düzeni ve Rekabet Kurumu”, *Rekabet Dergisi*, Ankara, Rekabet Kurumu Yayınları, S. 5.
- AKINCI, Müslüm (1999), *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, İstanbul, Beta Yayınları.
- ATİYAS, İzak (2002), “Bağımsız Düzenleyici Kurumların Ekonomik Gereksinimleri”, *II. Bağımsız Kurumlar ve Piyasa Ekonomisi Arenası*, 17 Aralık 2002. (Çevrimiçi): http://www.tk.gov.tr/Etkinlikler/Ulusal_Etkinlikler/II%20BKA.doc
- ATİYAS, İzak (2006), *Elektrik Sektöründe Serbestleşme ve Düzenleyici Reform*, Ankara, TESEV Yayınları.
- BOYNUKARA, Adan (2007), “Kamu Yönetimini Yeniden Yapılandırılmasında Yeni Bir Araç: Üst Kurullar”, *Yarın Dergisi*, (Çevrimiçi): <http://www.yarindergisi.com>, (10.07.2007).

- DURGUN, Şenol (2002), “Türk Kamu Yönetiminde Bürokratik Siyaset” *Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, Özel Sayı 2, Ankara.
- EMEK, Uğur (2002), “Türkiye Uygulaması”, *Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması* (Ed. TÜSİAD), Yayın No: TÜSİAD-T/2002-12349, İstanbul.
- GÜNDAY, Metin (2001), *Bağımsız İdari Otoriteler*, (Sempozyum Sunumu), Ankara, Rekabet Kurumu Yayınları.
- GÜNDAY, Metin (2002), *İdare Hukuku*, Beşinci Baskı, Ankara, İmaj Yayıncılık.
- KABOĞLU, İbrahim (1998), “Değerlendirme Bölümü” *Bağımsız İdari Otoriteler* (Ed. İbrahim Kaboğlu), İstanbul, Alkım Yayınları.
- KAHRİMAN, Hamza (2005), Türkiye’de Bağımsız ve Düzenleyici Kurumların İdari ve Mali Özellikleri”, *Vergi Dünyası*, Yıl: XXII, S. 282, Şubat.
- KARACAN, İhsan (2001), “Özerk Kurumların Özerkliği”, *Rekabet Dergisi*, Ankara, Rekabet Kurumu Yayınları, S. 8.
- KARACAN, İhsan (2002), *Özerk Kurumlar Üzerine Denemeler*, İstanbul, Creaktive Yayıncılık.
- KUTLU, Önder (2006), *Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi: Teorik Çerçeve ve Ülke Uygulamaları*, Konya, Çizgi Kitabevi.
- MORANGE, Jean (1998), “Fransa’da Bağımsız İdari Otoriteler” (Çev. Cevdet Atay), *Bağımsız İdari Otoriteler* (Ed. İbrahim Kaboğlu), İstanbul, Alkım Yayınevi.
- ÖZAY, İlhan (2007), *2000 Yılında İdari Yargı Sempozyumu*, (Çevrimiçi): <http://www.danistay.gov.tr>, (04.04.2007).
- ÖZAY; İl Han (2007), “İdari Yargının Güncel Sorunları ve Yeniden Yapılandırılması Bağlamında İdari Yargı Örgütü ve Reorganizasyonu”, *2000 Yılında İdari Yargı Sempozyumu*, (Çevrimiçi): <http://www.danistay.gov.tr>, (04.04.2007).
- ÖZDAĞ, M. Savaş (2002), “Özerk Kurullar”, *Avrasya Stratejik Araştırmalar Merkezi*, Ankara Çalışmaları Dizisi No: 13, Ankara.
- ÖZTÜRK, Ebru (2003), *Türk İdare Sisteminde Rekabet Kurumunun Yeri ve Diğer Bağımsız İdari Otoritelerle Karşılaştırılması*, Ankara, Rekabet Kurumu Yayınları.

- PAULIAT, H el ene (1998), “Bağımsız İdari Otoritelerin Yapıtırım Yetkisi” (Çev. Mahmut G o er), *Bağımsız İdari Otoriteler* (Ed. İbrahim Kaboğlu), İstanbul, Alkım Yayınları.
- SARAN, Ulvi (1995), “ zerklik ve Mahalli İdareler Düzeyinde Denetim”, *Türk İdare Dergisi*, Ankara, İçişleri Bakanlığı Yayınları, S. 408.
- SEZEN, Seriy e (2003), *Türk Kamu Yönetiminde Kurullar Geleneksel Yapıdan Kopuř*, Ankara, TODAİE Yayınları.
- TAN, Turgut (2002), “Bağımsız İdari Otoriteler”, (Çevrimiçi): http://www.tesev.org.tr/projeler2002/kamu_devlet_metin_tebliğ6.php, (02.02.2007).
- TAN, Turgut (2003), “Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurumlar”, *Türkiye’de Kamu Yönetimi* (Ed. Burhan Aykaç, şenol Durgun ve Hüseyin Yayman), Ankara, Yargı Yayınevi.
- ULUSOY, Ali (2003), *Bağımsız İdari Otoriteler*, Ankara, Turhan Kitapevi.
- ULUSOY, Ali (1999), “Bağımsız İdari Kurumlar”, *Danıştay Dergisi*, S. 100, Ankara.
- ULUSOY, Ali (2002), “Rekabet Kurumu ile Diğer Bağımsız İdari Kurumlar Arasında ıkabilecek Uyuşmazlıklar ve öz m Perspektifleri”, Uluslararası Hukuk Kurultayı, Ankara, Ocak.
- ULUSOY, Ali (1999), “Türk İdare Sistemi İçinde Rekabet Kurumunun Yeri”, *Perşembe Konferansları*, Ankara, Rekabet Kurumu Yayınları, S. 2.
- YASİN, Melikşah (2002), *Sermaye Piyasası Kurulu ve İşlemleri*, Ankara, Seçkin Yayınevi.
- ZAMAN GAZETESİ, 26.11.2001.
- ZENGİN, Ozan (2004). “Düzenleyici Reform  zerine”, *Kamu Yönetimi Dergisi*, S. 19, Yıl. 5, Temmuz-Eylül.