

MAKALE

**BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN
ORTAYA ÇIKIŞ NEDENLERİ
(Reasons for The Emergence of
Independent Administrative Authorities)**

Seçil ŞAHİN**

Doi number: <http://dx.doi.org/10.20978/ijlp.56087>

* Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı Yüksek Lisans Öğrencisi
* secil_yilmaz_87@hotmail.com

ÖZET

Bağımsız idari otoriteler, Türk kamu yönetiminde oldukça yeni bir örgütlenme türüdür. Geleneksel idari yapının dışında yer alan bu kurumlar bağımsızlıkları güvence altına alınarak kurulmuş idari ve mali özerkliğe sahip kuruluşlardır. Bu kurumların genel olarak işlevi, toplum yaşamının hassas ya da duyarlı alanları da denilen alanlarındaki kamusal ve özel etkinliklerle alakalı olan temel hak ve özgürlükler ile ekonomik düzeni korumak ve güvence altına almak olarak açıklanabilir. Bu kapsamda çeşitli sektörlerdeki işleyişin hukuka uygunluğu sağlamak, gözetlemek ve gerektiğinde bu sektörlerde müdahale bulunmak yetkilerine sahiptirler. Bu kurumların ortaya çıkışlarında yatan neden ve süreçler dünyada ve ülkemizde oldukça benzerlik gösterir. Bu nedenle çalışmamızda söz konusu kurumları daha iyi anlayabilmek için bunların dünyada ve ülkemizde ortaya çıkış nedenleri ile faaliyet alanları ve işlevleri ele alınacaktır.

Anahtar kelimeler: Bağımsız idari otoriteler, üst kurullar, bağımsız kurullar, düzenleyici kurullar

ABSTRACT

Independent administrative authorities, is a relatively new type of Turkish public administration organizations. Situated outside the traditional administrative structure, these institutions are administratively and financially autonomous organizations that were established by securing their independence. The overall function of these institutions is to protect and secure fundamental rights and freedoms to maintain economic order relevant to public and private activities in the community areas so called delicate or sensitive. In this context, they have power to ensure the compliance with the law in the functioning of various sectors as well as to monitor and intervene as needed in these sectors. The causes and processes underlying the emergence of these institutions in our country and the world are quite similar. To this end, the reasons for emergence, scope and functions of these organizations in the world and our country will be analyzed for a better understanding of the issue.

Keywords: independent administrative authorities, the Supreme Council, independent committees, regulatory authorities

GİRİŞ

Türkiye’de devlet mekanizması içerisinde en yetkin makam haline gelen bağımsız idari otoritelerin sahip olduğu güçlerinin ekonomik işlevlerinden ileri geldiği düşünülmektedir. Dünyada ise genel anlamda çevre, sağlık, ırk ve cinsiyet eşitliği gibi alanlarda kurulan bağımsız idari otoriteler daha çok danışmanlık hizmeti vermekle birlikte,¹ Batı Avrupa ülkelerinde genel rekabet, telekomünikasyon, enerji, su, demiryolları, posta hizmetleri, sağlık, sermaye piyasaları, çevre ve gıda sağlığı gibi alanlarda yetkili oldukları görülmektedir.² Ancak, ırk ve cinsiyet ayrımcılığı gibi konuları işleyen kurumların sahip olduğu yetkilerin diğerlerine göre oldukça sınırlı olduğu da dikkati çekmektedir.³ Var olan bu faaliyet alanı farklılığıyla birlikte, anılan kurumların ortaya çıkışlarında yatan neden ve süreçlerin dünyada ve ülkemizde oldukça benzerlik gösterdiği açıktır. Bu bağlamda söz konusu kurumları daha iyi anlayabilmek için dünyada ve ülkemizde ortaya çıkış nedenlerine, var oldukları faaliyet alanlarına ve işlevlerine değinmek yerinde olacaktır.

GENEL OLARAK BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER

Kamuoyunda üst kurullar, bağımsız kurullar, düzenleyici kurullar ve regülasyon otoriteleri gibi adlarla kullanıldıkları görülen ancak hukuksal terminolojide genellikle bağımsız idari otoriteler olarak anılan kurumlar ülkemizde toplumsal yaşamın bazı vazgeçilmez alanlarının kontrollerini üstlenmektedir. 1980 sonrası kurulan ve sayıları hızla artan bağımsız idari otoritelerin ülkemizde Rekabet Kurumu (RK), Sermaye Piyasası Kurulu (SPK), Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK), Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (BTK), Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK), Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK), Kamu İhale Kurumu (KİK) ve Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu gibi örnekleri bulunmaktadır.⁴ Bu kurumlar, toplumsal yaşam için özel bir duyarlılık ve

¹ Bkz. Sultan Kavili **ARAP**, “Avrupa Birliği’ne Uyum Çerçevesinde Türkiye’de Kamu Yönetiminin Değişen Yüzü ve Bağımsız İdari Otoriteler”, *TODAİE*, Ankara, 2009, s. 293.

² Bkz. Sonay **BAYRAMOĞLU**, *Yönetişim Zihniyeti Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü*, İletişim, İstanbul, 2005, s. 244.

³ **BAYRAMOĞLU**, s. 244.

⁴ Ancak bu konuda sıralı bir listenin oluşturulması, bazı yazarlar tarafından yapılan farklı tasnifler nedeniyle mümkün görünmemektedir. Örneğin; Türk Patent Enstitüsü (TPE)’yi bağımsız idari otorite sayan ve Muhasebe Standartları Kurulu’nu bağımsız idari otorite benzeri kurum sayan yazarlara rastlamak mümkün olduğu gibi (Ayrıntılı Bilgi İçin Bkz. Ali **ULUSOY**, *Bağımsız İdari Otoriteler*, Ankara, 2003, s. 57 vd.) ülkemizde faaliyet gösteren 43 adet üst kurul bulunduğunu ileri süren yazarlara (Ayrıntılı Bilgi İçin Bkz. Önder **BARLI**, İbrahim **AVCI**, Salih Börteçine **AVCI**; “Efqm Mükemmellik Modelinin Türkiye’deki Bazı Üst Kurullarda Değerlendirilmesi”, *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, C. 26, S. 2, 2012, s. 31 vd.) da rastlanmaktadır. Bununla birlikte, bu çalışmada 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na ekli (III) sayılı cetvelde sayma suretiyle belirlenen sekiz adet kurum bağımsız idari otorite örneği olarak ele alınmıştır.

