

ÖZERK KURUMLAR HAKKINDA RAPOR*

GİRİŞ

Telekomünikasyon Kurumunun 2000 yılı hesabını inceleyen Denetçi tarafından yazılan müzekkere ve müzekkereye ilişkin 2.Dairece verilen kararın Genel Kurulda incelenmesi sonucunda alınan 7.01.2002 tarih ve 5010 sayılı Genel Kurul kararı ile; bağımsız idari otoriteler olarak adlandırılan kamu tüzel kişiliğini ve idari ve mali özerkliği haiz kurumlar hakkında Türkiye Büyük Millet Meclisine genel nitelikte bir rapor sunulabilmesi bakımından, söz konusu kurumların neler olduğu, hukuki statüleri, teşkilat modelleri, muhasebe sistemleri, harcama usulleri, gelir kaynakları, gelir fazlalarının nasıl değerlendirildiği, personelin mali ve sosyal haklarına ilişkin özel düzenlemeler, denetimlerine ilişkin usul ve esaslar ve benzeri hususların etraflıca incelenip araştırılması gerektiğine karar verilmiştir.

Başkanlık Makamının yazıları ile, Genel Kurulun almış olduğu karar uyarınca, özerk kurumlar (bağımsız idari otoriteler) hakkında gerekli araştırmanın yapılarak sonucunun bir raporla sunulması istenilmiştir.

Araştırmanın Kapsamı ve Metodoloji

Araştırmada kamuoyunda bağımsız idari otorite (BİO), üst kurul ya da düzenleyici kurum olarak adlandırılan özerk kurumların ortaya çıkış nedenleri, özellikleri, dünya örnekleri, Türkiye’de oluşum nedenleri, anayasal statüsü, bu idarelerin çeşitli yönleri hakkında tartışmalar, bu kurumların neler olduğu, hukuki statüleri, karar organlarının oluşumu, atama usulleri, görev süreleri, bütçe ve muhasebe sistemleri, gelir kaynakları, gelir fazlalarının nasıl değerlendirildiği, personel rejimleri mali ve sosyal haklarına ilişkin özel düzenlemeler, denetimlerine ilişkin usul ve esaslar ve benzeri hususlar ele alınmıştır.

* Sayıştay Uzman Denetçisi Gülseba BAHRAN tarafından hazırlanmıştır.

1. Bölüm: GENEL BİLGİ

Ortaya Çıkış Nedenleri

Devlet tüzel kişiliğinin çağdaş yaşamın gelişmelerini kendi klasik erkleriyle (yasama, yürütme, yargı) karşılayamaz duruma gelmesi, klasik devlet yapısı içinde verilen hizmetlerde bürokrasinin ağır ve hantal, şeffaflıktan uzak işleyişi gibi nedenlerle, belli sektörlerle göre etkinliklerin düzenlenmesi, denetlenmesi, düzenlemelere ilişkin kuralların yürütülmesi, siyasi müdahalelerden uzak, uzmanlık düzeyinde, donanımlı, bağımsız ve güvenli ayrı bir yapılandırılmayı gerektirmiştir.

Bazı temel hak ve özgürlükler ve ekonomik etkinliklerle ilgili duyarlı konularda (bankacılık ve borsa işlemleri, sigortacılık, rekabet, görsel, işitsel iletişim, doğal kaynakların kullanımı gibi), ağır, verimsiz bir şekilde işleyen mevcut idari yapıya karşı, kaynakların kullanımı, çağdaş yürütme niteliğindeki işlemlere yönelik bir düzenleme, denetim, yaptırım işlevlerini üstlenecek karar mekanizmaları olarak özerk kurumlar ortaya çıkmıştır.

Ayrıca, bu idarelerin ortaya çıkması ve gelişimi, özelleştirme uygulamalarının başlaması ve ekonomide devletçi politikaların yerine “düzenlenmiş piyasa ekonomisinin” uygulanmaya başlamasıyla paralellik göstermektedir. Özelleştirilen bazı sektörlerde düzenleme ve denetim ihtiyacı da bu kurumların gelişimini hızlandırmıştır (Tan,2002: .s.13).

Özellikleri

Bu kuruluşlar, özel kanunlarında yazılı esaslar çerçevesinde kendilerine ait etkili ve önemli yetkiler kullanarak kamusal ve özel faaliyetleri düzenlemekte, izlemekte, denetlemekte, düzenledikleri alanlarda ortaya çıkan uyuşmazlıkları çözmekte ve gerektiğinde yaptırım uygulamak suretiyle bazı temel hak ve özgürlükleri ve ekonomik düzeni korumaktadırlar. Dolayısıyla Devlet düzeninde üç temel erkin (yasama, yürütme ve yargı) yetkilerine benzer yetkilerinin bulunması nedeniyle hukuk düzeni içinde varlıkları belirgindir (Tan , 2002: s.26).

Özerk kurumların temel görev alanları, idari kamu hizmeti niteliği taşımakla birlikte klasik kamu hizmetlerine oranla daha teknik ve bilimsel nitelikte olup, belirli bir edim sunma şeklinde değil hukuki tasarruf olarak ortaya çıkmaktadır. Söz konusu işlemler, danışma, öneri, başvuru niteliğinde olduğu gibi, kesin icraî karar ve düzenleyici genel işlem güç ve etkisi de taşımaktadır(Duran, 1997: s.5). İşlemleri idarenin denetimi dışındadır.

Özerk kurumları geleneksel kamu yönetimi örgütlerinden ayıran, ona hukuk düzeni içinde ayrı yer veren en önemli özellikleri, özerk ve bağımsız statülerinden kaynaklanmaktadır. Bu kurumların buldukları alanda tam bir tarafsızlık içersinde ve yeterli kapasiteyle iş görebilmeleri ancak bu özellikleriyle mümkün olabilmektedir.

Bir örgütün özerk sayılabilmesi için kurumsal yapılanmada ve karar vermede bağımsız hareket edebilme yeteneğinin bulunması gerekmektedir. Özel kanunları ile kurulmuş olan ve tüzel kişiliği haiz bu kurumlar, yasalarla belirlenmiş faaliyet alanları içinde kendi başına karar alabilme, düzenleme yapma, bunları yürütme yetkilerinin bulunması ve örgütsel iç yapılanma, personel alımı, bütçe yapımı ve harcamaya ilişkin konularda kendilerinin karar vermeleri nedeniyle özerk yapılı idarelerdir.

Bu otoriteler ilgili oldukları kişi ve kuruluşlardan sağladıkları gelirleri kendi özel bütçelerine alıp giderleri için harcamaları nedeniyle mali yönden bağımsız olmakta ve daha serbest hareket etmektedirler. Özerk yapılı kurumlar olarak bu idareler kurumsal yapılarını kendileri oluşturmakta (yasaların öngördüğü çerçevede çıkarılacak yönetmelik, yönerge ve esaslara göre kurumda görevlendirilecek personelin seçimi, çalışma ilkelerinin belirlenmesi gibi) ve giderlerini kendileri yapmaktadırlar.

Özerk kurumların bağımsızlığından asıl anlaşılması gereken ise, bu şekilde yapılanan makamların personelinin her türlü siyasi baskı, etki ve telkinden arındırılmış bir statü güvencesi taşımasıdır. Bu kurumlar bu şekilde gerek kamu makamlarının gerekse temsil ettikleri özel örgütlerin baskı, yönlendirme ve etkilerinden korunmuş olmaktadır. Ancak bu konuları, görevlilerin yetkilerini yanlış veya kötüye kullanarak, keyfi işlem ve eylem yapmalarına imkan vermez. Çünkü bu otoriteler idari denetime tabi değilseler bile, kararları dolayısıyla yargı denetimine tabidirler. Kararlarında hukukun

kendilerine tanıdığı sınırlar içinde kalmak zorundadırlar. Bu idarelere yaptırım yetkisi tanınması ölçüsünde onlar üzerindeki yargısal denetim önem kazanmaktadır. Kendi görev alanlarında oldukça kapsamlı yetkilerinin bulunması dolayısıyla bu yetkiler sonucu oluşturulan işlem ve eylemlerinin yargısal denetim, özellikle idari yargı denetimi dışında bırakılmasının özgürlükleri sınırlayıcı sonuçlar doğurabilmesi açısından bağımsız idari kuruluşların yargı denetimi kapsamına bulunması özgürlüklerin güvencesi olarak görülmektedir (Kaboğlu, 1998: s.192).

