

T.C.
DİCLE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

**TÜRK KAMU YÖNETİMİ GELİŞİMİ ÇERÇEVESİNDE
BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER
VE
BDDK ÖRNEĞİ**

YAZGIM DEMİR

PROF. DR. FAZIL HÜSNÜ ERDEM

DİYARBAKIR
2006

ÖZET

1980’li yıllara doğru, dünyada yeni bir dünya düzeninden bahsetmek mümkündür. Bu düzendeki baş faktörler olarak teknoloji ve iletişimdeki gelişmeler, üretim yapısındaki değişimler ve genel olarak küreselleşme ve özelleştirme olarak nitelenen süreçler söz konusudur. Genel olarak özelleştirme olarak adlandırılan “devlet faaliyetlerinin daraltılması” sürecinde, devletin çekildiği ve özel uzmanlık gerektiren alanlardaki düzenleme ve denetleme işlevlerinin sağlıklı yürütülmesi amacı, gerek siyasetin gerekse özel çıkar çevrelerinin etkisinden bağımsız ve tarafsız kuruluşların ortaya çıkmasına yol açmıştır.

Böylece bağımsız idari otoriteler olarak adlandırılan ve dünyada gittikçe yaygınlaşan yeni bir yapılanma gündeme gelmiştir. Bu kurumlar siyasi iktidarın kamusal yaşamın duyarlı alanlarındaki etkilerini azaltmak isteği ile doğal tekellerin özelleştirilmesi sonucu ilgili sektörü düzenlemek ve denetlemeye yönelik olarak kurulmaktadır. Bunların genel olarak düzenleme yetkisine, gözetim ve denetim ile yaptırım uygulama yetkilerine, danışma işlevleri ve uyuşmazlık çözme gibi yetki ve işlevlere sahip oldukları söylenebilir. Ancak yapısal ve işlevsel özellikleriyle özgün yapıdaki bu kurumların tam anlamıyla bağdaşık özellikleri de yoktur. Başka bir deyişle farklı ülkelerde farklı yapılar görülürken, aynı ülkelerde farklı yapılar da söz konusu olabilmektedir.

Nitekim Türk kamu yönetim sistemi içerisinde de BİO’ların statüleri tartışma konusudur. Kesin olan ise, bağımsız idari otoritelerin hiyerarşik ve vesayet denetimine sahip olmayıp, eylem ve işlevlerinde bağımsız olduklarıdır. Ancak bu bağımsızlık mutlak bir bağımsızlık değil olmayıp yasal ve mali açıdan denetlenmelerine olanak verir.

BDDK bir bağımsız idari otorite örneğidir. Ülkemizde bankacılık sektöründe karşılaşılan problemler ve bunun sonucunda oluşan risklerin ortadan kaldırılması için kurulmuştur. Bu çalışmanın son bölümünde Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumunun yapısı ve faaliyetleri ortaya konulmaya çalışılmıştır.

ABSTRACT

It can be mentioned about a new world order coming to 1980's. In this order, the main factors are the development of technology and communication, the changes on the structure of production and generally the processes which called the globalization. In the period of narrowing of the state activities which is named generally as privatization, aim of healthy execution of regulation and control functions in areas which requires specialty and withdrawal of state results in independent and impartial institutions from both politics and interest groups.

So there is a new popular structure in the world which is called the independent administrative authorities. These institutions are established for minimizing the effects of the political power on some fields, which are described as the sensitive fields of public life and for regulate and supervise the sector after the privatization of the natural monopolies. Generally, it can be said that these institutions have some authorities and functions as regulating, supervising, sanctioning, inquiring and mediating. On the other hand, these institutions may have original structural and functional characteristics but they don't have full homogeneous properties, as well. In other words, in different countries there can be different structures or in the same country there will be different structures.

It is a discussion that independent administrative authorities statutes within the Turkish public administration. But it is a real that the independent administrative authorities couldn't be controlled by hierarchical or wardship, and they are independent for their actions and operations. However, this independency isn't an absolute independency and it can be possible to supervise by legal or financial aspects.

BDDK is an example of independent administrative authorities. Its aim is to solve the problems in vulnerable banking sector and overcome appearing risks because of this problems. In the last part of this study, operations and structure of BDDK is tried to be explained.

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğüne

Bu çalışma jürimiz tarafından

.....
Anabilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

Başkan :

Üye :

Üye :

Üye :

Üye :

Onay

Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

...../...../.....

Enstitü Müdürü

ÖNSÖZ

Günümüzde dünyanın çok yönlü değişimler yaşadığı yadsınamaz bir gerçektir. Teknoloji ve bilim müthiş bir hızla ilerlemekte, bu ilerlemenin yansımaları insan yaşamından toplumsal alana, ekonomiden siyasete, kültürden hukuka kadar pek çok alanda kendini göstermektedir. Bu yansımalar devletlerin siyasal rejimlerini, hukuk sistemlerini ve yönetim yapılarını etkileyecek kadar güçlüdür. Özellikle 2. Dünya Savaşı'ndan sonra yaşanan değişimler hemen hemen tüm dünya devletlerinin yönetim yapılarında farklılaşmalara neden olmuştur.

Türkiye Cumhuriyeti Devleti kurulduğunda beri, sağlam ve güçlü bir yapıya oturtulmaya çalışılan Türk kamu yönetimi de dünyada meydana gelen bu değişim ve gelişimlerden nasibini almış ve 2. Dünya Savaşı'ndan sonra oluşan hareketlilik ve 1980'li yıllara doğru tüm dünyayı etkisi altına alan küreselleşme akımıyla beraber birçok yapısal değişikliğe uğramış ve birçok yeni oluşumlara sahne olmuştur.

Bu tezin yazılış amacı, Türk kamu yönetiminin yapısına ve Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin kuruluşundan 1980'li yıllara kadar olan sürece değinmek, 1980 sonrası yaşananları ve bu yaşananların yönetim yapısında ortaya çıkardığı yenilikleri incelemektir. Bu yeniliklerden biri de “bağımsız idari otorite” olarak adlandırılan kurumlardır ve bu kurumlar, bir bağımsız idari otorite olan BDDK örneği çerçevesinde, ayrıntılı bir şekilde ele alınmıştır.

Bu çalışmayı tamamlayabilmem için ihtiyaç duyduğum her an bana güç veren anne, baba ve kardeşime, tezin hazırlanış sürecinde bana her konuda yardımcı olan Salih Akyıl, S. Şehnaz Eser, Murat Eser'e teşekkürü bir borç bilirim. Ayrıca; tüm bu süreç boyunca benden bilgi, destek ve hoşgörüsünü esirgemeyen danışman hocam Prof. Dr. Fazıl Hüsnü Erdem'e saygılarımı arz ederim.

G-23456 Yazgım DEMİR

Diyarbakır-2006

İÇİNDEKİLER

	Sayfa No
ÖZET	i
ABSTRACT	ii
TUTANAK	iii
ÖNSÖZ	iv
İÇİNDEKİLER	v
KISALTMALAR	viii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİ KAVRAMI VE TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİ

1-KAMU YÖNETİMİ	3
1.1.Yönetim Nedir?	3
1.2.Yönetimin Konusu	4
1.3.Yönetimin İşlevleri	5
1.4.Kamu Yönetimi Kavramı	6
1.5. Bir Bilim Dalı Olarak Kamu Yönetimi	8
1.6. Kamu Yönetiminin Dünyadaki Gelişimi	9
2-TÜRKİYE' DE KAMU YÖNETİMİ	11
2.1.Osmanlı İmparatorluğu'nda Kamu Yönetimi	11
2.2.Cumhuriyet Döneminde Kamu Yönetimi	12
2.3.Türk Kamu Yönetiminin Çevresi Ve Yapısı	14
A)Siyasal Yapı	14
B)Ekonomik Yapı	17
C)Sosyal Yapı	17
D)Yönetsel Yapı	18
3-1980 SONRASI DEVLETİN YEDİDEN YAPILANDIRILMASI	20
3.1. Dünyadaki Değişimler	20
3.2. Dış Etkilerin Türk Kamu Yönetimine Yansıması	22
3.3. Devletin Yeniden Yapılandırılması	23
3.3.1. Ekonomik Yapıdaki Değişiklikler	25
3.3.2. Yönetsel Yapıdaki Değişiklikler	27

İKİNCİ BÖLÜM

BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER

1-BİO KAVRAMI	29
2-BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN ORTAYA ÇIKIŞI	30
2.1.ABD ve Bağımsız İdari Otoriteler	33
2.2.İngiltere ve Bağımsız İdari Otoriteler	34
2.3.Fransa ve Bağımsız İdari Otoriteler	35
2.4.Avrupa Birliği ve Bağımsız İdari Otoriteler	36
3-BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN UNSURLARI	37

3.1.Bağımsızlık	37
3.2.Özerklik	39
3.3.İdari Otorite	39
3.4.Kamusal Yaşamın Duyarlı Alanları	40
4-BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN YETKİLERİ	41
4.1.Düzenleme Yetkisi	42
4.2.Gözetim ve Denetim Yetkisi	42
4.3.Görüş Bildirme ve Öneri (Danışma) Yetkisi	43
4.4.Yaptırım Yetkisi	43
4.5.Uyuşmazlık Çözme Yetkisi	44
5-BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN YAPISAL ÖZELLİKLERİ	44
5.1.Kurumsal Statüleri	45
5.2.Üyelerin Statüleri	45
6-TÜRKİYE VE BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER	46
6.1.Sermaye Piyasası Kurulu (SPK)	49
6.2.Radyo Televizyon Üst Kurulu (RTÜK)	50
6.3.Rekabet Kurumu	51
6.4.Telekomünikasyon Kurumu	51
6.5.Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu	52
6.6.Şeker Kurumu	53
6.7.Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düz. Kurumu	53
6.8.Kamu İhale Kurumu	54
7-TÜRKİYE'DE BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN DENETİMİ	55
7.1.BİO'ların Yönetmel ve Mali Denetimi	55
7.2.BİO'ların Yargısal Denetimi	56
8-TÜRKİYE İÇİN UYGUN OLAN BİO MODELİ	57

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BANKACILIK DÜZENLEME VE DENETLEME KURUMU

1-BDDK'NİN KURULUŞU VE KURULUŞ NEDENLERİ	59
2- BDDK'NİN HUKUKİ NİTELİĞİ	67
3- BANKACILIK DÜZENLEME VE DENETLEME KURUMUNUN FAALİYETLERİ	72
3.1. BDDK'nın Görev ve Yetkileri	72
3.2 BDDK'nın Faaliyetleri	73
3.2.1. Düzenleme	73
3.2.2. Denetleme ve Uygulama	74
A)Uzaktan Gözetim	74
B)Yerinde Denetim	74
C)Değerlendirme ve Uygulama	75
3.2.3. Kuruluş, Yetkilendirme ve İzin	75
3.2.4. Analiz ve Araştırma	77
3.3.Kurumun Temel Amaçları	78
3.4. Kurumun Yapısı	80
4-BDDK'NİN YAPISI	80
4.1.Başkanlık	80
4.1.1. Başkanın Atanması	81
4.1.2.Başkanın Görev ve Yetkileri	82

4.1.3. Başkanlık Görevinin Sona Ermesi	82
4.2. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu	83
4.2.1. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu'nun Oluşumu	83
4.2.2. Kurul Üyeleri Yasaklar ve Sorumluluklar	85
4.2.3. Kurul Üyelerinin Görevlerinin Sona Ermesi	87
SONUÇ	90
KAYNAKÇA	92

KISALTMALAR

AB	:Avrupa Birliği
ABD	:Amerika Birleşik Devletleri
BDDK	:Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
BDD Kurulu	:Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu
BİO	:Bağımsız İdari Otorite
BM	:Birleşmiş Milletler
CHP	:Cumhuriyet Halk Partisi
CNİCL	:Bilişim ve Özgürlükler Ulusal Komisyonu (Fransa)
DPT	:Devlet Planlama Teşkilatı
DTÖ	:Dünya Ticaret Örgütü
GATT	:Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması
ICC	:Interstate Commerce Commission
İMF	:Uluslararası Para Fonu
İMKB	:İstanbul Menkul Kıymetler Borsası
KAYA	:Kamu Yönetimi Araştırma Raporu
KİT	:Kamu İktisadi Teşekkülü
MEHTAP	:Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Raporu
RK	:Rekabet Kurumu
RTÜK	:Radyo Televizyon Üst Kurulu
SPK	:Sermaye Piyasası Kurulu
SSK	:Sosyal Sigortalar Kurumu
TBMM	:Türkiye Büyük Millet Meclisi
TK	:Telekomünikasyon Kurumu
TMSF	:Tasarruf Mevduat Sigorta Fonu
TOBB	:Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TRT	:Türkiye Radyo Televizyon Kurumu

GİRİŞ

2. Dünya Savaşı'ndan sonra ABD'nin ve gelişmiş merkez ülkelerin başı çektiği ülkeler tarafından kurulan ve uluslararası alanda siyasa belirleyen, daha çok da diğer ülkelerin aldıkları kararlara uygun davranışlarda bulunmalarını sağlayan IMF, Dünya Bankası, DTÖ, AB gibi kuruluşların varlığı ve Türkiye'nin bu kuruluşlara üye olma çabaları ve 1980'li yıllara damgasını vurmuş küreselleşme ve özelleştirme olguları, var olduğu günden beri dış dünyadan etkilenen Türk kamu yönetimini büyük ölçüde etkilemiş ve günümüzdeki şeklini almasını sağlamıştır. Tüm bu yaşananlar sonucunda 1980'lere gelindiğinde Türk yönetsel yapısında bazı dönüşümler oluşmaya başlamıştır. Bu dönüşümleri tetikleyen, yukarıda sayılan nedenlere ek olarak "küçülmüş/minimal devlet" düşüncesinin hızla yayılması ve kişi hak ve özgürlüklerini kesin olarak koruyacak mekanizmaların oluşturulması gerektiğinin kabul edilmesidir.

Bu ve benzeri düşüncelerle başlayan ve daha sonra iyice gelişen bu akımlar sonucu hukuk devleti düşüncesi iyice önem kazanmış ve bu çerçevede Türk kamu yönetiminin geleneksel işleyiş mekanizmasının dışında yer alan bazı örgütlenmeler ortaya çıkmıştır. Bağımsız idari otorite (BİO) adlandırılan bu kuruluşlar, ilk olarak ABD'de ortaya çıkmış, daha sonra Kıta Avrupası'nda görülmüştür. Bunlar kişi özgürlükleriyle yakından ilişkili, teknik bilgi ve uzmanlık isteyen alanlarda faaliyet gösteren aktörlerin faaliyetlerinin düzenlenmesi ve kontrolü, ayrıca bu alanların ve bu aktörlerin siyaset karşısında bağımsızlıklarını sağlamak için oluşturulmuş kurumlardır. Bu kurumlara düzenleme, denetim ve yaptırım uygulama gibi yetkiler verilmiştir. Genel idare içinde yer alan bağımsız ya da tarafsız olarak nitelendirilen bu kurumlar ülkeden ülkeye farklılık arz etmektedirler, ancak faaliyet alanları genellikle piyasa mekanizması ile ortaya çıkan alanlar ile iletişim gibi hassas alanlar olarak tanzim edilen BİO'ların kabul görmüş ortak özellikleri de vardır. Bu kurumlar, genel yönetim içinde yer alır, kuruluş ve işleyişleri yasa ile belirlenir, özerkliğe sahiptirler, merkezi hiyerarşinin denetimine tabi değiller ve güçlü kamusal yetkilerle donatılmışlardır. Ayrıca bu kurumların düzenleme, denetim, öneride bulunma, uyarma ve yaptırım uygulama gibi yetkileri de vardır.

Ancak, Türkiye’de bağımsız idari otoriteler için yönetsel sistem açısından ve anayasal yeri bakımından öğretide çeşitli tartışmalar yapılmaktadır. BİO’ların Anayasamızda ayrı bir madde ile düzenlenmemiş olması, diğer anayasa maddelerinde dolaylı olarak yer alması bu kurumların anayasal dayanağı olmadığına dair iddiaların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bir diğer tartışma konusu ise bağımsız idari otoritelerin hiyerarşik ve vesayet denetimine tabi olmamalarıdır. Üyeleri atanma yolu ile belirlenen bu kurumların halk tarafından seçilen kişilerce denetlenmemesi, yani atanmışların seçilmişlerce denetlenmemesi ilkesi de demokrasi mantığına ters düşmektedir. Aslına bakılırsa BİO’ların hiyerarşik ve vesayet denetimine tabi olmaması ilkesi, ülkemizde uygulamada tam olarak gerçekleşmemektedir zaten. Bu da BİO’ların bağımsızlık ilkesine ters düşmektedir. Bu tartışma ve özellikler BİO’lar açısından önemlidir ki nitekim çalışmamızın ikinci bölümü BİO kavramı, gelişimi, özellikleri ve Türkiye’deki yerine ayrılmıştır.

Tüm bu tartışmalara rağmen son yıllarda ülkemizde BİO’ların sayısı artmıştır. Halen ülkemizde bu özellikleri taşıyan BDDK, SPK, RK, RTÜK, TK gibi BİO statüsünde kurumlarımız vardır. BİO’ların oluşturulduğu önemli alanlardan biri de mali piyasalardır. Bu piyasalarda özellikle de bankacılık sektörünün yer aldığı alanda düzenleme ve denetim önemlidir. Devlet çeşitli yasalarda bu alanda faaliyet gösteren kurumlara ve piyasalara müdahale mekanizması düzenlemiştir. Bu yasalardan en önemlisi bankalar kanunudur. Bu kanunla devlete bazı müdahale yetkileri verilmiş, bazı müdahale yetkileri ise aynı kanunla BDDK’ya bırakılmıştır.

Bütün bu müdahaleler teknik ve uzmanlık isteyen piyasanın ve özeldede bankacılık sektörünün bozulmasına ve makro ekonomik istikrarın yok olmasına neden olabilir. Bu nedenle bu alanda uzmanlaşmış ve idare sisteminden ayrı olarak bir bağımsız idari otorite olan BDDK oluşturulmuştur. BDDK, Bankalar Kanunu ile oluşturulmuş, tüzel kişiliği haiz, idari ve mali özerkliğe sahip, geniş yetkilerle donatılmış bir kurumdur. Düzenleme, gözetim, denetim, danışma ve yaptırım uygulama yetkileri vardır. Üçüncü ve son bölümde BDDK’ın yapısı üzerinde durulmuş, görev ve yetkileri incelenmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİ KAVRAMI VE TÜRKİYE’DE KAMU YÖNETİMİ

1-KAMU YÖNETİMİ

Kamu yönetimi, dünyadaki ve de Türkiye’deki gelişimi konularından önce kamu yönetiminin odak noktası olan yönetim kavramını, konusunu ve işlevlerini açıklamak gerekmektedir:

1.1.Yönetim Nedir?

En basit anlamıyla yönetim, insanların varlıklarını korumak, geliştirmek, ortak çıkar ve amaçlarını gerçekleştirmek üzere coğrafi bir yer ve sürekliliğe sahip bir şekilde oluşturmuş oldukları toplum kavramı içinde işbirliği, dayanışma ve işleyişi sağlama sürecidir.¹

Ortak amaçlar yönetimin oluşmasının temel nedenidir. Bu ortak amaçlar ihtiyaçlardır. Her yönetim ihtiyaçları karşılamak için oluşur. Bu ihtiyaçların giderilebilmesi için yönetimin bir takım etkinlikler göstermesi gerekmektedir ki bunlar yönetimin görevleridir. Yönetim, bu ihtiyaçların giderilmesi için saptanan amaçları ve görevleri yerine getirmek üzere meydana gelmektedir.

Yönetim, önceden belirlenmiş amaçları gerçekleştirmek için gerekli olan araçlarla ilgili bir etkinlik ya da bir süreçtir. Kamu örgütlerinin, özel işletmelerin, askeri örgütlerin amaçları birbirinden farklı olsa da, bu örgütlerin amaçlarını gerçekleştirmek için kullandıkları araçlar birbirlerine oldukça benzerlik gösterirler. Bunların her birinde güç ve beceri, örgütlenmiş ve amaca yönlendirilmiştir. Her türden büyük ölçekli örgütte bir biçimsel ve doğal yetki sıra düzeni, işlevsel birimler arasında yarışma, örgütsel ve

¹ GENÇ Turan, “Kamu Yönetimi”, Turhan Kitabevi, 1998, Ankara, s.7

bireysel değerler arasında çatışma, işbölümü ve uzmanlık söz konusudur. Örgütün işleyişi önceden açıkça belirlenmiş kurallara ve yöntemlere uygun olarak gerçekleşir.

Örgüt, bireysel ve örgütsel görevlerin verimli ilişkilere dönüştürülmesi için oluşturulan bir yapıdır. Yönetim ise önderlerin belirlediği amaçları gerçekleştirmek üzere karar verme ve bireyleri yönlendirme ile ilgilidir. Örgütün, saptanan amaçları etkili ve verimli bir şekilde gerçekleştirip gerçekleştirmediğinin anlaşılması yöneticiler tarafından yapılan denetimler sayesinde mümkün olur. Böylece örgütün, amaçlarını ve görevlerini planlara uygun yapıp yapmadığı, görevin yapılmasında eksikliklerin olup olmadığı anlaşılır ve gereken düzeltme ve düzenlemeler yapılarak yönetimin işleyişindeki pürüzler ortadan kaldırılır. Yönetim içinde zaman zaman bazı birimler ya da bireyler arasında uyuşmazlıklar olabilir. Bu uyuşmazlıklar, yönetimin dinamik yapısında çok kez olumlu etki yapar. Ancak yöneticinin, bu zıtlıkların örgütün işleyişini bozmayacak bir düzeyde tutulmasını ve uzun sürmemesini sağlaması gerekir.²

1.2.Yönetimin Konusu

Yönetimin konusu, yönetimin varoluş nedenleri irdelenerek bulunabilir. Yönetimin varoluş nedeni ise insan ihtiyaçlarını karşılamaktır. Yönetim ihtiyaçtan kaynaklanır, yönetimin gerçekleştirmek zorunda olduğu bu ihtiyaca yönelik amaçlar ve görevler vardır, bu görevleri yapacak bir örgüt gerekir, bu örgütte benzer görevlerin bir araya getirilerek verimliliği arttıracak işbölümü yapılmalı ve işe uygun personel alınmalıdır. Böylece örgütün etkili ve verimli çalıştırılması yani örgütün işleyişinin sağlanması gerekmektedir. Kısaca yönetimin konusu saptanan ihtiyaçların giderilmesine yönelik amaçlar, görevler, örgüt, personel ve işleyişten oluşmaktadır.³

Amaçlar, örgütün gerçekleşmesi istenen hedefleridir. Bu hedefler ihtiyaçların gerçekleştirilmesine yöneliktir. Yönetim içinde amaçların akıllıca belirlenmesi, ihtiyaçlarla paralel olması ve de örgütün çoğunluğuna ait olması oldukça önemlidir.

² ERGUN Turgay, “Kamu Yönetimi Kuram/Siyasa/Uygulama”, TODAİE Yayınları, 2004, Ankara, s.3

³ GENÇ Turan, “Kamu Yönetimi...” a.g.e., s.10

Görevler, her örgütün amaçlarını gerçekleştirmesi için yapması gereken eylem ve işlemlerdir. Görevlerin en iyi şekilde gerçekleştirilmesi ile amaçlar belirlenen şekilde gerçekleştirilmiş olur.

Örgüt, bireylerin ihtiyaçlarını karşılamak ve ortak amaçlarını gerçekleştirebilmek için, coğrafi bir yerde bir araya gelerek oluşturdukları topluluktur. Yönetim ve örgüt iç içe kavramlardır. Yönetim ortak amaçlı insanlardan oluşan örgütsel yapı ve örgütsel amaçların akılcı yollardan gerçekleştirilmesi için gösterilen bir dizi süreçten oluşmaktadır. Yönetim kavramı içinde en büyük örgüt ise devlettir.

Personel, örgütün amaç ve görevlerini yerine getirecek insan unsurudur. Yapılacak işin niteliklerine, sayısına uygun personel seçmek, eğitmek, motive etmek örgütün işleyişi için oldukça önemli konulardır. Yönetim bu konuda oldukça zorluk yaşayabilir, çünkü tamamen insanla ilgili bir unsurdur.

İşleyiş, örgüt amaçlarının gerçekleştirilebilmesi için örgütün etkili ve verimli bir şekilde işletilmesidir. Gerek özel sektörde, gerekse kamu sektöründe yönetimin işleyişinin aksamadan ve amaçlanan şekilde devam edebilmesi için yönetim biliminin kuram, kavram ve yöntemlerinin örgütün tamamına uygulanması gerekir.⁴

1.3. Yönetimin İşlevleri

Yönetim, insanları belli bir amaca doğru yönelten bir dizi işlevden oluşan bir toplumsal süreçtir. Bu işlevler, planlama, örgütleme, yöneltme(önderlik) ve denetim olarak belirlenmiştir. Tüm örgütler için bu işlevlerin yaşamsal bir önemi mevcuttur. Planlama işlevi, amaçların tanımlanması ve açıklanması, programların düzenlenmesi, kullanılacak araçların ve yöntemlerin belirlenmesi gibi konularda verilecek çeşitli kararları kapsar. Örgütleme işlevi, hazırlanan planların uygulanabilmesi için gerekli etkinlikleri, yönetim birimleri içinde toplamak, başka bir deyişle, uygun yapıyı kurmak ve bu birimlerdeki yöneticiler ile çalışanlar arasındaki ilişkileri belirlemektir. Örgüt üyelerinin, iyi bir önderlik ve iletişim kalıbı içinde, örgüt amaçları doğrultusunda

⁴ TORTOP Nuri, İSPİR Eyüp, AYKAÇ Burhan, "Yönetim Bilimi", Yargı Yayınevi, 1999, Ankara, s.3

güdülenmeleri ve özendirilmeleri de gerekir. Yönetimin doğrudan doğruya insan ögesiyle ilgili bu işlevi, yöneltme ya da yönlendirme işlevi olarak adlandırılabilir. Yönetim, örgütün amaçlarını gerçekleştirebilmek için bazı başarı ölçütleri koyar. Örgütün beklenen başarı ölçütlerine ne ölçüde ulaştığını saptamak için, bu ölçütlerle yapılan işlerin bir karşılaştırmasının yapılması da yöneticinin denetim görevini oluşturur. Yönetim işlevlerinin her birinin başarısı diğer işlevlere bağlıdır. Yönetim bir süreçtir ve bu sürecin niteliğini daha iyi anlamak için onun planlama, örgütleme yöneltme ve denetim gibi işlevlerine bakmak gerekir. Örgüt ise bir yapıdır, tamamıyla insanla ilgili bir yapıdır, bu nedenle durağanlığı değil, dinamizmi temsil eder. Bu dinamizmi sağlayan ise yönetimdir.⁵

1.4.Kamu Yönetimi Kavramı

Kamu yönetimi, devletin kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yerine getiren yönetim dalıdır. Kamu yönetimi, devlet aygıtının yasama ve yargı dışında kalan kısmıdır, matematiksel bir ifade ile devlet eksi yasama ve yargıdır. Kamu yönetiminin genel amacı kamuya yararlı olmaktır. Kamunun ihtiyaçlarını gidermek için, topluma ve onu oluşturan bireylere hizmet götürmeye çalışır. Bireyler kamu yönetimine, çeşitli alanlarda ve düzeylerde katılarak katkıda bulunurlar. Kamu yönetimi hizmetleri yürütürken bireyin çıkarından çok toplumun çıkarlarını göz önünde bulundurur. Bireysel ve toplumsal çıkar çatıştığında, toplumsal çıkardan yana olur.⁶

Kamu yönetiminin, yapması gereken hizmetleri yerine getirebilmesi için kendisine bazı yetkiler tanınır. Bu yetkilerin kötüye kullanılmaması için, kamu yönetiminin hukuk kurallarının sınırları içinde kalması, objektif, tutarlı ve güvenilir olması gerekir. Kamu yönetiminin hukuka aykırı davranışlarına karşı bireyin korunabilmesi için, kamu yönetiminin yargı denetimine tabi tutulması lazımdır. Kamu

⁵ ERGUN Turgay, “Kamu Yönetimi...” a.g.e., s.4-5

⁶ ÖRNEK Acar, “Kamu Yönetimi”, 1994, İstanbul, s.9

yönetiminin görevleri, hukuka uygun olarak ve bir isteğe bağlı kalmaksızın sürekli olarak yürütülür.

Kamu yönetimin amacı, kamu hizmetlerinin etkili ve verimli bir şekilde yürütülmesini sağlamaktır. O halde, kamu hizmeti, kamu yönetiminin varoluş sebebi ve temel kavramlarından biridir. Devletin ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının yürütmekle yükümlü oldukları hizmetler, kamu hizmetidir. Kamu hizmeti, bir kamu kurumunun kendisi tarafından doğrudan yürütülebileceği gibi, onun yakın gözetimi altında özel girişim eliyle de yürütülebilir.

Kamu yönetiminin sürekliliği asıldır ve kamu yönetiminin belli başlı görevi hükümetin günlük işlerini yürütmektir. Yasama, yargı ve yürütmenin bir kısmı olan hükümet, bir süre çalışmasa ve faaliyetlerini durdursa bile, yönetim işlediği sürece devlet ve toplum düzeni devam eder. Fakat yönetim durursa, o zaman toplum düzeni sarsılır ve anarşi olur. Bu nedenle kamu yönetimi, ülkenin her yanına yayılan ve kişilerin hemen her an ilişki içinde buldukları sürekli görev yapan kuruluşlardır. Bir kamu yönetimi sisteminde kuruluşlar merkezi ve yerel yönetim olarak düzenlenir. Merkezi hizmetler bakanlıklarca, yerel hizmetler ise yerel yönetimlerce yürütülür. Ancak uygulamada kamu hizmeti kavramının merkezi ve yerel kamu hizmetleri olarak ayrılması güçlük yaratmaktadır. Bu tür durumlarda devletçe ulusal düzeyde yürütülmekte olan birçok hizmet, bakanlık yapıları içinde görülmeyen özel statülü kuruluşlar tarafından gerçekleştirilir. Bu tür kuruluşlar hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları olarak adlandırılır. Ancak hangi hizmetlerin merkezi, hangi hizmetlerin yerel olduğu zaman zaman tartışıldığı gibi, uygulamalar ülkeden ülkeye de değişim göstermektedir. Bu nedenle, bir örgütler bütünü olan kamu yönetimi; merkez, taşra, hizmet yerinden yönetim ve yerel yönetim kuruluşlarının tümünü ve bunların etkinliklerini içeren kapsayıcı bir kavram olarak düşünülmelidir.⁷

⁷ GENÇ Turan, “Kamu Yönetimi”, a.g.e., s.16

1.5.Bir Bilim Dalı Olarak Kamu Yönetimi

19. yüzyıla kadar yönetimin, siyasetle iç içe ele alınması bir takım sıkıntılar yaratmıştır ve bu kavramların ayrılması gerekliliği doğmuştur. Yönetimin tek başına kalabilmesi, örgütün amaç ve hedeflerini en iyi şekilde gerçekleştirebilmesini, yasaların yürütülebilmesini ve siyasal etkilenmenin dışında kalmasını sağlayacağı için 19. yüzyıla gelindiğinde en büyük örgüt olan devletin yönetimi konusunda çalışma yapan bilim adamları kamu yönetimi kavramını kullanmaya ve bu kavramı bağımsız bir bilim dalı olarak kabullendirmeye çalışmışlardır. Kamu yönetimi kavramı ilk kez 1812 yılında Kamu Yönetiminin İlkeleri adlı yapıtta Fransız C.J.B. Bonin tarafından kullanılmıştır. Bunu izleyen yıllarda bu kavram başka Avrupalı yazarlar tarafından da kullanılmıştır. Başka bir deyişle kamu yönetimi biliminin doğum ve gelişme yeri Avrupa'dır. Woodrow Wilson' un 1887'de yazdığı Yönetimin İncelenmesi isimli makalesi ise, kamu yönetimi disiplininin ayrı bir bilim dalı olarak gelişmesinin başlangıcı olmuştur. Kamu yönetiminin bağımsız bir bilim olarak kabullenilmesi isteğinin birinci ve en önemli amacı devlet yönetiminin siyaset ve siyasetçilerin subjektif etkilerinden arındırılmasıdır. Siyaset-yönetim ikilemi bir paradigma olarak 20. yüzyılın ilk çeyreğine kadar kamu yönetimi disiplinine egemen olmuştur.