öneme sahip olan temel hak ve özgürlükler ile ekonomik sektörlerde ve sosyal alanlarda regüle etme, denetleme ve çeşitli yaptırımlar uygulama faaliyetinde bulunurlar. Ayrıca bunlar, kararlarının üzerinde hiçbir makam veya merciin etkisinin olmadığı, karar organları özel güvenceye sahip olan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişileridir.

Genel anlamıyla yukarıdaki özelliklere sahip olan bağımsız idari otoriteler, Türk kamu yönetiminde oldukça yeni bir örgütlenme türüdür. Geleneksel idari yapının dışında yer alan bu kurumlar çeşitli sektörlerdeki işleyiş düzeni ile hukuka uygunluğu sağlamak, bunun için gerekli müdahalelerde bulunmak yetkilerine sahip olarak ve bağımsızlıkları güvence altına alınarak kurulmuş olan özerk kuruluşlardır.⁵ Bunların genel olarak işlevi, toplum yaşamının hassas ya da duyarlı alanları da denilen alanlarındaki kamusal ve özel etkinliklerle alakalı olan temel hak ve özgürlükler ile ekonomik düzeni korumak ve güvence altına almak olarak açıklanabilir.⁶ Ülkemiz idare sistemi, bu kurumlar ile geleneksel bürokratik yapısından bir ölçüde ayrılarak yeni bir modele doğru evrilmiştir.

BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTERELERİN DÜNYADA ORTAYA ÇIKIŞ NEDENLERİ

Türkiye’de son yıllarda yaygın hale gelen bağımsız idari otoritelerin doğasının ve yaygınlığının nedenlerini kavrayabilmek için öncelikle bu kurumların dünyada nasıl evrensel bir olgu haline geldiğinin ortaya koyulması gerekmektedir. Bu yolu izlemek aynı zamanda Türkiye’de bulunan bağımsız idari otoritelerin işlevinin doğru bir şekilde anlaşılmasına da yardımcı olacaktır.⁷

Bağımsız idari otorite kavramı bu kurumların yer aldığı ülkelere göre değişkenlik göstermekte ve dolayısıyla ülkeden ülkeye ayrı bir içerik ve anlama sahip olabilmektedir. Dünyada bağımsız idari otorite kavramı açısından tek bir model söz konusu olmamakta, hatta farklı ülkelerde yasa koyucular toplumun gelişimi ve ihtiyaçları konusunda uyum sağlamak bakımından tek bir model oluşturmayı da istememektedirler. Bu yüzden özgürlükleri güvence altına alma aracı olarak görülen ve sosyal düzenin esaslı aktörü olma görevini üstlenen bu kurumlar, devletin siyasal, ekonomik ve sosyal yapısının genel şartları içerisinde işlevleri

⁵ Aykut **POLATOĞLU**, *Türk Kamu Yönetimi Güncel ve Eleştirel Bir Yaklaşım*, Lefkoşa, 2009, s. 74.

⁶ Bkz. Doğan **KESTANE**, *Kamu Kesiminde İdari Kuruluşların Genel Görünümü ve İdari Yapıda Yeni Organizasyonlar Olarak Bağımsız İdari Otoriteler (Üst Kurullar)*, Maliye Dergisi, S. 139, Ocak-Nisan 2002, s. 10.

⁷ **BAYRAMOĞLU**, s. 243.

açısından dünya üzerinde aynı noktaya indirgenememektedir.⁸ Bununla birlikte, dünyada bugün küresel bir olgu haline gelmiş olan bağımsız idari otoritelerin tarihsel dönem içinde bu otoritelerin birbirlerine benzeyen işleyiş mekanizmalarına sahip bir şekilde ortaya çıktıkları görülmüştür.

Bu kurumlar genelde birden fazla üyeye sahip olan bir kurul tarafından yönetilmektedir. Türkiye'deki özelliklerine benzer bir şekilde kurul üyelerinin atamaları gerçekleştirildikten sonra görevden alınmalarının çok zor koşullara bağlandığı görülmektedir. Ayrıca faaliyet göstermekle yükümlü oldukları sektörlerde yer alan firmaların izin, lisans, ruhsat gibi işlemleri de bu kurumların yetki alanına girmektedir. Bağımsız idari otoritelerin Fransa ve Almanya gibi birkaç ülke dışında birçok ülkede kuruldukları sektörü çıkardıkları mevzuatla düzenleme yetkilerini bünyelerinde barındırdıkları; Fransa ve Almanya gibi ülkelerde ise, siyasal örgütler ve sendikalar sebebiyle bu kurumlara düzenleme yetkisinin tanınmadığı ve bazen de aynı ülkede yer alan bazı bağımsız idari otoritelere düzenleme yetkisi tanınırken bazılarında bu yetkinin tanınmadığı görülmektedir.⁹

Amerika Birleşik Devletlerinde (ABD) "Independent Regulatory Agencies" olarak adlandırılan bağımsız idari otoritelerin ortaya çıkışlarının temel nedeni olarak yasamanın yürütmeye olan güvensizliği gösterilebilir. Bu nedenle belirli bir hizmet alanı ile sınırlı olarak düzenleme ve organizasyon yapan, denetleme ve yaptırım uygulama yetkilerine sahip olan bir anlamda belli bir hizmet alanı ile ilgili olarak kural koyma, koyduğu kuralları uygulama ve kurallarına uyulmasını sağlama yetkileri ile donatılan bu kurumların üyelerinin yasama organı tarafından atanması usulü öngörülmüştür.¹⁰ Bu tür kurumların oluşturulmasının bir diğer nedeni, federal bir devlet olan ABD'de, federe devletlerin özellikle ekonomik konularda kendilerine özgü düzenlemelerinin ülke çapında karmaşıklığa neden olmasından dolayı tüm ülkeyi ilgilendiren ekonomik konularda federal bir örgütlenmeye gidilmesi ihtiyacının ortaya çıkmasıdır.¹¹ Diğer bir neden ise, 1929 bunalımında dünyanın yaşadığı ekonomik krize Avrupa'nın devletleştirme yoluyla çözüm aramasına rağmen, ABD'nin krizin içinden düzenleyici kurumlar yolu ile çıkmayı seçmesinde yatmaktadır.¹²

⁸ Ender Ethem ATAY, "Fransız İdare Hukukunda Bağımsız İdari Otoriteler (BİO'lar): Rekabet Konseyi", *Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları 6*, Ankara, 2010, s. 51.

