

Türk İdare Sisteminde Bağımsız İdari Otoritelerin Yeri ve Önemi

Özge Didar ŞEYDA TEPELİ*

Geliş Tarihi (Received): 03.07.2024 - Kabul Tarihi (Accepted): 16.08.2024

DOI: 10.26745/ahbvuibfd.1509965

Öz

Bürokrasinin yoğunluğu ve aksaklıkları yüzünden klasik idari örgütlenmenin yetersiz kaldığı alanlarda bağımsız düzenleyici yapılara ihtiyaç duyulmuştur. Kamu yönetiminde yaşanan değişim sonucunda yönlendiren ve yol gösteren bir devlet anlayışı hâkim olmaya başlamıştır. Bazı kamu hizmetlerini özel sektöre bırakarak, bu hizmetleri düzenleme ve denetleme noktasında dahil olmaya başlamıştır. Bu doğrultuda oluşturulan “bağımsız idari otoriteler” daha etkin ve ulaşılabilir bir kamu yönetimi anlayışının bir yansıması olarak; sosyal ve ekonomik politikaları dengelemek, halkın refahını yükseltmek ve halka ulaştırılan hizmetlerde rekabeti teşvik ederek, halkın daha makul fiyatlar karşılığında hizmete erişimini sağlamak gibi amaçlarla hareket etmektedirler. Bu bağlamda gerek merkezi yönetimler gerekse yerel yönetimler açısından, büyük önem taşıyan işlevlere sahip olan bağımsız idari otoriteler; hiyerarşik açıdan ne merkezi yönetimin ne de yerel yönetimlerin teşkilat şemasında açık bir konuma sahiptir. Çalışmada bu belirsizliğin giderilmesi amaçlanmaktadır. Çalışmanın ilk bölümünde, regülasyon ve bağımsız idari otorite kavramları incelenmekte; ikinci bölümde bağımsız idari otoriteler yapısal ve işlevsel açılarından irdelenmekte; üçüncü ve son bölümde ise bağımsız idari otoritelerin Türk idare sistemi içerisinde ne şekilde konumlandırıldığı değerlendirilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Bağımsız idari otoriteler, Regülasyon, Türk idare sistemi.

The Position and Importance of Independent Regulation Agencies Within Turkish Administrative Structure

Abstract

Due to the intensity and inefficiencies of bureaucracy independent regulatory bodies have been required in areas where traditional administrative organizations insufficient. As a result of the change in public administration, an understanding of the state that directs and guides has begun to dominate. By leaving some public services to the private sector, it has begun to get involved in regulating and supervising these services. The “independent regulatory agencies” established in this context act with the aims of balancing social and economic policies, improving public welfare and promoting competition in the services provided to the public, thus ensuring that the public can access these services at more reasonable prices, reflecting a more efficient and accessible public administration approach. These authorities, which play crucial roles for both central and local governments, do not have a clear position in the organizational charts of either the central or local governments in a hierarchical sense. This study aims to address this ambiguity. In the first section, the concepts of regulation and independent regulation agency are examined; in the second section independent regulation agencies are analyzed from structural and functional perspectives and in the third section the positioning of independent regulation agencies within the Turkish administrative system is evaluated.

Keywords: independent regulation agencies, regulation, Turkish administrative system.

* Arş. Gör., Çankırı Karatekin Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, ozgedidar@gmail.com , ORCID: 0000-0002-6700-7325.

Giriş

Bürokrasinin ağır işlemedi, devletin yasama, yürütme ve yargıya dair görevlerinin yoğunluğu ve klasik idari örgütlenmenin yetersiz kaldığı noktaların artması sonucu bağımsız düzenleyici yapıların oluşturulması gerekliliği doğmuştur. Bağımsız idari otorite kavramını genel anlamda; alanında düzenleme ve denetleme yapma ve yaptırım uygulama gibi önemli birçok işlevsel yetkiye sahip, uzmanlaşmış personeli bulunan, kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip olan, idare teşkilatı içerisinde klasik idari yapılanmadan farklı özellikler taşıyan kamu kurumları şeklinde ifade edilebilir (Şahin, 2015:7).Etkin, şeffaf ve ulaşılabilir bir kamu yönetimi anlayışı uygulanması noktasında düzenleyici politikaların işlevleri yadsınamaz. Sosyal ve ekonomik politikaların dengeleyerek, halkın refah düzeyini yükseltmek ve bunları yerine getirirken de yolsuzluğu önlemek açısından hukukun üstünlüğünü ön planda tutmak, düzenleyici politikaların birincil hedefleri arasında yer almaktadır. Rekabeti teşvik ederken aynı zamanda ekonomik kalkınmayı arttırmak ve tüketicinin hizmete makul fiyatlarla erişimini sağlamak, düzenleyici politikaların işlevleri arasında yer almaktadır. Bağımsız idari otoriteler, tüm bu işlevleri bünyesinde toplayan düzenleyici kurumlar olduğundan gerek merkezi yönetim gerekse yerel yönetimler açısından büyük önem taşıyan birimlerdir.

Bağımsız idari otoritelerin, devlet yapısı içerisinde idari teşkilat şemasındaki konumu ve hukuki statüsü Kıta Avrupası ve Türk İdare hukuku sistemi bakımından karmaşık bir durum oluşturmakta ve farklı görüşlere alan açmaktadır. Mevcut kategorilere yerleştirilemeyen bu kurumların var olma sebeplerinin arka planında idari yapının çeşitli faaliyet alanları ve hukuki durumu ve yetkileri bağlamında geleneksel yönetim anlayışını modernleştirme isteğinin yer aldığı söylemek mümkündür (Atay, 2006: 259-260). Merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin hiyerarşik yapılanması içerisinde net bir konumda bulunmayan bağımsız idari otoritelerin idari yapılanma içerisindeki konumu hakkında farklı görüşler söz konusudur. Çalışmada genel anlamda bu belirsizliğin giderilmesi amaçlanmaktadır. Çalışmanın odak noktası bağımsız idari otoritelerin Türk idare sistemi içerisindeki yeri olduğundan farklı ülkelerdeki uygulamalarına değinilmemiştir. Çalışmanın ilk bölümünde regülasyon ve bağımsız idari otorite kavramları incelenmektedir. Çalışmanın ikinci bölümünde bağımsız idari otoriteler; tarihsel gelişimi, yapısal özellikleri ve işlevleri açısından değerlendirilmektedir. Çalışmanın üçüncü bölümünde ise bağımsız idari otoritelerin Türkiye'nin idari sistemi içerisinde nasıl konumlandırıldığı değerlendirilmektedir.

1. Kavramsal Çerçeve

1.1. Regülasyon Kavramı

Düzenleme ve denetleme anlamında kullanılan regülasyon kavramı, ABD’de ortaya çıkmış ve hızlı bir gelişim göstererek dünyaya yayılmıştır. Regülasyon kavramı, temel iktisadi ve sosyal faaliyetlerin, siyasi etkilerden ve müdahaleden bağımsız idari kurullarca düzenlenmesi ve denetlenmesini ifade etmektedir. Literatüre bakıldığında rekabet ve regülasyon kavramlarının genellikle birbirlerinin karşıtı ya da alternatifi olarak kullanıldığı görülmektedir. Ancak bu iki kavram arasındaki bağına yönelik farklı yaklaşımlar da söz konusudur. Örneğin Atiyas (2001), regülasyon ve rekabetin çoğu zaman birbirinin tamamlayıcısı olduğunu ifade etmektedir. Piyasa mekanizmasının sağlıklı işleyebilmesi için mülkiyet ilişkilerinin (formel ya da enformel) bir biçimde tanımlanmış/düzenlenmiş olması gerektiği iktisat literatüründe sık sık altı çizilen bir noktadır (Petek, 2016:4-5). Dolayısıyla sağlıklı bir rekabetin sağlayıcısı olarak karşımıza regülasyon kavramı çıkmaktadır. Regülasyon, belli bir alana ya da faaliyete yönelik “oyunun kurallarının” belirlenmesi anlamına gelmektedir. Bağımsız idari otoriteler, regüle etme faaliyetini gerçekleştirirken, karar alma ve denetim yapmayla ilgili yetkiler kullanırken aynı zamanda salt bu regülasyon işlevine ait bazı yetkiler de kullanabilmektedirler. Bu kurumların karar alma yetkilerinden kasıt, idari işlem tesis edebilmeleridir. Denetim yetkilerinin içeriği ise, bir konuyla ilgili bilgi ve belge talep etme, araştırma, inceleme ve soruşturma yapma, yaptırım uygulayabilme ve yargıyı harekete geçirme şeklindedir. Kendilerine özgü yetkilere ise, şahıslara emir ve talimat verebilme yetkisi ve görev alanlarıyla ilgili rapor, bildiri, uyarı, basın ve medya yoluyla bilgilendirmeye dair yetkiler örnek gösterilebilir (Ulusoy,1999a :6). Hukuki ve ekonomik literatürde, “regülasyon” teriminin sabit bir tanımı bulunmamaktadır. Buna karşılık regülasyonu, sosyo-ekonomik politika hedeflerine ulaşılabilmesi için yasal araçların kullanılması şeklinde tanımlamak mümkündür. Regülasyon, yasal araçların tipik özelliği gereği, devletin hukuki yaptırımlara dayanarak bireylerin veya firmaların, devletin öngördüğü davranışlara uymaya zorlanabilmesi şeklinde de tanımlanabilir. Bu yaptırımlara örnek olarak firmalar; belirli fiyatlara uymaya, belirli malları tedarik etmeye, belirli pazarların dışında kalmaya, üretim sürecinde belirli teknikleri uygulamaya veya yasal asgari ücreti ödemeye zorlanabilir. Yaptırımlar arasında para cezaları, ihlallerin duyurulması, hapis, belirli düzenlemeler yapma emri, belirli faaliyetlerin durdurulmasına karşı tedbir veya işyerinin kapatılması yer alabilmektedir (Den Hertog, 1999:223).