Bu açıklamalara göre özerk kurumların özellikleri kısaca aşağıdaki noktalarda toplanabilir:

- 1- Genel yönetim sistemi içinde yer alırlar. Devlet nam ve hesabına hareket ederler.
- 2- Kurumsal oluşum ve işleyişleri yasalarla belirlenmiştir.
- 3- Özerk ve bağımsız statülü yapılardır.
- 4- Hukuk düzeni içinde varlıkları belirgindir. Kendilerine bırakılan alanda “düzenleme” yapabilmelerinin yanı sıra, “idari, icrai kararlar” da alabilirler. Güçlü kamusal yetkileri vardır.
- 5- İdari yönetimin denetimine bağlı değildirler (Akıncı, 1999: s.118-119).

2.Bölüm: DÜNYADA ÖZERK KURUMLAR

Tüm dünyada değişen kamu yönetimi anlayışının bir gereksinimi olarak ortaya çıkan ve devlet yönetimini elinde bulunduran siyasi organlardan bağımsız olan bu idareler ilk olarak ABD de, daha sonra Avrupa Birliği ülkelerinde oluşturulmaya başlanmıştır. ABD dışında İngiltere, İsveç, Norveç, Danimarka, Fransa, Almanya, Kanada ve bir çok ülke bu idarelere varlık tanımışlardır. Bu ülkelerin dışında, Kıta Avrupası ve diğer ülkelerde, insan hakları ve diğer toplumsal alanlardaki klasik güvencelerin yetersizliğini gösteren deneyimlere sahip olunması, özellikle iktisadi alanlarda hızlı gelişmeler karşısında ortaya çıkan etkin çözüm arayışları, özerk kurumların (bağımsız idari otoritelerin) ortaya çıkışını hızlandırmıştır. 80’li yılların

sonunda rejimin çökmesini takiben de eski doğu bloku ülkelerinde, toplumsal alandan iktisadi alana kadar bir çok konuda örnekleri artmaya başlamıştır.

Dünyada özerk kurumlar işlevlerindeki artı noktaları kadar eksi noktaları ile de dile getirilmektedir. Artılar , ekonomilerin rekabet gücünü belirleyen çok önemli alt yapı sektörlerinde ve kurumsal düzenlemelerde verimlilik ve dolayısıyla tüketici menfaatine odaklanmalarıdır. Tartışılan eksileri ise, yapısal değişimi yavaşlatarak tüketiciye olan faydanın geciktirilmesine neden olabilmeleri, ilgili oldukları sektörün çıkarı uğruna ekonominin geri kalan alanını göz ardı edebilmeleri, hükümet politikalarının ve icrasının dağılımına neden olabilmeleri ve en önemlisi bu kurulların demokratik veya daha geniş bir tabirle siyasi hesap verebilirliklerinin yetersiz olabilmeleridir. OECD raporlarına göre, bağımsız düzenleyici kurulların bağımsızlığı, bunların birer ‘minyatür hükümet’ haline gelmesini önleyici ‘hesap verebilirlik’ mekanizmaları ile dengelenmelidir (İlkorur, Radikal).

ABD

ABD’de güçlü bir yürütme erkinin kamusal alanlar üzerindeki egemenliğini zayıflatma düşüncesi bu idarelerin yapılandırılmasında etkili olmuştur. ABD de bu otoritelerin ilk örneği 1889 da kurulan Devletlerarası Ticaret Komisyonudur. Bu Komisyon ABD’de eyaletler arası ticari ilişkilerin daha etkili biçimde gerçekleştirilmesi için Kongrenin belli bir konuda yasa üretmekte gecikmesi dolayısıyla, daha hızlı bir karar mekanizmasının gerekliliği nedeniyle ortaya çıkmıştır. Bağımsız düzenleyici örgütler sistem içinde kısa zamanda güçlenmiştir. ABD’de yargı yolunun uzun ve eziyetli oluşu, vatandaşları Bağımsız İdari Otoritelere başvurmaya yöneltmektedir (Akıncı, 1999: s.8).

Bazı kurulların yargısal karar verme yetkileri vardır. ABD’de bugün yaklaşık olarak elliden fazla Bağımsız İdari Otorite mevcuttur .Bu idarelere örnek, olarak Yeterlik Sistemini Koruma Kurulu, Nükleer Düzenleme Kurulu, Federal İletişim Komisyonu, Sermaye Piyasası Kurulu verilebilir (Özer, 2000:s.97).

Anayasa’da öngörülmeyen bu otoriteler özel yasalarla kurulmuş olup, tamamen bağımsız bir tüzel kişilikleri olmamakla birlikte yürütme erkinden bağımsız faaliyette bulunmaktadır.

Bu kurumlar, Kongrenin gereken durumlarda devreye giren uzmanlaşmış komisyonlarının denetimine ve ABD Başkanına bağlı olan Yönetim ve Bütçe Bürosu tarafından yapılan Bütçe denetimine tabidir (Akıncı,1999: s.125).

İtalya

Düzenleme işlevleri veya sadece bazı sektörlerin düzenlenmesine katılma işlevleri yönetsel yapının dışına yerleştirilmiştir. İtalya da, Şirketler ve Borsa Ulusal Komisyonu (CONSOB), Özel Sigorta Şirketleri Denetim Bürosu (ISVAP), Basın Garantörü , Sinema Medyatörü bağımsız idari otorite olarak görev yapan kuruluşlardır. Bu kuruluşlarda üyelerin görev süresi uzun tutulmuştur. Görevden alma sadece ISVAP'ın başkanı için öngörülmüştür. Diğer üyeler için azledilme söz konusu değildir. Ayrıca bu kuruluşların üyelerinin görev alanları ile ilgili iş ve mesleklerde görev almaları, ilişkiye girmeleri yasaklanmıştır (Akıncı, 1999:s.104).

Fransa

Bu ülkede de özerk kurumlar çatışan yararları uzlaştırıcı bir hakem rolü üstlenmişlerdir.

Fransa'daki bağımsız idari otoritelerin en önemli özellikleri tüzel kişiliklerinin bulunmamasıdır. Başbakana veya bir bakana bağlıdırlar. Ancak oldukça ileri bir yönetim özerkliğine sahiptirler ve üyelerinin statüleri özel grupların ve kamu otoritelerinin baskılarına direnme olanağı sağlayan bir statüdür.

Bu ülkedeki idari otoritelerin müdahale alanları, mali ve ekonomik, iletişim, yönetenler ve yönetilenler ilişkileri gibi duyarlı sektörlerdir. Fransa'da şu anda yirmi kadar özel müdahale alanlarına özgü karakterleri olan bağımsız idari otorite mevcuttur. (Borsa İşlemleri Komisyonu, Görsel-İşitsel Yüksek Kurulu, Bilişim Ve Enformatik Ulusal Komisyonu gibi) Fransa'da kanunun bağımsız idari otorite olarak adlandırdığı ilk kurum Bilişim ve Özgürlükler Ulusal Komisyonudur (Kaboğlu, 1998: s.19).

Fransız Danıştayı özerk kurumları ele aldığı 2001 yılı Raporunda, bu tür kurumların bağımsız olabilmeleri için, ayrı bütçe ve özel gelir kaynaklarına sahip bulunmaları gerektiğini, mali kaynaklarının örneğin

Başbakanlık veya ilgili bakanlık bütçesine ödenek konulmak suretiyle sağlanabileceğini belirtmektedir. Nitekim bu ülkede Borsa İşlemleri Komisyonu dışında diğer özerk kurumların kendilerine özgü mali kaynakları yok denecek kadar azdır (Tan, 2002: s.20).

İngiltere

İngiltere’de, tüzel kişilikleri olan, genellikle parlamenter kaynaklı bir yasa ile oluşturulan, ilgili bakanlık tarafından üyeleri atanan, genel bütçe dışında gelirleri olan, ilgili bakanın genel işleyişten sorumlu olduğu ve kâr amacı gütmeyip, kamu sektöründe yer alan kurumlar bağımsız idari otorite olarak adlandırılmaktadır.

İngiltere’de özerk kurumlar yönetsel alanda düzenleme ve denetleme işlevlerini yerine getirirken geniş bir özerklik güvencesinden yararlanmaktadırlar. Çok amaçlı bir işlevselliğin yerine son yıllarda tek amaçlı örgütlenmeye doğru gidilmiş; etkiledikleri alanının kapsamı daraltılmış olmakla birlikte ağırlıkları artmıştır. (Sanat Konseyi, Üniversite Bütçe Konseyi gibi) Bu ülkede bağımsız idari otoriteler görevlerinde özerk olmanın yanı sıra kendi personelini ve akçalı kaynaklarını kendilerinin yönetmeleri dolayısıyla idarelerinde de özerktirler. İngiltere’de bu kurumların sayısı bir hayli çoktur. Ancak özellikle Thatcher döneminde bir kısmı verimsiz ve gereksiz olduğu gerekçesiyle kapatılmıştır (Akıncı,1999: s.127).