⁹ BAYRAMOĞLU, s. 244-245.

¹⁰ Metin GÜNDAY, *İdare Hukuku*, Ankara, 2013, s. 569.

¹¹ POLATOĞLU, s. 75.

¹² Mehmet KARAKAŞ, "Devletin Düzenleyici Rolü ve Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler", *Maliye Dergisi*, S. 154, 2008, Ocak-Haziran, s. 100.

Bağımsız idari otoritelerin ilk örneği, Amerikan hukukunda 1887 yılında kurulan “Interstate Commerce Commission” (Eyaletlerarası Ticaret Komisyonu)’dır. Demiryolları, kara taşımacılığı, su yolu taşımacılığı, telefon, petrol, boru hatları ile ilgili konularda düzenleme ve denetleme yapmaya yetkili olan bu kuruluşu, 1914’te rekabeti düzenleyen “Federal Trade Commission” (Federal Ticaret Komisyonu), 1929 bunalımının ardından “New Deal Politics” (Yeni Düzen Politikası) çerçevesinde oluşturulan 1934 tarihli “Federal Communications Commission” (Telefon, Televizyon) ve “Security Exchange Commission” (Menkul Kıymetler ve Borsalar) ile 1935 tarihli “Federal Power Commission” (Toptan Elektrik Satışı ile Doğal Gaz) ve “National Labor Relations Board” (Ulusal İşçi-İşveren İlişkileri Kurulu) izlemektedir.

İkinci Dünya Savaşı yıllarında ilk başta önemini kaybettiği düşünülen bu kurumlar, “Securities Exchange Commission”ın ilk başkanı Joseph Kennedy’in oğlu John F. Kennedy’nin başkan olması ile yeniden önem kazanmış ve sayıları giderek artmıştır. Bugün için Amerikan federal sisteminde yüz civarında özerk veya bağımsız kuruluş bulunduğu bilinmektedir. Ancak Amerika’da uygulanan bu sistemin Kıta Avrupası’nda yer alan ülkelere taşınması, 1980 sonrası oluşan neo-liberal politikaların etkisiyle olmuştur.¹³

Neo-liberalizm özel girişim üzerine inşa edilmiş ve piyasa merkezini temel alan düzenlemeleri benimsemiştir. Liberal görüşte devletin esas görevi, piyasa koşulları ile kurallarının işlenmesini sağlayacak ve güvence altına alacak uygun ortamın yaratılması ve sürdürülmesi olarak görülmektedir. Bu görüşte rekabet, kaynak kullanımının verimliliği açısından olmazsa olmaz bir önkoşul olarak ileri sürülmüştür. Ancak, devletin ekonomik temele dayalı olmayan ve ekonominin siyasal kararlara göre yönetilmesi anlamına gelen girişimlerinin son bulması gerektiği ve özellikle siyasetin ve siyasal kararların ekonomide yerinin olmayacağı belirtilmiştir. Ayrıca, bu görüşte ekonomik kararlar olabildiğince ekonominin kendi dinamikleri içinde ve kendi ilkelerine göre alınmalı ve uygulanmalıdır. Devlet ise, bunun rasyonel zemini olan piyasa koşullarının serbestçe işleyebilmesi için gerekli altyapısını oluşturmakla yetinmelidir. Günümüzde dünya ekonomik sisteminin neo-liberal temellerinin ilke ve değerlerinin Uluslararası Para Fonu (IMF), Dünya Bankası gibi bazı uluslararası kurum ve kuruluşlarca güvence altına alındığı görülmektedir.¹⁴

¹³ Orhan Seyfi GÜNER, “Bağımsız Üst Kurullar”, *Genç Hukukçular Hukuk Okumaları Ve Birikimler 1*, İstanbul, 2003, s. 184.

¹⁴ A. Şinasi AKSOY, “Siyaset ve Kamu Yönetimi-1. Kamu Yönetiminde Değişim Üzerine Düşünceler”, 1. Bölgesel Sorunlar ve Türkiye Sempozyumu, *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 2007, s. 197-198.

ABD’de olduğu gibi federal bir sistemde normal karşılanabilecek bu bağımsızlık modeli, üniter sistemlerde geçerlilik kazanamayacağı için Fransa, Amerikan federal sisteminde üç erkten bağımsız düşünülen bu kurumları kendi üniter sisteminde yürütme erki içerisinde yer alan birimler haline getirmiştir. Yani, Fransız hukukunda bu kurumlar devlet tüzel kişiliğinin bir parçasıdır. Ayrıca devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişilikleri yoktur. Bu durumun doğal bir sonucu olarak anılan kurumlar özerk bütçelere sahip olmayıp, bütçeleri ilgili bakanlığın ya da başbakanlığın bütçesi içerisinde değerlendirilmekte ve verdikleri zararlardan dolayı kendileri değil, Fransız devlet tüzel kişiliği sorumlu tutulmaktadır. Böylece, Amerikan hukukunda devletin dördüncü erki olarak görülen bağımsız idari otoriteler, Fransız hukukunda idarenin bir parçasıdır.¹⁵ Fransa’da bulunan bağımsız idari otoritelerden bazıları; Bankalar Denetim Komisyonu, Haber Ajansı ve Reklamlar Komisyonu, Seçim Kampanyaları Ulusal Denetim Komisyonu, Borsa İşlemleri Komisyonu, Rekabet Komisyonu, Televizyon ve Radyo Kalite Komisyonu, Mali Suçlar Komisyonu, Ticari Malları Düzenleyen Piyasalar Komisyonu, Tüketicilerin Güvenliği Komisyonu, Yönetmeliklere Erişme Komisyonu olarak sayılabilmektedir.¹⁶

