



## TÜRKİYE'DEKİ DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURULUŞLAR: İDARİ PARA CEZALARININ HUKUKSAL ZEMİNLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ



Tarık İLİMAN<sup>a</sup>, Recep TEKELİ<sup>b</sup>

### ÖZET

Özellikle 1980'li yıllardan sonra küreselleşmenin de etkisiyle devletin, ekonomi içerisindeki payının azaldığı gözlenmektedir. Bu aşamadan sonra devlet, ekonomi içinde bir oyuncu olarak değil kural koyan, düzen belirleyen bir role sahip olmaktadır. Devletin sahip olduğu bu işlevine “regülasyon” denmektedir. Devlet elinde saklı bulundurduğu “regülasyon” işlevini kendilerine ait yasaları ve tüzel kişiliğe sahip olan merkezi otoriteden bağımsız olarak faaliyetlerini sürdüren “Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşlar” tarafından yerine getirmektedir.

Bu çalışma Türkiye'deki Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşların düzenleme, denetleme ve kural koyma fonksiyonlarına dayanak oluşturan hukuksal altyapıları ve yaptırım güçlerini değerlendirmektedir. Elde edilen sonuç ise Türkiye'de aktif rol oynayan Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşların hukuki zeminlerinin kendi kanunları bakımından bağlayıcı yetkilere sahip olmasına rağmen, bu kanunların Anayasal bakımdan güçlü bağlarla hukuki bir zemine oturmamış olduğu gözler önüne serilmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** *Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşlar, İdari Para Cezaları, Hukuksal Zemin*

### REGULATORY AGENCIES IN TURKEY: THE EVALUATION OF ADMINISTRATIVE FINES IN TERMS OF LEGAL BASIS

### ABSTRACT

Particularly, it has been observed that the role of government within economy have decreased by globalization since 1980s. After this stage, the government has played in a role which regulates the economy and has not played in a role as an actor in the economy. This process is called as “regulation”. The government has regulated the economy by Independent Regulatory Agencies that both have been independent from central government and have their own legal entities and laws.

This paper has evaluated the legal basis and sanction powers which underpins the function of regulation of Independent Regulatory Agencies that has been effective in specific sectors in Turkey. The result has been gained that although the legal basis of Independent Regulatory Agencies in Turkey have substantial authorities in terms of their own laws, they do not have a strong base in terms of constitutional.

**Key Words:** *Regulatory Agencies, Regulation, Administrative Fines, Legal Basis*

<sup>a</sup> Adnan Menderes Üniversitesi Nazilli İİBF, Maliye Bölümü, [tarikiliman@hotmail.com](mailto:tarikiliman@hotmail.com)

<sup>b</sup> Adnan Menderes Üniversitesi Nazilli İİBF, Maliye Bölümü, [rtekeli@adu.edu.tr](mailto:rtekeli@adu.edu.tr)

## 1. Giriş

Amerika Birleşik Devletlerinde (ABD) 24 Ekim 1929 günü patlak veren ve “*Kara Perşembe*” olarak adlandırılan “1929 Dünya Ekonomik Bunalımı” sonrasında birçok banka iflas etmiş ve milyonlarca insanın mal varlığı yok olmuştur. Kriz sonrası, devletin ekonomiye müdahalesini savunan birçok görüş ortaya atılmıştır. Bunlardan en önemlisi *Britanyalı iktisatçı John Maynard Keynes* tarafından ileri sürülmüştür. Keynes, krizin temel sebebinin efektif talep eksikliğine bağlamış ve devletin para ve maliye politikalarıyla ekonomiye müdahale etmesi gerekliliği üzerinde durmuştur. Ancak, özellikle 1973 yılında ortaya çıkan Petrol Krizi ile ülkeler uluslararası boyutta yeni bir kriz ile karşı karşıya kalmışlar ve ortaya çıkan krizin etkilerinin gelişmiş ülkelerde ağırlıklı olarak hissedilmesi üzerine gerek gelişmiş ülkeler gerekse de gelişmekte olan diğer ülkeleri “*devletin ekonomideki rolünün*” ne olması gerekliliği konusunda yeni arayışlara sevk etmesinin yanında devletin özellikle ekonomideki düzenleyici ve denetleyici rolünde bir takım yeniliklere gereksinim hissedilmiştir.

Bu gelişmelerle birlikte devlet ekonomideki düzenleyici ve denetleyici rolünü kendi bünyesi dışında oluşturmuş olduğu *Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşlar* tarafından gerçekleştirilmeye başlamıştır. Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşlar; devletin geleneksel hiyerarşik yapısı dışında kalan, kendilerine özgü bağımsızlık ve özerkliğe sahip olan, bağımsızlıkları belli başlı kanunlarla güvence altına alınmış, belirli sektörlerin çalışma düzenlerini ve hukuk normlarına uygunluğunu sağlayan ve gerek gördüğü takdirde bu sektörlerle müdahalede bulunabilecek olan kurum ve kuruluşlar olarak görevlerini ifa etmektedirler.

Türkiye’de 1981 yılında öncelikle Sermaye Piyasası Kurulu oluşturulmuş ve kurulan ilk Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluş olarak aktif göreve başlamıştır. Sermaye Piyasası Kurulu, kanuni yetkisini yine aynı yılda çıkarılan 2499 Sayılı Sermaye Piyasası Kanunundan almaktadır. İkinci ve üçüncü olarak ise; 1994 yılında Radyo ve Televizyon Üst Kurulu ile Rekabet Kurulu kurularak, yeni üst kurullar oluşturulmuştur. Bu üst kurullar kanuni yetkilerini ise sırasıyla; 3984 Sayılı Radyo ve Televizyon Kurulu ve Yayınları Hakkında Kanun ve 4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanundan almaktadır. Bu gelişmeler ile birlikte, Türkiye’de Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşların sayılarının arttığı yıllar 1990’lı yılların sonlarına denk gelmektedir. Özellikle 1999 ve 2002 yılları arasında 7 farklı Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluş daha kurularak aktif göreve başlamışlardır.

Bunlar; Telekomünikasyon Kurumu (TK), Tütün, Tütün Mamülleri ve Alkollü İçecekler Piyasası Düzenleme Kurumu (TAPDK), Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK), Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK), Kamu İhale Kurumu (KİK) ve Kamu Gözetimi Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu olarak sıralanmaktadır. Sermaye Piyasası Kurulu ve Radyo ve Televizyon Üst Kurulu kurul şeklinde aktif görevlerini icra etmekte iken diğer ve Düzenleyici Kuruluşlar kurum olarak üzerlerine düşen görevleri yerine getirmektedirler.

Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşlar, kendi sektörlerindeki görevlerini yerine getirme aşamasında “*düzenleme, denetleme, kural koyma ve gerektiğinde hukuki yaptırımlara*” başvurabilmektedirler. Bu görevlerini de T.C. 1982 Anayasası ve kendilerine ait kanunlarına bağlı kalmak kaydıyla yerine getirmektedirler.

Bu bağlamda çalışma iki bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşların kavramsal olarak tanımlanması yapılarak Avrupa ve Amerika’da ortaya çıkış nedenleri ile Türkiye’de aktif rol oynayan Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşların görevleri ve yer aldıkları sektörler içerisindeki önemi incelenmiştir.

İkinci bölümde ise, Türkiye’de faaliyet gösteren Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşların regülasyon işlemlerini hangi yasa ve kanunlara dayanarak yerine getirdikleri ve hangi tür işlemlerin gerçekleştirildiği, kuruluş kanunları, teşkilat ve yapılanmaları hukuki zeminde tartışılmıştır.

## 2. Kavram Olarak Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşlar

“Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşlar” ya da “Bağımsız İdari Otoriteler” kendilerine özgü “özerklik” ve “bağımsızlığa” sahip olan örgütlerdir. Bu kurumların ülkeden ülkeye farklı özellikler göstermesi ve farklı yapısal formlarda oluşturulması, üzerinde uzlaşılan net bir Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluş tanımlaması yapılmasını güçleştirmektedir (Sobacı, 2006: 159). Bu zorluklara rağmen, Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşların genel özelliklerinden hareketle uygun bir tanımının yapılması mümkün olabilmektedir. “Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşlar” geleneksel idari yapının dışında yer alan, bağımsızlıkları bir takım kanunlar ile güvence altına alınmış olan, belli sektörlerin (özellikle altyapı, iletişim, enerji vb.) çalışma düzenini ve hukuka uygunluğunu sağlayan ve müdahale yetkisine sahip olan kuruluşlar olarak adlandırılabilirler (Pişkin, 2010: 1).

Farklı bir tanıma göre ise “Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşlar”; belirli sayıda kişiden oluşan karar organlarına ve tüzel kişiliğe haiz olan, sahip olduğu yetki ve imtiyazları kendi sorumluluğunda kullanan, düzenleme ve denetleme görevlerini kanunların yetki verdiği sınırlar dâhilinde gerçekleştiren ve hesap veren, mali ve idari bakımdan özerkliğe sahip, kamu kurumları olarak ifade edilir (Er, 2010: 183-184).

Dünya Bankası (WB), Uluslararası Para Fonu (IMF), Latin Amerika ülkeleri ve diğer gelişmekte olan ülkelerin tavsiyesi üzerine, hükümetlerden ayrı “bağımsız” ve “özerk” yapıda olan Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşların kurulmasına karar verilmiştir. Şili hariç, birçok ülke elektrik ve telekomünikasyon alanları olmak üzere çoğu belirleyici sektörde Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşlara sahip olmuştur (Montoya ve Trillas, 2013: 39). Brown (2006), bu gelişmelere atfen WB sponsorluğunda yazmış olduğu kitabında; özelleştirilen altyapı endüstrilerinin regüle edilmesinde en etkin yaklaşım metodunun Bağımsız Düzenleyici Modeller tarafından gerçekleştirileceğini ileri sürmüştür.

Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşlar, kamu otoritesinin belirli alanlarında uzmanlaşmış resmi merciler olmasının yanında, seçilmiş personel (politikacılar) tarafından direkt olarak yönetilememesi bakımından da devletin diğer kurum ve kuruluşlarından ayrılmaktadır. (Thatcher and Stone Sweet, 2002: 2). Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşlar politikaların belirlenmesinde anahtar rol oynamaktadırlar. Bu bağlamda ilk olarak, Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşların ortaya çıkabilecek herhangi bir problem karşısında en iyi çözümü sunabilmesi ve en uygun politikayı belirleyebilmesi için teknik uzmanlığa ve o sorunla ilgili detaylı bilgiye sahip olması gerekmektedir. İkinci olarak; yeni kanun ve yönetmeliklerin kurallara uygun şekilde tamamlanabilmesini sağlamak için, siyasi karar mekanizmalarının diğer bir ifade ile politikacıların Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşların verecek olduğu kararları dikkate alması gerekmektedir. Üçüncü olarak ise, daha önceden politikacılar tarafından belli bir soruna karşı geliştirilmiş olan çözümün yasalaştırılma aşamasında, Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşlar yapılacak olan reformun lehinde olmak koşulu ile bu aşamaya müdahil olabilmektedir (Magetti, 2007: 451).

## 2.1. Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşların Ortaya Çıkış Nedenleri

1973 Krizi ile özellikle gelişmiş Avrupa ülkelerinde devletin bazı sektörlerde (gıda, ilaç, enerji, bankacılık, finans, insan hakları vb.) ekonomiye olan müdahalelerinde çok geç kaldığı ve gerekli düzenlemeleri zamanında yapamadığı görülerek, devletin düzenleyici ve denetleyici rolünde bir takım yeniliklere ihtiyaç duyulmuştur (Leblebici, N., Kurban, A. ve Sadioğlu, U; 2012:81).

Ülke ekonomisi içinde yer alan bazı sektörler (enerji, ekonomik rekabet, bankacılık, finans, iletişim vb.) hayati önem taşımaktadır. Bu sektörler, piyasa içinde aktif rol oynayan bazı aktörlerin (girişimciler, üreticiler, çıkar-baskı grupları) ve politikacıların baskılarına maruz kalmakta, bu sebeple etkinlikten ve verimlilikten uzak bir performans sergilemektedirler. Dolayısıyla, kaynak dağıtımında etkinliğin sağlanması ve tüketici haklarının korunması ihtiyacı bu kurumların ortaya çıkışında temel sebep olarak gösterilmektedir (Tutal, 2014: 160). Bu anlayış çerçevesinde kurulmuş olan Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşlar bir bakıma ülke ekonomisi içinde önemli rol oynayan bu sektörlerin objektif ve yansız olarak yönetilmelerinin bir güvencesi olarak görülmektedir.

Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşlar birçok ülkede farklı isimler altında kurulmuş olmalarına rağmen, ortaya çıkış sebeplerinde ortak özellik bulunmaktadır. Bunlar; bireylerin, temel hak ve özgürlükleri aşamasında hukuki olmayan yaptırımlara maruz kalmasını önlemek, ekonomik düzenin çarpık işleyişine müdahale etmek, yeni teknolojik araçların ve devletin kullanmış olduğu mali araçların tehdit ve ihlallerine karşı koruma ve kollama görevlerini yerine getirmek olarak sıralanabilir (Kestane, 2002: 7).

Devletçi politikalar ve özelleştirme politikaları, Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşların ortaya çıkması ile yerini düzenlenmiş piyasa ekonomisine bırakmaktadır. Özelleştirmeler ile piyasa içi devlet müdahaleleri azaltılmakta, devletin ekonomi içindeki rolü baltalanmaktadır. Bu sebeple, devletin özelleştirmeler ile piyasadan çekilmesi bu alanlarda kural koyucu ve düzenleyici rol üstlenen belli başlı kurumların oluşturulması ihtiyacını gerektirmiştir. Dolayısıyla, devletin özelleştirmeler yolu ile piyasadan arındırılması sonucu piyasada düzenleyici ve denetleyici rol üstlenen yeni kurumların (Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşlar) aktif rol almaya başladığı görülmektedir (Tan, 2002: 7). Böylelikle, Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşların ortaya çıkmasıyla beraber devletin ekonomi içinde aktif rol oynayan bir oyuncu olmaktan çok, oyunu uzaktan izleyen ve gerektiğinde müdahale eden bir aktör konumunu aldığı görülmektedir.

Mobilitenin hızla artması ve teknolojik gelişmelerde yaşanan hızlı ilerleyiş, devletin bu yenilikleri takip edemeyecek kadar hantal kalmasına sebep olmuştur. Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşlar ile teknolojiye ve mobilitedeki hızlı ilerleyişin daha yakından takip edileceği düşüncesi de bu kurum ve kuruluşların kuruluş gerekçeleri arasında gösterilen bir diğer etmendir (Sobacı, 2006: 162).

Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşların bir diğer kuruluş gerekçesi olarak ise, devletin ekonomide meydana gelecek olan asimetrik bilgi sorununa karşı, sosyal regülasyonlardan daha fazla zarar göreceği düşüncesidir. Bunun sebebi olarak ise, Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşların, devlete göre daha uzman kadrolardan ve bilirkişilerden oluşması ve soruna karşı alınacak olan tedbirlerde daha başarılı olacağı görüşünün hâkim olmasıdır (Gilardi, 2001: 25).

Bunların yanında; İnsan haklarının korunmasına yönelik hukuki anlamda güvenlik tedbirlerinin artırılması, özellikle bankacılık ve enerji alanında günden güne artan yolsuzluk ile mücadele ve yabancı yatırımcıları ülkeye çekme girişimleri ve doğal tekel özelliği gösteren sektörlerin daha iyi denetlenebilmesi ve çalışma usullerinin düzenlenebilmesi, Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşların ortaya çıkış sebepleri olarak değerlendirilmektedir (Sobacı, 2006: 162).

### **2.1.1. Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşların Amerika’da Ortaya Çıkış Nedenleri**

Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşların Anglo-Amerikan ülkelerinde ortaya çıkarak, daha sonraları dünyanın geri kalanına yayıldığı gözlenmektedir (Günday, 2004: 501). İlk defa ABD’de kurulan bu kurullar orijinal ismi ile “*Independent Regulatory Agencies*” olarak literatüre geçmişlerdir. Bu isimlerin yanında “*commission, administration, board, service, foundation, corporation, authourity*” şeklinde de adlandırılmaktadır (Öztürk, 2003). ABD’de ilk kurulan Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluş “*Eyaletler Arası Ticaret Komisyonudur*”. Eyaletler Arası Ticaret Komisyonunun kuruluş amacı ise eyaletler arası ticari ilişkilere etkinlik ve işlerlik kazandırmaktır. Günümüzde ABD’ de farklı sektörlerde aktif rol oynayan ve sayıları elliden fazla olan Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluş bulunmaktadır. Bunlara örnek olarak; Nükleer Düzenleme Kurulu ve Federal İletişim Komisyonunu göstermek mümkündür (Bahran, 2002: 117). Bu kurumların isimleri ABD Anayasalarında’ da yer almakta ve Anayasal bağlamda güçlü bir zemine sahip oldukları da bilinmektedir. Bu kurumların Anglo-Amerikan ülkelerinde ortaya çıkmasının asıl sebebi ise meclisin yani yasama organının yürütme erkine (hükümete) olan güvensizliğinden kaynaklanmaktadır (Tutal, 2014: 26). Buna dayalı olarak, ABD’ de Kongre, Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşlar aracılığı ile Başkanın ve Bakanların yetkilerini belirli faaliyet alanlarında kısıtlamayı amaçlamıştır (Atay, 2006: 261).

Yirminci yüzyıldan bugüne, ABD’de Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşlar hem merkezi hem de federal düzeyde birbiri ile bağlantılı ve doğal tekel oluşumlarına açık olan sektörlerde (telekomünikasyon, elektrik ve su) düzenlemeler yapmaktadır (Montoya ve Trillas, 2013: 39). Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşlar bu düzenlemeleri yaparken bazı zorluklarla karşılaşmaktadır. Buna örnek olarak; malın piyasaya giriş şartlarını belirlemek ve fiyat düzenlemesi yapmak gösterilebilir. Çünkü düzenlemeyi yapacak olan bağımsız kuruluş piyasanın içinde aktif olarak yer almadan piyasaya müdahale ederek hem malın fiyatını düzenleme, hem de üretim ve dağıtımda etkinliği sağlamak durumundadır. Dolayısıyla, Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşların hizmetin hüküm ve koşullarını ana hatları ile belirleyebilmesi, yatırım ve finans planlarını yeniden değerlendirebilmesi ve şeffaf yönetim prosedürleri uygulayarak fiyatı belirleyebilmesi bakımından yarı yargısal bir yapıya sahip olduğu söylenebilir (Joskow, 2005: 72).

### **2.1.2. Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşların Avrupa’da Ortaya Çıkış Nedenleri**

Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşların Avrupa’ da ortaya çıkması özellikle 1980’lerden sonra artan özelleştirme ve devlet tekellerinin kaldırılmasıyla gerçekleşmiştir. Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşlar farklı ülkelerde farklı isimler altında kurulmuşlardır.