3. Bölüm: TÜRKİYE’DE ÖZERK KURUMLAR

Türkiye’de de dünyadaki gelişmelere paralel olarak son yirmi yılda “düzenleme,denetleme ve koruma” görevini üstlenen bağımsız idari otorite tipi kurumsal yapılanma, özerk ve bağımsız statüsüyle Türk kamu yönetimine özgün bir atmosfer getirmiştir.

Gerek toplumsal ve gerekse iktisadi alanlarda görülen hayli karmaşık ve teknik sorunların çözümünün, genel idari yapıda bakanlık olarak örgütlenen hizmet birimlerince yerine getirilememeye başlanması, sınırlı bürokratik çerçevenin dışında hızlı karar alma ve işleyiş sürecine duyulan gereksinim, hiyerarşik yapının dışında bir organizasyonun kurulmasını gerektirmiştir (Çekinmez, 1999: s.22).

Ayrıca, 24 Ocak 1980 kararları ile ekonomide Devletin piyasaya olan müdahalesini en aza indirmeyi amaçlayan hızlı bir reform hareketi başlatılmış, bu değişiklikler, bireylerin yararını da düşünerek birtakım kurumsal güvenceler getirmek zorunda kalmıştır

Anayasal Statü

Anayasamızın 123'üncü maddesinde; "İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur." ilkesi yer almaktadır. Bu madde hükmüyle Anayasamız Türk idari yapısı içinde ayrıca özerk kurumlara yer vermemiştir.

Ancak Anayasa'nın "Sosyal ve Ekonomik Haklar" bölümünde koşullu olarak devlete verilen görev ve yetkiler çerçevesinde, bağımsız idari otorite niteliğinde bazı kurumların kurulmasına olanak sağlanmıştır.

Örneğin; 133'üncü maddede yer alan radyo ve televizyon istasyonları kurma ve işletme şartlarının kanunla düzenlenmesi zorunluluğu dolayısıyla, özel radyo ve televizyonların kuruluş ve yayımlarının yasallaştırılması amacıyla Radyo ve Televizyon Üst Kurulunun düzenlenmesi zorunluluk olmuştur.

Yine 167'inci maddede öngörülen "devlet para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemelerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır; piyasalarda fiili veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önler." hükmü Sermaye Piyasası Kurulu ile Rekabet Kurumunun oluşturulmasına dayanak olarak gösterilebilir.

Anayasa'da yer alan bu hükümlere karşı, bağımsız idari otoritelerin oluşum ve yapılanma süreci göz önüne alındığında, bu yapıların Anayasa'da öngörülmüş olmalarından dolayı değil, Türkiye'nin Avrupa Birliğine giriş için başlatılan hazırlık ve uyum süreci, Gümrük Birliği Anlaşması, IMF ile Stand-by ve Dünya Bankası ile yapılan anlaşmalar gereği kuruldukları gözlenmektedir. Örneğin, Avrupa Birliği Komisyonunun Türkiye'nin tam üyelik stratejisini tek taraflı olarak belirlediği bir yol haritası olarak tanımlanan 8.11.2000 tarihli Avrupa Birliği Katılım Ortaklığı belgesinde, kısa

vadede elektrik ve gaz sektörleri için bağımsız bir düzenleyici makamın kurulması, telekomünikasyon konusunda bağımsız düzenleyici makamın kapasite oluşturulmasının güçlendirilmesi vurgulanmıştır.

Mevzuatımızda Özerk Kurumlar

Mevzuatımızda idari ve mali özerkliği haiz bir çok kurum yer almaktadır. İdare hukukunun “bağımsız idari otorite” olarak adlandırmış olduğu ve idari-mali özerkliğin yanında konularıyla ilgili düzenleme, gözetim ve denetim, yaptırım uygulama yetkileri bulunan ve ayrıca kendi alanlarıyla ilgili danışmanlık yapma, uyuşmazlık çözme gibi işlevlere sahip özerk kurumlar ise aşağıda sayılmıştır.

- Rekabet Kurumu (4054 sayılı Kanun)
- Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (4389 sayılı Kanun)
- Sermaye Piyasası Kurulu (2499 sayılı Kanun)
- Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (3984 sayılı Kanun)
- Telekomünikasyon Kurumu (4502 sayılı Kanun ile değişik 2813 sayılı Kanun)
- Şeker Kurumu (4634 sayılı Kanun)
- Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (4628 sayılı Kanun)
- Kamu İhale Kurumu. (4734 sayılı Kanun)
- Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu (4733 sayılı Kanun)

Radyo ve Televizyon Üst Kurulu ile Sermaye Piyasası Kurulu dışındakiler “kurum” olarak örgütlenmiş ve bunlarda “kurul”, kurumun temsil ve karar organı olarak düzenlenmiştir.

Hukuki Statüleri ve İlgili (İlişkili) Oldukları Bakanlıklar

Hukuki statü ile ilgili olarak söz konusu kurum ve kurullara ilişkin yasal düzenlemelerde “kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahiptir” veya “özerk ve tarafsız bir kamu tüzel kişiliği niteliğindedir” ibareleri kullanılarak özerklik vurgulanmıştır. Şeker Kurumu’na ilişkin düzenlemelerde ise sadece “kurum kamu tüzel kişiliğine sahiptir” ibaresinin

kullanıldığı özerklik hususuna ise yer verilmediği görülmektedir. Ancak özerkliği vurgulayan açık bir madde bulunmamasına rağmen, ilgili kanunun geneli göz önünde bulundurulduğunda Şeker Kurumu'nun da özerk kurumlar arasında değerlendirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Kurum veya kurulların ilgili/ilişkili oldukları Bakanlıklar aşağıda gösterilmiştir.

Kurum/ Kurul Adı	İlgili/ İlişkili Olduğu Bakanlık
Rekabet Kurumu	Sanayi ve Ticaret Bakanlığı (İlişkili Bakanlık)
BDDK	Başbakan veya görevlendireceği Devlet Bakanı (İlgili Bakanlık)
SPK	Başbakan tarafından görevlendirilen Devlet Bakanlığı (İlgili Bakanlık)
RTÜK	Üst Kurulun hükümetle olan ilişkileri Başbakanlık tarafından yürütülür
Telekomünikasyon Kurumu	Ulaştırma Bakanlığı (İlişkili Bakanlık)
Şeker Kurumu	Sanayi ve Ticaret Bakanlığı (İlişkili Bakanlık)
Tütün, Tütün Mam. ve Alk. İçk. Piy. Düz. Kurumu.	Başbakan tarafından görevlendirilen bir Devlet Bakanlığı ile ilişkilendirilir
Enerji Piyasası. Düzenleme. Kurumu	Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı (İlişkili Bakanlık)
Kamu İhale Kurumu	Maliye Bakanlığı (İlişkili Bakanlık)

Görüleceği gibi, Kanunlarında kurum/kurul ile bakanlıklar arasındaki bağlantı için “ilgili” ve “ilişkili”, kavramları kullanılmıştır. “ilgili kuruluş”

kavramı 3046 sayılı Kanunda “özel kanun veya statü ile kurulan, iktisadi devlet teşekkülleri ve kamu iktisadi kuruluşları ile bunların müessese, ortaklık ve iştirakleri veya özel hukuki, mali ve idari statüye tabi, hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları” olarak tanımlanmıştır. Mevzuatımızda “ilişkili kuruluş” kavramının tanımı olmadığı gibi ne amaçla kullanıldığı hususuna söz konusu kurum ve kurulların kanunlarına ilişkin gerekçelerde de yer verilmemiştir. Bu kavramın, özerk kurumların da bir şekilde merkezi idare ile ilişkilendirilmesi, ancak ilgili veya bağlı kuruluş da olmaması gereğinden kaynaklanan pratik formül olduğu anlaşılmaktadır.

Karar Organlarının Oluşumu, Atama Usulleri, Görev Süreleri

Özerk kurumların karar organı olan kurullarla ilgili olarak, üye sayısı, atama şartları, atama usulü, görev süresi, tekrar atanabilme hususlarında farklı düzenlemeler yapılmıştır.

Radyo ve Televizyon Üst Kurulu Üyeleri, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından seçilirken, diğer kurullarda üyeler Bakanlar Kurulu tarafından seçilir ve/veya atanırlar.

Başkan ve İkinci Başkanlar dahil olmak üzere, Rekabet Kurulu 11 üyeden, Kamu İhale Kurulu 10 üyeden, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu 9 üyeden, Telekomünikasyon Kurulu 5 üyeden oluşurken diğer kurullar 7’şer üyeden oluşmaktadır.

