



T.C.
İSTANBUL AREL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Ana Bilim Dalı

YÜKSEK LİSANS PROGRAMI

**TÜRKİYE'DE DEVLETİN DÜZENLEYİCİ ROLÜ VE BAĞIMSIZ İDARİ
OTARİTELER**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Cesur MELEK

165310100

DANIŞMAN: Doç. Dr. Adil OĞUZHAN

İstanbul 2018



T.C.

İSTANBUL AREL ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

Siyaset Bilimi Ve Kamu Yönetimi

Yüksek Lisans Programı

**TÜRKİYE'DE DEVLETİN DÜZENLEYİCİ ROLÜ VE BAĞIMSIZ
İDARİ OTORİTELER**

Tezi Hazırlayan: **Cesur MELEK**

KABUL VE ONAY

Cesur MELEK tarafından hazırlanan “Türkiye’de Devletin Düzenleyici Rolü ve Bağımsız İdari Otoriteler” başlıklı bu çalışma,/...../..... Savunma Sınavı tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından Tezin/Raporun Türü olarak kabul edilmiştir.

Başkan : Doç. Dr. Adil OĞUZHAN

Üye : [Unvanı, Adı ve SOYADI]

Üye : [Unvanı, Adı ve SOYADI]

Üye : [Unvanı, Adı ve SOYADI]

Üye : [Unvanı, Adı ve SOYADI]

Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylıyorum.

[İ m z a]

[Unvanı, Adı ve SOYADI]

Enstitü Müdürü

Yemin Metni

Yüksek lisans olarak sunduğum “Türkiye’de Devletin Düzenleyici Rolü ve Bağımsız İdari Otoriteler” başlıklı bu çalışmanın, bilimsel ahlak ve geleneklere uygun şekilde tarafımdan yazıldığını, yararlandığım eserlerin tamamının kaynaklarda gösterildiğini ve çalışmanın içinde kullandıkları her yerde bunlara atıf yapıldığını belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

Cesur MELEK



ONAY

Tezimin kâğıt ve elektronik kopyalarının İstanbul Arel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü arşivlerinde aşağıda belirttiğim koşullarda saklanmasına izin verdiğimi onaylarım:

- Tezimin tamamı her yerden erişime açılabilir.
- Tezim sadece İstanbul Arel yerleşkelerinden erişime açılabilir.
- Tezimin 2 yıl süreyle erişime açılmasını istemiyorum. Bu sürenin sonunda uzatma için başvuruda bulunmadığım takdirde, tezimin/raporumun tamamı her yerden erişime açılabilir.

Cesur MELEK

ÖZET

TÜRKİYE'DE DEVLETİN DÜZENLEYİCİ ROLÜ VE BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER

Cesur Melek

Yüksek Lisans Tezi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Danışman: Doç. Dr. Adil OĞUZHAN

2018, 103 sayfa

Türkiye'de devletin klasik erkleri olan yasama, yürütme ve yargı ile gerçekleştirdiği görevlerinin bir kısmının zaman içerisinde sürdürmesinin güç hale gelmesi değişiklik ihtiyacını gündeme getirmiştir. Bu nedenle enerji, rekabet, iletişim, bankacılık ve özellikle toplumun geniş kesimlerini ilgilendiren konularda ihtiyaç duyulan değişikliklerin yapılması için çeşitli çözüm yolları aranmıştır. Genel olarak bağımsız idari otorite kurumları ve düzenleme uygulamaları ile çözüm yolu bulunmuştur. Bu çözüm yolunun nasıl ortaya çıktığı; nerelerde ve nasıl kullanıldığı; Türkiye'de nasıl kullanılacağı sorularının cevapları bir araya getirilmeye çalışılmıştır. Aynı zamanda buna bağlı olarak bağımsız idari otoritelerin dünya genelinde gelişimi ve düzenleme uygulamalarının olumlu yönlerinin yanı sıra ortaya çıkartabileceği sorunlar üzerinde durulmuştur. 2002 - 2017 Dönemi dâhil 15 yıllık bir süreç incelenerek çıkan bulgular, gereksinim duyulan unsurların belirlenmesinde kolaylık sağlayacaktır.

Anahtar Kelimeler: Devlet, Bağımsız İdari Otoriteler (BİO), Düzenleme (Regülasyon), Deregülasyon

ABSTRACT

State's regulatory role in Turkey and Independent Governing authorities

Cesur Melek

Master Thesis, Department of Political Science and Public Administration

Supervisor: Doc. Dr. Adil OĞUZHAN

2018, 107 pages

When it became clear that running governance duties via legislation, execution and justice would rather become paralytic, an urgent need for change set itself as a main agenda. In this manner; search for solutions has been carried out over issues that are of great interest to general portions of society, such as energy, competition, communications, banking etc. In general, solutions are delivered through independent governance authority bodies and regulatory applications. When looking for answers in solutions, it is of critical essence to gather the answers of questions such as; "how did this solution come to be", "how and where it was practiced", "how it should be applied in Turkey" while doing this also seeking the positive aspects and potential problems of regulatory implementations of independent governance throughout the world, would bring ease in determining points of consideration.



ÖNSÖZ

Günümüz dünyasının en büyük gereksinimlerinden biri olan çağa ayak uydurma düşüncesi, tüm uluslar için vazgeçilmez durumundadır. Her gün gelişen teknoloji, artan insan ihtiyaçları devletin klasik yapısının ötesine geçmesini zorunlu kılmaktadır. Bu durum aynı zamanda iç ve dış politikayı da etkileyen çok önemli bir zorunluluktur. Asya ile Avrupa'nın köprüsü durumundaki Türkiye için bu durum daha da önemlidir. Gelişmekte olan ülkeler için en çok önem arz eden gelişmişlik düzeyidir. Bu da devletin ülke içerisindeki düzenleyici rolüdür. Bunun yanında dış politika etmenler, siyasal gruplar için devletin denetlenebilirliği gibi konular da büyük önem arz etmektedir. Avrupa'nın yaşanan ekonomik krizlere karşı devletleştirme yoluyla önlem almasının ardından yeni politikalar ışığında hareket etmeye başlayan Türkiye'de idarenin denetlenebilirliği, devletin toplum içerisindeki düzenleyici rolü ve bağımsız idari otoriteye karşı tutumları, devletin siyasi açıdan gücünü göstermektedir.

Bu çalışmada Türkiye'de devletin düzenleyici rolü ve bu konuda bağımsız idari otoritelerin konumu üzerine çalışılmıştır.

İÇİNDEKİLER

ÖZET.....	IV
ABSTRACT.....	V
ÖNSÖZ.....	VI
KISALTMALAR.....	XI
TABLOLAR LİSTESİ.....	XII
ARAŞTIRMANIN PROBLEMİ.....	XIII
PROBLEMİN DURUMU.....	XIII
ARAŞTIRMANIN AMACI.....	XIV
ARAŞTIRMANIN ÖNEMİ.....	XV
ARAŞTIRMANIN VARSAYIMLARI.....	XV
ARAŞTIRMANIN SINIRLILIKLARI.....	XV
YÖNTEM.....	XVI
ARAŞTIRMANIN MODELİ.....	XVI
VERİLERİN TOPLANMASI.....	XVI
VERİLERİN ÇÖZÜMÜ VE YORUMLANMASI.....	XVI

BÖLÜM 1

ARAŞTIRMA HAKKINDA AÇIKLAMALAR

1. Araştırmanın Kavram Tanımları.....	1
1.1. Devlet.....	2
1.2. Bağımsız İdari Otorite.....	3
1.3. Düzenleme (Regülasyon).....	4
1.4. Deregülasyon.....	4

BÖLÜM 2

TÜRKİYE'DE DEVLETİN DÜZENLEYİCİ ROLÜ

2. Türkiye’de Devletin Düzenleyici Rolü Üzerine Araştırma.....	6
2.1.Türkiye’de Devletin Düzenleyici Rolü.....	6
2.2.Türkiye’de Devletin Özelleştirme Politikası.....	7
2.3 Türkiye’de Kurulan Bağımsız Düzenleyici Kurumlar.....	7
2.3.1. Sermaye Piyasası Kurulu.....	11
2.3.2 Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu.....	11
2.3.3 Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu.....	12
2.3.4 Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu.....	12
2.3.5 Rekabet Kurumu.....	12
2.3.6 Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu.....	13
2.3.7 Radyo ve Televizyon Üst Kurulu.....	14
2.3.8 Kamu İhale Kurumu.....	14

BÖLÜM 3

DÜNYA’DA VE TÜRKİYE’DE BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTE

3.Bağımsız İdari Otoriteler.....	15
3.1 Bağımsız İdari Otoritelerin Ortaya Çıkış Nedenleri- Gelişimleri- Faaliyet Alanları ve Ortak Özellikleri.....	15
3.2 Dünya’da ve Türkiye’de Bağımsız İdari Otorite Yaklaşımları.....	20
3.2.1 ABD’de Bağımsız İdari Otoritelere Önemli Yaklaşımlar.....	21
3.2.2 İsveç’te Bağımsız İdari Otoritelere Önemli Yaklaşımlar.....	23
3.2.3 İngiltere’de Bağımsız İdari Otoritelere Önemli Yaklaşımlar....	25

3.2.4 Fransa’da Bağımsız İdari Otoritelere Önemli Yaklaşımlar.....	27
3.2.5 Türkiye’de Bağımsız İdari Otoritelere Önemli Yaklaşımlar.....	29
3.2.6 Türkiye’de Bağımsız İdari Otorite Hedefleri.....	31

BÖLÜM 4

DÜZENLEME

4.Devlet İdarelerinde Düzenleme Örnekleri.....	35
4.1 Düzenleme Kavramı.....	35
4.1.1 Ekonomik Düzenleme.....	39
4.1.2 Sosyal Düzenleme.....	39
4.2 Türkiye Örneğiyle Düzenleme Kurumlarının Yapısı.....	42
4.3 Bağımsız İdari Otoritelerin Beş Temel Özelliği.....	46
4.3.1. Uzmanlık.....	46
4.3.2. Esneklik.....	47
4.3.3. Düzenleyici Taahhüt ve İstikrar.....	47
4.3.4. Şeffaflık ve Politika Açıklığı.....	48
4.3.5. Etkinlik ve Belirsizliğin Azalması.....	48
4.4 Türk Hukuk Sistemi Açısından Düzenleme Kavramı.....	49
4.5 Dünya’da Düzenleme Sürecinin Ortaya Çıkışı.....	51

BÖLÜM 5

TÜRKİYE’DE 2002- 2017 DÖNEMİNDE DÜZENLEME

5. Türkiye’de 2002- 2017 Döneminde Düzenleme Çalışmaları, Nedenleri ve Sonuçları.....	55
5.1 Türkiye’de 2002- 2017 Döneminde Oluşan Düzenlemeler ve Nedenleri.....	55
5.2 Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler Hakkında 2002- 2017 Dönemindeki Hukuksal Gelişmeler.....	67
5.3 Türkiye’de 2002- 2017 Dönemi Döneminde Gerçekleşen Örnek Düzenleme Uygulamaları.....	70
5.3.1 Türkiye’de Doğalgaz Kullanım Süreci ve Düzenleme Uygulamaları.....	70
5.3.2 Türkiye’de Elektrik Kullanım Süreci ve Düzenleme Uygulamaları.....	75

SONUÇ VE ÖNERİLER

KAYNAKÇA

KISALTMALAR

AB: Avrupa Birliği

ABD: Amerika Birleşik Devletleri

AYM: Anayasa Mahkemesi

BDDK: Banka Düzenleme ve Denetleme Kurumu

BİO: Bağımsız İdari Otorite

BOTAŞ: Boru Hatları ile Petrol Taşımacılığı Anonim Şirketi

BTK: Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu

EPDK: Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu

GSYİH: Gayri Safi Yurt İçi Hasıla

IMF: Uluslararası Para Fonu

İĞDAŞ: İstanbul Gaz Dağıtım Sanayii ve Ticaret A.Ş

KD: Kamu Denetçisi

KİK: Kamu İhale Kurumu

LNG: Sıvılaştırılmış Doğal Gaz

OVP: Orta Vadeli Program

RK: Rekabet Kurumu

RTÜK: Radyo ve Televizyon Üst Kurumu

SPK: Sermaye Piyasası Kurumu

SSCC: Rusya Sovyet Federal Sosyalist Cumhuriyet

TAPDK: Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu

TEAŞ: Türkiye Elektrik İletim A.Ş

TÜİK: Türkiye İstatistik Kurumu

TMB –MB: Türkiye Merkez Bankası/ Merkez Bankası

TPAO: Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı

TABLolar LİSTESİ

Tablo.1. Türkiye’de Devletin Özelleştirme Politikası.....	7
Tablo 2. Yıllara göre dönemsel Gayri Safi Yurt İçin Hasıla dönemsel istatistikleri..	55
Tablo.3. 2002 - 2011 Yerel ve Genel Seçimler Oy Oranları.....	56
Tablo.4. Potansiyel Real Gayri Safi Yurt İçi Hasıla 1999 – 2017.....	62
Tablo.5. Real Gayri Safi Yurt İçi Hasıla 1999 - 2012.....	64
Tablo.6. 2002- 2012 Yıllarında Oluşan Cari Açık.....	65



ARAŞTIRMANIN PROBLEMİ

Problemin Durumu

Türkiye’de devletin klasik erkleri ile sürdürmekte olduğu görevlerinin bir bölümünü günümüzde sürdürmesinin zorlaşması, bürokratik yapının bir kısmının ağır biçimde işlevlerini yerine getirmesi ve bu nedenler ile ortaya çıkan klasik idari örgütlenmenin yetersizliği Türkiye’de devletin düzenleyici rolü ile bağımsız idari otoritelerin işlevlerinin önemini göz önüne koyar. İşte bu sebep ile enerji, iletişim, siyasi rekabet, doğal kaynaklar ve tarım gibi hassas olmalarının yanı sıra teknik boyutları nedeni ile toplumu ilgilendiren alanlarda bağımsız düzenleyici kurumlar, bağımsız idari otorite ve özerk düzenleyici kurul gibi pek çok yeni yapı ortaya çıkmıştır. Ayrıca ortaya çıkan bu yeni uygulamalar ile birlikte denetim ihtiyacı da doğmuştur. Bu nedenlerden dolayı Türkiye’de 1981 yılında Sermaye Piyasası kurulmuştur.

Avrupa’nın yaşanan ekonomik krizlere karşı devletleştirme yoluyla önlem almasının ardından Türkiye de yeni politikalar ışığında hareket etmeye başlamıştır. Türkiye’de devletin düzenleyici rolü 1929 yılında ABD’de iktisadi büyüme artarken Merkez Bankasının para arzını kısıması nedeniyle ortaya çıktığı kabul edilen ve tüm dünyayı etkisi altına alan ekonomik buhran sürecinde yeni klasik makro iktisat okulu pratiğine uyarak ülke içerisinde yaşanan ekonomik sorunlara çözüm bulabilmek için “Rasyonel Beklentiler” hipotezine göre rekabet piyasasına müdahale ederek devlet yetkisini kullanmasına benzemektedir. Bu ve benzeri örnek durumlar, Türkiye açısından ele alındığında tarihsel süreç içerisinde yaşanan gelişmeler önemlidir.

Bu tez çalışmasında Türkiye’de devletin düzenleyici rolü ve bağımsız idari otoriteler karşılaştırmalı olarak ele alınarak konu incelenmiş ve günümüz şartları ile bu yapının Türkiye’ye etkisine değinilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Devlet, Bağımsız İdari Otoriteler (BİO), Düzenleme (Regülasyon), Deregülasyon

ARAŞTIRMANIN AMACI, ÖNEMİ, VARSAYIMLARI VE SINIRLILIKLARI

Türkiye’de toplum içi yaşanan iktisadi ve sosyal olaylarda devlet ve bağımsız idari otoriteler etkilidir.

Araştırmanın Amacı

Türkiye’de var olan klasik idari yapılanmanın dışında mali ve idari alanda özerkliğe ihtiyaç duyulmaktadır. Bundan dolayı bu çalışmada Türkiye’de devletin düzenleyici rolünü yerine getiremediği veya artık getirmemesi gereken yerlerde bağımsız idari otoriteye ihtiyaç olduğunun kanıtlanması ve bunu yaparken diğer ülkelerde faaliyet gösteren bağımsız idari otoritelerin örnek taraflarının gösterilmesi hedeflenmiştir.

Türkiye’de artık kuruldukları alanlardaki hızlı değişim ve gelişime uyum sağlayabilecek, hızlı karar alma yeteneğine sahip kurumlara ihtiyaç vardır. Türkiye’de devletin bunu kendi kendine yapması, geleneksel idari yapılanması nedeniyle pek mümkün değildir. Ayrıca Türkiye’de faaliyet göstermekte olan enerji, telekomünikasyon, sanayi, rekabet gibi benzeri alanlarda uzmanlaşmış iş gücüne ihtiyaç vardır. Bu ihtiyaç, Türkiye’de özelleştirme sonrası dönemden beri süregelenmektedir. Bu çalışmada uzman iş gücü açığı ve yukarıda bahsi geçen alanların ihtiyaç duyduğu iş gücü için bağımsız idari otoritelerin önemlerinin açıklanması hedeflenmiştir. Ayrıca bağımsız idari otoritelerin yapılandıkları ülkeye göre görev, yetki ve alanlarının ihtiyaç duyulan şekilde değiştiği; bu nedenle de Türkiye’nin idari ve sosyal yapısına zarar vermeyeceği üzerine düşünceler ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Bu çalışmada, aynı zamanda bağımsız idari otoritelerin beraberinde getirdiği düzenleme kavramı incelenmiştir. Düzenleme kavramı incelenirken konusu, işleyişi, alanları ve Türkiye’de uygulanma alanlarına örnek verilmiştir. Bu çalışmanın ana amacı, Türkiye’de var olan klasik idari yapılanmanın dışında mali ve idari alanda özerkliğe ihtiyaç duyuluyor olması nedeniyle Türkiye’de devletin bağımsız idari otoriteye ihtiyaç olduğunun kanıtlanması ve bunun olumlu - olumsuz olabilecek sonuçlarının incelenmesidir.

Araştırmanın Önemi

Türkiye’de devletin düzenleyici rolü ve bağımsız idari otoriteler hakkında yapılacak olan bu çalışmada araştırmanın amaçları, kavram tanımları, Türkiye’de devletin düzenleyici rolü üzerine yapılan araştırmaların bulguların yorumlanması ve yapılabilecek çalışma önerilerine yer verilecek, bağımsız idari otoritelerin ortaya çıkışı, gelişimi, etkinlik alanları ve ortak özellikleri incelenecektir. Ayrıca bu çalışmada düzenleme kavramı, düzenleme hedefleri, türleri, işlevleri ile olumlu ve olumsuz yönleri incelenerek 2002 - 2017 Dönemi yönetimde olduğu süreçte Türkiye’de gerçekleşen bazı düzenlemeler bağımsız idari otoriteler incelenerek ortaya konulacak ve son olarak çalışmanın hipotezi ile çalışma sonucunda ortaya çıkan bilgilerin incelenmesi yapılacaktır.

Araştırmanın Varsayımları

Türkiye’de devletin düzenleyici rolünün tarihsel gelişiminin tek bir kaynaktan toplanması ve dünyadaki farklı ülkelerde devletlerin düzenleyici rollerinin karşılaştırmalı olarak incelenerek ortaya konması konusunda, bağımsız idari otoritelerin temel hak ve sorumluluklarının ne derecede Türkiye’de dünya standartlarına uygun olarak yerine getirilip getirilmediğinin incelenerek ortaya konması konusunda dünya standartlarında düzenleme süreçlerinin incelenerek Türkiye’deki faaliyetler ile karşılaştırılması, Türkiye’de 2002 - 2017 Dönemi’nde gerçekleşen düzenleme uygulamaları nedenleri ile incelenerek yönetim alanında yeniliklerin yapılmasına yardımcı olacağı varsayılmaktadır.

Araştırmanın Sınırlılıkları

Çalışmada incelenen konuların tarihsel süreç içerisindeki tanımları ve Türkiye’de konu hakkında 2017 yılına kadar ele alınmış ve bu tarihten sonra yaşanan gelişmeler çalışmaya dâhil edilmemiştir.

YÖNTEM

Araştırmanın Modeli

Araştırmaya başlanırken Türkiye’de devletin düzenleyici rolü nedir, bağımsız idari otoriteler bu konuda ne kadar etkilidir, soruları ile yola çıkılmış ve çalışma ile bu sorulara cevap verilmeye çalışılmıştır. Bu amaçla araştırma metodu olarak “kütüphane araştırması” tercih edilmiştir. Literatürdeki kitaplar, makaleler, dergiler, gazeteler, tezler (akademik çalışmalar), ulusal ve uluslararası internet siteleri incelenmiştir.

Verilerin Toplanması

Tez çalışmasına başlarken internet üzerinden “Türkiye’de devletin düzenleyici rolü”, “dünyada bağımsız idari otoriteler”, “düzenleme süreci nedir” ve “Türkiye’de bağımsız idari otoriteler” gibi başlıklarla yapılan taramalarda bulunan makaleler, dergiler ve gazeteler ile ikincil kaynaklar kullanılmıştır.

Yazılı kaynaklar için ağırlıklı olarak T.C. Arel Üniversitesi Kütüphanesi kullanılmıştır.

Verilerin Çözümü ve Yorumlanması

Tez çalışmasında yukarıda ve kaynakça kısmında belirtilen kaynaklar ayrı ayrı incelenerek literatür taraması yapılmış ve konu ile ilgili bölümlerden yararlanılmıştır. Elde edilen bulgular ışığında başta belirtilen sorulardan sapmadan Türkiye’de devletin düzenleyici yapısı ve bağımsız idari otoriteler incelenmiş, ayrıca yapılan yorumlar ve “kurumların, düzenleyici ve denetleyici” yapıları eklenmiştir.

1.BÖLÜM

ARAŞTIRMA HAKKINDA AÇIKLAMALAR

GİRİŞ

Ülkemizde, 1981 senesinde Sermaye Piyasası Kurumunun kurulması ile başlayan bağımsız idari otoriteler süreci farklı kurumların kurulmasıyla devam etti. Bunun ile beraber Türkiye’de bağımsız idari otoriteler (BİO) çeşitli şekillerde yer almaya başlamıştır. Bağımsız idari otoriteler geleneksel yönetim anlayışının içerisinde yer almayarak isminden de anlaşılacağı üzere varoluş sebebinin mesajını vererek bağımsızlıkları konusunda güvence altına alınmış ve devlet politikalarına müdahale etme konusunda yetkiye sahip kurumlardır.

Bağımsız idari otoriteler, ilk defa ABD’de kurulmuştur. Avrupa’da ise İkinci Dünya Savaşı’nın ardından ve özellikle 1980 yılları sonrası özelleştirme uygulamaları ve devlet erkinin yerine bağımsız idari otoritelerin almasıyla ortaya çıkmaya başlamıştır. Türkiye’de ve Avrupa’nın büyük bir çoğunluğunda 1980’li yılların ardından özelleştirme uygulamaları, düzenleme ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Bağımsız idari otoriteler ile birlikte yapılan özelleştirme sonrası ortaya çıkan birçok sorun için düzenlemeler yapılarak çözüm aranmıştır. Türkiye’de yaşanan bağımsız idari otorite ile özelleştirmenin ardından yaşanan pek çok teknolojik gelişme ile hızla gelişmenin yanı sıra gittikçe karmaşık bir hale gelen ve altyapıda uzmanlaştırmayı gerektiren bir ortamın ortaya çıkması durumu ile dış ve iç etkenlerin olumsuz etkileri ile karşılaşmayan ortamlar oluşturabilmek adına düzenleme kurumları kurulmuştur.

“Bu kurumların bahsedilen alanlarda izin verme, kural koyma, izleme, yaptırım uygulama, kamuoyunu bilgilendirme, bilgi isteme, araştırma & geliştirme faaliyetlerinde bulunma, anlaşmazlıkları çözme hususlarında görev ve yetkileri bulunmaktadır (Karakaş, 2008: 100).”

1. ARAŞTIRMANIN KAVRAM TANIMLARI

Bu başlık altında devlet, bağımsız idari otorite, düzenleme (regülasyon), deregülasyon kavramları açıklanacaktır.

1.1 Devlet

“Bir sosyal-ekonomik kuruluşta ekonomik bakımdan egemen olan sınıfın, kendi çıkarlarını diğer sınıf ve katmanlara dayatmasını ve onlar karşısında bu çıkarları güvence altında tutmasını sağlayan, belirleyici politik iktidar mekanizmadır. Devlet, bir sınıfın, bir başka sınıfı baskı altına almasını sağlayan mekanizmadır (Lenin, 1917).”

Aynı zamanda toplumsal sözleşmeden doğan devlet kavramı insanların kurdukları sosyal ve ekonomik örgütlenmenin en önemli bölümünü oluşturur. Sınıflar arasındaki çıkar ilişkilerini ve yöneten sınıfın çıkarları doğrultusundaki hareketlerini en basit şekli ile dile getirir. Tarihin birikimli olarak ilerlemesinin bir sonucu olan devlet, sırasıyla toplayıcı toplumdan üretici topluma geçiş ile yerleşik hayat ile insanların özel mülkiyet ve sınıfsal farklılıklarının ortaya çıkmasıyla birlikte doğmuştur. Bunun ile beraber insanların özel mülkiyet ile doğrudan bağlantılı üretim araçları karşısında doğan çıkar çatışmaları yüzünden görüşlerin ortak bir yerde buluşamamasının da bir tür ifadesidir. Bu tür sorunların çözümü için insanoğlu bir üst yapıya ihtiyaç duymuştur. Bir parça toprağa sahip kimseler, kendi çıkarları doğrultusunda birleştikleri noktalarda kanunları oluşturmuşlardır. Zaman içerisinde çözüm ihtiyacından doğan üst yapı ihtiyacı aynı zamanda kanunların eşit olarak uygulanabilmesi konusunda da ihtiyaç oluşturmuştur. Bunun sonucunda toplum içerisinde yönetim birimi oluşmuştur. Bunlara bağımsız toplumlar da denebilir.

Devletin görevi temelinde kendi içerisinde bulunan o devletin vatandaşlarını; yani halkını dışarıdan gelebilecek tehditlere karşı korumak, içerde ise huzuru sağlamak ve halkın ihtiyaçlarını karşılamaktır. Devletin üç ana unsuru bulunur. Bunlar:

- Halk: Devlet içerisinde yaşayarak o ülkenin vatandaş sıfatına sahip kimselerdir.
- Egemenlik: Toplumun kendi içerisinde oluşan yönetim birimidir.
- Ülke: Halkın içerisinde yaşadığı doğal alandır, kısacası devlettir.

Devletler anayasalarına göre ikiye ayrılır:

- Basit Devlet
- Birleşik Devlet

Basit devlet, tek bir yönetim merkezine sahiptir. Birleşik devlet ise birden fazla devletin bir araya gelerek oluşturduğu bir siyasi birliktir. Buna örnek olarak Amerika Birleşik Devletleri gösterilir.

Devletlerde, toplumun onlara verdikleri yönetim alanındaki karara göre dört yönetim şekli vardır:

- Monarşi
- Oligarşi
- Meşrutiyet
- Demokrasi

Monarşi ve oligarşi, belirli bir zümre insan kesiminin devlete hükmetmesi şeklinde olur. Kısaca monarşi ve oligarşi, mutlak hükümdarlıktır. Meşrutiyet ise bu belirli zümre insan ile halk arasından seçilen belirli kişilerin bir arada devlete hükmetmesidir, bir nevi meşru hükümdarlıktır. Demokrasi ise halkın cumhuriyet gibi devlet biçimleriyle kendisinin devlete hükmetmesidir, yine meşru bir hükmetme biçimidir.

1.2 Bağımsız İdari Otorite

Hızla ilerleyen toplumda gerçekleşen değişiklikler ile devletin kendi içerisinde yaşadığı ve sosyal hayatta yaşanan bazı durumların yeniden düzenlenmesi için son yıllarda devlet tüzel kişiliği dışında bağımsız idari otoriteler oluşturulmuştur. Bu kavram, toplum yaşamının içinde önemli bir ifadedir.

Bunun yanında toplumsal yaşam içerisinde duyarlılığı temsil ederek tederek ana kazançları, özgürlükleri, ekonomi alanındaki ve sosyal alandaki görsel - işitsel iletişim, rekabetin korunması, sermaye piyasası gibi düzenleme, denetleme ve yönlendirme faaliyetlerinde bulunur. Bağımsız idari otorite kurumlarının kararlarının üzerinde hiçbir makam ve kişinin etkisi olmaz. Bu kurumlar mali özerkliğe sahip özerk kamu tüzel kişileri olarak tanımlanırlar ve birçok alanda faaliyet gösterir. Onlar faaliyet gösteren ve kendi alanlarına ilişkin olarak yargısal, yönetsel ve hatta yasama yetkilerine sahip, üyelerinin yargıç güvencesine benzer güvencesi olan hiyerarşik veya vesayet denetimine tabi olmayan kurumlardır.

ABD'deki Independent Regulatory Agencies ve İngiltere'deki Quasi-autonomushon-government organisations (Quangos) (Ulusoy, 1988: 33).”

Özetlenecek olursa bu kurum, toplumun onayını almış ya da yönetimin yetkisiyle işleyişe geçerek ihtiyaç duyulan bir alanda düzenleme gerçekleştirme yetkisine ve hangi devlette faaliyet gösteriyorsa onun anayasası çerçevesinde özerk yetkilere sahip olarak üyeleri seçim yoluyla belirlenen bir kurumdur.