1937 yılı kamu yönetiminin bir akademik çalışma alanı olarak geçirdiği ikinci aşamanın başlangıcıdır. Luther Gulick ve Lyndall Urwick' in aralarında bulunduğu yönetim bilimciler, POSDCORB formülünü oluşturmuşlardır. Bu formül içinde planlama (planning), örgütlenme (organizing), personel yönetimi (staffing), yönlendirme (directing), eş-güdüm (co-ordinating), iletişim (reporting), akçal yönetim (budgeting) işlevlerini kamu yönetiminin temel işlevleri olarak saymışlar ve bu işlevleri, sıradüzensel yetkiyi gösteren komuta zinciri, sıra düzenindeki her kişinin yalnız tek bir üstten buyruk alması gerektiğini savunan komuta birliği, sıra düzeni içerisinde işleri eylemli olarak yapan birimlerle danışma birimlerini ayıran hat ve kurmay örgüt, sıra düzeninde yönetici konumunda bulunanların denetleyebileceği astların sayısının en çok 5-6 dolayında olması gerektiğini belirten denetim alanının sınırlılığı gibi kurullarla bir araya getirerek kamu yönetiminin temel ilkelerini belirlemişlerdir ve böylece kamu

yönetimi 19.yüzyıldan başlayıp, 20.yüzyılın ortalarına doğru bir bilim niteliği kazanmıştır.⁸

1.6. Kamu Yönetiminin Dünyadaki Gelişimi

Kamu yönetiminin bir bilim olarak ortaya çıkışı yakın tarihe dayanmakla birlikte, uygulamada kamu yönetimi olgusu antik dönemlere kadar uzanmaktadır. M.Ö. 3000 yıllarına Mısır’ da bürokratik devletin var olduğu bilinmektedir. Tarih içinde birçok devlette karmaşık devlet yapıları ortaya çıkmıştır. Ancak, modern anlamda kamu yönetimi, Orta Çağın bitişi ile 15. ve 16. yüzyıllarda ulus devletlerin oluşması ile ortaya çıkmıştır.

Yönetim, 1927 yılından başlayarak kameral bilim adı altında Prusya’ da öğretilmiştir. Bu dönemde ekonomik gelişmeye, devletin aracılığı ile ulaşmayı amaçlayan merkantilizm anlayışı hakimdi ve yönetsel mekanizma aracılığıyla ekonomik gelişmeyi sağlamak amacını bilimsel yönden destekleyen toplumsal ve ekonomik bilimler toplamı da kameralizm olarak adlandırılmıştı. Kameralizm bir yandan çeşitli ekonomi dalları arasındaki işlevsel bağları ortaya koymaya, öte yandan, ekonomik güçlerin yönetiminde devlete düşen görevleri belirlemeye çalışmıştır. Böylece kameralizm devlet yönetimini dizgeselleştirerek bir öğretim konusu yapmaya yönelmiş, kamu yönetimi disiplininin oluşmasına temel olabilecek katkıda bulunmuştur.⁹

Kamu yönetimi kavramı ilk kez Fransız C.J.B. Bonin tarafından 1812 yılında Kamu Yönetiminin İlkeleri başlıklı yapıtta kullanılmıştır. Kamu yönetimi disiplininin ayrı bir bilim dalı olarak gelişmesi Woodrow Wilson’ un 1887’ de yazdığı Yönetimin İncelenmesi isimli makalesi ile başlamıştır. Öyle ki, 1887 yılı kamu yönetimi biliminin başlangıç yılı kabul edilir. Wilson’ a göre siyaset yönetimin görevlerini belirler, ancak yönetimin iç işleyişine müdahale etmemelidir. Bu bağlamda yönetimi siyasetten uzaklaştırabilecek bir kamu yönetimi biliminin gelişmesi gereklidir. Wilson’dan sonra Frank Goodnow da 1900 yılında yönetim ve siyasetin kesin olarak ayrılması gerektiğini

⁸ ERGUN Turgay, “Kamu Yönetimi...”, a.g.e., s.9-10-11

⁹ ÖRNEK Acar, “Kamu Yönetimi”, a.g.e., s.10

savunmuştur. 1937 yılında önderliğini Gulick ve Urwick' in yaptığı yönetim bilimciler POSDCORB formülü (bkz.) içinde yönetimin diğer işlevlerini ve ilkelerini belirlemişlerdir. Bu gelişme ile beraber kamu yönetimi çocukluk çağını geride bırakmıştır. Fakat 2. Dünya Savaşı'ndan sonra kamu yönetimi bir karmaşa sürecine girmiştir. Savaş sonrası ortaya çıkan dünya düzeni kamu yönetimi alanında o güne kadar yapılan genellemeleri sarsmıştır. Kamu yönetimini siyasetten ayırma çabalarının yanlış ve gelişigüzel olduğu ileri sürülmeye başlanmıştır. Tüm bunlara rağmen yönetim ve siyaset ayrılığına dayanan, Wilson ve Goodnow' un görüşleri Frederick W. Taylor' un "Bilimsel Yönetim" anlayışı ve Max Weber' in hiyerarşik kontrol düşüncesini de arkasına alarak 1960' lı yıllara kadar kendisini kabul ettirmiştir.

1960'lara gelindiğinde geleneksel yaklaşım eleştirileri artmıştır. Sosyal alandaki gelişmeler, davranış ve yönetim bilimindeki gelişmeler ve teknolojik gelişmeler "genel yönetim" kavramını ortaya çıkarmıştır. Genel yönetim anlayışı, yönetimin kamu ve özel sektör ayrımı yapmadan, aynı bilgi ve süreçleri kullandığını kabul etmiştir. Buna karşılık olarak kamu ve özel alanın yapılarında var olan farklılıklara dikkat çekilerek, böyle bir öğretinin uygulamada işlemeyeceği ileri sürülmüş ve kamu yönetiminin var olan kimlik krizi daha da büyümüştür. 1968 yılında kamu yönetimi alanında çalışan akademisyenler kamu yöneticilerinin katıldığı bir konferans "Yeni Kamu Yönetimi" akımının doğmasıyla sonuçlanmıştır. Bu akım 2. Dünya Savaşı'nı izleyen yıllardaki düşünceye bir tepki olarak ortaya çıkmıştır ve 60'lı yılların reformcu radikalizmini yansıtmaktadır. Bu yeni yaklaşım kimlik krizini çözmemiş, aksine demokrasi, vatandaş istekleri, sosyal eşitlik gibi kavramlarla kamu yönetimi ve siyaset bilimi arasındaki ayrımı daha belirsiz bir hale getirmiştir ve kamu yönetimi alanında 1980'lere kadar hakim olmuştur.¹⁰

1980 dönemlerinde devletlerin boğuştuğu mali ve idari problemler, kamu yönetiminde verimlilik kavramını ortaya çıkarmıştır. Verimliliği arttırmak için özel sektör tekniklerinden yararlanılabileceği ileri sürülmeye başlanmıştır. Bu akım 1990'lı yılların başında "Yeni Kamu İşletmeciliği" anlayışının doğması ile sonuçlanmıştır. Kamu yönetimi yönetim kavramı çerçevesinde yeniden siyaset bilimi ile olan

¹⁰ ÖKTEM M. Kemal, ÖMÜRGÖNÜLŞEN Uğur, "Kamu Yönetimi Gelişimi ve Güncel Sorunları", İmaj Yayınevi, 2004, Ankara, s.9-10-11

ilişkisinin ağırlık kazandığı bir sürece yönelmiştir. Böylece kamu yönetimi bir anlamda, 1930-1960 yılları arasında hakim olan yönetim anlayışına geri dönmüş gibi görünmektedir.

Günümüze gelindiğinde ise, kamu yönetiminin kimlik bunalımının hala devam ettiği bir gerçektir. Son yıllarda kamu kesiminde yapılan araştırmalar sonucunda kamu yönetimi bir akademik disiplin olarak zarar görmüş, devleti ve hükümeti açıklayan temel yaklaşım olarak gündemdeki yerini bir ölçüde de olsa kaybetmiştir. Kamu yönetiminin bir bütün olarak ne olduğu, niçin incelenmesi gerektiği ve incelemenin yöntemleri tam olarak ortaya konabilmiş değildir. Kuramsal olarak sorunlar tamamen aşılamamış olmakla beraber, pratikte kamu yönetimi, devlet etkinliklerinin yerine getirilmesinde uygulanan yönetim sanatı ve bilimi olarak tanımlanabilir. Ancak uygulamada kamu yönetimini siyasetten kısmen ya da tamamen ayrı tutmak mümkün değildir. Bu sorun kamu yönetimi kimlik krizinin odak noktasıdır. Sadece Türkiye’ de değil, dünyadaki diğer ülkelerde de bu durum geçerlidir. Bununla beraber kamu yönetimi disiplini, deneyimleri ve bilgi birikimleri ile yoluna devam etmektedir. Bu birikim, orta ve uzun vadede kamu yönetiminin kimlik bunalımının derinleşmesine değil, daha bağımsız bir akademik disiplin olmasını sağlayabilir. Kamu yönetiminin daha bağımsız bir bilim olabilmesi için hem akademisyenlerin hem de yöneticilerin bir araya gelerek konuyu enine boyuna incelemeleri, tartışmaları ve bilgi birikimleriyle beraber ele almaları gerekir.¹¹

2-TÜRKİYE’ DE KAMU YÖNETİMİ

2.1.Osmanlı İmparatorluğu’nda Kamu Yönetimi

Türkiye Cumhuriyeti kamu yönetimini anlamak için öncelikle Osmanlı devlet bürokrasisine bakmak gerekir. Zira Türkiye’deki bürokratik oluşum büyük ölçüde Osmanlı’dan devralınmıştır.

¹¹ KAZGAN Gülten, “Küreselleşme ve Ulus Devlet Yeni Ekonomik Düzen”, Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2000, İstanbul, s.71-72

Yükselme döneminde Osmanlı İmparatorluğu'nun yönetim kanadında sivillerden çok askerlerin etkin olduğu görülür. Bunun başlıca nedeni o dönemde Osmanlı'yı Osmanlı yapan şeyin kazanılan askeri başarılar olmasıdır. Ancak gerek sivil gerekse askeri bürokrasinin başında her dönem olduğu gibi o dönem de padişah bulunmaktaydı. Askeri bürokrasinin siyasal gücü elinde tuttuğu bu dönemde, bürokratlar ve yöneticiler bir saray okulu olan Enderun'da eğitim almaktaydı. Enderun diğer dinsel medrese tiplerinden farklı, amacı devlete bağlı yöneticiler yetiştirmek olan, tarih, matematik, müzik ve çeşitli dillerin öğretildiği bir okuldu. Fakat bu okul herkese açık bir yer değildi. Enderun'da eğitim görecekt kişilerin seçilmesi de çok önemliydi ve büyük bir titizlikle yapılırdı.¹²

Gerileme dönemine gelindiğinde Batı karşısında yaşanan askeri yenilgiler, askerleri ellerinde bulundurdukları siyasal gücü siviller, din adamları, padişah ve bazı yerel eşraf ve ayanlarla paylaşmak zorunda bırakmıştır. Alınan yenilgilerin devam etmesi, devletin sürekli toprak kaybetmesi ve ekonomik durumun git gide bozulması, 18. yüzyıl sonunda 3.Selim ile başlayan 19. yüzyılda 2.Mahmut ile devam eden reform hareketlerini gündeme getirmiştir. Reform hareketlerinin öncelikli hedefi askeri gücü sağlamlaştırmak iken, Tanzimat dönemiyle birlikte reformlar sivillerin öncülüğünde gerçekleşmeye başlamıştır. Reformların sivillerin amaçlarına ve isteklerine hizmet etmeye başlamasıyla sivil bürokratlar Tanzimat döneminden başlayıp, Meşrutiyet dönemine kadar gelen bürokratik yönetim geleneğini yerleştirmişlerdir. Bu geleneğin anlamı, bürokrasinin toplumun üzerinde yer alması ve de toplumu yönlendirmesidir. Osmanlının son dönemine yerleşen bu yaklaşım Cumhuriyet dönemine de yansımıştır.¹³

2.2.Cumhuriyet Döneminde Kamu Yönetimi

Cumhuriyet Bürokrasisi, Osmanlının sadece biçimsel yönünü değil, merkeziyetçilik gibi temel gelenek, tutum ve davranışlarını da devralmıştır. Cumhuriyetin kuruluş yıllarından, çok partili hayata geçilen 1950'lere kadar yönetim

¹² LEBLEBİCİOĞLU D. Nadi, "Kamu Yönetimi: Dünyada ve Türkiye'deki Gelişimi", İmaj Yayınevi, 2004, Ankara, s.16

¹³ LEBLEBİCİOĞLU D. Nadi, "Kamu Yönetimi...", a.g.e., s.16-17

anlayışında ve yapısında pek bir değişiklik olmamıştır. Bağımsızlık ve kurtuluş mücadeleleriyle geçen Osmanlının son, Türkiye'nin ilk dönemleri tamamen bürokratik yönetim geleneğinin hakim olduğu dönemlerdir. Yönetim tamamen yeni devletin kurucuları ve yöneticilerinin elindedir. Daha sonra 1923'de cumhuriyet kurulur ve tek partili siyasal dönem başlar. Bu dönemde de bürokrasi kavramı halkın gözünde, var olan tek kitle partisi olan CHP ile özdeşleşmiştir. Osmanlı bürokrasisinde olduğu gibi, Cumhuriyet bürokrasisinde de halkla yönetim ilişkilerinde bir kopukluk meydana gelmiştir. Bunun bir sonucu olarak tek partili dönemin sonunda yapılan ilk serbest seçimde bürokrasi iktidarı kaybetmiştir ve bununla beraber başlayan süreçte, bürokrasi topluma hakim olma durumundan, klasik kapitalist düzende olduğu gibi bir araç olma durumuna düşürülmüştür.¹⁴ 1950'li yıllardan sonra Türk kamu yönetimi 2. Dünya Savaşı'nın bitmesiyle Dünyada ortaya çıkan bazı gelişmeler, oluşumlar ve paradigma değişimlerinin etkisinde kalmıştır. Ancak bu gelişmeler ve paradigma değişimlerinin yarattığı reform denebilecek yeni anlayışlar Dünyanın gelişmiş birçok ülkesinde uygulama alanında başarı yakalayabilmesine rağmen Türkiye'de aynı şey geçerli olamamıştır. 1960'lardaki 27 Mayıs hareketi sivil-asker bürokratların duruma tepkisi olarak yorumlanmaktadır. Bu tarihten sonra, 1962 Anayasası ile, parlamento millet egemenliğini kullanan tek organ olmaktan çıkmış, bürokrasiyi de siyasi iradenin salt bir aracı olma konumundan kurtaracak bazı özerk anayasal organlar oluşturulmuştur. 12 Eylül askeri müdahalesinin ardından 1983 yılında yönetim sivillerin eline geçmiş ve bu dönemde de Türkiye, Dünyada gelişen küreselleşme, özelleştirme gibi olgulardan etkilenmiştir. Özelleştirme dünya ülkelerinde başarıyla uygulanırken, aradan geçen 25 yıl içinde Türkiye'de çok çaba gösterilmesine rağmen, bu konuda önemli bir yol kat edilememiştir. Türk kamu yönetiminin Dünyada meydana gelen değişim ve gelişmeleri başarıyla uygulamaya sokamamasının en önemli nedeni, Türk bürokrasisinin yönetim-siyaset ikileminde kendine yer bulamaması ve sürekli siyasetin gölgesinde kalmasıdır.¹⁵

¹⁴ ÖKTEM M. Kemal, vd, "Kamu Yönetimi...", a.g.e., s.17

¹⁵ GÖZÜBÜYÜK A. Şeref, "Türkiye'nin Yönetim Yapısı", Turhan Kitabevi, 2001, Ankara, s.3-4

2.3. Türk Kamu Yönetiminin Çevresi Ve Yapısı

A) Siyasal Yapı

Türk kamu yönetim sistemini oluşturan halkalardan ilki siyasal yapıdır. Bu yapı yönetimi dolaysız etkiler ve en büyük etki gücüne sahiptir. Türkiye’de yönetimi siyasal yapının iki boyutu daha çok etkiler. Bunlar, anayasal rejim ve partiler sistemidir.

**anayasal rejim*

Devletin temel yapısını, felsefesini, örgütlenişini ve işleyişini düzenleyen anayasal kurallar, yönetim sisteminin ana karakterini de belirlerler. Yönetimi etkileyen anayasal kurallarla oluşan anayasal rejimin bazı yönetsel özellikleri öne çıkmaktadır. Bunlardan biri idari rejim ilkesidir.¹⁶

1-İdari rejim ilkesi: Türk kamu yönetimi idare hukuku denen ayrı ve özgün bir hukuk ve idari yargı denen bir yargı düzenine tabidir. Bu idari rejimde kamu yönetimi tek yanlı bağlayıcı kararlar alabilir ve bu kararları kendisi uygulayabilir. Bu yönleriyle Türk kamu yönetimi, sistem olarak idari rejim denen ve Fransa’da bulunan bir yönetim biçimine örnektir.¹⁷ Kamu yönetimi güçler ayrılığı ilkesinde yer alan üç güçten yürütme kanadında yer alır. Bu rejimde yasamanın yürütme üzerinde doğrudan bir etkisi yoktur. Yasamanın muhatabı hükümettir. Meclis ancak çıkaracağı yasalarla yönetime yön verir.

2-Yönetimin bütünlüğü ilkesi: Bu ilke anayasanın 123. maddesinde “idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.” şeklinde ifade edilmiştir. Özellikleri birbirinden farklı çok sayıda kamu hizmeti çok değişik tipte ve statüdeki kamu kuruluşlarınca yerine getirilmektedir. Bu kuruluşlar; genel idare, yerel yönetimler, hizmet yerinden yönetim kuruluşları gibi kuruluşlardır ve bütünlük ilkesi bu kuruluşların uyumlu bir şekilde bir bütün olarak işlemesi gerektiğini söyler. Yönetimde bütünlük ilkesinin amacı kamu yönetiminin tek düze bir örgüt yapısına sokmak değil, yönetsel faaliyetler arasında işlevsel bir ahenk sağlamaktır.¹⁸

¹⁶ TUTUM Cahit, “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılandırma”, Tesav Yayınları, 1994, Ankara, s.33

¹⁷ GÖZÜBÜYÜK Şeref, AKILLIOĞLU Tekin, “Yönetim Hukuku”, Turhan Kitabevi, 1992, Ankara, s.10

¹⁸ GÜNDAY Metin, “İdare Hukuku”, İmaj Yayıncılık, 1999, Ankara, s.53

3-Yönetimin yasallığı ilkesi: Bu ilkeye göre kamu yönetimini oluşturan kuruluşların ve bunlara ilişkin görev ve yetkilerin yasal dayanağının bulunması gerekir. Anayasaya göre kamu tüzel kişileri yasayla veya yasanın açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulabilir ve yürütme görevi anayasa ve yasalar çerçevesinde yerine getirilir. Buna göre yasa koyucu, belli konularda gerekli kuralları koyacak eğer uygun ve zorunlu görürse onların uygulanması yönünde sınırları belirlenmiş alanlar bırakacak, idare ancak o alanlar içinde takdir yetkisine dayanarak yasalara aykırı olmamak şartıyla bir takım kurallar koyarak yasanın uygulanmasını sağlayacaktır.¹⁹

4-Merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkesi: Tüm kamu hizmetlerinin tek elde, devlet tüzelkişiliğinde toplanması durumunda merkezden yönetim ilkesi uygulanıyor demektir; ancak bu ilke tek başına katı bir şekilde uygulanamaz. Merkezden yönetin genellikle yetki genişliği ilkesiyle birlikte uygulanır. Buna göre merkez kendi uzantısı olan taşradaki kuruluşlarına belli konularda karar alma yetkisi tanır. Yerinden yönetim ise kamu hizmetlerinin belli bölümlerinin devletin dışında başka kamu kuruluşlarının eliyle yürütülmesidir. Bu kamu kuruluşları duruma göre yerel yönetimler ya da hizmet yerinden yönetim kuruluşlarıdır. Merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde yerel hizmetlerin yönetimin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve yerel ihtiyaçların gerektiği gibi karşılanması amacıyla idari vesayet yetkisine sahiptir.²⁰

5-Özlük haklarının yasa ile düzenlenmesi: Anayasa devletin tüm kamu kurum ve kuruluşlarının yürütmekle görevli oldukları kamu hizmetlerinin memurlar ve diğer kamu görevlileri aracılığı ile yürütülmesini öngörmektedir. Bu memur ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hak ve yükümlülükleri, ayık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin yasayla düzenlenmesi zorunludur. Bu ilke kamu yönetimini etkileyen anayasal ilkelerin başında gelir. Özlük haklarının yasayla düzenlenmesi ilkesi kamu yönetiminde bazı sorunlar doğurmuştur. Birinci sorun kamu görevlileri açısından güvence oluşturan bu ilkenin son yıllarda personel düzenlemelerinde esnekliği öngören eğilimlere ters düşmesidir. İkinci sorun ise kamu

¹⁹ GÖZÜBÜYÜK A. Şeref, “Yönetimsel Yargı”, Turhan Kitabevi, 2003, Ankara, s.22

²⁰ GÜNDAY Metin, “İdare Hukuku”, a.g.e., s.41

kesiminde toplu sözleşme düzeninin yerleştirilmesinde güçleştirici bir faktör olmasıdır.²¹

6-Güvence ilkesi: Anayasa memurluğun güvenceli bir meslek olduğu düşüncesini taşımaktadır. Bunun bir işareti özlük haklarının yasa ile düzenlenmesi ilkesidir. Bunun dışında anayasanın bazı maddeleri de güvence ilkesine işaret eder. (129.md, 10.md, 68.md v.s.) Tüm bu düzenlemeler kamu görevlilerinin güvenceli bir statü içinde bulunduğunu göstermektedir. Amaç, anayasa ve yasalara bağlı, sürekli ve güvenceli bir statü içinde yansız ve objektif bir memuriyet sistemi oluşturmaktır.

**partiler sistemi*

Siyasal yapının önemli bir boyutu da partiler rejimidir. Türk siyasi sisteminin özü, partilere dayalı siyasi temsili esas alan bir parlamenter rejimdir.²² Anayasa siyasi partileri demokratik hayatın vazgeçilmez unsurları olarak görmektedir. Türk sisteminin bir özelliği ise siyasi partiler rejiminin anayasa ve yasa ile ayrıntılı bir düzenlemeye tabi olmasıdır. Dünyadaki uygulama ise siyasi partilerin 2.Dünya Savaşına kadar özel yasal düzenlemelere konu olmamasıdır. Ancak savaş sonrasında ortaya çıkan siyasi gelişmeler partilerin anayasa düzeni içine alınması sonucunu doğurmuştur. Türkiye’de ise 1961 anayasasından başlayarak siyasi partiler kamu hukuku içine alınmış, giderek daha ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Günümüzde uygulanan siyasi partiler yasasında partilerin kurulmaları, teşkilatlanmaları, faaliyetleri, görev, yetki ve sorumlulukları, gelir ve giderleri, denetlenmeleri, kapanma ve kapatılmaları hakkında ayrıntılı hükümler yer almıştır. Bugünkü sistemde siyasi partilerin oldukça dar bir çerçevede ve belli kısıtlamalar altında faaliyette bulunmaları öngörülmüştür. Partiler rejiminin kamu yönetimi açısından en önemli yönü seçim sistemi ile ortaya çıkan siyasi iktidar biçimidir. Seçimler sonucu oluşan siyasi iktidar ülkenin kamu yönetimini, işleyişini ve uygulamaları çok büyük ölçüde etkiler.²³

²¹ TUTUM Cahit, “Kamu Yönetiminde...”, a.g.e., s.37

²² ÖZBUDUN Ergun, “Türk Anayasa Hukuku”, Yetkin Yayınları, 2000, Ankara, s.287

²³ TUTUM Cahit, “Kamu Yönetiminde...”, a.g.e., s.39

B)Ekonomik Yapı

Yönetim sistemini çevreleyen halkalardan biri de ekonomik sistemdir. Bu sistem kamu yönetimini iki biçimde etkiler. Birincisi ekonominin yönetimden beklentilerinin yarattığı baskıdır. İkincisi ise ekonomik bozuklukların kamu yönetimi üzerindeki yansımalarıdır. Türk ekonomisi özellikle 1960’lardan sonra kalkınma planları ile bir değişim sürecine girmiştir. Ekonomik sistem korumacı yapıdan, ithal ikameci yapıya ve oradan serbest Pazar ekonomisine doğru bir gelişim izlemiştir. Tüm bu ekonomik değişimler süresince Türk kamu yönetimi esas itibariyle fazla bir değişim göstermemiştir. Ancak 1970’lerden sonra ekonominin bürokrasilerden istekleri yoğunluk kazanmıştır. 1963’lerden itibaren beş yıllık planlarda yer alan yönetimi iyileştirme istekleri özel kesimde de dile getirilmeye başlanmıştır. 1983 yılında Turgut Özal’ın iktidara gelmesiyle devletin klasik yapısının ve işlevlerinin önemli ölçüde zorlandığı görülmüştür. Devletin ekonomide oynadığı rolün sınırlandırılması gerektiği düşüncesi savunulmuştur.²⁴

Ekonominin kamu yönetimi üzerindeki etkisinin bir diğer boyutu ise ekonomik bozuklukların yönetime yansımasydı. Ekonominin kamu yönetimi üzerindeki en büyük küresel etkisi enflasyon ve işsizlik aracılığıyla ortaya çıkmaktadır. Bu iki sorunu bünyesinde barındıran ekonomilerde kamu yönetimini sağlıklı işletmek imkansızdır. Bu durum ülkemiz için de yıllardır süregelmekte olan önemli bir sorundur.

C)Sosyal Yapı

Kamu yönetimini etkileyen bir diğer halka ise sosyal yapıdır. Bu yapı yönetimi dolaylı etkilemektedir. Yönetim açısından sosyal yapının iki boyutu önemlidir. Bunlar nüfus ve kentleşme olgularıdır.²⁵ Son yıllarda ülkemizde nüfus ve kentleşme konularında yaşananlar kamu yönetimini yeni örgütsel düzenlemelere ve yaklaşımlara zorlamaktadır. Hızlı nüfus artışı, nüfusun bileşiminde ortaya çıkan değişimler, iç göç, çarpık kentleşme, dağınık ve küçük yerleşim birimlerinin sorunları Türk kamu yönetimine meydan okumaktadır. Türkiye’de yönetim bir yandan yöresel ve yerel hizmet farklılıklarını gidermek için bir sosyal dengeleme aracı olmaya zorlanırken öte yandan vatandaşın can ve mal güvenliğini ve temel haklarını güvenceye alabilecek bir

²⁴ SEYİDOĞLU Halil, “Uluslararası İktisat”, Güzem Yayınları, 2001, İstanbul, s.271

²⁵ LEBLEBİCİOĞLU D. Nadi, “Kamu Yönetimi ...”, a.g.e., s.18-19

karar ve hareket esnekliğine ve yeterliliğine ulaşma sorunu ile karşı karşıya bulunmaktadır.

D)Yönetimsel Yapı

Türk kamu yönetimini çevreleyen halkalara değindikten sonra, yönetim sisteminin kendisine bakmak gerekir. Yönetim sisteminde üç unsur öne çıkar. Bunlar örgüt ve hizmet yapısı, personel sistemi, yönetimsel usullerdir.²⁶ Bu unsurların Türk kamu yönetimindeki belli başlı özelliklerini vurgulamak gerekir.

****hizmet ve örgüt***

- Türk kamu yönetiminde bazı kamu hizmetleri ya hiç görülmemekte ya da çok eksik ya da amaçtan uzak bir şekilde verilmektedir.
- Hizmette bütünlük ve birlik ilkesi yoktur.
- İhtiyaç duyulan bazı hizmetler sahipsizdir. Yani bunları gerçekleştirecek örgütler oluşturulmamıştır.
- Bazı örgütler ise verdikleri hizmete göre fazla büyük kalmışlardır. Bu da hantallığa sebep olmuştur.
- Kamu yönetiminde hem kaynak sıkıntısı hem de kaynak savurganlığı vardır. İki zıt olgu yan yanadır.
- Aynı görevler için birden çok kuruluş görevlendirilmiştir. Görev ikilemeleri büyük boyutlara ulaşmıştır.
- Hizmet üretmeyen alt birimlerin sayısı oldukça artmıştır.
- İyi düzenlenmemiş bir merkezîyetçilik mevcuttur. Kamu yönetiminde ne yetki genişliği, ne yerinden yönetim, ne de hiyerarşik açıdan yetki devrine gidilemediği için bakanlar kurulu ve bakanlıklar düzeyinde tıkanıklıklar oluşmuştur.
- Merkez-yerel dengesi kurulamamıştır. Gelişmiş ülkelerde yerel yönetimlerde çalışan kamu personelinin sayısı oransal olarak toplam kamu personelinin %50'si dolayındayken, ülkemizde bu oran %9 civarındadır.

²⁶ GÖZÜBÜYÜK A. Şeref, "Türkiye'nin Yönetim...", a.g.e., s.10

****personel rejimi***

- Memur artış hızı, nüfus artış hızının üzerindedir. Ülkemizde bu artış ne yazık ki hizmet genişlemesi ile alakalı değil, memur ve işçi kadrolarının işsizliği hafifletme aracı olarak kullanılmaya çalışılması ile alakalıdır.
- Toplam kamu sektörü istihdamının nüfusa oranı %4-5'dir. Gelişmiş ülkelerde bu oran %4-16'dır.
- Kamu personeli öğrenim, mesleki bileşim, kurumsal, sınıfsal ve coğrafi dağılım açısından dengesiz bir görüntü sergilemektedir.
- Hizmet hiyerarşisi bozulmuştur. Hizmet hiyerarşisi ile ücret yelpazesi arasındaki ilişki kopmuştur.
- Yerinde istihdam ilkesi göz ardı edilmiştir. Hizmetle insan gücünün niteliği arasındaki bağ kurulamamıştır.
- Liyakat ve kariyer esaslı bazı alanlar dışında terk edilmiştir. Her iktidar değişikliği bürokratik kadrolarda değişiklik yaratmaktadır. Atamalarda siyasi etkiler çok fazladır.
- Ücret rejimi bozuktur. Nitelikli emek devletin yanlış ücret politikaları ile bir nevi cezalandırılmaktadır.
- Sosyal güvenlik kuruluşları kriz içindedir. Erken emeklilik uygulamaları sosyal güvenlik kuruluşlarının hesaplarını alt üst etmiştir. Ayrıca görevdeyken alınan aylık ile emekli aylığı arasındaki fark emekli aylığı aleyhine oldukça büyümüştür.
- Performans düşüklüğü uç boyuttadır. Sistem verimlilik, duyarlılık ve sorumluluk gibi kavramlardan uzaklaşmıştır.²⁷

****yönetmelik usuller***

- Türk kamu yönetiminin belirgin özelliklerinden biri de kırtasiyeciliktir. Yönetim vatandaşa her fırsatta tek yanlı kararlarla çeşitli formaliteler yüklemekte ve bunları yine tek yanlı olarak sık sık değiştirebilmektedir. Bu uygulamalar sanayi ve ticaret alanındakilerden başlayıp sade vatandaşları da oldukça zorlamaktadır.
- Bürokratik işlemler ve kurallar zaman, para, emek ve kaynak savurganlığına yol açmaktadır ve Türk kamu yönetiminin çok ağır işlemesine sebep olmaktadır.

²⁷ GÜNDAY Metin, "İdare Hukuku", a.g.e., s.393

- Yönetmelik usuller ve kurallar vatandaşın bilgi edinmesini engelleyecek biçimde işlemektedir. Mevzuat ve görev kılavuzunun olmaması keyfiliği ve gereksiz gizliliği teşvik etmektedir.²⁸

3–1980 SONRASI DEVLETİN YEDİDEN YAPILANDIRILMASI

3.1. Dünyadaki Değişimler

1980’li yıllardan başlayan dönemde dünyanın genelinde çok yönlü değişimler ve gelişimler olmuştur. “Sanayi toplumundan bilgi toplumuna, Fordist üretimden esnek üretime, ulus devletler dünyasından küreselleşmiş dünyaya, modernist düşünceden postmodern dünyaya geçiş süreçleri yaşanmıştır.”²⁹ Yeni dünya düzeni olarak da nitelenebilen bu dönemde devletin ekonomik alandaki etkinliğinin azaltılması gündeme gelmiş ve bunun için özelleştirme uygulamalarına başlanmıştır. Bu yeni düzende ekonomik gelişmelerin yeri çok büyüktür ve yapılan reformlarda ekonomik temelli olarak başlamış, daha sonra diğer alanlara yayılmıştır.