Seçilen veya atanan üyelerin görev süreleri, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu’nda, Sermaye Piyasası Kurulu’nda, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu’nda, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu’nda ve Rekabet Kurulu’nda 6 yıl, Telekomünikasyon Kurulu, Şeker Kurulu, Kamu İhale Kurulu ve Tütün;Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurulu’nda 5 yıl olarak düzenlenmiştir. Rekabet Kurulu ve Radyo ve Televizyon Üst Kurulu üyelerinin üçte biri, Sermaye Piyasası Kurulu’nun Başkan dışındaki üyelerinin üçte biri iki yılda bir yenilenmektedir.

Görev süreleri biten üyelerin tekrar aynı göreve atanabilmeleri hususunda, Kamu İhale Kurulu dışında bir kısıtlama getirilmemiştir.

Kurul üyelerinin görev süreleri dolmadan görevlerine son verilemez. Ancak ciddi bir hastalık veya sakatlık nedeniyle iş görememeleri, görevi

kötüye kullanmaları, yüz kızartıcı bir suçla mahkûm olmaları, atamaya ilişkin şartları kaybetmeleri, kurul toplantılarına katılmamaları gibi kanunlarında açıkça belirtilen hususlara aykırı davranışları durumlarında görevlerine son verilebilir veya çekilmiş sayılırlar. Bahsedilen hususların tespiti ve göreve son verme yetkisi kanunlarında farklı şekilde düzenlenmiştir. Bu yetki Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu ve Sermaye Piyasası Kurulu ile ilgili olarak Başbakan, Rekabet Kurulu ve Radyo ve Televizyon Üst Kurulu ile ilgili olarak Kurulun kendisine, diğerlerinde ise Bakanlar Kuruluna verilmiştir.

Bütçe ve Muhasebe Sistemleri, Gelir Kaynakları, Gelir Fazları

Kurum ve kurulların bütçeleri “özel bütçe” türündendir. Bütçeleri ve muhasebe işlemleri genellikle kendi bütçe ve muhasebe yönetmeliklerine göre düzenlenmektedir. Radyo ve Televizyon Üst Kurulu için bir ölçüde farklı düzenleme öngörülmüştür. Bu kurulun gelir ve giderlerinin muhasebeleştirilmesinde Devlet Muhasebesi Yönetmeliğinde tarif edilen ve Üst Kurulun faaliyet özelliklerine uygun olan hesaplar açılır ve aynı Yönetmelikte yer alan defterler tutulur. Üst Kurul onayı ile değişik hesaplar açılabilir veya farklı defterler tutulabilir. Kurul bütçesi TBMM bütçesi ile birlikte Plan ve Bütçe Komisyonunda incelenir ve TBMM Genel Kurulu’nda görüşülerek karara bağlanır.

Özerk kurumlar için mevzuatlarında çok çeşitli gelir kaynakları öngörülmüştür. Düzenleme yapılan sektörde faaliyet gösteren özel sektör kuruluşlarının gelirleri üzerinden alınacak paylar ve ücretler, düzenleme yapılan alanlarla ilgili tescil, izin, lisans, belge, ruhsat, uygunluk belgesi v.b karşılığı alınan harç ve/veya ücretler, idari para cezaları, basılı evrak, form ve yayınlardan elde edilen gelirler, bağış ve yardımlar, faiz gelirleri bunlar arasında sayılabilir. Ayrıca birçoğunun kanunlarında genel bütçeden yapılacak yardımlar da gelir kaynakları arasında gösterilmiştir.

Mali yıl sonunda oluşan gelir fazlarının nasıl değerlendirileceği konusunda bazı kanunlara hükümler konulduğu görülmektedir. 4628 sayılı Kanunda; Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu’nun gelir fazlasının ertesi yılın Mart ayı sonuna kadar genel bütçeye aktarılması gerektiği, 4733 sayılı Kanunda; Tütün ve Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme

Kurumunun gelir ve giderleri arasındaki farkın Maliye Bakanlığınca belirlenecek esaslar dahilinde genel bütçeye aktarılacağı, 2813 sayılı Kanunda değişiklik yapan 4502 sayılı Kanunda; gelir fazlasının talep halinde bütçeye devredilmesine karar verilmesinin Telekomünikasyon Kurumu'nun görevleri arasında olduğu belirtilmiştir. Diğer özerk kurumların mevzuatlarında ise gelir fazlalarının ne şekilde değerlendirileceği ile ilgili hükümlere rastlanmamaktadır.

Personel Rejimleri

Özerk kurumların, personel rejimleri ile ilgili olarak farklı düzenlemeler yapıldığı görülmektedir.

“Rekabet Kurumu”, “Kamu İhale Kurumu”, “Telekomünikasyon Kurumu”, “Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu” ve “Tütün ve Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu”nun kanunlarında, kurum hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli hizmetlerin sözleşmeli olarak istihdam edilen personel eliyle yürütüleceği, personelin ücret ve mali haklar dışında 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi olduğu hususlarına yer verilmiştir.

2489 sayılı Kanunda, Sermaye Piyasası Kurulunda asli ve sürekli hizmetlerin Kurulca devamlı görev yapmak üzere atanan memurlar eliyle yürütüleceği, Kurulun gerektiğinde sözleşmeli uzman personel çalıştırabileceği, 3984 sayılı Kanunda, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu personelinin, Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu personeline uygulanan hükümlere tabi olduğu, 4389 sayılı Kanunda, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu hizmetlerinin sözleşmeli personel, geçici personel, ve kısmi zamanlı personel tarafından yürütüleceği, 4634 sayılı Kanunda Şeker Kurumu personelinin 1475 sayılı İş Kanununa göre istihdam edileceği belirtilmiştir.

Özlük Hakları

Özerk Kurumlarda, kurul başkanları ve üyelerin aylık ücretleri genellikle ilgili-ilişkili Bakan veya Bakanlığın teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca belirlenmektedir. “Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu”, “Rekabet Kurumu” ve “Telekomünikasyon Kurumu”na ilişkin düzenlemelere göre;

Bakanlar kurulunca tespit edilecek ücret, en yüksek devlet memurunun her türlü ödemeler dahil ücretinin iki katını geçemeyecektir. Bu sınırlama, “Sermaye Piyasası Kurulu” Başkan ve üyeleri için, en yüksek devlet memurunun her türlü ödemeler dahil ücretini geçemeyeceği şeklindedir. Ayrıca “Sermaye Piyasası Kurulu” başkan ve üyelerine yılda dört ikramiye ödenir. İkramiyelerin toplamı, en yüksek devlet memuruna bir yılda ödenecek ikramiyelerin toplam miktarını geçemez. “Telekomünikasyon Kurulu” başkan ve üyelerine ise çalıştıkları günlerle orantılı olarak yılda dört ikramiye ödenebilir. Ayrıca, iş verimliliği ve benzeri hususlar dikkate alınarak iki ikramiye daha ödenebilir. “Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu”, “Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurulu” ve “Kamu İhale Kurulu” başkan ve üyelerine ödenecek aylık ücretler, yine Bakanlar Kurulunca tespit edilmekte fakat mevzuatlarında herhangi bir sınırlama bulunmamaktadır. “Radyo ve Televizyon Üst Kurulu” Başkan ve üyelerine görevleri süresince, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile ek ve değişikliklerine göre en yüksek devlet memurunun almakta olduğu aylık (ek gösterge dahil), sosyal yardımlar ile zam ve tazminatlar ödenirken, “Şeker Kurulu” Başkan ve üyelerine Yüksek Planlama Kurulunca Kamu iktisadi teşebbüsleri yönetim kurulu başkan ve üyeleri için belirlenen ücret ödenir.

Diğer personelin ücretleri konusunda, özerk kurumların bir kısmında paralel hükümler düzenlenmiştir. “Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu”, “Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu”, “Kamu İhale Kurumu” ve “Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu” mevzuatlarında, personelin aylık ücret ve diğer mali haklarının Bakanlar Kurulunca tespit edilecek esaslara göre kurul tarafından belirleneceği hükümlerine yer verilmiştir. “Sermaye Piyasası Kurulu” ve “Telekomünikasyon Kurumu”nda ise özlük ve diğer mali hakların, kurulun teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca belirlenmesi öngörülmüştür. Ayrıca “Telekomünikasyon Kurumu”nda, kurum kadrolarında çalışan memurlara, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda belirlenen en yüksek devlet memuru aylığının belli bir oranı dahilinde her ay aylıkla birlikte verilecek fazla çalışma ücretinin, esas ve usulleri kurul tarafından belirlenmektedir. “Rekabet Kurumu”nda kurum personelinin ücret ve diğer mali hakları, kurul başkan ve üyelerinin aylık ücretleri ve bunlarda değişiklik yapılmasına ilişkin esaslar çerçevesinde başkanlığın teklifi üzerine kurul tarafından belirlenir. “Radyo ve

Televizyon Üst Kurulu’nda teşkilat personelinin özlük hakları, Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu personeline uygulanan hükümlere tabi tutulurken, Şeker Kurumu hizmet birimlerinde istihdam edilen personelin ücretleri, hiyerarşik bir skala çerçevesinde Şeker Kurulu tarafından tespit edilir. Bu ücret, Yüksek Planlama Kurulunca Kamu İktisadi Teşebbüslerinde istihdam edilen II sayılı cetvele tabi personele uygulanan en yüksek sözleşme ücreti tavanı için belirlenen ücretin iki katından yüksek olamaz. Ücret artışları diğer kamu personeline yapılacak artışlarla aynı tarih ve miktarda olur. Personele ayrıca yılda iki maaş tutarında ikramiye ödenir.