İngiltere’ de “*QUANGOS – Quasi Autonomous Non Governmental Organization*” şeklinde adlandırılmıştır. Fransa’da “*AAI – Autorites Administratives Independents*”, İsveç’te “*åmbetsverk*”, Hollanda’ da ise “*zelfstandige bestuursorganen*” isimleri altında adlandırılmışlardır (Akıncı, 1999: 142).

Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşlar yirminci yüzyılın sonlarına kadar Avrupa’da sayıları çok az olmasına rağmen ilerleyen yıllarda özellikle Batı Avrupa’da sayıları hızla artış göstermiştir. Genel rekabet kurumları olarak da adlandırılan Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşlar Britanya ve Almanya’ da II. Dünya Savaşından sonra oluşturulmaya başlanmıştır (Wilks ve Bartle, 2002: 154). Ancak, birçok Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluş 1980 ve 1990’lı yıllarda faaliyet göstermeye başlamıştır. Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşlara birçok önemli görev de atfedilmiştir. Bunlar; şirket birleşmelerine izin vermek ya da engellemek, adil olmayan rekabet uygulamalarını engellemek, lisans kuralları yayımlamak ve uygulamak olarak örnek gösterilebilmektedir (Thatcher, 2002: 955-956).

Batı Avrupa’da Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşlar “*düzenleyici devlet anlayışı*” modelinin benimsenmesi aşamasında atılan en önemli adım olarak görülmektedir (Majone, 1997: 141). Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşlar piyasada güvenilir girişimleri ve taahhütleri artırmak amacıyla seçimle iş başına gelmiş olan politikacıların etkisinden ayrı, “*özerk*” ve “*bağımsız*” olarak oluşturulmuşlardır (Majone, 1997: 152). Ayrıca bu kuruluşlar büyük şirketlerin baskısıyla, üretim faktörü sahipleri lehinde politik kararlar alan siyasetçiler ve bürokratların aksine, piyasada rekabet kurallarını belirleme ve tüketici haklarını koruma gibi belli amaçları hedef edinerek tüketicileri korumayı amaçlamaktadır (Majone, 1997:157). Böylelikle, Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşlar tarafından yapılacak olan düzenlemelerin, yönetsel olarak meşruiyeti, saydamlığı ve hesap verilebilirliği bakımından devletin yapacak olduğu düzenlemelerden daha etkin olduğu savunulmaktadır (Majone, 1999: 13).

## 2.2. Türkiye’de Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşlar

Türkiye’de Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşların kurulmasındaki en büyük faktörün siyasi konjonktürün etkisi olduğu görülmektedir. Türkiye’de özellikle 1990’lı yıllarda koalisyon hükümetlerinin sık sık değişmesi, rant kollama faaliyetlerinin ve adam kayırmacılığın giderek artması ve liyakat kurallarının işlevini yitirmesi ile birlikte Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşlara gereksinim giderek artmıştır (TÜSİAD, 2002: 62). Türkiye’de kurulan ilk Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluş, Sigorta Murakebe Kurulu’dur. 21 Aralık 1959 tarihinde kurulmuş olan Sigorta Murakebe Kurulunun amacı, sigorta işleriyle uğraşan şirketlerin işlemlerini denetlemek olarak belirlenmiştir. Kurul 1993 yılında 510 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Hazine Müsteşarlığı bünyesine alınarak sadece teftiş birimi haline getirilmiştir (TÜSİAD, 2002: 152-153).

1980’li yıllarla birlikte Türkiye’de de küreselleşmenin etkileri görülmeye başlanmıştır. Bu etki daha çok kamu sektörü ile ilgili olarak devletin vatandaşlarına tahsis ettiği mal ve hizmetlerin azaltılması ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinin (KİT) özelleştirilmesi gibi konuların gündeme gelmesinde kendini göstermiştir. Bu aşamada, yapılacak olan özelleştirmeler sonucunda ortaya çıkması muhtemel olarak görülen özel tekellerin oluşumunu engellemek amacıyla Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşların kurulmasına karar verilmiştir (Karakaş, 2008: 110).

Türkiye’de Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşların oluşumunda konjonktürel gelişmelerin de önemli rol oynadığı görülmektedir. Örneğin; Rekabet Kurumunun

oluşumunda Gümrük Birliği sürecinin etkili olduğu görülmektedir. Bunun yanında, TK, KİK, BDDK ve EPDK gibi diğer Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşlar ise IMF'nin etkisi ve Avrupa Birliği'ne adaylık süreci ile başlamaktadır (Sobacı, 2006: 163).

Türkiye'de Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşları faaliyet alanlarına göre iki farklı grupta değerlendirmek mümkündür. İlk gruptakiler, gerek ekonomi içinde sahip olduğu önem derecesi ve gerekse de sosyal hayatın ayrılmaz bir parçası olması özelliğiyle denetim ve düzenleme işlevine tabi tutulması gereken sektörlerde (iletişim, bankacılık ve finans), denetleme ve düzenleme işlevini yerine getiren kuruluşlar olarak görülmektedir. Bunlar, RTÜK, SPK, BDDK, KİK ve Rekabet Kurumudur (RK). İkinci gruptakiler ise; özelleştirmeler sonrasında, piyasada devletin düzenleme, denetleme ve yönetim alanından çıkan sektörlerde faaliyet gösteren kuruluşlardır. EPDK ve Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (BTİK) ikinci gruptaki Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşlara örnek gösterilebilir (Pişkin, 2010: 20).

Türkiye'de Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluş anlamında aktif rol üstlenen on adet otorite bulunmaktadır. Bunlar; Sermaye Piyasası Kurulu, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Rekabet Kurumu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Şeker Kurumu, Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu, Kamu İhale Kurumu ve Kamu Gözetimi Kurumudur.