1.3 Düzenleme (Regülasyon)

Düzenleme, bir ülkenin ekonomisinin devamlılığını yerleşik temele oturtmak ve piyasalarda meydana gelen denge unsurları arasındaki uyumsuzlukları gidermek amacıyla ekonomiye yapılan her türlü düzenleyici önlemlerdir. Fransızca kökenli (réglementation) bir kelime olan düzenleme, Türkçede “uyarlama, düzenleme” anlamına gelmektedir. Hukuksal düzenleme, talimat, şirket ve benzeri kurumların kuruluş ve işleyişlerini düzenleyen kuralların tümüdür. Serbest piyasa ekonomilerinde devlet erkinin, piyasa çevresi üzerindeki himayesinin en aza indirgenmesi hedeflenir. Bu tür ekonomilerde devlet sadece düzenleme ve parasal buhran gibi nedenlerle kamusal sistematik anlayışının bozulması gibi bir risk varsa ekonomiye müdahale eder.(Ayar,2013)

Düzenleme kelimesi, belirli bir etkinliğe ilişkin olan kuralların tespit edilmesi (düzenleme) ve bunlara uyumun sağlanması (denetim) şeklinde de tanımlanabilir. Kanunların hükümlerine bağlı olarak güçlü olan bir devletin temel gayesi, halkın hem ekonomik hem de sosyal ve kültürel açıdan ilerlemesini sağlamaktır. Bunların sağlanması için ekonomik kalkınmayı sağlayacak politikaların uygulanması, tüm çevrelerde fırsat eşitliğinin yerleşik hale getirilmesi, tükenebilir bir kaynak olan çevrenin koruma altına alınıp iyiye doğru evrilmesini sağlanması gibi amaçların gerçekleştirilmesinde düzenleme kavramı kullanılır.

1.4 Deregülasyon

Belli bir iş çevresi ya da kesiminde devlet kısıtlarının azaltılması ya da tamamen ortadan kaldırılmasıdır.

Deregölasyonun temel düşüncesi daha az sayıdaki ve daha basit hukuki düzenlemelerin daha münbit düzenlemeler olacağı; sektörlerde rantabileteyi de artıracacağı, hizmet veya ürünün niteliğini artırırken fiyatını da azaltacağı tezine dayanır. Özelleştirme ve kurumsal serbestleşme olarak da tanımlanabilir. Kısaca devlet kısıtlamalarının azalarak ortadan kalkmasıyla özelleşmeyi ifade eder.

Bu çerçeve içinde özelleştirme, devletin iktisadi etkinliklerinin sınırlandırılması ve ekonomide piyasa güçlerinin etkili kılınması olarak karşımıza çıkar. Mülkiyetin devri dışındaki uygulamaların geniş anlamda özelleştirme tarifini oluşturduğu söylenebilir ki buna özelleştirme benzeri uygulamalar ya da başka bir ifadeyle özelleştirme alternatifleri de eklenebilir. (Orkunoglu, 2010:2)

Deregölasyon kavramı bir bütün olarak incelendiğinde devlet içerisindeki ekonomik dengenin kurulması açısından önemlidir. Amaç, yeniliğe açık bir ekonominin piyasayı kamu müdahalelerinden uzak tutma kuralı içerisinde, kamu kesimiyle piyasa arasındaki mesafeyi açmaktır ve temelinde Adam Smith'in “görünmez el prensibi” yatar. Bu prensibe göre devletin ekonomiye müdahalesi olumsuz sonuçlar doğurabilir ve devlet ekonomiye müdahale etmediği sürece ekonominin kendi kendini dengeye getirerek olumlu sonuçlar ortaya çıkarır. Bu prensip aynı zamanda arz- talep kanununun bir ifadesidir. Deregölasyon, bir devlet için ekonomik açıdan çok önemlidir.

2. BÖLÜM

2. TÜRKİYE'DE DEVLETİN DÜZENLEYİCİ ROLÜ VE KURULLARI

Bu bölümde Türkiye'de Devletin Düzenleyici Rolü ve Türkiye'de Kurulan Bağımsız Düzenleyici Kurumların ortaya çıkışı, nedenleri ve faaliyet alanları ele alınacaktır.

2.1. TÜRKİYE'DE DEVLETİN DÜZENLEYİCİ ROLÜ

Devletin geniş anlamda toplum hayatını düzenlemesi (regüle etmesi) çok eski olmasına rağmen, dar anlamda düzenleme kavramı Türkiye'ye 1980 yıllarında girdi. Türkiye'de devletin düzenleyici rolünün amacı; daha önce devlet tarafından halka arz edilen telekomünikasyon, elektrik ve sanayi gibi sektörler ile Türkiye'de devletin hâkim durumda olduğu sermaye ve bankacılık piyasalarında devletin düzenleyici rolünün ortaya çıkardığı dalgalanma etkisizliklerin önüne geçmek, ekonomik karar verme süreçlerinde siyasi karar verme mekanizmalarını uzaklaştırmaktır.

Çeşitli piyasaların düzenlenmesine ilişkin daha önceden var olan uygulamalara ilişkin yönetmelik adı altında yeni düzenlemeler uygulanmaya başlandı. Buna ek olarak büyük şehir ve küçük şehirlerarasında bulunan uygulama farkları uzun süredir var olmasına rağmen bu uygulamaların hizmet düzenlemeleri, iktisadi olarak ayrıntılı incelenmemiştir. Bundan dolayı da özel sektörde çok çeşitli uygulama farkları meydana geliyordu.

Avrupa ve Batı ülkelerinde, devletin düzenleyici rolünün ilk ortaya çıkışında ise doğal bir tekel özelliği bulunan endüstrilerde, tekellerin devlet kontrolünde olmamaları nedeni ile aşırı tekel rantı elde edilmeye çalışılmasıyla ekonomik istikrarsızlığa sebep olarak halkın emek gücünün karşılığını alamaması ve alım gücünün azalması etkili olmuştur. Bu durum üzerine, Avrupa ve Batı ülkelerinde aşırı tekel rantı elde etmenin önüne geçmek için devletin düzenleyici rolünü oynayarak devletin kendi içerisinde bulundurduğu düzenleyici rolünü ortaya çıkarmış ve böylece tekel durumunda olan firmaların istedikleri gibi fiyatı belirlemesinin önüne geçilmiştir. Türkiye'de ise devletin düzenleyici rolü süreci daha önceden devlet tarafından üretilen telekomünikasyon gibi doğal tekel niteliği taşıyan mal ve hizmetlerin serbest piyasa şartlarında etkin düzeyde arz edilebilmesinin temel kurumsal yapısı olarak öne çıkmıştır.

1980 yılı sonrasında bir anlamda liberalleşme akımı ile birlikte kurumsal bir yapı olarak ortaya çıkmıştır. Bu gerçekte tarihte ilk ortaya çıkışından farklıdır.

Türkiye’de ilk düzenlenen endüstrilerde, özel sektör tarafından arz edilen mal ya da hizmetlerin fiyat ve miktarlarının kontrolleri öncelik olmuştur. Bunun ile beraber Türkiye’de düzenleme kavramı ortaya çıkmış ve devletin düzenleyici rol olarak üstlendiği devlet sahipliğinde bulunan piyasadan serbest piyasa sistemine geçiş süreci yaşanmıştır.

Türkiye politik mücadeleleri ve getirim sağlama amacıyla yapılabilecek olan müdahaleleri önlemeye çalışan endüstrilerde, piyasa başarısızlığını önlemek için pek çok çalışma yapılarak gerekli düzenlemelere çeşitli yenilikler eklenmiştir. Aynı amaç ile yapılan çalışma düzenlemelerinden birisi de SPK’nın kurulmasıdır. Bunun ile beraber Türkiye’de devletin düzenleyici rolüne uygun olacak şekilde düzenleyici kurumlar kurulmuştur. Bu düzenleyici kurumlar farklı düzeylerde faaliyet gösterebilir de gerekli olan tüm fonksiyonları yerine getirir. Bu tanıma BDDK (Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu) örnek olarak verilebilir. Görevi; bankacılık piyasasına ilişkin düzenlemeleri, tüm faaliyetleri denetlemektedir. Ayrıca endüstriye giriş ve çıkışı olan her şeyi kontrol etmek gibi görevleri ile sektörü yönetmekte ve bankaları kamu faydasını gözetecek bir şekilde çalışmalarını için yönlendirmektedir.

Hazine Müsteşarlığı, TBB ve MB da gerekli olan durumlarda bankaları, endüstride bulunan tüm tüketicilerin davranışları denetleyebilir ve düzenleyebilir.

2.2. TÜRKİYE’DE DEVLETİN ÖZELLEŞTİRME POLİTİKASI

Devlet Sahipliği	Düzenleme	Serbest Piyasa
	Özelleştirme	Deregülasyon

Tablo.1. 1.

Türkiye’de düzenleme süreci genel olarak sosyal ve ekonomik politikalar doğrultusunda istenilen amaçlara ulaşmak için yasal araçların kullanılması yolu ile gerçekleşir.

“Diğer tüm sistemlerde de düzenleme süreci genel olarak sosyal ve ekonomik politika amaçlarına ulaşmak için yasal araçların kullanılması yoluyla gerçekleşir (Hertog, 2000: 223).”

Türkiye’de yapılan düzenlemelerin genel tanımı, toplumsal alanda faydayı arttırmak için yapılan bireysel faaliyetlerin kısıtlanmasıdır. Türkiye’de devletin yaptığı düzenlemeler, ekonomik gerekçelerini temel alan bir diğer gerekçe de piyasa başarısızlığı argümanıdır. Türkiye’de piyasa hem sosyal hem de ekonomik açıdan kamu yararını elde edememesi, düzenleme ihtiyacını doğurur. Devlet; sosyal olanaklar açısından piyasanın olumlu etken yaratan sonucu meydana getirmesinin mümkün olmadığı zamanlarda sosyal refahı arttırmak amacı ile piyasaya müdahil olmakta ve gerekli yasal düzenlemeleri yapmaktadır. Devletin ekonomik hayata ya da çeşitli piyasalara müdahalesi pek çok farklı şekilde olabilir. Sosyal düzenleme bakımından konu ele alındığında kirlilik ve negatif bir mal üreten bir gıda fabrikasının çevresine verdiği zararı kabul etmemesi buna örnektir. Bu durumda söz konusu fabrika, sosyal olarak uygun değerden daha fazla miktarda gıda üretimi yapar. Bu, gıda üreticisi için iyi ve aynı zamanda kâr getiren bir durum olmasına karşın sosyal açıdan zarar artmaya devam eder. Bu gibi durumda da bağımsız otoriteler sonuca ulaşamazsa devlet fabrikaya çalışma yöntemini değiştirmesi için süre verir ve cezai yaptırımlar uygular. Aynı zamanda eğer verilen süre içerisinde gerekli düzenlemeler yapılarak kirlilik ve ortaya çıkan negatif etkiler düzelmezse bu fabrika süresiz olarak kapatılır.

Piyasa başarısızlık argümanı, aslında birden fazla boyuta sahip genel bir yaklaşımdır. Bunun içerisinde bulunan dışsallık kavramına ilave olarak ağ ekonomileri ve üretimde etkinlik gibi kavramlar da kendi haline bırakıldığında piyasanın etkin sonuçlar elde edemeyeceğini ifade eder. Devlet, herhangi bir olumsuz durumda öncelikli olarak kendi müdahalede bulunmaz. Öncelikle bağımsız idari otorite kurumları ve düzenlemenin yetki devri uygulamasını kullanır. Bu gibi durumlarda yasama ve yürütme organları yetkilerini bağımsız idari otoritelere devreder. Sosyal yararını yeniden sağlamak amacıyla yapılan bu yetki devri olayı, demokratik hesap verilebilirlik sorunlarını gündeme getirir. Bu duruma örnek olarak Telekom sektöründe oluşan ve sosyal alanı etkileyen bir sorunda olayın çözüm ya da kararının düzenleyici otoritelere bırakılması, demokratik bürokratların oluşturduğu mekanizmanın zayıflamasına yol açabileceği düşüncesi bu duruma örnek olarak gösterilebilir.

Devlet tarafından kullanılan ve literatürde bulunan düzenlemeler genellikle iki başlık altında toplanır. Çeşitli piyasalara girişin ve piyasadaki davranışların düzenlenmesini sağlayan yasal kurum ve kurallar ekonomik düzenlemedir. Ayrıca güvenlik, sağlık ve çevre gibi benzeri toplumu ilgilendiren üretim dışsallıklarının düzenlenmesi durumuna da sosyal düzenleme denir. Bu düzenleme türleri için farklı yorumlar olsa da bunlar arasında en çok öne çıkan ve kabul gören bir diğer tür düzenleme vardır.

“Bazı yazarlar, bu sınıflamaya bürokratik işlemler içeren süreç Regülasyonunu da (process regulation) eklemektedirler (Oğuz, 2005:253).”

Belirli insanların bir arada bulunmalarının temel oluşturduğu faaliyetlerin uyum ve sistem içerisinde yürütülmesi yoluyla devlet olgusu ortaya çıkar.

Devlet olgusu; sahip olduğu gücü kullananların, haksız kazanç sağlamaların ve gücün oluşturduğu seviyeler ve yavaş işleyen idari organların oluşturulması karşısında ilerleyen süreç ile yerlerin yönetiminin özellikle önem gerektirmesi gibi sebeplerle klasik devlet mekanizmasının yetmediği anlaşılmıştır.

Uluslararası ve ulusal piyasaların endüstriyelmesi ile ekonominin de endüstriyelmesi ve bu durumla birlikte devlet idaresinin yeni alanlara girmesinin zorunluluk olmasından dolayı geleneksel devlet kurumlarının yetersizliği ortaya çıkmıştır. Amerika Birleşik Devletleri gibi alan bilgisine sahip olan ülkeler, bu alanı yönetebilmek için devlet yapısının federatif bir yapıda oluşturmuşlardır. Bu yapıda olmalarının sağladığı kolaylıkla düzenleme faaliyetleri gerçekleşir. Bu durumda teknolojinin gelişmesi; iletişim, ulaşım imkânlarının artması diğer devletler ile kâr maksimizasyonunu sağlamak amacıyla etkileşimi artırır ve belirli alanlar artan bu etkileşimlerle yerel siyasi oyuncularının yerini uluslararası örgütler ya da ülkelerin katılımıyla sağlanan üst sınıflar alır. Bu üst sınıfların oluşturduğu uluslararası anlaşmalar tarafından onaylanan evrensel kural ve ilkeler, bağlı bulunan az sayıda teknik yöneticinin görevlendirildiği bağımsız idari otoriteler ismini alan kurumlar aracılığı yapılmak istenir.

Bağımsız idari otoriteler olarak isimlendirilen kurumların ortaya çıkışı 19. yüzyılın sonlarına rastlar. Bu kurumların ortaya çıkışının üzerinden zaman geçtikçe de çeşitleri ve sayıları artmıştır.

Fakat bu kurumlar herhangi bir devlet veya devlet yapısı içerisinde tek düze bir yapılanma ve gelişim içerisinde bulunmamıştır. Bunun nedeni de sosyal, tarihi, geleneksel ve ekonomik alanda farklılıkların bulunmasıdır.

Türkiye’de de 19. yüzyılda, dünya ekonomisine açılma ile birlikte bankerler ve tüccarlar yeni bir ticaret - finans burjuvazisi haline gelirken yeni gelişen sanayi ile birlikte bir işçi sınıfı da ortaya çıkmıştır. Bu üç grup da kendi içinde bütünlüklü bir varlık oluşturamamış ve daima devlete bağımlı bir şekilde gelişmiştir. Sendikalaşma oranlarının düşüklüğü, işçi örgütlerinin siyasi partilere yakınlaşp çıkar sağlamaya çalışmasına neden olmuştur. Kamu ihaleleri, özelleştirmeler, krediler ve teşvikler de zenginleşmenin yolu olarak burjuvaziyi devlete bağımlı hale getirmiştir. 1980 sonrasında Türkiye’de yaşanan piyasa; dönüşümlere ve artan eğitime bağlı olarak orta ve üst sınıflara ait mesleklerin sayısı ve oranı artmış, bireysel gelir dağılımı önceki dönemlere göre bir miktar düzelmiş ve yoksulluk oranlarında gerileme olmuştur.

1980 sonrasında ekonomideki çeşitlenmelerle ortaya çıkan yeni fırsatlar ve artan girişimcilik ile birlikte küçük de olsa sosyal yapıda bir orta sınıf genişlemesi yaşanmasını sağlamıştır. Dolayısıyla eşitsizliğin yaygınlığı azalmıştır.

Ancak çeşitli sayısal analizlere bakıldığında eşitsizliğin derinliğinin azaldığı söylenemez. Bir başka deyişle, toplam içindeki ortalamalara bakıldığında eşitsizlik azalmakta ve refah dağılımı düzelmekteyken uçlara bakıldığında tam aksi yönde bir durum görülmektedir.(Sunar,2015:6)

Türkiye’de devlet eliyle yapılan özelleştirmeler ve gelişen özel sektör yatırımları ile devletin ekonomideki doğrudan payı azalmış, düzenleyici rolü daha fazla öne çıkmaya başlamıştır.

2.3. TÜRKİYE’DE KURULAN BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLAR

Türkiye’de çeşitli sektörlerle ilişkin kurulan 8 adet bağımsız düzenleyici kurum hâlâ günümüzde varlığını korumaktadır. Aşağıda bu kurumlar hakkında temel bilgilerle özetle yer verilmektedir:

2.3.1. Sermaye Piyasası Kurulu (SPK): Sermaye Piyasası Kurulu, halkın ekonomik kalkınmasının sağlanması ve itimat, piyasanın şeffaflık, istikrar içinde faaliyet göstermesi, tasarruf sahiplerinin kazançlarını ve aynı zamanda bunların korunmasının sağlanması amacıyla kurulmuştur. Sermaye piyasasının tanzim edilmesi ve kontrol edilmesi amacıyla 1981 yılında Sermaye Piyasası Kanunu çıkartılmıştır.

Söz konusu Kanun, 2012’de yürürlükten kaldırılmış ve yeni bir kanunla Sermaye Piyasası Kanunu ile Kurulun görev, yetki ve sorumlulukları yeniden tanzim edilmiştir. Kurul; idari ve mali özerkliğe sahip bir kamu tüzel kişisidir ve kendisine verilen görev ve yetkileri kendi mesuliyetinde bağımsız bir biçimde yerine getirir ve kullanır. Sermaye piyasasının itimat, şeffaflık ve istikrar içinde çalışmasını ve tasarruf sahiplerinin (yatırımcıların) kazanç ve yararlarının korunmasını sağlamak hedefleri doğrultusunda Kurulun temel amaçları;

- *Sermaye piyasalarının ve kurumlarının işleyiş kurallarını belirlemek,*
- *Piyasadan fon kullanan şirketlerin belli kurallara uygun olarak en iyi şekilde yararlanmalarını sağlamak,*
- *Sermaye piyasasına yatırım yapan tasarruf sahiplerinin hak ve yararlarını korumak,*
- *Piyasaların adil ve etkin çalışmasını sağlamaktır.*

Kurul bu hedeflere Kanun, yönetmelik ve tebliğlerle düzenlemeler yaparak, piyasaların gözetim ve denetimini sağlayarak ulaşıma çalışmaktadır (Sermaye Piyasası Kurulu hakkında, Anonim, 2017).

2.3.2. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu (BDDK): 1999 yılında tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerini korumak temel amaçlarıyla kurulmuştur. Bunun yanında parasal piyasalarda devamlılığı sağlamak, bu piyasalara güven esaslı ferahlık kazandırmak ve ekonomik kalkınmanın gerekleri dikkate almaya çalışır.

Kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışmasını sağlamak üzere bankaların kuruluş, yönetim, çalışma, devir, birleşme, tasfiye ve denetlenmelerine ilişkin esasları düzenlemek amacı ile kurulmuştur (Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu hakkında, Anonim, 2017).

2.3.3. Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (BTK): 2000 yılında Telsiz Kanununda değişiklik yapılarak kurulmuştur, 2008 yılında Elektronik Haberleşme Kanunu ile yeni bir düzenlemeye tabi olmuş ve adı Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu olarak değiştirilmiştir. En son olarak da Telsiz Kanunu yeni bir düzenleme ile Kanunun adı son şekliyle Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunun Kuruluşuna İlişkin Kanun olarak değiştirilmiştir

Telekomünikasyon sektörünü düzenleme ve denetleme fonksiyonunun bağımsız bir idari otorite tarafından yürütülmesi amacıyla kurulmuştur (Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu hakkında, Anonim, 2017).

2.3.4. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK): Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu; 2001 yılında yasal ismi olan Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu ismiyle kurulmuş, aynı yıl yeni Doğal Gaz Piyasası Kanunu ile Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu ismini almıştır. Bu Kurul, 2001 yılının sonlarında görevine başlamıştır. Kuruma, 2003 yılında Petrol Piyasası Kanunu ile petrol piyasasını ve 2005 yılında Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasası Kanunu ile de sıvılaştırılmış petrol gazları piyasasını yönlendirme, denetim ve gözetim gibi görevler verilmiştir. Bu Kanunların amacı;

- Elektriğin, doğal gazın, petrolün ve LPG'nin yeterli, vasıflı, kaliteli, sürekli, düşük maliyetli, çevreyle uyumlu ve her kesimin ulaşılabilirliğini sağlama ve bir şekilde tüketicilerin kullanımına sunulması,
- Rekabet ortamını özel hukuk kurallarına göre faaliyet gerçekleşmesinin sağlanması,
- Parasal açıdan kuvvetli, dengeli, saydam bir enerji çevresinin piyasasının oluşturulması,
- *Piyasa ortamlarında bağımlı olmayan bir düzenleme ve denetimin sağlanmasıdır (Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu hakkında, Anonim, 2017).*

2.3.5. Rekabet Kurumu (RK): Belirli bir yasal çerçeveden bahsedebilmek için rekabet kanunlarını uygulamakla yükümlü bir kurula ihtiyaç duyulmuştur. Bunun için de Rekabet Kurumu kurulmuştur. Girişimde özgürlüğün sağlanması, kaynak kullanımının ihtiyaçları ile doğru oranda dağılmasını sağlamak, bu sayede toplumun bereket içerisinde yaşamasını sağlamak ve toplumun çıkarlarını güvence altına almak için çalışır.

Aynı zamanda toplum içerisinde ortak olarak konulmuş olan rekabet kurallarının bozulmasına yol açan olayların önüne geçmek, bunun için gerekli önemleri almak, çeşitli koşullar karşısında pek çok çözüm yolu üreterek her türlü duruma hazırlıklı olmak ve piyasanın daha da gelişmesini sağlayacak düzenlemeleri gerçekleştirmek.

Nitekim Anayasanın 167'nci maddesi devlete açıkça piyasalarda oluşacak somut ya da oluşması mümkün olaylar sonucunda ortaya çıkabilecek tekelleşmeyi ve kartelleşmeyi önleme görevi vermiştir. Yukarıda da ifade edildiği üzere Türkiye Cumhuriyeti 1982 Anayasası'nın kendisine verdiği bu görevi, 1994 yılında Rekabetin Korunması Hakkında Kanunu'nun kabul edilmesi ve 1997 yılında bu Kanunu uygulamakla yükümlü yönetim kademesi olan Rekabet Kurumunun kurulmasıyla yerine getirmiştir.

Rekabet Kanunu'nun temel amacı;

- *Kartellerin ve teşebbüsler arası anlaşma, uyumlu eylem veya teşebbüs birliği karar ve eylemleri yoluyla ortaya çıkacak diğer rekabet kısıtlamalarının yasaklanması,*
- *Herhangi bir piyasada hâkim durumda olan bir teşebbüsün bu hâkimiyeti kötüye kullanmasının engellenmesi ve bazı birleştirme ile devralma işlemlerinin denetlenerek yeni tekeller yaratılmasının önüne geçilmesidir (Rekabet Kurumu Hakkında, Anonim, 2017).*

2.2.6. Tütün ve Alkol Piyasaları Düzenleme Kurumu (TAPDK): *Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu, 4733 sayılı Yasa ile 2008 yılında 26848 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır. 4733 sayılı Kanunda değişiklik yapılması hakkındaki 5752 sayılı Kanun ve diğer Kanunlar ile kuruma yüklenilen vazifeleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak üzere kamu tüzel kişiliği niteliğine sahip olan idari ve parasal alanda otonom bir yapıya sahip olarak kurulmuştur. (Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu hakkında, Anonim, 2017).*

Ayrıca Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumunun piyasa düzenleme ve denetleme fonksiyonu, “iktisadi düzenleme” olarak nitelendirilen piyasaların aksaklıklarını önleme ve piyasa etkinliğini geliştirmeye yönelik faaliyetleri içerir.

Ayrıca “sosyal düzenleme” olarak ifade edilen toplumun haklarını korumaya ve refahını artırmaya yönelik faaliyetleri ve “idari düzenleme” şeklinde nitelenen devletin müdahil olduğu işlemlerin ne şekilde gerçekleşeceğine dair kuralların bütününe ilişkin faaliyetleri de kapsar.

2.2.7. Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK): 1993 yılında Anayasa değişikliği yapılarak radyo ve televizyon yayınları üzerindeki kamu tekeli ortadan kaldırılarak özel radyo ve televizyon yayınlarının yapılmasına imkân sağlanmıştır.

Kanunlara göre kurulun görevlerinden biri de yayın hizmetlerine ilişkin kamuoyu araştırmaları yapmak veya yaptırmak ve bu araştırmaların sonuçlarını ilgili taraflar ve kamuoyuyla paylaşmaktır. Bunun için düzenli olarak kamuoyu araştırmaları gerçekleştirir. Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, yayıncılık alanında faaliyet gösteren uluslararası platformlarda Türkiye’yi temsil eder. Avrupa Konseyi’nin medya alanındaki çalışmalarını 1994 yılından beri Türkiye adına Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK) takip etmektedir. Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Avrupa Düzenleyici Kurullar Platformunun (EPRA) kurucu üyeleri arasında yer alır.

Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, radyo ve televizyon faaliyetlerini düzenlemek ve denetlemekle görevli, Anayasanın 133. Maddesi kapsamındadır ve üyeleri TBMM Genel Kurulunca seçilen, özerk ve tarafsız bir kamu tüzel kişiliğine sahiptir (Radyo ve Televizyon Üst Kurumu hakkında, Anonim, 2017).

2.2.8. Kamu İhale Kurumu (KİK): *Yönetmeliğin 2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 53 üncü maddesine dayanılarak hazırlanmış olup Kamu hukukunun temelleri ile bağlı olan ve ayrıca bunun yanında kamunun gözetimi altında bulunarak kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının gerçekleştirecekleri ihalelerde geçerli olacak düzenlemeleri, esasları, kuralları ile şekilleri belirlenmesi ihtiyacını karşılayarak ihaleler sırasında ortaya çıkan kamusal şikâyetleri incelemek ve önlemek amacıyla kurulmuştur. Kamu İhale Kurumunun teşkilatı, bir ihale ya da anlaşma sırasında çalışma usul ve esasları ile hizmet birimleri ve bu birimlerin görev, yetki ve sorumluluklarının, personelin nitelikleri, sayı ve unvanları, atanması, ücret ile diğer mali ve sosyal haklarının belirlenmesi ve kamu güvencesinin sağlanmasını amaçlar (Kamu İhale Kurumu hakkında, Anonim, 2017)*

3. BÖLÜM

3. BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER

Bu bölümde bağımsız idari otoritelerin ortaya çıkışı, gelişimleri, etkinlik alanları ve ortak özellikleri ile dünya genelinde bu otoritelere yaklaşımlar ele alınacaktır.

3.1. BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN ORTAYA ÇIKIŞ NEDENLERİ – GELİŞİMLERİ - FAALİYET ALANLARI VE ORTAK ÖZELLİKLERİ

Devlet olgusu kavramı, belirli insan topluluklarının bir araya gelmesiyle başlayan yönetim sürecinden kaynaklanan işlerin uyumlu ve işlevsel bir sistematik yapı içinde yürütülmesi ile ortaya çıkmıştır. Devletin ulaştığı güce sahip olan, bunu kullanan, yöneten ve idari gücün oluşturduğu olgunlaşmış seviyelere ayrılarak ağır bir idari mekanizmanın oluşmasının karşısında, bir müddet sonra ortaya çıkan gelişmelerin ortaya çıkardığı yeni bilgi birikimi veya yeni oluşan idari alanların yönetiminin öncelik talep etmesi ve benzeri pek çok neden ile klasik devlet mekanizmasının yetersiz kaldığı anlaşıldı.

Millî ve uluslararası ekonominin endüstriyelmesi ve bunun ile birlikte idari otoritenin klasik olarak kullanıldıkları çerçevede dışında yeni bir çerçeveye girmek zorunda kalmasıyla ananevi devlet kurumlarının yetersizliği ortaya çıktı. Endüstriyelme sonucunda yönetim ile birlikte idari yapısı da dönüşüme uğrayan ve özellikle bu alanda konusunda kendisini geliştirmiş ülkeler sahip oldukları ülke yapısında değişiklikler yaparak etki sağlamayı, sağladıkları kolaylıklar ile piyasa ekonomisi, iletişim gibi alanlarda işlerin en iyi şekilde yürütülmesi işini ananevi yönetme görevini üstlenen iktidarın yetkisi altından çıkarmıştır. Bunun ile beraber bu süreçte, üretim tekniklerinin dönüşüme ve gelişime uğraması, dünya üzerinde ulaşım ve iletişim gibi imkânların gelişime uğrayarak artması ile farklı siyasi örgüt, devlet ve otoriteler arasında oluşan kâr gütmeye amacının etkisinde yerel - siyasi birlikteliklerin yerine çeşitli ülkelerin katılımı oluşan ve dünyanın siyasi açıdan üst çerçevesini oluşturan uluslararası anlaşmalar ışığında kabul edilen, uluslararası kural ve ilkelere bağlı bulunan, seçkin teknik yöneticilerin görevlendirildiği bağımsız idari otoritelerin aracılığı ile bu kural ve ilkelerin uyumu kontrol edilmek istenmiştir. Bağımsız idari otoriteler, 19. yüzyılın sonlarında ortaya çıkmıştır.