İngiltere’de kamu hizmetleri; merkezi idarenin bakanları, yerel otoriteler ve “Quangos” adı verilen üç tür idari kuruluş tarafından yerine getirilmektedir. Hemen hemen özerk, hükümet dışı örgütler olarak adlandırılan “Quangos”lar; komisyon, komite ve otoritelerin meydana getirdiği heterojen bir yapılanma olarak görülmektedir. Bu kurumlar, kamu hizmetlerinin yönetimi alanında “British Rail” gibi kamuya ait şirketler, endüstri ve ticaretin düzenlenmesi alanında Birleşme ve Tekeller Komisyonu, eğitim alanında Eğitim Finansmanı Yüksek Konseyi, kültürel alanda Güzel Sanatlar Konseyi ve kamusal fonların dağıtılması veya hükümete teknik tavsiyeler sunma alanında Tıbbi Komisyonlar gibi oldukça değişik alanlardaki işlevlerin yerine getirilmesi amacıyla Parlamento tarafından kurulmuştur. Değinen genel yapı içerisinde bu kurumların İngiltere’deki önemi ve yetkileri çok büyük ölçüde değişkenlik göstermektedir. “Quangos”ların tamamını nitelendirecek bir birlik bulmak zor olmakla birlikte bu kurumlar, kendilerine tanınan özgün yetkileri kullanmak için bakanlar tarafından görevlendirilirken, yetkileri genel olarak Parlamento bazen de Kraliyet Şartı ile tanınmaktadır. Bu kurumların finansmanları ise, sundukları hizmet ve mallara yapılan ödemeler, vergiler veya Parlamento tarafından oylanan sübvansiyonlarla sağlanmaktadır. Bazen tamamen idari bazen de neredeyse yargısal nitelikte işlevler sergileyen bu kurumların

¹⁵ GÜNER, s.184.

¹⁶ ATAY, s. 64.

sahip olduğu yetkilerindeki uygulamalar, bakanlıkların elinden alınarak kendilerine sektörel bir aktivite içerisinde verilmiştir. Her zaman kurul şeklinde kurulan Quangos'ların bağımsızlıkları birçok tartışmaya konu olmuştur.¹⁷

Görüldüğü üzere 1990'ların başında dünya çapında genelleşen bir olguya doğru geçiş sürecinin ürünü olan bağımsız idari otoriteler, son 10-15 yıl içerisinde birçok ülkede aynı dönemde yaygınlık kazanan bir yapılanma modeli olarak bugün artık dünya çapında kullanılan bir olgu seviyesine ulaşmıştır.¹⁸ Birçok ülkede bağımsız idari otoriteler örgütsel yapıları, karar alma mekanizmaları gibi açılardan birbirlerine benzemenin ötesinde bazı açılardan eş biçimlidir. Birer kamu kurumu olarak devlet teşkilatı içerisinde yer alan bu kurumlar aynı zamanda temellerini liberal devlet felsefesinden alan ve 20. yüzyılın gitgide genişleyen bürokratik yapının yerine geçen yeni bir devlet örgütlenmesine de öncülük etmektedir.¹⁹

Bağımsız idari otorite sayısının artmasının nedenleri arasında, 1980'lerden sonra gerek Avrupa'da gerekse Türkiye'de yapılan özelleştirme uygulamaları ile özelleştirilen bu alanlarda ortaya çıkan regülasyon yapma ihtiyacı gösterilmektedir. Diğer bir sebep olarak ise, teknolojinin ilerlemesiyle hızla gelişerek karmaşık bir hal alan ve aynı zamanda uzmanlaşmayı da gerektiren telekomünikasyon, enerji gibi altyapı alanlarında ve finans, rekabet gibi alanlarda bu kurumların siyasal iktidarların ve ekonomik baskı gruplarının olumsuz etkilerinden uzak kalarak faaliyetlerini sürdürmeleri gösterilebilir.²⁰

Bağımsız idari otoritelerin ortaya çıkıp yaygınlaşmasında aşağıdaki nedenlerin etkili olduğu da söylenebilir:

- Ekonomik alanlardaki karmaşıklık ve teknik sorunların giderilmesinin uzmanlık gerektirmesi ile klasik anlamdaki bakanlık örgütlenmesinin çözüme uygun olmaması,
- Devletin piyasada aynı anda hem hakem hem de oyuncu olması durumunun alınacak kararların tarafsızlığına ve haklılığına gölge düşürmesine karşı, kararların bağımsız ve tarafsız niteliğe sahip olan kurullarca alınmasında fayda görülmesi,
- Siyasi etkilerden arındırılmış niteliklere sahip kurumların uzun döneme yayılan politikaların oluşturulmasını ve izlemeyi olanaklı kılması ile siyasal iktidarların bazı

¹⁷ ATAY, s. 55-57.

¹⁸ BAYRAMOĞLU, s. 244.

¹⁹ BAYRAMOĞLU, s. 242.

