



BİLECİK ŞEYH EDEBALI ÜVERSİTESİ

Sosyal Bilimler Enstitüsü

İktisat Anabilim Dalı

**TÜRKİYE’DE FINANS SEKTÖRÜNDEKİ BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ
KURULUŞLAR VE ETKİNLİĞİNİ ARTIRMAYA YÖNELİK ÖNERİLER**

Rıdvan ÇAPKIN
Yüksek Lisans Tezi

Danışman
Yrd. Doç. Dr. Resül YAZICI

BİLECİK, 2014
Referans No: 10015420

BİLECİK ŞEYH EDEBALI ÜNİVERSİTESİ

Sosyal Bilimler Enstitüsü

İktisat Anabilim Dalı

**“TÜRKİYE’DE FİNANS SEKTÖRÜNDEKİ BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ
KURULUŞLAR VE ETKİNLİĞİNİ ARTIRMAYA YÖNELİK ÖNERİLER”**

Rıdvan ÇAPKIN
Yüksek Lisans Tezi

Danışman
Yrd. Doç. Dr. Resül YAZICI

BİLECİK, 2014
Referans No: 10015420



T.C.
BİLECİK ŞEYH EDEBALI ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
YÜKSEK LİSANS JÜRİ ONAY FORMU

Sayfa: 1/1

17/06/2014

Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Kurulu'nun 21.05.2014 tarih ve 117 sayılı kararıyla oluşturulan jüri tarafından 17.06.2014 tarihinde Tez Savunma Sınavı yapılan Ridvan ÇAPKIN'ın "Türkiyede finans sektöründeki finansal okulların kalite ve etkinliğini arttırmaya yönelik öneriler" konulu tez çalışması Anabilim Dalında YÜKSEK LİSANS tezi olarak kabul edilmiştir.

TEZ DANIŞMANI: Yrd. Doç. Dr. Resul YAZICI

ÜYE: Doç. Dr. Aykut EKİNCİ

ÜYE: Doç. Dr. Hüseyin SADOĞLU

ÜYE:

ÜYE:

ONAY

Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Kurulu'nun/...../..... tarih ve/..... sayılı kararı.

İMZA/MÜHÜR

Madde 43-(3) Yüksek lisans tez sınavı jürisi ve tez savunma sınav tarihi, ilgili ABD/ASD başkanlığının önerisi ve EYK kararı ile belirlenir. Önerinin uygun bulunmaması halinde tez jürisini ilgili EYK belirler. Jüri, biri öğrencinin tez danışmanı ve en az biri enstitünün başka bir ABD/ASD'den ya da başka bir yükseköğretim kurumundan olmak üzere üç veya beş asıl, birisi ilgili ABD/ASD'den, diğeri de enstitüye bağlı başka ABD/ASD'den veya başka bir yükseköğretim kurumundan olmak üzere iki yedek öğretim üyesinden, öğretim üyesi bulunmadığı takdirde doktora/sanatta yeterlik derecesine sahip öğretim elemanları ya da sanatçı öğretim elemanlarından oluşur. ABD/ASD başkanı, jüri üyelerini uzmanlık alanlarını göz önünde bulundurarak önerir. Jürinin üç kişiden oluşması durumunda ikinci tez danışmanı jüri üyesi olamaz.

TEŐEKKÖR

Kendisini tanımakla Finans alanında çalıőmamın yerinde olacağına inandığım, bana bu alanı sevdiren ve sınırsız destek olup eğitim hayatımın ve dŸnya'ya bakış aımı değiştiren değerli Danışman Hocam Yrd. Doç. Dr. ResŸl YAZICI' YA; bilgi ve tecrŸbesinden de istifade ettiğim sevgili Tufan SARITAŐ 'A; maddi manevi varlıklarını benden esirgemeyen Aileme ve dŸőncesine danıőtıđım herkese teőekkŸrlerimi sunuyorum.