80’li yıllarda dünyanın yapısı merkez ve çevre olarak ayrılmış ülkelerden oluşmaktadır. Merkez ülkeler dünya ekonomisinin gidişatını belirleyen, kurallar koyan, bu kuralların diğer ülkeler tarafından kabulünü sağlayan, denetim ve yönetim işlevlerini gerçekleştiren, ileri düzeyde sanayileşmiş ülkelerdir. ABD bu ülkelerin başındayken, Avrupa Birliği de aynı konumda yer almaya çalışmaktadır. Merkez dışında kalan ülkeler ise daha çok gelişmekte olan ülkelerdir. Ekonomiyi ya da dünya düzenini etkileme şansları yoktur. Merkez ülkelerin parmağının ucunda olan çevre ülkelerdir ki; bu ülkeler değişen bu dünya düzeninin yarattığı hareketlilikten daha fazla etkilenmişlerdir.³⁰

²⁸ TUTUM Cahit, “Kamu Yönetiminde...”, a.g.e., s.54-55

²⁹ ÖİK Raporu, “Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması”, Sekizinci BYKP Yayın No: DPT 2507-ÖİK 527, 2000, Ankara, s.10

³⁰ KAZGAN Gülten, “Küreselleşme ve Ulus...”, a.g.e., s.48

Yeni dünya düzeninde ortaya çıkan, daha doğrusu yeni dünya düzenini ortaya çıkaran en önemli kavram küreselleşmedir. Bu kavram günümüzde bile hayatımızın her alanında etkili olan, yönetimi, ekonomiyi, kültürümüzü ve hatta yasal düzenimizi bile etki edebilen bir kavram olmuştur. Küreselleşme ülkemiz ve dünyamız için o kadar büyük bir role sahiptir ki, yazar Emre Kongar küreselleşmeyi “dünyanın yaşadığı Tarım ve Endüstri Devriminden sonra ortaya çıkan üçüncü büyük devrimin, İletişim-Bilişim Devriminin, görüntülerinden biridir.”³¹ diye tanımlar. Küreselleşme teknolojinin, bilimin, iletişimin, ulaşımın ve ticaretin gelişmesiyle dünyadaki sınırların kalkması anlamına gelir ve git gide dünyadaki tüm farklılıkların aynışmasına, çevre ülkelerin daha da küçülmesine, merkez ülkelerin daha da büyümesine sebep olur. Ayrıca bağımsız nitelikli ulus devletlerin egemenliklerini tehdit eder. Bu tehdit “Avrupa Birliği gibi oluşumlarla uluslararası sermayenin devletler üstü ayrıcalık elde etmesiyle”³² olur. Ekonomi alanında da merkez devletler, küreselleşme sürecinde tutunabilmek için aralarında gruplaşma yoluna gitmişler ve çeşitli ekonomik birlikler oluşturmuşlardır. Bu birlikler çevre ülkelerin ticaret yapamamalarına yol açacak bir ortam hazırlamaktadır. Küreselleşmenin bir diğer olumsuz yönü ise teknolojinin de etkisiyle sermayenin olağanüstü akışkan olması ve sürekli yer değiştirerek girip çıktığı ülkenin ekonomik ve dolayısıyla siyasal dengesini altüst etmesidir. Sermaye teknolojiyi de arkasına alarak en uygun ve karlı yatırımı yapacağı ülkeye gider ve daha karlısını bulunca bulunduğu ülkenin ekonomisini dalgalandırarak o ülkeden ayrılabilir. Bu nedenle küreselleşme “kontrol-dışı piyasa güçlerinin egemenliği” anlamına da gelir. Bu piyasadaki egemen güçler ulusal düzenlemelerden kaçan çok uluslu şirketlerdir.

Bütün bunlar küreselleşmenin yarattığı sorunlar kadar çözüm üretmediğini gösterir. Üretimin nasıl dağıtılacağı, ekonomik krizlerin nasıl aşılabileceği, güvenliğin ve dünya barışının nasıl sağlanabileceği, refah düzeyinin nasıl yükseltilebileceği gibi sorunlar hala çözümsüzdür. Gelişmelerin bu kadar yoğun ve hızlı olduğu bu dönemde ekonomik gelişmenin giderek zorlaştığı, demokrasi ve insan haklarının geliştirilmesi gerektiği,

³¹ KONGAR Emre, “Küresel Terör ve Türkiye”, Remzi Kitabevi, 2002, İstanbul, s.23

³² KONGAR Emre, “Küresel Terör...”, a.g.e., s.30

sağlık ve eğitim hizmetlerinin yaygınlaştırılması, yoksulluğun azaltılması, çalışma koşullarının iyileştirilmesi oldukça önemli konulardır.³³

Tüm bu gelişmeler kamu sektörünü de etkilemiş, reform ihtiyacı öne çıkmıştır. Yönetimler yeni dünya düzenine en az hasarla uyum sağlamak için yeni arayışlara, yeni yöntemlere başvurmak zorunda kalmışlardır ve böylece devletin yeniden yapılandırılması çabaları önem kazanmıştır.

3.2. Dış Etkilerin Türk Kamu Yönetimine Yansıması

Küreselleşme sürecinde Türkiye, etkili olabilecek büyüklükte ekonomik birimleri olmaması sebebiyle aktif rol oynayabilmekten uzaktır ve süreçte aktif bir rol alabilmeyi Avrupa Birliği'ne tam üye olarak sağlayabilmeyi ummaktadır. Küreselleşme Türkiye için kimi sorunlar getirmekle birlikte bazı fırsatlarda yaratmıştır. Ancak yönetimler bu fırsatları yeterince değerlendirememişlerdir. 1980'li yıllarda Türkiye'de küreselleşmenin etkilerinin olumlu yöne çevrilebilmesi için "yurt içi mali piyasalar ve uluslararası sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesi yönünde gerekli hukuki altyapı ve piyasalar oluşturulmaya çalışılmış ve böylece mali piyasaların yurt içi ve uluslararası piyasalardaki gelişmelerden etkilenme derecesi artmış yine de 1990'lı yıllarda Türk mali piyasaları dünya ile bütünleşme sürecini hızla yaşamıştır."³⁴ Tüm bu çabalar beraberinde devletin yeniden yapılandırılması çalışmalarını da getirmiştir.

2.Dünya Savaşı'ndan sonra dünya genelinde özellikle siyasi açıdan büyük değişimler yaşanmış, yeni siyasi arayışlar başlamıştır. Uluslararası dengeler yeniden kurulmuştur. Dengeleri değiştiren en önemli etkenler, savaş sonrası oluşturulan bir takım örgütlerdir. Örneğin, Birleşmiş Milletler (BM), Uluslararası Para Fonu (IMF), Dünya Bankası, Gümrük Tarifeleri ve Ticareti Genel Anlaşması (GATT yerine daha sonra DTÖ kuruldu) ve Avrupa Birliği (AB) bunlardan bazılarıdır. Türkiye farklı dönemlerden başlayarak bu örgütlerin hepsi ile ilişki içine girmiştir ve bu ilişkiler hala sürmektedir. Ancak bu ilişkiler eşitlik esasına dayanan ilişkiler değildir. Başından beri

³³ HIRST Paul, THOMPSON Grahame, Çev. Çağla ERDEM, "Küreselleşme Sorgulanıyor", Dost Kitabevi, 1998, Ankara, s.9

³⁴ Uzun Vadeli Sekizinci BYKP 2001-2005, DPT, Ankara, s.9

bu örgütler Türkiye’yi siyasi ve ekonomik yönden tek taraflı olarak yönlendirmişlerdir. Kredi, tam üyelik gibi bazı vaatler karşılında ülkenin içişlerine dahi müdahale etmişlerdir ve hala etmektedirler. Örgütlerin Türkiye’den istedikleri her yeni şey devletin yeniden yapılandırma çalışmalarını daha zaruri hale getirmiş ve yapılandırma çalışmalarına hız katmıştır. 1950’lerde başlayan bu süreç başından itibaren Türkiye için büyük önem taşımaktadır. Bunun nedenleri; Cumhuriyetin kuruluşundan beri Türkiye’nin yüzünü Batı’ya dönmüş olması, özellikle Avrupa ülkeleri ile ticaretinin yoğun olması ve Türkiye’nin Batı’yı çağdaş hedef olarak görmesidir.

Kısaca 1980’li yılların Türkiye’ye etkileri küreselleşme, özelleştirme, uluslararası örgütler, ekonomik planlar ve teknolojik gelişmeler vasıtasıyla olmuştur. Tüm bu gelişmeler kamu yönetimini yeni arayışlara yöneltmiştir. Kamu kesimi ve özel kesim sık sık karşı karşıya gelmiştir. İş dünyasında da değişim ve dalgalanmalar olmuştur ve böylece devletin yeniden yapılanması çabaları kaçınılmaz olmuştur.

3.3. Devletin Yeniden Yapılandırılması

Türkiye ‘de yönetsel açıdan devletin yeniden yapılandırılması dendiğinde akla iki tane kapsamlı rapor gelir. Bu raporlardan biri 1963’de tamamlanan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP), bir diğeri de Kamu Yönetimi Araştırma Projesidir (KAYA).³⁵ Bu iki proje de merkezi yönetimi, özellikle de bakanlıkları incelemiş, eksiklikleri ve eksikliklerin nedenlerini ortaya koymuştur. Personel rejimi başta olmak üzere, idarenin teşkilatını, işlem ve usullerini düzeltmek, geliştirmek gerekliliği üzerinde durmuş ve idareyi geliştirme konusu ayrıca incelenerek merkezi bir birim kurulması öngörülmüştür. KAYA Projesi kapsamına ayrıca “merkezi idareyi oluşturan genel ve katma bütçeli kuruluşlarla bunların yurtdışı teşkilatı, mahalli idareler ve öteki kamu kurum ve kuruluşları alınmıştır.”³⁶ Ancak sorunların belirlenmesinde ve çözüm önerileri getirilmesinde oldukça başarılı olan bu çalışmalar uygulamaya

³⁵ ÖİK Raporu, “Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması”, Sekizinci BYKP Yayın No: DPT 2507-ÖİK 527, 2000, Ankara, s.6-8

³⁶ ARAŞTIRMA RAPORLARI II., “21. Yüzyıla Girenken Türkiye’de Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bazı Ülkelerdeki Uygulamalar”, Başbakanlık İdaresi Geliştirme Başkanlığı Yayınları, 1994, Ankara, s.51

geçirilememiş ve sorunlar ve öneriler tekrarlayan aralıklarla beş yıllık kalkınma planlarında yer almaya devam etmiştir.

Kamu kurumları için zorunlu, özel kuruluşlar için yönlendirici özelliklere sahip kalkınma planlarında da kamu yönetiminin geliştirilmesine yönelik sorunların tespiti ve çözüm önerilerine ilişkin tespitler bulunur. Bunlar içinde yedinci ve sekizinci kalkınma planları yönetsel duruma ayrıntılı yer vermişlerdir ve belli başlı değerlendirmeleri şöyledir:³⁷

- Plan anlayışı zamanla kaybolmuştur
- Genelde kamu yönetimi yetersiz ve yeniliğe kapalı olup bürokrasi fazladır.
- Yapısal sorunlara bakıldığında; kamu yönetimi hizmet ihtiyacına göre teşkilatlanmamış, merkeziyetçilik öne çıkmış ve devlet yapısında, standart kuruluş türünde ve sayı olarak kuruluş adetlerinde bozulmalar görülmüştür.
 - Başbakanlık devleşmiş, devlet bakanlıklarının sayısı artarak bunlara gereksiz görevler verilmiştir.
 - Taşra ve yurtdışı teşkilatlarında sorunlar artmış ve KİT'lerin çoğu fonksiyonlarını yitirmiştir.
 - Kalitesiz ve liyakatsiz personel sistemleriyle kamu hizmeti verilmeye çalışılmıştır.
 - Hizmetin kaliteli, hızlı ve ekonomik şekilde yürütülmesi sağlanamamıştır. Bunun nedenleri, modern yönetim sistemleri ve araçlarının geliştirilemeyişi, koordinasyon eksikliği, hukuki kargaşanın ortaya çıkması ve denetimin önemini kaybetmesi olarak sayılabilir.

Bu kalkınma planları ve raporlarda belirtilen sorunlar ve aksaklıklar yeniden yapılanma arayışlarına hız kazandırmıştır. Bu çerçevede yeniden yapılanma “toplumsal kurumların, insan ilişki ve davranış kalıplarının da dönüşümünü kapsamaktadır. Bu değişim içinde, eski toplumsal yapılar, eski değerler ya da kısaca ifade etmek gerekirse kültür bütünüyle bir dönüşüm içine girmiş gözükmektedir. Devletin toplumsal konumu

³⁷ ÖİK Raporu, “kamu Yönetiminin İyileştirilmesi”, Yedinci BYKP, DPT, 1994, Ankara, s.41 v.d. (Yedinci Plan kamu yönetiminde varolan sorunları ayrıntılı olarak ele almış ve çeşitli çözümler aramıştır.)

ve işlevleri, kaçınılmaz olarak değişim süreci içinde alt üst olmakta ve böylece ortaya bir yeniden yapılanma gereği çıkmaktadır.”³⁸ Ancak bu gereklilik ortaya çıkarken devleti yeniden yapılandırmanın amaçları da iyi belirlenmelidir. Yapılandırma öncelikle her yönüyle hukuka bağlı ve hukuka uygun işleyen bir devleti gerçekleştirmeyi amaç edinmelidir. Ek olarak “devlet işlevlerinin, bir başka deyişle kamu hizmetlerinin, etkinlik ve verimlilik ilkelerine uyumlu bir biçimde yerine getirilmesi”³⁹ amaçlanmalıdır. Bir diğer amaç ise “yerel yönetimlerin giderek güçlendirilmesi, merkez devletin olanaklarının, yetkilerinin ve sorumluluklarının devri, yani yerel yönetimlerin idari ve mali açılarından özerkleşmesi”⁴⁰ olmalıdır.

3.3.1. Ekonomik Yapıdaki Değişiklikler

Devleti yeniden yapılandırma çalışmaları ekonomik alana da etki etmiştir. 1980’li yıllarda ekonomik yapıya hükmeden kavram ise özelleştirme kavramı, askeri darbeden sonra 1983 Özal Hükümeti’nin kurulmasıyla ekonomik hayata girmiştir ve o dönemde ekonomik yapının değiştirilmesi ile ilgili yapılan tüm reformlar özelleştirme bağlantılı olmuştur. Özelleştirme ile “devlet girişimlerinin satılması yoluyla, devletin küçültülmesi, bürokrasinin etkisizleştirilmesi, bireysel hakları kısıtlayan kurallardan uzaklaşmak, ekonomik kararların siyasallaşmasından kurtulmak, verimliliğin sağlanması, halka satılacak paylarla kapitalizmin toplumda yaygınlaştırılması, yolsuzlukların önlenmesi”⁴¹ gibi pek çok amaca hizmet edileceği düşünülmüştür. Ancak özelleştirme düşüncesinin ortaya çıkış konusunda dikkat edilmesi gereken, özelleştirmenin kamunun sorunlarının değil, piyasa mekanizmalarının bunalıma düşmesinin bir sonucu olarak bu bunalımdan çıkmak için ortaya atılan bir çözüm önerisi olduğudur. “Kendine ayrılmış alanda karlılık düşünüyüşü aşamayan piyasa mekanizmaları, bunalımı ancak yeni karlı yatırım alanları açarak aşabilmektedir. Ancak yeni ve karlı yatırım alanları kamusal mekanizmaların yönetimi altındadır.”⁴² Bu

³⁸ ŞAYLAN Gencay, “Devletin Yeniden Yapılandırılması, Türkiye’de Bunalım ve Demokratik Çıkış Yolları Proje Raporu”, TUBA, 1998, Ankara, s.122

³⁹ ŞAYLAN Gencay, “Devletin Yeniden...”, a.g.e., s.123

⁴⁰ KAZGAN Gülten, “Küreselleşme ve Ulus...”, a.g.e. s.34

⁴¹ ÖİK Raporu, “Rekabet Hukuku ve Politikaları”, Sekizinci BYKP, DPT, 2000, Ankara, s.45

⁴² GÜLER Birgül A., “Yeni Sağ ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarılama Politikaları”, TODAİE, 1996, Ankara, s.3

anlayışa göre zaten “çağdaş devletin mali ve yönetsel çöküşünün” kaynağı kamusal mekanizmalardır. Çözüm de bu alanın tasfiyesi ve “piyasa mekanizmalarının yaygınlaştırılması” ile mümkün olacaktır.⁴³

Özelleştirme için Türkiye’de iki farklı yasal düzenlemeye gidildiği görülmektedir. Bunun için “ilk olarak özelleştirmenin esas ve yöntemlerini belirleyen genel bir yasal düzenleme ve bu genel çerçevenin dışına çıkılmasını gerektiren durumlarda ise her KİT için ayrı yasalar oluşturulmaktadır. Ayrıca, özelleştirme programına alınan kuruluşlar, satış, kiralama, işletme hakkının verilmesi gibi yöntemler kullanarak özelleştirilmektedir.”⁴⁴ Bu konu ile ilgili Türkiye’de ilk düzenleme 1984 yılında çıkarılan ve kamu iktisadi teşebbüsleri ile bunlara ait tesislere, hisse senedi ihracı yoluyla gerçek ve tüzel kişilerin ortak edilebilmesine veya bu tesislerin işletme hakkının belli sürelerle devrine olanak tanıyan 2983 sayılı yasa ile olmuştur. Böylece özelleştirme çalışmaları, 1984 yılında kamuya ait yarım kalmış tesislerin tamamlanması veya yerine yeni bir tesis kurulması amacı ile özel sektöre devri ile başlamıştır. 1985 yılından itibaren 219 kuruluşa ait kamu payları ile kamuya ait 22 yarım kalmış tesis, 5 taşınmaz ve 4 elektrik santrali özelleştirme kapsamına alınmıştır.

Türkiye’de 1984 yılında başlayan özelleştirme çalışmaları günümüze kadar devam etmektedir ve ülke gündeminde önemli yer tutar. Ancak özelleştirme konusunda yapılan düzenlemeler, hükümetin çabaları yeterli olmamakta ve özellikle uluslararası kuruluşlardan özelleştirme öncesi destek alma yoluna gidilmektedir. Yaklaşık yirmi yıl önce başlayan özelleştirme çalışmaları günümüzde de pek fazla bir yol kat edememiştir, hala benzeri sorunlarla uğraşmaktadır. 1984 yılından başlayan özelleştirme hareketleri ile günümüzde yapılanlar arasında bugün bile bazı ortak özellikler bulunmaktadır. Bunlar:⁴⁵

- Türkiye’deki özelleştirme dış dünyadan gelen rüzgarların etkisi yanında siyasal iktidarların kamu maliyesini zora sokmasının bir sonucu olarak gündeme gelmiştir.

⁴³ GÜLER Birgül A., “Yeni Sağ ve Devletin...”, a.g.e., s.1

⁴⁴ GÖZÜBÜYÜK A. Şeref, “Türkiye’nin Yönetim...”, a.g.e., s.252-253

⁴⁵ OYAN Oğuz, “Türkiye Ekonomisi Nereden Nereye?”, İmaj Yayıncılık, 1998, Ankara, s.180-181

- Özelleştirme aynı zamanda, dış finans çevrelerinin mali ve politik desteğini alabilmek için de gündemdeki yerini almıştır.
- Özelleştirmenin toplumsal tabanının oluşturulabilmesi için bir algılama ve bilinç çarpıtmasının yaratılması gerekli olmuştur. Bu konudaki sistemli çabalar büyük sermayenin medyasının gönüllü ve doğrudan çıkar bağlantılı ilgisiyle bugün de yoğun olarak sürdürmektedir.
- Türkiye’ de özelleştirme tam bir hukuk kargaşası ortamında başlatılmış ve devam ettirilmiştir. Yetersiz bir hukuki çerçeve ortamında başlatılan uygulamalar çok sayıda iptal ve yürütmeyi durdurma davasına konu olmuş ve uygulamalar böylece kesintiye uğratılmıştır.

Ülkemizde gerçekleşen özelleştirmelerin belli ortak özelliklerinden sonra, özelleştirmenin içerdiği bazı sakıncaları da belirtmek gerekir; öncelikle özelleştirme kamu hizmetine son verme anlamına gelir. Bu da devletin kamu hizmeti vermeyi bırakması olarak algılanırsa büyük sorun yaratır. Ayrıca kamu kesimi ile özel kesim daha çok karşılaştırılırken sadece kamunun hantallığı ve başarısızlığı vurgulanarak özel kesimin geliştirdiği kimi yöntemler öne çıkarılmaktadır. Oysa özelleştirme yapısında eleştirisel bir özellik taşımamaktadır, yani doğru yapıldığında kamuyu kötülemek gibi bir amacı yoktur. Bu tür sakıncalar daha çok altyapısı olmayan ülkelerde görülmüştür ve maalesef ki Türkiye o ülkelerden biridir.

3.3.2. Yönetmel Yapıdaki Değişiklikler

Yeni dünya düzeni Türk yönetmel yapısında da değişimlere yol açmıştır. Ortaya çıkan bu değişimler mevcut yönetmel yapıdan belirgin farklılıklar içermektedir ve bunların öncelikli amacı siyasi iktidarların ve ekonomik güçlerin yönetim üzerindeki etkisini azaltmaktır. Nitekim o dönemde dünyada da hakim olan düşünce devletin gücünün ve etkisinin azaltılması ve varlığının daha az hissedilmesini sağlamaktır. Bunun neticesinde devletten bağımsız yetkilerle donatılmış bazı kurum ve kurullar ortaya çıkarılmıştır ki bunların en önemlisi Bağımsız İdari Otoriteler yani BİO’lardır.⁴⁶

⁴⁶ GÖZÜBÜYÜK A. Şeref, “Türkiye’nin Yönetim...”, a.g.e., s.272

Bağımsız idari otoriteler ilk Anglo-Sakson ülkelerinde ortaya çıkmış, daha sonra Avrupa ülkelerinde görülmüştür. BİO'lar vasıtasıyla amaçlanan; “siyasal iktidar ve ekonomik güç odakları karşısında, güvenli otoriteler oluşturarak, temel hak ve özgürlükler ile piyasa mekanizmalarının daha düzenli işleyişini, bunların müdahale, baskı ve etkileri olmadan sağlamak ve güvence altına almaktır.”⁴⁷

Türkiye’de de bu türden çeşitli kurulların 1980’den sonra oluşturulduğu görülmektedir. İlk zamanlarda kurulların yapısı bakan ve bakanlıklardan oluşuyordu ve imza yetkisi onlardaydı. Daha sonra ise bu kurulların bakanlıklarla ilişkilerinde kurullar lehine değişiklikler oldu. Değişiklik sadece bu konuda değil, kurulların hukuksal statüleri, işlev ve yetkileri arasında da olmuştur. Ancak genel olarak bakıldığında düzenleme, gözetim, denetim, yaptırım ve danışma gibi işlev ve geniş yetkilere sahip oldukları görülmektedir. Bağımsız idari otoritelere sahip oldukları bu geniş yetkilerin siyasilerin sorumluluk almaktan kaçmak isteği doğrultusunda verildiği öne sürülmektedir. Kurullara atamaların siyasi bağlantıya göre yapıldığı da bir başka eleştiri konusudur. Bağımsız idari otoritelerin anayasal olarak düzenlenmemiş olmasına tartışmaların bir diğer boyutudur.

Kısaca belirtmek gerekirse bağımsız idari otoriteler ülkemizde 1980 sonrası dönemde devletin yeniden yapılandırılması çabaları sonucu ortaya çıkmıştır ve Türkiye’nin yönetsel yapısındaki en belirgin değişikliklerden biri olmuştur. Cumhuriyet döneminden itibaren Türk kamu yönetiminde hiçbir dönemde bulunmayan bir yönetsel yapıdır ve tezimizin ana konu başlıklarından biri olması sebebiyle ayrıntılı bir biçimde incelenecektir.

⁴⁷ SALMAN E.B., “Türkiye Kurullara Teslim”, EMD Yayınları, 2000, Ankara, s.23

İKİNCİ BÖLÜM

BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER

1-BİO KAVRAMI

1900’lü yılların sonlarına doğru dünyada siyasi yönetimin yani devletin etkilerini azaltmaya yönelik düşüncelerin ve çabaları hakim olduğu görülmektedir. Bu düşünce ve çabalar sonucu dünyanın birçok yerinde bazı kurum ve yapılar ortaya çıkmıştır. “Her ülkede değişik biçim ve içerikte tasarlanmış olan fakat temelde devlet yönetimini elinde bulunduran siyasi organlardan bağımsız, temel hak ve özgürlükler ve ekonomik etkinliklerle ilgili duyarlı konularda kendine ait etkili ve önemli yetkeler kullanarak düzenleme, denetim ve gözetim görevi gören bu yapılar öğretilerde Bağımsız İdari Otoriteler olarak tanımlanmaktadır.”⁴⁸ Klasik idari örgütlenmenin dışında kalan bu yapılar ilk olarak ABD’de ortaya çıkmış, daha sonra Avrupa’ya ve dünyaya yayılmıştır. BİO’lar dünya genelinde Independent Regulatory Agencies olarak adlandırılırlar.

Özellikle son çeyrek yüzyılda insan yaşamıyla iç içe olan iletişim, medya, ekonomik rekabet, enerji, telekomünikasyon, sermaye piyasası, bankacılık ve finans sektörü gibi alanların hem politika ve politikacıların hem de ilgili sektörlerde faaliyet gösteren aktörlerin etkisinden arındırılmaları ihtiyacı ve amacı bu tür kurumların doğmasının başlıca nedenidir.⁴⁹ Yaşanan gelişmelerle beraber bu alanlarda uzmanlık gerektiren kurumlara ihtiyaç duyulmuştur. Bu kurumların başında ve bünyesinde ilgili alanlarda uzman kişilere yer verilmiştir. Ayrıca bu kurumlar devletin piyasaya müdahale aracı olarak da görülmüştür.⁵⁰

Bağımsız idari otoriteler özellikleri gereği klasik idari düzenden ayrılırlar. Bunun nedeni görevli oldukları alanlarda piyasa ile daha yoğun görüş alışverişinde bulunan, katılımcı, yöneticilerinin görev süresi daha uzun olan, işin gerektirdiği uzmanları

⁴⁸ AKINCI Müslüm, “BİO ve Ombudsman”, Beta Yayınları, 1999, Ankara, s.100

⁴⁹ AKINCI Müslüm, “BİO ve Ombudsman”, a.g.e., s.22

⁵⁰ GÖZÜBÜYÜK A. Şeref, TAN Turgut, “İdare Hukuku”, I. Cilt, Turhan Kitabevi, 2001, Ankara ,s.336

istihdam edebilen bir yapının varlığıdır. Bu şekilde oluşan bağımsız idari otoriteler hem yürütme işlevi hem de yasama organına benzer görevler üstlenmekte, bazı uyuşmazlıklarda ise yargısal işlevler görmektedir.⁵¹

Bağımsız idari otorite kavramı kapsamında düzenleme ya da düzenleyici işlem (regülasyon ya da regulation) ve serbestleştirme (deregülasyon ya da deregulation) kavramları da yer alır: Regülasyonun genel anlamı; düzenleme, tanzim, mevzuat, kural ve ilkedir. Bağımsız idari otorite kavramı içinde ise, devletin, vatandaşların, teşebbüslerin ve hatta kendi davranışlarının kalıplarını oluşturmak için yararlandığı yasal mevzuat ve kurallar olarak kullanılır. Deregülasyon ise serbestleştirme, düzenleme ve kısıtlamaların kaldırılması anlamındadır. Konumuz içinde kullanılan anlamı ise “devletin ekonomik yaşam başta olmak üzere çeşitli sektörlerdeki hukuksal düzenleme ve denetleme yetkilerinin sınırlandırılması, kamu kurumlarının ayrıcalıklarının kaldırılması, kamu tekeline son verilip özel kesim rekabetine açılması gibi çeşitli uygulamaları kapsayan ve 1970’li yılların ortalarından başlayarak yaygınlaşan bir anlayıştır.”⁵² Deregülasyon, tümüyle kuralsızlaşma demek değildir. Aksine bünyesinde bulundurduğu anlayışa uygun yeni düzenlemeler ve kurallar da doğurmuştur.

BİO kavramı için burada belirttiğimiz tanımlar, özellikler ve süreçler her ülke için tamamıyla geçerli değildir. Çünkü bağımsız idari otorite kavramı her ülke için aynı şeyi ifade etmemekte, ülkeden ülkeye yerel hukuki ve sosyal ölçülere göre değişiklik göstermektedir. Ancak genel olarak söylenecek olanlar da bunlardır. Yani bu tanımlamalarla BİO’lar için bir genelleme yapmak yanlış olmaz.

2-BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN ORTAYA ÇIKIŞI

İngiliz Hukuk Profesörü William REBSON bağımsız idari otoritelerin ortaya çıkışı hakkında bir tespitte bulunmuştur ve bu tespit BİO’ların varoluş sürecini anlatır

⁵¹ ULUSOY Ali, “Regülasyon Kurumları Hakkında Genel Bir Değerlendirme”, 11-12 Mayıs Tarihli Danıştay Kuruluş Yıldönümü Sempozyumu, 2000, Ankara, s.2

⁵² BOZKURT Ömer, ERGUN Turgay, SEZEN Seriyeye, “Kamu Yönetimi Sözlüğü”, TODAİE, Yayın No:283, 1998, Ankara, s.218

niteliktedir. REBSON şöyle der: “ Nerede ki yeni bir sosyal iyileştirme politikası uygulanması zorunluluğu doğar ve böyle bir politika kaçınılmaz bir biçimde özel mülkiyete ve kişisel özgürlüklere müdahaleyi gerektirir ve o ana kadar araştırılmamış bir alanda hızla yeni normlar yaratılması istenir ve ayrıca, alınacak kararların doğruluğu büyük ölçüde o kararları verecek kişilerin uzmanlıklarına bağlıdır, orada bağımsız idari kuruluşların yaratılmasından başka çare yoktur.”⁵³Bağımsız idari otoritelerin ortaya çıkış nedenlerine baktığımız zaman REBSON’un tespitinin ne kadar gerçekçi olduğu ortaya çıkar. BİO’lar gerçektende sosyal iyileştirme politikaları sonucu ortaya çıkmışlardır ve bu politikaları zorunlu kılan politikacılara duyulan güvensizlik, yargının kendisinden beklenen işlevleri yeterince yerine getirememesi ve klasik idari yapılar tarafından denetlenmesinin güç olan yeni ve teknik yönü ağır basan hizmet türlerinin ortaya çıkmasıdır.

Bir diğer taraftan da BİO’lar hassasiyet, uzmanlık ve teknik bilgi gerektiren telekomünikasyon, iletişim, enerji, sermaye piyasası, bankacılık sektörü gibi alanları siyasi müdahaleden uzak tutma isteğinin sonucudur. Gerçektende bu alanlar siyasetten uzak tutulmalıdır. “Politik iktisat alanında yapılan çalışmalar, politika olgusunun da toplumsal alandaki her kurum gibi ekonomik bir anlamı olduğunu ve politikacıların da ekonomi bilimi anlamında ekonomik aktörler olduğunu göstermektedir. Her ekonomik aktör gibi politikacılar da rant kollamaya çalışmaktadır.”⁵⁴ Bu sebeple, toplumsal yaşam için son derece önemli olan bu sektörlerde karar alma ve uygulama mekanizmalarının değiştirilmesi, politikacıların yerine bağımsız ve objektif kişilerin görev alması ve mevcut yapının yeni bir yapıya dönüşmesi fikri çok cazip gelmiş ve BİO’lar kurulmuştur.