Zaman geçtikçe gelişmelerin artmasından dolayı bağımsız idari otoritelere duyulan ihtiyaç nedeni ile sayıları ve çeşitleri artmıştır. Fakat bağımsız idari otoriteler herhangi bir ülkede değişmeyen bir yapılanma ve gelişim süreci içerisinde bulunmamıştır. Bu duruma ülkelerin yönetim biçimlerinin içerisinde barındırdığı sosyal, tarihi ve ekonomik gelenekler neden olmuştur. Bu konu hakkında tarihsel süreç içerisinde pek çok görüş ortaya atılmış ve aynı şekilde pek çok temel bir sistem oluşturma çabası içerisine girilmiştir. Fakat her ne kadar bu çalışmalar yapılsa da bazı sorunların önüne hâlâ geçilebilmiş değildir.

“Bağımsız idari otoriteler sürekli gelişmekte ve değişim içinde olmakla beraber devlet mekanizması içindeki yerleri, fonksiyonları, amaçları ve oluşumları nedeniyle eleştirilmekte ve üzerlerinde hemen hiçbir konuda fikir birliğine varılmış değildir (Erdoğan, 2016:356).”

Türkiye açısından bu kurumlara bakıldığında hâlâ sistem içerilerinde yerleri tartışılrsa da çok önemlidirler.

Bu açıdan bakıldığında belirli haklara sahip olsalar da Türkiye’de kamu kaynaklarını kullanan ve kamu adına karar alma yetkisini ve sorumluluğunu taşıyan hiçbir etken idari açıdan mutlak bağımsız olamaz. (Erdoğan, 2016).”

Özellikle de Anayasanın 123. maddesinde bulunan “idarenin bütünlüğü” ilkesine zarar vereceği düşüncesinden dolayı Türkiye’de bağımsız idari otorite kurumları üzerinde, en az seviyede olsa bile, idari bir denetim mekanizmasının olması kaçınılmaz ve zorunludur.

“Bağımsız idari otoriteleri diğer kurumlardan ayrılmalarının iki temel nedeni vardır. Birincisi, bağımsızlık; ikincisi ise düzenlemedir (Kayar, 2012).”

Burada önemli olan bir diğer konu da yönetimin, denetlemeyle ilgili söz konusu ayrıcalık ve kuralları tayin etmede bağımsız idari otoritelerin içinde bulunarak düzenledikleri sektörler içerisinde aldıkları karar ve gerçekleştirdikleri işlemleri kendi iç işleri ve idarelerine dair aldıkları kararlar biçiminde bir ayırımın yapılması gerekir.

Bağımsız idari otoriteler incelendiğinde çeşitli ülkelerde benzer kurumlar bulunmasına rağmen Avrupa kıtasına bakıldığında etkili bir idare hukuku ve idari yargı sistemine sahip olmasından dolayı “bağımsızlık” kelimesi ekseriyetle Amerika Birleşmiş Milletleri, İtalya ve Fransa gibi her alanda gelişen devletlerce daha çok kullanılır. Bu otoritelerin amacı, bağımsız olmak değildir. Bu devletlerde “bağımsızlık” kelimesi kamusal faydanın en üst düzeyde sağlanabilmesi için yetkinin daha iyi kullanılmasında bir araçtır.

Devletlerin yasa ile kendilerine verdikleri yetki dâhilinde görevlerini etkin - başarılı bir şekilde yerine getiremedikleri takdirde bağımsız idari otoritelerin görevleri ve yetkileri yeniden düzenlenir. Siyasetin ve siyasetçilerin zorda kaldığı ya da güvenoyu almak istediği durumlarda kamuoyuna bir alternatif olarak bağımsız idari otoriteleri sunması yanlıştır. Çünkü her ne olursa olsun bağımsız idari otoriteler, yönetime yardımcı olan ve kamuoyunun çıkarlarını gözetten temel bir idari yapı organıdır. Bağımsız idari otorite kurumlarının bir diğer önemi de burada ortaya çıkar.

“Burada çeşitli sebeplerden dolayı merkezî idarenin belli alanlardaki faaliyetleriyle ilgili yetkileri piyasaların daha etkin olarak işlemesi amacıyla bağımsız idari otoritelere devredilmektedir. Bu konuda gerek bağımsız idari otoritelerin gerekse siyasalarının (siyaset ve siyasetçi) birbirlerine rakip olmadıkları hareket noktası olmalıdır (Karakaş, 2008: 107).”

Bağımsız idari otoriteler, genel bir idare yapısı içerisinde yer alır; ancak bu yapı içerisinde kendilerine özerklik verilerek piyasa ve özgürlükleri korumaya çalışır. Bir hukuk düzeni içerisinde bağımsız idari otoritelerin konumu, iki ana özellik üzerinden açıklanabilir. Birincisi, etkinlik gösterdikleri alanlarla ilgili karar alma ve bunları uygulama صلاحiyetine sahip olmalarıdır. İkincisi ise kuruluş kanunlarıyla kendilerine tüzel kişilik tanınması durumudur. Bağımsız idari otoritelerin kurumsal oluşumları ve işleyişleri yasalar ile belirlenir. Ayrıca bağımsız idari otoriteler merkezî idarenin sınıfsal yapısından ayrılmayı başarmış olmasına rağmen yine de devletin gözetim alanının dışına çıkamamıştır. (Seferoğlu-Demirel-Adıgüzel,2004:8-9)

Bağımsız idari otoritelerle ilgili diğer bir nokta da “siyaset üstü” olmasıyla alakalıdır.

Esasında bu otoriteler siyasete bağımlı kurumlardır ve yasama, yürütme ve yargının haricinde değildir. Anglo-Sakson literatürde bağımsız idari otoritelerin devletin ananevi erklerine ilave olarak dördüncü erk olarak nitelendirilmesi, bağımsız idari otoritenin öneminin izahı açısından büyük önem arz eder. Bağımsız idari otoritelerin kurumsal olarak oluşumlarından işleyişine kadar olan süreç, devletler tarafından yasalar ile belirlenir. Kamu içerisinde yer alan kurum ve kuruluşlardan farklı olarak kendi bağımsız barınma bölgesine sahiptir. Fakat bağımsız idari otoritelerin tüm yetkileri, kendilerine tanınan bağımsızlığın yasal sınırları içerisinde geçerlidir. Bağımsız idari otoritelere bu açıdan bakıldığında onların özerk bir yapıya sahip olması, kamunun tüm müdahalesinden muaf olduğunu ifade etmez. Bunun yanında siyasi ve toplumsal baskıdan, çeşitli etki ve telkinlerden etkilenmemelerini sağlamak için devlet karar organları birçok düzenleme yapmıştır. Bağımsız idari otoriteler, toplumsal yaşamın düzenlenmesi için de faaliyet gösterir. Bağımsız idari otoritelerin işlem ve eylemleri yargısal denetime tabidir. Bağımsız idari otoriteler bir olayın denetimi, düzenlenmesi ve organizasyonunu sağlama faaliyet gösterir.

Bağımsız idari otoritelerin, siyasi iktidarı denetleme ve onun faaliyetlerine karışma yetkisi bulunmaz. Bu duruma “idari bağımsızlık” ismi verilir. Bağımsız idari otoritelerin görevi, karar organlarında çalışanlarını bazı güvencelere kavuşturarak karar almalarını sağlamaktır. Bunların yanı sıra bağımsız idari otoriteler, iç mali yönetim konusunda diğer kamu kurum ve kuruluşları ile kıyaslandığında daha özgür hareket eder.

Bağımsız idari otoritelerin yetki ve işlevi hakkında genel bir tanım yapılmak istenirse birçok tanım ortaya çıkmaktadır. Fakat genel anlamda BİO; bir kurum olarak önceden belirlenmiş belirli sayıda yetkili ve alanında uzman kişilerden oluşan, kendi karar organına sahip, görev aldığı bir alana ya da duruma göre faaliyet gösteren, duruma göre düzenleme ya da denetim yapmak için görevlendirilerek tüm yetkilerle donatılan, idari ve mali açıdan özerkliğe sahip, kendi faaliyet alanı içerisinde yetkilerini bağımsız olarak kullanan bir kurumdur. Bunun ile birlikte bağımsız idari otoriteler, yasalar ile belirlenen ilkeler içerisinde bir kurum olarak faaliyet gösterdikleri için bu kurumda görev alan kişiler önceden belirtilmiş ve çoğunlukla kısa olmayan süreler için göreve getirilirler. Bu kurumlarda görev alan kişiler, önceden belirlenmiş görev süreleri bitmeden görevden alınamazlar.

Önceden belirlenmiş görev süreleri bitmeden görevden alınmadıkları zamanda da görev sürelerinin bitmesinin ardından tekrar seçilemezler. Bu durumun nedeni bağımsız idari otoritelerde görev alan kişilerin tarafsızlıklarının korunmak istenmesidir. Bağımsız idari otoriteler içerisinde görev alan kişilerin bu kurumlar içerisinde çalışırken verdikleri kararları ile ilgili sorumlu tutulmalarının ve yargılanmalarının engellenmesi amacıyla görevi biten kişilerin önceki görevlerine ya da önceki görevlerine eş değer bir göreve atanmaları sağlanır. Bu sayede kişilerin bağımsız otoriteler içerisinde görev yaptıkları süre zarfında iş ve itibar kaybı gibi düşüncelerin, kararlarını etkilememesi sağlanmış olur.

Bağımsız idari otoritelerin bağımsız oldukları bir diğer konu ise “işlevsel bağımsızlık” durumudur. Para otoritesi yasal olarak siyasetten tamamen bağımsız olsa da elindeki para politikası araçlarının yetersiz kalabileceği durumlar buna örnek gösterilebilir. Bu durumda ekonomik alanda bazı araçların kullanılması zorlaştırarak olanaksız duruma ve para politikası işlevsel olarak etkisiz hale gelebilir.

“İşlevsel bağımsızlık ise, yürütme organının bu otoritelerin işlem ve eylemlerinin geçersiz olmalarını sağlayacak bir yetkisinin olmamasıdır (Karakaş, 2008:107).”

Bu bağımsızlığın tanınmasının nedeni, hukuk devleti olmanın icabı olan idarenin yargısal denetiminin çok uzun bir zaman diliminde gerçekleşmesidir. Bundan dolayı çeşitli çalışmalar denenerek zaman içerisinde belli bir sistem oluşturulmak istenmiştir. Buna yönelik olarak idareden bağımsız, “uzman kişilerle birlikte sivil toplumun içerisindeki kişilerden oluşan” kurumlar kurulmaya başlanmıştır. Oluşturulan kurumların herhangi bir çıkar yüzünden etki altında kalmaması için bu kurumlara bağımsızlık özelliği verilmiştir.

“Devletin piyasa ekonomisinde hem hakem hem de oyuncu olmasının alınacak kamusal kararların tarafsızlığına ve haklılığına gölge düşürmemesi ve siyasal etkilerden arındırılmış kurumların uzun soluklu politika oluşturup izlenebilir ve belirlenebilirliği mümkün kılması nedenleriyle de bu otoriteler hızla çoğalmışlardır (Tan, 2002:11,37).”

Sonuç olarak pek çok yeteneğe ihtiyaç duyulan, doğal tekel olabilme potansiyeline sahip sektörlerde özellikle bu kurumların var olması gerekir.

Bu sözü geçen sektörlerde hizmet üreten ve hiçbir dış etkiye bağı kalmadan gerekli alanların dünya kriterleri düzeyinde düzenlenmesi, en iyi düzeyde standardizasyonun sağlanması, gerekli kararların alınması gibi işlemleri çağımızın en önemli özelliği olan bilginin hâkim olduğu dünya standartlarına uyumun sağlanması bu kurumların amacıdır.

3.2. DÜNYA'DA VE TÜRKİYE'DE BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTE YAKLAŞIMLARI

Bağımsız idari otoritelerin isimleri konusunda dünyada pek çok ülkede farklı tanımlamalar mevcuttur. İlk örnekleri Avusturya'da ortaya çıksa da günümüz anlamıyla daha çok piyasa ekonomisine odaklı bir görüşe sahip olmayı başaran Amerika Birleşik Devletleri'nde görülmüştür. Bağımsız idari otoriteler, bir yapı kurumudur. Bu çalışmada da belirtildiği gibi dünyada 1980'lerden sonra liberal ekonomi politikalarının uygulanması, devletin ekonomik hayattan çekilmesini gerekli kılınca bu alanlarda bağımsız düzenleme kuruluşları etkin olmaya başlamıştır. Bu kuruluşlar, devletin piyasadan çekilmesinden dolayı ortaya çıkan boşluğu doldurmakla beraber esasında liberal piyasanın işleyişine yönelik düzenlemeler gerçekleştirmeyi sağlayacak uygulamaları meydana getirmeyi hedeflemektedir. Tabi ki genel anlamda temelde böyle olmakla beraber her ülkede benzer biçimde etkinlikte buldukları söylenemez; çünkü zaman içerisinde gelişerek ve değişerek birçok farklı biçimlerde ortaya çıkmıştır. Bu kurumlarla ilgili tanımlarda göze çarpan iki önemli konu vardır. Bunlar şu şekilde sıralanabilir;

- I. Fonksiyonları ve kendilerinden evvelki yapılara andırmayan yönlerine dikkat edilmesi,

Çalışanlarının kurum içerisindeki benzersiz görev ve yetkilerine dikkat edilmesi.

Bu konular üzerine incelenebilecek belli başlı ülkeler vardır:

- ABD'de bağımsız idari otoritelere önemli yaklaşımlar
- İsveç'te bağımsız idari otoritelere önemli yaklaşımlar
- İngiltere'de bağımsız idari otoritelere önemli yaklaşımlar
- Fransa'da bağımsız idari otoritelere önemli yaklaşımlar

Bunların yanında ülkemizde bu konudan yapılan çalışmaların karşılaştırılarak incelenebilmesi bakımından;

- Türkiye’de bağımsız idari otoritelere önemli yaklaşımlar,
- Türkiye’de bağımsız idari otoritelerin hedefleri konu başlıklarının bunların arasına dahil edilmesi önemlidir.

3.2.1. ABD’DE BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERE ÖNEMLİ YAKLAŞIMLAR

Bağımsız idari otoritelerin ilk olarak ortaya çıktığı ülke, Amerika Birleşik Devletleri olarak kabul edilir. Amerika Birleşik Devletlerinde 19. yüzyılda ortaya çıkmaya başlayan sanayileşme sürecinde tüketim fazlası mallar ve artan trafikten kaynaklanan sorunlar, büyümesi beklenen büyük sanayi sektörünün önünde engel oluşturmaya başladı. Bu konuda devlet kendi eliyle çözüm bulmaya çalışsa da tüm girişimler başarısızlıkla sonuçlandı. Bunun üzerine bir komisyon oluşturulmasına karar verildi. 1987 yılında Amerika Birleşik Devletlerinde, özel bir kanun ile yürütme yetkisi bir süreliğine kurulan bu yeni komisyona devredildi. Bu komisyon “Eyaletler Arası Ticaret Komisyonu” ismi ile resmi olarak kuruldu. Fakat kurumun yetkileri, federal düzeyde kalacak biçimde kısıtlandı. Bu tür uygulamalar ABD için yeni bir durum sayılmazdı; ama etki alanı daha fazlaydı. Çünkü eyaletler kendi içlerinde bu tür kurumları ihtiyaçları doğrultusunda daha önce de kullanmışlardı. Örneğin Massachusetts eyaletinde haberleşme ve elektrik dağıtımını gibi alanlarda sorumlu kılınan Massachusetts Eyalet Komisyonu (Massachusetts State Commission) 1885 yılında kurulmuştur.

Bağımsız idari otoritelerin, Amerika Birleşik Devletlerinde kurulması ve buradan dünyaya yayılmasının ardında birkaç temel neden vardır:

- Amerika Birleşik Devletlerinin federal örgüt yapısı,
- Ülke genelinde özellikle ekonomik konularla ilgilenmesi için bağımsız bir kurum oluşturma çabası,
- ABD’nin ekonomik alanları, siyaset baskısından kurtarmak istemesi,
- Bakanların görev ve yetkilerinin, ekonomik alanlarda kısıtlanmak istenmesi,
- Bağımsız düzenleyici kurumlara duyulan ihtiyaç,

- Halkın yasama ve yürütme konusunda olan güvensizliğinin, ekonominin gelişmesini engellemesinin önüne geçmek,
- Kongre ile Bakanlar arasındaki çatışmadan, ekonominin etkilenmesini önlemek,
- 1929 Ekonomik Buhranına çözüm arayışı,
- Kara Avrupası'ndan farklı olarak devletleştirme yoluna gidilmek istenmemesi,
- Ekonomik kalkınma hızının artması,
- Hızlı ve anında karar alan bir uygulama organına olan ihtiyaç,
- Gelişen sanayinin yanında diğer sektörlerin de gittikçe artan uzmanlaşmış iş gücü ihtiyacı,
- Bağımsız idari otoriteler yoluyla ülkenin sürekli olarak gelişim süreci içerisinde olmasını sağlamak,
- Piyasa katılımcı veya kişilerinin, aşırı getirim elde etmesinin önüne geçmek,
- Kamu katılımcılarının haklarının korunmak istenmesi,
- Devlet yapısına uygun bağımsız düzenleme kurumu isteği.

İşbu nedenlerle ABD'de bağımsız idari otoriteler kurulmaya ve yaygınlaşmaya başlamıştır. Ayrıca 1929 Ekonomik Buhranında tüm devletler devletleştirme yolunu tercih ederken Amerika Birleşik Devletleri, bağımsız idari otoriteler yolu ile sistemlerini yeniden düzenleme yöntemini seçmiştir. Nitekim Avrupa'da bağımsız idari otoriteler, 1929 Ekonomik Buhranın etkilerinin geçmesiyle 1980'li yıllardan itibaren başlayan özelleştirme girişimleri ile kullanılmaya başlanmıştır. Bağımsız idari otoritelerin giderek yaygınlaşmasının ardından Amerika Birleşik Devletlerinde de bu kurumların yaygın kullanımını artmış ve bunları geliştirme yolları aranarak yenileme yollarına gidilmiştir. Sonuç olarak bağımsız idari otoritelerin bulunduğu pek çok ülke, bu sistemi ülkelerinde uygularken Amerika Birleşik Devletlerini örnek almıştır. Günümüzde bile hâlâ Avrupa Birliği (AB) düzeyinde faaliyetlerini yürütmekte olan ve ilki 1975 yıllarında kurulan toplam on üç bağımsız idari otorite kurumu bulunur. Avrupa'da bu kurumların yaygınlaşmasının bir diğer nedeni de Avrupa Birliği Komisyonu tarafından merkezî siyasetin temelleri altında konumlandırma zorunluluğunun bulunmasıdır. Avrupa Birliğine dâhil ülkelerde bu kurumların çok gelişmiş ve yaygın olmasının ana nedeni de budur.

Avrupa Birliğinin, idari yapı açısından dünya devletlerinden daha özerk ve esnek organlar oluşturmak istemesi bu durumu ortaya çıkarmıştır. Böylece Avrupa Birliği Komisyonuna ye devletlerin ve ye olmak için gerekli koşulları yerine getirmeye çalışan devletlerin yönetiminin denetim altında alınması, buna bağlı olarak devlet görevlilerinin yönetime daha fazla katılmalarının sağlanması ve Avrupa vatandaşlarının ihtiyaçlarının daha iyi karşılanması hedeflenmiştir.

3.2.2. İSVEÇ'TE BAğIMSIZ İDARİ OTORİTELERE ÖNEMLİ YAKLAşIMLAR

1809 yılında İsvে'te Anayasa ile bağımsız idari otoriteler resmilik kazanmıştır. Bu nedenle resmi anlamda bağımsız idari otorite kurumunun İsvে'te iki yüzyıllık bir geçmişi bulunur. İsvে'e göre bağımsız idari otoriteler, ülke vatandaşlarının kişi haklarının idari yönetime karşı korunmasından sorumludur. Bağımsız idari otoritenin bir göstergesi olarak Ombudsman (Kamu Denetçisi) İsvে'te Anayasa tarafından korunur.

“Ombudsmanlık ağdaş hukuki anlamıyla ilk defa 1908 yılında İsvে'te Parlamento Ombudsmanı adıyla kurulmuştur. Daha sonra diğer İskandinav ülkelerine yayılmıştır. Finlandiya'da 1919, Danimarka'da 1955, Norveç'te 1962, İngiltere'de 1967 yılında ombudsman benzeri kurumlar kurulmuş ve diğer Batı demokrasilerinin ilgisini Anglo-Sakson lkelerinde kurulmasından sonra çekmiştir İsvে'te (Zengin, 2017: 38).”

Kamu denetçisi, İsvে parlamentosu tarafından seçilir. Çoğunlukla bu kişiler ülke içinde tanınmış hukukçulardır. Kamu denetçilerinin görev süreleri dört yıl olarak belirlenmiştir. İsvে'te kamu denetçileri, görev sürelerinin bitmesinin ardından tekrar göreve seçilebilirler. Kamu denetçileri sadece İsvে parlamentosuna karşı sorumludur. Kamu denetçilerinin hükümete karşı herhangi bir sorumluluğu bulunmaz. İsvে'te kamu denetçilerinin denetim alanına tüm mahall ve merkezî birimler, personeller, yetkililer, merciler, askeri kurumlar dâhil kamu otoritesine sahip her şeyi girer. Bağımsız idari otoritelere en geniş denetleme alanını veren lke İsvে'tir. Bunun yanında İsvে'te kamu denetçilerine üstün yetkilere sahip bir idare organı gözüyle bakılmaz.

İsveç'te bağımsız idari otorite; idari yönetim birimlerine emir veremez, idareden bağımsız kendi takdiri ile karar veremez ve zorunlu yönlendirmelerde bulunamaz. Fakat bu kurumlar, uygulanmasını yerinde gördükleri eylem ve işlemlerle ilgili hukuka aykırılıklar tespit ettiğinde idareye ihtarda bulunma hakkına sahiptir. Bu ihtarda, konusu geçen ayrılıklar hakkında idari otoriteye karşı olan güven kaybedilir ya da hak ve sorumlulukların yerine getirilmediği fark edilirse seçimler yenilenebilir ve idari yönetim soruşturma başlatabilir.

Bağımsız idari otoritelere İsveç'te yazılı ya da sözlü olarak herkes başvurabilir. Yapılan incelemeler sonucunda kamu denetçisi, şikâyetin haklı olduğunu ortaya koyarsa idari yetkililere ihtarda bulunur. İdari yetkili bu ihtar uymama konusunda serbesttir. Fakat ihtar uymadığı takdirde yargı karşısında dava edilebilir.

“Kamu denetçisinin varlık nedeni bireylerin temel hak ve özgürlüklerini korumak ve savunmak, idare karşısında zor durumda kalan vatandaşlara yardımcı olmak ve kötü yönetimin haksızlıklarını önlemek amacıyla, idarenin eylem ve işlemlerinin iyileştirilmesine çalışmaktır (Hansen,1996).”

Ayrıca bu kurum İsveç'te, “hisleri incinmiş olan bireylerin, hükümet kuruluşlarına ve çalışanlarına karşı haksızlık ve kötü yönetime ilişkin şikâyetlerini göz önünde bulunduran, bağımsız bir üst düzey kamu görevlisinin başında olduğu, anayasa ya da yasa ile meydana getirilen bir büro” olarak tanımlanmaktadır. (Arklan, 2006:84)

İsveç'te temelleri atılan söz konusu kurumun, önemli rol oynadığı alanları 6 başlık altında toplamak mümkündür. Bunlar:

- I. Bireyleri korumak: Halkın çıkarlarının devlet tarafından görmezden gelinmesini önlemek.
- II. Parlatentonun gözetim işlevini destekleme ve tamamlama: Parlatento çalışmalarını gözlemleyerek raporlamak.
- III. Yönetimde oluşabilecek sorunları önleyerek iyi yönetimi sağlama: Geleceğe dair farklı durumları göz önüne alarak planlama yapma.
- IV. Halkı ve kamu görevlilerini eğitme: Halkın kendi çıkarlarını koruyabilmesi için haklarının neler olduğu konusunda eğitim verilmesini sağlamak.

- V. İdari reformları hızlandırma: İhtiyaç durumunda idari reformların hizmete girmesinde gecikmeye neden olan sorunları çözmeye.
- VI. Hükümetle vatandaşlar arasında aracı olma (köprü görevi): Hükümet ve halk arasında meydana gelen anlaşmazlıkları iki tarafın da çıkarlarını gözeterek çözüme kavuşturmak.

Yönetim tarafından hakları ihlal edilebilecek halkın bireylerini koruyacak ve yönetim sürecinde devlete yardımcı olacak olan kamu denetçisinin, 6 ana rolü bu şekilde sıralanabilir.

3.2.3 İNGİLTERE'DE BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERE ÖNEMLİ YAKLAŞIMLAR

İngiltere'de bağımsız idari otoritelerin ve düzenleme kavramının köklü bir geçmişi vardır.

1939 yılında çıkartılan “Fiyatların Tespiti Yasası” bazı malların sabit fiyatlarını belirlemekteydi. Bunun yanında sanayi mallarında kullanılan malzemeler ile ilgili bilgi toplamak, bunları analiz etmek, ortaya çıkabilecek sorunlar için önerilerde bulunmak amacıyla kurulan “İngiliz Kısıtlayıcı Uygulama Komisyonu” (British Restrictive Practice Commision) da bulunmaktaydı((Azrak, 2001: 20; Pauliat, 1998: 8-9).).

1967 yılında çıkartılan “Parlamento Komiserliği” yasası ile bağımsız idari otoriteler hukuka uygululuk kazanmıştır. İngiltere, bu sayede bağımsız idari otoriteleri İsveç'ten sonra resmi olarak kabul eden ilk ülkelerden biri olmuştur. (Arslan,1986:158)

İngiltere'de tam olarak bağımsız olan bir yönetim hukuku bulunmaz. Ayrıca Kara Avrupası'nda mevcut bağımsız idari yargı denetimi yoktur. Bu nedenle bağımsız idari otoriteler öne çıkar. Ayrıca İngiltere'de, Parlamento Komiserinin yetkileri oldukça sınırlandırılmıştır. Parlamento Komiserlerinin, inceleme yapmaktan başka herhangi bir yetkilisi yoktur. Kısaca Parlamento Komiserinin; idari karar alma, karar değiştirme veya herhangi bir konuda takdir yetkisi kullanma gibi hakkı yoktur. Onun temel görevi, idarenin işleyişi ile ilgili gelen şikâyet ve önerileri dinleyerek bu konular hakkında saptamalarını bildirmektir.

İncelemede bulunması için Parlamento Komiserliğine şikâyet ve öneride başvurabilecek kişiler sadece bireyler ve özel hukuka tabi tüzel kişileridir. Fakat Parlamento Komiserliği, kişinin kendisinden doğrudan şikâyet ve öneri kabul etmez. Parlamento Komiserliği herhangi bir şikâyet için resmi soruşturma da yapmaz. Şikâyet ve öneriler “Avam Kamarası” üyelerinden birine yazılı olarak yapılmalıdır. Başvuruda bulunan kişi, başvurusunda idarenin kötü veya yanlış işleyişi sonucunda haksızlığa uğradığını da ayrıca ileri sürmelidir. Bu başvuru koşullarının yerine getirilmesi sonucunda Parlamento Komiserliği, aldığı şikâyet konusunda kendini yetkili görür ise şikâyet alanında inceleme yapar. İnceleme tamamlandığında bir rapor hazırlayarak milletvekiline durumu bildirir.

Parlamento Komiseri yalnızca hukuki çözümü önerebilir; fakat zorlama salahiyeti yoktur. Bununla birlikte uygulamada, devlet daireleri onun önerilerini çoğu zaman yerine getirmektedir. (Arslan,1986:171)

Görüldüğü üzere, kamu denetçisi ilke itibariyle parlamento tarafından atanan, ancak hükümete karşı olduğu kadar parlamentoya karşı da bağımsız olan, yönetimin mağdur ettiği bireylerin hiçbir şekle bağlı olmaksızın yaptıkları şikâyetler üzerine harekete geçen, geniş bir soruşturma ve araştırma yetkisi ile donatılmış olan, yönetimin yaptığı haksızlıkları ortaya koymak, takdir yetkisinin kötüye kullanılmasını engellemek, mevzuata saygılı olmayı ve uygun hareket etmeyi temin etmek, icrai nitelik taşımayan önerilerde bulunmak, adaletin sağlanmasına katkı sağlamak ve nihayet kamu hizmetlerinin daha iyi görülmesi için gerekli reformların yapılması için önerilerde bulunmak amaçlarını güden bir kamu görevlisidir (Kestane, 2006:136).

İngiltere'nin bağımsız idari otoriteler hakkında günümüzde tartıştığı ana konu kamu denetçilerinin hesap verme sorumluluğuyla ilgili uygulama sırasında meydana gelen sorunların nasıl çözülebileceği ve nasıl daha fazla olumlu sonuçlar alınabileceği gibi yönetsel sorunlardır. Üzerinde durulan bir diğer önemli konu ise düzenleme uygulamalarında, zaman içerisinde birikimli olarak ortaya konan değişimler sonucunda ortaya çıkan farklılaşmalar karşısında kamu denetçiliği kurumunun ihtiyaç duyduğu en uygun yeniliklerin araştırılarak ortaya konmasıdır.(Karakaş,2008:109)

Sonuç olarak tarihsel süreç içerisinde İngiltere gibi bir hukuk devletinde hak ve özgürlüklerin bozulmasını önlemek için kamu denetçiliği ve ülkede bulunan bağımsız idari otoriteler benzeri denetim organlarının kurulması kaçınılmazdı tarihsel süreç içerisinde. İşte bu nedenle ortaya çıkan, bağımsız idari otoriteden doğan kamu denetçiliği kurumudur. İngiltere’de yönetimin hukuk üstünlüğü ilkesi dışına çıkan; insan haklarına, kamu yararı düşüncesine aykırı olan ve yasaların isteğe göre çıkar amacıyla ya da yanlış yorumlanmasından ortaya çıkan sorunların gizlenmesi ve üstünün örtülmesinin önlenmesidir. Pek çok farklı ülkede çeşitli isimlerle adlandırılan kamu denetçiliği kurumu, idarenin yargı dışındaki en önemli denetim organlarından birisidir. Bunun yanında İngiltere’de özellikle bu sorunlarda halk ile yönetim arasında karşılıklı anlaşmanın sağlanabilmesi ve uygun olan huzurlu düzenin tekrar sağlanabilmesi için oynadığı aracı rolü, en önemli özelliğidir. Ayrıca kamu denetçiliği kurumu, İngiltere’de yönetime karşı güveni ve bağlılık duygusunu pekiştiren bir kurumun ifadesidir.