OECD (İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı) ülkelerindeki çok farklı düzenleyici sistemlere uygulanabilen genel kabul görmüş bir düzenleme tanımı yoktur. OECD çalışmasında düzenleme, hükümetlerin işletmeler ve vatandaşlar için gereklilikleri belirlediği çeşitli araçlara

atıfta bulunur. Yönetmelikler, hükümetin tüm düzeyleri tarafından çıkarılan kanunları, resmi ve gayri resmi emirleri ve ikincil kuralları ve hükümetlerin düzenleyici yetkiler devrettiği hükümet dışı veya özdenetim organları tarafından çıkarılan kuralları içerir. Yönetmelikler üç kategoriye ayrılır. Bunlardan “ekonomik düzenlemeler”; fiyatlandırma, rekabet, pazara giriş veya çıkış gibi pazar kararlarına doğrudan müdahale eder, rekabet ve yeniliğin önündeki engelleri azaltarak ekonomik verimliliği artırmayı amaçlar. İkinci grupta karşımıza çıkan sağlık, güvenlik, çevre ve sosyal uyum gibi “sosyal düzenlemeler” ise kamu çıkarlarını korur. Son olarak “idari düzenlemeler” ise, hükümetlerin bilgi edindiği ve bireysel ekonomik kararlara müdahale ettiği, "bürokrasi" olarak adlandırılan evrak-kağıt işleri ve resmi formalitelerdir. Özel sektör işleyişi üzerinde önemli etkileri olabilir. Buradaki düzenleme, artık ihtiyaç duyulmayanları ortadan kaldırmayı, ihtiyaç duyulanları düzene sokmayı ve basitleştirmeyi ve uygulamaların şeffaflığını geliştirmeyi amaçlar (OECD, 1997:6-8).

Potansiyel olarak rekabetçi alanlarda, rekabeti teşvik etmek için altyapı sektörleri özelleştirildiğinden ve yeniden yapılandırıldığından, destekleyici düzenleyici kurumların oluşturulması reform programının ayrılmaz bir parçası haline gelmiştir. Bu düzenleyici kurumları sonradan eklenen bir parça gibi değil, tüm reform programının yapıtaşı olarak düşünmek gerekmektedir. Bu kurumlar, tüketicileri piyasa gücünün kullanılmasından kaynaklanan sömürden koruyabilen, kamu düzenlemesine tabi artık tekel hizmetleri sağlayan firmalar tarafından verimli arz davranışını teşvik edebilen, her altyapı sektörü için ekonomik sistemin bir parçası olmalıdır. "Bağımsızlık", "şeffaflık" ve "uzmanlık" genel ilkeleri ile düzenlemelerin geliştirilmesine rehberlik etmelidir (Joskow,1998:69-70). Düzenleyici politikaların hedefleri aşağıdaki gibi sıralanabilir (OECD, 2002:28):

- Sosyal ve ekonomik politikaları dengeleyerek ve etkin bir şekilde uygulayarak sosyal refahı artırmak,
- Piyasaya girişi, yeniliği ve rekabeti teşvik ederek ekonomik kalkınmayı ve tüketici refahını artırmak,
- Özellikle küçük ve orta ölçekli işletmeler açısından gereksiz maliyetleri azaltıp verimliliği artırmak için düzenleyici maliyetleri kontrol etmek,
- Reformlar yoluyla; verimli, etkin ve cevap verebilir bir kamu yönetimi anlayışı oluşturmak,
- Yolsuzluğun esas nedenlerinden biri olan düzenleyicilerin ve uygulayıcıların aşırı takdir yetkisinin kısıtlanması da dâhil edilerek, yasal reformlar aracılığıyla hukukun üstünlüğünü ve demokrasiyi geliştirmek.

Regülasyon kurumlarının, yapılacak işlerin düşük maliyetlerle gerçekleştirilmesini sağlamak ve hizmet sunan firmaların aşırı kar elde etmelerine yönelik bir fiyatlandırma yapmalarına engel olarak, tüketicinin hizmete makul fiyatlarla ulaşabilmesi amacını taşıdığı söylenebilir. Regülasyona yönelik olumlu düşüncelerin yanı sıra, kaynak kullanımı sebebiyle alternatif maliyet oluşturacağı, düzenleyici kurumların bazı durumlarda hükümetin etkisi altında kalabileceği ve bu durumda bağımsız çalışmalarını sınırlandırabileceği gibi eleştiriler de söz konusudur (Karakas, 2008:103). Deregülasyon ise regülasyon uygulamasının azaltılması ya da kaldırılması anlamında kullanılmaktadır. Regülasyonların kaldırılması da bir açıdan regülasyon olarak düşünülebilir. Bu durum yeniden regülasyon olarak isimlendirilmektedir (Ercan, 2021:145).

1.2. Bağımsız İdari Otorite Kavramı

Bağımsız idari otoritelerin, ortak özellikleri göz önüne alındığında genel bir tanım yapılabilir. Buna göre “bağımsız idari otoriteler, yaşamın hassas alanları ve sektörleri olarak nitelendirilen rekabet, enerji, bankacılık, finans, iletişim, insan hakları ve gıda ve ilaç güvenliği gibi alan ve sektörlerde ‘düzenleme’ ve ‘denetim’ faaliyetlerinde bulunan, kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip ve klasik idari yapılanmadan farklılık arz eden yeni idari birimlerdir” (Sobacı, 2006:159). Türk kamu yönetiminde bu kurumlar, “düzenleyici kurumlar”, düzenleyici ve denetleyici kurumlar”, “üst kurullar”, “bağımsız düzenleyici idareler” ve “özerk kurumlar” şeklinde adlandırılmaktadırlar. Ancak yaygın kullanım şekli “bağımsız idari otorite” şeklinde olup çoğu zaman kısaltılmış hali olan “BİO” olarak ifade edilmektedir.

Amerikan Hukukunda, çoğunlukla “Bağımsız Düzenleyici Birimler” (IRA - Independent Regulatory Agencies) adıyla karşımıza çıkan bu düzenleyici kurumlar, İngiliz Hukukunda “Yarı Özerk Hükümet Dışı Örgütler” (QUANGOS - Quasi Autonomous Non Governmental Organization), Fransız Hukukunda ise “Bağımsız İdari Otoriteler” (AAI - Autorites Administratives Independentes) olarak geçmektedir. Amerika Birleşik Devletleri’nde bankacılık alanında faaliyet gösteren bağımsız idari otoriteler diğer alanlardaki düzenleyici kurumlardan farklı olarak “Supervisory Authority” olarak adlandırılmaktadır. Bunların yanı sıra bağımsız idari otoriteler İsveç’te “ämbetsverk” ve Hollanda’da “zelfstandige bestuursorganen” olarak adlandırılmaktadır (Sobacı, 2006:160).

2. Bağımsız İdari Otoritelerin Özellikleri

2.1. Bağımsız İdari Otoritelerin Tarihsel Gelişimi

1945 sonrasında sorumlu ve müdahaleci devlet anlayışının yerini rehberlik eden, oyunun kurallarını belirleyip, oyuna müdahale etmeyen, yönetime katılımı öngören, şeffaf, hesap verebilir ve ulaşılabilir bir yönetim anlayışı yükselişe geçmiştir. Yönetim anlayışındaki değişimi, küreselleşme politikalarının yaygınlık kazanmasıyla birlikte ortaya çıkan iki kavramla özetlemek mümkündür. Bunlardan ilki, kamuda karar verme ve politika oluşturma süreçlerine hükümetin dışındaki çeşitli aktörlerin de katılımını öngören, içerisinde iletişimi barındıran ve Türkçede "yönetişim" sözcüğü ile karşılık bulan "governance" kavramıdır. İkincisi ise, kamu yönetimi ile işletme yönetimini yakınlaştıran, vatandaş müşteri konumuna yerleştirip memnuniyetine odaklanan "*yeni kamu yönetimi*" (*New Public Management* -NPM) kavramıdır. Aslında bu iki kavram, bir anlamda özelleştirmenin, kamunun farklı alanlarındaki yansımalarıdır. İlk bakışta kamusal mülkiyeti özel mülkiyete çeviren ekonomik temele dayanan bir işlem gibi görünen özelleştirme, giderek kamuda yönetsel süreçlerin değişimine de etki etmeye başlamıştır. Bu bağlamda, yönetişim kavramı kamu gücünün kullanımını, karar sürecine halkın katılımını, etkileşimli yönetimi; yeni kamu yönetimi ise kamunun yönetim anlayışının bir bakıma "özelleştirilmesini" nitelemektedir. 1980'lerin "sihirli" sözcüğü olan "özelleştirme" 1990'larda yerini "yönetişim" ve "yeni kamu yönetimi" sözcüklerine bırakmıştır (Sezen, 2003:116). Yönetişim kavramı, yönetim kavramının bir anlamda zenginleştirilmiş halidir. Bu kavram yalnızca hükümeti/yönetimi ifade etmeyip aynı zamanda diğer sosyal kurumlar, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları gibi hükümet dışı aktörleri de ifade etmektedir (Drummond ve Monsoor, 2002:6-8). Bu yaklaşımda rehberlik eden ve yol gösteren devlet anlayışı benimsenmekte, bir anlamda "kürek çeken" devlet modeli yerine "dümen tutan" devlet modeli önerilmektedir (Osborne ve Gaebler, 1992:1). Bağımsız idari otoritelerin ortaya çıkışı ile sözü edilen yönlendirici devlet anlayışına geçmeyi amaçlayan kapsamlı özelleştirme uygulamalarının başlangıcı ve ekonomide "devletçi" politikalar yerine "düzenlenmiş piyasa ekonomisi" ne ağırlık verilmesi arasında paralellik söz konusudur. Bu açıdan, geniş anlamda "özelleştirme" olarak nitelendirilen "devlet düzenlemelerinin azalması" (deregulation) hareketinin boş bıraktığı alanların "bağımsız idari otoriteler" tarafından doldurulduğu ifade edilmektedir (Tan, 2002:12). Bağımsız idari otoritelerin ortaya çıkışı başka faktörlere bağlanmış olsa da, bu kurumların görev ve amaçları, yeni teknolojilerin ve parasal araç ve manipülasyonların bazı temel hak ve özgürlükleri ve ekonomik düzeni tehdit ve ihlal ettiği noktalarda bu hak ve özgürlükleri korumaktır. Bu işlevin yerine getirilebilmesi noktasında kamusal ve özel güçlerden kaynaklanabilecek söz konusu tehlike ve zararları önleme ve bu

doğrultuda yaptırım uygulama yetkisine sahip kurumların oluşturulması gereği doğmuştur. Siyasi iktidar ve ekonomik güç odaklarının baskı ve etkisi olmadan ancak bağımsız ve güvenceli otoriteler, piyasa mekanizmalarının düzgün işleyişini sağlayabilir ve bu bağlamdaki temel hak ve özgürlükleri koruyabilir (Duran,1997:4).İlk olarak ABD’de ortaya çıkan ve Independent Regulatory Agencies olarak adlandırılan bu düzenleyici kurumların burada ortaya çıkış sebebi yasamanın (Kongre) yürütmeye (Başkan) güven duymamasıdır. Bu kurumların üyeleri Kongre tarafından atanır. Üye seçiminde genel olarak ilgili alanlarda deneyim sahibi olmak ve siyasi bir yapılanmayla ilişkili olmak önemlidir (Ulusoy, 1999a:3).