Ayrıca “yargı makamlarının somut bir olaya göre hareket etmeleri, yavaşlıkları ve hakimlerin gerekli teknik bilgiye sahip olmamaları; klasik idari yapıların uyum sağlayabilirlik, yenilik ve uzmanlık niteliklerinin eksikliği ve birey özgürlüklerini

⁵³ AZRAK A. Ülkü, “Dünyada ve Türkiye’de BİO’lar ve İdarenin Yeniden Yapılandırılması Bağlamında Bunlara İlişkin Bazı Sorunlar”, Yayınlanmamış Araştırma, s.1

⁵⁴ ULUSOY Ali, “Regülasyon Kurumları...”, a.g.e., s.2

gözetmeyen bürokratik devlete duyulan tepki bağımsız idari otoritelerin doğuşunu sağlayan diğer faktörlerdir.”⁵⁵

BİO kavramı ilk olarak ABD’de ortaya çıkmış, çok daha sonra Avrupa’da görülmüştür. ABD ve Avrupa’nın bu kurumları idari sistemlerine sokmaları arasında nerdeyse yüz yıllık bir zaman farkı oluşmuştur. 1887 yılında ABD’de demiryolu taşımacılığının düzenlenmesini öngören Eyaletlerarası Ticaret Yasası’nın (Interstate Commerce Act) kabulü ve yasayı yürütecek olan otoritenin yine aynı yıl içinde Eyaletlerarası Ticaret Kurulu (Interstate Commerce Commission-ICC) adıyla kurulması, bağımsız idari otoritelerin ortaya çıkması anlamına gelir. ABD’ uzun zamandan beri faaliyet gösteren ve hizmet yönünden federalizm işlevi gören bu kurullar, adeta devletin dördüncü gücü konumundadır. Ancak Avrupa’da durum biraz daha farklıdır. “İktisadi faaliyet alanlarında mülkiyetin özel kesime bırakılması gerektiğine, normal koşullarda piyasanın iyi çalıştığına ve yalnızca spesifik piyasa aksaklıklarıyla karşılaşıldığı durumlarda müdahaleye gerek bulunduğu ilişkin inanç, yakın zamanlara kadar Avrupa’da ABD’deki kadar yaygın olmadığından BİO’lar Avrupa’da 1980’li yıllarda var olmaya başlamıştır.”⁵⁶ ABD’de bu kurumlar devletin güçlerinden biri gibi var olurken, Avrupa’da genel olarak üniter yapıya ve idari sisteme adapte edilerek, yürütme gücüne dahil ancak kendine özgü kuruluşlar olarak devlet organizasyonu içinde yerlerini almıştır.⁵⁷ BİO’ların Avrupa’daki öncüsü ise İngiltere’dir.

Türkiye’de ise BİO’lar dünya toplumlarındaki gelişmeler sonucu ekonomik alanda alınan kararlar ve uygulamalar, idari yapılanmadaki değişiklikler sonucu 1980’li yıllarda ortaya çıkmıştır. BİO’ları Türkiye’ye sokan diğer sebepler ise liberal ve dışa açık bir ekonomik yapı ve Avrupa Birliği’ne tam üyelik için duyulan sonsuz istektir.

⁵⁵ AKINCI Müslüm, “BİO ve Ombudsman”, a.g.e., s.374

⁵⁶ MÜFTÜOĞLU Tamer, “Ekonomi Politikaları Bağlamında Regülasyon”, Rekabet Kurumu, Regülasyon ve Rekabet Sempozyumu, 15-16 Mart 2001, Ankara, s.2

⁵⁷ MÜFTÜOĞLU Tamer, “Ekonomi Politikaları...”, a.g.e., s.9

2.1.ABD ve Bağımsız İdari Otoriteler

ABD'nin idari teşkilatlanmasında çok önemli yer tutan bağımsız idari otoriteler, tarihsel gelişim içinde devletin kamusal nitelikli arazilerinin çiftçilere ve kooperatiflere dağıtılması, Kızılderililerle ilişkilerin normalleştirilmesi gibi bugün anlamını yitirmiş işlevlerin yanı sıra, fikri ve sınai buluşların korunması, göçün ve göçmenlerin kontrol altında tutulması, posta idaresinin kurulması ve işletilmesi gibi çok sayıda işlevler üstlenmişlerdir.

ABD' bağımsız idari otoriteleri ortaya çıkaran ekonomik, tarihsel ve politik birçok sebep vardır: “Ekonomik nedenler kaynağını, serbest pazarın kaynakların tahsisinde ve tüketici refahını sağlamakta en verimli yol olmasına rağmen, rekabetçi Pazar güçlerinin optimum kaynak dağılımını sağlamada eksik ve kururlarının ortaya çıkacağı düşüncesinden alır.”⁵⁸ Ancak ABD'de BİO'ların en önemli kuruluş amacı Başkan'ın yürütme erkine bağlı alandaki oldukça güçlü yetkilerini kırma ve daraltma düşüncesidir ve bağımsızlıkları yasama ve yürütme ilişkisi içerisine oturtulmuş bir denge mekanizması ile sağlanır. ABD'de bağımsız idari otorite şeklindeki ilk yapı federal düzeyde 1887 yılında demiryolu taşımacılığını düzenleyen Eyaletlerarası Ticaret Kurulu'nun (ICC) kurulmasıyla oluşmuştur. Oluşma sebebi ise, o dönem demiryolu taşımacılığında oluşan fiyat ve hizmet farklarına gösterilen tepkilerin artmasıdır.

1930'lu yıllarla beraber ülkede BİO'ların sayıları hızla artmış, yetki ve sorumlulukları oldukça genişletilmiştir. Devlet tarafından gerçekleştirilmesi çok zor olarak görülen tüm görevler bu kurullara verilmiştir ve bazı kararları yargısal karar niteliği kazanmıştır. Ancak 1970'li yıllarla birlikte bu geniş yetkilerle donatılmış BİO'lara eleştiriler artmaya başlamış ve buna paralel olarak bazı kısıtlamalar söz konusu olmuştur. Yine de bu kısıtlamalar BİO'ların ABD'deki önemini azaltmamıştır.

⁵⁸ BERTOZZI D., BURGUNDER L. B., “Business, Government and Public Policy”, Prentice Hall, 1990, New Jersey, s.78

ABD’de akla gelebilecek hemen her alan ve konuda BİO bulunmaktadır. “ABD’deki yaklaşımın daha çok pragmatik olduğu, etkin bir şekilde faaliyet gösterebileceklerine inanılan hemen her alanda bağımsız idari otorite kurulabildiği görülmektedir. Görev ve yetkileri genel itibariyle değerlendirildiğinde, ABD’de faaliyet gösteren idari otoriteler, ilgili oldukları sektörün yapısı ve işleyişi ile ilgili kural ve düzenlemeler gerektirebilmekte ve bunlara uyulmaması halinde ilgili taraflara bir dizi yaptırım uygulanabilmektedir. Görevleri yerine getirirken açık ve şeffaf olunması gereği, ilgili tüm tarafların karar alma sürecine katılmasını kolaylaştırıcı yöntemler geliştirmiş olması gibi hususlar, ABD’deki BİO’ların bazı önemli özellikleridir.”⁵⁹

2.2.İngiltere ve Bağımsız İdari Otoriteler

Son yirmi beş yılda İngiltere’de özelleştirme ve özelleştirilmiş alanların rekabetinin sağlanmasına yönelik uygulamalar izlenmiştir. Ancak kamu tekellerinin özel tekele dönüşmemesi ve piyasaların rekabet edebilir şekilde düzenlenmesi için bu alanlarda sektörel düzenleyicilere gerek duyulmuştur ki bu nedenle çeşitli düzenleyici kurumlar kurulmuştur. Bu kurumların bazıları telekomünikasyon sektöründe OFTEL, demiryolları hizmetlerinde ORR, hava trafik kontrolünde CAA, su ve kanalizasyon hizmetlerinde OFWAT olarak sayılabilir.

Bu düzenleyici otoritelerin görev ve yetkileri yasa ile belirlenmiştir. Bunlar arasında; ilgili sektörlerde lisans verme, fiyat belirleme, sektörde bulunan şirketler arasında çıkabilecek anlaşmazlıklarda karar verme, yasaların uygulanmasına rehberlik etme, yasa ihlalleri ile ilgili şikayetleri değerlendirme, geçici tedbirler alma, soruşturma ve araştırma yapma, para cezası verme, ihlali sona erdirecek yönerge vermek ve bu yönergeleri uygulamak gibi konular vardır.

İngiltere’de elektrik, su, doğalgaz, telekomünikasyon gibi alt yapı sektörlerinde de çok sayıda düzenleyici kurul vardır. Bunlar 1980’li yıllardan başlayarak 1990’larda da devam eden ve kamunun ticari alanlarda üretim yapmasına ve hizmet vermesine son

⁵⁹ “Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması”, TÜSİAD-T, Yayın No:2002-12-346, Ankara, s.85-86

vermeyi hedefleyen özelleştirmeler sonrasında ortaya çıkmışlardır. On beş yıla bu uygulamalardan sonra 2000’li yıllara yaklaşırken her sektör için ayrı bir düzenleyici otorite gerekip gerekmediği, bazı sektörlerin aynı çatı altında düzenlemeye tabi tutulması gerektiği hususları tartışılmaya başlanmış ve nihayet İngiliz Hükümeti 2000 yılında yaptırdığı kapsamlı bir inceleme sonunda çeşitli sektörleri düzenleyen bağımsız kurumları birleştirerek yeni ve değişik bir yapı altında oluşan yeni kurumlara bağlamıştır.⁶⁰

2.3.Fransa ve Bağımsız İdari Otoriteler

Fransa BİO’larla ABD ve İngiltere’den sonra tanışmıştır. Fransız hukukunda BİO kavramı ilk kez 1978 tarihli Hürriyet ve Bilgi-İşlem Kanunu’nda kullanılmıştır. Kanun koyucu dört otorite için bu kavramı kullanmıştır fakat bunlardan sadece biri günümüze kadar gelebilmiştir. BİO’ların doğumunu iki düşünce sağlamıştır. Bunlardan birincisi, teknolojik gelişmeyle birlikte ortaya çıkan teknolojik hizmetlerin görülmesinde hiyerarşi ilkesine göre örgütlenmiş olan Fransız idari sisteminin yetersizliklerinin görülmesi ve bu örgütlenmenin kamu özgürlüklerine karşı tehdit oluşturmaya başladığının fark edilmesidir. İkincisi ise devletin ekonomik fonksiyonlarının refah devletinin kökleri çerçevesindeki evrimidir.⁶¹

BİO’ların gelişimi, planlama, para ve maliye politikaları, merkezi ve sözleşmeye dayalı ekonomik üretim yönetimi gibi savaş sonrası politikaların düşüşe geçişiyle eş zamanlı olarak gerçekleşmiştir. Refah devletinin krize girmesi de bu tür kurumların ortaya çıkmasında çok etkili olmuştur. Fransa’da bağımsız idari otoritelerin sayısı ABD ve İngiltere’ye göre daha azdır. “Gerçekte Fransız hukuk geleneğinde bağımsız idari otoritelere rastlanmaz. Ancak daha sonra diğer ülkelerden etkilenecek yönetsel sistemine bunları kattığı ve kendi sistemi içinde bu kurumlara özgünlük kazandırdığı görülmektedir.”⁶²

⁶⁰ “Bağımsız Düzenleyici...”, a.g.e., s.95-96

⁶¹ ATAY E. Ethem, “Fransız İdare Hukukunda BİO’lar: Rekabet Konseyi”, Perşembe Konferansları 6, 2000, Ankara, s.60-61

⁶² MORANGE Jean, “Fransa’da Bağımsız İdari Otoriteler”, Çev. Cevdet ATAY, Alkım Yayınları, 1998, s.18

2.4. Avrupa Birliği ve Bağımsız İdari Otoriteler

ABD ve İngiltere’de bağımsız idari otoritelerin çeşitli sektörlerde etkin ve başarılı bir şekilde uygulanması 1990’lı yılların başlarında itibaren Avrupa Birliğini’de harekete geçirmiş, gerek AB düzeyinde gerekse üye ülkelerde çeşitli sektörlerde bağımsız idari otorite düzenlemeleri başlamıştır.

“AB düzeyinde faaliyet gösteren idari otoriteler kamu kurumu niteliği taşıyan bağımsız yapılar olarak ortaya çıkmışlardır. AB’ye temel teşkil eden antlaşmalarla kurulmuş olan Avrupa Adalet Mahkemesi, Avrupa Merkez Bankası ve Avrupa Yatırım Bankası gibi AB kurumlarından farklı olarak, Avrupa Konseyi tarafından çıkarılan yönetmelik ve benzeri ikincil mevzuat yoluyla kurulmuşlardır. Aynı tüzel kişilikleri olan bu kurumların çoğunlukla kamuyu yakından ilgilendiren bilimsel ve teknik konuları izlemek ve bu konularda kamuoyunu aydınlatmakla görevli oldukları görülmektedir.”⁶³

Avrupa’da kurumların kuruluş amacı, her türlü işin AB Komisyonu tarafından yapıldığı merkezi bürokratik yapının getirdiği zorlukları aşmaya hizmet edecek şekilde, AB idari yapısında daha özerk, daha esnek birimler oluşturmak olarak özetlenebilir. Bu yolla üye devletlerin yönetime daha fazla katılması, Avrupa yurttaşlarının ihtiyaçlarının daha doğrudan göz önüne alınması da hedeflenmiştir.

AB kurumlarının temel yapısına bakıldığında şu özellikler göze çarpar:

- İlgili oldukları alanlar, özel uzmanlık gerektiren bilimsel ve teknik alanlar ve bazı özel yönetim işlevleri ile sınırlıdır.
- Üyelerin çoğunluğu Üye Devlet temsilcileri olan Yürütme Kurulları, kurumların faaliyet ilkelerini verilen yetkiler ışığında belirlemekte ve sağlanan bütçe kaynakları çerçevesinde çeşitli programlar yürütülmesine karar verebilmektedir.

⁶³ “Bağımsız Düzenleyici...”, a.g.e., s.106

- Kurum başkanı çoğunlukla Yönetim Kurulu'nun içinden ve Yönetim Kurulu'nun kendisi tarafından seçilmekte ve Başkan kurumun tüm faaliyetlerinden birinci dereceden sorumlu olmaktadır.

- Yönetim Kurulları kurumun kendi işleyiş ilkelerini belirleyebilmekte, diğer taraftan çalışanlar genel AB yönetmeliklerine göre istihdam edilmekte, kurumların bütçesi genel AB içinde yer almakta, denetimleri de AB Komisyonu tarafından yapılmaktadır. AB Komisyonu 'nun bu kurumlarla doğrudan ilişkisi olmamakla beraber, Yönetim Kurullarında yer alan temsilcileri yoluyla yetkilerini kullanması söz konusudur.⁶⁴

3-BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN UNSURLARI

Bağımsız idari otoritelerin genel yönetim dizgesi içinde farklı bir yapılarının olması bunların üzerinde yükseldikleri bazı unsurlar nedeniyledir. “Gerçekte bağımsız idari otorite kavramını tam anlamıyla bir otorite yapan bağımsızlıkları ve özerk yapılarıdır.”⁶⁵

3.1.Bağımsızlık

“Bağımlılık, itaat ve denetimden özgür olma durumu anlamına gelen bağımsızlık, hukuk düzenine uyarlanabilir bir kavramdır ve dışsal bir gücün denetim ve sınırlandırmasına tabi olmama durumu olarak tanımlanabilir.”⁶⁶

⁶⁴ “Bağımsız Düzenleyici...”, a.g.e., s.106

⁶⁵ Öğretilerde bağımsızlık kavramı ile özerklik kavramı kimi zaman birbirinin yerine kullanılmaktadır. Ancak burada “bağımsızlık” ve “özerklik” kavramları değerlendirilirken “bağımsızlığın özerklik kavramının daha ileri bir uygulaması olduğunu belirtmek gerekir. Nitekim bağımsızlık; “yasama, yürütme ve yargı erkine ve basına karşı bağımsız olmayı ifade eder. İdari bağımsızlık ise; yapısal ve işlevsel olarak bağımsız olmayı gerektirir. “Bağımsızlık kavramının anayasal olarak dayanağı ise hakimlerin görevlerinde bağımsız olduğu ve hiçbir organ, makam veya kişinin yargı yetkisinin kullanılmasında mahkemelere ve hakimlere emir ve talimat veremeyeceği, genelge gönderemeyeceği ve tavsiye ve telkinde bulunamayacağı belirten 138. maddesi gösterilmektedir.

⁶⁶ AKINCI Müslüm, “BİO ve Ombudsman”, a.g.e., s.100

Bağımsızlık ekonomik ve siyasi güce karşı kullanılır. “Yönetim ile siyaset arasındaki ilişki ve etkileşimin yoğunluğu, yönetimi denetleyen bu özerk yapıları da olumsuz yönde etkilemektedir. İlişkisel bağın yoğunluğu arttıkça bağımsızlık zayıflamaktadır.”⁶⁷ “BİO’ların bağımsızlığının en önemli güvencesi, organlarının oluşum biçimi ile üyelerin statüsüdür. Karar organlarını oluşturan üyelerin belirlenmesinde izlenecek yöntemin mümkün olduğu kadar siyasal etkiye kapalı olması tercih edilmektedir. Üyelerin statüsü ile ilgili olarak görev süreleri dolmadan görevden alınmanın mümkün olup olmadığı, üzerinde durulması gereken özelliklerdir.”⁶⁸ Buna göre üyeler belirli ve çok kısa olmayan süreler için seçilir ve bu süre bitinceye kadar görevden alınmaz; bunların üyelikten önceki ve dengi görevlerine dönebilmeleri güvence altına alınır. Görevle bağdaşmayan işlerin de baştan belirlenmesi önem taşımaktadır. BİO’ları oluşturan kanunlarda genellikle üyelerin, görev alanlarıyla ilgili iş ve mesleklerde görev alamayacaklarına dair hükümler yer almaktadır.

BİO’ların bağımsızlığı yasalardan ve yargısal denetimden de bağımsızlık anlamına gelmemektedir. Zira bağımsız idari otoriteler de yasaya tabidir. Yasaların çizdiği sınırlar içerisinde faaliyet eder, yasalara aykırı gelemezler. “Bağımsız idari otoritelerin araştırma ve soruşturmaları sonucu gerçekleştirdikleri denetime ilişkin kararlarının yargısal denetime açık olması da onların yargı erki karşısında göreceli bir bağımsızlığa sahip olduklarını göstermektedir. Kararları idari yargı tarafından ve bazı durumlarda adli mahkemeler tarafından denetlenmektedir.”⁶⁹ Yani bu kurumların bağımsızlığı yasama ve yargı organlarına karşı değil, yürütme organına karşı bir bağımsızlıktır.

BİO’ların bağımsızlığının en önemli sonucu, bunların merkezi idarenin hiyerarşik ve vesayet denetimine tabi olmamalarıdır. Yürütme organına dahil birimler, bunların işlem ve eylemlerinin geçersizliği sonucunu doğuran yetkilere sahip değildir.⁷⁰ Hukuksal açıdan ise bağımsızlık unsuru, bu kurumların araştırma, inceleme ve

⁶⁷ AKINCI Müslüm, “BİO ve Ombudsman”, a.g.e., s.102

⁶⁸ GÖZÜBÜYÜK A. Şeref, TAN Turgut, “İdare Hukuku”, a.g.e., s.294

⁶⁹ AKINCI Müslüm, “BİO ve Ombudsman”, a.g.e., s.102

⁷⁰ ERKUT C. , “Bağımsız İdari Makamlar Müessesesi Açısından Sermaye Piyasası Kurulu’nun Kısa Bir Değerlendirmesi”, Der. İbrahim KABOĞLU, Alkım Yayınları, 1998, Ankara, s.130

soruşturmalarını kamusal yetkilere dayalı olarak yapmalarına, geleneksel yapılarının ulaşamadığı derinliğe ulaşmalarına olanak sağlar.

3.2.Özerklik

Özerklik genel anlamıyla, “bireylerin, kurumların veya devletlerin, gerçek ve tüzel kişilerin haklarını ihlal etmeden ulusal ve uluslararası hukuk çerçevesinde, kendilerini ilgilendiren alanlarda hedefler tayin ederek, kararlar oluşturma yetkisidir.”⁷¹ Özerklik kamu yönetimindeki katı merkeziyetçi anlayışı yumuşatmak için geliştirilmiş bir kavramdır ve bağımsızlıktan farklıdır. Her özerk kurum bağımsız değildir.

BİO’ların özerkliğinin olmaması, bunların işlevlerini yerine getirememesi anlamına gelir, bu nedenle özerklik bu kurumların yapıları gereği zorunlu bir koşuldur. Bağımsız idari otoriteler, yasama ve yürütme erkinin kurucu işlemi dışında, örgütsel iç yapılanmaya, personel alımına, bütçe yapımı ve harcamaya ilişkin konularda kendileri karar verirler. Böylece bu kurumlara siyasi ve yönetsel bir yönelim belirleme olanağı verilmektedir. Yönetsel bütünlük içerisinde, yürütmeye doğrudan bağımlı olmaksızın hareket edebilme yeteneği örgütlenme özerkliği ile olurken, kamusal yönetimin duyarlı alanlarını düzenleme ve denetleme görevlerini yürütmek için de işlevsel özerlik gerekmektedir.⁷²

3.3.İdari Otorite

Sözlük anlamında emretme ve başkasını itaate zorlama yetkisini ifade eden otorite kavramı, idare hukukunda icrai karar alma gücü ile var olmaktadır. İşlevini yerine getirmek için hukuksal düzenlemeleri ve bireysel durumları değiştirecek şekilde karar alma yetkisine sahip olan kuruluş, bir otoritedir.⁷³

⁷¹BOZKURT Ömer, v.d. , “Kamu Yönetimi...”, a.g.e., s.197

⁷² AKINCI Müslüm, “BİO ve Ombudsman”, a.g.e., s.111

⁷³ ATAY E. Ethem, “Fransız İdare...”, a.g.e., s.66-67

BİO'lar gerçek bir otorite örneğidirler. Bu kurumların otorite olmaları yönetimin işlevine katılmalarından ve bu işlevlerle benzer yanlarının olmasından kaynaklanmaktadır. Fakat bunun olumlu ve olumsuz iki içeriği vardır: Böylece yönetsel örgütlenmenin ayrılmaz parçası olarak bu otoriteler, özellikle kendilerine uygulanan işlevsel ve örgütlenme kuralları ve düzenlemelerinin yapıldığı çerçeve içindeki kamu kişiliği ile ilgili bir yönetsel yapıdan doğarlar. Buna karşılık bir denetim hatta baskı uyguluyor olsalar bile, tüzel kişiliğe sahip olma anlamında tüm dünyada kabul edilmiş, kesin bir hukuki nitelikleri yoktur.⁷⁴

Bu kurumların otorite olarak kabul görmelerinin temel nedeni ise temel hak ve özgürlükler ve kamusal alanın duyarlı alanlarında kendilerine ait etkili ve önemli yetkiler kullanarak düzenleme, denetim ve icrai işlemler yapabilmeleridir. Bağımsız idari otoriteleri gerçek bir otorite yapan bir diğer neden ise psikolojik etkilerden kaynaklanmaktadır. Yönetilenlere kurumsal bir özgürlük güvencesi sunma işlevi, BİO'ların karar organlarında yer alan kişilerin seçkin nitelikleriyle olmaktadır. Üyelerin siyasi bağımsızlık, nesnellik, erdem, bilgi donanımı gibi özellikler açısından yetkin olması BİO'ları psikolojik açıdan da gerçek bir otoriteye dönüştürmektedir. Bunun sonucunda zaman zaman yaptırım uygulamak yerine uzlaştırmaya yönelik çözüm üretme yönteminde daha başarılı sonuçlar alınmaktadır.⁷⁵

3.4.Kamusal Yaşamın Duyarlı Alanları

BİO'ların ortaya çıkışı birçok nedene dayansa da kamusal yaşamın duyarlı alanlarında yönetilenleri keyfilikten koruma, bu alanlardaki temel hak ve özgürlüklerini güvence altına alma ve bu duyarlı alanları özel bir rejime bağlama isteği BİO'ların en önemli varlık nedenleridir. İletişim, medya, rekabet, bankacılık, finans gibi kamusal yaşamın duyarlı sektörlerini özel bir rejime bağlama isteği, demokratik yönetimin açık, karalı ve güvenli yapısını yaşama geçirme ihtiyacından kaynaklanmaktadır.

⁷⁴ ATAY E. Ethem, "Fransız İdare...", a.g.e., s.66

⁷⁵ AKINCI Müslüm, "BİO ve Ombudsman", a.g.e., s.113

Toplumsal ilişkiler, teknolojik gelişmenin yarattığı devinimle karmaşık bir hal almaktadır. Bunun sonucu olarak bireyin devlet ve toplum karşısındaki konumu değişmekte, eylem yeteneği ve özgürlük alanı daralmaktadır. Bireyin ve toplumun yararını korumak için bu duyarlı alanların pozitif hukuk düzeni tarafından daha iyi düzenlenerek, özgürlüklerin etkili biçimde korunması gerekmektedir. Kamusal yarar ön plana alınmadan serbest bırakılan faaliyetler, bir süre sonra başkasının özgürlüğünü zedeleme faaliyetine dönüşebilir. Kamusal yaşamın siyasi iktidarın politik tercihlerine göre değişmesini önlemek için özerk statülü uzmanlaşmış organlar oluşturulmaktadır.⁷⁶

Kamusal yaşamın bu duyarlı alanlarında birbirinden farklı aktörler vardır. Bireyler, yönetilenler ve diğerleri, faal meslek yöneticileri veya faal ücretliler, çeşitli nitelikteki kamusal yararlar, çeşitli özel çıkarlar burada bir arada olabilirler. Kuşkusuz bütün bu alanlarda devletin hukuku geçerlidir. Fakat bu alanların, aynı zamanda dar anlamda hukuksal olmayan kendilerine özgü kuralları vardır ki bunlar, piyasa yasaları, iletişim gerekleri ve meslek kuralları, yönetim anlayışları ve geleneklerdir.⁷⁷

4-BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN YETKİLERİ

BİO'lara özgünlük kazandıran ve bunları klasik kamu kurumlarından ayıran içerdikleri unsurlar kadar sahip oldukları yetkiler ve bu yetkilerin nitelikleridir. Bunlara güçlü kamusal yetkilerin verilmesinin nedeni, değişen ekonomik ve toplumsal ilişkilerin geleneksel idari yöntemlerle düzenlenemeyeceğinin anlaşılmasıdır. Yargı erkinin idari faaliyetleri denetleme işlevinde görülen tıkanıklıklar da BİO'lara tanınan yetkilerin artmasında etkili olmuştur.⁷⁸

⁷⁶ AKINCI Müslüm, "BİO ve Ombudsman", a.g.e., s.115

⁷⁷ MORANGE Jean, "Fransa'da Bağımsız...", a.g.e., s.20

⁷⁸ AKINCI Müslüm, "BİO ve Ombudsman", a.g.e., s.132

4.1.Düzenleme Yetkisi

Düzenleme yetkisi, genel ve soyut nitelikte normlar koyabilme yetkisidir. BİO'lar kendilerine tanınan yasal çerçeve içerisinde düzenleme yetkisini kullanırlar ancak; bu yetki mutlak bir yetki olmayıp sınırlandırılmış bir yetkidir ve kaynağını anayasadan (m.124) alır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde bu sınırlama daha fazladır.

BİO'lar düzenleme yetkisini kuruluş yasalarına aykırı olmamak ve onların uygulamasını göstermemek üzere, özerklik ilkesi çerçevesinde ve üst norma bağlı kalmak kaydıyla tebliğ, yönetmelik, genelge, bildiri gibi çeşitli düzenleyici işlemler yaparak kullanır. Bu kurumların varolma nedenini oluşturan bu yetki, kamusal yaşamın duyarlı alanlarını kamu yararı ve kamu düzeni gereklerine uygun olarak yönlendirmeyi içerir. BİO'lar pek çok alanda ilgili sektörün yapısal özelliklerine dayalı olarak düzenleme yetkisi kullanmaktadır. Zira ABD'de bağımsız idari otoriteleri dördüncü güç konumuna getiren, bunların düzenleyicilik misyonudur.⁷⁹

4.2.Gözetim ve Denetim Yetkisi

Bağımsız idari otoriteler, ilgili oldukları alanları yasal yetkileri sınırında gözetmek ve izlemek zorundadırlar. Ayrıca düzenleme yetkilerini kullanarak çıkardıkları kurallara uyulup uyulmadığını da denetlerler. BİO'lar ilgili oldukları sektörün denetimini gerçekleştirirken olup biten her şeyden haberdar olmak durumundadırlar. Bu yetki kendilerine sağlanmış olup özel şahıs ve şirketlerin dosyalarına girip bilgi edinebilmelerine olanak vermektedir. Bu yetkileri çoğu zaman yasada açıkça belirtilmektedir. Bu nedenle de “yönetimde açıklık, bireyin idareye karşı korunması, hukuk devleti ve demokratik yönetim gibi genel ilkelerle araştırmada ve iddiaları kanıtlamada elverişli koşullar”⁸⁰ oluşturup denetimin etkin yapılması sağlanmaktadır.

⁷⁹ KABOĞLU Ö. İbrahim, “Bağımsız İdari Otoriteler”, Alkım Yayınları, 1998, Ankara, s.193

⁸⁰ AKINCI Müslüm, “BİO ve Ombudsman”, a.g.e., s.133

4.3.Görüş Bildirme ve Öneri (Danışma) Yetkisi

Kendi alanlarında uzman olan bu kurullar etkinlik alanlarını ilgilendiren konularda kamu ve özel kesime bilgi, görgü ve deneyimlerine dayanarak görüş bildirir ve öneride bulunurlar. Bu görüş bildirme yetkileri çoğu zaman danışma biçiminde gerçekleşmektedir. Böylece bu otoriteler bazen kendiliklerinden bazen de istek üzerine görüş ve önerilerini ilgililerle paylaşırlar. Örneğin, 4389 sayılı Yasa'ya (m.3/9) göre, BDDK, “talepleri halinde veya gerektiğinde Hazine Müsteşarlığı, DPT Müsteşarlığı ile Merkez Bankasına para, kredi ve bankacılık siyasalarının yürütülmesi ile ilgili konularda mütalaa ve bilgi verir.”⁸¹

Öneri şeklinde yetkilerini yerine getiren bu kurulların önerileri normatif bir bağlayıcılı yoktur. Bu yetki ile siyasi iktidara veya idareye yönelik belli bir davranış biçiminin benimsenmesi için, bir düzenlemeyi değiştirmesi ya da bir reformun yapılması amaçlanmaktadır. Ancak görüş bildirme şeklinde gerçekleşen yetkinin üç değişik niteliği vardır: Birincisi zorunlu olmayan görüşler, ikincisi zorunlu görüşler, üçüncüsü ise uyulması zorunlu olmayan görüşlerdir. Örneğin Fransa'da kamu sektöründe bilişimsel işlem ağlarının oluşturulabilmesi için Bilişim ve Özgürlükler Ulusal Komisyonu (CNIL)'nun görüşünün alınması zorunludur. Bu komisyonun olumsuz görüş bildirmesi halinde yüksek mahkeme olan Danıştay'ın olumlu görüşüyle ancak bilişim alanında kurum kurulabilir.⁸²

4.4.Yaptırım Yetkisi

İdare sistemi içinde BİO'ları etkin hale getiren, onları tam bir otorite yapan yetki yaptırım yetkisidir. Pazar ekonomisi, iletişim gibi kamusal yaşamın duyarlı alanlarındaki eylemlerin birey özgürlükleri üzerindeki çetrefil ve yoğun baskılarını gidermede bu kurumların etkin rol oynayabilmesi, yaptırım içeren güç kullanımını zorunlu kılmaktadır. Ancak bu yetki, BİO'ların en çok tartışma konusu olan yetkisidir.