²⁰ KARAKAŞ, s. 100.

siyasal nedenlerle karar almaları mümkün olmayan veya karar almalarını erteleyebilecekleri nitelikteki kararların alınmasını kolaylaştırması,

- Kriz dönemlerinde siyasilerin faturanın kendilerine çıkartılmasını istememeleri sonucunda bu yapıdaki kurumları tercih etmeleri.²¹

Buldukları ülkelerdeki idari yapılanmada yeni bir kategoriye oluşturan bu kuruluşların yetki ve görevleri ile faaliyet alanlarındaki yoğunluklarının değişkenliği, bu kurumların kuramsal açıdan sistematize edilmesini ve sahip olduğu hukuksal yapının tespit edilmesini güçleştirmektedir. Bu durum bağımsız idari otoritelerin, ülkemizde olduğu gibi dünyadaki görüntülerinde de geleneksel yapıdaki idari sistem içerisinde oturtulacakları yer anlamında bazı zorluk ve tartışmalara sebep olmaktadır.²²

Özetle, birçok ülkede yaygın bir şekilde bulunan, yapısal ve işlevsel özellikleri ülkeden ülkeye farklılık gösteren bu otoritelerin oluşturulmalarının temelinde ayrı bir önem ve hassasiyet arz eden, doğru yönetilmediğinde ya da yanlış kararlar alındığında ağır sorumluluklar getiren, aynı zamanda teknik ve uzmanlık gerektiren bazı alanlarda geleneksel ve hantal devlet kurumlarından farklı bir model yaratılması düşüncesi yatmaktadır.

GENEL OLARAK TÜRKİYE'DE BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER

Türkiye'de bağımsız idari otoritelerin neden ortaya çıktığı ve bağımsız idari otoritelerin dünyadaki özelliklerinin kavranması konuları bu kurumların tanımını ve özelliklerini anlamak açısından önemlidir. Küreselleşme sürecinde teknolojinin geçirdiği olağanüstü hız ve toplumsal ilişkiler klasik devlet yapısı üzerinde etkili sonuçlar doğurmuş, aynı zamanda giderek karmaşıklaşan toplumsal ilişkiler yeni arayışlara kapıları aralayarak pozitif hukuk düzenine bazı yeni kurum ve kavramların eklenmesine neden olmuştur. Bireyin kamu gücü karşısında korunması düşüncesi üzerine kurulu olan çağdaş demokratik hukuk devletlerinin bu yeni süreçte karşılaştığı en temel mesele, idarenin artan faaliyet alanlarına uygun bazı usul ve kurumları oluşturmak olmuştur. Bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin en kapsamlı biçimde korunması arayışları tüm hukuk sistemleri içinde sürmektedir. Başlangıçta ulusal düzeyde kaldığı görülen bu usuller bugün evrensel anlamlarını bulmuş ve yerleşmiştir.

²¹ Turgut TAN, *İdare Hukuku*, Turhan, Ankara, 2013, s. 194.

²² ATAY, s. 51.

Bu arayışların ortaya çıkardığı ürünlerden birisi de bağımsız idari otorite olarak adlandırılan kurum yapılanmalarıdır.²³

Gelinen süreçte günümüz kamu hizmetleri yüksek nitelikli hizmetlerin sunulmasını gerektirmiştir. Bu hizmetleri yürüten kurumlar için ise sadece hizmeti yerine getirmek yetmemiş; hizmetin içeriğinin ne olduğu, niçin sunulduğu, neden bu şekilde sunulduğu ve ne kadara mal edildiği gibi bazı konuların da hizmetten yararlananlara anlatılması veya sorulduğunda bilgi verilmesi zorunluluğu doğmuştur. Bu zorunluluk karşısında sayılan niteliklere sahip olan bazı kamu hizmetleri neredeyse artık ayrı bir hizmet alanı haline gelmiştir. Bu yüzden kamu yönetiminde uzman idareler oluşturulması ve bu idarelerin belirli kamu hizmeti alanında uzmanlaşması sağlanarak, o kamu hizmeti alanının daha etkili bir şekilde düzenlenmesi ve denetlenmesi yoluna gidilmiştir. Eskiden hizmet alanları genellikle merkezi idare teşkilatı içerisinde yer alan ilgili örgüt tarafından üstlenilirken, günümüzde yeni ortaya çıkan kamu hizmeti alanları için yeni kurumlar kurulmakta olduğu ya da bu hizmet alanlarının yeni hizmet sağlayıcılarının özel sektör olmaya başladığı görülmektedir. Hizmet alanlarında alternatif aktörlerin olması ve özel sektörün de hizmet sunumuna yoğun olarak katılması nedenleriyle piyasanın tarafsızca düzenlenmesi, denetlenmesi ve piyasaya yönelik politikalar ve stratejiler geliştirilerek etkin kararlar üretilmesi süreçlerinde işlev görecek yeni yapılanmalara ihtiyaç duyulmuştur.²⁴ Bu yeni yapılanmalar ülkemizin içinde bulunduğu süreçte yürütülen liberal politikalar ve bazı uluslararası kuruluşlar tarafından uygulanan programlarla da desteklenerek bağımsız idari otorite örgütlenmesi şeklinde ortaya çıkmıştır.

Bu kurumların ortaya çıkmasının altında, devletin hiyerarşik yapısının dışında ama bir anlamda adem-i merkezîyetçi bir yapının içinde, siyasi ve piyasada yer alan özel çıkar gruplarının baskılarından uzak, bağımsız yönetim kurumlarının oluşturulması düşüncesi yatmaktadır. Bu sayede ekonomik ve teknik etkenlerin anılan kurumların düzenlediği piyasalarda oluşturulan karar verme mekanizmalarında daha fazla oranda belirleyici konumda olabildiği görülmektedir.²⁵

Türkiye’de bulunan bağımsız idari otoriteleri genel anlamda; “*sermaye piyasası, rekabet, radyo ve televizyon yayıncılığı, bankacılık gibi kamusal yaşamın hassas alanlarında*

²³ Bkz. Ebru ÖZTÜRK, *Türk İdare Sisteminde Rekabet Kurumunun Yeri ve Diğer Bağımsız İdari Otoritelerle Karşılaştırılması*, Rekabet Kurumu, Yayımlanmamış Uzmanlık Tezi, Ankara, 2003, s. 7.

²⁴ Hikmet KAVRUK, “Türk Kamu Yönetiminde Bağımsız İdari Otoriteler ve Ajanslar”, VII. Kamu Yönetimi Forumu (KAYFOR) I. Kitap-Küreselleşme Karşısında Kamu Yönetimi ve Hizmeti, *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 2009, s. 121.