1980’li yıllara bakıldığında, düzenleyici ve denetleyici kurumlar diğer adıyla bağımsız idari otoriteler (BİO) birçok ülkenin idari yapılanmasında yer almaya başlamıştır. Gerek Avrupa’da gerekse Türkiye’de özelleştirme uygulamaları ile regülasyon ihtiyacı artmış ve bağımsız idari otoriteler aracılığıyla özelleştirmelerden kaynaklanan sorunlar çözülmeye çalışılmıştır. Aynı zamanda teknolojik gelişmelere paralel olarak ilerleyen ve karmaşık bir hal alan; altyapı (telekomünikasyon, enerji vb.), finans, rekabet gibi çeşitli birçok alanda siyasal iktidarların ve ekonomik çıkar gruplarının müdahale ve etkilerinden bağımsız olarak faaliyetlerini sürdürebilmek adına bu düzenleyici kurumlar idari yapılanmada yerini almıştır (Karakaş, 2008:100). Bağımsız idari otoritelerin Türkiye’deki gelişim serüvenine bakıldığında, Dünya Bankası ve IMF ile yapılan görüşmeler sonrasında hızlandığı söylenebilir. Kamu yönetimine yeni bir bakış açısı sunan daha verimli ve şeffaf bir yönetim oluşturmak amacıyla ortaya çıkan “yani kamu yönetimi” anlayışı çerçevesinde yapılan reformlar bağımsız idari otoritelerin ön plana çıkmasını hızlandırmıştır. Bu değişim rüzgarıyla IMF’ye verilen niyet mektuplarında, ekonomi sektörün yeniden yapılandırılması noktasında, bankacılık sektöründe, ekonomide rekabeti ve etkinliği arttırmak adına enerji, telekomünikasyon, tütün ve şeker sektörlerinde bağımsız düzenleyici kurumların kurulacağı yönünde sözler verilmiş, sonrasında yapılan yasal düzenlemelerle bu kurumlar faaliyete geçirilmiştir (Koç vd., 2021:55). Buna göre, kalkınma politikalarının ihtiyaçlara yönelik olarak düzenlenmesine denk gelen, 24 Ocak kararlarıyla birlikte, IMF ve Dünya Bankasının Türk kamu yönetim sistemiyle ilgili esaslı değişiklikler beklediği dönemde Türkiye'nin ilk düzenleyici kurumu olan Sermaye Piyasası Kurulu, 1981 yılında 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu ile kurulup 1982 yılında işleyişe geçmiştir. 24 Ocak kararları sonrasında yaşanan banker krizinin ardından kurulan Sermaye Piyasası Kurulu'nun kurucu yasasının gerekçesi, Kara Avrupa hukukundan etkilenecek hazırlanan Ticaret Kanunu'nun getirdiği kısıtlamalardan kurtulmak, piyasada güven ve istikrarı tesis etmek ve bu sayede sermaye piyasalarının oluşumu ve gelişimi için uygun ortamı hazırlamak ve sermaye piyasasını etkin bir biçimde denetleyecek bir kurum oluşturmaktır (Sezen, 2003:118).

Hassas ve teknik uzmanlık gerektiren alanların geleneksel idari ve yargısal yöntemlerle düzenlenip denetlenmesinin yarattığı zorluğun yanı sıra bu kurumların yaygınlaşmasının en önemli nedeni bu alanların siyaset ve siyasetçilerin etkisinden kurtarılma isteğidir (Ulusoy,1999a:4). Bağımsız idari otoriteler, piyasada yaşanan aksaklıkları giderebileceği ve bu sayede de kaynak dağılımında etkinliği sağlayabileceği ve ekonomik sistemi rasyonalize edebileceği inancıyla oluşturulmuş kurumlar olarak değerlendirilmektedir. Devletin piyasalara müdahalesini azaltmak ve özel yatırımlar üzerindeki kamu harcamalarının, haksız rekabet oluşturan etkilerinden kurtulmak, piyasada oyunun kurallarını belirlemek ve piyasayı düzenleyip denetleyebilmek adına bağımsız idari otoritelere olan gereksinim artmıştır (Koç vd., 2021:51).

2.2. Bağımsız İdari Otoritelerin Yapısal Özellikleri

Bağımsız idari otoriteler yapısal ve işlevsel açılardan incelemeye tabi tutulmaktadır. Yapısal açıdan bakıldığında “bağımsız” ve “idari” bir kuruluş özelliği taşımaktadır. İşlevsel açıdan incelendiğinde ise düzenleyici, denetleyici ve uyumlaştırıcı özelliklere sahip olduğu görülmektedir (Ulusoy, 1999b:4). Bu yapıların yaygın kullanılan isimlerine bakıldığında genel itibariyle özellikleri ve işlevlerinden yola çıkıldığı görülmektedir,

Bağımsız idari otorite kavramına bakıldığında kavramın üç sözcüğünün kurumların üç özelliğini yansıttığı görülmektedir. “Bağımsız” sözcüğü kurumun, organik ve idari açıdan yürütme organına karşı bağımsız olduğunu; “idari” sözcüğü ayrı kamu tüzel kişiliği olup olmadığına bakılmaksızın idari organ olarak nitelendirildiğini; otorite sözcüğü ise bu kurumların düzenleyici ya da birel idari icrai kararlar alıp uygulayan kuruluşlar olduğunu ifade etmektedir (Tan, 2002:15). Bağımsızlık, dışarıdan herhangi bir güç tarafından denetim ve sınırlandırılmaya tabi olmamak demektir. Bağımsız idari otoriteler açısından bağımsızlık ise, yargılama, karar verme, danışma, öneride bulunma, bilgilendirme, soruşturma yapma gibi işlemleri yerine getirirken, herhangi bir başka kurumun açık yönlendirmesine, müdahalesine ve etkisine karşı bağımlı olmama hali olarak ifade edilebilir. Bu kurumların bağımsız olmasının sebebi, faaliyet alanları içerisinde belirlenen görev ve yetkilerini yerine getirirken bu kurumları siyasi iktidarın ve karar alma mekanizmasını etkileyebilecek güçteki çıkar gruplarının baskı ve müdahalelerinden korumaktır (Ercan, 2021:148).

Bağımsız idari otoritelerin bağımsızlığından kasıt, ifade edildiği üzere; organları ve işlevleri açısından siyasi iktidarın ve diğer idari mercilerin denetimine tabi olmamalarıdır. Bu bakımdan organik bağımsızlık bu kurumlardaki kurul üyelerinin bazı güvencelere sahip olmaları anlamına gelmektedir. Organik bağımsızlık sebebiyle bu kurumlar aşağıdaki özellikleri taşımaktadırlar (Ulusoy, 1999a:5):

- Üyeler belirli bir süre için seçilirler ve bu süre bitene kadar görevden alınmaları söz konusu değildir.
- Seçilen üyelerin görev süreleri bitince tekrar görevlendirilemezler.
- Kurul üyeliğinden önceki görevlerine ya da buna denk görevlere dönebilmeleri güvence altına alınmıştır.

Bağımsız idari otoritelerin gerek organik gerekse işlevsel açılarından bağımsız olması, hiçbir denetime tabi olmadıkları şeklinde anlaşılmalıdır. Devletin bütünlüğü ilkesi gereği, yargısal denetime ve yasama denetimine tabi olmalarının yanında en alt düzeyde idari denetime de tabi tutulmaları söz konusudur. Bu kurumların kararları yargı tarafından iptal edilebilir, aynı şekilde bütçeleri de yasama tarafından onaylanmayabilir. Anayasal güvenceye sahip olmadıkları için yasama organı bu kurumların statüsünü ve yetkilerini değiştirebilir (Ulusoy, 1999a:5-6).

Türkiye’de bağımsız idari otoriteler, ekonomik ve yargısal denetime tabidirler. Bu kurumların idari denetimini yürütme organı; ekonomik denetimini ise Sayıştay yapmaktadır. Yargı denetimi konusunda son düzenleme ile İdare Mahkemeleri yetkilendirilmiştir. İdare Mahkemeleri tarafından verilen kararların temyizi konusunda yetkili mahkeme, Danıştay 13. Dava Dairesi’dir (Balaban, 2022:29). İdarilik özelliği ise bağımsız idari otoritelerin yasama ve yürütme erkinden kaynaklanmamasını ancak devlet yönetimine bağlı olmasını ifade etmektedir. Bu özellik bağımsız idari otoritelerin hukuki statülerini belirsizleştirmektedir. Çünkü bağımsız idari otoriteler devletin idari işlevini yerine getirme rolünü üstlenirler, ancak geleneksel idare kavramına dahil değildirler (Atay, 2006:267).Türkiye’de “Radyo Televizyon Üst Kurulu” ve “Sermaye Piyasası Kurulu” dışındaki diğer bağımsız idari otoriteler, “kurum ve kurul” şeklinde yapılandırılmıştır. Bu kurullar, bağımsız idari otoritelerin karar organları olarak görev yapmaktadırlar. Kurumların bütçeleri özel bütçe türündedir. Kurumların uygulayacağı idari para cezalarının, gelir kaynakları arasında yer alması, bütçeleri ve gelirleri açısından ortaya çıkan önemli sorunlar arasındadır. Bu noktada verilecek cezaların yanlı ve keyfi olabileceğinden endişe duyulmaktadır (Tan, 2002:19).