⁸¹ TAN Turgut, “Bağımsız İdari Otoriteler”, Perşembe Konferansları, 4. Rekabet Kurumu, 2000, Ankara, s.5

⁸² AKINCI Müslüm, “BİO ve Ombudsman”, a.g.e., s.134-135

Yaptırım uygulama yetkisi öğretide ve kimi yargı kararlarında güçler ayrılığı ilkesine aykırı bulunmuştur. Bugün BİO'lara yaptırım yetkisi, bu yaptırımlara hedef olabilecek şahıslara garantiler verilmesi kaydıyla kabul edilmektedir. Bu garantiler bir yandan yaptırımın ceza hukukundan birçok öğeyi alması, diğer yandan yargısal denetimin söz konusu olabilmesidir. Klasik cezai yaptırımlardan alınan ilkeler cezaların şahsiliği, savunma hakkı, suç ve cezanın kanuniliği, suçun ceza ile orantılığı, gerekçe gibi ilkelerdir. Ayrıca BİO'lar hürriyeti bağlayıcı ceza veremezler.⁸³

4.5.Uyuşmazlık Çözme Yetkisi

Bağımsız idari otoritelerin özgün yanlarında biri de, kendi alanlarında bazı uyuşmazlıkların çözümünde yetkili kılınmış olmalarıdır. Son yıllarda uyuşmazlıkların yargısal olmayan yollardan çözümüne bağımsız idari otoriteler gösterilmektedir. Türkiye'de bu duruma örnek olarak İMKB Yönetmeliği gösterilmektedir. Buna (m.42 vd) göre, borsa üyeleri ile müşteriler arasındaki uyuşmazlıklar, yargı yoluna gitme hakları saklı olmak üzere, tarafların başvurusu halinde Borsada çözümlenebilmektedir. Tarafların bu karara karşı SPK'ya başvuru hakları vardır.⁸⁴

5-BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN YAPISAL ÖZELLİKLERİ

Bağımsız idari otoritelerin yönetim içinde yeni bir yapı olarak değerlendirmeleri, sahip oldukları farklı yapısal özelliklerindedir. Gerçekten de bağımsız idari otoritelerin özgünlüğü, hem kurumsal statülerinde hem de karar organı olan kurulları oluşturan üyelerin statülerinde ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle BİO'ların yapısal özelliklerini iki açıdan değerlendirmek mümkündür:

⁸³ GÖZÜBÜYÜK A. Şeref, TAN Turgut, "İdare Hukuku", a.g.e., s.348

GÜNDAY Metin, "İdare Hukuku", a.g.e., s.492

⁸⁴ TAN Turgut, "Bağımsız İdari...", a.g.e., s.9

5.1.Kurumsal Statüleri

BİO'ların kurumsal statülerine bakıldığında, kamu tüzel kişisi olup olmadığı yönünden farklılıklar olduğu gibi, çeşitli kurumlarla ilişkilendirildikleri de görülür. Bağımsız idari otoriteler dünyanın pek çok ülkesinde kamu tüzel kişiliğine haizdir, ancak Fransa gibi bazı ülkelerde kamu tüzel kişisi olarak kabul görmezler. Kamu tüzel kişiliği idari özerkliği sağlama yanında, özellikle de Türk hukukunda yönetmelik gibi düzenleyici işlemleri yapabilmenin de ön koşulu olarak ortaya çıkmaktadır. Ancak bu tür kuruluşların bağımsızlığını belirtmeye yönelik düzenlemeler arasında birlik olduğunu söylemek de zordur. Örneğin, Türkiye'de 3984 sayılı Yasa'ya (m.5) göre, RTÜK, “özerk ve tarafsız bir kamu tüzel kişiliği niteliğinde” iken, 2499 sayılı Yasa'ya (m.17) göre, SPK, “tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip”tir. 4054 sayılı Yasa'nın 5. maddesine göre Rekabet Kurumu ve 4389 sayılı Yasa ile oluşan BDDK ise, “kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip”tirler.⁸⁵

5.2.Üyelerin Statüleri

Bağımsız idari otoritelerin karar organlarını oluşturan kurulların üyelerinin belirlenmesi oldukça önemlidir. Çünkü bu tür kuruluşların bağımsız çalışmalarının temel güvencesi, karar organlarını oluşturan üyelerin siyasi etkiler ve çeşitli özel çıkar grupları karşısında bağımsız çalışmalarını sağlayacak bir statüye sahip olmalarıdır. Ancak Türkiye'de bağımsız idari otorite statüsündeki bazı kurulların üyelerinin atanmasında siyasi etkilerinin tartışma konusu olduğu bilinmektedir.⁸⁶

Üyelerin bağımsızlığını ve tarafsızlığını sağlamak için bazı ülkelerde, “seçim ve atama yetkisinin siyasi iktidara tanındığı durumlarda, seçim ve atamanın siyasi olmayan organ veya makamların gösterecekleri adaylar arasından yapılması yoluna gidilir. Bazen de üye seçiminde mesleki ve teknik deneyime ağırlık vermek, bağımsız ve tarafsızlığı bilinen yargıçlardan üye veya başkan yapmak da uygulanan

⁸⁵ TAN Turgut, “Bağımsız İdari...”, a.g.e., s.3

⁸⁶ TAN Turgut, “Bağımsız İdari...”, a.g.e., s.3

usullerdendir.⁸⁷ Bir başka yol ise, üyelerin görev süresini uzatmak, yeniden seçilme olanağı tanımak ve görev süreleri dolmadan görevden alınmalarını çok sıkı koşullara bağlayıp, bu koşulların varlığını saptamayı atamaya yetkili organın mutlak takdirine bırakmamaktır. Ayrıca üyelerin seçiminde eğitim, uzmanlık ve ahlaki bazı özellikler aranması⁸⁸, üyelikle bağdaşmayan işlerin ve yasakların da yasalarda açıkça düzenlenmesi; hatta görevin sona ermesinden sonraki döneme ilişkin bazı kayıtlamaların getirilmesi de üyelerin görev yaptıkları sürece bağımsız çalışmalarını sağlayacak güvenceler olarak görülmektedir.

6-TÜRKİYE VE BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER

Türk hukuk sisteminde bağımsız idari otoritelerin yer alıp almayacağı hala tartışılan bir konudur. Bir grup BİO'ların anayasal sistemin bugünkü hali ile hukuk sistemimizde yer almasının mümkün olmadığını savunmaktadır. Bunun dışında bunların hizmet yerinden yönetim kuruluşları olarak değerlendirilmesi gerektiğini öne süren görüşler olduğu gibi, yerel yönetimler ve hizmet yerinden yönetim kuruluşları yanında üçüncü bir yerinden yönetim kategorisi oluşturduğunu kabul edenler de bulunmaktadır.

Türk kamu yönetiminin teşkilat yapısına yakından bakıldığında, genel yönetim kuruluşları, yerel yönetim kuruluşları, hizmet yerinden yönetim kuruluşları, meslek kuruluşları, denetleme ve danışma kuruluşları gibi bölümlerden oluştuğu görülmektedir. Genel olarak bu bölümlerden hizmet yerinden yönetim kuruluşları ve bağımsız idari otoriteler benzerlik göstermektedirler. Hizmet yerinden yönetim kuruluşları, “belli hizmet alanları ile uğraşmak üzere, genel yönetimin ve yerel yönetimlerin dışında kalan ve özerk kurumlar şeklinde teşkilatlanan, çeşitli kamu kuruluşlarıdır. Bunlar kendi işlerini özerk olarak kendi organları eliyle yürüten kuruluşlardır. Bunlar arasında üniversiteler, TRT, SSK, emekli sandığı gibi kurumlar vardır.

⁸⁷ TAN Turgut, “Bağımsız İdari...”, a.g.e., s.4

⁸⁸ BDDK üyeliğinde ise, “üyelerin hukuk, iktisat, maliye, bankacılık, işletme, siyasal bilgiler, kamu yönetimi ve dengi dallarda veya bu dallarla ilgili mühendislik alanlarında en az lisans düzeyinde, mühendislik dalında lisans düzeyinde eğitim görmüş olmaları gerekir. Üyeler; en az üçü bankacılık olmak üzere maliye-fınans alanında en az 10 yıl deneyim sahibi ve üst düzey yöneticilik yapmış veya yukarıda sayılan öğrenim dallarında en az 10 yıl öğretim üyeliği yapan adaylar arasından ilgili Bakanın önerisi üzerine Bakanlar Kurulunca” atanmaktadır.

Diğer taraftan bağımsız idari otoriteleri Türkiye idari sisteminin içinde bir yere oturtmak pek mümkün görünmekte ise de; anayasanın belirli konulara ilişkin düzenlemelerinin geniş anlam ve takdiri içeren hükümlerinden yararlanarak bu tür kuruluşların oluşturulmasına dayanak oluşturulmaktadır. Örneğin, Anayasa'nın 167. maddesi sermaye piyasası ile rekabetin korunması konularında gerekli düzenlemeleri yapma olanağı vermektedir.⁸⁹

Bazı hukukçular, Anayasa'nın 167. maddesine sıkça gönderme yaparak bağımsız idari otoritelere anayasal dayanak aramaktadır. Bunun nedeni ise “anayasal düzenleme yapılmış kurumların, yapılmamış kurumlara göre üstün bir hukuki konuma sahip olup olmadıkları” tartışmalarıdır. Oysa bazı hukukçulara göre ise “bağımsız idari otoritelerin anayasal düzenleme konusu yapılmamış olmaları, bunların varlıklarına ve yetkilerine gölge düşürmeyeceği gibi anayasal düzenleme konusu yapılmamış olmalarının bunlara ayrı bir güç katacağı düşüncesi yanlıştır. Anayasal düzenleme yapılıp yapılmamanın kamu tüzel kişileri arasında bir hiyerarşi oluşturacağı fikrinin de hukuki açıdan mümkün değildir.”

Anayasada bariz bir şekilde düzenlenmemiş olmasının dışında bu kurumlara yönelik en önemli eleştiri, bunların siyasi iktidar tarafından denetlenememesi ve bağlantılı olarak bunlar üzerinde tipik vesayet ve hiyerarşi denetimi yetkilerinin bulunmaması sonucu idarenin bütünlüğü ilkesinin zarar göreceğidir. Atanmışların seçilmişler tarafından denetlenmesi, modern parlamenter sistemin vazgeçilmez şartıdır. Bağımsız idari otoritenin yürütme erki karşısında sorumluluğunun bulunmamasının demokratik sistem açısından sorun teşkil edeceği iddia edilmektedir.⁹⁰

Türkiye’de BİO deyimini, bugüne kadar hiçbir yasal ve yönetsel düzenlemede kullanılmamıştır. Bunların klasik idari kurumlardan ayrılan yönlerinin yargı organları tarafından da kabul görmediğini söylemek yanlış olmaz. Yargı organları BİO’ları kamu kurumları ile aynı hukuki statüde sayma eğilimindedirler. Uyuşmazlık Mahkemesi’nin

⁸⁹ TAN Turgut, “Bağımsız İdari...”, a.g.e., s.16

⁹⁰ DURAN L. , “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, Amme İdaresi Dergisi Cilt:30 Sayı:1, TODAİE Yayınları, Ankara, s.4

önüne gelen bir dava ile ilgili olarak SPK'yı bir kamu kurumu olarak nitelendirdiği dikkat çekmektedir.⁹¹

Türk kamu yönetiminde bağımsız idari otorite kavramı için yapılan bunca eleştiri bir yana bırakılırsa; ülkemizde bu tür kurumların eskiye dayandığı görülür. İlk örneği 21 Aralık 1955' de kurulan Sigorta Murakabe Kurulu'dur. Bu kurumun ülkemizdeki özel sigorta şirketlerinin işlemlerini denetleyen bağımsız bir kuruluş olarak ilk BİO örneği oluşturduğu kabul edilmektedir.⁹²

Türkiye'de kurulan ve mevzuatımıza giren bu yeni tip örgütlenmeye örnek olarak, çeşitli eklemeler yapılabilmeyle beraber, önemli dokuz tanesi sayılabilir:

- 2499 sayılı “Sermaye Piyasası Kanunu” ile kurulan Sermaye Piyasası Kurulu (SPK)
- 3984 sayılı “Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun” ile kurulan Radyo Televizyon Üst Kurulu (RTÜK)
- 4054 sayılı “Rekabetin Korunması Hakkında Kanun” ile kurulan Rekabet Kurumu (RK)
- 4502 sayılı “Telgraf ve Telefon Kanunu, Ulaştırma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, Telsiz Kanunu ve Telgraf İdaresinin Biriktirme ve Yardım Sandığı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile görevleri belirlenen Telekomünikasyon Kurumu (TK)
- 4389 sayılı “Bankalar Kanunu” ile kurulan Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK)
- 4634 sayılı “Şeker Kanunu” ile kurulmuş Şeker Kurumu
- 4646 sayılı “Doğalgaz Piyasası Kanunu (Elektrik Piyasası Kanununda Yapılması ve Doğalgaz Piyasası Hakkında Kanun)” ile kurulan Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
- 4733 sayılı “Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğü'nün Yeniden Yapılandırılması ile Tütün ve Tütün Mamullerinin Üretimine,

⁹¹ ÖZEL C. , “Sermaye Piyasası Kurulu”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), 1999, Ankara

⁹² AZRAK A. Ülkü, “Dünyada ve Türkiye’de...”, a.g.e., s.3

İç ve Dış Alım ve Satımına, 4046 Sayılı Kanunda ve 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile kurulan Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu

- 4734 sayılı “Kamu İhale Kanunu” ile kurulan Kamu İhale Kurumu

6.1.Sermaye Piyasası Kurulu (SPK)

Türkiye’de 1981 yılında kabul edilen 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu ile sermaye piyasası araçlarının kullanımı yasal ve kurumsal bir çerçeveye oturtulmuştur. Bu yasa ile “tasarrufların menkul kıymetlere yatırılarak halkın iktisadi kalkınmaya etkin ve yaygın bir şekilde katılmasını sağlamak amacıyla; sermaye piyasasının güven, açıklık ve kararlılık içinde çalışması, tasarruf sahiplerinin hak ve yararlarının korunması, düzenlenmek ve denetlenmek” istenmektedir. 2499 sayılı yasa sermaye piyasalarını düzenleyen ilk yasadır. Ayrıca 1955’ de kurulan Sigorta Murakabe Kurulu’ndan sonra Türkiye’de var olan ilk bağımsız idari otoriteyi, yani SPK’ yı oluşturan yasadır.

Sermaye Piyasası Kurulu (SPK), Türkiye’de banker krizi ve mali liberalizasyon uygulamalarının başlamasından sonra kurulmuş, sermaye piyasasının geliştirilmesinden sorumlu ve ilgili konularda yetkili bir kurumdur.⁹³ Kuruluşun oluşumuyla “menkul kıymetler ve sermaye piyasasıyla ilgili kuruluşlar hakkında kamunun aydınlatılmasını, ortaklıklarda mülkiyetin yaygınlaştırılmasını, menkul kıymetler borsasının çalıştırılmasına, gelişmesine ve yaygınlaşmasına elverişli bir ortamın hazırlanmasını sağlayıcı düzenleme, denetleme, inceleme, araştırma ve açıklamalar yaparak, başta sanayi kuruluşlarının hisse senetleri olmak üzere tasarrufların menkul kıymetlere yatırılmasını özendirmek, sermaye piyasasındaki sağlıksız gelişme eğilimlerini önlemek”⁹⁴ amaçlanmıştır.

⁹³ TOPRAK Metin, “Türk Ekonomisindeki Yapısal Dönüşümler 1980-1995”, Turhan Kitabevi, 1996, Ankara, s.91

⁹⁴ SPK Teşkilat, Görev ve Çalışma Esasları Yönetmeliği(1), Resmi Gazete Tarihi: 24-06-1982, No:17734, Yayımlandığı Düsturun Tertibi: 5, Cildi: 21, s.1239, m.7

SPK, kamu tüzel kişiliğinin yanında, idari ve mali özerkliğe sahiptir ve yasayla verilen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak üzere kurulmuştur.⁹⁵ Kurul, biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere yedi üyeden oluşmaktadır. “Kurul yetkilerini kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak kullanır. Merkezi Ankara’dadır, gerekli gördüğü yerlerde büro açabilir.”⁹⁶ Kurulla ilgili bakan, başbakan tarafından görevlendirilen devlet bakanıdır.⁹⁷ Kurul başkan ve üyelerinin seçimi ve atanması yasada şu şekilde düzenlenmiştir: İlgili bakanlıkça önerilecek dört aday arasından iki, Maliye Bakanlığınca, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, BDDK, TOBB ile Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşları Birliği tarafından önerilecek ikişer aday arasından birer kişi olmak üzere, Bakanlar Kurulu kararıyla atanacak yedi üyeden oluşur. Bu üyelerin görev süreleri altı yıldır.⁹⁸

6.2.Radyo Televizyon Üst Kurulu (RTÜK)

3984 sayılı “Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun” un 5. maddesi ile Radyo ve televizyon faaliyetlerini düzenlemek amacı ile, özerk ve tarafsız tüzel kişiliği niteliğinde Radyo ve Televizyon Üst Kurulu kurulmuştur. Üst kurulun üyeleri, basın, yayın, iletişim ve teknolojisi, kültür, din, eğitim, hukuk alanlarında birikimi olanlardan ve yükseköğretim görmüş, devlet memuru olma niteliğine sahip, beşi iktidar partisi veya partilerinin, dördü muhalefet partilerinin göstereceği adaylar arasından TBMM tarafından seçilen dokuz üyeden oluşur ve bu üyelerin görev süreleri SPK üyeleri gibi altı yıldır.⁹⁹

Kurulun görev ve yetkilerinin bazıları: ulusal ve bölgesel frekans planlamalarını yaptırmak, önşartları yerine getirmiş müracaatçı kuruluşlara, tarafsızlık ve hakkaniyet ölçüleri dahilinde yayın izni vermek, yayın kuruluşlarının, bu kanun hükümlerine aykırı yayın yapması ve tahsis şartlarına uymaması halinde, gerekli müeyyideleri uygulamaya karar vermek ve bu kanun ve Avrupa Sınır Ötesi Televizyon Sözleşmesi ilkelerine

⁹⁵ 2499 Sayılı SP Kanunu, m.17 (15-12-1995 tarih ve 4487 sayılı kanunun 6.maddesi ile değişiklik)

⁹⁶ 4487 Sayılı Yasa, m.6

⁹⁷ 3794 Sayılı Kanun’la değişik bent, kabul tarihi: 29-04-1992, m.3

⁹⁸ 4487 Sayılı Yasa, m.7

⁹⁹ 3984 Sayılı Yasa

uygun biçimde çalışma ve faaliyetleri ile ilgili yönetmelik ve diğer düzenlemeleri hazırlamaktır.

6.3.Rekabet Kurumu

4054 sayılı yasanın 20.maddesinde “mal ve hizmet piyasalarının serbest ve sağlıklı bir rekabet ortamı içinde teşekkülünün ve gelişmesinin temini ile 4054 sayılı Yasanın uygulanmasını gözetmek ve Yasanın kendisine verdiği görevleri yerine getirmek üzere kamu tüzel kişiliğini haiz idari ve mali özerkliğe sahip Rekabet Kurumu teşkil edilmiştir.” Yasada “kurumun ilişkili olduğu Bakanlık, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı olup görevini yaparken bağımsızdır. Hiçbir organ, makam, merci ve kişi Kurumun nihai kararını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremez. Kurumun merkezi Ankara’dadır.” der.¹⁰⁰

Kurumun görev ve yetkilerinden bazıları: bu kanunda yasaklanan faaliyetler ve hukuki işlemler hakkında başvuru üzerine veya resen inceleme, araştırma ve soruşturma yapmak, ilgililerin muafiyet ve menfi tespit taleplerini değerlendirerek, birleşme ve devralmalara izin vermek, kurul ikinci başkanını seçmek, bu kanunun uygulanması ile ilgili olarak tebliğler çıkarmak ve gerekli düzenlemeleri yapmaktır.

6.4.Telekomünikasyon Kurumu

Telekomünikasyon Kurumu 4502 sayılı yasanın 14.maddesi ile oluşturulmuştur. “kanunlarla öngörülen yetki ve sorumlulukları uygulamak ve verilen diğer görevleri yapmak üzere kamu tüzel kişiliğini ve idari ve mali özerkliği haiz özel bütçeli olarak kurulan Telekomünikasyon Kurumu, aynı zamanda görevlerini yerine getirirken bağımsız olacaktır.”

¹⁰⁰ 4054 Sayılı Yasa

Ulaştırma Bakanlığı ile ilişkili olan Kurum'un "karar organı bir kurul başkanı ve dört üyeden oluşan Telekomünikasyon Kurulu'dur. Kurul Başkanı Kurumun en üst amiri olup, Kurumun genel yönetim ve temsilinden sorumludur."¹⁰¹

Kurumun bazı görev ve yetkileri şunlardır: ilgili yasa çerçevesinde, telsiz haberleşmesi ve telekomünikasyon alanında gerekli planları hazırlamak ve Ulaştırma Bakanlığına sunmak, yapılan uygulamaları takip ve kontrol etmek, incelemek ve değerlendirmek, radyo ve televizyon verici istasyonları dahil olmak üzere her nevi frekans, planlama, tahsis ve tescil işlemlerini takat ve yayın sürelerini de göz önünde tutarak uluslararası kuruluşlarla işbirliği de yapmak suretiyle yürütmek, telekomünikasyon hizmetlerinden ve altyapısından yararlanacak kullanıcıların ücret tarifelerini, teknik hususlarına ait genel kriterleri belirlemektir.

6.5.Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu

4628 sayılı yasayla "kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip ve bu Kanun ile kendisine verilen görevleri yerine getirmek üzere Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu kurulmuştur. Kurum, tüzel kişilerin yetkili oldukları faaliyetleri ve bu faaliyetlerden kaynaklanan hak ve yükümlülüklerini tanımlayan Kurul onaylı lisansların verilmesinden, işletme hakkı devri kapsamındaki mevcut sözleşmelerin bu Kanun hükümlerine göre düzenlenmesinden, piyasa performansının izlenmesinden, performans standartlarının ve dağıtım ve müşteri hizmetleri yönetmeliklerinin oluşturulmasından, uygulanmasından, denetlenmesinden ve bu piyasada bu Kanuna uygun şekilde davranılmasını sağlamaktan sorumludur."¹⁰² Kurumun adı daha sonra 4646 sayılı yasayla Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu olarak değiştirilmiştir. Kurumun elektrik ve doğalgaz sektörlerini düzenlemek, yürütmek ve denetlemek gibi birçok yetki ve görevleri vardır.

¹⁰¹ 4502 Sayılı Yasa

¹⁰² 4646 Sayılı Yasa

6.6.Şeker Kurumu

4634 sayılı yasa ile oluşturulmuştur. Yasanın 7. maddesinde bu durum, “bu Kanun ve ilgili diğer mevzuatın uygulanmasını sağlamak, uygulamayı denetlemek ve sonuçlandırmak, Kanunda verilen yetkiler çerçevesinde düzenlemeler yapmak ve Kanunla verilen diğer görevleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak üzere, kamu tüzel kişiliğine sahip Şeker Kurumu kurulmuştur. Kurumun merkezi Ankara’dadır. Kurumun organları, Şeker Kurulu ve hizmet birimlerinden oluşur. Kurum Şeker Kurulu tarafından yönetilir. Kurumun ilişkili olduğu bakanlık, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı” olarak belirtilmektedir.¹⁰³

Kurulun bazı görev yetkileri: iç fiyat, arz talep dengesi ve spekülasyon etkileri dikkate alarak şeker ticaretinde yapılması istenen düzenlemeler konusundaki görüşlerini Müsteşarlığa bildirmek, bu kanunda öngörülen idari para cezalarını uygulamak, bu kanunla kendisine verilen görevleri yerine getirirken, gerekli gördüğü her türlü bilgiyi kamu kurum ve kuruluşlardan, mal ve hizmet üreten, pazarlayan gerçek ve tüzel kişilerden istemek ve sektör bünyesindeki şirket ve fabrikaları denetlemektir.

6.7.Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu

4733 sayılı yasa ile kurulmuştur. Bu yasa ile “hem 138 yıldır ülkenin tütün, sigara, alkol ve alkollü içkiler ile tuz üretim ve dağıtımında gerek kamu sağlığı ve gerekse vergi gelirleri açısından son derece etkin rol oynayan Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğü’nün yeniden yapılandırılması ve hem de 4046 sayılı kanun doğrultusunda mülkiyetin devri dahil her türlü yöntem kullanılarak özelleştirilmesi yolu ile bu kuruluşun görev alanına giren konularda verimliliğin artırılması, serbest rekabetin tesisi ve sermayenin tabana yaygınlaştırılması” amaçlanmaktadır. “4733 sayılı yasa ile kurulan Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu’nun merkezi Ankara’dadır. Kurum başbakanın

¹⁰³ 4634 Sayılı Yasa

görevlendireceği bir devlet bakanı ile ilişkilendirilmektedir.” Kurumun karar organı olan kurul, biri başkan ve biri başkan vekili olmak üzere yedi üyeden oluşmaktadır ve üyelerin görev süresi beş yıldır.¹⁰⁴

Kurulun bazı görev ve yetkileri şunlardır: bu kanunda öngörülen para cezalarını uygulamak, satış ve uygunluk belgesi başına alınacak tutarların tespiti ile tescil, izin ve ruhsat harçlarının Kurum tarafından tahsiline ilişkin işlemleri yürütmek, bu kanunun uygulanmasıyla ilgili sektörel düzenlemeler yapmak.

6.8.Kamu İhale Kurumu

Kamu İhale Kurumu, 4734 sayılı yasanın üçüncü kısmında, bu yasa ile verilen görevleri yapmak üzere kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip olarak kurulmuştur. Kurum yasada belirtilen esas, usul ve işlemlerin doğru olarak uygulanması konusunda görevli ve yetkili olup, ilişkili olduğu bakanlık Maliye Bakanlığı’dır. Yasanın 53. maddesinde Kurum’un görevini yerine getirirken bağımsız olduğu ve hiçbir organ, makam, merci ve kişinin emir ve talimat veremeyeceği açıkça vurgulanmıştır. Kurumun karar organı, biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere on üyeden oluşan Kamu İhale Kurulu’dur. Kurul üyeleri önerilen kişiler arasından Bakanlar Kurulu’na atanır. Başkan Bakanlar Kurulu, ikinci başkan ise kurul tarafından belirlenir. Kurul üyelerinin görev süresi beş yıldır.¹⁰⁵

Kurumun bazı görev ve yetkileri şunlardır: İhalenin başından sözleşmenin imzalanmasına kadar olan süre içerisinde idarece yapılan işlemlerde bu kanun ve ilgili mevzuat hükümlerine uygun olmadığına ilişkin şikayetleri inceleyerek sonuçlandırmak, bu kanuna ilişkin bütün mevzuat, standart ihale dokümanlarını ve tip sözleşmeleri hazırlamak, geliştirmek ve uygulamayı yönlendirmek, haklarında ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verilenlerin sicillerini tutmaktır.

¹⁰⁴ 4733 Sayılı Yasa

¹⁰⁵ 4734 Sayılı Yasa

7-TÜRKİYE’DE BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN DENETİMİ

BİO’ları diğer idari kurumlardan ayıran en önemli unsurun bağımsızlık unsuru olduğunu belirtmiştik. Ancak bu bağımsızlık kayıtsız, şartsız bir bağımsızlık değildir. “Kısmen denetlenebilir bir güç”¹⁰⁶ olarak nitelendirilen bağımsız idari otoriteler denetlenirler. Bu kurumlar konularıyla ilgili etkinlikler ve kişiler hakkındaki çeşitli işlemler ve eylemlerde bulduklarından hukuka bağlı idare ilkesi uyarınca denetlenmeleri ve en azından kanuna uygunluklarının denetlenmesi gerekir. Türkiye’de BİO’ların denetimi yönetsel, mali ve yargısal olarak üç şekilde olur:

7.1.BİO’ların Yönetsel ve Mali Denetimi

Yönetsel denetim açısından bakıldığında bağımsız idari otoritelerin özgünlüklerinin ifadesi olarak vesayet ve hiyerarşi denetiminden muaf olmaları gerekmektedir.¹⁰⁷ “Ancak ülkemizde bu tür kurumların tümünün Başbakanlık ya da bir bakanlıkla ilişkilendirildiği görülür.¹⁰⁸ Örneğin, 4054 sayılı Yasa (20.m) göre Rekabet Kurulu’nun ilgili bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, 4628 sayılı Yasaya göre Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu’nun ilgili bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı’dır. 4389 sayılı Bankalar Kanunu, BDDK için “ilgili bakan” deyimini kullanmakta ve bunu “Başbakan ve görevlendireceği devlet bakanı” olarak tanımlamaktadır. Böylece BİO’ların temel özelliklerinden olan “vesayet denetimine tabi olmama” ilkesi ülkemizde uygulanmamakta ve vesayet yetkisi ilgili bakanlar eliyle yerine getirilmektedir.

Ülkemizde BİO’ların mali denetimleri de olması gerektiği gibi siyasetten uzak tutulamamıştır. Bu denetim 2002 yılında çıkarılan “Mali Sektöre Olan Borçların Yeniden Yapılandırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ile yapılmaktadır. Bu kanun ile “Özel kanunlarla kurulmuş kamu tüzel kişiliğini ve idari

¹⁰⁶ MORANGE Jean, “Fransa’da Bağımsız...”, a.g.e., s.19

¹⁰⁷ ATAY E. Ethem, “Fransız İdare ...”, a.g.e., s.74

¹⁰⁸ YILDIRIM Turan, “Bağımsız İdari Otoritelerin Yargısal Denetimi”, 12 Mayıs 2000 Danıştay’a Sunulan Bildiri, Ankara, s.244

ve mali özerkliği haiz kurul, üst kurul ve bunlara bağlı kurumların yıllık hesapları Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu denetçisi, Sayıştay denetçisi ve Maliye Bakanlığı müfettişinden oluşan bir komisyon tarafından denetlenir.” Hükmü getirilmiştir. Ancak Yasa Plan ve Bütçe Komisyonu’nda ele alınırken kurulların Sayıştay tarafından denetlenmesi öngörülmüş, fakat yasalaşırken Sayıştay denetimi hükmü kaldırılmıştır. Bu nedenle de Cumhurbaşkanı yasayı önce veto etmiştir. Hükümet ise ısrarla Yasanın “bu tür kurumların ortak bir denetim sistemine dahil edilmelerinin sağlanması amacını taşıdığı ve Sayıştay’ın bu kurumların denetlenmesinde mevzuat ve teknik olarak zayıf kalacağını” belirterek yasayı onaylatmıştır. Böylece bağımsız idari otoritelerin mali denetimi, yönetsel denetiminde de olduğu gibi hükümetin yani siyasetin etkisinden kurtarılamamıştır.

7.2.BİO’ların Yargısal Denetimi

“Bağımsız idari otoritelerin var oluş sebebi yurttaşlara tarafsızlık garantileri vermek veya haklarının özel bir koruma sağlamak zorunda saydığı sosyal hayatın bazı duyarlı alanlarında karar yetkisini politik otoritenin elinden almaktır.”¹⁰⁹ Şeklinde belirtilen kuruluş amacına bakıldığında bu özerk kurumların işlem ve eylemlerinin yargısal denetime tabi olması kaçınılmazdır. Nitekim Anayasamızın 125. maddesine göre idarenin her türlü eylem ve işlemlerine yargı yolu açıktır.

Bağımsız idari otoritelerin verdiği nihai ve icrai kararları, geçici önlem kararları verdikleri müeyyidelere ve para cezalarına karşı (varsa) kararın taraflara bildirilmesinden itibaren yasal süreler içinde yargı otoritesine başvurulabilir.¹¹⁰ Bağımsız idari otoritelerin yargısal denetimlerinde, idari işlem ve eylemlerin yargısal denetimindeki usul ve esaslar geçerlidir. Bu idarelerin yargısal denetimi, idari yargı tarafından idare hukuku esaslarına göre yapılmakta, herhangi bir değişik özellik arz etmemektedir. Türkiye’de bağımsız idari otorite niteliğindeki kurumların nihai kararları Danıştay’da görüşülebilmektedir. Örneğin, Rekabet Kurumu’nun nihai kararları,

¹⁰⁹ YILDIRIM Turan, “Bağımsız İdari...”, a.g.e., s.246

¹¹⁰ ULUSOY Ali, “Regülasyon Kurumları...”, a.g.e., s.140

“Danıştay 10. Dairesinin denetimine tabidir ve bu kararlar aleyhine Danıştay’a gidilebilir.”

Özetle; BİO’ların düzenleyici niteliğe sahip kararları (Yönetmelik, Tebliğ Emir vb.) veya kamu gücünü kullanmayı içeren kararları (yasaklama gibi) idari yargının hukuksal denetimine tabidir. BİO’ların hakemlik yetkileri ve yaptırım yetkilerine ilişkin diğer kararlarına karşı idari yargı yerlerine ya da yasanın açıkça düzenlemesi halinde adli yargı mercilerine dava açılabilir.