²⁵ Fuat OĞUZ, *Devlet ve Piyasa Regülasyon Ekonomisine Giriş*, Seçkin, Ankara, 2011, s. 59.

düzenleme ve denetleme görevini yerine getiren, devlet adına icrai karar alma yetkisine sahip bağımsız nitelikte kuruluşlar"²⁶ olarak tanımlayabilmemiz mümkündür.

Bunlar alanında düzenleme yapma, denetim ve yaptırım uygulama gibi önemli birtakım işlevsel yetkileri tek elde toplamış olan bağımsız idari otoriteler; uzmanlaşmış personele sahip, kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliği olan ancak merkezi idare teşkilatının içerisinde yer alan geleneksel tarzdaki örgütlenmelerden de farklı özellikler barındıran kamu kurumlarıdır.

BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN TÜRKİYE'DE ORTAYA ÇIKIŞ NEDENLERİ

Bağımsız idari otoritelerin Türkiye'de ortaya çıkışı çeşitli nedenlere dayanmaktadır. Aşağıda detayları anlatılacak olan nedenlerin her biri devlet idaresinde yer alan bu yeni kurumların oluşmasında etkili olmuştur.

Kamu yönetiminde 1970'li yılların ikinci yarısında başlayan ve yeniden yapılanma olarak da adlandırılan değişimden önce gösteren katı devlet veya kamu girişimi karşıtlığı uygulamada bazı sorunların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu durumun yeniden gözden geçirilerek yumuşatılması eğilimi içine girilmiş ve bu amaçla da yönetim kavramı ve bu kavramı yumuşatma anlayışının kurumsallaştırılmaya çalışılması gündeme getirilmiştir. Ortaya çıkan bu yeni tanımda, devlet ve onu temsil eden kurum ve kuruluşlara kamu politikalarının belirlenmesinde ve uygulanmasında diğer toplumsal aktörlerle birlikte yer alabilme imkânı verilmiştir.²⁷

Bu bağlamda, dünyada devletlerin 1980'lerden bu yana kamu harcamalarını azaltma gibi çeşitli amaçlarını gerçekleştirmeye yönelik girişimlerinin bir sonucu olarak idari mekanizmalarını rasyonelleştirme çalışmalarında bulunduğu görülmektedir. Bazen "*devletin yeniden yaratılması*" olarak da adlandırılan bu sürecin bazı siyasi, hatta anayasal anlamlarının mevcudiyeti aşıkardır.²⁸ Türkiye'de de 1980'li yıllardan sonra uygulanan liberal ekonomik politikaların bir sonucu olarak özelleştirme süreci yaşanmıştır. Duyarlı alanlar da denilen bazı alanlarda merkezi idarenin dolayısıyla siyasetin etkisi kaldırılmak istenmiş, bunu

²⁶ Kemal GÖZLER, *İdare Hukukuna Giriş*, Ekin, Bursa, 2009, s.136.

²⁷ AKSOY, s. 197.

²⁸ Andrew HEYWOOD, *Siyaset*, Adres, 2007, s. 516-517.

gerçekleştirmeye yönelik olarak²⁹ liberal politikaların etkisiyle özellikle bireylerin yararları da gözetilerek bağımsız idari otorite olarak adlandırılan kurumlar oluşturulmaya başlanmıştır.³⁰

Dolayısıyla bağımsız idari otoritelerin ortaya çıkıp, gelişimi ile geniş anlamda özelleştirme uygulamalarının başlaması ve ekonomide devletçi politikaların yerini liberal piyasa ekonomisinin almasının arasında paralellik gözlenmektedir. Bu sebeple, geniş anlamda özelleştirme olarak algılanan devlet düzenlemelerinin boş bıraktığı bu alanların bağımsız idari otoriteler tarafından doldurulduğu kabul edilmektedir.³¹ Anılan gerekçelerle, bağımsız idari otoritelerin ortaya çıkmasında önemli bir neden olarak; bazı alanlardaki özelleştirmelerden sonra ortaya çıkan düzenleme ve denetleme boşluğunun ve ihtiyacının karşılanması gereksinimi söylenebilir. Bu anlamda ülkemizde Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğü (TEKEL)'in sigara ve alkollü içkilerle ilgili varlıklarının Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (ÖİB) tarafından özelleştirilmesi sonucu ortaya çıkan düzenleme boşluğunu doldurmak için Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu kurulmuştur. Bu Kurum duyarlı kamusal alanlardan olan tütün ve alkol sektörlerindeki regülasyon görevini yerine getirmektedir. Aynı şekilde, özelleştirme işlemleri öncesinde elektrik piyasasını belirleyen Türkiye Elektrik Kurumu, özelleştirme işlemleri sonrasında bu görevini EPDK'ya bırakmıştır. Kısacası, özelleştirilen bazı önemli alanlardan devlet bir aktör olarak tamamen çekilmemekte, bu alanların çerçevesini ve uygulamasını kurduğu bağımsız idari otorite adı verilen kurumlar aracılığıyla çizmektedir.

Diğer taraftan, Türkiye'de 1980'li yıllardan sonra yapılan özelleştirmelerde devletin özelleştirme ile ilgili konularda hem aktif oyuncu hem de karar organı olma statülerini kendi bünyesinde aynı anda barındıramamasının ve düzenleyici devlet yaklaşımının bir sonucu olarak bağımsız idari otoritelerin ortaya çıktığı söylenilebilir. Ayrıca, kamusal duyarlı alanlar olarak da adlandırılan bazı sektörlerin, politikacıların ve anılan sektörlerde faaliyet gösteren aktörlerin baskı ve etkilerinden arındırılması bu kurumların oluşturulmasının bir diğer nedenidir. Bu anlamda, bağımsız otoritelerin ortaya çıkışında neo-liberalizmin "*her şeyi bizzat üstlenen ve yapan*" anlayışının yerine; "*her şeyi rasyonel ölçülerde denetleyen ve bazı istisnai şeyleri bizzat üstlenen ve yapan*" anlayışının etkili olduğu söylenebilir.³²

Ülkemizde olduğu gibi gelişmekte olan ülkelerde de özellikle yabancı sermayeyi ve uluslararası yatırımları çekebilmek için özerk ve tarafsız yapıdaki çalışmalarından dolayı

²⁹ Eftal DÖNMEZ, "Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler", *Ankara Barosu Dergisi*, Ankara, 2003, s. 55.