Siyasal iktidar ve ekonomik güç odaklarının müdahalelerine karşı güvenceli olan bu bağımsız kurumlar, piyasa mekanizmalarının düzgün işleyişini, siyaset ve ekonominin baskın güçlerinin etkisi ve müdahalesi olmadan sağlayabilmekte, temel hak ve özgürlükleri güvence altına alabilmektedir (Duran, 1997:4).

2.3. Bağımsız İdari Otoritelerin İşlevleri

Bağımsız idari otoriteler işlevsel açıdan, bazı temel hak ve özgürlüklerin ve ekonomik düzenin korunmasından ve güvence altına alınmasından sorumludurlar. Bağımsız idari otoriteler bu işlevlerini, toplumsal yaşamın hassas alanlarındaki kamusal ve özel etkinlikleri düzenleme,

gözlemlene, denetleme, uygunsuz davranış ve durumları önleme ve gerekli durumlarda yaptırım uygulama yoluyla gerçekleştirmektedirler (Duran, 1997:5).

Bağımsız idari otoriteler, politika oluşturma noktasında kilit roller oynamaktadır. Buna göre bağımsız idari otoriteler ilk olarak olası sorunlara yönelik “en iyi çözümü” sunabilecek teknik uzmanlığa ve gerekli her türlü bilgiye sahip olmalıdır. İkinci olarak yeni çıkan yasaların ve bunların uygulanmasına yönelik yönetmeliklerin doğru bir biçimde tamamlanması ve uygulamaya koyulabilmesi için siyasi karar organlarının bağımsız idari otoritelerinin kararlarına uyum gerekmektedir. Üçüncü olarak ise sağlaması soruna yönelik olarak daha önceden siyasi karar mekanizmaları tarafından geliştirilmiş çözüme meşru ve yasal bir zemin oluşturma aşamasına, bağımsız idari otoriteler dahil olabilir (Maggetti, 2009:451).

Bağımsız idari otoriteleri diğer kurumlardan ayıran yönü; teknik uzmanlık gerektiren, toplum ve ekonomi için hassas ve önemli olan sektörlerde, siyasi beklentilerden arındırılmış bir şekilde faaliyetlerini gerçekleştirmeleri ve hızlı ve etkin müdahalelerde bulunabilme kapasiteleridir (Ege, 2022:18).

Bağımsız idari otorite olarak adlandırılan kuruluşların tümü aynı niteliklere sahip olmadığı için bu kuruluşları iki gruba ayırmak gerekmektedir. Bir grup kamusal yaşamın hassas sektörleri olarak nitelendirilen alanlarda düzenleme ve denetim işlevine sahiptirler. RTÜK, SPK ve Rekabet Kurumu bu grubun en tipik örnekleridir. İkinci grupta ise önceleri kamusal tekelleştirilen kamu hizmetlerinin, rekabete açılıp özel sektörün de bu alanlara dâhil olması sağlandıktan sonra kamu işletmeleri ve özel sektör işletmelerinin birlikte faaliyet gösterdikleri bu alanları düzenleyici kurullar bulunmaktadır. Telekomünikasyon ve elektrik alanlarındaki düzenleyici otoriteler bu grubun tipik örnekleridir (Ulusoy, 1999b:4).

2.3.1. Düzenleme İşlevleri

Bağımsız idari otoritelerin kuruluş kanunlarında, faaliyet alanları belirtildikten sonra ilgili yasanın uygulanmasını sağlamak için bu kurumlara düzenleme yetkisi de verilmiştir. Bağımsız idari otoriteler buna dayanarak kendi faaliyet alanlarına yönelik düzenleyici işlem tesis edebilirler ve çeşitli kurullar koyabilirler. Ancak bu yetkileri kullanırken söz konusu kanuni dayanağın sınırını genişletip daraltamazlar (Ercan, 2021:148).

2.3.2. Gözetim ve Denetim İşlevleri

Bağımsız idari otoriteler, yasalara ve kendi yaptıkları düzenlemelere uyulup uyulmadığını kontrol etmekle ve gözetmekle yükümlüdürler. Bu gözetim ve denetim yetkilerine dayanarak, gerekli durumlarda ilgililerden bilgi ve belge talep etme, ilgililerin bilgisine başvurma ve gerekiyorsa eğer yerinde inceleme yapma hakkına sahiptirler (Tan, 2002:28).

2.3.3. Danışmanlık İşlevleri

Çeşitli yetkilerle donatılmış olan bağımsız idari otoriteler, kendi görev alanlarına ilişkin konularda, bakanlıklara ve benzer konumdaki diğer kuruluşlara görüş bildirerek bir bakıma danışma işlevi de gerçekleştirmektedirler (Tan, 2002:27). Bu kurumlar görüş bildirme yetkisi kapsamında; “zorunlu olmayan görüşler”, “alınması zorunlu görüşler” ve “uyulması zorunlu görüşler” şeklinde farklı nitelikte görüş bildirilebilmektedir (Sobacı, 2006:169).

2.3.4. Yaptırım Uygulama İşlevleri

Bağımsız idari otoriteler, görev alanlarıyla ilgili durumlarda idari ve mali yaptırımlar uygulama noktasında geniş yetkilerle donatılmışlardır. Uygulanacak yaptırımların niteliği, görev alanlarına göre değişmektedir. Yaptırım uygulama yetkisi, bağımsız idari otoritelerin düzenleme ve denetleme yetkilerinin tamamlayıcısı olarak nitelendirilmektedir (Tan, 2002:29). Örneğin Sermaye Piyasası Kurulu, kurumların mali yapılarının önemli ölçüde bozulduğu durumlarda, ilgili kurumlarda faaliyeti geçici olarak durdurma, sürekli olarak durdurup yetkilerini kaldırma ya da bu tedbirlerin yeterli gelmediği durumlarda tedrici olarak tasfiye etme, tasfiye sonunda ya da doğrudan iflaslarını isteme kararı verebilmektedir (Karakaş, 2008:111).

2.3.5. Uyuşmazlık Çözme İşlevleri

Bağımsız idari otoritelerin sahip oldukları birçok yetki ve işlevin yanında uyuşmazlık çözme işlevleri de bulunmaktadır. Bağımsız idari otoritelerin faaliyette buldukları alanların teknik ve karmaşık özellikleri ve yargı yoluna giderek çözüme ulaşmanın vakit alması gibi sebepler yüzünden bu kurullara uyuşmazlık çözme yetkisi de tanınmıştır (Tan, 2002:31).

3. Türk İdare Sistemi İçerisinde Bağımsız İdari Otoritelerin Yeri

3.1. Türk İdare Sisteminde Yer Alan Bağımsız İdari Otoriteler

Türkiye’de bağımsız idari otoritelerin kuruluş aşamasında; “Sermaye Piyasası Kurulu, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Rekabet Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Telekomünikasyon Kurumu, Kamu İhale Kurumu, Şeker Kurumu, Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu” olmak üzere on tane kurum bulunmaktaydı. Zaman içinde bazı kurumlar kapatılmış, bazılarının ismi değiştirilmiş ve listeye birkaç da yeni kurum eklenmiştir. Bu bağlamda, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu cumhurbaşkanlığına bağlı bir başkanlık şeklinde yapılandırılmış, Telekomünikasyon Kurumunun ismi Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu olmuş, Şeker Kurumu ve Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu daire başkanlığı şeklinde yapılandırılıp Tarım ve Orman Bakanlığı’na bağlanmıştır. Türkiye’deki bağımsız idari otoriteler son durumda, 2003 tarihli 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nda

düzenleyici ve denetleyici kurumlar başlığı altında yer almaktadır. Kanunda yer aldığı sıralamayla incelenecektir.

3.1.1. Radyo ve televizyon üst kurulu.

Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, radyo ve televizyon faaliyetlerini düzenleme ve denetleme faaliyetinde bulunan, Anayasanın 133. maddesi gereğince üyeleri, TBMM Genel Kurulu tarafından seçilen, özerk ve tarafsız bir kamu tüzel kişiliğidir. Üst Kurul, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından seçilen dokuz üyeden oluşmaktadır. Üst Kurul üyelerinin görev süresi altı yıldır. Üyelerin üçte biri iki yılda bir yenilenmektedir. Üst Kurul üyeleri, kendi aralarından bir başkan ve bir başkan vekili seçer. Başkanlık süresi iki yıldır. Ülkemizde radyo ve televizyon yayıncılığını düzenleyen temel kanun olan ve 1994 yılında yürürlüğe giren Mülga 3984 Sayılı Kanun, yirmiye yakın değişiklikle günün koşullarına uyarlanmak istenmiş ancak yayın teknolojisindeki hızlı değişime ayak uyduramaması ve Anayasa Mahkemesinin bazı maddeleri iptal etmesi gibi durumlar yüzünden, yasal çerçevenin yeniden düzenlenmesi gereği doğmuştur (RTÜK, 2022). Anayasa Mahkemesinin iptal gerekçeleri ile yayın teknolojisindeki değişim ve gelişim, sektörün ve toplumun beklentileri dikkate alınarak yeni bir kanun taslağı hazırlanmıştır. Bu taslak, AB müktesebatına uyum kapsamında 2007 yılı Aralık ayında AB Resmi Gazetesinde yayımlanarak yürürlüğe giren ve AB Sınır Ötesi Televizyon Direktifini değiştiren AB Görsel-İşitsel Medya Hizmetleri Yönergesi hükümleri zemininde düzenlenmiştir. Bu taslak, 2010 yılında hükümet tasarısı olarak TBMM'ye gönderilmiştir. Kanun Tasarısı, 15 Şubat 2011 tarihinde TBMM Genel Kurulunda kabul edilerek yasalaşmış, Cumhurbaşkanının onayının ardından, 6112 Sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun 3 Mart 2011 tarihli ve 27863 Sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. AB müktesebatına uyum çerçevesinde 35 fasıldan biri olan Bilgi Toplumu ve Medya Faslı'nın kapanış şartlarından biri, RTÜK Kanununun Yönergeye uyumlu hale getirilmesidir. Yasanın yürürlüğe girmesiyle bu şart yerine getirilmiştir (RTÜK, 2022).