- 2499 sayılı *Sermaye Piyasası Kanunu*<sup>c</sup> göre, Sermaye Piyasası Kurulu; tasarruflarını menkul kıymete dönüştüren ve ekonomik kalkınmaya katkı sağlayan halkın, sermaye piyasasında güvenli ve rahat hareket edebilmesi amacıyla, tasarrufta bulunan vatandaşların yatırımlarının korunması, düzenlenmesi ve denetlenmesi amacına hizmet etmek üzere kurulmuştur.
- 3984 sayılı *Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun*<sup>d</sup> göre, radyo ve televizyon yayınlarının düzenlenmesi ve üst kurulun görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemek amacıyla Radyo ve Televizyon Üst Kurulu aktif rol üstlenmektedir.
- 4054 sayılı *Rekabetin Korunması Hakkında Kanun* göre, Rekabet Kurumu; piyasalardaki (mal ve hizmet piyasası) rekabet ortamını engelleyen, bozan ve kısıtlayan anlaşma, karar ve uygulamaları ve piyasada hâkim rol oynayan teşebbüslerin bu güçlerini kötüye kullanmalarını engellemek amacıyla gerekli düzenleme ve denetlemeleri gerçekleştirerek rekabetin korunmasını sağlamak üzere kurulmuştur.
- 4389 sayılı *Bankalar Kanunu*<sup>e</sup> göre, Bankalar Kurumu<sup>f</sup>; tasarruf sahiplerinin haklarını korumak, para piyasalarında kredi sisteminin etkin, güvenilir ve istikrarlı şekilde çalışmasını gerçekleştirmek üzere Bankaların kuruluşların, tasfiyelerine ve işleyiş biçimlerine ilişkin usul ve esasları düzenlemek amacıyla kurulmuştur

<sup>c</sup> 06.02.2012 Tarihinde yapılan düzenlemeyle 6362 Sayılı Sermaye Piyasası Kanunu olarak değiştirilmiştir.

<sup>d</sup> 15.02.2011 Tarihinde yapılan düzenlemeyle Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun olarak değiştirilmiştir.

<sup>e</sup> 19.10.2005 Tarihinde yapılan bir düzenlemeyle 5411 Sayılı Bankacılık Kanunu olarak değiştirilmiştir.

<sup>f</sup> 19.10.2005 Tarihinde yapılan bir düzenlemeyle Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu olarak değiştirilmiştir.

- 5809 Sayılı Elektronik Haberleşme Kanununa göre, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu<sup>g</sup>; elektronik ve haberleşme sektöründe rekabeti sağlamak amacıyla, piyasadaki şirketleri düzenleme ve denetleme yoluyla tüketici haklarını gözetmek, ülke çapında sunulan hizmetlerin yaygınlaştırılması sağlamak, elektronik ve haberleşme hizmeti sunumunda kullanılan kaynakların etkinliğini sağlamak ve yeni teknoloji ve yatırımları teşvik ederek ilgili kanun, esas ve usullere göre uygulanmasını sağlamak üzere kurulmuştur.
- 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanununa<sup>h</sup> göre, EPDK; elektriğin düşük maliyetli ve çevre ile dost olarak sunulmasını gerçekleştirmek ve piyasalar içerisinde parasal anlamda güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir enerji piyasasının oluşturulmasını ve bu piyasasının bağımsız şekilde ve bağımsız bir kuruluş tarafından düzenlenmesini yapılması ve denetiminin gerçekleştirilmesini sağlamak üzere kurulmuştur.
- 4634 sayılı Şeker Kanununa göre, Şeker Kurumu; Türkiye’de şeker talebinin yurt içi üretimle karşılanmasını sağlamak ve gerektiğinde ihraç edilmesini sağlamak üzere şeker üretiminde fiyatlamaları belirlemek v şeker piyasası şart ve yöntemlerini düzenlemek amacıyla kurulmuştur.
- 4646 sayılı Doğalgaz Piyasası Kanununa göre, EPDK; doğalgazın çevre ile dost ve ucuz şekilde üretiminin gerçekleştirilmesini sağlamak, güvenli bir şekilde tüketicilerin kullanımına sunmak, parasal anlamda daha güçlü bir doğalgaz piyasasını hayata geçirmek ve bu piyasada aktif bir şekilde düzenleme ve denetim gerçekleştirmek üzere kurulmuştur.
- 4733 sayılı Tütün Kanununa göre, tütün ve tütün mamullerinin Türkiye piyasasında üretilmesine ve ihraç ve ithaline ilişkin esasları düzenlemek amacıyla Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu<sup>i</sup> aktif rol üstlenmektedir.
- 4734 sayılı Kamu İhale Kanununa göre, Kamu İhale Kurumu; kamu kurum ve kuruluşlarının gerçekleştirecek olduğu ihalelerde uygulanması gereken esas ve usulleri belirlemek üzere kurulmuştur.

---

<sup>g</sup> “Telekomünikasyon Kurumu” 2008 yılında 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu ile “Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu” olarak değiştirilmiştir

<sup>h</sup> Kanunun son hali 30.03.2013 Tarihinde yürürlüğe konulan 6446 Sayılı Elektrik Piyasası Kanunudur.

<sup>i</sup> 12.11.2008 tarihli karar ile Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu olarak anılmaktadır.



### 3. Türkiye'deki Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşların Hukuksal Zeminleri ve İdari Para Cezası Yaptırımları

**Tablo 1. Türkiye'de Düzenleyici Kurum ve Kuruluşların Hukuksal Zeminleri**

Kurumlar ve Kurullarla İlgili Kuruluş Kanunları			
Kanunun Adı	Kanun No	Kabul Tarihi	Resmi Gazete Tarihi
Sermaye Piyasası Kanunu	2499	28.07.1981	30.07.1981
Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanunu	3984	13.04.1994	20.04.1984
Rekabetin Korunması Hakkında Kanun	4054	07.12.1994	13.12.1994
Bankalar Kanunu	4389	18.06.1999	23.06.1999
Telgraf ve Telefon Kanunu,.. Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	4502	27.01.2000	29.01.2000
Elektrik Piyasası Kanunu	4628	20.02.2001	03.03.2001
Şeker Kanunu	4634	04.04.2001	19.04.2001
Doğalgaz Piyasası Kanunu	4646	18.04.2001	02.05.2001
Tütün Kanunu	4733	03.01.2002	09.01.2002
Kamu İhale Kanunu	4734	04.01.2002	22.01.2002

**Kaynak: Haldun Darıcı**

Yukarıdaki Tablo 1'de Türkiye'deki Düzenleyici Kurum ve Kuruluşların hukuksal zeminleri; kanun numaraları ve kanunların yürürlüğe girdiği tarihler yer almaktadır. Türkiye'deki Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşların her biri Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tarafından çıkarılan yasalar ile kurulmuşlardır. TBMM, bu kuruluşların kurumsal yapısı, işlevleri ve bütçelerine dair düzenleme yapma yetkisini elinde bulundurmaktadır (Sobacı, 2006: 163). Bunlar ilk kuruldukları kanun numaralarına göre sırasıyla;

- 30.07.1981 yılında Resmi Gazetede yayımlanmış olan 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu,
- 20.04.1984 yılında Resmi Gazetede yayımlanmış olan 3984 Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun,
- 13.12.1944 yılında Resmi Gazetede yayımlanmış olan 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun,
- 23.06.1999 yılında Resmi Gazetede yayımlanmış olan 1389 sayılı Bankalar Kanunu,
- 29.01.2000 yılında Resmi Gazetede yayımlanmış olan 4502 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu,

- 03.03.2001 yılında Resmi Gazetede yayımlanmış olan 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu,
- 19.04.2001 yılında Resmi Gazetede yayımlanmış olan 4634 sayılı Şeker Kanunu,
- 02.05.2005 yılında Resmi Gazetede yayımlanmış olan 4646 sayılı Doğalgaz Piyasası Kanunu,
- 09.01.2002 yılında Resmi Gazetede yayımlanmış olan 4733 sayılı Tütün Kanunu,
- 22.01.2002 yılında Resmi Gazetede yayımlanmış olan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu olarak sıralanmaktadır.

Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşlar arasında yer alan SPK, 06.12.2012 tarihli ve 6362 sayılı “Sermaye Piyasası Kanunu” gereğince tüzel kişiliğe sahip idari otorite olarak düzenleyici işlemler yapma yetkisi ile donatılmıştır. Sermaye Piyasası Kurumunun düzenleme yapma yetkisi 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu çerçevesinde kullanılan yetkiye bağlı olarak gerçekleştirilmektedir. Kurulun düzenleme yapma yetkisi, kurul tarafından çıkarılacak olan yönetmeliklerle belirleneceği ise 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanununun 65.maddesinin 9.Fıkrasında vurgulanmaktadır. Sermaye Piyasası Kurumunun bireysel idari işlemleri arasında en etkili yöntemlerin başında idari para cezalarının geldiği görülmektedir. Sermaye Piyasası Kurumunun idari para cezaları ile yaptırım uygulama yetkisini kullanması, düzenlediği ve denetlediği sermaye piyasasının korunması açısından bir gereklilik arz etmektedir. Kanununun 103’üncü ve 105’inci Maddeleri sırasıyla İdari Para Cezası Gerektiren Filler ve İdari Para Cezalarının Uygulanması başlıklarını taşımaktadır. Ayrıca, verilecek olan idari para cezalarına karşı, idari yargı yoluna başvurulabileceği Kanununun 105’inci Maddesinin 4’üncü Fıkrasında geçmekte ve şu ifadelerle yer verilmektedir; “Bu kanun uyarınca verilen idari para cezası kararlarına karşı idari yargı yoluna başvurulabilir”.

Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşlar arasında yer alan “Radyo ve Televizyon Üst Kurulu” , 15.02.2015 tarihli ve 6112 sayılı “Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun” gereğince tüzel kişiliğe sahip idari otorite olarak düzenleyici işlemler yapma yetkisi ile donatılmıştır. Radyo ve Televizyon Üst Kurulunun düzenleme yapma yetkisi 6112 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun çerçevesinde kullanılan yetkiye bağlı olarak gerçekleştirilmektedir. 6112 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanuna uygun yayın yapmayanlar idari ve adli yaptırımlara maruz kalmaktadır. İdari ve maddi yaptırımlar kanununun 32’nci ve 33’üncü Maddelerinde belirtilmektedir.

Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar arasında yer alan “Rekabet Kurumu”, 07.12.1994 tarihli ve 4054 sayılı “Rekabetin Korunması Hakkında Kanun” gereğince tüzel kişiliğe sahip idari otorite olarak düzenleyici işlemler yapma yetkisi ile donatılmıştır. Rekabet Kurumunun düzenleme yapma yetkisi 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun çerçevesinde kullanılan yetkiye bağlı olarak gerçekleştirilmektedir. Rekabet Kurumunun bireysel idari işlemleri arasında muhataplarında en etkili olan yöntemlerin başında idari para cezaları gelmektedir. Rekabet Kurumunun idari para cezaları ile yaptırım uygulama yetkisini kullanması, düzenlediği ve denetlediği rekabet piyasasının korunması için bir gerekliliktir. Kanununun 16’nci ve 17’nci Maddelerinde idari para cezaları düzenlenmiştir. Kanununun 16’nci Maddesi İdari Para Cezası ve 17’nci Maddesi ise Nispi Para Cezası başlıklarını taşımakta ve gerekli düzenlemeler yer almaktadır.

Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşlar arasında yer alan “*Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu*”, 03.01.2002 tarihli ve 4733 sayılı “*Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun*” ile kurulmuş, tüzel kişiliğe sahip idari otorite olarak düzenleyici işlemler yapma yetkisi ile donatılmıştır. Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumunun düzenleme yapma yetkisi 4733 sayılı Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun çerçevesinde kullanılan yetkiye bağlı olarak gerçekleştirilmektedir. Kurumun piyasada yapacak olduğu düzenlemeleri hizmet birimleri tarafından yerine getirilmektedir. Hizmet birimlerinin faaliyet alanları ise Kurumun teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe giren yönetmeliklerle belirlenmektedir. Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumunun bireysel idari işlemleri arasında muhataplarında en etkili olan yöntemlerin başında idari para cezaları gelmektedir. *Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun 8’nci Maddesi* “*cezai hükümler*” başlığını taşımakta olup kurumun yaptırım uygulama yetkisinin yasal dayanağını oluşturmaktadır. Buna ilave olarak sadece idari para cezalarının değil, hapis cezalarının da uygulanacağı belirtilmektedir.

Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşlar arasında yer alan “*Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu*”, 19.10.2005 tarihli ve 5411 sayılı “*Bankacılık Kanunu*” gereğince tüzel kişiliğe sahip idari otorite olarak düzenleyici işlemler yapma yetkisi ile donatılmıştır. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumunun düzenleme yapma yetkisi 5411 sayılı Bankacılık Kanunu çerçevesinde kullanılan yetkiye bağlı olarak gerçekleştirilmektedir. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumunun idari işlemleri arasında muhatapları üzerinde en etkili olan yöntemlerin başında idari para cezaları gelmektedir. *5411 sayılı Bankacılık Kanununun 146, 147, 148 ve 149’uncu Maddelerinde Kuruluşlara İlişkin Para Cezaları* düzenlenmektedir.

Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşlar arasında yer alan “*Kamu İhale Kurumu*”, 04.02.2002 tarihli ve 4734 sayılı *Kamu İhale Kanunu* gereğince tüzel kişiliğe sahip idari otorite olarak düzenleyici işlemler yapma yetkisi ile donatılmıştır. Kamu İhale Kurumunun düzenleme yapma yetkisi 4734 sayılı *Kamu İhale Kanunu* çerçevesinde kullanılan yetkiye bağlı olarak gerçekleştirilmektedir. Kamu ihalelerinde gerçekleştirilen bazı fiil ve davranışların yasaklandığı belirtilmektedir. Bu yasaklı fiil ve davranışlar *4734 sayılı Kamu İhale Kanunu 17’nci Maddesinde* yer almaktadır. Kamu İhale Kurumunun idari işlemleri arasında muhatapları üzerinde en etkili olan yöntemlerin başında idari para cezaları gelmektedir. *4734 sayılı Kamu İhale Kanununun Ek 8’inci Maddesinde* para cezaları uygulanacağı vurgulanmaktadır.

Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşlar arasında yer alan “*Şeker Kurumu*”, 04.04.2001 tarihli ve 4634 sayılı *Şeker Kanunu* gereğince tüzel kişiliğe sahip idari otorite olarak düzenleyici işlemler yapma yetkisi ile donatılmıştır. Şeker Kurumunun düzenleme yapma yetkisi 4634 sayılı Şeker Kanunu çerçevesinde kullanılan yetkiye bağlı olarak gerçekleştirilmektedir. Şeker Kurumunun idari işlemleri arasında muhatapları üzerinde en etkili olan yöntemlerin başında idari para cezaları gelmektedir. *4634 sayılı Şeker Kanununun 11. Maddesi İdari Para Cezaları* başlığını taşımakta ve idari para cezalarının uygulanmasına hukuki dayanak oluşturmaktadır.

Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşlar arasında yer alan “*Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu*”, 14.03.2013 tarihli ve 6446 sayılı *Elektrik Piyasası Kanunu* gereğince tüzel kişiliğe sahip idari otorite olarak düzenleyici işlemler yapma yetkisi ile donatılmıştır. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun düzenleme yapma yetkisi 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu çerçevesinde kullanılan yetkiye bağlı olarak gerçekleştirilmektedir. Kurumun piyasada faaliyet gösteren tüzel kişilere uyguladığı yaptırım ve cezalarını ise *6446 sayılı*

*Elektrik Piyasası Kanununun 16'ncı Maddesinde* yer almaktadır. Buna göre, kurul tarafından talep edilmiş olan bilgi isteme veya yerinde inceleme durumlarında; kurul tarafından istenilen bilgilerin yanlış, eksik ve aldatıcı olarak verildiğinin tespit edilmesi veya bilgi verilmemesi ya da yerinde inceleme imkanlarının verilmemesi durumlarında, on beş gün içerisinde bilgilerin açık ve doğru bir şekilde verilmesi veya inceleme imkanının sunulması ihtar edilmektedir. Yazılı ihtarın yapılmasına rağmen, aykırı durumların devam etmesi halinde ise idari para cezası uygulanmaktadır.

Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşlar arasında yer alan “*Kamu Gözetimi Kurumu*” yönetmeliği; 2011 tarihli 660 Sayılı Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname çerçevesinde bağımsız denetimin uygulanmasına ilişkin usul ve esasları düzenlemek amacıyla çıkarılmıştır. Kurumun uygulayacak olduğu *para cezaları* ise 660 sayılı *Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkın Kanun Hükmünde Kararnamenin 8'inci Maddesinin 10'uncu Fıkrasında* yer almaktadır.

Telekomünikasyon sektörünün bağımsız bir idari otorite tarafından düzenlenmesi ve denetlenmesi amacıyla 2000 yılında 4502 Sayılı Kanunla kurulan Telekomünikasyon Kurumu, 2008 yılında 5809 Sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu ile revize edilmiş ve Bilgi ve Teknolojileri İletişim Kurumu olarak değiştirilmiştir. 2813 Sayılı Telsiz Kanunu ise yeniden düzenlenerek Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kuruluşuna İlişkin Kanun olarak değiştirilmiştir<sup>j</sup>. Kurumun uygulayacak olduğu *para cezaları* ise 5809 sayılı *Elektronik Haberleşme Kanununun 60, 61 ve 62'inci Maddelerinde* yer almaktadır.

#### 4. Sonuç

Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşlar ilk olarak Anglo-Amerikan ülkelerinde kurulmalarına karşın daha sonraki yıllarda diğer ülkelerde de yaygınlaştığı gözlenmektedir. Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşlar ilk kez ABD'de kurulmuştur ve “*Independent Regulatory Agencies*” ve “*commission*” olarak literatüre geçmiştir. ABD'de kurulmuş olan Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşların isimleri ABD Anayasalarında geçmekte ve Anayasal bağlamda güçlü bir zemine sahip oldukları bilinmektedir.

Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşların ekonomi içerisinde aktif hale gelmesi ile birlikte ekonomide başrol oynayan devletin yetki ve görev alanı daraltılmıştır. Dolayısıyla, devletin ekonomi politikaları üzerindeki hükümdarlığı piyasa mekanizmasına bırakılarak devletin ekonomideki rolü oldukça kısıtlanmıştır. Piyasa mekanizmasının etkin olması gerekliliği ve devletin ekonomi üzerinde karar verici bir merci olmaktan çok düzenleme ve denetleme yetkisi ile sınırlandırılması görüşü, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler tarafından benimsenmiştir. Söz konusu bu değişimde, piyasa mekanizmasının işlerliğinin sağlanması, rekabet ortamının sağlanması, tüketici haklarının korunması, işlem maliyetlerinin azaltılması ve iktidar da olan siyasi partilerin popülist politikalarının engellenmesine yönelik olarak “*Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşlar*” olarak adlandırılan ve geleneksel kamu bürokrasisi dışında yer alan yeni yapılanmalar ortaya çıkmıştır.

Piyasa mekanizmasının işleyişinde tüketicilerin aleyhine işleyecek olan tutum ve davranışlar (doğal tekellerin oluşumu, asimetric bilgi sorunu, tam rekabet piyasasından sapmalar) Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşlar tarafından regüle edilmektedir. Regüle edilen sektöre, regülatör tarafından düzenleme, denetleme ve gerektiğinde yaptırımlar

<sup>j</sup> Detaylı bilgi için bkz. [http://www.tk.gov.tr/kurum\\_hakkında/kurulus/index.php](http://www.tk.gov.tr/kurum_hakkında/kurulus/index.php)

uygulanmaktadır ve bu yaptırımların yasal dayanağı ise Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşların kendi kanunlarında ve 1982 T.C. Anayasasının 167’nci Maddesinde yer almaktadır. T.C. Anayasası 167’nci maddesine göre “Devlet, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemlerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır; piyasalarda fiili veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önler. Dış ticaretin ülke ekonomisinin yararına olmak üzere düzenlenmesi amacıyla ithalat, ihracat ve diğer dış ticaret işlemleri üzerine vergi ve benzeri yükümlülükler dışında ek mali yükümlülükler koymaya ve bunları kaldırmaya kanunla Bakanlar Kuruluna yetki verilebilir.” şeklinde hüküm bulunmaktadır. Bu hükme göre devletin, Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşlar ile piyasa mekanizmasının aksak çalışmasına sebep olan faktörlere karşı tedbir alacağı, gerektiğinde ise yaptırım gücünü kullanarak tüketiciler aleyhine oluşacak olan piyasa aksaklıkları ile mücadele etmektedir.