Rıdván ÇAPKIN
Sakarya, Mart 2014

ÖZET

“Türkiye’de Finans Sektöründeki Bağımsız Düzenleyici Kuruluşlar ve Etkinliğini Artırmaya Yönelik Öneriler”

Rıdvan ÇAPKIN

Regülasyonun temel amacı, hizmetlerin kaliteli bir biçimde, rekabetçi bir piyasada ve tüketicilere eşit koşullarla ulaşmasının sağlanmasıdır. Bu tür bir ortamın sağlanmasında en büyük rol regülasyon otoritesine düşmektedir. Kamusal yaşamın önemli alanlarında düzenleme ve denetleme işlevlerini yerine getiren bağımsız düzenleyici kuruluşlar (BDK), devlet adına etkili karar alma yetkisine sahiptirler. Türkiye’de finansal piyasaların düzenlenmesine ilişkin kurumlar Sermaye Piyasası Kurulu (SPK), Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF) ve Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) olmaktadır. Bu çalışmada finans sektöründeki bağımsız düzenleyici kuruluşlar incelenmektedir.

Anahtar Kelimeler:

Finans Sektörü, Bağımsız Düzenleyici Kuruluşlar, Regülasyon

ABSTRACT

“Independent Regulatory Organizations in the Financial Sector in Turkey and Suggestions for Improving the effectiveness”

Rıdvan ÇAPKIN

The main goal of regulation is to provide customer's equally with quality services in a competitive market. Regulation authority is one of the most important components in the process of creting such a environment. Independent regulation commisions (BDK) which regulate and inspect public life, have the authority to take measurements in the name of governments. In Turkey Stock Exchange Commision (SPK), Saving Deposits Insurance Fund (TMSF) and Banking Regulatory and Supervisory Agency (BDDK) are responsible for regulating financial sector. Present study investigates independent regulation organizations in financial sector.

Keywords:

Financial Sector, Independent Regulation Organizations, Regulation

İÇİNDEKİLER

TEŞEKKÜR	i
ÖZET	ii
ABSTRACT	iii
İÇİNDEKİLER	iv
TABLolar LİSTESİ	vii
KISALTMALAR LİSTESİ	viii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM REGÜLASYON VE BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURULUŞLAR

1.1. Regülasyon (Düzenleme) Kavramı.....	4
1.2. Regülasyon Türleri.....	6
1.2.1. İktisadi Regülasyon.....	7
1.2.2. Sosyal Regülasyon.....	9
1.2.3. İdari Regülasyon.....	10
1.3. Regülasyon Uygulamalarının Hedefleri.....	10
1.4. Regülasyon Uygulayan Kurumlar: Bağımsız Düzenleyici Kurumlar.....	12
1.4.1. Bağımsız Düzenleyici Kuruluş Kavramı.....	13
1.4.2. Bağımsız Düzenleyici Kuruluşların Gerekçesi.....	17
1.4.3. Bağımsız Düzenleyici Kurumların Etkinliği.....	20
1.4.3.1. Bağımsız Düzenleyici Kurul ve Regülasyon İlişkisi.....	21
1.4.3.2. Bağımsız Düzenleyici Kuruluşların Ortaya Çıkışı.....	24
1.4.3.3. Bağımsız Düzenleyici Kuruluşların Genel Özellikleri...	28
1.4.3.3.1. Bağımsızlık	28
1.4.3.3.2. Özerklik	30
1.4.3.3.3. İdari Otorite Niteliği.....	31
1.4.4. Bağımsız Düzenleyici Kuruluşların İşlevsel Özellikleri.....	33
1.4.4.1. Düzenleme Yetkisi.....	33
1.4.4.2. Yaptırım Uygulama Yetkisi.....	34
1.4.4.3. Uyuşmazlık Çözme Yetkisi.....	36

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURULUŞLAR

2.1.	Neoliberal Dönem.....	39
2.2.	Türkiye’de Yeniden Yapılanma ve Yönetişim.....	41
2.3.	Bağımsız Düzenleyici Kurumların Oluşumu.....	45
2.3.1.	Sermaye Piyasası Kurulu (SPK).....	49
2.3.2.	Rekabet Kurumu (RK).....	51
2.3.3.	Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK).....	55
2.3.4.	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK).....	57
2.3.5.	Telekomünikasyon Kurumu (TK).....	60
2.3.6.	Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK).....	62
2.3.7.	Şeker Kurumu (ŞK).....	64
2.3.8.	Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurulu (TAPDK).....	66
2.3.9.	Kamu İhale Kurumu (KİK).....	68

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

FİNANS SEKTÖRÜNDEKİ BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURULUŞLAR

3.1.	Finansal Sektör ve Önemi.....	70
3.2.	Finans Sektörünün Yeniden Yapılandırılması.....	77
3.3.	Türkiye Ekonomisinde Finansal Sisteme Yönelik Düzenleme Politikaları.....	80
3.4.	Finansal Piyasaların Düzenlenmesine Yönelik Kurumlar.....	86
3.4.1.	Sermaye Piyasası Kurulu (SPK).....	86
3.4.2.	Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF).....	91
3.4.3.	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK).....	94
3.4.3.1.	BDDK’nın Kuruluşu ve Amaçları.....	95
3.4.3.2.	BDDK’nın Görev, Yetki ve Sorumlulukları.....	98
3.4.3.3.	BDDK’nın Denetimine Tabi Kuruluşlar.....	100
3.4.3.3.1.	Türk Finans Sektörü.....	101
3.4.3.3.2.	Türk Bankacılık Sektörü.....	103
3.4.3.3.3.	Denetime Tabi Kuruluşlar.....	105

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM
FİNANS SEKTÖRÜNDEKİ BAĞIMSIZ
DÜZENLEYİCİ KURULUŞLARIN ETKİNLİĞİNİ
ARTIRMAYA YÖNELİK ÖNERİLER

4.1	Düzenleyici Kuruluşların Hataları.....	109
4.2	Derecelendirme Kuruluşları ve Bağımsız Düzenleyici Kuruluş İlişkisi...	111
4.3	Türk Finans Sektöründe Çatı Düzenleyici Denetleyici Kurum Nasıl Olmalı?.....	117
	SONUÇ	120
	KAYNAKLAR	123
	ÖZGEÇMİŞ	134

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1	Türkiye’de Bağımsız Düzenleyici Kurumlar.....	47
Tablo 2.	Finans Sektörünün Aktif Büyüklüğü.....	102
Tablo 3.	Sektörün Şube Sayısının Banka Grupları Bazında Dağılımı (Adet).....	104
Tablo 4	Denetime Tabi Kuruluş Sayısı.....	106

KISALTMALAR LİSTESİ

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
BDDK	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
BDK	Bağımsız Düzenleyici Kuruluş
BİST	Borsa İstanbul
ÇED	Çevresel Etki Değerlendirmesi
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
EPDK	Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
FSA	Financial Services Agency
FSB	Finansal İstikrar Kurulu
FSK	Finansal Sektör Komisyonu
GSMH	Gayri Safi Milli Hasıla
HAAO	Halka Açık Anonim Ortaklıklar
IMF	Uluslararası Para Fonu (International Monetary Fund)
İMKB	İstanbul Menkul Kıymetler Borsası
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KİK	Kamu İhale Kurumu
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsleri
OECD	Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (Organisation for Economic Cooperation and Development)
RG	Resmi Gazete
RK	Rekabet Kurumu

RTÜK	Radyo ve Televizyon Üst Kurulu
RTYK	Radyo Televizyon Yüksek Kurulu
SEC	Securities and Exchange Commission
SPK	Sermaye Piyasası Kurumu
ŞK	Şeker Kurumu
TAPDK	Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurulu
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TK	Telekomünikasyon Kurumu
TMSF	Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu
TSPAKB	Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşları Birliği
TTK	Türk Ticaret Kanunu
TÜSİAD	Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği

GİRİŞ

Serbest piyasadaki sürekli bir yarışın varlığı, piyasa aktörlerinin daha fazla kâr elde etme yönündeki hırsları sertleşmekte ve sonuçta bir kesimin yararlarını artırırken, öte yandan ekonomik temel hakları ve hürriyetleri olumsuz yönde etkilemekte, fırsat ve girişim özgürlüğü önünde engeller oluşmaktadır. Piyasa ekonomisinin işleyişi, kendi başına bırakıldığında, yaşanacak menfaat savaşlarının ortak yararı zedeleyeceği yönündeki endişelerden dolayı devletin kamu yararını gerçekleştirmek ve kamu düzenini sağlamak amacıyla yönelik olarak piyasalara müdahalesinin gerekli ve kaçınılmaz olduğu sonucuna varılmıştır. Ancak, piyasa ekonomisine devlet müdahalelerinin yarattığı sakıncalar göz önüne alındığında; temel özgürlükleri koruma ve toplumsal çıkarlar gözetme ile rekabet ortamının yarattığı yıkımları önleme inisiyatifi kullanan devletin hangi enstrümanları ne şekilde kullanacağı önem taşımaktadır.