3.1.2. Bilgi teknolojileri ve iletişim kurumu.

Telekomünikasyon sektörünü düzenleme ve denetleme işlevinin bağımsız düzenleyici bir kurum tarafından gerçekleştirilmesi için 2813 sayılı Telsiz Kanunu'nda değişikliğe giden 27.1.2000 tarihli ve 4502 sayılı Kanunla kurulan Telekomünikasyon Kurumu, 10.11.2008 tarihli ve 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu ile yeni bir düzenlemeye tabi tutulmuş ve kurumun yeni adı Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu olmuştur. Kanunlarda belirtilen görevleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak üzere kamu tüzel kişiliği olan, idarî ve mali özerkliğe sahip özel bütçeli Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurulu ile Başkanlık teşkilatından oluşmaktadır. Kurul Başkanı kurumun en üst idarî

amiridir. Kurumun yönetim ve temsil yetkisi başkandadır. Başkan gereken durumlarda temsil yetkisini yazılı olarak devredebilir (BTK, 2022).

3.1.3. Sermaye piyasası kurulu.

Sermaye Piyasası Kurulu, 1981 yılında çıkarılan 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu ile kurulmuştur. Adı geçen Kanunu yürürlükten kaldıran 6/12/2012 tarih ve 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu ile Kurulun görev, yetki ve sorumlulukları yeniden belirlenmiştir. Kamu tüzel kişiliği olan, idari ve mali özerkliği bulunan kurul, kendisine verilen görev ve yetkileri kendi sorumluluğunda bağımsız bir şekilde yerine getirir ve kullanır. Kurulun ilgili olduğu bakanlık, Hazine ve Maliye Bakanlığıdır. Kurulun merkezi İstanbul'dadır. (T.C. Cumhurbaşkanlığı Finans Ofisi, 2022) Kurulun temel amaçları şu şekildedir (T.C. Cumhurbaşkanlığı Finans Ofisi, 2022):

- Sermaye piyasaları ve kurumlarına yönelik işleyiş kurallarını düzenlemek,
- Piyasadan fon kullanan şirketlerin belli kurallar çerçevesinde en verimli şekilde yararlanmalarını sağlamak,
- Sermaye piyasasına yatırımda bulunan tasarruf sahiplerinin hak ve yararlarını gözetmek,
- Piyasaların adil, etkin ve verimli çalışmasına yönelik tedbirler almak.

3.1.4. Bankacılık düzenleme ve denetleme kurumu.

Kurum, finansal piyasalarda uygulanan denetim ve gözetim sisteminin etkinliğinin artırılmasına ve karar mekanizmalarının bağımsızlaştırılmasına yönelik politikalar uyarınca, 23.06.1999 tarihli ve 23734 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan mülga 4389 sayılı Bankalar Kanunu ile kamu tüzel kişiliği olan, idari ve mali özerkliği bulunan bir otorite olarak kurulmuş, 01.11.2005 tarihli ve 25983 sayılı mükerrer Resmi Gazetede yayımlanan 5411 sayılı Bankacılık Kanunu ile de bağımsızlık, etkinlik ve kapasite yönlerinden güçlendirilmiştir (BDDK, 2022). Kurum, Bankacılık Kanunu ve ilgili diğer düzenlemelerdeki görev ve yetkileri gereği düzenleme ve denetimi kapsamındaki kuruluşların güvenli ve etkili bir biçimde faaliyette bulunmasını, kredi sisteminin etkin çalışmasını, tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerinin gözetilmesini ve böylece finansal piyasaların istikrarına ve gelişimine katkıda bulunmayı amaçlamaktadır (BDDK, 2022).

3.1.5. Enerji piyasası düzenleme kurumu.

Kurum, 03/03/2001 tarihli ve 24335 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 4628 sayılı eski “Elektrik Piyasası Kanunu” ile “Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu” adıyla altında kurulmuş ve ardından 02/05/2001 tarihli ve 24390 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 4646 sayılı “Doğal Gaz Piyasası Kanunu (Elektrik Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılması ve Doğal Gaz Piyasası Hakkında Kanun)” ile “Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu” (EPDK) adını

almıştır. 4628 sayılı Kanunun adı, 30/03/2013 tarihli ve 28603 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanununun 30'uncu maddesiyle "Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun" olarak değiştirilmiştir. Kurum, kamu tüzel kişiliği olan, idari ve mali özerkliği bulunan bir yapıya sahiptir. İlişkili olduğu Bakanlık, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığıdır. Kurumun merkezi Ankara'dadır; taşra teşkilatı yoktur. Kurum, dağıtım bölgelerinde müşteri ilişkilerini sağlamak amacıyla irtibat büroları kurabilmektedir (EPDK, 2022). Kurum, görevlerini yerine getirirken yetkilerini Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu (Kurul) aracılığıyla kullanmaktadır. Kurumun temsil ve karar organı Kuruldur. Kurul bir Başkan ve İkinci Başkan da dahil olmak üzere yedi üyeden oluşmaktadır. Cumhurbaşkanı, atamayla birlikte Kurul Başkanını ve İkinci Başkanı da görevlendirmektedir. Kurul Başkanı ve üyelerinin görev süresi dört yıldır. Kurul üyelerinin görev süreleri bitmeden görevlerine son verilemez (EPDK, 2022).

3.1.6. Kamu ihale kurumu.

Kamu İhale Kurumu, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununda belirtilen görevleri yerine getirmek için kurulmuş olan, idari ve mali özerkliği bulunan bir kamu tüzel kişisidir. Kurumun merkezi Ankara'dadır. Kurumun ilişkili olduğu Bakanlık, Hazine ve Maliye Bakanlığıdır. Kurum teşkilatında Kamu İhale Kurulu, Başkanlık ve hizmet birimleri yer almaktadır. Kamu İhale Kurumu, Kanunla kendisine atfedilen görevleri yerine getirirken yetkilerini Kurul aracılığıyla kullanmaktadır. Kurul, bir Başkan ve bir de İkinci Başkan olmak üzere on üyeden oluşur (Kamu İhale Kurumu, 2022).

Kamu İhale Kurumu, kamu alımlarında şeffaflık, rekabet ve tarafsız tutum sağlamayı hedefleyen ve ihale süreçlerinde yaşanan uyuşmazlıkları inceleyerek karara bağlayan bağımsız bir idari otoritedir. Kamu İhale Kurumu sürekli gelişme içerisinde, yenilikçi bakış açısına sahip, ulusal ve uluslararası düzeyde yetkin ve yol gösterici bir düzenleyici ve denetleyici kurum olmayı hedeflemektedir. (Kamu İhale Kurumu, 2022).

3.1.7. Rekabet kurumu.

Rekabet Kurumu, 4054 Sayılı Kanun'un 20'nci maddesi uyarınca mal ve hizmet piyasalarının serbest ve sağlıklı bir rekabet ortamı içerisinde oluşum ve gelişiminin temini ile bu Kanunun uygulanmasını gözetmek ve Kanunun belirlediği görevleri yerine getirmek amacıyla kurulmuştur. Bu kapsamda Rekabet Kurumunun temel görevi Kanunda kendisine verilen yetkiler aracılığıyla mal ve hizmet piyasalarındaki rekabetçi sürecin sağlıklı bir şekilde ilerlemesini sağlamaktır (Rekabet Kurumu, 2022).

Kurumun misyonu, kartelleşmeyi ve tekelleşmeyi engellemek, tüketici faydasını artırmak, piyasa mekanizmasının sağlıklı bir şekilde işlemesine katkı sağlamak, uluslararası rekabet

gücünün artırılmasına katkıda bulunmak, giriş engellerini azaltarak yatırım ortamının sağlıklı işlemlerini temin etmektir (Rekabet Kurumu, 2022). Rekabet Kurulu'nun oluşumu, üyelerinin atanma koşulları ve görev süreleri Rekabet Kanunu ile 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde açıkça belirtilmiştir. Rekabet Kurulu, Kurumun karar organıdır ve bir Başkan bir de İkinci Başkan olmak üzere Cumhurbaşkanı tarafından atanan toplam yedi üyeden oluşmaktadır. Kurul Üyeleri, en az dört yıllık yükseköğrenim görmüş, kamuda ve/veya sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmak koşuluyla uluslararası kuruluşlar ile özel sektörde veya serbest olarak en az beş yıl çalışmış, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 48 inci maddesinin (A) fıkrasının 1, 4, 5, 6 ve 7'nci bentlerinde belirtilen şartları taşıyanlar arasından atanır (Rekabet Kurumu, 2022).

3.1.8. Kamu gözetimi, muhasebe ve denetim standartları kurumu.

Kurum, Kamu Gözetimi alanında uluslararası gelişmeler sebebiyle yeni Türk Ticaret Kanunu uyarınca öngörülen bağımsız denetim alanını düzenlemek üzere 660 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile 2 Kasım 2011 tarihinde kurulmuştur. Hazine ve Maliye Bakanlığıyla ilişkili, idari özerkliği olan bir Üst Kuruldur. Kamu Gözetimi Kurumunun temel amacı, yatırımcıların çıkarlarını korumak ve denetim raporlarının doğru ve bağımsız olarak hazırlanmasına yönelik kamu yararını gözetmek ile doğru, güvenilir ve karşılaştırılabilir finansal bilginin sunumunu sağlamaktır. Bu amaçla öncelikle halka açık şirketler, borçlanma araçları ihraç eden şirketler, bankalar, sigorta şirketleri olmak üzere bağımsız denetime tabi olmaya yönelik cari limitlere göre değerlendirildiğinde Türkiye'nin en büyük 10.000 işletmesinin, bağımsız denetim süreçlerini incelemek ve gözetmek için kurulmuştur. Kurum idari özerkliğe sahip bir kamu tüzel kişisidir. Kurum; Kurul ve Başkanlıktan oluşmaktadır. Kurumun merkezi Ankara'dadır. Kurumun merkezini değiştirmeye Cumhurbaşkanı yetkilidir. Kurum, gerekli gördüğü yerlerde temsilcilik açma yetkisine sahiptir (KGK, 2022).