3.2.4. FRANSA’DA BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERE ÖNEMLİ YAKLAŞIMLAR

1970’li yıllardan itibaren Fransa’da bağımsız idari otoriteler görülür. Bunun ana nedeni ise Fransa’nın 1970’li yıllara gelene kadar katı bir merkezîyetçi politika uygulamasıdır. Bu nedenle 1970’li yılların ardından Fransa’da bağımsız idari otorite kurumlarının ortaya çıktığı gözlemlenmiştir. Fransa’da kamu hukuku ifadesi, kamu hizmeti ve hizmetinin ölçütleri şeklinde görülür. Fransa’ya göre bu kurumlar kamu hizmetinin koşullarından biri değil ama, kamu gücünün gerektirdiği koşullardan vazgeçilmesi durumudur. Bu tür kurumların sayısının büyüyen bir bilgi birikimi ile çoğalmasının sebebi Anglo-Amerikan sistemlerindeki siyasal baskıların etkili olmasından çok yargısal ve idari faktörlerdir. Bağımsız idari otoriteler marifetiyle yargısal denetimin geri plana itilmesi veya etkisizleştirilmesi gibi hedefler kesinlikle söz konusu değildir. Bu düşüncenin tersine kurumlar, yargının denetim alanı dışında kalan yerlerde şeffaf bir denetleme de yapabilmelidir. Yani bağımsız idari otorite kurumları, resmi yargı kurumlarına yardımcı bir kuruluştur. Ayrıca Fransa’daki bağımsız idari otorite kurumları kendi tüzel kişiliğe haiz değildir ve mali açıdan bir bakanlığa bağlıdır.

“Fransa’da pazar ekonomisinin düzenlenmesi konusunda faaliyette bulunan BİO’lar arasında Borsa İşlemleri Komisyonu, Rekabet Kurulu, Bankaları Denetim Komisyonu, Sigorta Denetim Komisyonu, Sineme Medyatörü sayılabilir. Hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması konusunda faaliyette bulunan bağımsız idari otoriteler arasında ise Enformatik ve Özgürlükler Ulusal Komisyonu, Görsel - İşitsel Yüksek Kurulu bulunmaktadır (Kestane, 2006:132).”

Fransa’da bağımsız idari otoritelerin önemli bir temsilcisi de ‘mediaeur’ (soruşturmacı) olarak kabul edilmiştir. Fransa’da bu kurum, kısmen yeni olarak kabul edilir. Bu kurum, bir yasa ile kurulmuş ve günümüzdeki şeklini almıştır. Soruşturmacının görev alanı, hakları, yetki ve konumu bu kanunlar ile belirlenmiştir. Soruşturmacı altı yıllık bir görev zamanı için Bakanlar Kurulu tarafından seçilir. Fransa’da soruşturmacıların resmi olarak göreve başladıklarına dair Bakanlar Kurulu tarafından kararname yayınlanır. Fakat Fransa’da İsveç’in aksine soruşturmacı görevini üstlenen bağımsız idari otorite yetkilisi, görev süresinin bitmesinin ardından tekrar göreve getirilemez. Soruşturmacı, görevi sırasında tam anlamıyla bağımsızdır. Bu hakkı Fransız idari yönetimi tarafından güvence altına alınmıştır. Soruşturmacı görevleri esnasında ya da yetki takdiri kullanırken hiçbir makamdan emir veya telkin almaz.

Fransa’da bağımsız idari otoritenin bir göstergesi olan soruşturmacı daha çok “uzlaştırıcı” ve “barıştırmacı” rolü üstlenir.

Fransa’da ekseriyetle kamu denetçiliği kurumunun vazifesi, idare ile şahıslar arasındaki ilişkiler münasebetiyle ortaya çıkan sorunları incelemek ve bağımsız idari otorite kurumuna olan ihtiyaç boşluğunu tam anlamıyla olmasa da bir tür görünmeyen el teoremi yaklaşımıyla güvence altına almaktır. Ayrıca kamu denetçisi, kamu yönetimi hakkında vatandaşların yakınmalarını kabul eder, baş gösteren problemlere bir çözüm bulma dirayeti gösterir.

Fransa’da kamu denetçiliği kurumu kamu çıkarlarını, kişilerin çıkarlarını koruma görevini üstlenmeyi; kendisine direkt olarak sirayet eden yakınmalar üzerine veya resen hareket ederek soruşturma vazifesini yerine getirmeyi amaç edinmiştir.

Fransa’da olduğu gibi bu kurumu hak ve hürriyetlerin koruyucusu olarak gören devletlerde sadece kötü yönetim olarak isimlendirilebilecek konu aralığıyla kendilerini sınırlandırmamakta, aynı zamanda ortaya çıkabilecek sorunların önlenmesi için sistematik araştırmalar gerçekleştirmekte ve bu sayede idareyi daha da iyi bir hale getirmek amacıyla önerilerde bulunmaktadır. Kurum aynı zamanda tamamlayıcı bir misyon da icra eder.

Yukarıda bahsedilenlerden hareket ile Fransa ’da da dünyanın pek çok gelişmiş idari yönetime sahip olan ülkesinde olduğu gibi kamu denetçiliği kurumunun asıl görevi, hakları idarece zarar verilen şahısları koruma altına almaktır. İyi idare ile demokrasi arasında mütakabiliyet esaslı ve zaruri bir bağ olup demokratik idare, iyi yönetim için elzemdir. Hükümet kuruluşlarından bağımsız olmasına rağmen parlamentoya rapor verme kudreti ve görevine haizdir. Bu görev ve yetkiler, ona aynı zamanda parlamentoya gözetim işlevini yerine getirmeye yardımcı olma fırsatı da verir. Halka, politikacılara ve kamu görevlilerine, insan haklarının korunması ve geliştirilmesi, hukukun üstünlüğü, demokrasinin temel ilkeleri, demokratik bir toplumda idarenin rolü konularında eğitim verir. (Kahraman,2011:363)

Bu yönüyle toplum ile idari güç arasında yeni iletişim yolları kurabilme gücüne sahiptir.

3.2.5. TÜRKİYE’DE BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERE ÖNEMLİ YAKLAŞIMLAR

Türkiye’de bağımsız idari otorite kavramının ortaya çıkışı yakın geçmişe dayanır. İlk olarak Türkiye’de bağımsız idari otorite kavramı 1980 yıllarında gündeme gelmiştir. Türkiye’de kurulan ilk bağımsız idari otorite kurumu ise “Türkiye Sermeye Piyasası Kurulu” olmuştur. Bunun ardından bağımsız idari otorite, Türkiye’de yavaş yavaş gelişmeye başlamıştır. Bu gelişme sırasında BDDK (Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu) ve bağımsız idari otorite olarak nitelendirilebilecek birçok kurum ortaya çıkmıştır. Türkiye’de 1990’lı yılların sonunda ise Rekabet Kurumu kurulmuştur. Rekabet Kurumu (RK) işleyişi ve yetkileri bakımından Türkiye’de bulunan diğer bağımsız idari otorite kuruluşları arasında özel bir yere sahiptir. Rekabet Kurumunun (RK) yetkileri, özel kanunlarla düzenlenmiştir ve tüm sektörler üzerinde düzenleme yetkisi bulunur.

Bağımsız idari otorite olarak ayrı bir önemi bulunan bu kurum, bağımsız idari otorite denetleme alanına giren tüm alanlarda piyasayı denetleme, rekabeti koruma yetki ve sorumluluğuna sahiptir. Türkiye’de Rekabet Kurumunun ve diğer bazı özel yetkilere sahip bağımsız idari otorite kurumların yetkilerinin sınırları tam olarak belirtilmemiş ve belirlenmemiştir. Bu konuda örnek gösterilebilecek bir diğer kurum da Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankasıdır. Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankasının bir bağımsız idari otorite kurumu olarak görülüp görülemeyeceği ise ayrı bir tartışma konusudur. Kuruluşu itibariyle Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası bağımsız bir yapıya sahiptir. Bu durumun yanında 2001 senesinde yalnızca fiyat istikrarından sorumlu olduğu hakkında açıklanan kanun ile yapısı bağımsız idari otorite kurumlarına daha da benzemiştir. Fakat ülkemizde Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası, bir bağımsız idari otorite kurumu olarak görülmemektedir. Bu durum, dünya genelinde de aynı şekilde kabul görmektedir. Bu şekilde kabul görmesinin ana nedeni, yasal konunun bağımsız idari otorite kurumlarından farklı olmasıdır.

Her ne kadar Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası ve bağımsız idari otorite kurumlarının görev yetki ve alanları benzer olsa da İdari Yargı Kurumlarına göre T.C. Merkez Bankası, “kendine özgü bir kamu kuruluşu” olarak ifade edilmiştir. Türkiye’de hâlâ bağımsız idari otorite kurumlarının yasal konuları hakkında bir görüş birliğine varılabilmiş değildir.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında, bağımsız idari otoriteleri düzenleyen hükümler bulunmamaktadır. Bunun tek istisnai durumu Türkiye Radyo ve Televizyon Üst Kuruludur. Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında bağımsız idari otoriteleri düzenleyen kanun hükümlerinin bulunmamasının ana nedeni, 1982 Anayasası döneminde Türkiye’nin gündeminde bağımsız idari otorite kurumlarının bulunmamasıdır. Bunun bir diğer nedeni de Türkiye’de Anayasanın, ekonomik içeriklerden çok siyasal düzenlemelere ve metinlere önem vermesidir. Bu süreçte Anayasa Mahkemesinin (AYM) almış olduğu Radyo ve Televizyon Üst Kuruluna dair kararlar, bağımsız idari otoritelerin Türkiye’deki konuları hakkında yön verici içerik oluşturur. Bu kararlar sayesinde Türkiye’de bağımsız idari otoritelerin konuları ve hakları konusunda önemli sonuçlara ulaşılabilir. Anayasa Mahkemesine (AYM) göre bağımsız idari otorite kurumları, idari kamu kurumları olarak görülür. Bu durumun kaynağı da Anayasanın 123. maddesi olarak kabul edilir.

Türkiye’de merkezî idare içerisinde bulunan en özerk kurumlar, bağımsız idari otoritelerdir. Türkiye’de bağımsız idari otorite kurumları, Danıştay ve Anayasa Mahkemeleri tarafından hizmet yerinden yönetim yapan idari kamu kuruluşları ile aynı sınıfta görülmektedir. Bunun yanında Anayasa Mahkemesi, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu hakkında aldığı kararlar ile bağımsız idari otoriteleri diğer idari kamu kuruluşlarından daha özerk görmektedir.

Bunun ile beraber bu kurumların düzenleme yetkilerinin Türkiye’de gerçekte farklı olup olmadığı veya olabilme olasılığı göz önünde bulundurulmalıdır. Türkiye’de kanuna uyma ve kanuna dayanma şartlarına bağlı bir yetki olarak tanımlanan düzenleme yetkisi kanunda hiç düzenlenmemiştir. Bu konuda düzenleme olmadığı gibi yasama yetkisinin meclis dışında bir kuruma devredilmesi yasağı da T. C. Anayasasında açıkça belirtilmiştir. Bunun dışında yine T.C Anayasasında yer alan idarenin yasallığı ile yine Anayasa içerisinde bulunan temel kazanç ve hürriyetlerin ancak kanunla kısıtlanabileceği yönündeki hükümler beraber ele alındığında gözlenebilecek bir durum ortaya çıkar. (Çiğdem, 2015:207-208)

Türkiye’de bağımsız idari otorite kurumlarının yaptığı düzenleme yetkilerinin anayasa sınırları içerisinde diğer idari yönetim makamları ile aynı olduğu ve içerisinde bahsi geçen piyasa düzenleme işlevinin Türkiye’de belirli sınırlar içerisinde kalmak zorunluluğu ile yapılmaya çalışıldığı görülür.

3.2.5.1 TÜRKİYE’DE BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTE HEDEFLERİ

Ülkemizde bağımsız idari otoritelerin hedefleri şu şekilde açıklanır:

- I. *Mal ve hizmetlerin tüketiciler arasında etkin dağılımını sağlamak ve bu konuda sektörde hâkim konumda bulunan firmaların bu etkinliğe zarar verecek faaliyetlerini engellemek.*
- II. *“Maliyet etkinliği sağlamak, yani mal ve hizmet üreten firmaların en düşük maliyetle faaliyetlerini sürdürmelerini sağlamak (Karakaş, 2008:106).”*

Bu şekilde bağımsız idari otoritelerin genel olarak iki hedefi bulunur. Bahsi geçen bu temel hedeflere, Türkiye’de toplumun tümünü ilgilendiren başka hedefler de eklenebilir;

- Mal ve hizmet olarak üretim sonucu ortaya çıkan hizmetler ne olursa olsun ülke içerisindeki her yere ulaşması,
- Sanayi alanında kullanılan mallarda ihtiyaç bulunan malzemelerle ilgili bilgilerin toplanıp analiz edilmesi,
- Üretim ve tüketimde gerekli tedbirlerin alınması için tavsiyelerde bulunarak danışman görevi sağlamaya çalışmak.

Özel sektörde bulunan firmaların, yukarıda bahsedilen alanlarda piyasada yatırım yapabilmelerini sağlayabilecek hedeflerin de göz önünde bulundurulmalıdır. Bu durumda şöyle ki;

- Piyasaya hâkim mevkide bulunan kuruluşların fahiş derecede kazanç elde etmelerine önüne geçerek tüketicilerin haklarını gözetmek,
- Olgulara dayanır anlamda öngörülebilir bir istikrar sağlanmak,
- Özel sektör firmalarının kâr arayışlarında sosyal sınıfın çıkarlarına zarar vermelerini önlemek,
- Yatırım yapan firmaların rekabet içerisinde çıkar sağlamalarını önlemek,
- Yatırımcı firmaların sürekli olarak teknolojik gelişmeleri takip etmesini sağlamak,
- Yatırımcı ve girişimci arasında ortak bir işbirliği sağlamak,
- Yatırımcı, girişimci, halk ortak çıkarları için çalışmasını sağlamak.

Türkiye’de uygulanmak istenilen bu hedefler, uygulama sırasında birbirleri ile çelişki oluşturabilir. Fiyat esnekliği ve para politikaları ile ilgili olan durumlar, bu düşünceyi kanıtlamaktadır. Bağımsız idari otoriteler; bu şekilde piyasada üstün durumda olan, fiyat belirleyen firmanın fiyatlarına müdahale ederse maliyet etkinliği sağlama ve mal - hizmeti tüketiciler arasında etkin dağıtma ilkeleri çelişebilir. Üreticinin veya satıcının aşırı getiri sağlamasını önlemek için ürünlerin toplam maliyetlerini hesapladıktan sonra üzerine üretici ve satıcının da kâr elde etmesini sağlayacak bir kâr oranı ekleyerek satış fiyatını belirler. Fakat bu durumda da ortaya farklı bir sorun çıkabilir. Bu da maliyetleri azaltmaya ve kamu yararı gözetmeye çalışan bu çalışmaların kendi maliyetlerini karşılaması sorunudur. Bu sorunun olduğu durumlarda bağımsız idari otoritelerin tercih edebileceği bir diğer yol daha bulunur.

Bu yol, piyasanın yukarıdaki tutuma karşı koyması halinde ortaya konulabilecek sabit fiyat uygulamasıdır. Bu yolun tercih edilmesinin ardından piyasa katılımcıları, maliyetleri kısıtladıkları ölçüde daha fazla kâr elde edeceklerdir. Bu tercihin, diğer uygulamaya göre maliyeti azaltmaya yönelik olan etkisinin daha fazla olduğu görülmüştür. Ancak bu durum üreticiye ve işçi sınıfına zarar verebilir.

“Bağımsız idari otorite kurumları maliyet azaltıcı tedbirler konusunda tam bir bilgiye sahip değildir. Bu tedbirlerle ilgili denetimini, performans göstergeleri yoluyla yapabilir. Buradan elde edilen bilgiler ise sınırlı düzeyde olacaktır (Joskow, 1998:10,25).”

Çünkü piyasa katılımcıları, firmalarında maliyetleri azaltmada ne kadar başarılı olurlarsa kârları da o derece artmış olur. Bu sebep ile bağımsız idari otorite kurumları bu sırada fiyatı ve maliyeti azaltıcı önlemleri göz önüne alarak değerlendirme yapmalıdır. Sonuç olarak bağımsız idari otoriteler, düzenleme yapacakları anlarda sınırlı bilgileri ile (uzman görüşü, eksik kaynak olması, asimetrik bilgiye sahip oluş vb.) Türkiye’de ekonominin gelişebilmesi için kamu yararı gözeterek olumlu veya olumsuz anlamda geleceğe yol göstermeyi hedefler. Türkiye’de bağımsız idari otorite ve piyasa katılımcıları arasındaki bilgi alışverişi dağılımının dengeli olması sağlanmaya çalışılmalıdır. Bu, en iyi çözüm yolunu oluşturur. Bununla birlikte Türkiye’de bağımsız idari kurumlarının hedeflerini yeri getirebilmesi ve bu hedefler arasında köprü kurması için gerçekleştirilmesi gereken ara hedefleri de vardır. Bunlar:

- Genel idare sıralaması içerisinde daha fazla yer almak.
- Kurumların Türk idare sisteminde kendine özgün yapılanmasının bir sisteme oturtularak yaygınlaşmasını sağlamak.
- Kurumsal oluşumun şartlarını ve işleyişi hakkında esasların bir kanunla tam olarak belirtilmesini sağlamak.
- Özerk ve bağımsız statülü yapıların açıkça belirlenmesini sağlamak.
- Hukuk düzeni içindeki varlıkların belirgin olmasını sağlamak.
- Güçlü kamusal yetkilerini denetleme ve düzenleme yoluyla geliştirmek.
- Türkiye’de kamu yönetimi politikalarını daha da geliştirmek.
- Türkiye’de uygulanmak istenilen bu hedefleri uygulama sırasında birbirleri ile çelişki oluşturmasını önleyici tedbirleri almak.

Bunlar bağımsız idari otorite kurumlarının, Türkiye’de hedeflerini gerçekleştirebilmesi için gelişme sağlaması gereken çok önemli araçlardır. Bu araçlar sayesinde Türkiye kendi içerisinde özgün yapıya sahip bağımsız idari kurumlar oluşturarak ülke gelişimini sağlayabilir ve demokratik idari yönetim yapısını güvenilir bir hale getirebilir. Bu yüzden bu hedefler arasında bağlantı kurularak kurumların gelişmesinin sağlanmasına yönelik uygun bir ortam sağlanmalıdır. Ancak bu şekilde Türkiye geliştirmekte olan ülkeler statüsünden çıkarak gelişmiş ve demokrasisi güvence altına alınmış bir ülke olmayı başarabilir. Ayrıca halkın çıkarlarını tam anlamıyla koruyabilir.



4. BÖLÜM

4. DEVLET İDARELERİNDE DÜZENLEME ÖRNEKLERİ

Bu bölümde düzenleme kavramı, düzenleme kurumlarının Türkiye örneği, Türkiye hukuk sistemi açısından düzenleme kavramı ve dünyada düzenleme sürecinin ortaya çıkışı ele alınacaktır.

4.1. DÜZENLEME KAVRAMI

Regülasyon ya da düzenleme, son kırk yıl içerisinde sosyal hayat içerisinde önemli bir yer tutan, ekonomik hayatı en çok etkileyen kurum ve kavramlardan biri haline gelmiştir.

Düzenlemenin ekonomik ve sosyal sonuçları olduğu gibi siyasi ve hukuki alanı da kapsayan sonuçları vardır. Sosyal bilimler içinde düzenleme, içeriği ve kapsamının çok geniş olması nedeniyle pek çok alanı kapsayan güncel bir konudur.

Günümüzde iktisattan hukuka, siyaset biliminden işletme yönetimine kadar birçok bilim dalı tarafından düzenleyici süreçler incelenmektedir. Düzenleme çalışmaları sadece farklı alanları değil, farklı araştırma yöntemlerini de içerir ve buna bağlı olarak farklı tanımlar ortaya çıkar. Düzenleme ve düzenleme süreci ayrıntılı bir şekilde incelenmeden önce genelden özele doğru tanımlama yapılması daha doğru olacaktır. Ayrıca konunun anlaşılmasını kolaylaşacaktır.

Düzenleme çalışmaları iki önemli ayırım üzerine kuruludur: Pozitif ve normatif analiz. Düzenleme çalışması yapılırken kullanılan pozitif analiz, mevcut durumda olan düzenlemeleri inceler. Normatif analiz ise mevcut bulunması gereken durumu ifade eder. Düzenleme çalışmaları yapılırken sadece akademik alanda yürütülen çalışmalar kullanılmaz. Uygulama alanında yürütülürken düzenlemenin pozitif ve normatif analizi üzerinde bir fikir birliği bulunmamaktadır. “Devletin katma değer vergisi oranlarını değiştirmesi bir düzenleme midir?” sorusu bu duruma örnektir. Düzenlemenin tanımlanma sürecinde “düzenlemeleri kim yapar?” sorusu yerine fonksiyonel bir yöntem benimsenmiştir. Bu konu üzerinde yapılan tanımlamalarda düzenleme ve düzenleme süreci kurumsal bir yapı olarak ele alındığında ve temel olarak düşünüldüğünde düzenleyici mekanizmalar üç seviye içerisinde tanımlanır.

Düzenleme kavramı en geniş anlamı içerisinde düşünüldüğünde, düzenleme kimin tarafından uygulandığı fark etmeksizin, bütün toplumsal kontrol mekanizmaları olarak tanımlanır. Düzenleme kavramı daha dar kapsamlı düşünüldüğünde ise genel anlamı ile karşımıza çıkar. Genel anlamda düzenleme kavramı, devletin ekonomiye yaptığı tüm müdahaleler olarak adlandırılabilir. Düzenleme kavramı en dar anlamda ise bir düzeni sağlamak ve izlemek için oluşturulan idari kurumlara yönelik kurallar olarak tanımlanır. Ayrıca düzenleme kavramının ifadesi pek çok farklı şekilde yapılabilir. Örneğin, üç seviyeli düzenleyici mekanizmalar iç içe daireler şeklinde ya da grafik yönetimi ile de ifade edilebilir.

Devlet içerisinde ya da bir sektörde düzenleme yoluyla özelleşme ve yeniden yapılanma faaliyetleri gerçekleşmeden önce piyasayı tekeller direkt ya da dolaylı bir biçimde yönlendiriyordu. Fakat özelleştirmeler ile ortaya çıkan denge politikası sonucunda yeni kurumsal yapılara ihtiyaç duyulmuştur. Devletin dışında piyasa ve sosyal ortamda ortaya çıkan davranış biçimleri, düzenleme kavramının içerisinde yer alır. Bu şekilde yapılan bir tanım ayrıca en geniş anlamda düzenlemeyi tanımlamak ile kalmaz aynı zamanda düzenleme sürecini sonuçları itibari ile tanımlamış olur. Bu tanım genel ve geniş bir biçimde görülse de aslında ekonomik, hukuki ve idari boyutta diğer düzenleme uygulamalarının içerik ve yetkilerini belirlediği için temel bir tanımdır. Düzenlemenin geniş anlamı ile ekonomik hayatı etkilemesi çok eski dönemlerden beri varlığını sürdürse de dar ve günümüzdeki anlamı ile Türkiye’de 1980’li yılların ardından etkili olmaya başlamıştır.

Düzenleme genel anlamda kullanıldığında “devlet müdahalesi” ile benzer bir durum oluşturduğundan sorun teşkil eder. Devlet ekonomiye fazla müdahale ettiğinde “ekonomiye müdahale” sorunu ortaya çıkar ve ekonomik piyasanın işleyişinin tüketici - üretici arasındaki bağlarla yürütülmesi gerektiği savunulur. Batı’da düzenlemenin doğuşunda endüstrilerde bulunan doğal tekel özelliğinin aşırı rant elde etmeyi sağlaması durumunun engellenmek istenmesi temel nedendir. Bu sayede piyasada bulunan tekel durumda olan işletmelerin isteseler de kendi istedikleri şekilde fiyat oynamaları yaparak fiyatları belirlemesinin önüne geçilmek istenmiştir. Devletin idari otoritesi bu nedenle düzenleme tanımı ile ilişkilendirilir. Kendiliğinden piyasa içerisinde düzenleme çıkması istisnai bir durumdur.

Bu durumda düzenlemeyi çoğunlukla üst bir otoritenin yasal dayanakta yaptığı değişiklik ve yeniliklere göre yapılan uygulama düzenlemeleri olarak görmek yanlış bir tanımlama olmaz. Üst otoritenin illaki devlet idaresi içerisinde yer alması gerekmez. Çeşitli finans ve reklam kuruluşlarının bir araya gelerek oluşturdukları düzenleyici kurumlar da olabilir. Bu sebeple düzenlemenin genel tanımı, piyasa içi düzenleme uygulamasını da içermelidir. Ancak tanımla ilgili bir diğer temel problem, düzenlemenin serbestleşme ile ilişkilendirilmesidir. Bu ilişkilendirilmenin nedeni düzenlemenin tarihsel gelişimidir. Fakat düzenleme her zaman serbestleşme şeklinde işlevde bulunmaz. Çünkü düzenleme bir alanı çoğulcu bir yapıya ve düzgün rekabet ortamına yönlendirme olarak da görülür. Bunun yanında bu uygulamayı düzenleme geçirmiş görüşler olarak görmekte, düzenlemenin tanımına işlevsiz bir anlam vermektir. Düzenleme uygulamaları, daha öncede serbest piyasa kurallarına göre işleyen ekonomilerde bir tür devlet kontrolünün arttırılması olarak görülmüştür. Bu duruma 2008 yılında yaşanan dünya genelindeki finansal kriz sonrası, daha önce düzenleme uygulamasına girmemiş olan finans piyasalarındaki türev araçlarının üstünde yapılan düzenleme uygulama çalışmaları örnek verilebilir.

Devletler, tam serbest piyasanın toplumsal olarak olumsuz sonuçlar doğurması nedeniyle bu sorunun olduğu piyasalarda düzenleme uygulamaları yapma yoluna gitmişlerdir. Bu uygulama esasında yapılan düzenlemeleri çoğunlukla rekabetin önüne koyulabilecek engeller olarak görüldüğünden, ihtiyaç duyulduğunda kullanılan bir piyasa politikası olarak görmek yanlış olmayacaktır. Ayrıca bu politika, serbest piyasa hakkında olması bir zorunluluk teşkil etmez. İstenildiği takdirde düzenlemeler tekelleşme ya da devletçiliğin bir aracı olarak kullanılabilir.

Düzenleme uygulamasını tam serbest piyasa ile devlet sahipliği arasında, ihtiyaç duyulduğunda istenilen şekilde kullanılan bir durum olarak görebiliriz. Düzenleme uygulaması ortaya çıktığı dönemden itibaren kullanımı da bu durumu yansıtır. Siyasi ya da ekonomik nedenler ile düzenleme geçirmesi gereken herhangi bir mal ve hizmet üretiminin devletin elinden ayrılarak düzenlemeye uğrayan endüstrilere bırakılması ise çoğunlukla özelleştirme yolu ile yapılır. İşçi yönetimi veya devlet - özel sektör ortaklıkları gibi az kullanılan piyasalaştırma yöntemleri de bulunur.

Ancak özelleştirme yolunu ile yapılan piyasalaştırma işlemlerinde devlete gelir sağlanır ve işlevsel ekonomik mekanizmalar daha az miktarda olumsuz etkilenmesi nedeniyle daha çok tercih edilir.

Düzenlemeye uğrayan endüstrilerde zamanla düzenleme uygulanma düzeyinin azaltılmasına deregülasyon adı verilir. Deregülasyon kavramı “belirli bir görüş üzerine yapılan düzenlemeler” olarak kullanılır. Bu yöntem daha çok Avrupa’da kullanılsa da siyasi faktörlere atıfta bulunduğu için genel bir anlam taşır. Eğer devlet düzenlemeye uğraması için hiçbir neden olmayan hizmet ve mal üretimi yapılan üretim endüstrilerini özelleştiriyor ise özel sektöre devirde doğrudan devlet sahipliğinden serbest piyasa geçiş yaşanır. Bu durumun daha yaygın olarak ifadesi devlet tekellerinin özel girişimcilere satılmasıdır. Bu gibi durumlar için devletlerin genellikle kendilerine özgü olan özelleştirme politikaları bulunur. Devletin özelleştirme politikasına bu çerçeveden bakıldığında özelleştirmenin nasıl yapılacağına ilişkin esasları içerir. Devletin ekonomik hayata müdahalesi pek çok farklı şekilde olabilir. Fakat düzenlemeyi diğer uygulamalardan ayıran temel faktör “yetki devrini” kullanıyor olmasıdır.

“Düzenleme süreci, genel olarak, sosyal - ekonomik politika amaçlarına ulaşmak için yasal araçların kullanılması yoluyla gerçekleşir (Atiyas, 2000).”

Bu durumun oluşmasının nedeni devletin gerekli gördüğü durumlarda düzenleme işini yürütmesi için yasama ve yürütme organlarının yetkilerini bağımsız idari otoriteye devretmesidir. Lakin bu durumla beraber ekonomik etkinliğin sağlanması amacıyla yapılan bu yetki devri “demokratik hesap verilebilirlik” sorununu ortaya çıkarır.