³⁰ DÖNMEZ, s. 57.

³¹ Şeref GÖZÜBÜYÜK, Turgut TAN, *İdare Hukuku Cilt 1 Genel Esaslar*, Ankara, 2004, s. 363.

³² Bkz. ULUSOY, s. 7-8.

yatırımcılara daha çok güven veren bu türden kurumların oluşturulması düşünülmüş, hatta bazı etkin uluslararası kurumlar tarafından doğrudan veya dolaylı olarak bu kurumların kurulmaları önerilmiştir. Örneğin; Telekomünikasyon Kurumu, Şeker Kurumu ve Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu'nun kurulmasında bu son etkenin oldukça önemli olduğu bilinmektedir.³³

Değnilmesi gereken bir başka nokta ise, IMF ile yapılan “Stand By” anlaşmalarında IMF'nin bazı bağımsız idari otoritelerin kurulmasını anlaşma için ön şart olarak ileri sürmüş olmasıdır.³⁴ Örneğin; ülkemizde KİK, kamu ihalelerinde Avrupa Birliği (AB) müktesebatına uyum sağlanması zorunluluğu karşısında bazı eksikliklerin IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlar ile AB Komisyonu tarafından dile getirilmesi üzerine 4734 sayılı Kanun ile bir bağımsız idari otorite olarak kurulmuştur.

AB'ye üyelik sürecinde aranan baş kriterler olarak adlandırılan Kopenhag Kriterleri'nden dolayı AB müktesebatının uygulanmasının sağlanması amacına uygun kamu yönetimi oluşturmak zorunluluğu yaşayan³⁵ aday ülkelerde söz konusu uyumluluğu sağlamak amacıyla düzenleyici reformların yapılması öngörülmüştür. Yine, İktisadi İşbirliği ve Gelişme Teşkilatı (OECD)'nin Hükümet Düzenlemelerinde Kalitenin Geliştirilmesi Konusunda Tavsiye Kararı başlığıyla 1995 yılında uygulamaya koyduğu ve 1997 yılında Düzenleyici Reformlarda OECD Raporu'nu kabul ederek AB üyesi ülkelerde yasal ve idari konularda düzenleme yapılmasını sağlamaya yönelik çalışmaları ile de destek verdiği reform dalgasını gerçekleştirmeye yönelik öne çıkan kavramın düzenleyici devlet kavramı olduğu görülmektedir. Ülkemizdeki bağımsız idari otoritelerin, devletin düzenleme işlevini kurmaya yönelik önemli bir araç olarak sisteme dahil edildiğini bu gelişmeler sonrası görmeye başlamaktayız.

Benzer bir şekilde, AB'ye üyelik sürecinde AB Komisyonu tarafından hazırlanan raporlarda da ilgili bazı sektörlerde yapılan veya yapılması kararlaştırılan düzenlemelerde, özelleştirmeler yoluyla o sektörlerden devletin el çektilmesi ve ulusal veya uluslararası sermayenin etkisine açık hale gelen sektörlerin bağımsız idari otoriteler aracılığıyla düzenlenmesinin amaçlandığı görülmektedir. Bu bağlamda, uyum sürecinde AB tarafından, Türkiye dahil birçok devlete kriter olarak ileri sürülen bağımsız idari otoritelerin kurulması konusu aynı zamanda IMF istikrar programlarının ya da Dünya Bankası kredi anlaşmalarının

³³ ULUSOY, s. 7.

³⁴ POLATOĞLU, s. 75.

³⁵ Bkz. ARAP, s. 289.

zorunlu koşulu olarak da ileri sürülmüştür. OECD'nin de yardımıyla AB tarafından, düzenleyici reformlar kapsamında bağımsız idari otoritelerin kurulması konusu şeffaflık ve bağımsızlığın sağlanması ile adil piyasa ekonomisinin kurulması açılarından bir zorunluluk olarak sunulmuştur.³⁶

Bazı duyarlı kamusal alanların gelişen teknoloji nedeniyle yeterince düzenlenememesi ve denetlenememesi sorunu ülkemizde bağımsız idari otoritelerin ortaya çıkmasına yol açan bir diğer etken olmuştur.³⁷ Ek olarak, siyasetçiler tarafından söz konusu alanlarda yürütülen hizmetlerin sonucunun olumsuz olması durumunda sorumluluğun kendilerine çıkartılmasının istenmemesi de bu kurumların ülkemizde farklı bir yapılanma modeliyle ortaya çıkmasında etkili olmuştur. Ayrıca bağımsız idari otoritelerin kurulması ile öncesinde Bakanlar Kurulu ve farklı bakanlıklara ait olan bazı yetkilerin bu kurumlara devredildiği görülmüştür. Örneğin; 4389 sayılı Bankalar Kanunu'nun 16. maddesinin birinci fıkrasında yer alan; *“Bankaların bankacılık işlemleri yapma ve mevduat kabul etme izni Bakanlar Kurulu kararı ile kaldırılır.”* hükmü, 4491 sayılı Bankalar Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun ile değiştirilerek *“...Kurul kararı ile kaldırılır.”* hükmüne dönüştürülerek,³⁸ Bakanlar Kurulu'na ait olan bu yetkinin bir bağımsız idari otorite olan BDDK'ya devredildiği görülmektedir.