3.1.9. Kişisel verileri koruma kurumu.

Kişisel Verileri Koruma Kurumu, idari ve mali özerkliğe sahip bir kamu tüzel kişiliği olan düzenleyici bir kurumdur. Merkezi Ankara'da yer alan kurum Cumhurbaşkanının görevlendireceği bakan ile ilişkilidir. Kurum, Kurul ve Başkanlıktan oluşmaktadır. Kurul karar organı olarak görev yapmaktadır. Dokuz üyeden oluşan Kurulun beş üyesi Türkiye Büyük Millet Meclisi, dört üyesi Cumhurbaşkanı tarafından seçilmektedir (KVKK, md.19-20). Kurumun görevleri, yetkileri ve özellikleri Kişisel Verileri Koruma Kanunu'nun altıncı bölümünde yer almaktadır. Buna göre kurumun görevleri şu şekildedir (KVKK md. 22):

- Kişisel verilerin, temel hak ve özgürlüklere uygun bir biçimde işlenmesini sağlamak.
- Kişisel verilere dair hak ihlali olduğunu iddia edenlerin şikâyetlerini karara bağlamak.

- Şikâyet üzerine veya ihlal iddiasını öğrenmesi durumunda kendiliğinden görev alanı içerisindeki konularda kişisel verilerin kanunlara uygun bir biçimde işlenip işlenmediğini incelemek ve gerekli durumlarda konuya yönelik geçici önlemler almak.
- Özel nitelikli kişisel verilerin işlenmesi noktasında gereken yeterli önlemleri belirlemek.
- Veri Sorumluları Sicilinin tutulmasını sağlamak.

3.1.10. Nükleer düzenleme kurumu.

Ülkemizde Nükleer enerji ve iyonlaştırıcı radyasyon uygulamalarının yürütülmesine yönelik ilk adımlar, 1956 yılında 6821 sayılı Kanun ile Başbakanlık'a bağlı olarak Atom Enerjisi Komisyonu Genel Sekreterliğinin kurulmasıyla atılmıştır. 1982 yılında gelişen güvenlik ilkeleri doğrultusunda bu ulusal yapı yeniden düzenlenmiş ve 2690 sayılı Kanun ile Başbakan'a bağlı olarak Türkiye Atom Enerjisi Kurumu (TAEK) adı altında faaliyet göstermeye başlamıştır (NDK, 2022). Son yıllarda nükleer enerji alanında atılan adımlar sonucunda; TAEK tarafından yürütülmekte olan düzenleyici ve denetleyici faaliyetler, uluslararası gereklilikler de dikkate alınarak 02.07.2018 tarihli ve 702 sayılı Nükleer Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname kapsamında kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip ve yetkilerini bağımsız olarak kullanmak üzere kurulan Nükleer Düzenleme Kurumu (NDK) bünyesinde yeniden düzenlenmiştir. Ancak bu Kanun Hükmünde Kararname, Anayasa Mahkemesinin 30.12.2020 tarihli ve E.:2018/115; K.:2020/81 sayılı kararı ile iptal edilmiştir (NDK, 2022). İptal üzerine Nükleer Düzenleme Kurumunun hukuki altyapısı 05.03.2022 tarihli ve 7381 sayılı Nükleer Düzenleme Kanunu ve 08.03.2022 tarihli ve 31772 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 95 sayılı Nükleer Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile tekrar düzenlenmiştir. Kurum, barışçıl kullanım ilkesi temelinde, nükleer enerji ve iyonlaştırıcı radyasyona yönelik faaliyetler yürütülürken; çalışanların, halkın, çevrenin ve gelecek nesillerin iyonlaştırıcı radyasyonun olası zararlı etkilerinden korunmasına dair uygulanması gereken ilke ve esaslar ile tarafların sorumluluklarını belirlemekle görevlidir (NDK, 2022).

3.1.11. Sigortacılık ve özel emeklilik düzenleme ve denetleme kurumu.

Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumu, sigortacılık ve özel emeklilik sektörlerinin düzenlenmesi ve denetlenmesine dair görevleri yürütmek amacıyla 47 sayılı ve 18.10.2019 tarihli Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurulmuştur. Kamu tüzel kişiliği olan, idari ve mali özerkliğe sahip olan Kurumun merkezi İstanbul'dadır. Kurumun ilişkili olduğu Bakanlık Hazine ve Maliye Bakanlığı'dır (SEDDK, 2022). Kurum,

sigortalılar ve katılımcılar ile sektörde yer alan diğer kişi ve kuruluşların hak ve menfaatlerini korumak, faaliyetlerini güvenli ve etkin şekilde yürütmelerini sağlayacak piyasa düzenini tesis etmek, yurt içi ve yurt dışı paydaşlarla iş birliği halinde finansal piyasalarımızın gelişmesine katkıda bulunmak, bu hedefleri gerçekleştirmek için etkin bir düzenleme ve denetim sistemi kurmakla yükümlüdür (SEDDK, 2022).

3.2. Bağımsız İdari Otoritelerin Türk İdare Sistemindeki Konumu

Yapısal ve işlevsel olarak ülkeden ülkeye farklılık göstermesi sebebiyle tanımı üzerinde uzlaşmaya varılamayan bağımsız idari otoritelerin, toplumsal hayat üzerindeki ekonomik, siyasal ve sosyal etkileri her geçen gün artmaktadır. Kamu yönetimi sistemi içerisinde “idarenin bütünlüğü ilkesinin” hâkim olduğu ülkelerde, klasik idari yapılanmanın dışında birer “adacık” görünümünde olduğu ve bu sebeple de eleştirilerin odağı olduğu yönünde görüşler mevcuttur (Sobacı, 2006:159).Bağımsız idari otoritelerin idari sistem içerisinde nasıl konumlandırılacağına çözümlenebilmesi için bazı soruların yanıtlanması gerekmektedir. Buna göre (Ulusoy,1999:11-12):

- Bağımsız idari otoriteler, idare teşkilatı içerisinde, merkezi yönetim ve yerinden yönetim kuruluşlarının yanında üçüncü bir idari yapı olarak değerlendirilebilir mi? Sorunun yanıtı olumluysa bu tür bir yapılanma, merkezden yönetim ve yerinden yönetim yapılanması dışında bir idari yapılanmanın varlığını kabul etmeyen Anayasa'nın 123. maddesine aykırı olmayacak mıdır?
- Bağımsız idari otoriteler üçüncü tür bir idari yapılanma değilse, yerinden yönetim kuruluşlarından sayılabilir mi? Bu açıdan bu kurumlar yerel yönetimler ve hizmet yerinden yönetim kuruluşu sayılabilir mi?
- Bağımsız idari otoriteler üzerinde idari vesayet denetimi olmaması, bunların yerinden yönetim kuruluşu kapsamına girmesi noktasında engel oluşturur mu?
- Bağımsız idari otoritelerin, idari bağımsızlığı Anayasa'nın 123. maddesine göre idarenin bütünlüğü ilkesiyle çelişmekte midir? Bu açıdan RTÜK ve Rekabet Kurulunu düzenleyen kanunlar Anayasaya aykırılık teşkil etmekte midir?

Fransız hukukunda bağımsız idari otoritelerin, idari yapı içerisinde merkezi yönetim ve yerinden yönetim kuruluşlarının yanında üçüncü bir idari yapı oluşturduğu söylenebilir. Aynı tüzel kişiliğe sahip olmamaları, bu kurumlara merkezi idareye yardımcı kurum görünümü verirken, idari hiyerarşiye ve doğrudan bir idari denetime tabi olmamaları da yerinden yönetim kuruluşlarına göre daha bağımsız olduklarını göstermektedir. Bu noktadan hareketle, bu kurumlar, idare sistemi içerisinde, merkezi idare ve yerinden yönetim kuruluşlarına göre, daha

kendine özgü, daha ayrıksı bir kategori olarak nitelendirilebilir (Ulusoy,1999a:12).Amerika Birleşik Devletleri'ndeki bağımsız idari otoritelerin, ülkenin hükümetin üç erkinin (yürütme, yasama ve yargı) kuvvetler ayrılığı üzerine kurulu anayasal yapısında biraz belirsiz bir konumu bulunmaktadır. Bazıları, federal düzeydeki bağımsız düzenleyici komisyonların, ABD Anayasasında öngörülme, hükümetin dördüncü bir kolunu temsil ettiğini ileri sürmüştür (Joskow,1998:71).Türk hukukunda ise, bağımsız idari otoritelerin yapısı gereği ayrı tüzel kişiliğe ve özerk bütçeye sahip olması sebebiyle verdikleri zararlardan kurum olarak sorumlu tutulabilmeleri, davalarda taraf olabilmeleri, organik ve işlevsel özellikleri de göz önüne alındığında, bu kurumların yerinden yönetim kuruluşlarına benzer özellikler taşıdığı ve kesinlikle merkezi idarenin teşkilat şeması içerisinde yer almadıklarını söylemek mümkündür. Anayasanın 123. Maddesi gereği de bunları merkezi idare ve yerinden yönetim kuruluşları dışında yeni bir kategori olarak değerlendirmek de pek mümkün olmayacaktır. (Ulusoy, 1999a:12). Doktrinde bu kurumların anayasanın yasama, yürütme ve yargı erklerinin kesişim kümesinde olduğu yönünde bir görüş de mevcuttur. Ancak anayasal hükümlere bakıldığında bağımsız idari otoritelerin her üç erkin bünyesinde bulunması mümkün görünmemektedir.1982 Anayasası'na göre bu kurumların yasama ve yargı erklerinin bünyesinde olmadığı açıktır. Anayasa'nın yürütme erkini açıklayan 123. Maddesinde kamu tüzel kişilerinin kanunla kurulmasına izin veren düzenleme uyarınca kendileri de kuruluş kanunlarında yer aldığı üzere birer kamu tüzel kişisi olan bağımsız idari otoriteler yürütme erki bünyesinde kabul edilecektir. Bu noktadan hareketle bağımsız idari otoritelerin Türk devlet teşkilatı şeması içerisinde yürütme erkine dahil olup idari sistemin bir parçası olduğunu söylemek mümkündür. (Sarsıkoğlu, 2017:324).Bağımsız idari otoriteler, regülasyon işlevi sebebiyle uygulamada yarı yargısal ve yasamaya benzer nitelikte bazı yetkilere sahiptir. Bu açıdan değerlendirildiğinde hizmet yerinden yönetim kuruluşlarına göre daha geniş yetkileri bulunmaktadır. Yine bağımsız idari otoriteler, organlarının bağımsızlık derecesi ve kararlarına idarenin doğrudan müdahale edememesi gibi özellikleri sebebiyle hizmet yerinden yönetim kuruluşlarıyla ayrılmaktadırlar. Bu durumda bağımsız idari otoritelerin, yerel yönetimler ve hizmet yerinden yönetim kuruluşları yanında üçüncü bir yerinden yönetim kuruluşu kategorisinde değerlendirmek mümkündür. Merkezi idareye göre konumlandırıldığında, idari denetim alanının en sonunda yer aldığını, bir anlamda “merkezi idare yörüngesinin en uzak uyduları” oldukları yönünde değerlendirmeler bulunmaktadır. Bu sayede Anayasanın “merkezi yönetim” ve “yerinden yönetim” dışında üçüncü bir idari bir yapılanmayı kabul etmemesinden kaynaklanan sorun da çözüme ulaşmış olmaktadır (Ulusoy,1999a:13) . Bu kurumların ortaya çıkma sebepleri arasında sözü edilen hassas ve teknik alanları siyasetten ve siyasilerin etkisinden uzaklaştırma isteği de

yer almaktadır. Bir anlamda bu kurumlar siyasetin ve hükümetin müdahalelerinden arındırılmış “adacıklar” olarak konumlandırılmış ve idare ile siyasi otoritenin birbirinden bağımsızlaşmasına öncülük etmiştir (Ulusoy, 1999a:4).