“Geleneksel anlamda regülasyonun temel amacı piyasa başarısızlıklarını çözmektir. Ancak genellikle Regülasyondan tek başına etkinliği sağlamak ve sosyal refahı artırmak, gelir dağılımında adaleti sağlamak, devletçi bir yaklaşımla bireyler için en etkin çözümün ne olduğuna karar vermek gibi daha fazla ve bazen iktisadi açıdan rasyonel olmayan amaçları gerçekleştirilmesi beklenmektedir (Hertog, 2000).

Daha açık bir ifade ile düzenleyici süreçte devletten, her derde deva olan ve tüm sorunları bir anda çözmesi beklenen bir makine (deus ex machina) olması beklenmektedir (Telser, 1969).”

Düzenlemeye bu şekilde umutlar içerisinde girilmesinin olumlu olmadığı ortaya çıkmış ve siyasette de iktisadi alanda da yapılan çeşitli çalışmalar ile analizler düzenleme sürecinden beklenenlerin yanıltıcı olabildiğini göstermiştir.

Siyaset ve iktisat açısından kullanım ve uygulanma amacına göre düzenlemenin görevi çok daha karmaşıktır. Sadece ekonomik etkinlik sağlamak ve sosyal refahı artırmak değil aynı zamanda pazar alanında yönetim organının kesintiye uğradığı zamanlarda, öncelikle de yasalar önünde tanımlanmış durumlarda yaşanan sorunlar karşısında, düzenlemeler yoluyla bu kesintilerin giderilmesinde piyasa sürecine yardım etmek olmalıdır.

Literatürde genellikle düzenleme iki başlık altında tanımlanır. Ekonomik ve sosyal düzenleme.

4.1.1. Ekonomik Düzenleme

Piyasalara girişi ve piyasadaki uygulamaları düzenleyen yasal kural ve kurumlardır. Ekonomik düzenleme sürecinin uygulamaya girmesi, iktisadi alanda ortaya çıkan sorunlar gibi durumları gerektirir(Çetin,2009:25)

. Ekonomik düzenleme bir diğer şekilde devlet ekonomisinin dengesi için aldığı önlemler olarak da görülmektedir.

Ekonomik düzenlemeye devletin vergi oranlarını belirlemesi ve yıllık zam oranlarını belirlemesi gibi durumlar örnek gösterilebilir. En genel anlamda devletin ekonomiye yaptığı müdahaleleri ifade eder. Ekonomik düzenlemeler, sosyal ve ekonomik hedeflere ulaşabilmek için iktisat politikasının araçlarının; para, maliye, dış ticaret politikaları ve benzeri araçların kullanılmasıdır.

Ekonomik düzenleme bir taraftan belirli sektörlerdeki yasal tekellerin oluşturulması, uluslararası ticarete getirilen kısıtlamalar, Kamu İktisadi Teşebbüsü zararlarının hazineye karşılanması ve bazı sektörlerde bir ürün için devlet tarafından yapılan para yardımlarında bulunulması gibi benzeri durumları ifade eder.

4.1.2. Sosyal Düzenleme

Sosyal düzenleme çevre, sağlık, eğitim ve güvenlik gibi toplumsal dışsallıkların düzenlenmesidir.

Sosyal düzenlemelerin temel amacı, kirlilik ve gürültü gibi çevreyi etkileyen sorunların ortadan kaldırılması ve güvenliğin sağlanması, hizmet kalitesinde artış sağlanması ve tüketicinin zarar etmesine sebep olan sorunların ortadan kaldırılmasıdır. Bunun için öncelikle herhangi bir makamın bu süreci kendi çıkarları doğrultusunda kullanması önlenmelidir. (Çetin,2009:25)

Bu nedenle ortaya çıkan bazı sosyal düzenlemeler, toplumsal hayatta yaşanabilecek iş kazalarından dolayı meydana gelecek zararları engellemeyi hedeflerken bu durumdan faydalanarak ortaya çıkan işçi tazminatları gibi bazı düzenlemeler de tasarlanmıştır. Sosyal düzenlemenin faydası olarak ortaya çıkan bu tazminat türleri önceki dönemlere ait zararların karışlanmasına yardımcı olurken dönem içerisinde oluşabilecek çeşitli zararların meydana gelmesini engelleme etkisine sahiptir. Piyasada meydana gelen iş kazaları ve zararlarının topluma duyurulması, toplumun bilgilendirmesi ve sonrasında gerekli düzenlemelerin yapılması çok önemlidir. Bu nedenler dolayısı ile bu düzenlemenin ikinci önemli amacı öncelikli olarak koruma ve sonrasında oluşan kazada önceki döneme ve dönem sonrasında ait zararların karşılığının ödenmesini sağlamaktır.

Bazı durumlarda literatürde düzenleme kavramı incelenirken bu iki temel başlık sınıflandırmasına bürokratik işlemleri içeren ve temsil eden “süreç düzenlemesi (regülasyonu)” türü de temel düzenleme türleri arasına eklenmektedir. Fakat bu üç farklı düzenleme türü de gerçek iç içe geçmiş durumdadır. Bunun nedeni de tüm düzenleme türlerinde olduğu gibi sosyal düzenlemede dış etkenlerin sürece dâhil olabilmesidir. Düzenleme uygulayıcıları piyasaya girişi doğrudan kısıtlayamadıkları durumlarda, güvenlik ya da teknik düzenleme uygulamaları yoluyla istedikleri sonuçlara ulaşmaya çalışır. Bu durumun oluşması da görünüşte sosyal ama etki olarak ekonomik olan düzenlemeleri ortaya çıkarır. Ancak bu düzenlemelerin tanımlanması sayesinde sınıfsal ayırım yapılabilir ve düzenlemeler ihtiyaca uygun bir biçimde kullanılabilir. Bir piyasa düzenlemeye uğradığı takdirde, piyasanın işlevsel yönden gösterisi piyasa denetiminden ayrılır. Bunun ile beraber bürokratik denetim, piyasa üzerinde etkili olmaya başlar.

Düzenleme uygulaması tek başına bir piyasayı tamamen kontrol edemez. Bu sebep ile düzenleme kavramını stratejik davranış şekilleri içerisinde incelenmesi düşüncesi daha çok kabul görür.

Bu durum ile beraberinde getirdiği etkiler karşısında düzenleme, yükselen idari etken ve piyasa içinde yaşanan rekabete karşı sürekli değişen davranışlara göre kendi uygulama biçimlerini değiştirir. Çünkü ekonomik alanda yaşanan bir rekabeti sadece yapılacak yasal düzenlemeler ile engellemek ya da önüne geçmek mümkün değildir. Bu şekilde sadece rekabetin maliyeti ve boyutu değiştirilebilir. Düzenleme uygulamasının bu tarafı, fiyat kontrol ve değişikliklerinin sonucu piyasa içi rekabetin yön değiştirmesini ifade eder. Düzenleme uygulamaları yapılırken her zaman uygulanma nedenlerinden ve uygulama öncesinde hedeflenen başarı düzeyini sağlayarak istenilen başarıya ulaşılmadığı zamanlarda görülür. Bu başarısızlıkların yaşanmasının temel sebebi düşüncesi, piyasa başarısızlığının olabileği gibi devlet başarısızlığının da olabileceği gerçeğidir. Düzenleme uygulamasının istenilen başarı düzeyine tam olarak ulaşabilmesi için uygulamanın yapılacak olduğu piyasa ile ilgili tüm maliyet ve talep yapılarının incelenmesi gerekir. Bundan dolayı düzenleme kurumlarının, bu bilgilerin hepsine ulaşması çok maliyetlidir ve uygulama sırasında yüzde yüz kullanması imkânsızdır. Bu duruma benzer bir şekilde, sosyal alanda yapılmak istenilen düzenlemeler de oldukça kısıtlı bir bilgi ve veri birikimi ile düzenleme yapılmak zorunda kalınır.

Tüm bunların yanında ekonomik olarak etkinlik ve toplumsal fayda sağlama için düzenlemenin öncelikli amacı servet transferi olabilmektedir.

Bu duruma örnek olarak Güney Kore’de sadece pirinç üretimde üreticilere verilen destek sayesinde tüketicilerden üreticiye yıllık olarak ortalama 200 milyon dolar taşınmasına imkân sağlarken sosyal alanda yaşanan refah kaybı 50 milyon doların üzerinde olabilmektedir. Teşvikler ve lisanslar gibi benzeri birçok düzenleme uygulama aracı, servetin yeniden dağıtımını amacıyla kullanılabilir. Bir ekonomik düzenleme çalışması açısından düzenleme uygulamaları olmayan piyasada düzenlemenin tamamen ortadan kalktığı sonucu çıkartılamaz. Bu durumda yine de piyasayı düzenleyen yasal düzenlemeler olmalıdır. Diğer bir taraftan ekonomik faaliyetin düzenli bir şekilde devam edebilmesi için gerekli olan düzenlemeler, giriş düzenlemelerinin işlevini yitirdiği ve sorunların ortaya çıktığı durumlarda da gerçekleşebilir.

Türkiye’de Rekabeti Koruma Kanunu ve benzeri yasal düzenlemeler rekabete açılan piyasanın içerisinde tekelleşmenin önüne geçmek, güçlü firmaların birleşerek piyasaya hâkim olmasını engellemek gibi olası durumların karşısında piyasada uygulanan fiyat düzenlemesi gibi düzenlemelerin yerini almıştır.

“Tekeller, anlaşmalar ve birleşmeler üzerinde uygulanan rekabetçi yasal düzenlemeler, firmaları anti-rekabetçi davranışlara karşı engellemekte, rekabeti arttırmakta ve tüketiciler için kazanımlar sağlamaktadır (Peltzman, 1998).”

4.2. TÜRKİYE ÖRNEĞİYLE DÜZENLEME KURUMLARININ YAPISI

1980’li yıllardan itibaren bağımsız idari otorite kurumları birçok ülkede ve Türkiye’de kendini göstermeye başlamıştır. Bağımsız idari otoriteler liberalleşme yolunda olan dünyada, hem teorik açıdan hem de siyasal açıdan pek çok takipçi ve savunucu kazanmaya başlamıştır. Bu duruma örnek olarak da IMF (International Monetary Fond) ve Dünya Bankası ilk sırada olmak üzere birçok uluslararası kuruluş verdikleri hizmet ve altyapıların, bağımsız idari otoriteler yoluyla denetlenmesini ve kontrol edilmesini istemeye başlamıştır. Bağımsız idari otoritelerin uyguladığı düzenleme süreçlerinin önemli faktörlerinden biri olan ve herhangi bir bakanlığın genel müdürlüğü makamı yerine bağımsız idari otorite makamları tarafından piyasaların denetim altında tutulması sadece bir yetki devri olayı değildir. Bu süreçte ve sonrasında yapılanlar çok daha geniş bir alanı kapsar.

Bağımsız idari otoriteler yoluyla özgürleşen piyasalar, düzenleme süreçlerinin ardından serbestleştirme yolu ile rekabet piyasası güçlerinin ellerine daha fazla bırakılır.

Bağımsız idari otoritelerin oluşturduğu bu aktörlerin eski sistemlerde devlet makamlarından bağımsız olarak işlev gördüğü düşünülmekteydi. Bağımsız idari otoriteler ile ilgili olan bir diğer problem ise “kurul - kurum” olarak görülerek farklı şekillerde isimlendirilmeleri ve bu isimlere göre farklı işlev beklentileri oluşturmasıydı. Bu tanım karışıklığının nedeni de yasa koyucuların kendi istekleri doğrultusunda görev beklentilerinden kaynaklanır. Bu durumda bağımsız idari otoritelerin niçin var oldukları sorusu ortaya çıkar. Bu sorunun cevabı da devletin doğrudan doğruya kendi sahipliğinin yol açtığı çıkar çatışması durumu ve maliyetin yüksek olmasıdır. Bu nedenle devletler, bağımsız idari otoritelere ihtiyaç duyar.

Çünkü geniş açıdan bakıldığında devletlerdeki bağımsız idari otoriteler; devletin sahip olduğu sınıfsal yapının dışında ve aynı zamanda merkeziyetçi devlet yapısının içinde, politik baskı gruplarından ve çıkar çatışmalarından uzak olabilecek bir denetim ve yönetim organına olan ihtiyaçtan ortaya çıkar. Bu sayede de kamu yararı, ekonomik gelişme ve teknik başta olmak üzere çeşitli faktörler piyasaların kontrol edilmesinde daha fazla belirleyici rol oynayabilecektir. Piyasalar bu nedenle bir anlamda da çeşitli düzeylerde avantaj ve dezavantajlara katlanmadan işlev görmeye devam edecektir..

İçyapıları itibarıyla özerk olan federe devletlerin oluşturduğu siyasi birlik devlet yapısına sahip olan Amerika Birleşik Devletleri'nde, yüz yılı aşkın süredir varlık gösteren bağımsız idari otoriteler, dünyadaki ülkelerin çoğunluğunun yönetim biçimi olan ve merkezi tek bir birim olarak yönetilen (üniter devlet) devlet yapıları içerisinde yakın tarihte öne çıkmaya başladı. Bu neden ile de son otuz yıl içerisinde bağımsız idari otoritelerin denetleme kurumları, düzenleme uygulamaları, işleyiş biçimleri ve kapsamlarında önemli değişimler ve birçok gelişmeler olmuştur. Bu sürecin yaşamasındaki en büyük etken, liberalizmin dünya genelinde yaygınlaşması ve hâkim güç durumuna gelmiş olmasıdır. Bağımsız idari otorite kurumlarının yasal konumları ve yetkileri ülkeden ülkeye değişiklik gösterir. Bağımsız idari otoriteler, ihtiyaçlar doğrultusunda kullanılmaya çalışılır. Türkiye'de ise bu durum şöyledir: Bağımsız idari otoriteler, yasalarımıza göre işlev konularıyla ilişkili oldukları bakanlıklara bağlıdırlar. Türkiye'de bağımsız idari otoritelerin yasal konumları üzerine tam bir somut karar olmamakla birlikte yasal konumları hakkında yorum yapılabilir.

Bağımsız idari otorite kurumları, kamu hukuku alanına girer ve bu alanda incelenir. Bağımsız idari otoriteler, idari yapının en başında yer alır. Türkiye'de ise Anayasa Mahkemesi kararına göre bağımsız idari otoriteler "Kamu Kurumu" olarak nitelendirilir. Buna göre bağımsız idari otoriteler kendi düzenlemelerini (yönetmelik vb.) yapabilir ve idari para cezaları verebilir. Ayrıca yönetimleri altında bulunan sektörden her türlü bilgi isteme hakkına sahiptir. Çeşitli piyasalarda, sektör içinde bulunan ya da oluşan sorunlar karşısında taraflar arasında arabuluculuk yapabilir. Bağımsız idari otoriteler, taraflar arası anlaşmazlıkları uzlaştıran kararlar da alabilir.

Liberalizmden daha ağır yapıda bir merkezîyetçiliğe doğru kayan hâkim politik güçler yüzünden bağımsız idari otoriteler zamanla güçlerini yitiriyor. Bundan dolayı bağımsız idari otoritelerin gerçekleştirdiği düzenleme uygulamalarından doğan reformlar ve yenilikçi uygulamalar geri plana atılabiliyor. Türkiye, bu duruma örnek bir ülkedir. Telekomünikasyon sektöründe bulunan mobil operatörlerin arasındaki anlaşmalar buna örnek verilebilir. Burada bağımsız idari otoritelerin tek rolü ortaya çıkabilecek anlaşmazlıklarda arabuluculuk yapmaktır. Bu gibi durumlarda taraflar, bağımsız idari otoritelerden bağımsız olarak idari yargı mercilerine başvurma hakkına sahiptir. Bağımsız idari otoritelerin devlet yönetimlerinden bağımsız olması durumu, kurumun temel varlık sebebidir. Bağımsız idari otoritelerin oluşumu, neredeyse tüm ülkelerde hükümetin tek başına kontrol edemeyeceği ve baskı kuramayacağı şekilde düzenlenmiştir. Bunun nedeni bağımsız idari otoritelerin, bağlı bulunmak durumunda oldukları bakanlıkların genel müdürlüğü ya da kamu danışma organı olarak kullanılmasına engel olma isteğidir. Bu yüzden bağımsız idari otoriteler, özerk kurullar olarak görülmektedir. Türkiye’de ise özerkliğin bir ifadesi olarak bağımsız idari otoriteler, yargısal denetimin dışında olup sınıfsal ve politik denetime tabi değildir. Bağımsız idari otoritelerin, bir bakanlık ile ilişkilendirilse bile bağlı oldukları kuruluşlardan farklı olarak bağımsız oldukları kabul ettirilmeye çalışılır.

Kamu yararının ve ekonomi politikasının gelişiminin sağlanması için bağımsız idari otoriteler, planlamacı devlet anlayışından düzenleyici devlet anlayışına geçişin bir işaretidir. Türkiye’de 1960 ve 1970 yıllarında uygulanan kalkınma planlarının, bu yıllar ardından etkisini yitirmesinin ve önemini kaybetmesinin ardından sadece Anayasal bir zorunluluk olarak hazırlanması gereken projeler haline gelmesi bu duruma örnek olarak gösterilebilir.

Türkiye’de bu durumun oluşmasının sebebi, değişen siyasal ortamdır. Türkiye’de 1980’li yıllar ve sonrasında etkin hâkim güç olmaya başlayan liberalleşme süreci ile birlikte kalkınma planları da hizmet etmesi gereken işlevlerinden önemli ölçüde uzaklaşmış ve ekonomik hayatın dışında kalmıştır.

Bağımsız idari otoritelere kurum olarak bakıldığında onları ekonomik düzenleme ve sosyal düzenleme uygulayan kurumlar olmak üzere kategorize etmek mümkündür. Neredeyse tüm bağımsız idari otoriteler, aynı zamanda süreç düzenlemelerini de kontrol eder.

Kimi bağımsız idari otoriteler, ekonomik faktörlere ağırlık verir. Bunun Türkiye'deki örnekleri SPK, BDDK ve benzeri kuruluşlardır. Kimi bağımsız idari otorite kurumları ise sosyal faktörlere ağırlık verir. Bunun Türkiye'deki örnekleri Telekomünikasyon Kurumu, Enerji Politikaları Düzenleme Kurumu vb. kuruluşlardır.

Bağımsız idari otoriteler arasında ekonomik düzenlemeler ile uğraşanlar daha bağdaşık bir yönetsel yapı oluşturur. Bağımsız idari otoriteler arasında sosyal düzenlemeler ile uğraşanlar ise oluşturdukları düzenlemelerin çeşitlerinin çok olmasından kaynaklanan nedenlerden dolayı pek çok farklı yönetsel yapıya sahip olabilir. Bağımsız idari otoritelerin kurulmadığı durumlarda ya da bağımsız idari otoritelerin ülke içerisinde varlığından önce bu alanlardaki düzenlemeler, ilgili bakanlıklar tarafından yapılırdı. Türkiye'de bu duruma örnek olarak Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu yetki alanı içerisinde bulunan denetleme ve düzenleme faaliyetleri, bu kurumun kurulmasından önce Hazine Müsteşarlığının ve Merkez Bankasının o sırada ilgili sayılan birimlerince yapıyordu. Bu duruma Türkiye'de verilebilecek bir diğer örnek de Enerji Politikaları Düzenleme Kurumu tarafından yapılan faaliyetlerin çoğunlukla Enerji Politikaları Bakanlığı tarafından yürütülmüş olmasıdır. Bu durumun bir sonucu olarak Enerji Politikaları Düzenleme Kurumu çalışanlarından çoğu, önceden bağlı buldukları bakanlıkta hizmet veren memurlardır. Bu durum, olumlu ve olumsuz durumlar doğurmuştur. Ortaya çıkan bu olumlu ve olumsuz durumlar piyasaya yansımıştır. Bağımsız idari otoritelerin oluşturduğu düzenleyici süreçlerin gittikçe bağımsız bir hale gelmesi, bu sürece katılan veya katılabilecek grupların sayısını arttırmaktadır. Büyük ölçüde sosyal toplumun geneli ve söz hakkı bulamayan tüketici grupları bu sayede süreçlere erişme ve süreçleri takip etme imkânı bulmaktadır. Bağımsız idari otoritelerin varlıklarının temel amaçlarından birisi piyasa içerisinde bulan çeşitli sektörler hakkında uzmanlığı bulunan kişileri tek bir idari çatı altında toplama düşüncesi ve isteğidir. Bu amacın önem arz etmesinin sebebi öncelikle doğal tekel olan endüstrilerde yapılan fiyatlandırma süreci ve endüstriyel örgütlenme çabası sürecinin ayrıntılı teknik - uzman bilgi birikimi ihtiyacıdır. Doğal tekel ve diğer yapılarda fiyatların belirlenmesi sürecinin piyasanın eline bırakılması durumunun ortaya çıkartabileceği muhtemel sonuçlardan dolayı bunun pratik alanda imkânsız olması ve teorik alanda da sosyal açıdan maliyetlerin fazlalığı sürekli bir denetim sürecini zorunlu kılmaktadır.

Bu piyasaların Rekabet Kurumu denetimi yerine bağımsız idari otoriteler yoluyla denetleniyor olmasının veya denetlenmek istenmesinin temel nedeni budur.

Bağımsız idari otoritelerini diğer bürokrasi kurumlarından ayıran bazı temel özellikler vardır. Bağımsız idari otoritelerin kısa ve genel anlamda bürokrasi kurumlarından ayrılmasını sağlayan dört temel alan özelliği vardır. Bu dört temel alanda bağımsız idari otoriteler, genel idari yapıdan ayrışır. Bu duruma ek olarak bu alanlara yardımcı olan beşinci bir temel özellik bulunur.

4.3. BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN BEŞ TEMEL ÖZELLİĞİ

I. Uzmanlık

II. Esneklik

III. Düzenleyici Taahhüt ve İstikrar

IV. Şeffaflık ve Politika Açıklığı

V. Etkinlik ve Belirsizliğin Azalması

4.3.1. Uzmanlık

Uzman; belirli bir konuda ileri teknik, bilgi birikimi ya da beceriye sahip olan kişidir. Ancak bağımsız idari otoritelerde özellikle de doğal tekel ve derleme süreci ölçüm, deney, gözlem, araştırma, inceleme ya da haber toplama (istihbarat) sonucunda ulaşılan bulgularının bir araya getirilerek özetlenmesi biçimlerinde sorun yaşayan sektörlerde bu sorunları çözebilmek ve piyasa istikrarını yeniden sağlayabilmek özel bir bilgi birikimi gerektirir.

Genel idari yapının içerisinde bulunan, bürokratik açıdan yönlendirici bağımsız idari otoriteler bu uzmanlıkların hem korunması hem de sağlanmasına yönelik özendirme işlevi açısından teşvik edicidir. Bürokratik teşvik yapıları, bu uzmanlığı teşvik etmemektedir. Ayrıca bağımsız idari otoriteler, piyasa açısından uzmanlığın sağlanmasında daha çok başarı sağlar. Bağımsız idari otoritelerin bu özelliği sayesinde sektör uzmanlığı bir kariyer dalı ve meslek haline gelmektedir.

Bu özelliğin diğere bir olumlu yönü ise gelişen dünyada istihdam ihtiyacı çeken enerji, teknoloji cihazları ve iletişim gibi sektörlerde bağımsız idari otoriteler yoluyla uzmanlaşmaya yönelik personeller sektörde bulunan çalışma imkânlarından dolayı, uzmanlaşma konusunda daha şevkli bir şekilde gayret göstermektedir.

4.2.2. Esneklik

Esneklik; emeğin üretim sürecinin gereklerine göre kaidelere bağlı olmayarak basit bir uyum ve uygunluk sağlayacak bir şekilde, devamlı ve yeniden düzenlenmesi olarak açıklanabilir. Tanımdan anlaşılacağı üzere bu kavramın en çok öne çıkan tarafı gerçekleştirilen işin, işyerinin ve en önemlisi de işverenin istek ve beklentilerine göre oluşturulan bir çalışma biçimi olmasıdır.(Aydoğanolu,2011:36-38)

Bağımsız idari otoriteler devlet sınıflandırmasının dışında kalmayı başarmış azınlık kurumlardan biridir. Bu sayede bağımsız idari otoriteler daha esnek ve ekonomik açıdan objektif kararlar verebilir. İdari yapının neden olduğu çeşitli kısıtlamalardan bu şekilde uzaklaşabilir ve kurtulabilir. Bağımsız idari otoritelerin uygulama açısından verdiği kararlar, hükümetin karar verme sürecinin dışına çıktığı için daha hızlı uygulanır. Ayrıca ekonomik etkinlik sağlanması anlayışına daha çok önem verme imkânına da sahiptir. Çünkü genel idari yapıya göre politik faktörlerden daha az etkilenir.

4.2.3. Düzenleyici Taahhüt ve İstikrar

“Yürürlükte olan yasalara ve idari düzenleyici işlemlere güvenden kaynaklanan haklı beklenti kavramı ve korunması durumudur (Winston,1993).”

Bağımsız idari otoritelerin meydana getirdiği bağımsız düzenleyici otoriteler, politik süreçlerden daha az etkilenir. Bu da aldığı kararların, politik nedenlerden ötürü kısa sürede değişmesi durumunun önüne geçer.

Piyasa içerisinde oluşabilecek kaygıları önlemek ve belirsizlikleri azaltabilmek yönünden oldukça önem arz eden taahhüt sorunun bu şekilde çözülmesi ayrıca piyasa içerisinde bulunan yatırımcıların gelecek hakkında daha net kararlar almasına yardımcı olur.

4.2.4. Şeffaflık ve Politika Açıklığı

Devlet içerisindeki temel yönetim makamlarından biri olan bakanlıklara göre bağımsız idari otoritelerin karar alma süreçleri daha açıktır. Bağımsız idari otoriteler verdikleri kararları daha kolay bir şekilde kamuoyu ile paylaşır; çünkü ekonomik amaçlar doğrultusunda hareket eder. Bağımsız idari otoriteler siyasi tercihlere göre karar verme zorunluluğu taşımaz. Bundan dolayı siyasi karar verme mekanizmasının dışında kalır.

Geleneksel olarak bağımsız idari otoriteler, yaptıkları düzenlemeleri ve aldıkları kararları kamuoyunda tartışmaya açar. Tercih edilen bu yol sayesinde yetkili ve ilgili taraflar, tebliğ ve yönetmelik yayınlamadan önce bu karar- düzenlemelerin taslaklarını görme, buna göre hareket etme imkânına sahip olur.

4.2.5. Etkinlik ve Belirsizliğin Azalması

Bağımsız idari otoritelerin kısa ve genel anlamda bürokrasi kurumlarından ayrılmasını sağlayan dört temel alan özelliğinin dışında kalmasına rağmen bunlardan ayrı olarak düşünülemez ve uygulama aşamasında bu dört temel özelliğine ana etken olan beşinci özelliğidir. Bağımsız idari otoritelerin dört temel özelliği, düzenlemeye uğrayan piyasalarda etkinliğin artmasına yol açar. Bu durumla birlikte piyasa içerisinde bulunan çeşitli katılımcılar belirsizlik durumu ile karşı karşıya kalır. Bu belirsizliğin nedeni de piyasa katılımcılarının, piyasanın kurumsal yapısını, geleceği ve beklentilerin öğrenememesidir. Bu sorunun çözümü içine bağımsız idari otoritelerin temel özellikleri arasına etkinliğin ve belirsizliğin azalması temel özelliği girmiştir. Bu temel sayesinde piyasa katılımcıları daha uzun vadeli yatırımlar yapabilir.

Tüm bu bilgiler doğrultusunda ele alınan beş özellik, yukarıda örnekler ile özgün olarak açıklanmıştır. Bu örnekler, genel tanımlarından ayrı olarak konu başlığı altındaki özgün ifadelerine dikkat çekmek için yapılmıştır.

Her ne kadar pek çok farklı görüş olsa da bu konu hakkında bağımsız idari otoriteler bu beş özellik ile bağdaştırılmıştır. Sonuç olarak bu özelliklerin genel idari yapı içerisinde sağlanması mümkündür. Fakat aynı zamanda bürokrasi sürecinin etkin bir şekilde işlevlerini sürdürebilmesi gerekir.

Bu iki durum birbiri ile çatışacağı için bağımsız idari otoritelerin bürokrasinin etkin işleyişi için bazı özelliklerinden taviz vermesi gerekebilir. Bu sorunun önemli olmasının bir diğer nedeni de bürokrasi ile bağımsız idari otoritelerin teorileri arasında uyumsuzlukların bulunmasıdır. Birçok ülkede bürokrasi süreci işlerken ortaya çıkartılmak istenilen esneklikler aynı zamanda çok farklı uygulamaların ortaya çıkmasına neden olur. Türkiye’de hukuksal alanda bir kanuna getirilecek esneklik sonucunda pek çok sorun ortaya çıkar ve bundan dolayı kamu zararı meydana gelebilir. Dolayısıyla bürokrasi makamları; bağımsız idari otoritelerin bu temel ve bazı gerekli özelliklerini kendileri üstünde kullanılmaya çalışılan bir üstünlük aracı olarak değil, gerekli olan ancak kendisinin yerine getirmediği işlevleri yerine getirebilecek farklı bir kurumsal yapı ile işbirliği sağlayabilme açısından gerekli olan şartlar olarak görmesi gerekir. Bağımsız idari otoritelerin bu özellikleri, işbirliği yapacak olduğu kurumla arasında yetki devri gerekçelerini de oluşturur. Bağımsız idari otoritelerin bağımsızlık, uzmanlık ve hesap verilebilirlik olarak tanımladığı bu temel özellikleri aynı zamanda “bağımsız idari otoritelere niçin ihtiyaç vardır” ve “bağımsız idari otoritelerin düzenlemeleri niçin tercih edilmelidir” sorularının cevabını oluşturmaktadır. Bu nedenle bağımsız idari otoriteler bu özelliklerinden uzaklaşırlar ise doğal olarak varlık amaçları ve ihtiyaç duyulma gerekçeleri de ortadan kalkacaktır.