Bu kurulların başkan ve üyelerinin aylık ücretlerinin yüksekliği konusunda kamuoyundaki eleştiriler üzerine, 4.7.2001 tarih ve 631 sayılı “Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Mali ve Sosyal Haklarında Düzenlemeler ile Bazı KHKlerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin” 14’üncü Maddesi ile bu kurumlarda görevli personele yapılan her türlü maaş, aylık, ücret, ek ücret, prim, zam, tazminat, ikramiye, fazla mesai, kâr payı ve her ne ad altında olursa olsun yapılan diğer mali ödemeler ile sosyal hak kapsamında yapılan bütün ayni ve nakdi ödenecek aylık ücretlerinin tümünün altı aylık net ücret ortalaması toplamının 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi en yüksek devlet memuruna her ne ad altında olursa olsun fiilen yapılan mali ve sosyal hak niteliğindeki her türlü ödemeler dahil bulunacak toplamının altı aylık net ortalamasını (ortalama kanuni ücret tavanı) geçemeyeceği öngörülmüş olup, Bakanlar Kurulunun kapsama dahil kuruluşlarda uygulanacak ortalama ücret toplamı üst sınırını, ortalama kanuni ücret tavanını geçmemek üzere belirlemeye yetkili olduğu hükme bağlanmıştır.

13.7.2001-31.12.2001 tarihleri için uygulanacak ücret üst sınırı:

Bu madde hükmü gereğince çıkarılan 16.11.2001 tarih ve 2001/330 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile,

“Özel kanunlarla kamu tüzel kişiliğini haiz olarak kurul, üst kurul,...ve sair adlarla kurulmuş olan bütün kamu kurum ve kuruluşları tarafından, yönetim ve denetim kurulu ile kurul, üst kurul üyeleri dahil tüm personeli için; ilgili mevzuatları uyarınca belirlenen her türlü maaş, aylık, ücret, ek ücret, prim, zam, tazminat, ikramiye, fazla mesai, kâr payı ve her ne ad

altında olursa olsun yapılan diğer mali ödemeler ile sosyal hak kapsamında yapılan bütün ayni ve nakdi ödemelerin bu Karar hükümlerine göre ödeneceği düzenlenmiş ve 2001 yılı ikinci altı ay için “ortalama ücret toplamı üst sınırı” 1.800.000.000.TL olarak tespit edilmiştir. Söz konusu Kararın 3’üncü Maddesinde; Kararname kapsamına dahil personele anılan tarih itibarıyla yapılmakta olan ayni ve/veya nakdi ödeme unsurlarına hiçbir şekilde yeni bir unsur ilave edilmemek kaydıyla,13/7/2001-31/12/2001 tarihleri arasında dönem için, söz konusu personelden,

a-)Ortalama ücret toplamı, ortalama ücret toplamı üst sınırını aşmayanların mali ve sosyal haklarında, Devlet memurları aylıklarına 2001 yılı ikinci altı ayında yapılan artış oranlarını,

b-)Ortalama ücret toplamı, ortalama ücret toplamı üst sınırını aşanlardan;

1-Ortalama ücret toplamı 2.500.000.000.TL ye kadar olanların mali ve sosyal haklarında, devlet memurları aylıklarına 2001 yılı ikinci altı ayında yapılan artış oranlarının %50 sini,

2-Ortalama ücret toplamı 2.500.000.000 TL ve daha fazla olanların mali ve sosyal haklarında ise anılan oranın % 40 mı,

geçmemek ve kurum içi hiyerarşik yapıların gerektirdiği ölçüde farklı oranlarda olmak üzere, mevzuatları dahilinde, yetkili organları tarafından artış yapılabilceği düzenlenmiştir.

1.1.2002-30.6.2002 tarihleri için uygulanacak üst sınır:

Bu miktarlar ve oranlar 14.03 2002 tarih ve2002/3729 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile 2002 yılı birinci altı ayı için yeniden belirlenmiş olup, ortalama ücret üst sınırı 2.300.000.000 TL olarak tespit edilmiştir. Söz konusu kararda 1/1/2002-30/6/2002 tarihleri arasındaki dönem için,

a) Ortalama ücret toplamı, ortalama ücret toplamı üst sınırını aşmayanların mali ve sosyal haklarında, Devlet memurları aylıklarına 2002 yılı birinci altı ayında yapılan ve yapılacak olan artış oranlarını,

b) Ortalama ücret toplamı, ortalama ücret toplamı üst sınırını aşanlardan ;

1- Ortalama ücret toplamı 3.000.000.000.TL ye kadar olanların mali ve sosyal haklarında, devlet memurları aylıklarına 2002 yılı birinci altı ayında yapılan ve yapılacak olan artış oranlarının %45 ini,

2- Ortalama ücret toplamı 3.000.000.000 TL ve daha fazla olanların mali ve sosyal haklarında ise anılan oranların %35' ini

geçmemek üzere mevzuatları dahilinde yetkili organlar tarafından artış yapılabileceği öngörülmüştür.

Özerk Kurumlarla İlgili Tartışmalar ve Bunlara Yöneltilen Eleştiriler

Son yıllarda uygulanmakta olan ekonomik program ve yeniden yapılanma sürecinin bir gereği olarak hükümet tarafından bankacılıktan enerjiye, şekerden tütüne, sermeye piyasasından telekomünikasyona kadar hükümete ait pek çok yetki bağımsız idari otorite olarak adlandırılan kurumlara devredilmiştir.

Özel kanunlar ile idari ve mali özerkliği haiz olarak kurulan bu kurumların karar organı olan Başkan ve üyelerinin Bakanlar Kurulunca atanmaları ve süresinden önce kanunlarında yazılı şartların gerçekleşmesi halinde Bakanlar Kurulu kararıyla veya Başbakanın onayıyla görevden alınabilmelerinin bu kurumların özerk statüleriyle bağdaşmayacağı ileri sürülmektedir. Bu görüşe karşılık, özerk ve düzenleyici kurulların politikadan bağımsız olmalarının mümkün bulunmadığı, niteliği itibarıyla bir kamu görevi olan bu kurullara yapılacak atamaların özel kişi ve kurumlara bırakılmasının düşünülemeyeceği, ancak atanacak üyelerin sadece diğer üyelerin oyları sonucu seçilebilmesinin sağlanması veya siyasi partiler tarafından gösterilecek adayların atanmalarında sivil toplum örgütleri, özel kesim temsilcilerinin görüşlerinin alınması durumlarında, bu kurullara yapılacak atamalarda siyasi tercihlerin etkisinin azalabileceği belirtilmektedir.

Bu kurumlarla ilgili olarak son günlerde gündemde olan bir başka konu da, sayıları giderek artan bu kurulların düzenleme, denetleme, gözetim, danışma, yaptırım yetkilerinin çoğalmasından dolayı genel yönetim anlayışı içinde bütünlüğü bozabilecek kurumlar haline gelebilecekleri konusunda duyulan endişelerdir. Bu yöndeki eleştirilere karşı ise, bu kurumların özel kanunlarında, görev ve yetkileri ile örgütlenme biçimlerinin tartışmalara neden olmayacak şekilde belirlenmesi, kurul karar organlarına yapılacak atamalarda, liyakata dayalı, kurumun misyonunu benimsemiş, düzenlediği alanda yeterli teknik bilgiye sahip kişilerin atanmasının sağlanması ve bu kurumların faaliyet alanlarına giren konularda kurumsal şeffaflığın ve hesap verme sorumluluğunun gelişmesi ölçüsünde bu endişelerin yersiz olacağı savunulmaktadır. Bu konuyla ilgili olarak ayrıca, siyasi etkiden uzak karar alan, uygulayan bu kurumların uzun dönemli politikalar oluşturup, izlemeyi olanaklı kılacakları, siyasi iktidarların siyasi nedenlerle alamayacakları veya almayı erteleyebilecekleri kararların alınmasını da kolaylaştıracağı bu kurumların artı özellikleri olarak vurgulanmaktadır (Tan , 2002: s.14).