8-TÜRKİYE İÇİN UYGUN OLAN BİO MODELİ

Ülkemizde her biri ayrı bir kanunla kurulmuş olan bağımsız idari otoritelerin yapılanmaları ve faaliyetlerine ilişkin olarak uygulamada birçok sorun yaşanmaktadır. Bu nedenle de bu kurulların hepsi için geçerli olacak çerçeveye bir kanun çıkarılarak gerekli düzenlemeler biran önce yapılmalıdır. Çıkarılacak olan çerçeve kanunda BİO’lar için yapılacak düzenlemeler şu şekilde olmalıdır:¹¹¹

- BİO’ları olağan bir yapı olarak değil, istisnai bir yapı olarak görüp sayılarını mümkün olduğunca az tutmak gerekir. Çünkü kurulacak olan her kurul, seçimle işbaşına gelen siyasi iktidarın ekonomi politikası ve yönetimi üzerindeki yetkilerinin kısıtlanması anlamına gelecektir ki böyle bir durum siyasi yönden meşruluk sorunu yaratacaktır.

- BİO’ların üye seçimleri de rasyonel bir dengeye oturtulmalıdır. Örneğin, yedi üyeli bir bağımsız kurulun, Yasama, Yürütme ve Yargı erklerini temsilen, bir üyesinin doğrudan Cumhurbaşkanınca, bir üyesinin doğrudan TBMM Başkanınca, bir üyesinin doğrudan Anayasa Mahkemesi Başkanınca belirlenmesi; kalan dört üyenin ise, sivil toplum örgütlerinin önerecekleri adaylar arasından Bakanlar Kurulunca seçilmesi ve başkanın da üyeler arasından Bakanlar Kurulunca belirlenmesi düşünülebilir.

¹¹¹ ULUSOY Ali, “Türkiye İçin Nasıl Bir BİO Modeli?”, 2003, Ankara

- Üyelerin hepsinin ilgili alanda eğitim görmüş, belli bir tecrübe kazanmış ve uzmanlaşmış olmasına dikkat edilmeli ve bu bir tür zorunlu kriter haline getirilmelidir.
- Üye sayısı yedi olmalı, görev süreleri ise tekrar seçilmemek üzere altı yıl olarak belirlenmelidir.
- Üyelerin kendilerini ve yakınlarını ilgilendiren konulara ilişkin toplantılara katılmaları ve ders, konferans verme ve bilimsel çalışma yapmak dışında başka işlerde çalışmaları yasaklanmalıdır.
- Kurul başkanı ve üyelerin yetkileri net bir biçimde ayrıştırılmalı, kurum yönetimine ilişkin her türlü yetki başkanda, sektöre yani asıl görev alanına ilişkin her türlü yetki kurulda olmalıdır.
- BİO' ların mali denetimi Sayıştay veya Sayıştay içinde oluşturulacak özel bir komisyon tarafından yapılmalıdır.
- Yargısal denetim yerleri ise Danıştay olarak belirlenmelidir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BANKACILIK DÜZENLEME VE DENETLEME KURUMU

1-BDDK’NIN KURULUŞU VE KURULUŞ NEDENLERİ

Birinci bölümde değinmiş olduğumuz yirminci yüzyıla damgasın vuran küreselleşme, dünyada birçok alanda olduğu gibi bankacılık alanında da etkisini fazlasıyla göstermektedir. Küreselleşmenin etkisiyle, özellikle mali piyasaların giderek bütünleştiği günümüz dünyasında, herhangi bir ülkede meydana gelen bir bankacılık krizi, sadece o ülkenin ekonomisini olumsuz yönde etkilemekle kalmayıp, aynı zamanda uluslararası boyutta ekonomik krizlere yol açabilmektedir. Örneğin, 1990’lı yıllarda yaşanan Meksika, Asya ve Rusya krizleri, etkilerini uluslararası boyutta gösteren krizler olmuşlardır.¹¹² Özetle ifade etmek gerekirse, bankacılık krizleri bir ülkede sadece bankacılık alanını değil, devlet ekonomisini tümüyle etkilemekte; hatta önlenemediği takdirde daha da ileriye giderek dünyadaki birçok ülkeyi etkisi altına almaktadır. Bu nedenle meydana gelen krizlerin etkilerini olabildiğince azaltacak ve küresel boyutta krizlerin yaşanmasını önleyecek yeni yaklaşımlara ihtiyaç duyulmaktadır.

Küreselleşmenin de etkisiyle meydana gelen bu geniş çaptaki krizlerin önlenmesi ya da azaltılması ve varolan krizlerle daha etkin bir şekilde mücadele edilebilmesi için IMF, Dünya Bankası, Basel Bankacılık Gözetim Komitesi gibi uluslararası mali kuruluşlar yeni yaklaşımlar ve standartlar geliştirerek, bütün devletlerin bunlara uymasını sağlamaya çalışmaktadırlar. Buna göre, devletlerin krizlerin bulaşıcı etkilerinden korunmaları için, tutarlı makro ekonomik politikalar izlemeleri ve mali sistemlerini çok daha sıkı bir şekilde gözetim ve denetim altında tutmaları gerekmektedir. Devletlerden beklenen öncelikle kendi ekonomilerini, özellikle de

¹¹² GÜNAL Mehmet, “Bankacılık Sektörünün Sorunlar ve Geleceği”, 2001, Ankara, s.58

bankacılık sistemlerini sağlıklı bir yapıya kavuşturmalarıdır.¹¹³ Devletlerin ekonomilerinin sağlıklı işleyebilmesi için sadece içyapılarının sağlam olması yetmemektedir. Eşanlı olarak, uluslararası mali sistemin de tutarlı ve sağlıklı bir şekilde işlemesi gerekmektedir. Bu sebeple, bu olumsuz gidişe engel olmak için, özellikle son yıllarda gelişmiş ve gelişmekte olan birçok ülkede yaşanan krizlerden edinilen deneyimlerden yola çıkılarak ekonomide genel uluslararası standartlar belirlenmesi, bu standartların ise tüm devletler tarafından uygulanması şarttır.

Günümüzde devletler, tüm bu gelişmelerin sonucunda, krizlerin oluşmasına yol açacak riskleri en aza indirmeyi, hatta ortadan kaldırmayı ve bankacılık sektörünü sağlıklı bir yapıya kavuşturmayı amaç edinmişlerdir. Devletler ekonomik yapılarında ve özellikle bankacılık sektöründe yeni düzenlemelere gitmeye ve reform niteliğinde değişiklikler yapmaya başlamışken, dünyada hızlı bir ilerleme gösteren küreselleşme eğilimi, en çok bankacılık sektörünü etkileyerek, bu sektörün krizlerden fazlasıyla zarar görmesine neden olmuştur. Bunun sonucunda sektör, ortaya çıkan bu eğilimin doğurduğu yeniden yapılanmaya uymak zorunda kalmıştır.¹¹⁴ Nitekim bu çerçevede bankacılığa yönelik yeni düzenlemeler yapılması hızlı bir şekilde gündeme gelmiş ve bankalarda denetim sistemlerinin etkinliği de uluslararası düzeyde tartışılmaya başlanmıştır.¹¹⁵ Bu tartışmaların sonucunda uluslararası mali kuruluşlar, bankacılığı etkin ve sağlıklı bir yapıya kavuşturacak uluslararası standartları belirlemişlerdir. Uluslararası bu standartlar, özellikle dünyada ekonomik istikrarın sağlanması ve ekonomik krizlerin önlenmesi amacıyla, bankalarda disiplinin sağlanması, bunun için bankalarda denetimin etkinleştirilerek daha geniş boyutlu yapılması, bankaların faaliyet ve denetimlerine ilişkin uygulamaların bağımsız kurumlar tarafından yürütülmesi, bağımsız denetim otoriteleri arasında işbirliğinin sağlanması ve ortak mali kurallar oluşturulması konularında yoğunlaşmaktadır.¹¹⁶ Uluslararası mali kuruluşlar, geliştirdikleri uluslararası standartların tüm ülkelerde kabul edilerek uygulanmasını sağlamak için çalışmalarını sürdürmektedirler.

¹¹³ TÜLAY Burçak, ERDÖNMEZ Pelin A., “Küresel Krizlere Yeni Yaklaşımlar”, 1999, Ankara, s.17

¹¹⁴ ÇOLAK Ömer Faruk, “Bankacılık Sektöründe Birleşme Eğilimleri ve Türk Bankacılık Sektörü”, Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları, 2000, Ankara, s.37

¹¹⁵ ALPARSLAN Melike, “Bankacılık Sistemlerinde Düzenleyici Rejim ve Temel İlkeleri”, Bankacılar Dergisi, 2000, Ankara, s.49

¹¹⁶ Basel Komitesi, “Bankacılıkta Etkin Gözetim ve Denetime İlişkin Temel Prensipler”, Bankacılar Dergisi, 1999, Ankara, s.87-115

Türkiye de küreselleşmenin etkisiyle bu gelişmelerden etkilenmiştir. Özellikle 1990'lı yıllardan itibaren çeşitli ekonomik krizler ülkemizde de yaşanmıştır. Son olarak Kasım 2000 ve Şubat 2001'de yaşanan krizlerin ardından, mali sisteme olan güven tamamıyla sarsılmış, bankacılık sektörü çok büyük zarara uğrayarak ağır yaralar almıştır.¹¹⁷ Türkiye'de yaşanan bu krizlerin asıl nedeni küreselleşmeden öte, devletin ekonomik yapısının sağlıklı işlemesi ve sorunların kalıcı bir çözüme kavuşturulamamasıdır. Küreselleşme ise uluslararası boyuttaki krizler gibi dış etkenler ile bu mevcut durumu daha da kötüye götürerek ekonomideki istikrarsızlığı arttırmış, ekonominin dayanıklılığını azaltmıştır. Sonunda, Türkiye de dünyadaki tüm bu gelişmelere karşı duyarsız kalamamıştır. Özellikle, 1980'li yıllardan itibaren Türkiye'de serbest piyasa ekonomisine geçilmesiyle birlikte, ekonomide liberal ve dışa açık bir yapılanma sürecine girilmiştir. Bu sürecin devamında, Avrupa Birliği'ne tam üyelik başvurusu yapılması, Türkiye'nin ekonomik altyapısında köklü değişiklikler yapılmasına neden olmuştur. Ayrıca, uluslararası standartlara uyum için birçok ülkede gözlenen hızlı değişim de, Türkiye'nin ekonomik altyapısında meydana gelen bu gelişmeleri hızlandırmıştır.¹¹⁸ Kuşkusuz bu köklü değişim sürecinden bankacılık sektörü de nasibini almıştır.

Dünyada hızla yayılan küreselleşme akımıyla birlikte uluslararası standartlara uyum sağlamak için, bu alanda çeşitli ve büyük çapta düzenlemelere gidilmek zorunda kalınmıştır. Yapılan düzenlemelerde Avrupa Birliği direktifleri ile Basel Bankacılık Gözetim Komitesi'nin belirlediği "Bankacılıkta Etkin Gözetim ve Denetime İlişkin Temel Prensipler" esas alınmıştır. Bunun yanı sıra, Türkiye ile Uluslararası Para Fonu (IMF) arasında imzalanan Stand-by Anlaşması'nın¹¹⁹ da bankacılık alanındaki düzenlemelerde etkisi olmuştur. Çünkü IMF "Enflasyonla Mücadele ve Yeniden Yapılandırma Programı"nı desteklemek için Türkiye'den yapısal reformlar yapılmasını ve Bankalar Kanununun değiştirilmesini istemiştir.¹²⁰

¹¹⁷ KUMCU Ercan, "Türkiye Nerede Yanlış Yaptı?", Görüş Dergisi, 2001, Ankara, s.29-30

¹¹⁸ ÇAL Sedat, "Bağımsız İdari Otorite Olarak Enerji Piyasası Kurulu", Ankara Barosu Dergisi, 2001, Ankara, s.99

¹¹⁹ Stand-by Anlaşması'nın program hedefleri için bkz. www.tbb.org.tr

¹²⁰ TAŞDELEN Servet, "Bankalar Kanunu Şerhi", 2002, Ankara, s.21

Anılan tüm bu uluslararası düzenlemelerden ve gelişmelerden yola çıkılarak, ülkemizde bankacılığı uluslararası standartlarda bir yapıya kavuşturmak için, 23.06.1999 tarihinde, 4389 sayılı Bakanlar Kanunu, ardından da bu kanunda değişiklik yapılan 4491 ve 4672 sayılı Kanunlar yürürlüğe girmiştir. 4491 ve 4672 sayılı Kanunlarla değişikliğe uğrayan 4389 sayılı Bakanlar Kanunu,¹²¹ bankaların denetiminde reform olarak kabul edilebilecek düzenlemeler içermektedir, bu açıdan bakıldığında, 4389 sayılı Bakanlar Kanunu, önemli bir dönüm noktası olmuştur. Bu Kanun ile bankaların kuruluşu, yönetimi ve denetimi, gerek uygulamada karşılaşılan sorunlar, gerekse uluslararası alanda meydana gelen gelişmeler dikkate alınarak yeniden düzenlenmiştir. Böylece bankacılık mevzuatı, Avrupa Birliği'nin bankacılık ile ilgili düzenlemelerine ve uluslararası standartlara büyük ölçüde uyumlu hale getirilmiştir.¹²² Bu Kanun bankacılık sektörünü rekabete açmayı, kabul edilen uluslararası standartları Türk bankacılık sektörüne taşımayı ve bankacılığın etkin ve bağımsız denetimi ile şeffaf çalışmasını sağlamayı hedeflemektedir.¹²³

Bu hedefleri gerçekleştirmek için, bu Kanun ile getirilen en büyük yenilik Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun kurulması olmuştur. Böylece, uluslararası uygulamalara paralel olarak, bankacılık sektörünün düzenleme, gözetim ve denetimi, idari ve mali özerkliğe sahip Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'na devredilmiştir. Çünkü artık günümüzde, bankacılığın etkin gözetim ve denetiminin olmazsa olmaz koşulu, denetim otoritesinin her türlü etkiden, özellikle de siyasetten uzak bir şekilde bağımsız karar alma yetkisine sahip bir statüde bulunmasıdır. Bunun nedeni politikacılara duyulan güvenin zamanla yerini güvensizliğe bırakmış olmasıdır.¹²⁴

Dolayısıyla Bankalar Kanunu ile böyle bir yapılanmaya gidilmesindeki amaç bankacılığa yönelik politik müdahaleleri en aza indirmektir. Hatta daha önce de saymış olduğumuz, IMF, Dünya Bankası, gibi uluslararası kuruluşlar, bankaları denetleyecek idari ve mali özerkliğe sahip böyle bir kurumun kurulmasını sadece teşvik etmekle

¹²¹ Resmi Gazete, 23-06-1999, 23734

¹²² ERDAL Bahar, "Basel-Bankacılıkta Etkin Gözetim ve Denetime İlişkin Temel Prensiplere Türk Bankalar Kanunu'nun Uyumunu", İktisat İşletme ve Finans Dergisi, 2002, Ankara, s.90

¹²³ ÇOLAK Ömer Faruk, "Bankacılık Sektöründe...", a.g.e., s.48

¹²⁴ AKINCI Müslüm, "Bağımsız İdari...", a.g.e., s.116

kalmayıp, gelişmekte olan ülkeleri adeta buna zorlamaktadır.¹²⁵ rneğin, IMF, gelişmekte olan ülkelerdeki istikrar programını desteklemek için, böyle özerk bir kurum kurulmasını bir ön koşul olarak ileri sürmektedir. Diğer taraftan aynı yaklaşım Avrupa Birliği tarafından da benimsenmektedir.

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun kurulmasının tek nedeni, politikacılara duyulan güvensizlik değildir. Diğer bir neden, günümüzde hızlı bir gelişim gösteren, teknik bilgi ve uzmanlık gerektiren, bankacılık gibi hassas bir alanın, gözetim ve denetiminin, klasik idari yöntemlerle etkin bir şekilde yürütülmesinin mümkün olmayacağının anlaşılmış olmasıdır.¹²⁶ Bundan dolayı, uzman ve deneyim sahibi kişilerin oluşturduğu siyasi otoriteden bağımsız ve tarafsız bir kurumun, bankaların gözetim ve denetiminde söz sahibi olması gerektiği sonucuna varılmıştır. Bunun dışında, bankaları gözetim ve denetim yetkisinin Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'na devredilmesinin bir diğer nedeni de, kamu bankalarının varlığıdır. nk devletin, bankacılık alanında hem hakem, hem de oyuncu olması mümkün değildir. Dolayısıyla devletin böyle bir durumda objektif olması beklenemeyeceğinden, bu şekilde alınan kamusal kararların haklılığına ve tarafsızlığına gölge düşmesi kaçınılmazdır.¹²⁷ Kısacası, bankacılık alanındaki düzenleme, gözetim ve denetim yetkisinin bağımsız ve tarafsız bir kurum olan Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'na ait olması çok daha isabetli olmuştur.

4389 sayılı Bankalar Kanunu'nun genel gerekçesinde Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun kurulmasının sebepleri şu şekilde dile getirilmektedir: "Gerek tasarrufların korunması ve bunların etkin ve verimli bir şekilde kullanılması, gerekse mali sektörde doğabilecek olumsuzlukların önlenmesi için, ülkeden ülkeye farklılık arz etmekle birlikte, kanun koyucu önlemler getirmekte ve birer güven ve itibar müessesesi olarak kurulan bankaların likidite, emniyet ve rantabilite ilkeleri çerçevesinde faaliyet göstermelerinin ve etkin bir şekilde denetlemelerini sağlayacak düzenlemeler yapmaktadır."

¹²⁵ KARACAN A.İ., "zerk Kurumların zerkliği", Rekabet Dergisi, 2001, Ankara, s.4

¹²⁶ ULUSOY Ali, "Bağımsız İdari Kurumlar", Danıştay Dergisi, 1999, Ankara, s.4

¹²⁷ TAN Turgut, "Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar", AİD, 2002, Ankara, s.14

Nitekim son yıllarda Avrupa Birliği, gibi uluslararası kuruluşlar nezdinde, bankaların faaliyet ve denetimlerine ilişkin uygulamaların bağımsız kurumlar tarafından yürütülmesi, banka sahipliğinin ve yönetiminin kontrol altında tutulması ve bankaların gözetim ve denetimlerinin daha etkin, geniş boyutlu ve işlevsel bir şekilde yapılması esasları benimsenmiş ve bu suretle bankaların disiplin altına alınması amaç edinilmiştir. Bankaların etkin bir şekilde gözetim ve denetiminin ana şartlarından birinin denetim otoritesinin bağımsız karar alma yetkisine sahip bir statüde bulunması olduğu bilinmektedir. Bundan ötürüdür ki Kara Avrupa’ında önceleri bakanlık ve merkez bankalarına ait olan denetim yetkisi zamanla genel idare dışında oluşturulan özerk kuruluşlara devredilmiştir. Geçtiğimiz yıl İngiltere’de Financial Services Authority oluşturulması bu yaklaşımın en son örneğidir. Ülkemizde de Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ve buna ilişkin yıllık programlarda denetim ve gözetim sisteminin etkinliğinin artırılması ve bu amaçla bağımsız karar mekanizmalarına kavuşturulması öngörülmüş bulunmaktadır. Diğer taraftan, bankacılık sistemimizin uluslararası piyasalarla bütünleştirilmesi esastır. Bunun sağlanabilmesi için bankalara ilişkin düzenlemelerin Avrupa Birliği ve uluslararası standartlara intibak ettirilmesi gerekmektedir.

Denetim ve gözetim yetkisinin daha etkin bir şekilde kullanılabilmesini teminen, Kanunun çeşitli maddelerinde öngörülen izinleri verme yetkisine, Kanunun uygulanmasına ilişkin temel ilkeleri belirleme işlevine ve siyasi otoriteden bağımsız karar alma yetkisine sahip özerk bir statüde Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu kurulmaktadır. Görüldüğü üzere, 4389 sayılı Bankalar Kanunu’nun gerekçesinde de bankaların denetiminin her türlü etkiden uzak, bağımsız ve özerk bir şekilde yerine getirilmesinin kaçınılmaz olduğu sonucuna varılmaktadır. Ancak, 1999 yılının Haziran ayında çıkarılan 4389 sayılı Bakanlar Kanunu’nun bu ilk halinde, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu’na her türlü kararı alma konusunda tam anlamıyla bir özerklik verilmemiştir. Örneğin, Kanunun ilk halinde bankaların kuruluşa karar verme yetkisi Bakanlar Kurulu’na aitti; bunun için Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu’nun önerisi gerekmekteydi. Ancak daha sonra IMF ile Stand-By Anlaşması’nı yapabilmek için, hükümet, IMF ile hazırladığı enflasyonla mücadele

programı kapsamında IMF'ye 09.12.1999 tarihinde bir niyet mektubu vermiştir.¹²⁸ Buna göre niyet mektubunda ön koşullar arasında yer alan bankacılıkla ilgili temel yetkilerin siyasal organdan alınarak bağımsız bir kuruma verilmesi koşulunu yerine getirmek için, Aralık 1999'da 4491 sayılı Kanun'la değişiklik yapılmak zorunda kalınmıştır.

Yapılan bu değişiklik ile bankalarla ilgili olarak kuruluştan tasfiyeye kadar olan süreçte alınması gereken kararların tamamı Bankacılık Düzenleme ve Denetleme kurulu'nun yetkisine bırakılmış ve böylece Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun özerk statüsü sağlamlaştırılmıştır. 4389 sayılı Bankalar Kanunu yürürlüğe girilmeden önce, Türkiye'de bankaları denetim yetkisi esas olarak Hazine Müsteşarlığı ile Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası arasında paylaşılmaktaydı.¹²⁹ Ancak zamanla, gerek uygulamada karşılaşılan sorunlar, gerekse uluslararası gelişmeler nedeniyle, bunun yerinde olmadığı anlaşılmıştır. Çünkü bu şekilde, denetim sonuçlarına uygun önlemler alınmadığı gibi, önlemler siyasi kaygılarla geciktirilmiş ve bu durumun denetim ve yaptırım yetkilerinin farklı kurumlara ait olmasından kaynaklandığı sonucuna varılmıştır.¹³⁰ Bu nedenle, mali piyasalardaki güven ve istikrarın sağlanması amacıyla, 31 Ağustos 2000 tarihinde Hazine Müsteşarlığı, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası ve Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu arasında "İşbirliği Protokolü" imzalanmıştır.

Protokolün düzenleniş amacı, mali piyasalardaki güven ve istikrarı sağlamak için bu kuruluşlar arasında bilgi toplama, bilgilerin paylaşımı ve koordinasyonu konularında işbirliği ve politika uyumunu sağlamaktır. Protokol, Hazine Müsteşarlığı ile Merkez Bankası'nın bankaların denetimi ile ilgili görev ve yetkilerinin Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'na devrini de içermektedir.¹³¹ Bu protokol ile daha önce Hazine Müsteşarlığı ve Merkez Bankası bünyesinde bulunan, bankaların gözetim ve denetiminden sorumlu birimleri, Kurum'un bünyesinde birleştirilmiş ve Kurum Protokolün imzalandığı 31 Ağustos 2000 tarihinde resmen ve fiilen faaliyete geçmiştir.

¹²⁸ TAŞDELEN Servet, "Bankalar Kanunu...", a.g.e., s.161

¹²⁹ OY Osman, "Bankalar Kanununa Göre Yönetim Kurulu, Yönetici ve Ortakların Hukuki ve Cezai Sorumlulukları ve 4389 Sayılı Bankalar Kanunu", 2000, İstanbul, s.6

¹³⁰ GÜNAL Mehmet, "Türk Bankacılık...", a.g.e., s.33

¹³¹ ÇANKAYA Fikret, ÖZ Mehmet, "Türkiye'de Kamu Bankalarının Özelleştirilmesi", 2000, İstanbul, s.20

Böylelikle, bankaların denetimi ile ilgili yetkiler tek elde toplanmıştır. Tek elde toplanmasıyla, denetimin tüm baskılardan uzaklaştırılarak daha etkin bir şekilde yerine getirilmesi ve daha çabuk sonuçlandırılması, dolayısıyla sektörün daha sağlıklı işleminin sağlanması amaçlanmıştır.¹³²

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu,4491 ve 4672 sayılı Kanunlar ile değişik 4389 sayılı Bankalar Kanunu'nun 3.maddesinde düzenlenmektedir. Buna göre, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, 4389 sayılı Bankalar Kanunu'nun ve bankacılıkla ilgili diğer mevzuatın uygulanmasını sağlamak ve bunun için yetkisi dahilinde düzenlemeler yapmak, uygulamayı denetlemek ve sonuçlandırmak, tasarrufların güvence altına alınmasını sağlamak ve Bankalar Kanunu'yla verilen diğer görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak üzere kurulmuştur. Kurum, tasarruf sahiplerinin haklarını ve bankaların düzenli ve emin bir şekilde çalışmasını tehlikeye sokabilecek ve ekonomide önemli zararlar doğurabilecek her türlü işlem ve uygulamaları önlemek, kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışmasını sağlamak üzere, gerekli her türlü karar ve tedbirleri almak ve uygulamakla yükümlü ve yetkili kılınmıştır.

BDDK'nın hukuki niteliğini incelemeye geçmeden önce , “Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu” ile “Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu”nun birbirine karıştırılmaması için, bunların ayrı ayrı neleri ifade ettiğinin belirtilmesinde fayda vardır. Buna göre, “Kurum”, Bankalar Kanunu ile kurulan kamu tüzel kişiliğini, “Kurul” ise Kurum'un karar organını ifade etmektedir.¹³³ O nedenle, çalışmamızda Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu için BDDK kısaltmasının, Kurum'un karar organı olan Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu için ise BDD Kurulu kısaltmasının kullanılması uygun görülmüştür.

¹³² GÜNAL Mehmet, “Türk Bankacılık...”, a.g.e., s.34

¹³³ Kurumun karar organı biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere yedi üyeden oluşan Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu'dur. Kurul başkanı, aynı zamanda kurumun da başkanıdır. (4389 Sayılı Bankalar Kanunu 313. m.)

2- BDDK’NİN HUKUKİ NİTELİĞİ

4389 sayılı Bankalar Kanunu’nun 3.maddesinin birinci fıkrasında belirtildiği üzere, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Bankalar Kanunu’ndaki düzenlemeye göre, idari ve mali özerkliğe sahip bir kamu tüzel kişisidir. BDDK için idari ve mali özerklikten bahsedilmiş olması, BDDK’nın, son yıllarda küreselleşmenin etkisiyle birçok ülkede kurulmaya başlanan ve sayıları gün geçtikçe artan “Bağımsız İdari Otorite” olup olmadığının belirlenmesini zorunlu kılmaktadır. BDDK’nın “bağımsız idari otorite” olup olmadığını belirleyebilmek için ise, öncelikle bu kavramın neyi ifade ettiğini tam olarak açıklamamız gerekir.

Toplumsal yaşamın teknik ve hassas sektörlerini düzenlemek ve bu sektörlerdeki devletin doğrudan müdahalesini önlemek için kurulan¹³⁴ ve klasik idari örgütlenmelerin dışında kalan “bağımsız idari otoriteler”¹³⁵ ilk olarak “independent regulatory agencies” (bağımsız düzenleyici kurumlar) adı ile idari rejimin olmadığı Amerika Birleşik Devletleri’nde¹³⁶ ortaya çıkmıştır. Bu kurumlar, hizmet alanıyla sınırlı olarak düzenleme, denetleme yapma ve yaptırım uygulama yetkilerine tek başına sahip olan; diğer bir ifadeyle o alanla sınırlı olarak yasama, yargı ve yürütme fonksiyonlarına benzer fonksiyonları bünyelerinde toplayan ve bazı siyasal ve yargısal denetimlere tabi olan kurumlardır.¹³⁷ Daha sonra İngiltere’de “yarı özerk hükümet dışı örgütler” (quasi autonomous non governmental organizations= QUANGOS)¹³⁸ adı ile görülmeye başlanan bağımsız idari otoriteler, 1970’li yıllardan itibaren Kara Avrupası ülkelerinde ve 1980’li yılların sonunda ise rejimin çökmesiyle birlikte doğu bloku ülkelerinde, toplumsal alandan ekonomik alana kadar birçok konuda görülmeye başlamıştır.¹³⁹ Bağımsız idari otoritelerin bu ülkelerde ortaya çıkışında, ABD ve İngiltere’den

¹³⁴ ATAY E. Ethem, “Fransız İdare Hukukunda Bağımsız İdari Otoritelerin Yargısal Denetimi”, İdari Yargı Sempozyumu, 2000, Ankara, s.219

¹³⁵ TAN Turgut, “Bağımsız İdari Otorite Olarak Sermaye Piyasası Kurulu”, SPK Yayını, 1996, Ankara, s.4

¹³⁶ “Bu kurumların bu ülkede ortaya çıkış nedeni yasamanın yürütmeye güvensizliği olmuştur.”

ULUSOY Ali, “Bağımsız İdari...”, a.g.e., s.3

¹³⁷ ULUSOY Ali, “Bağımsız İdari...”, a.g.e., s.3

¹³⁸ PAULIAT Helene, Çev. Mahmut GÖÇER, “Karşılaştırmalı Hukukta Bağımsız İdari Otoriteler”, Türk Fransız Ortak Kolokyumu, 1998, İstanbul, s.6-7

¹³⁹ ÇEKİNMEZ Mehmet, “Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye’de Bazı Örneklerinin Sınırlı Bir Değerlendirmesi”, Active Bankacılık ve Finans Dergisi, 1998, Ankara, s.8

esinlenilmiştir. Ancak yine de, standart bir bağımsız idari otorite modeli oluşturulamamış olup, çoğu ülkede bu kurumlar gerek yapısal özellikleri, gerekse görev ve yetkileri bakımından tam olarak benzerlik gösterememektedirler. Bu farklılık, ülkelerin siyasi, iktisadi ve sosyal özelliklerinin bu kurumların oluşumunda etkili olmasından kaynaklanmaktadır.¹⁴⁰

Bağımsız idari otoritelerin ortaya çıkması ve gün geçtikçe yaygınlaşmasının başlıca nedeni, toplumsal yaşamda özel bir öneme sahip ve teknolojik gelişmelere oldukça açık olan, bunun yanı sıra özel girişim özgürlüğü, haberleşme ve bilgi alma, mülkiyet hakkı gibi temel hak ve özgürlüklerle doğrudan ilgileri nedeniyle “duyarlı sektörler” olarak nitelendirilen bankacılık ve finans, sermaye piyasası, ekonomik rekabet, enerji, telekomünikasyon, kamu ihaleleri, iletişim gibi alanların, politikacılara karşı duyulan güvensizliğin de etkisiyle, her türlü siyasi etkiden ve çıkar kümelerinin baskısından korunma ihtiyacıdır.¹⁴¹ Diğer taraftan, teknolojik gelişmeler ve küreselleşmenin etkisiyle hızlı bir değişime uğrayan bu teknik ve hassas alanların, uzmanlık gerektirmesi nedeniyle, klasik idari yöntemlerle etkin bir şekilde düzenlenip denetlenemeyeceğinin anlaşılmış olması da, bu tür kurumların ortaya çıkmasında etkili olmuştur.¹⁴² Bu kurumların ortaya çıkmasının bir diğer nedeni ise, devletçi politikaların yerini “düzenlenmiş piyasa ekonomisi”nin almasından dolayı özelleştirilen bazı sektörlerde, özelleştirme sonrasında duyulan düzenleme ve denetleme ihtiyacıdır. Ve nihayet bu kurumların ortaya çıkma nedeninin, güven duymadıkları politikacının alanını daraltmak için IMF, Dünya Bankası gibi uluslararası mali kuruluşların dayatması olduğunu ileri sürenler de vardır.¹⁴³

Bağımsız idari otoriteleri diğer kamu kuruluşlarından ayıran iki temel özellik olduğunu vurgulamak yerinde olacaktır. Bunlardan birincisi düzenleme ve denetleme (regülasyon) fonksiyonu görmeleri, ikincisi de idari yönden bağımsız olmalarıdır. Buna göre bağımsız idari otoritelerin temel fonksiyonu, toplumsal ve ekonomik yaşamın hassas alanlarındaki etkinlikleri birtakım kurallar koyarak düzenlemek, koyulan

¹⁴⁰ PAULIAT Helene, “Karşılaştırmalı Hukukta...”, a.g.e., s.6

¹⁴¹ ULUSOY Ali, “Bağımsız İdari...”, a.g.e., s.5

¹⁴² ÇEKİNMEZ Mehmet, “Bağımsız İdari...”, a.g.e., s.2

¹⁴³ KARACAN A. İ., “Özek Kurumların...”, a.g.e., s.14

kurallara uyulup uyulmadığını izlemek ve denetlemek, bu kurallara uyulmaması durumunda doğrudan doğruya yaptırım uygulamak veya bazı durumlarda yargı organını harekete geçirmek suretiyle temel hak ve özgürlükleri ve ekonomik kamu düzenini korumaktır.¹⁴⁴ Bağımsız idari otoritelerin ikinci temel özelliği ise biraz önce değindiğimiz gibi, idari yönden bağımsız olmalarıdır. Buna göre, idari yönden bağımsızlık, bu kurumların hem organları (organik bağımsızlık), hem de fonksiyonları (işlevsel bağımsızlık) üzerinde siyasi iktidarın ve diğer idari mercilerin denetiminin söz konusu olmaması anlamına gelmektedir.¹⁴⁵ Organik bağımsızlık, bu kurumların karar organlarını oluşturan üyelerinin, hakimlik güvencesine benzer bir güvenceye sahip olmalarıdır; örneğin, üyelerin belirli ve çok kısa olmayan bir süre için seçilmeleri, görev süreleri dolmadan görevden alınamamaları, süre sonunda tekrar göreve getirilememeleri, süre sonunda önceki veya dengi görevlerine döndürülmeleri,¹⁴⁶ kadroları kaldırılmış olsa bile aylık ve özlük haklarından yoksun bırakılmamaları gibi.¹⁴⁷

İşlevsel bağımsızlık ise, idarenin, bu kurumların işlem ve eylemlerinin geçersizliği sonucunu doğuran hiçbir yetkiye sahip olmamasıdır.¹⁴⁸ Ancak bağımsız idari otoritelerin bağımsızlığı, yürütme organına karşı söz konusu olup, bu bağımsızlık idari teşkilat içinde hiyerarşi ve vesayet denetimine tabi olamam anlamına gelmektedir. Çünkü bu kurumlar her ne kadar bağımsız bir karakter taşıyorlar ve siyasi iktidarın ve idarenin denetimine tabi olmasalar da, bunların vatandaşların özgürlüklerine zarar verme olasılıkları karşısında, işlem ve eylemlerine karşı yargı yolunun açık tutulması zorunludur. Bağımsız idari otoriteler ile ilgili tüm bu açıklamaların ışığı altında Bankacılık Düzenleme ve Denetim Kurumu'nun hukuki niteliğini değerlendirebiliriz.