4.3. TÜRK HUKUK SİSTEMİ AÇISINDAN DÜZENLEME KAVRAMI

Türkiye’de devletin içerisinde bulunan getirim arama fazlalığını ve politik müdahalelere açık olan tam rekabet piyasasında bulunan endüstrilerin başarısızlıklarını engellemek için bağımsız idari otoriteler kurulmaya başlanmıştır. Bunun ilk örneği ise Sermaye Piyasası Kurulu olmuştur. Bağımsız idari otoritelerin yakın zamandan beri kısa zamandır bulunması ve sistemin politik açıdan kabullenilmemesi, Türk Hukuk Sistemi açısından hâlâ bu kurumların yönetim içerisindeki yerlerinin tartışılmasına bu kurumların devlet içerisindeki uygulamalarının tanımlanamamasına neden olmaktadır. Bundan dolayı Türk Hukuk Sistemi açısından düzenleme kavramı tanımlanırken öncelikli olarak “düzenleme kavramı neleri içerir” ve “bağımsız idari otoritelere neden ihtiyaç duyulur” sorunsallarının çözülmesi daha doğru olur. Bunun içinde ilk olarak düzenleme kelimesinin Türkçe karşılığının tanımlanması gerekir.

İktisat alanında düzenleme kelimesi, İngilizce olan “regulation (regülasyon - düzenleme)” kelimesinden alınarak kullanılır. Fakat bu kelimenin Türk dili içerisinde anlamı ile yazımında anlamsal bir çelişki ve karışıklık bulunmaktadır. Türkçede bu kelime Türk Dil Kurumuna göre sadece “düzeleme” anlamı ile sınırlandırılmıştır. Düzenleme kelimesi Amerikan Mirası Sözlüğünde tanımlanırken “yönetme” ifadesi kullanılmıştır. Türkiye’de ise düzenleme kelimesi iktisatçılar, hukukçular ve çeşitli meslek grupları tarafından kullanılmakta olup sadece düzenleme ya da denetleme faaliyetlerini ifade etmektedir. Bundan ötürü düzenleme uygulamaları, Türkiye’de tam olarak amacına hizmet edememekte ve yerleşmemektedir. Çünkü düzenleme faaliyetleri düzenleme ya da denetleme faaliyetlerinin yanında yönetme ve yönlendirme faaliyetlerini de içerir.

Düzenleme kavramına bakıldığında şu şekilde tanımlanması mümkündür: Piyasanın alanında uzman bir yetkili tarafından düzenlenerek denetlenmesi ve bu yol ile yönetilerek aynı zamanda yönlendirilmesidir.(Altındağ,2010:4).

Türkiye’de piyasalarda düzenleme; denetleme, düzenleme, yönetme ve yönlendirme fonksiyonlarını çeşitli biçimlerde bağımsız olarak yerine getirmelidir. Bu durum Türkiye’de bazen tek bir düzenlemenin birden fazla fonksiyonun yerini alması olarak da görülür. Bir devlet içerisinde düzenleme uygulamasından bahsedebilmek için öncelikle bir piyasanın olması gerekir. Düzenleme uygulamasının tanımı içerisinde herhangi bir piyasa ya da endüstrinin denetleme, düzenleme, yönetme ve yönlendirilmesini esas almayan çalışmalar yer almaz. Türkiye’de katma değer vergisinin oranlarının değiştirilmesi durumu buna örnek verilebilir. Çünkü bu durum her ne kadar bir düzenleme olarak görülse de düzenleme uygulaması olarak adlandırılmaz. Düzenleme, bir piyasaya yönelik dört temel fonksiyonu bulunan bir yapıdır. Türkiye’de bu fonksiyonlar farklı kurumların kontrolüne girdiği takdirde, her kurum bu düzenleyici ve iyileştirici sürecin bir parçası olarak kabul edilebilir. Önceki bölümlerde belirtildiği gibi düzenleme uygulamasının pek çok farklı tanımı vardır; ancak bunların birçoğu devlet otoritesi ile bağdaştırılır. Türkiye’de ya da herhangi bir devlette üst otoritelerin veya bağımsız idari otoritelerin devlet idarisi altında olmaları bir zorunluluk değildir. Bazı endüstriler (finans, reklam, hukuk vb.) piyasa içerisindeki aktörlerin oluşturduğu düzenleyici kurumlarda yer alabilmekte ve etkin (yönlendirici) olabilmektedir.

Bu yüzden Türkiye’de düzenlemeden bahsederken piyasa içi düzenleme etkeninin de unutulmaması gerekir. Türkiye’de düzenleme tanımının tam olarak yapılamaması ve kabul edilmemesinin bir diğer nedeni ise serbestleşme ve devlet kontrolünde olmayışının kabul edilemezliği (özerklik) ile ilişkilidir. Düzenleme uygulamasının bu kolu, tarihsel süreç içerisinde birçok devlet içerisinde kabulünde ve uygulanmasında sorunlar doğurmuştur. Ancak bu düzenlemelerin doğurduğu sorunların çözülmesi, gelişmekte olan bir ülke olarak boğuşulan sorunlardan da kurtulunması demektir.

Bu nedenle Türkiye’de düzenleme uygulamalarında ortaya çıkan sorunların çözülmesi ve bağımsız denetim ortamının oluşması kalitesi yüksek, uluslararası standartlara uygun, gelişmeye açık, düzenlenebilir ve denetlenebilir bir ekonomik raporlama sisteminin sağlanmasını için çok önemlidir. (<http://www.kgk.gov.tr/>)

Türkiye’de bu durumun oluşmasında siyasi alanda etkili olan politik güçler etkili olur. Asıl sorun Türkiye’de düzenlemenin tanımının tam olarak hâlâ yapılamaması ve kabulü hakkındaki görüş tartışmaları, bu durumunun oluşmasındaki en önemli etkidir.

4.4. DÜNYA’DA DÜZENLEME SÜRECİNİN ORTAYA ÇIKIŞI

Avusturya’da düzenleme; genel anlamda tarihsel gelişim, uygulanan modeller ve alternatif yaklaşımlar olarak ele alınabilir. Bağımsız idari otoritelerin ve düzenlemenin genel amacı, piyasalarda gerçekleşen başarısızlıklar karşısında etkili uygulamalarla refah seviyesini yerine getirmek veya bunları önüne geçerek rekabeti arttırmaktır. Düzenleme karşısında en olumlu tutum, Avusturya İktisat Okuluna aittir. Avusturya İktisat Okulu, ekonomik sorunların neden ortaya çıktığı konusunu klasik yaklaşımlardan farklı olarak ele almaya çalışmıştır. İnsan ile ekonomik süreçleri ilişkilendirmiştir.

Avusturya İktisat Okuluna göre ekonomik teori açısından piyasa süreci, “sınırsız ihtiyaçların sınırlı kaynaklarla karşılanmaya çalışılması” durumundan daha fazlasıdır. Avusturya İktisat Okuluna göre insan amaçlarına ulaşabilmek için planlar yapar. Bu planlarını sürekli değişen zaman içinde ellerinde bulunan sınırlı bilgi ile yapar.

Bu düşünceden hareketle Avusturya İktisat Okulu, ekonominin insan ve ihtiyaçlarından daha fazlası olarak zaman ve bilgi birikimi gerekliliğini de ortaya koyar. Avusturya İktisat Okulu için sınırlı bilgi sadece piyasanın eksikliği değil, aynı zamanda insan olmanın doğal bir parçasıdır. Avusturya İktisat Okuluna göre piyasa, insanın sınırlı bilgilerinin yayıldığı ve bilgi öğreniminin sağlandığı bir yerdir. Bu durumun temel kanıtı, piyasanın sürekli olarak değişim ve gelişim içerisinde olan bir yapıda olmasıdır. Avusturya İktisat Okuluna göre ekonominin ve piyasanın temel sorunu “sonlu ve kısmen bilisiz insanların piyasa içerisinde nasıl davrandıklarının ve nasıl bir düzen içerisinde işleyen süreç oluşturduklarının” kontrol edilememesidir. Avusturya’nın ekonomik düşüncesi genellikle piyasaya müdahaleye karşıdır. Bu durum Avusturya İktisat Okulunun, düzenlemeye ve bağımsız idari otoritelere karşı olmasının ana nedeni olarak görülebilir.

Avusturya İktisat Okulunun açıklamasına göre piyasa içerisine yapılan müdahaleler, kamuya ve devlet ekonomisine olumsuz etkiler ortaya çıkaracağı düşüncesi genel kabul görür. Piyasa içerisindeki fiyatların kendi kendine belirlenmesi, süreç içerisindeki girişimci ve kişiler için kâr fırsatları ortaya koyacak olan unsurların başındadır. Eğer piyasada düzenleme uygulanır ve piyasaya müdahale edilirse piyasa fiyatları ekonomik karar verme süreçleri içerisindeki belirleyici etkisini kaybeder ve ekonomik alanda yapılan girişimlerin kâr mı yoksa zarar mı getireceğine karar vermek zorlaşır. Avusturya’da bu durum uzun süre etkili olsa da Kirzner’in piyasa süreci ve girişimcilik teorisi ortaya çıkmış ve Kirzner 1973 yılında yayınladığı “Rekabet ve Girişimcilik” isimli kitabında Avusturya İktisat Okulunda bulunan ve Avusturya ekonomisine hâkim olan gelenekselleşmiş sistemi eleştirmekle kalmamış, pek çok yeni fikir ortaya atmıştır. Ekonomide sürekli olarak kullanılmamış ve kullanılacak kâr imkânları olduğu görüşü kabul edilmiştir. Fakat bu kar imkânları ekonomide oluşan dalgalanmalar sonucu ortaya çıkar ve herkes tarafından fark edilemez. Bunun nedeni de bilgi eksikliği ve uzman iş gücü açığıdır. Bu durumda kâr fırsatlarının kişiler tarafından fark edilmesi halinde yarar sağlanabileceği ortaya konmuştur. Piyasa katılımcılarının işi, bu kâr fırsatlarını görmeyi başarmak ve onlardan yararlanmaktır. Piyasa içerisinde bulunan tüm girişimciler, bu faaliyetleri sayesinde ekonomide yaşanabilecek olumsuzlukları engellemekte ve ekonominin dengeye gelmesini sağlamaktadır. Aynı zamanda bu işleyiş sayesinde piyasa içerisinde bilgi akışı gerçekleşir ve yeni bilgiler ortaya daha hızlı çıkar.

Bu teori, Avusturya İktisat Okuluna ve Avusturya'nın geleneksel ekonomik anlayışına karşıdır. Kirzner 1985'te yayınladığı bir çalışmada bu teorisinin ayrıntıları ve düzenleme uygulamaları hakkında ayrıntılı bilgiler vermiştir. Kirzner devlet müdahalesinin ekonomiye olumsuz etkisi olduğunu savunmuştur. Ayrıca devlet müdahalesini piyasada oluşan sorunlara çözüm olarak gösteren anlayışın başarılı olmayacağını ortaya koymuştur. Çünkü bu uygulamada piyasada oluşan sorunlar hakkında kişiler tam bir bilgiye sahip olamayacak, bu durum da belirsizlik durumunu ortaya çıkartarak kârlı yatırımların ve yeni girişimlerin önüne geçecektir. Devletin piyasaya müdahalesi bazı olumsuzlukları ortadan kaldırmayı başarsa bile yukarıda sayılan nedenlerden ötürü ortaya yeni dengesizlikler ve sorunlar çıkacaktır. Devlet içerisinde ortaya çıkan ekonomik sorunlar ya da piyasa içerisinde yaşanan dengesizlikler yalnızca tek başına devletin müdahalesi için yeterli bir sebep olarak görülmemelidir. Bu tür sorunları piyasa katılımcıları ve ekonomi içerisinde yer alan kişilerin kendisi de düzeltebilmelidir. Bu durumun iyi bir örneği neo-klasik teoriye göre ekonomide olumsuzluğa yol açan piyasa ya da sektörlere vergi koyulması uygulamasıdır. Bu durumun diğer bir örneği, 1960'da ortaya çıkan bir görüşe göre ekonomik olumsuzluk çıkan piyasada taraflar arasında pazarlık yolu ile üretime gidilebileceği görüşüdür. Bu sayede taraflar kendi çıkarlarını korumak için devletten çok daha etkili çözüm yolları arayışı ve uygulamalarına gidecektir. Avusturya'da devletin piyasa üzerinde gerçekleştireceği kısıtlamalar, piyasaların kâr fırsatlarını ulaşmasını engelleyecek ve ekonomik kalkınmanın önüne geçecektir. Bu durum sonucunda da piyasa katılımcıları ve ekonomi içerisinde etkin rol oynayan kişiler, kâr ortamı daha fazla bulunan ve devlet tarafından kısıtlanmayan yeni alanların arayışına gireceklerdir. Bunun nedeni düzenlemeye uğramamış piyasaların yeniliklere daha kapalı olması ve yavaş gelişmesi gösterilebilir. Sonuç olarak Avusturya'da düzenleme uygulamalarına geçişte gerekli bilgi birikiminin oluşması süreci yaşanmış ve piyasada düzenleme uygulamaları ile piyasanın gelişerek işlevine devam edeceği ortaya çıkmıştır

John Maynard Keynes ile piyasanın gelişmesinde yaşanan ekonomik buhranlara yardımcı olmak için devletin müdahalesi gereklidir görüşü giderek yaygınlaşmaya başlamıştır. J. M. Keynes, bunu iktisadi alanda bir hipotez olarak geliştirse de zamanla gelişen dünya içerisinde bazı ülkelerde bu görüş kendine kalıcı olarak yer edinmiştir.

Özellikle 1970’li yıllardan itibaren ekonomik alanda gelişmelerin yaşanması ve artık J. M. Keynes’in klasik görüşünün piyasaya yeterli gelmemesi sonucunda bu görüşün yerini başka düşünceler almaya başlamıştır. Ancak bu görüş yukarıda da bahsi geçtiği gibi tam olarak terk edilmemiştir; çünkü bazı ülkelerde attığı temeller kalıcı olmuştur. Bu temellerin üzerine katı bir görüş ile ilerlemeyi devam ettirmek yerine, piyasanın ihtiyacı olan gelişmelere gerekli düzenleme uygulamaları ile birikimli bir ilerleyiş tercih edilmiştir. Bunun sonucunda da birtakım sektörleri ve piyasayı hem devletin tam kontrolünden çıkartacak hem de tam olarak bağların kopmamasını sağlayacak ve bir köprü görevi görecektir olan bir mekanizma oluşturulmasına karar kılınmıştır. Bu durum “düzenleyici devlet” olarak da ifadesi mümkün olan devletin düzenlenmesini sağlayacak denetleme ve düzenleme mekanizmalarını ortaya çıkartmıştır. Hiç şüphesiz ki J. M. Keynes’ in düşünceleri doğrultusunda şekillenerek ortaya çıkan bu mekanizmadan önce dünyada tarihsel süreç içerisinde çok daha önceden düzenleyici kurumların temelleri atılmıştır. Fakat İngiliz iktisatçısı J. M. Keynes’in görüşünün, çağdaş anlamda izlenebilir kaynak açısından ortaya çıkışı ve bir temel olarak görülmesi de yanlış olmayacaktır.

5. BÖLÜM

5. TÜRKİYE’DE 2002 - 2017 DÖNEMİNDE DÜZENLEME ÇALIŞMALARI, NEDENLERİ VE SONUÇLARI

Bu başlık altında Türkiye’de 2002 - 2017 Dönemi’nde oluşan düzenlemeler ve nedenleri ile bağımsız idari otoriteler hakkında gelişmeler ele alınacaktır.

5.1. TÜRKİYE’DE 2002 - 2017 DÖNEMİNDE OLUŞAN DÜZENLEMELER VE NEDENLERİ

2002 - 2017 Dönem, ekonomik bir kriz sonrasında iktidara geldi ve siyasi geleceğini bu ekonomik gidişatı düzeltmeye, millî kalkınmayı sağlamaya yönelik çabalar gösterdi. Ayrıca bahsi geçen bu dönemleri anlamının bir diğer önemli yolu da 2002 - 2017 dönemi yerel ve genel seçimlerde oy oranları ile gayri safi yurt içi hasıla oranlarının incelenmesidir.

2002 - 2017 yıllarına göre dönemsel Gayri Safi Yurt İçin Hasıla sabit fiyatlarda dönemsel istatistikleri:

Tablo 2

GSYİH Büyüme Oranı (%)	2002	2007	2009	2011	2013	2015	2017
7		+					
6	+						
5							+
4					+	+	
3							
2				+			
1			+				

Kaynak: (TÜİK, 2017)

Tabloda yer alan büyüme oranları, bir önceki seçimden o seçime kadar olan ortalama reel millî gelir büyüme rakamlarını göstermektedir.

2002 - 2017 Dönemleri arasında ülke içerisinde izlenen sosyal politika, mevcut ekonomik işleyişle birlikte uyum içerisinde seyretmiştir. Ekonomik yaşama doğrudan müdahale etmeyi arzulamayan devlet şeklinin öngördüğü düzenlemelerin önemli bir ölçüde serbest piyasa ilişkileriyle entegre olacağı açıktır. Bu nedenle ilk olarak o dönem aralığındaki oy oranlarının incelenmesi konunun tamamının incelenmesi açısından doğru bir adımdır.

Tablo 3

2002 - 2017 Dönemi Oy Oranları (%)	2002 (Türkiye Genel Seçimleri)	2004 (Türkiye Yerel Seçimleri)	2007 (Türkiye Genel Seçimleri)	2009 (Türkiye Yerel Seçimleri)	2011 (Türkiye Genel Seçimleri)	2014 (Türkiye Yerel Seçimleri)	2015 (Türkiye Genel Seçimleri)
60							
50					+	+	+
40		+	+				
30	+			+			

Kaynak: (TÜİK, 2017)

Şekildeki tabloda genel ve yerel seçimlerde ülke çapında 2002 - 2017 Dönemi'nde alınmış oy oranları gösterilmektedir.

Uyguladığı politika incelendiğinde sosyal düzenleme uygulamaları dahası bağımsız idari otorite gibi çeşitli alanlarda sonradan ve sistematigi olmadan gelişen bir yapılanma görülür. Bu başlık altında bulunan ilk tabloda da iktidarın bu algısının vericiler tarafından desteklendiğinin ve bu durumunun oluşmasında ana nedenin sürekli değişen siyasi yapının izlerinin olduğu anlaşılıyor.

Tablo 3 ve 4 incelendiğinde 2002 - 2017 Dönemi seçim başarılarının ekonomik kalkınmaya bağlı olduğu ortaya çıkmaktadır. Günümüzde hâlâ Türkiye Cumhuriyetinde siyasi iktidar olan 2002 - 2017 Dönemi iktidarının temel başarı göstergesi ve övünme aracı Türkiye'nin ekonomik performansıdır. Bu dönemde gerçekleştirilen politikalar sayesinde 15 yıldır iktidarda olan 2002 - 2017 Dönemi siyasi iktidarının ekonomik alanda yaptığı hamlelere dikkatli bakmak gerekir. Çünkü bu 15 yıl içerisinde 2002 - 2017 Dönemi yönetimi, tek parça bir dönem olarak görülmemelidir.

2002 - 2017 Dönemi'nin yaşadığı dalgalı iktisadi sorunlar göz önüne alındığında yönetime geldiğinden beri dikkat çeken en önemli yönü ekonomik büyümenin çok hızlanmış olmasıdır.

“Sektörel bazda durağan durum büyüme hızlarının tarım sektörü için yüzde 3.4, sanayi sektörü için yüzde 6.9 ve hizmetler sektörü için yüzde 5.2 olduğu saptanmıştır. Büyüme hızı üzerinde dönemsel etkilerin incelenmesi sonucunda durağan durum büyüme hızları için 1960'lı yıllarda bir tür rejim değişikliğinin yaşandığı bulgusuna ulaşılmıştır (Açıkgöz, 2007).”

Bu veriler, 2002 - 2017 Dönemi iktidarının ekonomik performansı açısından tek bir dönem olmadığının önemli bir göstergesidir. 2002 - 2017 Dönemi'nin ardında bıraktığı 15 yıllık iktidar dönemi, ekonomik açıdan üç ayrı dönem olarak incelenebilir: 2002 - 2006, 2007 - 2013 ve 2014 - 2017 (Yakın Dönem). Bu açıdan bakıldığında Türkiye’de 2002 - 2017 Dönemi'nde yapılan düzenlemeler üç farklı dönemde inceleme yapılarak karşılaştırılması mümkündür.

Türkiye’de düzenleme uygulamasının ana nedeni ekonomik etkenlerdir. Bu doğrultuda 2002 - 2017 Dönemi yönetim sürecinde düzenleme uygulamaları yapılmasının temel sebepleri ekonomik sorunlardan kaynaklanmaktadır.

Ama önemli olan bu sorunların çözümünde farklı dönemlerde nasıl bir yol izlediğinin incelenmesidir. Türkiye’de 2002 - 2017 Dönemi'nde oluşan düzenlemeler ve nedenleri, bu bölümde incelenecektir. İlk olarak yukarıda kategorize edilen dönemlerin incelenmesi Türkiye’de düzenlemelerin birikimli ve olumlu olarak ilerleyip ilerlemediği konusunda fikir sahibi olmamızı sağlayacaktır.

2002 - 2017 Dönemi'nin Kemal Derviş'ten kalan, IMF programının iktisat politikasına güçlü bir biçimde şekillendirdiği, stand-by anlaşmasını sürdürmekten başka büyük bir iktisat politikası seçeneğinin söz konusu olmadığı bir dönemdir. (Gürkaynak ve Sayek,2013:64)

IMF süreci resmi olarak 2008 yılında bitmiş olsa da ekonomik etkileri açısından fiili etkileri 2006 yılında ortadan kalkmıştır. Bu program sayesinde Türkiye’de bazı kamu kuruluşlarında ve bağımsız idari otorite kurumlarında düzenleme süreci uygulanmıştır. Bunlara 2002 Kamu İhale Kanunu düzenlemeleri, 2005 Emeklilik Kanunu düzenlemeleri ve benzeri yapısal işlemler örnek gösterilebilir.

Bunların ardından bu tür düzenlemeler devam etse de büyük yenilikler ve yapısal dönüşümler içermeyen, ekonomik politikalarda çok fazla değişime sebebiyet vermeyen düzenlemeler olarak kalmıştır.

Yine bu 2002 - 2006 Dönemi'nde kendi içerisinde tutarlı, uygulanabilir ve IMF programı açısından kredibilite (güvenilirlik) oluşturma bakımından pek çok önemli adımlar atılmaya çalışılmıştır. Bu dönemin bir diğer önemli yanı ise o zamana kadar IMF önerileri dâhilinde yapılan içerik değişikliklerinin yanında yerli bir program olma niteliği de kazanarak Türkiye'nin kendi devlet görevlilerinin fikirleri ile somut adımların atılmasıdır. Türkiye'de yaşanmış olan 2001 yılı ekonomik krizinin arkasından yapılan bu çalışmalar, ülke ekonomisinin sabit bir temele oturtulması yolunda önemli bir adım olmuştur. Türkiye'de siyasi partilerin koalisyon yönetimi oluşturduğu uzun bir dönemden sonra 2002 - 2017 Dönemi'nin tek başına iktidar olması, partinin ülkede yapmak istediği çalışmalarda tek başına karar alabilmesi büyük bir kolaylık sağlamıştır. 2002 - 2017 Dönemi, yönetimde olduğu sürece IMF programının devam etmesini sağlamayı hedef edindi ve seçimde diğer muhalefet partilerine karşı bu politikanın ekonomik - siyasi kazanımlarını öne sürdü. Bu karar sayesinde Türkiye ekonomisi düzenlemeye açık bir hale geldi. Bu karar Türkiye açısından çok önemli bir iktisadi karar oldu.

Çünkü Türkiye Cumhuriyeti tarihi boyunca süregelen önceki hükümetin yaptığı yeni hükümetin bozması ya da kaldırması geleneği son buldu. Bu sayede hem 2002 - 2017 Dönemi yöneticileri hem de kamu, yapıcı bir politika izlemiştir. Bunu yaparken sadece önceki hükümetin yaptıklarını yürürlükten kaldırmakla kalmayıp aynı zamanda yürürlükte olan uygulamalara güvenilirlik kazandırarak eksiklikleri tamamlamışlardır. Bu sayede 2002 - 2017 Dönemi'nin erken dönemi olan 2002 - 2006 yılları arasında izlenen ekonomi politikası, siyasi alanda başarı getirmiştir. Türkiye'de 2002 - 2006 yılları arasında millî gelirden artış görülmüştür. Bu durum 2002 - 2017 Dönemi yöneticilerine 2007 yılı seçimlerinde büyük bir başarı kazandırmıştır.

2002 - 2007 yılı, 2002 - 2017 Dönemi yönetiminde ve siyasi başarısında etkili olan 2001 yılı ekonomik kalkınma planıdır. Özellikleri şunlardır:

- *Türkiye'de 2001 yılında uygulanmaya başlayan tutarlı bir ekonomik kalkınma planıdır.*
- *8. Beş Yıllık Kalkınma Planı'dır ve bununla beraber 2001 - 2023 Dönemi'ni içine alan Uzun Vadeli Stratejisi (Vizyon 2023) belirlenmiştir.*

- *İktisadi alanda denge sağlanmaya çalışılmıştır.*
- *Sadece teknik alanda değil aynı zamanda kurumsal alanda da düzenleme çalışmalarının yapılması hedeflenmiştir.*
- *Rekabet yeteneğinin artırılması bu planın ana amacı olarak benimsenmiştir.*
- *Avrupa Birliğine uyumun sağlanarak gelişmiş alt yapı sistemi oluşturulmaya çalışılmıştır.*
- *Gelir dağılımındaki farklılıkların azaltılmasına öncelik verilmiştir.*
(*ekonomihukuk.com*)

Bu program sayesinde Türkiye’de 1990’lı yıllar boyunca yaşanan çalkantıların nedenleri doğru bir biçimde belirlenebilmiş, güçlü uygulamaları olan ve kendi içerisinde tutarlı bu program sayesinde gerekli düzenlemelere yönelik adımlar atılmaya başlanmıştır. Türkiye ekonomisinin 1950- 1960 yılları arasında yaşadığı, düzenli bir sistemi olmayan ve sürdürülemez büyüme süreci haline dönüşen ekonomisinin ardından tüm sürecin bir kalkınma planına bağlanarak sistemin yeniden kalkınmasının sağlanması için çalışması fikri uygun bulunmuştur. Söz konusu durum T.C. 1961 Anayasasına da dâhil edilmiştir. Bunun ardından kalkınma planlarının hazırlanması, resmi bir hale getirilmiştir. Ayrıca ekonominin karma ekonomik sistem şeklinde yürütüleceği gibi hedefleri de ayrıntılı olarak belirtilmiştir.

Türkiye’de 1990’lı yıllar devlet bütçesinin bir türlü sabit bir duruma getirilemediği için büyük bütçe açıkları yüzünden bankacılık ve ilgili sektörlerin yalnız mevduat ve diğer yöntemlerle topladıkları kaynaklar, devlet hazinesine borç olarak aktarılmıştır. Bu dönemde ayrıca Türkiye Merkez Bankası da devlet hazinesine bağlı bir kurum gibi iç borcun dolaşmasına yönelik hizmet anlayışına sahipti. Bu yapının içerisinde bulunan sürdürülemez açıklar yüzünden bütçenin dengesizleşerek yol açtığı patlamalar mali sektörü de etkiliyor, oluşan bütçe açığı ile birlikte açığa çıkan ikiz açıklar (cari kriz); yani finansal krizler ve ödemeler dengesi, krizlerinin aynı anda olmasına yol açıyordu. Bundan dolayı patlamaların sürekli olarak ortaya çıktığı bir ekonomi gözler önüne seriliyordu. 2001 yılında sorunları çözmeye yetersiz olan maliye politikaları, işlevlerinin neredeyse hiçbirini yerine getiremeyen bir bankacılık sistemi ve devlet hazinesinin bir uzantısı olarak enflasyonu kontrol etmesine olanak bulunmayan Merkez Bankası için gerekli olan tedavi sürecinin ayrı ayrı yapılmasının bir sonuç getiremeyeceği anlaşılmıştı.

Bu kurumların tedavisi ve ekonomik istikrarın sağlanması için gerekli olan düzenlemelerin, tüm bu kurumları bir bütün olarak içine alacak iktisadi dönüşüm ile düzenlemelerin uyumlu bir şekilde uygulanmasının zorunlu olduğuna karar verilmiştir. Bunun gerçekleştirilmesi için de atılması gereken en önemli adımın, o dönemde bütçe tesis etmek olduğu anlaşılmış ve bu açıdan zor da olsa gerekli uygulamaların yapılabileceği bir yol haritası planlanmıştır. Mali düzen ve disiplin ile IMF programının yansıttığı bütçe dengesini sağlamak birinci adım olarak görülmüştür. Bunun için millî gelirin beşte birinin bankacılık sisteminin işlevini tekrar yerine getirebilmesi için bağışlanmasına karar verilmiştir. Bu adımın ardından ikinci olarak Türkiye’de bankacılık alanında geniş kapsamlı bir düzenleme süreci uygulanmasına karar verilmiştir. Yeni Merkez Bankası Kanunu çıkartılarak Merkez Bankasının Hazineden ayrılarak kısmen bağımsız bir idari otorite kurumu, haline gelmesi ve piyasada fiyat istikrarını sağlayarak bunu korumayı diğer her şeyin üstünde bir görev olarak kabul eden bir kurum haline gelmesi için çizilen yol haritası ışığında atılması gereken ve öncelik arz eden adımlardan biri olarak kabul edilmiştir. Bunların birlikte yapılması halinde piyasada kalıcı olumlu sonuçlar oluşturabilecek reformlardı.