4. Sonuç ve Değerlendirme

Küreselleşmenin etkisi, dünya düzenini köklü bir değişime sürüklerken kamu yönetimini de rüzgârına katarak, bu düzene uymaya zorlamıştır. Aynı zamanda devletin yasama, yürütme ve yargı görevlerinin yükünün artması halka sunulan hizmetlere bakışının değişmesine sebep olmuştur. Devletin hizmet veren değil, yönlendiren rehberlik eden, oyunun kurallarına uygun oynanmasını sağlama işlevini üstlendiği bu yeni yönetim anlayışı, toplum hayatının ve ekonominin hassas alanlarında düzeni sağlama ve hizmet verilen alanlarda rekabetin gözetilmesi, piyasanın işleyişi ile temel hak ve özgürlüklerin korunması noktasında düzenleyici kurumlara ihtiyaç duymuştur. Bağımsız idari otoriteler adıyla karşımıza çıkan bu kurumlar aracılığıyla devlet, sözü edilen düzenleyici işlevini yerine getirmektedir. Neredeyse her alanda yaşanan hızlı değişim ve dönüşüm, bağımsız idari otoriteleri daha işlevsel bir konuma taşımıştır. Bağımsız idari otoriteler toplum yaşamının uzmanlık gerektiren hassas alanlarını düzenlerken, bu kurumlardan beklenen baskı grupları ve siyasi mekanizmaların etkilerinden bağımsız bir biçimde faaliyetlerini sürdürmeleridir. Bağımsız idari otoriteler, idare sistemi içerisinde siyasetin ve hükümetin etkisinden uzaklaştırılmış “adacıklar” olarak konumlandırıldığı için, hiyerarşiye doğrudan tabi değildirler. Bu sebeple daha bağımsız hareket edebilmekte ve böylece klasik idari kurumların takıldığı bürokrasi engeline daha az maruz kalmaktadır. Kamu yönetiminde, siyasetin ağırlığı ve bürokrasinin hantallığından arınmış bir şekilde karar alıp uygulayabilmek, günümüz koşullarında oldukça önem arz ettiğinden, bağımsız idari otoritelerin bu anlamda müdahaleden uzak olabilmesi bu kurumlara ayrıca değer kazandırmaktadır. Bağımsız idari otoriteler, genel bir idare yapısı içinde yer alır, ancak özerklikleri sayesinde bu yapı içinde piyasanın işleyişini ve temel hak ve özgürlükleri güvence altına alır. Bağımsız idari otoritelerin hukuk düzeni içerisindeki konumu, bu kurumların iki temel özelliği üzerinden açıklanabilmektedir. Bunlardan biri, faaliyet alanlarına ilişkin karar alma ve bunları uygulama yetkisine sahip olmaları, diğeryse kuruluş kanunlarıyla kendilerine tüzel kişilik tanınmasıdır. Bağımsız idari otoritelerin işleyişleri, kurumsal oluşumları ve görev alanları kanunlarla belirlenir. Bu kurumlar merkezi idarenin sınıfsal yapılanmasında yer almasalar da devletin gözetim alanı içinde bir konumdadırlar (Koç vd., 2021:88-89).Bağımsız idari otoriteler, bağımsız yapılanmaları ve özel yetkileri sebebiyle organik ve fonksiyonel açılardan her iki anlamda gerçek bir otorite olarak karşımıza çıkmaktadırlar. Devlet teşkilatı dışında tutulmayıp, genellikle merkezi veya genel idare içerisinde ayrı konumlandırılmakta ve

devlet adına idari eylem ve işlemde bulunmaktadır. Ancak kural olarak, bağımsız idari otoritelere ne hiyerarşik denetim ne de idari vesayet denetimi yapılmaktadır. Karar ve eylemleri doğrudan “icrai” niteliğe ve güce sahiptir, ancak yargısal denetime tabiidirler. Bu kurumların yetkilileri yargıç statüsünde bulunmadığından, bu kurumların yargı mercii sayılması da mümkün değildir (Duran, 1997:4). Aslında bu yapıları denizin derinleşme durumunu belirtmek için yerleştirilen, insanları bir anlamda tehlikeden koruyan ve yüzme sınırını belirleyen dubalara benzetmek de mümkündür. Bağımsız idari otoriteler de tıpkı dubalar gibi faaliyette buldukları alanın sınırlarını belirler, işleyişin güvenli bir şekilde sürdürülmesini sağlar hizmet alanını düzenler. Türkiye’deki işleyişleri dikkate alındığında bağımsız idari otoritelerin konumlarını, “merkezi idarenin en uzak yörüngeleri” olarak değerlendirmek mümkündür. Aslında bu yapıları denizin derinleşme durumunu belirtmek için yerleştirilen insanları bir anlamda tehlikeden koruyan ve yüzme sınırını belirleyen dubalara benzetmek de mümkündür. Bağımsız idari otoriteler de tıpkı dubalar gibi faaliyette buldukları alanın sınırlarını belirler, işleyişin güvenli bir şekilde sürdürülmesini sağlar hizmet alanını düzenler. Ne idari vesayete ne de hiyerarşik denetime tabi olmaları sebebiyle merkezi idare teşkilatı içinde yer almamakla birlikte, genel kabul; bağımsız idari otoritelerin, yerel yönetimler ve hizmet yerinden yönetimler yanında üçüncü bir kategori oluşturduğu yönündedir. Merkezi idare ve yerel yönetimler haricinde üçüncü bir idari yapının anayasal zemininin olmaması da göz önüne alındığında bu kurumların işlevsel olarak merkezi idareye uzak “adacıklar” olarak değerlendirilmesi ve yerel yönetimler ve hizmet yerinden yönetimler yanında üçüncü bir kategoride konumlandırılması yerinde olacaktır.

Kaynakça

- Balaban, E. Zülfiye (2022). Bağımsız İdari Otorite Olarak Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Kültür Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü.
- Den Hertog, Johan (1999) General Theories Of Regulation Economic Institute/ CLAV, Utrecht University. Encyclopedia of Law and Economics, pp. 223 – 270.
- Drummond, Paulo and Monsoor, Michael A. (2002). “Macroeconomic Management and The Devolution of Fiscal Powers”. IMF Working Paper, WP/02/76.
- Duran, Lütfi (1997). “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, Amme İdaresi Dergisi, 30/1 Mart, 3-10.
- Ege, İlhan (2020). “Bağımsız İdari Otoriteler (Bağımsız Düzenleyici Kurumlar): Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumu Örneği”, Kapadokya Akademik Bakış 4(1):1-29.
- Ercan, H. (2021). “Regülasyon Ekonomisi ve Düzenleyici Ve Denetleyici Kurum Olarak Kamu İhale Kurumu Örneği” Sakarya İktisat Dergisi, 10(2), 140-158.
- Iliman, Tarık ve Recep Tekeli (2016) “Türkiye’deki Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşlar: İdari Para Cezalarının Hukuksal Zeminlerinin Değerlendirilmesi”, Andan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 3(1), 23-36.
- Joskow, Paul L. (1998). “Regulatory Priorities for Reforming Infrastructure Sectors in Developing Countries” Annual World Bank Conference on Development Economics, Washington, D.C., April 20–21.
- Karakaş, Mehmet (2008). “Devletin Düzenleyici Rolü ve Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, Maliye Dergisi, 154, 99-120.
- Kişisel Verilerin Korunması Kanunu, Kanun Numarası: 6698 (7/4/2016), md.22.
- Koç, Özgür E., Mete Dibo ve Mustafa A. Gülşen (2021). Devletin Düzenleyici Rolü ve Bağımsız Düzenleyici Kurumlar, Ankara: Akademisyen Kitabevi.
- Magetti, Martino (2009). “The Role of Independent Regulatory Agencies in Policy-Making: A Comparative Analysis”, Journal of European Public Policy, 16(3) April, 450-470.
- OECD (1997). The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis, Paris.
- OECD (2002). Regulatory Policies in OECD Countries: from Interventionism to Regulatory Governance, OECD Reviews of Regulatory
- Osborne David and T. Gaebler (1992). Reinventing Government, How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector, USA: Penguin Books
- Petek, Ali (2002). “Kamu Kesiminde Düzenleyici Kurumlar ve Politikalar Üzerine Bir Teorik Çerçeve”, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı:7, 251-269.
- Atay, E. Ethem (2006). “Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye Uygulaması”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C:X S:1,2, 259-293.

- Sarsıkoğlu, Őenel (2017). “Bağımsız İdari Otoriteler ve İdarenin Bütünlüğü İlkesi Karşıısında Durumu”, Mediterranean International Conference on Social Sciences Porgorica, Serbia and Montenegro, Vol:1 No:1, 317-331.
- Sezen, Seriya (2003). Türk Kamu Yönetiminde Kurullar: Geleneksel Yapılanmadan Kopuş, TODAİE, Ankara 2003.
- Sobacı, M. Zahid (2006). “Türk İdari Teşkilatındaki ‘Adalar’: Bağımsız İdari Otoriteler”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 55/2 157-180.
- Şahin, Seçil (2015). Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler ve Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.
- Tan, Turgut (2002). “Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar”, Amme İdaresi Dergisi, 35/2, 11-37.
- Ulusoy, Ali (1999a). “Bağımsız İdari Kurumlar”, Danıştay Dergisi, Yıl: 29, Sayı: 100, 3-17.
- Ulusoy, Ali: (1999b) “Türk İdare Sistemi İÇerisinde Rekabet Kurumunun Yeri”, Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları, Ankara: Rekabet Kurumu Yayınları, 3-30.