Özerk kurumlar Türkiye'nin gündemine girdiğinden beri gerekli olup olmadıklarından çok, gelir kaynakları, harcama rahatlıkları, personeline ödenen ücretlerin yüksekliği gibi özellikleriyle tartışılmaktadır.(Erten 15.3.2002 Dünya). Bu konuyla ilgili olarak ta, özerk kurumların düzenledikleri sektörün önünde gitmek, ona rehberlik yapmak, bu sektörün ufkunu ve vizyonunu açmak ve genişletmek zorunda olmaları nedeniyle, işlerini iyi yapabilmek için nitelikli, uzman kadrolara ihtiyaç duydukları gözönüne alındığında, özerk kurumlarda çalışanlara yüksek ücret ödenmesinin doğal olduğu ileri sürülmektedir.

Ayrıca bu kurumlarda dinamizmin sağlanması amacıyla çalışan uzmanların belli bir görev süresi sonunda ayrılmaları gerektiği ve bu kurumlardaki idari görev sayısının sınırlı olması nedeniyle idari terfi olanaklarının da sınırlı olduğu dikkate alındığında, mali hak kıyaslamasının ay/yıl bazında yapılmasının hatalı sonuçlara yol açacağı savunulmaktadır (Karacan, 2002: s.29).

4. Bölüm: ÖZERK KURUMLARIN DENETİMİ

Özerk kurumlar şeffaflık ve hesap verme sorumluluğunun gereği olarak sadece mali açıdan hesap verebilirlikleri yönünden değil, düzenleyici kuruluşların düzenledikleri alanla ilgili olarak yaptıkları faaliyetlerin denetimi konuları bakımından da diğer ülkelerde tartışılmaktadır.

INTOSAI Özelleştirme Denetim Grubunca Hazırlanan Ekonomik Düzenlemeler ve Bunların Denetimi Konusunda Yönlendirici İlkeler

Uluslararası Sayıştaylar Birliğince (INTOSAI) kurulan INTOSAI Özelleştirme Denetim Grubu tarafından, Birlik üyelerine ekonomik düzenlemeler ve bunların denetimi konusunda anket gönderilmiş, 67 ülke Sayıştayınca cevaplandırılan anket sonuçlarına göre Grup tarafından bir rapor hazırlanmıştır. Grubun Ekim 1999 da Varşova'daki toplantısında kabul edilen raporla ekonomik düzenlemeler ve bunların denetimi konusunda 22 yönlendirici ilke tespit edilmiştir. Bu ilkelerle Sayıştayların, ekonomik düzenleyicilerin yaptıkları görevlerle ilgili verimliliklerini ve etkinliklerini incelerken ele alma ihtiyacı duyabilecek bir dizi kilit soruya dikkat çekilmektedir. Sözkonusu ilkeler aşağıdaki şekilde özetlenebilir;

1. Sayıştay ekonomik düzenleyici ile ilgili denetim sorumluluklarını belirlemeli ve düzenleyicinin bütçe uygulamasını incelemek için gereken finansal becerilerine ilaveten, ekonomik düzenlemenin performansını değerlendirirken hangi uzmanlık becerilerine ihtiyaç duyduğunu saptamalıdır.

2. Sayıştay, ekonomik düzenlemelerin performanslarını değerlendirmek için ihtiyaç duyduğu temel becerileri belirleyip, gerektiğinde bu becerileri dışarıdan uzman desteğiyle takviye etmelidir.

3. Sayıştay, performans değerlendirmelerini yapabilmek için, hangi kontekst içinde çalıştığını açık seçik anlamak durumundadır.

4. Sayıştay, düzenleyicinin üzerine düşen görevleri etkin yerine getirdiğini incelemek için, onun amaçlarını, görevlerini ve yetkilerini açık seçik kavramalıdır.

5. Sayıştay, düzenleyici fonksiyonların doğru olarak ve dürüst bir biçimde yürütülmesini sağlamak üzere hangi kuralların ve prosedürlerin oluşturulduğunu ve iddia edilen yanlış uygulamaların düzenleyici organ yada çalışanları tarafından soruşturulup soruşturulmadığını incelemelidir.

6. Sayıştay, düzenleyicinin fonksiyonlarını düzenlemeye konu yüklenici kuruluşlar ve bu kuruluşların içinde faaliyette bulunduğu piyasalar hakkında yeterli düzeyde bilgiye sahip olarak yerine getirebilmesine olanak sağlamak amacıyla yeterli ehliyetle personele sahip olma ve uzman tavsiyelerine erişme konularında hangi adımları attığını incelemelidir.

7. Sayıştay, düzenleyicinin kendi fonksiyonlarını verimli ve etkin bir biçimde yerine getirmesine imkan verecek şekilde yüklenici kuruluşlar hakkında yeterli ve güvenilir bilgi edinip edinmediğini saptamalıdır.

8. Sayıştay, düzenleyicinin ticari sırların korunması ihtiyacına kamu menfaatinin gerektiği durumlarda gereken dikkati göstererek, ilgili taraflara danışma düzenlemeleri de dahil olmak üzere, kendi kararlarının ve faaliyetlerinin kamuoyu ve parlamento tarafından denetimine yardımcı olmak amacıyla hangi adımları attığını incelemelidir.

9. Sayıştay, yüklenici kuruluşlar tarafından en azından statü gereği sunulması gereken temel hizmetlerin sağlanmasını ve hizmetin arzında bir aksaklık ortaya çıktığında tüketicilerin zararlarının telafi edilmesini güvence altına almak amacıyla, düzenleyici tarafından alınan tedbirleri incelemelidir.

10. Sayıştay, düzenleyicinin tüketicilerin hizmetlere erişmesini nasıl güvence altına almaya çalıştığını ve yüklenici kuruluşların farklı tüketici grupları arasında adaletsiz bir biçimde ayırım yapmalarının engellenip engellenmediğini incelemelidir.

11. Sayıştay, düzenleyicinin, yüklenici kuruluşların zayıf grupların hizmetlere erişmelerinin sağlanmasıyla ilgili yasal ödevlerine uyup uymadıklarının nasıl izlendiğini incelemelidir.

12. Sayıştay, düzenleyicinin, tüketicilere sunulan hizmetin minimum standartlarını belirlemek, yüklenici kuruluşların performansını standartların altına düştüğünde iyileştirmeleri güven altına almak amacıyla neler yapmış olduğunu incelemelidir.

13. Sayıştay, düzenleyicilerin ve yüklenici kuruluşların, tüketicilerin şikayetleriyle tatmin edici şekilde ilgilenilmesine imkan veren ve yeterli şekilde halkın bilgisine sunulan prosedürler oluşturup oluşturmadıklarını incelemelidir.

14. Sayıştay, çevrenin korunmasında yüklenici kuruluşların kendilerine yüklenen mükellefiyetlerin gereğini yapıp yapmadıklarını kontrol etme sorumlulukları bulunan ekonomik düzenleyicinin bu sorumluluklarını ne ölçüde yerine getirdiğini incelemelidir.

15. Ekonomik düzenleyicinin, yüklenici kuruluşlarla tüketicilerden talep edilen fiyatların kontrol edilmesinde sorumluluğunun bulunduğu durumlarda, Sayıştay, düzenleyicinin, düzenlemenin amaçlarıyla uyumlu, iyi tasarlanmış ve şeffaf bir fiyatlandırma rejimini uygulamaya koyup koymadığını incelemelidir.

16. Sayıştay, düzenleyicinin, tüketicilerden ödenmesi istenilen bedelin verilen hizmetin kalitesine uygun olmasını sağlamaya çalışıp çalışmadığını incelemelidir.

17. Sayıştay, düzenleyicinin, yönlendirici kuruluşları, maliyetlerini düşürme ve verimliliklerini artırma yönünde şirketleri teşvik edip etmediğini araştırmalıdır.

18. Sayıştay, fiyat kontrolleri ya da yüklenici kuruluşların gelirlerine başka kısıtlamalar uygularken, düzenleyicinin, farklı finans kaynaklarından oluşan yüklenici kuruluş bilançolarının oranları ve karlar ve faizler üzerindeki vergiler gibi faktörleri de

dikkate alarak, hem borç hem de net sermaye dahil olmak üzere, sermaye artırımının yükleniciye olan muhtemel maliyetlerini tetkik edip etmediğini incelemelidir.

19. Sayıştay, düzenleyicinin, şirketin yatırım gereksinimlerini karşılamasını ve girişimlerini gerçekleştirmesini ve yatırımın tüketiciler açısından arzulan olumlu etkiye sahip olmasını kontrol edip etmediğini incelemelidir.