Tüm bunlar 2002 yılı seçimleri öncesinde 2002 - 2017 Dönemi iktidara gelmeden önce ortaya konan Türkiye’de ekonomik alanda normalleşmeyi ve büyümeyi amaçlayan hedeflerdi. 2002 - 2017 Dönemi iktidara geldiği andan itibaren bu yol haritasında belirlenen hedefleri gerçekleştirerek Türkiye’de ekonomik alanında yaşanan normalleşmelere büyük bir katkı sağlamıştır. 2002 seçimi öncesi planlanan düzenlemeler, 2002 - 2017 Dönemi’nde gerçekleşmiştir.

2006 sonrasının incelenmeye başlamasından önce dikkat edilmesi gerek bir konu da bu dönüşümün Türkiye’ye özgü olmasıdır. Avrupa sınırında olmasına rağmen millî ruhunun karakteristik özellikleri nedeniyle bir Latin Amerika ülkesi olarak görülebilecek olan Türkiye’de 2001 yılında yaşanan krizin ateşleyicisi olduğu dönüşüm süreci, 1998 - 2002 yılları arasında dünyada gelişmekte olan ülkeler statüsünde yer alan tüm ülkelerde yaşanmıştır. Güney Kore, Brezilya ve Şili gibi o dönemde gelişmekte olan ülkeler bu sayede 2008 yılında meydana gelen, gelişmiş ülkelerde özellikle etkisi hissedilen ekonomik krizlerden bu dönüşüm sonucunda oluşturdukları güçlü ekonomileri sadece geçici olarak bu krizden etkilenmiştir.

Bu ülkelerin tümü birbirlerine yakın bir süreç geçirdiği için Türkiye'ninkine eş ihtiyaçlar doğrultusunda kapsamlı düzenlemeler yapmışlar ve ekonomilerini dengeli bir hale getirmişlerdir. Dolayısıyla Türkiye'nin 2002 - 2006 Dönemi'nde gösterdiği büyüme esnasında bu bahsi geçen ülkelerde benzer şekilde büyümeler görülmüştür.

2002 - 2006 yılları arasındaki dönem, Türkiye'de geçmişin ülke ekonomisi üzerindeki olumsuz etkilerinin yavaş yavaş ortadan kalktığı bir dönemdir. Bu dönemde hayata geçirilen düzenleme uygulamaları sayesinde büyüme oranlarında büyük bir artış gözlenmiştir. Bu artış sayesinde yaşanan gelişmeler ekonomik alanda görülmüştür. Gayri Safi Yurt İçi Hasıla artarken aynı zamanda kişi başına düşen gelirdede yükselmeler olmuştur.

“Türkiye'nin 2002 - 2006 ortalama millî gelir büyümesi olan % 7,2'nin gelişmekte olan ülkeler ortalaması olan % 6,9'dan uzak olmadığını, ancak 2007 - 2012'de bu ülkeler yılda ortalama % 6 büyümeye devam ederken Türkiye'de ortalama büyüme hızı % 3,5'e gerilemiştir (Oğuz, 2005.)”

Oranlarının gözlenmesine ve millî gelirdede gerileme olmasına dikkat edilmelidir. Çünkü bu dönemin sayısal istatistiksel veriler ile doğru bir şekilde kavranması Türkiye'nin geçmiş dönemleri ve gelecekte yaşayabileceği durumlar hakkında fikir verir. Ayrıca 2002 - 2006 yıllarında Türkiye'nin dünya genelindeki durumu ve konumu bu konu hakkında özellikle öne çıkarak önem arz eder. Özetle 2002 - 2006 Dönemi, Türkiye için birçok alanda özel bir dönemi ifade eder. Bu doğrultu izlendiği taktirde düzenleme uygulamaları bu bahsi geçen yıllarda Türkiye ile aynı statüde ülkeler için yeni yerleşmiş ilkeye ya da yasaya uygun durum oluşturmuştur.

Türkiye 2002 - 2012 yılları arasında % 5,1 ortalama büyümesini korumuştur. Sonuç itibari ile ele alındığında ise 2001 yılı sonrası ortaya çıkan dönemde hem iyi ve pozitif sonuçlar doğuran ekonomi politikası uygulamaları hem de önemli kurumlar tarafından düzenleme uygulamalarının hayata geçirilme çalışmalarının yapıldığı dönem, 2007 yılı itibariyle fiilen sona erer ve yeni bir döneme giriş yapılır. Bu yeni dönem özellikle 2008 yılı itibari ile kendini göstermeye başlar. 2008 yılında IMF programının resmi olarak tamamlanmasıyla birlikte iki yıl öncesinde başlamış olan ekonomi politikası boşluğu, yeni dönemin tanımı olmuştur.

2002 - 2007 Dönemi öncesi 2001 yılı ekonomi programının, IMF desteği almasına rağmen niceliğinin büyük bir bölümünün yerli olduğu yukarıda belirtilmişti. Başarı olarak ifade edilen IMF programının sona ermesiyle onun yerine yerli bir ekonomi programı uygulansa bir eksiklik ortaya çıkmazdı. Fakat eski programın kesinliği, kanıtlanabilir ve yapılması hedeflenen işlerin madde madde açık olarak belirtildiği uygulamaların yerine iyi gelecek hedefleri sunmaktan başka bir şeyi bulunmayan orta vadeli programlara (OVP) geçilmiştir. Bu programlarla ekonomik politikalar alanında yapılması gereken uygulamaların ne olacağı, hangi kurumun ne görevi edindiğinin ve ne yapılması gerektiği konusunda belirsizliğin olduğu bir döneme girildi. Bu dönemde IMF programı biterken başlayan ve yönetimin bütçe konusunda ellerini tamamen bağlayan mali tartışmalar ortaya çıkmıştır.

2008 - 2009'da yaşanan uluslararası ekonomik kriz, büyük bir mali dalgalanma oluşturarak Türkiye'nin kendine özgü ekonomik politikasının sonuçlarını tartmasını zorlaştırmıştır. Fakat dönüp bakıldığında 2009'daki çok keskin küçülmeye ekonomik alandaki politikalarda bulunan yetersizliklerin ve açıkların neden olduğu; 2010 - 2011'deki geçici büyüme hızının sadece ekonomik bunalım sonrası işsiz kalan kısmın kullanılması sonucunda ortaya çıkan bir büyüme olduğu ve temel yapının içerisinde ortaya çıkan sorunların üzerinin örtülmeye ve sonuçlarının göz önünden kaldırılmaya çalışıldığı görülmüştür. O dönem için bunu görmenin en kolay yolu potansiyel üretim kavramını incelemektir. Makro iktisadın en soyut kavramların biri olan, fayda sınırını ölçmeye yarayan potansiyel üretim, bir ekonomideki üretim faktörlerinin askeri düzeyde kullanıldığında ne kadar üretim yapılabileceğinin cevabını vermektedir.

Tablo 4

Yıllar	1999	2000	2001	2002	2003	2004
REEL GSYH (Milyar TL)	125,515	199,990	288,269	366,841	545,737	670,840
Yıllar	2005	2006	2007	2008	2009	2010
REEL GSYH (Milyar TL)	778,718	910,069	1.011,814	1,140,641	1,143,071	1,318,559
Yıllar	2011	2012	2013	2014	2015	2016
REEL GSYH (Milyar TL)	1,557,256	1,700,158	1,880,747	2,097,802	2,343,166	3,108,620

Kaynak: (TÜİK, 2017)

2008 Dönemi'nin sonuna doğru başlayan, Amerika Birleşik Devletleri'nde daha çok öne çıkan, dünya üzerindeki birçok ülkeyi etkileyen ekonomik kriz Türkiye'yi de etkilemiş ve Potansiyel Gayri Safi Yurt İçi Hasılanın hesaplanmasında önemli bir etken olmuştur. Aşağıda ve yukarıda gösterilen tablolar 1990'ların sonu ile 2002 Dönemi sonrasında potansiyel büyüme ile gerçek büyüme arasında ilişkiyi ve aralarında ortalama büyüme hızı açısından çok büyük bir değişken olmadığını ifade etmektedir. Bunun yanında Türkiye'nin potansiyel GSYH'nın yıllara göre dağılımında gerçekleşen dalgalanmaları gösteriyor.

Gerçekleşen GSYH büyümesinin hızlı oluşunun nedeni 2001 ve 2008 sonu ekonomik krizlerinden sonra tembel kapasitenin kullanılmaya başlanması, kullanılan bu kapasite ile ortaya çıkan önemli iş gücünün üretimde kullanılmasıdır. Bugün Türkiye'de kullanılmayan tembel bir kapasite yoktur. Bu nedenle Türkiye hızlı bir büyüme göstermek istiyor ise var olan faktörleri kullanarak değil, üretim kapasitesini arttırarak büyüebilir.

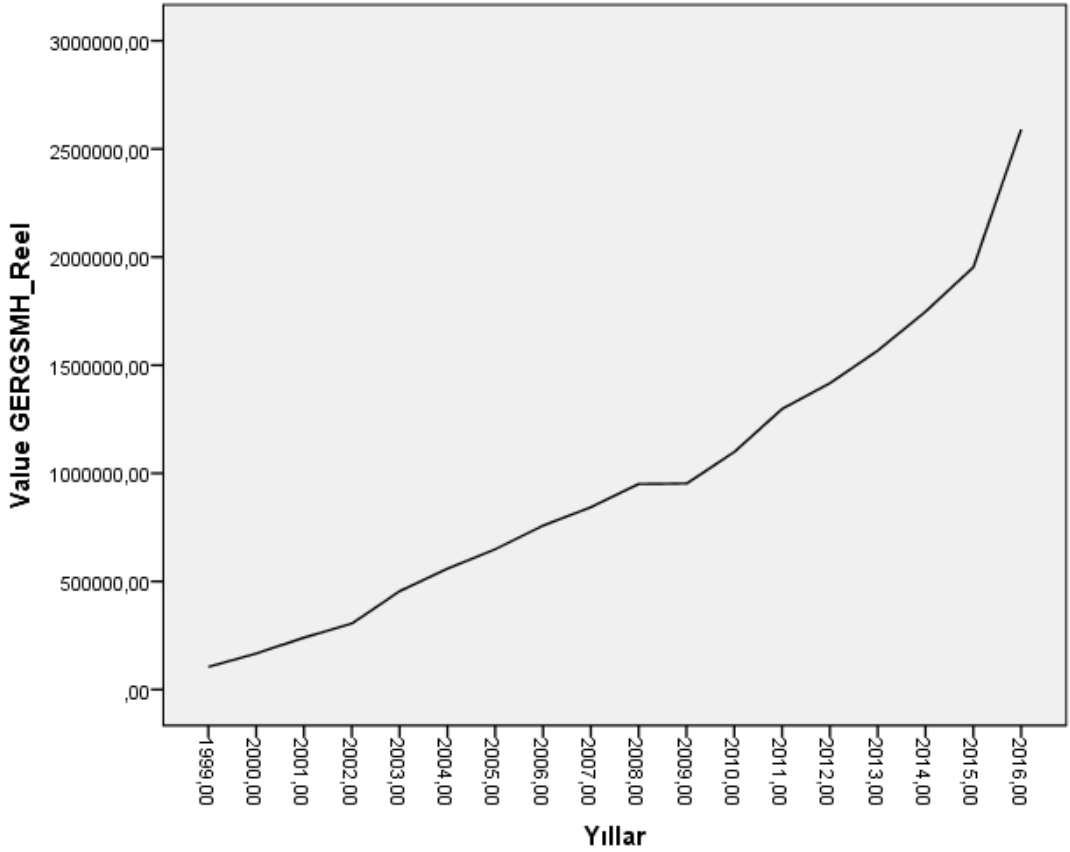
2009 yılında yaşanan ekonomik dalgalanmalar ve ekonomik kriz sonrası yaşanan dönemde, 2002 - 2006 yılları arasında makro iktisadın bir dalı olarak kullanılan iyi ekonomi politikası görüntüsünden uzaklaşarak o dönemin çıkarlarını karşılayan kurumsal kazanımları da yönetimin bütün kurumlarını eli altına almasının sonucunda yasal yapıda aşınma başlamıştır. Bu dönemin daha iyi anlaşılabilmesi için yukarı incelenen Potansiyel Real Gayri Safi Yurt İçi Hasılanın ardından gerçekleşen Real Gayri Safi Yurt İçi Hasıla da incelenmelidir.

Bu dönemde 2002 - 2017 Dönemi yönetimi, vaat ettiği ve siyasal geleceğinin bağlı bulunduğu ekonomiyi kalkındırma politikası için şart olan düzenlemeler çok geniş çaplı, maliyetli ve uzun bir süreci içermesi sebebiyle bu politikalardan bir süre için uzak durmuştur. Bu süre içerisinde sorunları çözmeye yönelik değil de sürekli olmayacak geçici politikaların ortaya konulduğu bir dönemdir. Fakat bunu yapmak için şartların cazip olması gerekir. Türkiye'de kadınların iş hayatına katılım yüzdesi düşük olduğu zaman dilimi içerisinde ekonomik ya da başka herhangi bir alanda kalkınma beklenemez. Eğitim konusunda ise hiçbir alanda dünya standartlarının sağlanamaması yeterli bir özettir. Bu destek en verimli olacakları alanlarda yapılamamış bile olsa dönemin Türkiye'sinin daha uzun vadeli ve daha da derin bir iktisadi küçülme yaşamamasında önemli katkıda bulunmuştur.

2009 yılında meydana gelen ekonomik bunalıma reaksiyon olarak millî gelirin % 1'i kadar artan yönetim giderleri, önceki seviyesine hiç inmemiş ve talebi arttırmaya devam etmiştir. Türkiye'de izlenen para politikası ise Merkez Bankasının karşısında duramadığı, hükümet tarafından yapılan düşük faiz uygulaması yönünde baskılar ve 2001 programı amacı doğrultusunda fiyat istikrarını sağlamaktır. Bu sebep dolayısıyla elinde sadece buna uygun araçlar bulunan kurumun, bu durumu kabullenmesi ile her türlü işi görev tanımına alması sonucunda işler izlenemeyecek bir duruma geldi.

Merkez Bankası tarafından icat edilen pek çok araç bulunmasına rağmen piyasada talebi kontrol edemiyor olmasından dolayı bu yıllarda enflasyonunun hedefin hep çok üstünde çıktığı görülmektedir.

Gerçekleşen Real Gayri Safi Yurt İçi Hasıla Tablo:5



Kaynak: (TÜİK, 2017)

Uygulanan para ve maliye alanındaki temel politikaların talebi arttırması ve buna karşılık olarak üretim potansiyelinin aynı ölçüde artmadığı bu durumda, talepler yurt dışından karşılanmak zorunda kalınmıştır.

Para politikalarının yönetilememesi ve cari açığa kendini fazlasıyla gösteren dış borçlanmanın bu dönemde tarihe geçen rekorlar kırması rastlantısal bir durum değildir. Dönemin sonunda toplam borçluluk ve ekonomik açıdan zayıflık görülmedik bir düzeye yükselmiştir. 2002 - 2017 Dönemi'nin tescilli markasını oluşturan sektör; getirim yaratma, dağılımda dengeyi sağlama ve istihdam yaratma etkisiyle oluşan yüksek talebin doğal bir sonucu olan inşaat sektörüdür.

2002 - 2017 Dönemi'nde inşaat sektörü TOKİ vasıtasıyla sübvansede edilmekte, kentsel dönüşüm adı altında inşaat arzı oluşturulmakta ve imar mevzuatında yapılan değişikliklerle inşaatın önüne hiçbir gücün geçmesine müsaade edilmeyerek oluşan açıklar bu şekilde kapatılmaya çalışılmıştır. 2013'ün ilk yarısında oluşan cari açık incelenmelidir. (Gürkaynak ve Böke, 2013:68)

2002 - 2017 yılları arasında Milyon ABD Doları cinsinden oluşan cari açık aşağıdaki tabloda olduğu gibidir:

Tablo 6

Milyon ABD Doları	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
70000							
60000							
50000							
40000							+
30000						+	
20000				+	+		
10000		+	+				
0	+						
Milyon ABD Doları	2009	2010	2011	2012	2013	2015	2016
70000			+				
60000					+		
50000				+			
40000							
30000						+	+
20000							
10000	+	+					
0							

Kaynak: (IMF World Economic Outlook Database, 2012)

Bu dönemde inşaat sektörüne dayalı ekonomik politikanın 2007'den itibaren daha da fazla belirgin duruma geldiği görülür ve ek yapılar için verilen yapı ruhsatlarının ortalama yıllık yüzölçümünün 2002 - 2006 Dönemi'ne kıyasla 2007 - 2012 Dönemi'nde artmış olmasında da görülür. Türkiye'de toplam istihdam 2004'ten 2015'e kadar yarı yarıya artarken inşaat sektöründeki istihdam iki katına çıkmıştır.

Eğitim sistemimiz sayesinde mebzul miktarda ortaya çıkan vasıfsız işgücünü istihdam eden inşaat sektörü, sadece bu nedenle bile hükümet için siyasi olarak körüklenmesi elzem bir sektördür. Öte yandan, apartman inşaatının ülkenin üretim kapasitesini arttırmıyor olduğu, talep ve özellikle inşaat bu kadar körüklenirken ortaya çıkan borçluluğun çok can yakacak olduğu ise hep bir sonraki seçimden sonra düşünölmek üzere ikinci dönemdeki yıllık izin yüzölçümü ilk dönemin %75 üzerindedir (Gürkaynak, Sayek- Böke, 2013: 64- 69).

Bu örnekten de anlaşıldığı üzere 2012 sonrası 2002 - 2017 Dönemi; yapısal sorunların özellikle de cari açıkta yaşanan artış yüzünden ekonomik alanda büyümenin durması ve ekonomik alanda belirli bir alanda sabit kalmaya çalışılması tüm sektörleri kapsayacak olan düzenlemelerin daha fazla ertelenemeyeceğini ve geçici çözümlerin yetersiz olduğunu gösterdi. Özetle 2002 - 2017 Dönemi iktidarı, ilk döneminde büyük bir özveri ve gayret sarf ederek uyguladığı 2001 programıyla Türkiye'yi diken üzerinde tutan ve muntazam biçimde oraya doğru evrilen bir ekonomi olma durumundan çıkararak makroekonomik dengesi sağlam, devlet bütçesi endişe vermeyen bir noktaya getirmiştir. Fakat bu kurtarma sürecinin ardından ortaya çıkan yapısal dönüşüm ihtiyacı karşısında siyaseten hızlı büyümeyi gerekli kıldığı için geçici önlemler ile arzı körükleyerek bahsi geçen dönemde borçluluk ve ekonomik dalgalanmayı çok fazla arttırmış, Türkiye ekonomisini devlet borcu uçurumundan uzaklaştırırken bu defa özel sektör borcu uçurumuna yaklaştırmıştır.

2002 - 2017 Dönemi hükümeti döneminde de değişmemiş olan tarihi büyüme hızımız yeterli bulunmuyorsa kısa vadede siyasi ve iktisadi olarak maliyetli yapısal düzenlemeler ile uzun vadede üretim kapasitesini daha hızlı artırılarak ekonomik dengenin sağlanması muhtemeldir. Buna göre de yeterli bir takvim belirlenmeli ve en mühimi siyasal arzu ve istenci ortaya konulmalıdır. (Gürkaynak ve Sayek,2013:69)

Ayrıca 2015 yılı temel alınarak yapılan ekonomik büyüme rakamları listesine göre Türkiye G20 ülkeleri arasında ekonomik alanda en hızlı büyüme gösteren dört ülkeden biri olmayı başarmıştır. Bu olumlu yöndeki gelişmeleri ile Türkiye’de 2002 - 2017 Dönemi’nin Yakın Dönemi’nin (2014 - 2017) ülkeyi bulunduğu bölge içerisinde öne çıkararak bir ülke haline getirmesi yönünde önemli fırsatlar ortaya koymuştur. Bu fırsatlar dâhili içerisinde Türkiye, 2014 ve 2015 yıllarında ekonomik büyümenin sağlanması için birçok hedef belirlemiştir. Buna kişi başına düşen millî gelirin artırılması hedefi örnek verilebilir. Bu hedeflerin gerçekleştirilmesi için çalışılırken 2002 - 2017 Dönemi’ne göre küresel koşulların da etkisiyle özellikle Avrupa Birliği ülkelerinde yaşanması beklenen ihracat alanındaki artışı, Türkiye’nin hedeflerini gerçekleştirmesine imkân verecek ve büyümeyi pozitif etkileyecektir. Bunun için Türkiye’nin 2012 yılında büyüme hedefinin düşürülmesine neden olan sorunların çözülmesi, enerji fiyatlarının düşürülmesi, ekonomik alanda tasarrufların artırılması, yüksek teknoloji ürün ihracatının yapılmaya başlanması gerekmektedir.

5.2. TÜRKİYE’DE BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER HAKKINDA 2002 - 2017 DÖNEMİNDEKİ HUKUKSAL GELİŞMELER

Türkiye’de bağımsız idari otoritelerini hâlâ hukuksal açıdan tam bir görev tanımları yoktur. Ancak Türkiye’de kamuya bağlı Kamu Denetçiliği Kurumu, bağımsız idari otoritelerin bir kolu olarak işlev görmektedir. Türkiye’de ilk olarak 1975 yılında resmi olarak sözü edilen Kamu Denetçiliği Durumu için çeşitli hak ve yükümlülükler Anayasada belirtilmiştir. Türkiye’de 2002 - 2017 Dönemi’nden önce bu tür kuruluşlar için mali alanda farklı denetim mekanizmaları kullanılmıştır. 2002 - 2017 Dönemi’nin iktidar olmasından sonra 2002 yılında Malî Sektöre Olan Borçların Yeniden Yapılandırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun çıkartılmıştır. Bu kanunla bağımsız idari otoritelerin ekonomik alanda çalışmaları tekrar düzenlenmiş ve yeni bir sistem ortaya konmuştur. Bağımsız idari otorite kuruluşlarının ardından bu kurumların yıllık hesaplarının Başbakanlık tarafından atanan bir komisyon tarafından denetlenmesine karar verilmiştir. Fakat aynı yıl içerisinde Anayasa Mahkemesi bu kararı iptal etmiştir.

Buna Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında bulunan 160 ve 165 sayılı maddeler neden gösterilmiştir. Bu sayılı maddelere göre Anayasa Mahkemesi herhangi bir kamu kuruluşunun mali alanda denetiminin bağımsız idari otoritelerin alanı dışarısında kalmadığına hüküm kılmıştır. Bundan dolayı bağımsız olarak nitelendirilen kurum ve kuruluşların, Devlet Denetleme Kurulunun denetimi alanından çıkarıldığı için devlet denetimde olmasının aykırı bir durum olduğuna karar verilmiştir. Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında bu gibi konular hakkında birçok karar bulunmaktadır.

5548 sayılı kamu denetçiliği kanunu bu alana ilişkin geniş açıda hükümleri içinde bulundurur (Sayıştay Kararları Seçme Kararlar, 2017).

Fakat yukarıda kaynağı belirtilen 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kanunu, bu duruma ilişkin ana bilgilerin bulunduğu bir kanundur. Düzenlemelerin ardından üzerinde durulması gereken diğer bir konu da bu kanunun amacıdır. Bu Kanunun amacı gerçek ve tüzel kişilerin, yönetimin işleyişi ile ilgili şikâyetlerini T.C. Anayasasında açıklanan hususlar etrafında ele alınmasıdır. Ayrıca yönetimin bir bütün olarak hukuk devleti olduğunu pekiştirmek için Kamu Denetçiliği Kurumunun oluşturulması amaçlanmıştır.

Yasalarda açıkça öngörülen görevlerin yerine getirilmesi için TBMM'ye bağlı, özel bütçeli, kamu tüzel kişiliği bulunan Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuştur. Bu kurumun kuruluşunun ardından Türkiye'de kamu denetçiliği uygulaması geliştirilmiş olup günümüzde bu uygulama devam etmektedir. Bununla birlikte Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu resmi olarak 2012 yılında kabul edilmiştir.

Daha önceki bölümlerde incelenen kamu denetçiliği, nam-ı diğer ombudsmanlık İsveç dilinde “aracı” anlamındaki “ombuds” ve “kişi” anlamındaki “man” sözcüklerinden oluşmuş olup “aracı kişi” manasındadır. Yurtdışı örneklerine baktığımızda ombudsman terimi genellikle halkın şikâyetlerini dinleyip çözümlere ulaştırmak üzere parlamento tarafından seçilmiş kişi ya da kişileri ifade eder. Türkiye hukuk sistemine kamu denetçiliğinin yer almasının temel gayesi “idarenin her çeşit fiil ve muameleleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içerisinde hukuka ve dürüstlüğe uygunluk açısından incelemek, araştırmak, bulgular edinmek, analiz etmek ve önerilerde bulunmaktır”.

Kamu denetçiliği her ne kadar bağımsız idari otoritelerden işleyiş açısından ayrılrsa da kamu denetçilerinin bazı özel ayrıcalıkları bulunur. Ayrıca kamu denetçilerinin sosyal ve ekonomik bazı hakları bulunur. Bu haklar, halk arasında genel hatlarıyla şu şekilde bilinir:

- Denetçilere aylık olarak ücret ödenir.
- Denetçiler, sosyal alanda çeşitli hak ve yardımlardan yararlanır.
- Çalışma alanlarında çeşitlilik bulunur.
- Herhangi bir inceleme ya da rapor sunma faaliyeti sırasında ihtiyaçları olan bazı yardımları talep etme hakkına sahiptir.
- Önerileri karşında oluşabilecek herhangi bir düşünce ayrımında kendilerini savunma hakları vardır.
- İnsan haklarına aykırı bir durumun idare tarafından görmezden gelinmesi durumunda yargı yoluna başvurma hakları bulunur.

Bu çerçevede Türkiye’de 2002 - 2017 Dönemi’nde, bağımsız idari otoritelerin bir kolu olarak işlev gören Kamu Denetçiliği Kurumuna ilişkin bilgiler düzenlenmiştir. Bu düzenlemeler açısından konu incelendiğinde ortaya çıkan sonuç, Türkiye’de etkili, hızlı ve bağımsız bir denetim organı ihtiyacını karşılamak için Kamu Denetçiliği Kurumunu kurulmuş olmasıdır. Bu sistem, tarihsel örneklerinin yanında günümüzde de İskandinav ülkeleri başta olmak üzere birçok ülkede başarılı bir şekilde uygulanmaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumu ayrıca Avrupa Birliğine üye ve aday ülkeleri için de önem arz etmektedir. Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulmasına yönelik resmi çalışmalar, 1970’li yıllardan itibaren hem akademik hem de siyasi sahada kendini göstermiştir. Özellikle bu konu ile ilgili çeşitli kanunların kabulünün öncesinde yapılan çalışmalar göz önüne alındığında bu kanunlar sonrasında Türkiye’de kamu denetçiliği ve bağımsız idari otoriteler açısından yapılan çalışmaların azaldığı görülmektedir. 2000’li yıllarda ise tekrar Kamu Denetçiliği Kurumu gündeme gelmiştir ve 2012 yılında çıkarılan bir kanun ile Kamu Denetçiliği Kurumu Türkiye’de resmi olarak oluşturulmuştur. Bu kanunda açıkça yasama, yargı ve askeri alanın kamu denetçiliğinin yetki alanı içerisinde olmadığı belirtilmiştir.

Yine bu kanunda kurumun harekete geçmesinin yalnızca kişilerin şikâyetine bağlanması ve doğrudan harekete geçme yetkisinin bulunmaması, bu kurumun sınırlı bir alan içerisinde kalmasına sebep olmaktadır.

Türkiye’de kişilerin yönetim karşısında korunmasında, bu süreç içerisinde tesirli ve kuvvetli bir duruma gelmesinde en mühim unsur kamuoyunun ortaya koyacağı duyarlılıkla ilgilidir.

Türkiye’de duyarlı ve etkili bir kamuoyunun var olması, sorunların ve şikâyetlerin çözümlenmesinde idareden, siyasi otoriteden ve politik kararlardan kaynaklanabilecek dirence karşı konulmasını kolaylaştıracaktır

5.3. TÜRKİYE’DE 2002 - 2017 DÖNEMİ DÖNEMİNDE GERÇEKLEŞEN ÖRNEK DÜZENLEME UYGULAMALARI

Bu başlık altında Türkiye’de doğal gaz ile elektrik kullanım süreçleri, düzenleme uygulamaları ele alınacaktır.

5.3.1. TÜRKİYE’DE DOĞAL GAZ KULLANIM SÜRECİ VE DÜZENLEME UYGULAMALARI

Türkiye’de doğal gaz kullanımını diğer dünya ülkelerinde olduğu gibi 1973 yılında, Yom Kippur Savaşının ardından başlamıştır. Aynı zamanda 1979 yılında gerçekleşen İran Devrimi ile meydana gelen iki petrol bunalımının yaşanmasından sonra dünya genelinde doğal gaz kullanımını yaygınlaşmaya başlamıştır. Doğal gazı diğer fosil yakıtlardan ayıran önemli özelliği çevre kirliliğine daha az neden olmasıdır. Bu da önemli enerji kaynağı olarak tercih edilmesinde önemli bir etken olmuştur. Bu yönleriyle doğal gaz, hem siyasal hem de sosyal alanda görüşlerin birleştiği bir enerji kaynağı haline gelmiştir.

Türkiye’de doğal gaz tüketimi resmi olarak 1976 yılında TPAO (Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı) tarafından Trakya bölgesinde deneme amaçlı olarak çıkarılan ve sınırlı miktarda ihtiyaca cevap veren tesislerin kurulması ile başlamıştır. Bu dönemde kıymetli ve çok önemli bir yakıt kaynağı olarak görülen doğal gazın elektrik santrallerinde kullanılması görüşü yeni ortaya çıkmıştır.