İnternet Kaynakları

- <https://www.bddk.org.tr/KurumHakkında/Detay/19>, 9/12/2022.
- <https://www.btk.gov.tr/kurulus>, 6/12/2022.
- <https://www.cbfo.gov.tr/sermaye-piyasalari/sermaye-piyasasi-kurulu>, 7/12/2022.
- <https://www.kgk.gov.tr>, 10/12/2022.
- <https://www.ndk.gov.tr/ndk-hakkında>, 11/12/2022.
- <https://www.rekabet.gov.tr/Dosya/faaliyet-raporlari/faaliyetraporu2021-20220425160848388-pdf>, 11/12/2022.
- <https://www.rekabet.gov.tr/tr/Sayfa/Kurumsal/hakkimizda>, 11/12/2022
- <https://www.rekabet.gov.tr/tr/Sayfa/Kurumsal/kurumsal-yapi/rekabet-kurulu/kurul-uyelerinin-atanmasi>, 10/12/2022.
- <https://www.rtuk.gov.tr/hakkimizda/1749>, 6/12/2022.
- <https://www.seddk.gov.tr>, 13/12/2022.
- <https://www2.ihale.gov.tr/kurum/yönetmelikler>, 6/12/2022.
- <https://www.epdk.gov.tr/Detay/Icerik/1-1050/kurumun-yapisi>, 6/12/2022.
- <https://www.epdk.gov.tr/Detay/Icerik/1-1050/kurumun-yapisi>, 9/12/2022
- <https://www.rekabet.gov.tr/Dosya/persembe-konferanslari-yayinlari/perskonfyyn77.pdf,s.4>, 3/12/2022.
- https://dosyalar.kik.gov.tr/genel/IhaleGovTr/2021_Faaliyet_Raporu.pdf, 9/12/2022.

Extended Summary

The necessity to establish independent regulatory structures has arisen due to the slow operation of bureaucracy, the intensity of the state's legislative, executive, and judicial duties, and the increasing inadequacy of classical administrative organization. These regulatory structures are referred to as “independent regulatory agencies”.

In this study, before discussing the position of independent regulatory agencies within Türkiye’s administrative structure, the concept of “regulation,” which has been influential in the emergence of independent regulatory agencies, will be examined. Following this, the widespread characteristics of “independent regulatory agencies” will be analyzed, and their positioning within Türkiye’s administrative system will be evaluated.

The concept of regulation, used in the context of regulation and supervision, originated in the USA and rapidly developed to spread worldwide. The concept of regulation refers to the regulation and supervision of fundamental economic and social activities by independent administrative boards free from political influences and interventions. It is frequently emphasized in the economic literature that property relations (formal or informal) must be defined/regulated to ensure the healthy functioning of the market mechanism (Petek, 2016: 4-5). Therefore, the concept of regulation emerges as the provider of healthy competition.

The emergence of independent regulatory agencies is paralleled by the beginning of comprehensive privatization practices and a shift from “statist” policies to a “regulated market economy” in the economy. In this context, it is stated that the areas vacated by the “reduction of state regulations” (deregulation) movement, broadly defined as “privatization,” have been filled by "independent regulatory agencies" (Tan, 2002:12).

Considering their common characteristics, a general definition of independent regulatory agencies can be made. According to this, *“independent regulatory agencies are new administrative units with public legal personality, administrative and financial autonomy, and differing from classical administrative structures, engaged in ‘regulation’ and ‘supervision’ activities in areas and sectors characterized as sensitive areas and sectors of life, such as competition, energy, banking, finance, communication, human rights, and food and drug safety”* (Sobacı, 2006:159). In Turkish public administration, these institutions are referred to as “regulatory agencies,” “regulatory and supervisory agencies,” “supreme boards,” “independent regulatory administrations,” and “autonomous agencies.” However, the widespread usage is in the form of "independent regulatory agencies," often abbreviated as “IRA”

The general function of independent regulatory agencies is to protect and guarantee certain fundamental rights and freedoms and economic order. Independent regulatory agencies can make regulatory transactions and set rules regarding their fields of activity. However, while exercising the regulation authority, they cannot expand or narrow the scope of the legal basis in question (Ercan, 2021:148). Based on their oversight and supervisory authority, independent regulatory agencies have the right to request the necessary information and documents from relevant parties, consult their knowledge, and, if necessary, conduct on-site inspections (Tan, 2002:28). Equipped with various powers, independent regulatory agencies perform a consultative function by providing opinions to relevant ministries and other institutions of similar status on matters related to their areas of responsibility (Tan, 2002:27). Independent regulatory agencies are endowed with broad powers to impose administrative and financial sanctions related to their areas of responsibility. The nature of the sanctions to be applied varies according to their areas of responsibility. The authority to impose sanctions is considered complementary to the regulation and supervision authority of independent regulatory agencies (Tan, 2002:29).

Independent regulatory agencies in Türkiye, as of the latest situation, are included under the heading of regulatory and supervisory institutions in the Public Financial Management and Control Law No. 5018 dated 2003. These institutions will be examined in the order they are listed in the law.

The Radio and Television Supreme Council is an autonomous and impartial public legal entity that regulates and supervises radio and television activities, with its members elected by the Grand National Assembly of Turkey in accordance with Article 133 of the Constitution (RTÜK, 2022).

The Information and Communication Technologies Authority, which has a public legal personality to perform the duties and use the powers given by law as well as administrative and financial autonomy, with a special budget, consists of the Information Technologies and Communications Board and the Presidency organization (BTK, 2022).

The Capital Markets Board of Türkiye, which has a public legal personality and administrative and financial autonomy, carries out its duties and uses the powers given to it independently under its responsibility (CBFO, 2022). Such as:

- *To determine the operating rules of capital markets and institutions,*
- *To ensure that companies using funds from the market benefit in the best possible way in accordance with certain rules,*
- *To protect the rights and interests of savers investing in the capital market,*
- *To ensure the fair and efficient operation of the markets.*

The Banking Regulation and Supervision Agency, in line with the policies to increase the effectiveness of the financial markets supervision and monitoring system and to bring independent decision-making mechanisms, aims to ensure that the institutions within its regulatory and supervisory scope operate by the duties and authorities specified in the Banking Law and other relevant regulations, the credit system functions effectively, and the rights and interests of savers are secured, thereby contributing to the stability and development of the financial markets (BDDK, 2022).

The Energy Market Regulatory Authority regulates and supervises the provision of energy to consumers in an adequate, quality, continuous, economical, and environmentally compatible manner. The authority uses its powers through the Energy Market Regulatory Board while performing its duties (EPDK, 2022).

The Public Procurement Authority is an independent administrative authority that regulates the principles aimed at ensuring transparency, competition, and equal treatment in public procurements and resolves disputes arising in procurement processes (Kamu İhale Kurumu, 2022).

Turkish Competition Authority was established to ensure the formation and development of free and healthy competition in goods and services markets according to the Article 20 of Law No. 4054, to oversee the implementation of this Law, and to fulfill the duties assigned to it by this Law. In this context, the main duty of the Turkish Competition Authority is to prevent threats to the competitive process in goods and services markets by using the powers given to it by the Law (Rekabet Kurumu, 2022).

The Public Oversight Accounting and Auditing Standards Authority (KGK) was established on November 2, 2011, with Decree Law (KHK) No. 660 to regulate the field of independent auditing stipulated by the new Turkish Commercial Law as required by international developments. It is a Supreme Board with administrative autonomy, related to the Ministry of Treasury and Finance. The primary purpose of the KGK is to protect investors' interests and public benefit regarding the accurate and independent preparation of audit reports and to ensure the presentation of accurate, reliable, and comparable financial information (KGK, 2022).

The Personal Data Protection Authority regulates the procedures and principles regarding the obligations of real and legal persons processing personal data and protects the fundamental rights and freedoms of individuals, particularly the privacy of private life, in the processing of personal data (KVKK, 2022).

The Nuclear Regulatory Authority is responsible for determining the principles and rules to be applied to protect workers, the public, the environment, and future generations from the

potentially harmful effects of ionizing radiation during activities related to nuclear energy and ionizing radiation, based on the principle of peaceful use (NDK, 2022).

Turkish Insurance and Private Pension Regulation and Supervision Agency was established by the Presidential Decree on the Organization and Duties of the Insurance and Private Pension Regulation and Supervision Agency No. 47, dated October 18, 2019, to carry out the tasks related to the regulation and supervision of the insurance and private pension sectors (SEDDK, 2022).

In conclusion, due to structural and functional differences from country to country, the definition of independent regulation agencies is not agreed upon, but their economic, political, and social impacts on societal life are increasing day by day. In countries where the principle of "unity of administration" prevails within the public administration system, there are views that independent regulation agencies appear as "islands" outside the classical administrative structure and are thus the focus of criticism (Sobacı, 2006:159).

Independent regulation agencies are generally positioned within the central or general administration, not kept outside the state organization, and carry out administrative actions and transactions on behalf of the state. However, as a rule, neither hierarchical control nor administrative tutelage is exercised over independent regulation agencies. Their decisions and actions have a direct "executive" nature and power but are subject to judicial review. Since the officials of these institutions do not have the status of judges, it is not possible to consider these institutions as judicial bodies (Duran, 1997:4).

In Türkiye, the positions of independent regulation agencies can be evaluated as the "farthest orbits of the central administration." Although they do not fall within the central administrative organization due to being neither subject to administrative tutelage nor hierarchical control, the general view is that independent regulation agencies form a third category alongside local governments and service-oriented decentralized administrations. Independent regulation agencies are positioned as "islands" within the administrative system, distance from the influence of politics and government (Ulusoy, 1999:4). Due to their detachment from politics and bureaucracy, their decision-making mechanisms are faster and free from pressure.