Bağımsız idari otoritelere ilk olarak kamusal ve özel güçler tarafından yapılabilecek siyasi ve mali baskı ile bunların neden olacağı tehlike ve zararları temel hak ve özgürlükler ile ekonomik düzenin korunması amaçlarıyla önleme ve yaptırıma bağlama yetkilerine sahip kurumlara gereksinim duyulmuştur.³⁹ Fakat zamanla ekonomik alanlarda teknik ve uzmanlık gerektiren bazı konularda klasik tarzdaki bakanlık örgütlenmesinin yetersiz kalacağı düşüncesiyle birlikte siyasi etkilerden uzak kurum yapısının uzun dönem için birçok açıdan daha sağlıklı politika yürütülmesini sağlayacağı düşüncesi bağımsız idari otoritelerin Türkiye'de ortaya çıkmasında etken olmuştur.

³⁶ ARAP, s. 295-299.

³⁷ GÜNDAĞ, s. 569.

³⁸ GÖZÜBÜYÜK, TAN, s. 391.

³⁹ Şeref GÖZÜBÜYÜK, *Yönetim Hukuku*, Ankara, 2011, s. 172.

SONUÇ

Bağımsız idari otoriteler, kamusal yaşamın önem taşıyan bazı alanlarında ve bu alanlarla yakından ilişkili olan temel hak ve özgürlükler ile ekonomik sektörlerde ve sosyal alanlarda faaliyet göstermektedir. Söz konusu işlevlerinin içerisinde regüle etme, denetleme ve çeşitli yaptırımlar uygulama gibi oldukça önemli bazı yetkileri de içeren faaliyetleri yer almaktadır. Ülkemizde ekonomik ağırlıklı önemli bazı sektörlerde, dünyada ise daha geniş bir yelpazeye sahip sektörlerde art arda kurulduğu görülen bağımsız idari otoritelerin neden bu kadar yaygın bir şekilde kurulduğunu kavrayabilmek için öncelikle anılan kurumların ortaya çıkış nedenlerine inilmesi gerekmektedir.

Bağımsız idari otoritelerle ilgili dünya uygulamasına bakıldığında; bu kurumların genel olarak dünyada kamu idaresinde kullanılan bir model olduğu ve anılan kurumların birçok ortak özelliklerinin bulunduğu söyleyebilmekle birlikte, yapısal ve işlevsel özelliklerinin ülkeden ülkeye farklılık gösterdiği de söylenebilmektedir. Ülkemiz örneğine bakıldığında ise, ekonomik içeriğe haiz bazı önemli sektörlerle ilişkin teknik ve uzmanlık gerektiren konularda klasik tarzdaki devlet kurumlarının ve bürokrasisinin yeterli olamayacağı düşüncesiyle birlikte siyasi etkilerden uzak bir şekilde örgütlenmiş kurum yapısı, bazı uluslararası politikaların da etkisiyle ortaya çıkmıştır.

KAYNAKÇA

A. Şinasi AKSOY.: “Siyaset ve Kamu Yönetimi-1. Kamu Yönetiminde Değişim Üzerine Düşünceler”, 1. Bölgesel Sorunlar ve Türkiye Sempozyumu, *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 2007.

Ali ULUSOY.: *Bağımsız İdari Otoriteler*, Ankara, 2003.

Andrew HEYWOOD.: *Siyaset, Adres*, 2007.

Aykut POLATOĞLU.: *Türk Kamu Yönetimi Güncel ve Eleştirel Bir Yaklaşım*, Lefkoşa, 2009.

Doğan KESTANE.: *Kamu Kesiminde İdari Kuruluşların Genel Görünümü ve İdari Yapıda Yeni Organizasyonlar Olarak Bağımsız İdari Otoriteler (Üst Kurullar)*, *Maliye Dergisi*, S. 139, Ocak-Nisan 2002.

Ebru ÖZTÜRK.: *Türk İdare Sisteminde Rekabet Kurumunun Yeri ve Diğer Bağımsız İdari Otoritelerle Karşılaştırılması*, *Rekabet Kurumu, Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi*, Ankara, 2003.

Eftal DÖNMEZ.: “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, *Ankara Barosu Dergisi*, Ankara, 2003.

Ender Ethem ATAY.: “Fransız İdare Hukukunda Bağımsız İdari Otoriteler (BİO’lar): Rekabet Konseyi”, *Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları 6*, Ankara, 2010.

Fuat OĞUZ.: *Devlet ve Piyasa Regülasyon Ekonomisine Giriş*, Seçkin, Ankara, 2011.

Hikmet KAVRUK.: “Türk Kamu Yönetiminde Bağımsız İdari Otoriteler ve Ajanslar”, VII. Kamu Yönetimi Forumu (KAYFOR) I. Kitap-Küreselleşme Karşısında Kamu Yönetimi ve Hizmeti, *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 2009.

Kemal GÖZLER.: *İdare Hukukuna Giriş*, Ekin, Bursa, 2009, s.136.

Metin GÜNDAY.: *İdare Hukuku*, Ankara, 2013.

Mehmet KARAKAŞ.: “Devletin Düzenleyici Rolü ve Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, *Maliye Dergisi*, S. 154, 2008, Ocak-Haziran.

Orhan Seyfi GÜNER.: “Bağımsız Üst Kurullar”, *Genç Hukukçular Hukuk Okumaları Ve Birikimler 1*, İstanbul, 2003.

Önder BARLI, İbrahim AVCI, Salih Börteçine AVCI.: “Efqm Mükemmellik Modelinin Türkiye’deki Bazı Üst Kurullarda Değerlendirilmesi”, *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, C. 26, S. 2, 2012.

Sonay BAYRAMOĞLU.: *Yönetişim Zihniyeti Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü*, İletişim, İstanbul, 2005.

Sultan Kavili ARAP.: “Avrupa Birliği’ne Uyum Çerçevesinde Türkiye’de Kamu Yönetiminin Değişen Yüzü ve Bağımsız İdari Otoriteler”, *TODAIÉ*, Ankara, 2009.

Şeref GÖZÜBÜYÜK, Turgut TAN.: *İdare Hukuku Cilt 1 Genel Esaslar*, Ankara, 2004.

Şeref GÖZÜBÜYÜK.: *Yönetim Hukuku*, Ankara, 2011.

Turgut TAN.: *İdare Hukuku*, Turhan, Ankara, 2013.