20. Sayıştay, düzenleyicinin, tekelciliği ve piyasaya egemen olmayı azaltmak üzere rekabeti teşvik etme amacının bulunduğu durumlarda, bu amaca ulaşmak için nelerin yapılmış olduğunu ve hangi sonuçlar alındığını incelemelidir.

21. Sayıştay, tüketicilerin yüklenici kuruluşu değiştirme fırsatlarının olup olmadığını, seçecekleri yüklenici kuruluşlar hakkında rasyonel kararlar verebilmelerine yeterli bilginin ve yüklenici kuruluşları değiştirmek isteyen tüketicilere yönelik etkili düzenlemelerin bulunup bulunmadığını saptamak amacıyla, düzenleyicinin neler yapmış olduğunu incelemelidir.

22. Sayıştay, düzenleyicinin rekabeti önlediği iddia edilen uygulamaları anında belirlemek amacıyla girişimde bulunup bulunmadığını incelemelidir (Özbaran, çeviri).

Çalışma Grubu bu yönlendirici ilkeleri tavsiye ederken, ekonomik düzenlemenin, farklı ülkelerde, farklı yasal koşullarda ve farklı gelişmişlik düzeylerinde çok değişik tarzlarda uygulandığını, dolayısıyla bu ilkelerin farklı ülkelerin kendi özel koşulları içinde bu ülkelerin gelişmişlik düzeyi de hesaba katılarak, gerekli değişikliklerle birlikte uygulanabileceğini raporunda belirtmiştir.

Yukarıda yeralan ilkelerin incelenmesinden de görüleceği gibi, Sayıştaylara düzenleyici kurumların denetimi konusunda önemli görevler düşmektedir.

Anayasa'nın Çizdiği Model Çerçevesinde Olması Gereken Denetim

Anayasa'nın 160'ncü maddesinde, Sayıştay'ın, genel ve katma bütçeli dairelerin gelir ve giderleri ile mallarını TBMM adına denetlemek ve

sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak görevi yanında, kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevli olduğu hükme bağlanmış, 165.Maddesinde de, sermayesinin yarısından fazlası doğrudan yada dolaylı olarak Devlete ilişkin kamu kuruluş ve ortaklıklarının TBMM’nce denetlenmesi esaslarının yasayla düzenleneceği öngörülmek suretiyle, kamu gelirleri, giderleri ve malları üzerinde TBMM denetimi dışında bir yöntem kabul edilmemiştir.

Maddede yer alan “Genel ve Katma Bütçeli İdare” kavramından ne anlaşılması gerektiği 160’ıncı maddenin gerekçesinde yer almaktadır. Danışma Meclisinin hazırladığı Anayasa taslağında Sayıştay’ın denetim kapsamı “genel ve katma bütçeli daireler ile sermayesinin yarısı veya daha fazlası bu dairelerce verilerek kurulan sabit veya döner sermayeli ya da fon şeklindeki idarelerin gelir, gider ve malları” şeklinde belirlenmişken, Milli Güvenlik Kurulu Anayasa Komisyonunun “genel ve katma bütçeli dairelerin gelir, gider ve malları içerisinde bu daireler tarafından sermayesinin yarısı veya daha fazlasına katılmak suretiyle oluşturulan sabit ve döner sermayeli veya fon şeklinde kurulan kurum ve teşebbüslerin mevcut olması ve geçmiş uygulamanın da bu yönde bulunduğu” gerekçesine dayanarak “sermayesinin yarısı veya daha fazlası bu dairelerce verilerek kurulan sabit veya döner sermayeli veya fon şeklindeki idareler” ibaresi metinden çıkarılmıştır.

Anayasa’nın “Bütçenin Hazırlanması ve Uygulanması” başlıklı 161’inci maddesinde genel ve katma bütçelerin nasıl hazırlanacağı ve uygulanacağı hususunun kanunla belirleneceği belirtilerek iki tür bütçe öngörülmüştür. Anayasa’nın 162, 163 ve 164’üncü maddelerinde de “devlet bütçesi” kavramı genel katma bütçe ile sınırlı tutulmuştur.

Görüldüğü gibi Anayasa’nın 161’inci maddesi Genel ve Katma bütçe tanımına paralel olarak, sermayesinin yarısı veya daha fazlasına katılmak suretiyle oluşturulan sabit ve döner sermayeli veya fon şeklinde kurulan kurum ve teşebbüsleri genel ve katma bütçeli idarelerin içinde değerlendirmiş ve ayrıca belirtmeye gerek duymamıştır. Bu nedenlerle ve kamu gelir, gider ve malları üzerinde Anayasa’nın 160 ve 165’inci maddeleri ile öngörülen model dışında bir denetim söz konusu olamayacağından ve 165’inci maddenin de ancak sermayesi olan kurumları kapsadığı düşünüldüğünde, sermayesinin yarısından fazlası devlete ait olan, ticari isterlere göre çalışan,

mal ve hizmet üretimi yapan, kamu iktisadi kuruluşları dışında, geliri bütçeden, bütçe içi yada bütçe dışı kamu kaynaklarından oluşan, kamu gücünü kullanarak gelir elde eden, kamu otoritesini kullanan, amir hükümler koyan, bir kamu hizmeti yapmak üzere kurulan ve tüzel kişiliğe sahip bu kuruluşların, döner sermaye ve fonlar gibi genel ve katma bütçeden ayrılan yapılanmalar olarak değerlendirilerek 160'ıncı maddenin birinci fıkrası hükmüne göre denetimlerinin Sayıştayca gerçekleştirilmesi sağlanmalıdır.

Diğer taraftan, 160'ıncı maddenin ikinci fıkrasında Sayıştay'ın genel ve katma bütçeli idareler dışında kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevli olduğu düzenlenmiştir. Devlet gelir, gider ve malları üzerinde 160 ve 165'inci maddeler ile çizilen model dışında parlamento denetimi öngörülmemiş olup 165'inci madde, sadece sermayesi bulunan kamu kurum ve kuruluşlarını kapsamaktadır. 160'ıncı maddenin ikinci fıkrası hükmüyle, kanunlara bırakılan husus, TBMM'nin dışlandığı bir denetim modelinin belirlenmesi değil, denetleme esaslarının düzenlenmesidir. Dolayısıyla 165'inci madde kapsamı dışında kalan bütün kamu kurumları (özerk kurumlar dahil) 160'ıncı madde hükmü gereği Sayıştay'ca denetlenmeli, kanunlar ile bu denetimin usul ve esasları belirlenmelidir.

Mevcut Durum

Mevzuatımızda düzenlenmiş olan özerk kurumların denetimleri konusunda farklı modeller öngörülmüşken, 30.01.2002 tarih ve 4743 sayılı Mali Sektöre Olan Borçların Yeniden Yapılandırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun 7'nci Maddesi ile Özel kanunlarla kurulmuş kamu tüzel kişiliğini ve idari ve mali özerkliği haiz kurul, üst kurul ve bunlara bağlı kurumların yıllık hesaplarının denetiminin Başbakanlık tarafından belirlenen Başbakanlık müfettişi, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Denetçisi ve Maliye müfettişinden oluşan bir komisyonca yapılacağı ve Komisyon tarafından hazırlanan yıllık raporun her yıl mayıs ayı sonuna kadar Bakanlar Kuruluna sunulacağı, ilgili kurul ve kuruluşlarında yılda bir defa faaliyetleriyle ilgili hususlar hakkında TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunu bilgilendireceği ve bu kurul ve kuruluşların 6245, 1050, ve 832 sayılı Kanunlara tabi olmayacağı hükme bağlanmak suretiyle bir iç denetim modeli Sayıştayca parlamento adına yürütülen denetimin yerine geçirilmiştir.

4743 sayılı Kanununun 7. maddesinde yer alan bu denetim şekli, parlamenter denetimi kapsamadığı gerekçesi ile, Anayasa Mahkemesinin 24.06.2002 tarihli kararıyla iptal edilmiştir. Söz konusu karar Resmi Gazetede henüz yayımlanmamıştır. Bu karardan sonra çıkarılan, Şeker Kurumu Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 39 uncu maddesi ile ise, Kurum hesaplarının Başbakanlık YDK tarafından denetleneceği öngörülmüştür (3.7.2002 –24804 R.G).

Özerk Kurumların Denetimi Konusunda Gelişmeler

VIII. 5 yıllık Kalkınma Planı hazırlıkları çerçevesinde oluşturulan “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Şeffaflık Özel İhtisas Komisyonu Raporu” ile denetim sistemimizin etkili bir şekilde işletilmesinin önündeki engeller tespit edilmiş ve bu konuda öneriler geliştirilmiştir. Anılan raporda Türkiye’de denetimsiz alanların ve faaliyetlerin bulunması ve denetimi kısıtlayan uygulamaların olması ciddi bir sorun olarak görülmüş, kamu kaynaklarının parlamento denetimi dışında kalmasına yol açan düzenlemelerin Anayasa’nın 160 ve 165’inci maddelerine uygun hale getirilmesi önerilmiştir.