Her bir sektörde faaliyet gösteren bu kuruluşların, piyasa içerisinde düzenleme ve denetleme işlevlerini yerine getirme aşamasında bazı yöntemleri ve kural koyucu işlevsel mekanizmaları bulunmaktadır. Düzenleme ve denetim aşamalarında en etkili olan yöntemin kuruluşların uygulayacak olduğu idari para cezalarının geldiği görülmektedir. İdari para cezaları, Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşlar tarafından kendi kanunları ile haiz oldukları belli sektörlerde özel ve tüzel kişiler için uygulanmaktadır. İdari para cezalarının sadece bu kuruluşların kendi kanunlarında yer alması Türkiye’de aktif rol oynayan Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşların hukuki zeminlerinin kendi kanunları bakımından bağlayıcı yetkilere sahip olmasına olanak vermesine karşın, bu kanunların (Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşların kanunları) her birinin sırasıyla T.C. 1982 Anayasasında yer almadan sadece tek bir madde ile genel anlamda ele alınmış olması Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşların hukuk düzeni içerisinde sağlam bir zemine oturmamış olduğunu göstermektedir. Dolayısıyla Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşlar, kendilerine haiz olan düzenleme, denetleme ve gerektiğinde yaptırım uygulama görevlerini yerine getirirken uygulamada hala bir takım aksaklıklar ile karşılaşmakta ve etkili çözümler üretememektedirler.

### **Kaynakça**

- Akıncı, M. (1999) *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, Beta Yayınları,
- Atay, E. E. (2006) “Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye Uygulaması”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 10(1-2): 259-293
- Bahran, G. (2002) "Özerk Kurumlar Hakkında Rapor", *Sayıştay Dergisi*, (46-47), 113-141 competition agencies’, *West European Politics* 25(1): 148–172.
- Darıcı, H. (2002) “Kurumlar, Kurullar”, *Maliye Dergisi*, Sayı:140, Mayıs-Ağustos 2002, s.11
- Er, S. (2010), “5018 Sayılı Kanun Karşısında Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Konumu”, <http://www.sayder.org.tr/e-dergi-5018-sayili-kanun-karsisinda-duzenleyici-ve-denetleyici-kurumlarin-konumu-1-23.pdf>
- Gilardi, F. (2001) “Independent Regulatory Agencies as Ultimate Step of Delegation: Hypotheses from the Transaction-Cost Politics Approach”, *Delegating Powers to Independent Agencies*, Lousanne, 6-7 Aralık 2001, s. 24-25
- Günday, M. (2004) *İdare Hukuku*, 9. Baskı, İmaj Yayıncılık, Ankara, s. 501

Joskow, P. (2005) "Regulation of Natural Monopolies", Center for Energy Environmental Policy Research, <http://web.mit.edu/ceep/www/publications/workingpapers/2005-008.pdf>

Karakaş, M. (2008) "Devletin Düzenleyici Rolü ve Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler", *Maliye Dergisi*, Sayı:154, Ocak-Haziran 2008

Kestane, D. (2002) "Kamu Kesiminde İdari Kuruluşların Genel Görünümü ve İdari Yapıda Yeni Organizasyonlar Olarak Bağımsız İdari Otoriteler (Üst Kurullar)", *Maliye Dergisi*, 139, 1-23

Leblebici, N., Kurban, A. ve Sadioğlu, U. (2012), "Türk Yönetim Sisteminde Bağımsız Düzenleyici Kurullar Üzerine Kuramsal Tartışmalar", *H.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 30(2), 81-109

Magetti, M. (2007) "The Role of Independent Regulatory Agencies in Policy-Making: a Comparative Analysis of Six Decision-Making Processes in the Netherlands, Sweden and Switzerland", <http://regulation.upf.edu/ecpr-07-papers/mmagetti.pdf>

Majone, G. (1997) 'From the positive to the regulatory state: causes and consequences of changes in the mode of governance', *Journal of Public Policy* 17(2): 139–167

Majone, G. (1999) 'The regulatory state and its legitimacy problems', *West European Politics* 22(1): 1–24.

Montoya, A., Trillas, F. (2013) "Independent Regulators: Theory, Evidence and Reform Proposals", <http://www.emeraldinsight.com/doi/pdfplus/10.1108/14636691311327115>

Öztürk, E. (2003) *Türk İdare Sisteminde Rekabet Kurumunun Yeri ve Diğer Bağımsız İdari Otoritelerle Karşılaştırılması*, Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezi, Ankara, 2003

Pişkin, R. (2010) *Türkiye’de Düzenleyici Kurumlar ve Üst Kurulların Görev ve İşlevleri*, Yüksek Lisans Tezi, T.C. Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü: Konya

Sobacı, Z. (2006), "Türk İdari Teşkilatındaki "Adalar": Bağımsız İdari Otoriteler", <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/269/2423.pdf>

Tan, T. (2002) "Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar", *Amme İdaresi Dergisi*, 35 (2), Haziran 2002, s. 12.

Thatcher, M. (2002) "Regulation After Delegation: Independent Regulatory Agencies in Europe", *Journal of European Public Policy* 9(6): 954-972

Thatcher, M. ve Stone Sweet, A. (2002) 'Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions', *West European Politics* 25(1): 1-22

Tutal, E. (2014), "Bağımsız İdari Otoriteler Radyo ve Televizyon Üst Kurulu ve 6112 Sayılı Kanun", [http://www.yayin.adalet.gov.tr/adaletdergisi/48.sayi/2\\_erhan\\_tutal.pdf](http://www.yayin.adalet.gov.tr/adaletdergisi/48.sayi/2_erhan_tutal.pdf)

TÜSİAD, *Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması*, İstanbul, 2002

Wilks, S. with Bartle, I. (2002) "The unanticipated consequences of creating independent competition agencies", *West European Politics* 25(1): 148–172.