Daha önce belirtmiş olduğumuz gibi, yasama organı 4389 sayılı Bankalar Kanunu ile devletin yürütmekle yükümlü olduğu bankaları düzenleme, denetleme ve gerektiğinde yaptırım uygulama görevlerini BDDK'ya vermiştir. Buna göre, BDDK,

¹⁴⁴ GÜNDAY Metin, “Bağımsız İdari Otoriteler Paneli”, Rekabet Kurumu, 2001, Ankara, s.75

¹⁴⁵ ULUSOY Ali, “Bağımsız İdari...”, a.g.e., s.5

¹⁴⁶ ULUSOY Ali, “Bağımsız İdari...”, a.g.e., s.5

¹⁴⁷ SANCAKDAR Oğuz, “İdare Hukuku Yönüyle BDDK'nın Kısa Bir Değerlendirmesi”, AİD, 2001, Ankara, s.100

¹⁴⁸ ULUSOY Ali, “Bağımsız İdari...”, a.g.e., s.5

Bankalar Kanunu'nun ve bankacılıkla ilgili diğer mevzuatın, Bankalar Kanunu'nda gösterilen yetkiler çerçevesinde düzenlemeler de yapmak suretiyle uygulanmasını sağlamak, uygulamayı denetlemek ve sonuçlandırmak, tasarrufların güvence altına alınmasını sağlamak ve Bankalar Kanunu ile verilen diğer görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak amacıyla kurulmuştur. Bunun için BDDK, tasarruf sahiplerinin haklarını ve bankaların düzenli ve emin bir şekilde çalışmasını tehlikeye sokabilecek ve ekonomide önemli zararlar doğurabilecek her türlü işlem ve uygulamaları önlemek, kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışmasını sağlamak için gerekli karar ve tedbirleri almak ve uygulamakla yükümlü ve yetkilidir. (Bank. K.md.3/1)

BDDK, idari ve mali özerkliğe sahip kamu hukuku tüzel kişisi olarak kurulmuştur. İdari ve mali özerkliğin neyi ifade ettiğini belirlemeden önce, “özerklik” ve “bağımsızlık” kavramlarının aynı anlamı ifade edip etmediğini bilmek gerekmektedir. Bağımsızlık ve özerklik farklı anlamlar içermekte olup, bağımsızlık özerkliğin daha ileri bir aşamasıdır.¹⁴⁹ Bağımsızlık kavramı, tek başına kullanıldığında yasama, yürütme ve yargı karşısında tamamen bağımsız olmayı ve hiçbir şekilde denetime tabi olmamayı ifade etmektedir. Özerklik ise, kurumsal yapılanma ile karar alma yönünden bağımsızlığı ve mali yönden bağımsızlığı ifade eden bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır.¹⁵⁰ Diğer bir ifadeyle, özerklik idari ve mali özerklik olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. İdari özerklik, organik ve işlevsel bağımsızlığı ifade etmektedir.

Kısacası idari ve mali özerklik, yasama, yürütme ve yargı erkleri karşısında tamamen bağımsız olmak ve hiçbir denetime tabi olamadan keyfi davranmak anlamına gelmemektedir. BDDK, idari ve mali özerkliğe sahip olduğuna göre, bu özerkliğin kapsamı da yasama, yürütme ve yargı karşısında tamamen bağımsızlık şeklinde anlaşılmalıdır. Örneğin, BDDK'nın faaliyetleriyle ilgili olarak yasama organı tarafından, yürütmenin asıl sorumlusu olan hükümetten, soru, genel görüşme gibi yöntemlerle bilgi vermesi ve açıklama yapmasının istenmesi durumunda, BDDK'nın kararlarının mecliste tartışılması kaçınılmazdır.¹⁵¹ Zaten yasama organının kanunla, BDDK'yı dilediği şekilde düzenleme, yetkilerini arttırma veya azaltma yetkisine sahip

¹⁴⁹ SANCAKDAR Oğuz, “İdare Hukuku...”, a.g.e., s.99

¹⁵⁰ AKINCI Müslüm, “Bağımsız İdari...”, a.g.e., s.109-110

¹⁵¹ SANCAKDAR Oğuz, “İdare Hukuku...”, a.g.e., s.100

olduğu da tartışmasızdır. Çünkü BDDK'yı kanunla kuran yasama organıdır. Dolayısıyla, BDDK'nın yasama karşısında bağımsızlığından söz etmek mümkün değildir. Diğer taraftan BDDK'nın işlemleri yargı denetimine tabidir. Bu açıdan, BDDK yargı organı karşısında da bağımsız değildir.

Demek ki BDDK'nın idari ve mali özerkliği, sadece yürütmeye karşı idari ve mali yönden bağımsızlığı ifade etmektedir. Ancak idari bağımsızlık ifadesinden, yürütmeden tamamen kopuk olma anlaşılmalıdır, idarenin bütünlüğü ilkesinin esasları dikkate alınmalıdır. Dolayısıyla BDDK'nın idari özerkliğinden, organları ve işlemleri üzerinde siyasi iktidarın ve diğer idari mercilerin denetiminin olmaması anlaşılmalıdır.

Buna göre BDDK'nın idari yönden bağımsızlığını da organik ve işlevsel yönden inceleyebiliriz. BDDK, kamu tüzel kişiliğini haiz olmasından dolayı, devlet tüzel kişiliğinin, yani merkezi yönetimin dışında yer almaktadır. Dolayısıyla merkezi yönetimin hiyerarşi denetimine tabi değildir. Ancak elbette ki kendi kamu tüzel kişiliği içinde hiyerarşi düzeni bulunmaktadır. Bunu yanısıra, BDDK'nın işlemleri, herhangi bir idari merci ya da makamın izni veya onayına tabi olmadığı gibi, herhangi bir idari merci ya da makam, bu işlemlerin geçersizliği sonucunu doğuracak (iptal etme gibi) hiçbir doğrudan yetkiye de sahip değildir. Kısacası BDDK, tek başına karar alıp uygulama yetkisine sahiptir. Dolayısıyla BDDK'nın işlevsel bağımsızlığa sahip olduğunu söylemek mümkündür. Bunun dışında, BDDK'nın karar organı olan Kurul'un üyeleri belli bir süre için (altı yıl) seçilmekte ve görev süreleri dolmadan görevlerine ya da dengi bir kadroya atanabilmektedirler. Bu açıdan bakıldığında BDDK'nın organik bağımsızlığa da sahip olduğu söylenebilecektir.

BDDK'nın mali özerkliğine gelince, kendine ait özerk bir bütçesi vardır. BDDK'nın bu bütçesi BDD Kurulu tarafından karara bağlanmakta ve uygulanmaktadır. Ayrıca BDDK'nın bütün personeli, karar organı olan Kurul tarafından atanmaktadır. Tüm bunlar dışında BDDK, bankacılık alanıyla ilgili kuralları belirleme ve bunun için düzenleyici ve birel işlemler yapma, yani icrai işlem yapma yetkilerine sahiptir. Ayrıca BDDK, yaptığı düzenlemelere uyulmasını sağlama ve bunun için gerekli gözetim ve denetimi yapma ve uyulmadığı takdirde tedbirler alma, gerektiğinde yaptırım uygulama

gibi kamusal yetkilerle donatılmıştır. Bu yetkilerden yola çıkarak, BDDK'nın bankacılık alanında bir çeşit idari kolluk görevi gördüğünü söyleyebiliriz. Diğer bir ifadeyle, BDDK'yı özel bir idari kolluk türü olan ekonomik kolluk olarak nitelendirmemiz mümkündür.

Sonuç olarak, BDDK'nın kamu tüzel kişiliği, idari ve mali özerkliği ile yukarıda saymış olduğumuz görev ve yetkileri dikkate alındığında, bir bağımsız idari otoriteden beklenen özellikleri taşıdığı söylenebilecektir. Böylelikle, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nu Türkiye'deki birçok örnekleri gibi, "bağımsız idari otorite" olarak nitelendirebiliriz.

3- BANKACILIK DÜZENLEME VE DENETLEME KURUMUNUN FAALİYETLERİ

3.1. BDDK'nın Görev ve Yetkileri¹⁵²

4389 Sayılı Bankalar Kanunu ile bankaların gözetim ve denetiminde etkinliğin artırılması amacıyla oluşturulan Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, daha önce Hazine Müsteşarlığı ve Merkez Bankası bünyesinde bulunan, bankacılık sektörünün gözetim ve denetiminden sorumlu birimlerini bünyesinde birleştirerek 31 Ağustos 2000 tarihinden itibaren fiilen faaliyete geçmiştir. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun Kanunla verilen temel görevleri:

- Bankalar Kanununun ve ilgili diğer mevzuatın düzenlemeler de yapmak suretiyle uygulanmasını sağlamak,
- Uygulamayı denetlemek ve sonuçlandırmak,
- Tasarruf sahiplerinin haklarını ve bankaların düzenli ve emin bir şekilde çalışmasını tehlikeye sokabilecek ve ekonomide önemli zararlar doğurabilecek her türlü işlem ve uygulamaları önlemek,
- Kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışmasını sağlamak,

¹⁵² BDDK Yıllık Raporu, 2002, Ankara

- Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonunu (TMSF) idare ve temsil etmek olarak belirlenmiştir.

BDDK, 2002 yılı içinde olağan düzenleme, denetleme ile yetkilendirme ve izin faaliyetlerinin yanı sıra, TMSF kapsamına alınan bankaların yeniden yapılandırılarak çözümlenmesi, özel bankacılık sisteminin sağlıklı bir yapıya kavuşturulması ve bankacılık sektörüne yönelik gözetim ve denetim çerçevesinin güçlendirilmesi ve uluslararası standartlarla uyumlu hale getirilmesi alanlarında da çalışmalar yürütmüştür.

3.2 BDDK'nın Faaliyetleri¹⁵³

3.2.1. Düzenleme

Kurum bu amaçlarını gerçekleştirmek için gerekli karar ve tedbirleri almak ve uygulamakla yükümlü ve yetkili kılınmıştır. Kurum, Kurul kararı ile Bankalar Kanununun uygulanmasına ilişkin yönetmelikler ve tebliğler çıkarmaya yetkilidir. Kurul ve Kurum, yetkilerini, düzenleyici işlemler tesis ederek ve özel nitelikli kararlar olarak kullanmaktadır. Düzenleyici işlem niteliğindeki yönetmelik ve tebliğler, Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe konulmaktadır.

2002 yılında sektörde gözetim ve denetim çerçevesini güçlendirecek, bankacılık sistemini daha etkin ve rekabetçi bir yapıya kavuşturacak, sektörün dayanıklılığını geliştirecek ve sektöre güveni kalıcı kılacak yasal ve kurumsal düzenlemelerin gerçekleştirilmesinde önemli gelişmeler kaydedilmiştir. BDDK'nın 2002 yılında gerçekleştirmiş olduğu düzenleme faaliyetlerine, 4743 sayılı Kanun ile 4389 sayılı Bankalar Kanunu'nda değişiklikler ve bu değişiklikler doğrultusunda yapılan düzenlemeler bu bölümde incelenmektedir.

¹⁵³ BDDK Yıllık Raporu, 2002, Ankara

3.2.2. Denetleme ve Uygulama

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumunun denetleme faaliyetleri, bankaların uzaktan gözetimi, yerinde denetim ve gerekli tedbirlerin zamanında alınarak uygulamaya konulması olmak üzere üç temel bileşenden oluşmaktadır.

A)Uzaktan Gözetim

Uzaktan gözetim işlevi yerine getirilirken kullanılan temel kaynaklar; Gözetim Form Paketi, Günlük Raporlama Seti, Piyasa Riski Raporlama Seti aracılığıyla edinilen periyodik veriler; periyodik olmayan veriler, Bankalar Yeminli Murakıpları tarafından hazırlanan yerinde denetim raporları, bağımsız denetim raporları ve Kurumun diğer birimlerinden sağlanan bilgilerdir.

B)Yerinde Denetim

BDDK bünyesi içinde yerinde denetim işlevi Bankalar Yeminli Murakıpları tarafından yerine getirilmektedir. Yerinde denetim faaliyetleri, Ocak ayından itibaren uygulamaya konulan yıllık çalışma programları ile yürütülmektedir. Yıllık çalışma programına alınan konular ve denetlenecek birimler bir takvim dahilinde, Murakıp ve Murakıp Yardımcılarına tevzi edilmekte; düzenlene rapor, mütalaa, araştırma ve etüd sonuçları değerlendirildikten sonra ilgili birimlere intikal ettirilmektedir.

Yerinde denetim faaliyetleri; mali bünye analizi, mevzuat denetimi, ihbar ve şikayet incelemeleri ile Kumrun görev ve yetki alanına giren konulara ilişkin inceleme ve araştırmalar yapmak ve görüş bildirmek alanlarında yoğunlaşmaktadır. Bu çerçevede, 2002 yılı içerisinde Türk Bankacılık Sistemi'ndeki 61 bankadan 50 banka ile 5 özel finans kurumunda denetim ve araştırma faaliyetinde bulunulmuştur. İnceleme yapılan bankaların 2001 yılı bilanço büyüklükleri itibarıyla sistem içindeki payı yüzde 98'dir.

C)Değerlendirme ve Uygulama

Denetleme sürecinin üçüncü evresini oluşturan değerlendirme ve uygulama aşamasında, gözetim ve denetim biriminden gelen bilgiler ilgili birimler tarafından değerlendirilerek, bankaların alması gereken tedbirler belirlenmekte, söz konusu tedbirler bankalara iletilerek talimatların gereğinin yapılması yakından izlenmektedir. Ayrıca, yaşanan krizlerin etkisiyle mali bünyeleri ve karlılık performansları olumsuz etkilenen özel bankaların daha sağlıklı ve uluslararası ölçekte rekabet edebilir bir yapıya kavuşturulması çerçevesinde, 4389 sayılı Bankalar Kanunu'na 4743 sayılı Kanun ile eklenen Geçici 4 üncü madde uyarınca uygulamaya konulan yeniden sermayelendirme programı kapsamındaki 25 özel banka nezdinde üçlü denetimler yapılarak, söz konusu bankaların 31 Aralık 2001 tarih itibarıyla gerçek mali durumunu ortaya koyan raporlar hazırlanmış ve yapılan değerlendirmeler neticesinde, Vakıflar Bankası, Pamukbank ve Şekerbank'ın sermaye ihtiyaçları bulunduğu tespit edilmiştir.

3.2.3. Kuruluş, Yetkilendirme ve İzin

BDDK tarafından yürütülen kuruluş, yetkilendirme ve izin faaliyetleri kapsamında gerçekleştirilen işlemler aşağıda özetlenmektedir.¹⁵⁴

- Bankaların kuruluşları ve faaliyete geçmelerine ilişkin izin işlemleri yürütülmektedir.
- Hisse devir izni: Bir kişinin doğrudan ve dolaylı olarak banka sermayesinin yüzde 10'unu ve daha fazlasını temsil eden payları edinmesine ve bir ortağa ait payların banka sermayesinin Kanunda belirtilen oranlar çerçevesinde değişimine neden olacak hisse devirlerinin gerçekleşmesine, banka sermayesinin yüzde 10 veya daha fazlasına sahip olan tüzel kişilerin ortaklık yapılarında Kanunda belirtilen oranlar ve esaslar dahilinde oluşan değişikliklere ve yurtdışında kurulu banka veya mali kurumların Türkiye'de kurulu bir bankanın hisselerini devralmalarına ilişkin olarak izin verilmektedir.

¹⁵⁴ BDDK Yıllık Raporu, 2002, Ankara

- Birleşme ve devir izni: Türkiye’de faaliyette bulunan bankalardan birinin diğer bir veya birkaç banka ile birleşmesi veya bütün borç, alacak ve mevduatını Türkiye’de faaliyette bulunan diğer bir bankaya devretmesine ilişkin izin verilmektedir.
- Şube ve temsilcilik açma izni: Türkiye’de faaliyette bulunan bankaların yurt içinde şube açmaları ile ilgili talepleri değerlendirilmekte ve Türkiye’de kurulu bankaların yurt dışında şube veya temsilcilik açmaları, ortaklık kurmaları veya kurulmuş ortaklıklara katılmalarına ilişkin izin verilmektedir. Bu kapsamda ayrıca, yurt dışında kurulu bankaların Türkiye’de temsilcilik açmalarına ilişkin izin verilmektedir.
- İştiraklere ilişkin izin: Bankaların yurtdışında yeni iştirak edinmelerine ilişkin talepler değerlendirilerek gerekli izinler verilmekte, yurt içinde yeni iştirak edinmeleri takip edilmekte ve mevcut iştiraklerinin sermaye artırımları ile ortaklık yapılarına ilişkin değişiklikler hususunda ilgili mercilere görüş bildirilmektedir. Ayrıca, bankaların yatırım fonu kurmaları ve kurmuş oldukları fon tutarlarını arttırmalarına yönelik izin işlemleri de bu çerçevede yürütülmektedir.
- TMSF bünyesindeki bankaların satışına ilişkin başvuru talepleri değerlendirilmektedir.
- Bağımsız denetim kuruluşlarının bankalarda bağımsız denetim yapabilmelerine ilişkin yetki talepleri değerlendirilmekte ve sonuçlandırılmaktadır.
- Bankaların ana sözleşme değişiklikleri ile sermaye artırımlarına ilişkin işlemler yürütülmekte, Bankaların genel kurul toplantılarına ilişkin belgeler izlenmekte ve değerlendirilmektedir.
- Bankaların genel müdürleri ile genel müdür yardımcılarının atanmalarının mevzuata uygunluğu değerlendirilerek gerekli izin verilmektedir. Ayrıca, Kanuna göre alınması zorunlu yemin ve mal bildirimleri ile yönetim kurulu üyeleri, genel müdür ve yardımcıları ile ilgili olarak Kanunda aranan asgari şartlara ilişkin belgeler izlenmekte ve değerlendirilmektedir.
- Bankaların 2886 sayılı Kanun kapsamındaki ihaleler için verebilecekleri teminat mektubu limitleri belirlenmektedir.
- Bankaların alacaklarından dolayı edinmek zorunda kaldıkları menkul ve gayrimenkullerin elden çıkarılmasına ilişkin süre uzatımları hakkındaki talepler değerlendirilmektedir.

3.2.4. Analiz ve Araştırma

BDDK, bankacılık sektörüne yönelik düzenleme, gözetim ve denetim faaliyetlerinin yanı sıra, bankacılık sektörü ağırlıklı olmak üzere mali sektöre yönelik analiz ve araştırma faaliyetleri de yürütmektedir. BDDK'nın araştırma faaliyetleri gözetim ve denetim teknikleri ile mali sektöre ilişkin yapısal konularda yoğunlaşmaktadır.

Finansal ürünlerin ve dolayısıyla bankacılık işlemlerinin giderek daha karmaşık hale gelmesi, mali sistemin dinamik bir yapıya sahip olması banka denetiminde yeni tekniklerin kullanılmasını gerektirmiş ve bu ihtiyaçların karşılanması yönelik olarak bankaların risk profilleri ile risklerini izleme ve kontrol etme gücünün bir göstergesi olarak iç denetim ve risk yönetim sistemlerinin yeterlilik düzeyine odaklı bir denetim tekniği olan "risk odaklı denetim yaklaşımı" gündeme gelmiştir. Gelişmiş ve gelişmekte olan pek çok ülkede kullanılan bu denetim tekniği, bankaların risk profilleri ile risklerini yönetme kabiliyetleri üzerine odaklanmakta, denetim kaynaklarının, şeklinin ve yoğunluğunun bankaların risk profillerine ve iç denetim ve risk yönetim sistemlerinin yeterliliğine göre belirlenmesini öngörmektedir.

BDDK tarafından uluslararası gelişmelere paralel olarak bankaların taşıdığı risklerin etkin bir biçimde tanımlanabilmesini, daha hassas bir biçimde ölçülebilmesini ve zarara dönüşmeden gerekli tedbirlerin alınabilmesini teminen "risk odaklı denetim yaklaşımı" benimsenmiştir. Risk odaklı denetim yaklaşımının benimsenmesine ilişkin başlıca amaçlar ile yaklaşımın uygulanmasından beklenen başlıca faydalar şunlardır:

- Bankaların taşıdığı risklerin etkin bir biçimde tanımlanabilmesi, daha hassas bir biçimde ölçülebilmesi ve zarara dönüşmeden gerekli tedbirlerin alınabilmesi,
- Finansal sistemde yaşanan hızlı değişime ayak uydurulması,
- Bankacılık faaliyetlerinin değişmesi ve karmaşıklaşması nedeniyle bankaların risk profilineki önemli değişmelerin zamanında tespit edilebilmesi,
- Yeni denetim teknikleri kullanılarak bankaların değişen risk profillerinin etkin denetimi,

- Kurumumuzun mevcut denetim fonksiyonunun etkinliğinin artırılması,
- Denetimin dinamik ve kesintisiz bir süreç içerisinde yapılması,
- Uluslararası norm ve en iyi uygulama standartlarına (Basel,AB,vd.) uyum sağlanması,
- Sistemik risklerin gerçekleşmeden önce önlenmesine yönelik tedbirler alınması,
- Bankacılık krizlerinin neden olduğu ekonomik ve finansal krizlerin önlenmesi ya da etkisinin en aza indirilmesi,
- Bankaların ekonomik ihtiyaçlarını daha iyi şekilde karşılamasının sağlanması.

Risk odaklı denetim yaklaşımı çerçevesinde Kurumumuz için bir denetim modeli üzerinde çalışmalar devam etmekte olup, söz konusu çalışmalara yönelik olarak oluşturulan Risk Odaklı Denetim Sistemi Proje Komisyonu çalışmalarına devam etmektedir.

2002 yılı içinde ayrıca, Türk bankacılık sistemindeki yapısal eğilimler ve sorunlar, bankacılık sektöründe yeniden yapılandırma konusundaki diğer ülke deneyimleri, sorunlu aktiflerin çözüm teknikleri ve bankacılık sisteminde kaynak maliyeti ve net faiz marjları konularında çalışma ve araştırma raporları hazırlanmıştır.

3.3.Kurumun Temel Amaçları

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun amacı tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerini korumak ve bankacılık sektörünün sağlıklı bir şekilde işlemlerini sağlamaktır. Bu doğrultuda BDDK, Bankalar Kanunu'nda da belirtildiği üzere, tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerini ve bankacılık sektörünün güvenilir ve sağlıklı bir şekilde işlemlerini tehlikeye sokacak her türlü işlem ve uygulamaları önlemeye çalışacaktır. Elbette ki, BDDK'nın tek amacı, bankacılık sektöründeki tasarruf sahiplerini korumak değildir. Aynı zamanda, bankacılık sektörünün işleyişinden çok fazla etkilenen devlet ekonomisinin istikrarlı bir şekilde işlemlerini ve zarar görmemesini sağlamak için, ekonomiye zarar verebilecek her türlü işlem ve uygulamayı önlemeye çalışmak ve bunun için gerekli tedbiri almak, BDDK'nın amaçları arasındadır.

Kısacası Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun temel amacı, bankaların piyasa disiplini içerisinde sağlıklı, etkin ve dünya standartlarında rekabet edebilir bir şekilde işlemlerini sağlamaktır. BDDK, bunun için uygun ortamı yaratmaya çalışmaktadır. Böylece, devlet ekonomisinin uzun vadede ekonomik büyümesine ve istikrarına katkıda bulunmaktadır. BDDK, üstlendiği bu amaçları gerçekleştirmek için, gerekli her türlü düzenleyici ve denetleyici görevleri üstlenecek ve bu görevleri en iyi şekilde yerine getirmeye çalışacaktır.

İşte bu süreçte, BDDK'nın amaçlarına ulaşmak için edindiği temel hedefler şunlardır:¹⁵⁵

- Bankacılık sektörünün etkinliğini ve rekabet kabiliyetini arttırmak; kamu kesiminin kontrolündeki bankaların sektör üzerindeki bozucu etkilerinin ortadan kaldırılması, bankaların sermaye yapılarının güçlendirilmesi, aracılık maliyetlerinin düşürülmesi, grup bankacılığı ve mali olmayan faaliyetlerinin en aza indirilmesi,
- Bankacılık sektörüne duyulan güveni kalıcı kılmak; piyasa disiplini ve sistemde yer alanların “kendi sorumluluklarını almaları” ilkesi çerçevesinde, kamunun bilgilendirilmesine yönelik düzenlemelerin yapılması, yeterli, anlaşılabilir ve doğru bilginin zamanında piyasa ulaştırılması, muhasebe ve raporlama sisteminde uluslararası standartlara erişilmesi, taşınan riskler hakkındaki bilgilerin herkese açık ve ulaşılabilir olduğu şeffaf bir ortamın sağlanması,
- Bankacılık sektörünün ekonomi üzerinde yaratabileceği zararları en aza indirmek; bankaların düzenli ve emin bir şekilde çalışmasını tehlikeye sokabilecek her türlü işlem ve uygulamaların önlenmesi, münferit sorunların sistemin risk yaratmasına izin verilmemesi için erken uyarı ve erken müdahale sistemlerinin geliştirilmesi,
- Bankacılık sektörünün risklere karşı dayanıklılığını arttırmak; sektörün risklere karşı direnç ve esnekliğinin artırılması, kurumsal yönetişimin (corporate

¹⁵⁵BDDK Yıllık Raporu, 2002, Ankara

governance) iyileştirilmesine önem verilmesi, iç denetim ve risk yönetim sistemlerinin geliştirilmesi, kredi riskinin yanında piyasa ve operasyonel risklerin sermaye yeterliliğinde dikkate alınması, Kurumun risk odaklı ve konsolide bazda gözetim ve denetim yeteneğinin arttırılması,

- Tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerini korumak; mevduat sigortası sisteminin piyasa disiplini bozucu ve ahlaki istismarı arttırıcı etkileri ile tasarruf sahiplerinin haklarının korunması ihtiyacı arasındaki dengenin kurulmasıdır.

3.4. Kurumun Yapısı

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu temel olarak, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Başkanlığı ve Bankacılık Düzenleme ve Denetleme kurumu olarak ikili bir yapılanma göstermektedir. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme kurumunun teşkilatı, karar organı Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulundan ve Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Başkanlığı ve Başkanlığa bağlı hizmet birimlerinden oluşur. Hizmet birimleri; Kurum görev ve yetkilerinin gerektirdiği sayıda daire başkanlıkları şeklinde teşkilatlanmış ana hizmet birimleri, Bankalar Yeminli Murakıpları Kurulu, danışma birimleri ve yardımcı hizmet birimlerinden oluşur. Kurumun hizmet birimleri ile bunların görev ve sorumlulukları Kurulun önerisi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir.

4-BDDK'NİN YAPISI¹⁵⁶

4.1. Başkanlık

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Başkanlığını Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu Başkanı yapar. Bir başka ifadeyle, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu Başkanı aynı zamanda Kurumunda Başkanındır.

¹⁵⁶www.bddk.org.tr

4.1.1. Başkanın Atanması

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Başkanı, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Kuruluna atanan üyeler arasından, Bakanlar Kurulu kararıyla belirlenir. Bakanlar Kurulu üyelerden birini ikinci başkan olarak belirler. Başkanın görevde bulunmadığı izin, hastalık, seyahat ve diğer hallerde kanun, kararname ve yönetmelikler çerçevesinde Başkana verilmiş olan görev ve yetkiler, İkinci Başkan tarafından kullanılır. Başkana görevlerinde yardımcı olmak üzere Kurul kararıyla üç başkan yardımcısı¹⁵⁷ atanır. Başkan yardımcıları hukuk, iktisat, maliye, bankacılık, işletmecilik, kamu yönetimi, istatistik ve mühendislik dallarında en az lisans düzeyinde öğrenim görmüş ve Kurumda veya Kurumun görev alanına giren konularda en az on yıl çalışmış kişiler arasından seçilir. Bankalar Yeminli Murakıpları Kurulu Başkanı, Kurum Başkan Yardımcısı statüsündedir.

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Başkanının ve ikinci Başkanının, Bakanlar Kurulu tarafından atanıyor olmasındansa, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Kurulunun kendi üyeleri arasından yapacağı seçimle belirlemesi daha demokratik olurdu. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Başkanlığına atanacak kişilerin, Kurul üyeliklerine atanmak için gerekli şartlardan başka herhangi bir ek şart taşıması gerekmemektedir. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Başkanı Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumuna atanan üyelerden her hangi biri olabileceğine göre seçimi Kurul üyelerinin yapması daha yerinde olurdu.

ABD’de bankacılık alanında düzenleme ve denetleme yetkilerinin merkezinde yer alan Fed Kurulunun Başkanı, kurula seçilen üyelerin kendi aralarında yaptıkları seçimle belirlenmektedir. Özerk bir kurumun kendi Başkanını seçmesi daha doğal olacaktır.

¹⁵⁷ Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Başkanı ve İkinci Başkanı, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu üyeliklerine Bakanlar Kurulu kararıyla seçilen kişiler arasından yine Bakanlar Kurulu kararıyla seçilirler. BDDK Başkanının yardımcıları ise, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu kararıyla atanan personellerdir. Kurumun Başkanı ve İkinci Başkanı ile Başkan yardımcılarının statüleri farklıdır.

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumunun kararlarına karşı açılacak davalarda, Kurum kararlarının kamu yararı yerine siyasi düşüncelerle alındığı yönünde şikayetlerin ön plana çıkmaması için Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Başkanının tarafsızlığına gölge düşürülmemelidir. Çünkü Özerk bir Kurumun kararlarının kamu yararından çok siyasi düşüncelerle hareket ettiği gerekçesiyle iptal edilmesi toplumun idareye olan saygısını ve güveninin sarsabilecektir.

4.1.2. Başkanın Görev ve Yetkileri

Kurumun en üst yöneticisi olan Başkan Kurumu temsile yetkili olup, Kurulca alınan kararların ve mevzuatla verilen görevlerin yürütülmesini sağlamak için her türlü önlemi almakla ve Kurumun görev alanına giren konularda diğer kurum ve kuruluşlarla işbirliğini sağlamakla görevlidir.

Başkan, Kurumun bütün birimlerinin faaliyetlerini, işlemlerini ve hesaplarını denetlemek, değerlendirmek ve gerektiğinde Kurum faaliyetleri ile ilgili olarak kamuoyunu bilgilendirmekle görev ve yetkilidir.