Kamu Harcama Yönetimi Reformu Çalışmaları

Dünya Bankasından sağlanan “Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredisi” çerçevesinde uygulanan Kamu Harcama Yönetim Reformu bağlamında Sayıştay denetim alanının genişletilmesi öngörülmekte ve yapılan anlaşmaya ek dokümanlarda, Hükümetin, gerekli yasal değişiklikler dahil, Sayıştayın denetim alanını özerk kurumlar da dahil olmak üzere tüm genel devlet kuruluşlarını kapsayacak şekilde genişletmek üzere bir eylem planı hazırlaması taahhüt edilmiştir. Ancak, henüz bu konuda bir gelişme sağlanmamıştır.

Politika Belgesi

Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı kapsamında hazırlanması öngörülen “Politika Belgesi”nde de, kamu kaynağı kullanan ancak Sayıştay denetimi kapsamında bulunmayan kuruluşların Sayıştay denetimi kapsamına alınması ve özel yasaların Sayıştay denetiminden çıkmaya imkan veren maddelerinin kaldırılması, böylece kamu

kaynağı kullanımının parlamento tarafından eksiksiz denetlenmesine imkan sağlanması ifade edilmiştir

“Kamu Mali Yönetimi ve Mali Kontrol Kanunu Tasarısı”nda Özerk Kurumların Denetimi

Kamu maliyesinin yeniden yapılandırılması çalışmaları kapsamında “Kamu Mali Yönetimi ve Mali Kontrol Kanunu Tasarısı” hazırlanarak TBMM Başkanlığına sunulmuş olup, tasarının kapsam maddesinin özerk kurumları kapsayıp kapsamadığı ve dolayısıyla bu kurumların hesaplarının Sayıştay denetimine tabi olup olmayacakları konusunda açık bir düzenleme yapılmamıştır.

Şöyle ki; tasarının 68’inci maddesinde, Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin genel idare kapsamındaki kamu idarelerinin faaliyet, mali karar ve işlemlerine ilişkin olduğu belirtilmiş, “Tanımlar” başlıklı 3’üncü maddesinde de, Genel idarenin, merkezi idare, sosyal güvenlik kurumları ve yerel idareleri, merkezi idarenin ise genel bütçeye dahil daireler, katma bütçeli daireler, özel bütçeli idareler ile döner sermaye ve fonları ifade ettiği düzenlenmiştir.

Tasarının 3’üncü maddesinde yer alan “özel bütçe” tanımı ile hangi kuruluşların kastedildiği açıkça ifade edilmediğinden, Kanun kapsamında bulunması gereken “özerk bütçeli” kurumların bu tanım kapsamında değerlendirilip değerlendirilmeyeceği konusu tartışmalıdır. Bu husus, “Kamu Mali Yönetimi ve Mali Kontrol Kanunu Tasarısı” hakkında Hazine Müsteşarlığınca Maliye Bakanlığına gönderilen görüş yazısında da, özel bütçeli kuruluş tanımına BDDK, SPK; Kamu İhale Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu gibi düzenleyici kurumların da dahil olduğunun madde metninin yorumu suretiyle çıkarılabiliyorsa da bu hususun daha açık bir biçimde belirtilmesinin uygulamada yanlış anlama ve yorum hatalarına düşülmemesi için gerekli olduğu, düzenleyici kuruluş bütçelerinin uygulanmasında da Merkezi İdare Bütçelerinde olduğu gibi aynı mali kontrol mekanizmalarının geçerli olması gibi bir yaklaşım olacağı izlenimi edinilmekte olup, bu durumun söz konusu kuruluşların özerkliği ile bağdaşmayacağı, onun yerine bu kuruluşların dış denetiminin Sayıştay

tarafından yapılmasının, iç denetiminin ise, kendileri tarafından belirlenmesinin daha uygun olacağı belirtilmiştir.

Kamu Mali Yönetimi ve Mali Kontrol Kanunu Kamu Mali Yönetimi ve Mali Kontrol Kanunu Tasarısı Taslağının Değerlendirilmesi Amacıyla Sayıştay'da Oluşturulan Komisyonca Hazırlanan Rapor

Kurulan Komisyon tarafından yapılan inceleme ve değerlendirme sonucunda düzenlenen 31.07.2002 tarihli raporda da bütçe kapsamının, bütün kamu idarelerini kapsayacak şekilde genişletilmesi, mali saydamlığın ve hesap verme sorumluluğunun “genel idare”de tesis edilmesi ve kamu idareleri üzerindeki parlamenter kontrolün artırılmasının Kanun Tasarısının temel amaçları arasında olduğu, bu amaçların özerk (otonom) idareler içinde geçerli olduğu, ayrıca Avrupa Komisyonuna sunulan “Politika Belgesi” ve Dünya Bankası ile imzalanan “Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredisi Anlaşması” eki dokümanlarda da özerk idarelere “genel idare” kavramı içinde yer verilmiş olması, dolayısıyla konunun bir bakıma ulusal taahhüdümüz olması nedeniyle, Kanun kapsamının “özerk (otonom) idareleri” kapsayacak şekilde yeniden formüle edilmesi önerilmiştir. Ancak, anılan Kanun Tasarısı taslağının kapsam maddesinde Maliye Bakanlığınca herhangi bir değişiklik yapılmamış ve kanun tasarısı Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmuştur.

SONUÇ

Uygulanmakta olan ekonomik programın ve yeniden yapılanma sürecinin bir gereği olarak Türk kamu yönetimi alanında son birkaç yılda sayıları giderek artan bu kurumlar son zamanlarda kamuoyu ve siyasi otorite tarafından çeşitli yönleri ile yoğun biçimde tartışılmaktadır ve bu tartışmaların bir süre daha devam edeceği anlaşılmaktadır.

Bu kurumların alanlarında uzman ve güvenilir olmaları, faaliyetleri hakkında kamuoyunu, parlamentoyu ve hükümeti bilgilendirmeleri, dolayısıyla şeffaf olmaları, kamuya hesap verebilme ilkesine göre faaliyet göstermeleri sağlandığı ölçüde eleştirilerin dışında kalacakları kabul edilmelidir.

Özerk kurumların INTOSAI ilkeleri çerçevesinde en kısa zamanda Sayıştay’ca denetlenmesine imkan verecek yasal değişiklikler yapılmalıdır.

KAYNAKÇA

- Akmcı, Müslüm (1999), *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, Beta Basın Yayın Dağıtım.
- Kaboğlu, İbrahim (1998), *Bağımsız İdari Otoriteler*, Alkım Yayınevi.
- Duran, Lütfü (1997), “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:30 Sayı:1
- Tan, Turgut (2002), “Bağımsız İdari Otoriteler ve Düzenleyici Kurullar”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:35 Sayı:2
- Çekinmez, Mehmet (1999), “Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye’deki Bazı Örneklerinin Sınırlı Değerlendirilmesi”, *Active Dergisi*, Sayı: 8
- Özer, M.Akif (2000), “Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılmasında ABD Örneği: Al Gore Raporu ve Alınacak Dersler” *Türkiye İdare Dergisi*, Sayı: 428
- Karacan, A. İhsan, “Özerk Kurumların Özerkliği”, *Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları*, 25 Nisan 2002
- İlkorur, Korkmaz “Alaturka Bağımsız Kurullar”, 21 Mart 2002, *Radikal Gazetesi*.
- Erten, Taylan, “Özerk Kurullara Mali Disiplin”, 15 Mart 2002, *Dünya Gazetesi*.
- Şimşek, Muhittin, “Kamu Yönetimi ve Bir İyileştirme Modeli”, 7 Kasım 2001, *Dünya Gazetesi*.
- Güneş, Hurşit, “Sıkı Kurallar mı, Bağımsız Kuruluşlar mı?”, 5 Nisan 2002, *Milliyet Gazetesi*.
- Bozkurt, Nergis, “Türkiye Kurullaşıyor, Yeni Ayrıcalıklara Doğru”, ..VS Kasım-Aralık 2001, Sayı: 4
- Çekinmez, Mehmet (2000), “Kısaç Altındaki Özerk Kurullar”, 3 Aralık 2002 *Dünya Kamu Yönetimi Dünyası* Sayı: 3-4
- Özbaran, M. Hakan (Çeviri 2002), INTOSAI tarafından hazırlanan “Ekonomik Düzenlemelerin Denetimine İlişkin En İyi Uygulamalara Yönelik Yönlendirici İlkeler”