Bunun neticesinde 1984 - 1986 yıllarının ardından hem yeni kuşak teknolojik gelişmelerde meydana gelen değişimler hem de o dönemde santrallerin verimlerinde ve maliyetlerinde olan değişimlerden dolayı bugün doğal gaz, en çok kullanılan enerji alanlarından biri haline gelmiştir. 1980 yıllarında yapılan doğal gaz talebi tahminleri ile bugün ithalatı gerçekleşen doğal gaz miktarı karşılaştırılınca tahminlerin çok yetersiz kaldığı görülmektedir. Bu tahminler, boru hatlarının tasavvurunda ve LNG Terminalinin kapasite seçimine tesir etmiştir. Doğal gaz ile ilgili çalışmaların devamında Türkiye ile Eski Sovyet Sosyalist Cumhuriyeti Birliği arasında 1984 yılında doğal gaz ithalatı için bir antlaşma imzalanmıştır.

Eski Sovyet Sosyalist Cumhuriyeti Birliğinin bu konudaki yetkili kuruluşu Soyuzgazexport ve Türkiye Cumhuriyetinin bu konuda yetkili kuruluşu BOTAŞ, bu anlaşma kapsamında karşılıklı ticaret için belirlenecek hususları içeren bir ticari sözleşme yapmakla yükümlü kılınmıştır.

1985 yılına gelindiğinde ise enerji ihtiyacı karşısında tüketim potansiyeli ve taşımacılığın yapılabileceği güzergâhları belirleme çalışmaları yapılmıştır. Yapılan çalışmalar sonucunda Kuzey Batı Anadolu bölgesi, en elverişli bölge olarak kabul görmüştür. Türkiye ile Eski Sovyet Sosyalist Cumhuriyeti Birliği arasında 1984 yılında doğal gaz ithalatı için bir antlaşma imzalanmasından sonra hakkında karara varılan; ancak anlaşması ileri bir tarihe ertelenen, 25 yıllık bir süreyi kapsayan doğal gaz ticaret antlaşması BOTAŞ ile Soyuzgazexport arasında 1986 yılında imza altına alınmıştır.

“Anlaşmaya göre 1987 yılından itibaren tedricen artan miktarlarda doğal gaz alımı başlayacak, 1993 yılında plato miktarı olan 5-6 milyar m³/yıla ulaşılacaktır. Ayrıca doğal gaz için ödenecek olan bedelin %70’inin Türk ihracat mallarını alımında kullanılması öngörülmüştü (Bayraç, 1999: 4).”

Bu açıdan bakıldığında doğal gaz ithalatının başlangıçta Rusya ile Türkiye arasındaki uluslararası ticareti bir dengeye oturtma açısından öne çıktığını ve Rusya ile yapılan ihracatın bir nevi karşılığı olarak kabul gördüğünü söylemek mümkündür

“BOTAŞ ile Soyuzgazexport arasında imzalanan doğal gaz alım satım anlaşması sonucunda, 26 Ekim 1986 tarihinde inşasına başlanan doğal gaz ana iletim hattı ile taşınan doğal gaz, 23 Haziran 1987 tarihinde ilk durağı olan Hamitabat Trakya Kombine Çevrim Santralına ve Ağustos 1988’de de Ankara’ya ulaşmıştır (Bayraç, 2006).”

Rusya Federasyonu - Türkiye Doğal Gaz Ana İletim Hattı; yüksek basınca dayanıklı olacak ve bir kısmı deniz altından geçiş için elverişli olarak çoğunluğu karadan geçecek biçimde tasarlanmıştır. Doğal gaz, 1988 yılının ortalarında İGDAŞ’ta, bunun ardından Ambarlı Santralinde, yine bu yılın sonlarında Ankara’da konut, kısıtlı da olsa sanayi ve ticaret sektörlerinde kullanılmaya başlanmıştır.

“Ankara’dan sonra İstanbul’da Ocak 1992’de, Bursa’da Aralık 1992’de, İzmit’te Eylül 1996’da, Eskişehir’de ise Ekim 1996’da konut ve ticari sektörde kullanıma sunulmuştur. Türkiye’de doğal gaz tüketimi 1987 yılında 500 milyon metreküp ile başlayarak 1999 yılında yaklaşık 12 milyar metreküp, 2005 yılında 26,9 milyar metreküp seviyesine ulaşmıştır (Armagaz, 2006: 72).”

Türkiye’de yaşanan hızlı gelişmeler sonucunda doğal gaz ve ham petrol en başta olmak üzere enerji tüketimi kayda değer bir ölçüde artmıştır. Çevresel faktörler, şehirlerde ortaya çıkan hava kirliliği sorunu ve kullanılan enerji kaynaklarının çeşitlerinin arttırılmasına yönelik politikalar Türkiye’de doğal gazın öne çıkmasında etkili olmuştur. Türkiye, kendi ihtiyacı olan temel doğal gazı ya da gittikçe artan doğal gaz talebini karşılayabilecek kadar zengin doğal gaz kaynaklarına sahip değildir. Bundan dolayı Türkiye doğal gaz ithalatçısı ülkeler arasında yer almaktadır ve doğal gaz ihtiyacını karşılayabilmek için dışa bağımlı bir ülke konumundadır. 1988 yılında doğal gaz iletimine başlayan Rusya - Türkiye arasında doğal gaz ana iletim hattından sonra 2003 yılına kadar pek çok doğal gaz projesinde işbirliği yapılmıştır.

Dünyada gelişmiş ülkeler başta olmak üzere pek çok ülkede etkileri görülen; 1970’li yıllarda yaşanan ekonomik krizlerin ana sebep olduğu devletin sosyal, ekonomik ve demokrasi ile ters düşen politik alana yönelik müdahaleleri tartışılmaya başlanmıştır. 1980’li yıllardan itibaren klasik liberalizmin etkilerini içinde barındıran yeni bir kapitalizm anlayışı tüm dünyada yayılmaya başlamıştır.

Dünyadaki bu yeni anlayış, bir süre sonra enerji sektöründe de etkili olmuş ve enerji sektörünün liberalleşmesi şeklinde kendini göstermiştir. Bu gelişmeler sonucunda Avrupa Birliği yeni bir durumla karşı karşıya kalmış ve enerji sektöründe serbestleşme süreci ortaya çıkmıştır. Bu durumda ortaya çıkan dalgalanmalardan Türkiye de etkilenmiştir. Bir süre sonra Türkiye’de, yaşanan gelişmeler doğrultusunda enerji sektörü alanında liberalleşmenin etkileri görülmeye başlanmıştır. Bu çerçevede 5. Beş Yıllık Kalkınma Planında enerji alanı ile ilgili şu hedeflere yer verilmiştir.

- *Enerji hammaddelerinin arama ve üretiminde kamu dışı kaynaklardan yararlanılmaya çalışılacak, bu konuda özel sektör ve yabancı sermaye girişimleri desteklenecektir.*
- *Üretimden tüketime kadar bütün safhalarda enerji kaynaklarının uygun teknolojilerle, verimli şekilde kullanılması sağlanacak, enerji tasarrufuna yönelik girişimler desteklenecek ve teşvik edilecektir. Özelleştirme çalışmaları sürdürülecek, bu çerçevede özellikle kamu finansman yükünün azaltılması amacıyla yatırımlarda özel kesim payını artırıcı girişimler özendirilecektir.*
- *Elektrik sektöründe kamu ve özel kesim firmalarının bir arada faaliyet gösterebileceği yeni bir yapılaşmaya gidilecektir.*
- *Sektör politikalarının topluluk politikalarına uyum sağlaması yönündeki çalışmalar sürdürülecektir” (T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, 2016).*

Kalkınma planlarında piyasanın serbestleşmesine yönelik çalışmalara öncelik verilmiştir. Özellikle de elektrik alanında kamu yararının sağlanabilmesi için sürekli olarak çalışmalar yapılmıştır. Öncelikle yerli veya yabancı özel yatırımcılar ile işletmeciler için uygun bir alan oluşturulması amaçlanmıştır. Bunların yanında doğal gaz ve elektrik sektörlerinin özel ve kamu faaliyet alanlarının düzenlenmesine, tüketici haklarının yapılmasına hedefler arasında yer verilmiştir. Ayrıca Avrupa Birliğine giriş sürecinde olan Türkiye’nin, Avrupa Birliği yönetmelik kurallarına uyması sağlanmaya çalışılmıştır. Bu doğrultuda Türkiye’den rekabete piyasasına uygun olarak faaliyet gösteren bir idari düzenleme ve BİO kurumunun kurulması istenmiştir.

“Bu kapsamda, uygulamada kazanılan deneyimler sonucu, Türkiye’de artan enerji talebinin yanı sıra; Avrupa Birliği normlarına uyumunun ve küresel ekonomi ile bütünleşme sürecinin gereği olarak; 3 Mart 2001 tarih ve 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu kurulmuş, daha sonra 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu ile de Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu adını almıştır (Pervan, 2006: 84).”

Türkiye, yukarıda bahsi geçen AB’ye uyum sürecinde bu piyasanın bir düzen içerisinde serbestleştirilmesi anlamına gelen düzenleme sürecinin içerisine girmiştir.

2002 - 2017 Dönemi’nde, Türkiye’de doğal gaz alanında yapılan çalışmalar sonucunda ihtiyaçların karşılanmasına yönelik olarak;

- 1974 yılında kurularak o dönemde alanında tek ithalat iznine sahip kuruluş olan BOTAŞ’a 2009 yılına kadar yıllık toplam ithalat miktarı ile yıllık ülke içerisinde doğal gaz tüketimine ilişkin bir sınır konulması şeklindeki yasal düzenleme getirilmesi,
- EPDK’nın sadece piyasada rekabetin oluşması amacıyla yeni şirketlere piyasaya giriş izni vermesine,
- Doğal gaz piyasası içerisinde rekabetin hiç ya da istenilen seviyede olmadığı bir kurul tarafından gerekli ihtiyaçların karşılanması,
- İhtiyaçlar karşılanırken tüzel kişilerin uygun durumlarda hariç olarak belirlenmesi gerekmesi,
- Doğal gaz şirketleri tarafından dağıtım için olan izin süresinin sonunda uygulanacak olan Fiyat Tavanı Yönteminde kullanılacak temel düzenlemelerin yeniden belirlenmesi,
- Türkiye’de piyasa için rekabetin; yani Demsetz yönteminin kabul edilerek hayata geçirilmesi ve temel kabul edilmesi,
- Türkiye’de doğal gaz oluşunun ya da çıkışının üzerinden çok zaman geçmemiş olan yeni bir iş alanı oluşturması nedeniyle ortaya çıkan gereksinimlerin artması durumunda bunun sağlanmasına yönelik çalışmaların amaçlanması gibi hedefler ortaya konmuştur.

2017 yılına gelene kadar döneme bakıldığında yukarıda belirtilen, geçmiş dönemlere ait hedefler geliştirilerek yeni amaçlar ve uygulama türleri ortaya çıkmıştır. Bundan dolayı doğal gazın ülkeye girişinin sağlanmasında gelişme sağlanması, doğal ithalatında piyasa hareketliliğini koruyacak rekabet şartlarının oluşması ve Türkiye'nin sosyal bir devlet olma ilkesine koşul durumdaki tüketicilerin "serbest tüketici" sıfatına sahip olması günümüzde üzerinde durulan ana hedefdir. Bu hedef doğrultusunda çalışmalar hâlâ devam etmektedir.

5.3.2. TÜRKİYE'DE ELEKTİRİK KULLANIM SÜRECİ VE DÜZENLEME UYGULAMALARI

1980'li yıllarda kültür, teknoloji, ekonomi ve sosyal alanlarda yaşanan değişimler ile birlikte elektrik piyasasının geliştirilmesi hakkında düşünceler ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu düşünceler ile birlikte elektrik enerjisi üretim alanında iletim, arz ve dağıtım aşamalarında değişime ihtiyaç duyulduğuna karar verilmiştir. Bu doğrultuda elektrik sektörünün yeniden yapılandırılması gündeme gelmiştir. Kamu eli ile idare edilen elektrik piyasası, 1994 yılının ardından üretim ve dağıtım alanını içine alan bir bütün halinde büyük bir dönüşüm sürecine girmiştir. Bunun ardından 2001 yılında EPDK (Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu) elektrik piyasalarının düzenlenmesi amacıyla 4628 sayılı kanunla devreye girmiştir.

Enerji Piyasası ve Düzenleme Kurumu bir süre sonra sadece elektrik alanı ile sınırlı kalmamış; 2002 - 2017 Dönemi'nde farklı kanunlarla doğal gaz, petrol ve LPG piyasalarının düzenlenmesi gibi pek çok işlevi üstlenmiş; bünyesinde yeni oluşumlar meydana getirmiştir. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu ile birlikte Türkiye'de daha serbest bir enerji piyasası dönemine geçilmiştir.

"Elektrik piyasasının bir kısmı rekabete açılmış, rekabete açılmayan iletim ve dağıtım yanında aynı zamanda faaliyetleri ise sıkı düzenlemeye tabi tutulmuştur (Cengiz, 2014: 125 - 147)."

Serbest piyasaya geçilmesinin ana nedeni kamu eliyle yön verilen bütün bir temel yerine, rekabetçi bir elektrik piyasasına duyulan ihtiyaçtır. Ayrıca bu düzenlemeye geçilmesinin etken olan diğer faktörler, üretimdeki teknolojik gelişmeler ve elektrik arz fiyatının düzenlenmesi ile ilgili başarısızlık neticesinde gündeme gelen sorunlardır.

Uluslararası finansal kuruluşların, borç verdikleri ülkelere yapısal düzenleme yapmaları konusunda uyguladıkları baskılar da elektrik sektöründeki yapısal değişimin nedenleri arasında yer almaktadır.

Üretim, iletim, dağıtım, arz aşamalarının birden fazla firmanın hizmet sunabileceği şekilde ayrıştırılması ve rekabet ortamının sağlanması sadece piyasanın yeniden yapılandırılması ile mümkün olur. Bundan dolayı elektrik piyasasını kamudan ayılmasıyla rekabet ortamı oluşturulmuştur.

Böylece elektrik hizmetinin kapasitesi artmış, piyasanın başarısızlığını önleyici düzenleyici müdahalelerde bulunulmuş, düzenleme faaliyetleri yürütülmüştür. Bu sırada yeni sorunların ortaya çıkma ihtimali düşünülmüş ve bunun doğal bir süreç olarak karşılanmasına karar verilmiştir. Ancak bu süreçte dikkat edilmesi gereken önemli bir nokta yeniden yapılandırma sırasında ortaya çıkabilecek sorunların tüketicilere yansıtılmaması ve tüketicilerin hizmetten etkin şekilde yararlanmasının sağlanmasına yönelik tedbirlerin alınmış olmasıdır.

Serbest piyasa modeline geçilmesi ile Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş. (TEAŞ) kendi içinde ayrılarak üretim, iletim ve dağıtım aşamaları birbirinden ayrılmış ve bu aşamalar düzenlenmiştir. Bunun yanında yeniden yapılanmaya ihtiyaç duyulan enerji alanlarında düzenleme yapılmasına yönelik kararlar alınmıştır.

Bu sayede ekonomik performansı arttıracak, tüketicilere türdeş maliyete göre ödeme yaptırılacağından kaynakları daha etkin kullandıracak özelleştirmeler, kâr güdüsü doğurduğundan girdiler daha etkin kullanılarak aynı üretim elde edilmeye devam edilecektir. Özel sektörün rekabeti üretim maliyetlerini düşürecek ve kâr amaçlı üretim yapan işletmeler, politik çıkarların etkin olabildiği kamu işletmelerinden daha etkin üretim yapacaktır. Aynı zamanda tüketici ve ülke için en üst derecede faydalı olan budur. Düzenlemenin ortaya çıkmasının bir diğer önemli nedeni de tüketicilerin elektrik taleplerinin artmasıdır. Elektrik piyasasında düzenlemeler ve reformlar ile kamu - özel ayrımı portresinin oluşturulması, bağımsız idari otorite kurumlarının kurulması, piyasa içerisinde kurumsal yönetim ilkelerinin uygulanması, hesapların ayrılması, maliyeti esas alan faaliyetlerin uygulanması, gerekli olan teknik altyapının sağlanması ve özelleştirmeye yönelik pozitif etkiler başarılı bir özelleştirme yapılmasının temel aşamalarıdır.

Türkiye’de bu aşamalar sağlanabilmiş ve ek olarak tüketicilerine fayda sağlayabilmesi için yapılacak idari düzenlemeler ışığında piyasanın şeffaf, rekabete açık, kaliteli ve ucuz elektrik üretim, iletim, dağıtım, satış hizmetlerini sağlayabilecek yapılar oluşturmaya dikkat edilmiştir.



SONUÇ VE ÖNERİLER

Türkiye tarihi boyunca pek çok ekonomik, siyasi ve sosyal problem ile karşılaşmıştır. Bu süreç içerisinde dünya gelişmiş ve Türkiye dünya kriterlerine uygun bir ülke olabilmek için gelişme yolunu tercih etmiştir. Bu gelişmeler ışığında ortaya çıkan yolu izlemek veya izleyebilecek düzeye gelebilmek için Türkiye’de ve Avrupa’nın büyük bir çoğunluğunda 1980’li yılların ardından özelleşme uygulamaları ve düzenleme ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Bağımsız idari otoriteler ile bu ihtiyaca karşı olan açık, bir anlamda kapatılsa da bu kurumlar ile birlikte yapılan özelleştirme sonrası ortaya çıkan birçok sorun için düzenleme ile çözüm yolları aranmaya başlanmıştır. Kavram tanımları incelendiğinde bu uygulamaların zaman içerisinde birçok geniş yapısı olan büyük bir sisteme dönüştüğü görülmektedir. Türkiye’de devletin düzenleyici rolü süreci daha önceden devlet tarafından üretilen telekomünikasyon gibi doğal tekel niteliği taşıyan mal ve hizmetlerin serbest piyasa şartlarında etkin düzeyde arz edilebilmesinin temel kurumsal yapısı olarak öne çıksa da zaman içerisinde gelişerek dünya üzerindeki pek çok gelişmeden yararlanılmıştır. Bunlara örnek olarak çalışmada açıklandığı gibi bağımsız idari otorite kurumlarının uyguladığı düzenleme uygulamaları ve bağımsız idari otoriteler ile birçok ortak özelliği bulunmasına rağmen henüz tam olarak bağımsızlığını kazanamamış kamu denetçiliği kurumu örnek verilebilir. Bu kurumların ortaya çıkışı ile yapılan uygulamalar sonucunda Türkiye’de pek çok önemli gelişme meydana gelmiştir. Bu uygulamaların en önemli etkileri 2002 - 2017 Dönemi’nin iktidara gelmesi ile oluşmaya ve temellenmeye başlamıştır. Ayrıca 2002 - 2017 Dönemi’nde bu kurumlar sayesinde birçok yenilik özellikle enerji alanında özel sektör yolu ile hayata geçirilmeye başlanmıştır.

Bağımsız idari otoriteler, devletin etkin işleyişine yardımcı olan kurumlardır. Toplumlarda gerçekleşen hızlı gelişmelere ayak uydurmak için bu otoritelere ihtiyaç duyulmaktadır. Bağımsız idari otoritelerin uluslararası bir organizasyon haline geldiği görülmektedir. Bağımsız idari otoriteler sahip olduğu bazı temel özelliklerle (uzmanlık, esneklik, düzenleyici taahhüt ve istikrar, şeffaflık ve politika açıklığı, etkinlik ve belirsizliğin azalması) bürokrasi kurumlarından ayrılır. Ülkemizde bağımsız idari otoriteler 1980 yılından sonra görülmeye başlamıştır. Bu otoriteler yargısal denetimin dışındadır. Ayrıca politik denetime tabi değildirler.

Diğer taraftan devletlerin düzenleyici rolünün ortaya çıkmasında ekonomik sebepler etkili olmuştur. Ülkemizde bu kavramın tam olarak tanımlanmadığı görülmektedir.

Türkiye'nin bulunduğu konumdan daha fazla yararlanabilmesi ve iç - dış politikada etkisinin artabilmesi için bağımsız idari otoritenin tanımın tam olarak yapılması önemlidir. Ayrıca 2002 - 2017 Dönemi'nde gerçekleşen uygulamaların devamının gelmesi için bu kurumlara daha çok özerklik sağlanmalıdır. Bu şekilde yürütülecek politikalar sayesinde Türkiye'de devletin düzenleyici rolü daha çok gelişecek ve bağımsız idari otorite kurumlarının ve uygulamaları sayesinde siyasi alana olumlu etkileri olacaktır. Ayrıca bağımsız idari otoritelerin konumları hakkında görüş birliği oluşturulmalıdır. Anayasada bağımsız idari otoritelere yer verilmelidir. Bağımsız idari otoritelerin uluslararası olma yönü gözden uzak tutulmamalıdır. Düzenleme kavramı dünyadaki görünümü dikkate alınarak tam olarak tanımlanmalıdır. Unutulmamalıdır ki Türkiye'de toplum içinde yaşanan iktisadi ve sosyal olaylarda devlet ve bağımsız idari otoriteler etkilidir.

KAYNAKÇA

Kitaplar

- Lenin V., 1917, (2014). Devlet ve Devrim, Çevirmen: Tonguç Ok, Ankara: Evrensel Yayın.
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, (2017). V. 5 Yıllık Kalkınma Planı, Yayın No: Dpt: 1974, 1989, Ankara: Anayasa Mahkemesi Yayınları.

Mahkeme Kararları

- Sayıştay Kararları, (2017). Seçme Kararlar 01.01.2002 - 31.12.2002 ve 01.01.2006 - 31.01.12.2006, Ankara: Anayasa Mahkemesi Yayınları.

Makale

- Armagaz, 2016, Doğal Gaz Piyasası Sektör Raporu Makalesi - Türkiye’de Doğal Gaz, Sayı: 72.
- Arklan, 2006, Bir Kamu Denetim Sistemi Olarak Ombudsman Ve Türkiye’de Uygulanabilirliği Makalesi - Bir Kamu Denetim Sistemi Olarak Ombudsman, Sayı: 3.

Tez Çalışmaları

- Pervan N., 2006, Türkiye’de Doğalgaz Piyasasının Yeniden Yapılandırılması ve Sonuçları, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, T.C. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Ana Bilim Dalı: 84.

İnternet

- Açıkgöz Ş., 2007, Türkiye’de Uzun Dönem Büyüme Eğilimleri, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt:9, Sayı:1, <http://iibfdergisi.gazi.edu.tr/index.php/iibfdergisi/article/view/155>.
- Atiyas İ. , 2000, “Ne için ve Nasıl Regülasyon?”, Devletin Düzenleyici Rolü, TESEV, <http://mimoza.marmara.edu.tr/~mcokgez/Makaleler/atiyas1.htm>.
- www.bddk.gov.tr.
- www.btk.gov.tr.
- <https://www.btk.gov.tr>.
- Cengiz S., 2014, Türkiye’nin Elektrik Enerjisi Piyasasında Yeniden Yapılanma, Muğla: Muğla Üniversitesi: 125-147, <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/46400>.
- www.epdk.gov.tr.
- Gürkaynak R., S, Sayek - Böke S., 2002 - 2017 Dönemi’nde Türkiye Ekonomisi, 2013, İktidarın Ekonomi Politikası: 64-69 https://bilimakademisi.org/wpcontent/uploads/2014/01/Birikim_2013_gurkaynak_sayek.pdf.
- <http://www.ihale.gov.tr/>.
- Joskow, P. J., 1998, “Regulatory Policies for Reforming Infrastructure Sectors in Developing Countries”, İ. Atiyas (çev.) Annual World Bank Conference on Development Economics, Washington DC:10-25.
- KAYAR S., 2012, Özerklik Nedir? Ne Değildir? , Kıbrıs Postası, <http://www.kibrispostasi.com/print.php?msg2=494>.
- <http://www.rekabet.gov.tr>.
- www.rtuk.gov.tr
- www.spk.gov.tr
- www.tapdk.gov.tr
- Telser L. G., 1969, “On the Regulation of Industry: A Note”, The Journal of Political Economy, Vol.77, No.6, Chicago: University of Chicago, page: 937-952, <https://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1086/259582>.

Dergiler

- Bayraç N. H., 1999, Dünya’da ve Türkiye’de Doğalgaz Piyasasının Ekonomik Analizi, Dış Ticaret Dergisi: 1-29.
- Eedoğan G., 2016, Bağımsız İdari Otoriteler - Independent Regulatory Agencies, Türkiye Adalet Akademisi dergisi, 24. Sayı, sayfa: 356.
- Hansen, Hans Gammeltoft (1996), 1970-2017, “Ombudsman Kavramı”, Çeviren: Turgay ERGUN, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 29, Sayı 3.
- Karakaş M., 2008, Devletin Düzenleyici Rolü ve Bağımsız İdari Otoriteler, Maliye Dergisi, 154. Sayı, sayfa:100.
- Karakaş M., 2008, Bağımsız İdari Otoritelerin Özellikleri, Maliye Dergisi, 154. Sayı, sayfa 107.
- Kestane D., 2006, Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği), Maliye Dergisi, 151. Sayı, sayfa 132.
- Kestane D., 2006, Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği), Maliye Dergisi, 151. Sayı, sayfa 136.
- Oğuz F., 2005, Bilgi, Regülasyon ve Rekabet: Bir Piyasa Süreci Yaklaşımı, Doğu Üniversitesi Dergisi, Sayı 6, sayfa: 253- 267.
- Oğuz F., 2005, Bilgi, Regülasyon ve Rekabet: Bir Piyasa Süreci, Doğu Üniversitesi Dergisi, Doğu Üniversitesi Dergisi, Sayı 6(2), sayfa: 253-257.
- Tan. T, 2002 Bağımsız İdari Otoriteler ya da Düzenleyici Kurumlar, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 35, Sayı 2, sayfa: 11-37.
- Ulusoy A., 1998, “Kamu Hizmeti Anlayışında Yeni Yönelimler: Avrupa Yapılanmasının Kamu Hizmeti Teorisine Etkileri”, Amme İdaresi Dergisi, Sayı 31/2, sayfa:33.
- Zengin G., 2017, Yerel Yönetimlerde Kamu Denetçiliği: İngiltere Yerel Yönetim Ombudsmanlığı, Stratejik Kamu Yönetimi Dergisi - Strategic Public Management Journal, ISSN 2149-9543, sayfa: 38.
- Winston C., 1998, “Economic Deregulation: Days of Reckoning for Microeconomists”, Journal of Economic Literature, C. 31, ss. 1263-89.
- Winston C., “U.S. Industry Adjustment of Economic Deregulation”, Journal of Economic Perspectives, C. 12, n. 3, page: 89-110, 1993.

- Orkunoglu I. 2010, Özelleştirme ve Alternatifleri: Akademik Bakış Dergisi - sayı 22 sayfa 2.
- Arkan Ü. 2006, Bir Kamu Denetim Sistemi Olarak Ombudsman ve Türkiye’de Uygulanabilirliği: Selçuk Üniversitesi İletişim Fakültesi Akademik Dergisi- Cilt 4 , Sayı 3 sayfa 84
- Sever D.Ç. 2015, Türkiye’de Düzenleyici Kurumların Yapısı, İşlevi ve Dönüşümü: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi- sayfa 207-208
- Kahraman M. 2011 Hukuk Devletine Katkıları Bakımından Kamu Denetçiliği: Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi – cilt 8 sayı 16 sayfa 363

Derlemeler

- Bayraç N. H. , 1999, Dünya’da ve Türkiye’de Doğalgaz Piyasasının Ekonomik Analizi, sayfa: 4 -81.
- Hertog J. D., 2000, “General Theories of Regulation”, Encyclopedia of Law and Economics, Y. Pamuk (Çev.) New York: Edward E., sayfa: 223-270.
- Hertog, J. D., 2000, "General Theories of Regulation", Encyclopedia of Law and Economics, Volume: 3, The Regulation of Contracts, C. Dumrul (Çev.) Edward Elgar, Cheltenham.
- Peltzman S., 1998, “Toward a More General Theory of Regulation”, George J. Stigler, Chicago Studies in Political Economy, G. Öztürk (Çev.) The University of Chicago Press, , page: 234-266.
- They, J. F. , 1998, “Bağımsız İdari Otoritelerin Yargısal Denetimi”, M. Göçer (Çev.), İ. Kaboğlu (Ed.), İstanbul: Alkım Yayınları.

Tablolar

- Tablo 5.9: IMF World Economic Outlook Database
- Tablo 5.4: Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), Milletvekili Genel Seçimleri 1923 - 2017, Yayın Numarası: 3685, Sayı: 93 ve 2004-2017 Yerel Seçimleri İstatistik Tablosu
- Tablo. 5. 5: Türkiye İstatistik Kurumu, 2017, Potansiyel Real Gayri Safi Yurt İçi Hasıla (Milyar TL) 1999-2016 Özeti
- Tablo 5.6: Türkiye İstatistik Kurumu,2017, Gerçekleşen Real Gayri Safi Yurt İçi Hasıla ve (Milyar TL) 1999-2016 Özeti
- Tablo 5.3: Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), Yıllara Göre Dönemsel Gayri Safi Yurt İçin Hasıla Dönemsel İstatistikleri

ÖZGEÇMİŞ

KİŞİSEL BİLGİLER

ADI VE SOYADI: Cesur MELEK

DOĞUM YERİ VE TARİHİ: Mardin - 1990

MEDENİ HALİ: Bekâr

E-MAIL: cesurmelek90@hotmail.com

TELEFON: 0535 696 55 51

EĞİTİM DURUMU

1997 - 2004 Bahçelievler Şirinevler İlköğretim Okulu

2004 – 2007 Bahçelievler Kocasinan Lisesi

2009 – 2011 İstanbul Arel Üniversitesi / Sağlık Kurumları İşletmeciliği

2010 – 2012 Anadolu Üniversitesi / Yönetim ve Organizasyon

2013 / 2015 Anadolu Üniversitesi / İşletme