4.1.3. Başkanlık Görevinin Sona Ermesi

Kurul Başkanının görev süresi sona ermeden görevine son verilmez. Ancak, atanması için gerekli şartları kaybetmeleri, kurul üyeleriyle ilgili olarak öngörülmüş bulunan yasaklara¹⁵⁸ aykırı hareket ettiklerinin tespit edilmesi ve görevleriyle ilgili olarak işledikleri suçlardan dolayı haklarında mahkumiyet kararının kesinleşmesi hallerinden birinin gerçekleşmesi durumunda Kurum Başkanı, görev süresi dolmadan Başbakanın onayıyla görevden alınırlar (Ban. K. m. 3/4b).

Bakanlar Kurulu kararıyla atanan bir kamu görevlisinin görevden alınması sırasında Başbakanın onayının yeterli görülmesi usulde paralellik ilkesiyle bağdaşır

¹⁵⁸ Bu yasaklar 4389 sayılı Bankalar Kanununun 3. maddesinin 5. fıkrasında düzenlenmiştir.

gözükmektedir. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Başkanının atanmasında katkısı olan ilgili bakanın ve atanmayı yapan Bakanlar Kurulunun görevden alma işleminden uzak tutulması yönündeki düzenleme isabet yoktur. Hükümette bulunan koalisyon ortağı partilerin kendi aralarında çıkabilecek anlaşmazlıklar nedeniyle Kurum Başkanının görevden alınması olasıdır. Bu durumda her ne kadar idari yargı mercii görevden alma işlemini iptal edecekse de, bankacılık sektörünün duyarlı bir sektör olması nedeniyle riskler doğmasının önüne geçilemeyecektir.

Kurum Başkanı bu göreve atandıktan sonraki 30 gün içerisinde Kurumun görev alanına giren kuruluşlardaki paylarını üçüncü dereceye kadar kan ve ikinci dereceye kadar sıhri hisimlerini dışındakilere satmak veya devretmek suretiyle elden çıkarmadıkları takdirde görevden çekilmiş sayılır (Bank. K. m. 3/5).

4.2.Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu, Bankacılık Düzenleme ve denetleme Kurumunun karar organıdır. Kurul, 4389 sayılı Bankalar Kanunu ve ilgili diğer mevzuat hükümleri çerçevesinde kendisine verilen yetkileri kullanır.

4.2.1.Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu'nun Oluşumu

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumunun karar organı, biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere yedi üyeden oluşan Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kuruludur. Kurul Başkanı, Kurumun da Başkanıdır. Üyelerin, hukuk, iktisat, maliye, bankacılık, işletme, siyasal bilgiler, kamu yönetimi ve dengi dallarda veya bu dallarla ilgili mühendislik alanlarında en az lisans düzeyinde öğrenim görmüş olmaları gerekmektedir. Mühendislik dalında lisans düzeyinde eğitim görmüş olmaları gerekmektedir. Mühendislik dalında lisans düzeyinde öğrenim görmüş olan adayların ise belirtilen, hukuk, iktisat, maliye, bankacılık, işletme, siyasal bilgiler, kamu yönetimi ve dengi alanlarda lisansüstü öğrenim görmüş olmaları gerekir. Üyeler; en az üçü bankacılık olmak üzere maliye-finance alanında en az 10 yıl deneyim sahibi ve üst düzey yöneticilik yapmış veya yukarıda sayılan öğrenim dallarında en az 10 yıl öğretim

üyeliği yapan adaylar arasından ilgili Bakanın (ilgili Bakan, Başbakan veya görevlendireceği bakandır 9 önerisi üzerine Bakanlar Kurulu'nca atanır. Bakanlar Kurulu, Üyelerden birini başkan birini de ikinci başkan olarak görevlendirir.¹⁵⁹

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu üyeliklerine atanmak için bankalar Kanununda sayılan niteliklerden başka, adayların devlet memuru olmak için gerekli olan nitelikleri taşımaları da gerekir.

Kurul Başkan ve üyelerinin görev süresi altı yıldır. Süreleri biten üyeler yeniden seçilebilirler. Başkanlık ve üyelikler, Görev süreleri dolmadan herhangi bir sebeple boşaldığı takdirde, boşalan yerlere yukarıda belirtilen esaslar dahilinde iki ay içinde seçim ve atama yapılır. Bu şekilde atananlar, yerine atandıkları kişinin süresini tamamlar. Üyelerin hastalık, kaza ve sair nedenlerle geçici iş göremezliğe uğraması ve bu durumun Kurulun karar almasını tehlikeye düşürmesi halinde, bunların yerine mesleki kıdemi en yüksek olanlardan başlamak üzere kıdem sırasına göre Kurum Başkan Yardımcıları vekalet eder. Geçici iş göremezlik halinin üç aydan fazla sürmesi halinde, bu durumda olan üyelerin üyelikleri düşer ve bunların yerlerine yedi gün içinde atama yapılır.

Kurul Başkan ve üyelerinin görev süreleri dolmadan görevlerine son verilmez.12/05/2001 tarih ve 4672 sayılı, Bakanlar Kanununda değişiklik yapan kanunla bu düzenlemeye yasal bir istisna getirilmiştir: “Başkan dışındaki Kurul üyelerinin görevleri, bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte sona erer. Yeni üyeler, yürürlük tarihinden itibaren on beş gün içinde Bakanlar Kurulunca atanır ve bu süre içinde, mevcut üyelerin görevleri devam eder. Bu suretle atanan üyelerden, ikinci yılın sonunda kura sonucunda belirlenecek iki üye ve dördüncü yılın sonunda kalan üyelerden, kura sonucu belirlenecek iki üyenin yerine, bu Kanunda belirtilen hükümlere uygun olarak yeni üye ataması yapılır” denilerek, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme kurumunun ve benzer diğer özerk kurumların karar organlarında yer alan görevlilerin sahip olduğu düşünülen güvenceler hukuka aykırı olarak, bir yasa hükmüyle ihlal

¹⁵⁹Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulunun oluşumuna ilişkin kurallar, 4389 sayılı Bankalar Kanununda düzenlenmişken, 4491 sayılı yasayla Bankalar Kanununda yapılan değişiklik çerçevesinde Kurulun oluşum şekli de değiştirilmiştir.

edilmiştir. Yapılan uygulamayla ileride yapılması yanlış uygulamalara tehlikeli bir kapı açılmıştır. Cumhurbaşkanı, yasayla yapılan bu hukuk dışılığı görmezden gelerek yasayı onaylamıştır. Yasama işlemlerinin, genel ve soyut olmaları “hukuk devletli” ilkesinin gereğidir. Oysa Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu üyelerinin görevlerinin sona ereceği yönündeki kanun hükmü birel ve somut niteliklidir. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu üyelerinin görevden alınması yönündeki yasa hükmü “hukuk devleti” ilkesiyle çelişmekte olduğundan, anayasaya aykırıdır.

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu üyelerinin görevden alınabilmeleri ancak, atanmaları için gerekli şartları kaybetmeleri veya durumlarının, Kurul üyelerinin görevleriyle bağdaşmazlık ilkelerine aykırı düştüğü tespit edilmesi, görevleri ile ilgili olarak işledikleri suçlardan dolayı haklarında verilen mahkumiyet kararı kesinleşmiş durumlarında kurul Başkan ve üyeleri görev süreleri dolmadan Başbakanın onayı ile görevden alınır. Bu durumda en geç iki ay içinde üye atanması yapılır.

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulunun üyelerinin görevden alınmaları nedeniyle kurulun karar almasının tehlikeye düşmesi halinde, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulunca yeni üye atanana kadar, bu üyelerin yerine mesleki kıdemi en yüksek olanından başlamak üzere kıdem sırasına göre kurum Başkan Yardımcıları, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu üyelerinin yerine geçici olarak üyelik görevini görür.

4.2.2. Kurul Üyeleri Yasaklar ve Sorumluluklar

Çalışma yasağı ve bağdaşmazlık: Kurul üyeleri, özel bir kanuna dayanmadıkça resmi veya özel hiçbir görev alamaz, ticaretle uğraşamaz, serbest meslek faaliyetlerinde bulunamaz, ücret karşılığı konferans ve ders veremez, sınav ve benzeri görev alamaz, her türlü ortaklıklarda pay sahibi olamazlar. Dernek, vakıf, kooperatif ve benzeri yerlerde yöneticilik yapamazlar. Kurul üyeleri görevden ayrılmalarını takip eden iki yıl¹⁶⁰ süreyle Bankalar Kanunu kapsamına giren, kuruluşlarda üst düzey görevli olarak

¹⁶⁰ 4743 sayılı yasayla değiştirilmeden önce bu süre üç yıl olarak düzenlenmişti. Üç yıl yerine iki yıllık bir süre getirilmesi ve yönetim ve denetimi veya hisseleri Fona devredilmiş bulunan bankaların yasak

çalıştırılmazlar (Ban. K. m.3/5). Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu üyelerinin bankacılık sektöründe görev almama yasağı yönetim ve denetimi veya hisseleri Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonuna devredilen bankalar hakkında uygulanmaz.

Sır saklama sorumluluğu: Kurul üyeleri ile Kurumun her türlü personeli, çalışmaları ve denetlemeleri sırasında ilgililere ve üçüncü kişilere ait öğrendikleri sırları bu konuda kanunen yetkili kılınan mercilerden başkasına açıklayamazlar ve kendi yararlarına kullanamazlar. Bu yükümlülük görevden ayrılımlarından sonra da devam eder.

Devlet memuru sayılma: Kurumun para, evrak ve her çeşit malları Devlet mali hükmündedir. Kurul üyeleri ve diğer Kurum personeli, görevleri esnasında veya görevleri nedeniyle işledikleri ve kendilerine karşı işlenen suçlar bakımından Devlet memuru sayılırlar. Buna ilişkin soruşturmalar, Kurul üyeleri için ilgili Bakanın, kurum personeli için ise Kurulun izin vermesi kaydıyla genel hükümlere göre yapılır.

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu Başkan ve üyeleri ile diğer kurum personelinin sır saklama yükümlülüğü ile ilgili olarak Bankalar Kanununun getirdiği düzenlemeye göre “kurumun her türlü personeli, çalışmaları ve denetlenmeleri esnasında öğrendikleri her türlü gizli bilgiyi saklamak zorundadır. Bu bilgiler, yetkili mercilerden başkasına açıklanamaz ve kurum personeli bu bilgileri kendi yararlarına kullanamazlar. Bu yükümlülük, kurum personelinin görevi sona erdikten sonra da devam eder” (Ban. K. m.3/8). Bu hükme aykırı hareket edilmesi durumunda soruşturmalar, kurum personeli hakkında Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulunu, Kurul üyeleri hakkında ise ilgili Bakanın izin vermesi durumunda genel hükümlere göre yapılır. Bu düzenlemeye göre, sır saklama yükümlülüğüne aykırı davranmanın yaptırımını devlet memurluğundan çıkarılmalıdır (DMK. m. 31). Bankacılık Düzenleme ve denetleme Kurumunun görev alanına ilişkin olan sır saklama yükümlülüğünün caydırıcı bir yaptırıma bağlanması gerekir. Özellikle bankalarla ilgili

kapsamından çıkarılması yönündeki düzenleme, her ne kadar Fon bankalarının yasak kapsamı dışında bırakılması isabetli olmuşsa da, birel, somut bir düzenleme yapıldığı izlenimini vermektedir.

sırların açıklanması, hem kamusal açıdan hem de gerçek ve tüzel kişiler açısından büyük zararlara yol açabilecektir.¹⁶¹

4.2.3.Kurul Üyelerinin Görevlerinin Sona Ermesi

Kurul üyelerinin süreleri sona ermekle gayet tabii olarak sona erer. Kurul üyeleri bu göreve altı yıllık bir süre için atanmaktadırlar ve sürenin dolmasıyla görevleri son bulur. Asıl önemli olan Kurul üyelerinin görevlerini yerine getirirken bağımsız hareket etmelerinin sağlanması açısından görevden alınmalarının ya da görevden ayrılmış sayılmalarının hangi esaslara göre gerçekleşeceği.

Görevden alınma: temel kural, Kurum Başkan ve üyelerinin görev süreleri dolmadan görevden alınmayacağıdır. Ancak, atanmaları için gerekli şartları kaybettikleri, görevleriyle bağdaşmayan ek görevler aldıkları ve görevleri ile ilgili bir suçtan dolayı haklarında bir mahkumiyet kararının kesinleşmesi durumlarından birinin gerçekleşmesi durumunda Kurul üyelerinin Başbakanın onayı ile görevlerinden alınırlar.

İlgili bakanın önerisi ve Bakanlar kurulunun kararı ile atanan bir kamu görevlisinin atanmasından farklı bir yolla, Başbakanın onayı ile görevden alınacak olması usulde paralellik ilkesine uygun olarak şekillendirilebilirdi. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu üyelerinin Başbakanın onayı ile görevden alınacağı yolundaki düzenlemeyi Başbakan tarafından görevden alınırlar olarak anlamak gerekir.

Başbakanın onayıyla görevden alınmayla ilgili olarak karşımıza çıkan asıl büyük sorun, görevden alınma gerekçesi olarak yasada düzenlenen ifadelerin nasıl anlaşılacağıdır. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu üyelerine yasaklanan faaliyetlere aykırılık ve görevleriyle ilgili bir suçtan dolayı kesinleşmiş mahkumiyet kararına dayanan görevden alınabilme hükmü açık kabul edilse de, “atanmaları için

¹⁶¹ Şubat 2001 krizinden sonra döviz politikasında değişikliğe geçiş sürecinde, bir kamu bankası yöneticisinin gizli bilgileri kendi çıkarına kullanmasıyla ilgili ortaya çıkan durum çok tartışılmıştı. Aynı dönemde Merkez Bankası rezervlerinden bir haftalık sürede çıkan dövizin devlet bütçesine getirdiği yükün 10 milyar \$ civarında olduğu ifade edilmiş ve bu akışın gizli bilgilerin sızdırılmasıyla gerçekleştiği yönündeki iddialar gündeme gelmiştir.

gerekli şartları kaybettikleri anlaşılır” kurul üyelerinin görevden alınacak olması açık olmayan bir hükümdür. Çünkü Bankalar Kanunu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu üyelerinin atanması ile ilgili olarak tamamen objektif nitelikli şartlar öngörmüş olup bu şartların kaybedilmesi çok ayırık durumlar hariç olmak üzere olanaksızdır. Eğitim ve çalışma deneyimi ile ilgili olarak yasada düzenlenmiş bulunan şartların sonradan kaybedilmesinin nasıl olacağına izahi oldukça zor olacaktır. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu üyelerinin atanmaları için gerekli şartları kaybetme hükmünü, Devlet memuru olabilmek için gerekli olan nitelikler olarak kabul etmek yerinde olacaktır. Başbakan Bankacılık Düzenleme ve denetleme Kurulu üyelerinin atanmaları için gerekli şartları ilgili bakanın önerisi ve referansı şeklinde yorumlayıp, ilgili Bakan Başbakan olabilir, Bakanın önermesi için gerekli olan siyasi yakınlığı kaybetmesi ekinde yorumlama ihtimali durumunda görevden alma idari yargı yerinin kararı iptal hükmüyle karşılaşacaktır.

Atanma şartlarını kaybetmeyi, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kuruluna üye atanabilme şartları şeklinde dar yorumlayıp, devlet memuru olabilme şartlarını yitirme olarak kabul etmemiz yerinde olacaktır. Devlet memuru olarak atanabilme niteliğini kaybeden Kurul üyesi Başbakanın onayı ile görevinden alınacaktır.

Görevden çekilmiş sayılma: Kurul üyelerinin, Kurumun görev alanına giren kuruluşlardaki paylarını, üçüncü dereceye kadar kan ve ikinci dereceye kadar sıhri hisimleri dışındakilere satmak veya devretmek zorundadırlar. Bu zorunlulukları yerine getirmeyen Kurul üyeleri görevlerinden çekilmiş sayılırlar.

Sancakdar, Kurul üyelerinin sahip oldukları payların elden çıkarılması ile ilgili düzenlemenin isabetli olmadığı düşüncesinde olup, “ maliki oldukları payların devredilmesini isteme hem üyelerin görevlerinin niteliği ve atanma usulünün gerekleri ve hem de mülkiyet hakkında mündemiç serbest tasarruf yetkisine dolaylı müdahale niteliği taşıdığından çağdaş bir uygulama olarak gözükmemektedir. Şayet amaç Kurul üyelerinin yansız hareket etmesini sağlamak ise üyelerden göreve başlamadan önce mal

beyanında bulunmaları ve bunun gerektiği gibi denetiminin yeterli olabileceğini” ifade etmektedir.¹⁶²

Yasada, Kurul Başkanları ve üyeleri hakkında istifa ile ilgili bir düzenleme yer almamış olmakla birlikte istifa, ölüm, fiil ehliyetinin kaybı gibi durumlarda da görev sona ermiş olacaktır.

¹⁶² SANCAKDAR Oğuz, “İdare Hukuku...”, a.g.e.,

SONUÇ

Zaman içinde kamu yönetiminin uygulama alanı olarak büyük bir evrim geçirdiğini söylemek yanlış olmaz. Bu evrim, sosyal, ekonomik, siyasal, yönetsel birçok olaya bağlı olarak gerçekleşmiştir. Özellikle 2.Dünya Savaşı sonrası değişmeye başlayan dünya düzeni 1970’li yılların sonlarına doğru bilgi çağı ve küreselleşmenin etkisiyle büyük bir dönüşüm yaşamış ve bu dönüşüm devletlerin yönetim yapılarını da fevkalade etkilemiştir. Devletler modern bir yönetim yapısından postmodern bir yönetim yapısına geçmiş, birey devlet arasındaki ilişki biçimi bireyler lehine değişmiş, temel hak ve özgürlükler fazlasıyla önem kazanmış ve özelleştirme akımının da etkisiyle devletin hakimiyet alanı daraltılmak istenmiştir. Böylece devletin hemen her alana müdahale edecek yapısı değişirken çeşitli teknik alanlara müdahalesi de gündeme gelerek bu yapı değiştirilmiştir. Kişi hak ve özgürlüklerinin önündeki engellerin kaldırılması amacıyla teknik bir yapı arz eden konularda ve alanlarda siyasi otoritenin ya da üçüncü kişilerin önünün kesilmesi için yoğun çabalar sarf edilmiştir.

Bu çabaların sonunda ve özelleştirme olarak adlandırılan devletin faaliyetlerinin daraltılması sürecinin de etkisiyle, devletin çekildiği, özel uzmanlık gerektiren alanlardaki düzenleme ve denetleme işlevlerinin sağlıklı yürütülmesi amacıyla, gerek siyasetin gerekse özel çıkar çevrelerinin etkisinden bağımsız ve tarafsız kuruluşlar ortaya çıkmıştır. Bağımsız idari otorite olarak adlandırılan bu kuruluşlar ilk olarak ABD’de başlayarak kurulmuş, daha sonra Avrupa’da yaygınlaşmıştır. Bağımsız idari otoriteler, klasik yönetim yapısının dışında, kendine özgü yapısı olan, bağımsızlık, özerklik, düzenleme, denetleme ve yaptırım uygulama gibi yasal yetkilerle kamusal yaşamın duyarlı alanlarını düzenleme ve denetleme görevini üstlenmiş kuruluşlardır. Ayrıca bu kuruluşlar hiyerarşik vesayet denetimine tabi değildir.

Türkiye’de ilk BİO örneği 1959’da görülmüştür ve günümüzde sayıları artmıştır. Ülkemiz için BİO kavramı yeni sayılabilecek bir kavramdır ve halen çok tartışılmaktadır. Varlıkları ve ilgili oldukları alanlarda ihtiyaç duyulmaları konusunda bir tartışma olmamakla beraber bu kurumların oluşturulması, örgüt yapıları, iktidar ilişkileri ve işlemleri konusunda bir takım tartışmalar devam etmektedir. Bu bağlamda

belli bir anayasa maddesinde, başlı başına yer almadığı için “BİO’ların anayasal dayanağı var mıdır?” sorusu çok sık sorulur. Çeşitli maddelerine dağılmış olsa da Anayasamızda BİO’lar hakkında temel sayılabilecek hükümler vardır ve dolayısıyla bu sorunun cevabı “evet” olmalıdır. Sözü edilen bir başka konu BİO’ların Türk yönetim yapısının hangi alt kategorisine girdiğidir. Oysa bu konu da açıktır; gerek yargı gerekse doktrin BİO’ları, yerinden yönetim kuruluşları yani kısaca kamu kurumları içinde görmektedir. Bu kuruluşların Türkiye’de yaşadıkları bir diğer sıkıntı ise denetim alanındadır. Teoride hiyerarşik ve vesayet denetimine tabi olmamaları, üyeleri atanarak görev başına gelen bu kuruluşların, seçilmişler tarafından denetlenemez olmasına karşı olanların eleştirilerine hedef olmuştur. Ancak Türkiye’de uygulamada bu kurumların bir bakanlığa ya da bir bakana bağlanmaları, seçilmişlerin denetiminden tam olarak bağımsız olmadıklarını gösterir. Ne kadar tartışılırsa tartışılın BİO’lar, hak ve özgürlükler, demokrasi ve kamu yaşantısının hassas alanları için fazlasıyla gerekli kurumlardır.

Türkiye’de hassas olan bu alanlardan biri de bankacılık sektörüdür ve bu konuda birçok düzenleme yapılmıştır. Ancak en çok Bankacılık Kanunu ile yapılan düzenlemeler öne çıkmaktadır. Bu kanunla bankaların kuruluş işlemleri, mevduatları, piyasa ilişkileri, kredi işlemleri gibi birçok konu düzenlenmiştir. Özellikle bu kanunla bankacılık sektörünün düzenlenmesi ve denetimi için Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu’nun kurulması önemli bir gelişme olmuştur. Tüm bankacılık faaliyetlerinin düzenlenmesi, denetlenmesi ve bunlar sonucu oluşacak yaptırımların uygulanması bir bağımsız idari otorite olan BDDK’ya bırakılmıştır. Bu kurum kuruluş ve teşkilatlanma açısından yasal olarak bağımsız, idari ve mali özerkliğe sahip bir yapıdır. Sahip olduğu özellikler bakımından BİO özelliklerini taşır.

BDDK’nın bankacılık sektöründeki işlemleri, özellikle de son krizler döneminde yaptıkları tartışılrsa da kurumla ilgili yapılan yasal düzenlemeler eksiksiz uygulanırsa ve siyasi etkilerden olabildiğine uzak kalabilirse daha etkin ve verimli çalışacağı, sektöre daha fazla fayda sağlayacağı kesindir.

KAYNAKLAR

- AKINCI Müslüm, “BİO ve Ombudsman”, Beta Yayınları, 1999, Ankara
- ALPARSLAN Melike, “Bankacılık Sistemlerinde Düzenleyici Rejim ve Temel İlkeleri”, Bankacılar Dergisi, 2000, Ankara
- ARAŞTIRMA RAPORLARI II., “21. Yüzyıla Girerken Türkiye’de Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bazı Ülkelerdeki Uygulamalar”, Başbakanlık İdaresi Geliştirme Başkanlığı Yayınları, 1994, Ankara
- ATAY E. Ethem, “Fransız İdare Hukukunda Bağımsız İdari Otoritelerin Yargısal Denetimi”, İdari Yargı Sempozyumu, 2000, Ankara
- ATAY E. Ethem, “Fransız İdare Hukukunda BİO’lar: Rekabet Konseyi”, Perşembe Konferansları 6, 2000, Ankara
- AZRAK A. Ülkü, “Dünyada ve Türkiye’de BİO’lar ve İdarenin Yeniden Yapılandırılması Bağlamında Bunlara İlişkin Bazı Sorunlar”, Yayınlanmamış Araştırma “Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması”, TÜSİAD-T, Yayın No:2002-12-346, Ankara
- Basel Komitesi, “Bankacılıkta Etkin Gözetim ve Denetime İlişkin Temel Prensipler”, Bankacılar Dergisi, 1999, Ankara
- BERTOZZİ D., BURGUNDER L. B., “Business, Government and Public Policy”, Prentice Hall, 1990, New Jersey
- BDDK Yıllık Raporu, 2002, Ankara
- BOZKURT Ömer, ERGUN Turgay, SEZEN Seriyeye, “Kamu Yönetimi Sözlüğü”, TODAİE, Yayın No:283, 1998, Ankara
- ÇAL Sedat, “Bağımsız İdari Otorite Olarak Enerji Piyasası Kurulu”, Ankara Barosu Dergisi, 2001, Ankara
- ÇANKAYA Fikret, ÖZ Mehmet, “Türkiye’de Kamu Bankalarının Özelleştirilmesi”, 2001, İstanbul
- ÇEKİNMEZ Mehmet, “Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye’de Bazı Örneklerinin Sınırlı Bir Değerlendirmesi”, Active Bankacılık ve Finans Dergisi, 1998, Ankara
- ÇOLAK Ömer Faruk, “Bankacılık Sektöründe Birleşme Eğilimleri ve Türk Bankacılık Sektörü”, Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları, 2000, Ankara

DURAN L. , “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, Amme İdaresi Dergisi Cilt:30 Sayı:1, TODAİE Yayınları, Ankara

ERDAL Bahar, “Basel-Bankacılıkta Etkin Gözetim ve Denetime İlişkin Temel Prensiplere Türk Bankalar Kanunu’nun Uyumu”, İktisat İşletme ve Finans Dergisi, 2002, Ankara

ERGUN Turgay, “Kamu Yönetimi Kuram/Siyasa/Uygulama”, TODAİE Yayınları, 2004, Ankara

ERKUT C. , “Bağımsız İdari Makamlar Müessesesi Açısından Sermaye Piyasası Kurulu’nun Kısa Bir Değerlendirmesi”, Der. İbrahim KABOĞLU, Alkım Yayınları, 1998, Ankara

GENÇ Turan, “Kamu Yönetimi”, Turhan Kitabevi, 1998, Ankara

GÖZÜBÜYÜK A. Şeref, “Türkiye’nin Yönetim Yapısı”, Turhan Kitabevi, 2001, Ankara

GÖZÜBÜYÜK Şeref, AKILLIOĞLU Tekin, “Yönetim Hukuku”, Turhan Kitabevi, 1992, Ankara

GÖZÜBÜYÜK A. Şeref, “Yönetimsel Yargı”, Turhan Kitabevi, 2003, Ankara

GÖZÜBÜYÜK A. Şeref, TAN Turgut, “İdare Hukuku”, I. Cilt, Turhan Kitabevi, 2001, Ankara

GÜLER Birgül A., “Yeni Sağ ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarlama Politikaları”, TODAİE, 1996, Ankara

GÜNAL Mehmet, “Bankacılık Sektörünün Sorunlar ve Geleceği”, 2001, Ankara

GÜNDAY Metin, “Bağımsız İdari Otoriteler Paneli”, Rekabet Kurumu, 2001, Ankara

GÜNDAY Metin, “İdare Hukuku”, İmaj Yayıncılık, 1999, Ankara

HIRST Paul, THOMPSON Grahame, Çev. Çağla ERDEM, “Küreselleşme Sorulanıyor”, Dost Kitabevi, 1998, Ankara

KABOĞLU Ö. İbrahim, “Bağımsız İdari Otoriteler”, Alkım Yayınları, 1998, Ankara

KARACAN A.İ., “Özerk Kurumların Özerkliği”, Rekabet Dergisi, 2001, Ankara

KAZGAN Gülten, “Küreselleşme ve Ulus Devlet Yeni Ekonomik Düzen”, Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2000, İstanbul

- KONGAR Emre, “Küresel Terör ve Türkiye”, Remzi Kitabevi, 2002, İstanbul
- KUMCU Ercan, “Türkiye Nerede Yanlış Yaptı?”, Görüş Dergisi, 2001, Ankara
- LEBLEBİCİOĞLU D. Nadi, “Kamu Yönetimi: Dünyada ve Türkiye’deki Gelişimi”, İmaj Yayınevi, 2004, Ankara
- MORANGE Jean, “Fransa’da Bağımsız İdari Otoriteler”, Çev. Cevdet ATAY, Alkım Yayınları, 1998
- MÜFTÜOĞLU Tamer, “Ekonomi Politikaları Bağlamında Regülasyon”, Rekabet Kurumu, Regülasyon ve Rekabet Sempozyumu, 15-16 Mart 2001, Ankara
- OY Osman, “Bankalar Kanununa Göre Yönetim Kurulu, Yönetici ve Ortakların Hukuki ve Cezai Sorumlulukları ve 4389 Sayılı Bankalar Kanunu”, 2000, İstanbul
- OYAN Oğuz, “Türkiye Ekonomisi Nereden Nereye?”, İmaj Yayıncılık, 1998, Ankara
- ÖİK Raporu, “Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması”, Sekizinci BYKP Yayın No: DPT 2507-ÖİK 527, 2000, Ankara
- ÖİK Raporu, “kamu Yönetiminin İyileştirilmesi”, Yedinci BYKP, DPT, 1994, Ankara
- ÖİK Raporu, “Rekabet Hukuku ve Politikaları”, Sekizinci BYKP, DPT, 2000, Ankara
- ÖKTEM M. Kemal, ÖMÜRGÖNÜLŞEN Uğur, “Kamu Yönetimi Gelişimi ve Güncel Sorunları”, İmaj Yayınevi, 2004, Ankara
- ÖRNEK Acar, “Kamu Yönetimi”, 1994, İstanbul
- ÖZBUDUN Ergun, “Türk Anayasa Hukuku”, Yetkin Yayınları, 2000, Ankara
- ÖZEL C. , “Sermaye Piyasası Kurulu”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), 1999, Ankara
- PAULIAT Helene, Çev. Mahmut GÖÇER, “Karşılaştırmalı Hukukta Bağımsız İdari Otoriteler”, Türk Fransız Ortak Kolokyumu, 1998, İstanbul
- SALMAN E.B., “Türkiye Kurullara Teslim”, EMD Yayınları, 2000, Ankara
- SANCAKDAR Oğuz, “İdare Hukuku Yönüyle BDDK’nın Kısa Bir Değerlendirmesi”, AİD, 2001, Ankara
- SEYİDOĞLU Halil, “Uluslararası İktisat”, Güzem Yayınları, 2001, İstanbul

SPK Teşkilat, Görev ve Çalışma Esasları Yönetmeliği(1), Resmi Gazete Tarihi: 24-06-1982, No:17734, Yayımlandığı Düsturun Tertibi: 5, Cildi: 21, s.1239, m.7

ŞAYLAN Gencay, “Devletin Yeniden Yapılandırılması, Türkiye’de Bunalım ve Demokratik Çıkış Yolları Proje Raporu”, TUBA, 1998, Ankara

TAN Turgut, “Bağımsız İdari Otoriteler”, Perşembe Konferansları, 4. Rekabet Kurumu, 2000, Ankara

TAN Turgut, “Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar”, AİD, 2002, Ankara

TAN Turgut, “Bağımsız İdari Otorite Olarak Sermaye Piyasası Kurulu”, SPK Yayını, 1996, Ankara

TAŞDELEN Servet, “Bankalar Kanunu Şerhi”, 2002, Ankara

TOPRAK Metin, “Türk Ekonomisindeki Yapısal Dönüşümler 1980-1995”, Turhan Kitabevi, 1996, Ankara

TORTOP Nuri, İSPİR Eyüp, AYKAÇ Burhan, “Yönetim Bilimi”, Yargı Yayınevi, 1999, Ankara

TUTUM Cahit, “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılandırma”, Tesav Yayınları, 1994, Ankara

TÜLAY Burçak, ERDÖNMEZ Pelin A., “Küresel Krizlere Yeni Yaklaşımlar”, 1999, Ankara

ULUSOY Ali, “Regülasyon Kurumları Hakkında Genel Bir Değerlendirme”, 11-12 Mayıs Tarihli Danıştay Kuruluş Yıldönümü Sempozyumu, 2000, Ankara

ULUSOY Ali, “Türkiye İçin Nasıl Bir BİO Modeli?”, 2003, Ankara

ULUSOY Ali, “Bağımsız İdari Kurumlar”, Danıştay Dergisi, 1999, Ankara

Uzun Vadeli Sekizinci BYKP 2001-2005, DPT, Ankara

YILDIRIM Turan, “Bağımsız İdari Otoritelerin Yargısal Denetimi”, 12 Mayıs 2000 Danıştay’a Sunulan Bildiri, Ankara

www.bddk.org.tr