Bu bağlamda, devletin piyasalar üzerindeki müdahale sınırı; rekabet yasaları, serbest piyasa ekonomilerinin daha verimli işleyebilmesi amacıyla toplumsal refahın artırılması ve eşit paylaşılması için firmaların tam rekabet koşullarını bozan davranışlarını engellemeye yönelik düzenlemeler yapma ile sınırlı olması gerektiği genel bir kanı olarak karşımıza çıkmaktadır. İşte tam bu noktada düzenleyici devletin yapı taşları olarak düzenlemelerin uygulayıcısı, bağımsız denetleyici ve düzenleyici kuruluşlar karşımıza çıkmaktadır.

Bağımsız düzenleyici kuruluşlar, piyasanın kendi işleyişine bırakılması durumundaki güçlünün baskın gelmesi tehlikesini bertaraf etmekte; kendi kendini düzenlemenin yetersiz kaldığı noktada, taraflar-üstü bir hakem olarak devreye girip en uygun olanı bulmaya çabalamaktadır. Örneğin, sermaye piyasası, bankacılık ve rekabet alanlarında oluşturulan bağımsız denetleyici kuruluşlar bu gruba sokulabilir. Belirtilmesi gereken bir husus da bu kuruluşların ortaya çıkmasında etkili olan sürecin bu türden kuruluşların faaliyet alanlarını da belirlediğidir. Şöyle ki, ekonomik yapıda serbestleşme ve devamında özelleştirme dalgası sonrası devlet mülkiyetindeki alanların özel sektör eline geçmesi sonucu, hareketin boş bıraktığı alanların BDK'lar tarafından doldurulduğu savunulmuştur. Bu süreçte etkili olan önemli faktör, devletin ekonomik alanlardaki müdahaleci karakterinin hükümet aksaklıklarına neden olmasıdır. O halde

ekonomünün siyasetten arındırılması gibi bir politika, BDK'ları yönetsel yapılar içerisinde meşrulaştırırken bir yandan da onların faaliyet alanlarını belirlemektedir. Bu faaliyet alanı; piyasa ekonomisinin ve finansal sektörün siyasalere karşı da korunması anlayışıdır. Ekonomik alanda görevli düzenleyici kuruluşlar; faaliyet konularında ortaya çıkabilecek kural ihlallerini, rekabeti bozucu, engelleyici veya kısıtlayıcı uygulamaları (hükümet dışı ve hükümet içi) önleyerek, böylece fırsat eşitliğinin ve ekonomik alanda girişim özgürlüğünün önünü açmak gibi bir amaç taşıdığı görülmektedir. Hazırlanan bu çalışmada da, finans sektöründeki bağımsız düzenleyici kuruluşlar incelenecektir. Çalışmanın birinci bölümünde regülasyon ve BDK'lar kavramsal çerçevede ayrıntılı olarak değerlendirilmiştir. İkinci bölümde, Türkiye'deki BDK'lar ele alınmış, üçüncü bölümde ise finans sektöründe yer alan BDK'lar incelenmiştir. Çalışmanın son bölümünde ise finans sektöründeki bağımsız düzenleyici kuruluşların etkinliğini arttırmaya yönelik öneriler, hatalar ve derecelendirme kuruluşları ile ilişkileri değerlendirilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

REGÜLASYON VE BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURULUŞLAR

Devletlerin yürüttükleri birçok faaliyetlerinin en önde geleni kamu harcamalarının finansmanı olmaktadır. Devletler vergiler yoluyla para toplayıp bu kaynakları çeşitli alanlara yönlendirmektedirler. Devletler, bu ve benzeri işlerle birlikte, kişi ve kurumların davranışlarını düzenlemekle de görevlidirler. Bireylere yönelik regülasyon daha ayrıntılı ve çok sayıdadır. Bu tür regülasyonlar emniyet kemeri takma zorunluluğu gibi doğrudan olabileceği gibi, piyasada fiyat ile mal ve hizmet standartlarının belirlenmesi gibi dolaylı da olabilir. Bir regülasyon şekli olarak kamu mülkiyetinde ve özellikle devlet bürokrasisi tarafından uygulanmasında oluşan başarısızlıklar, özellikle kurum ya da komisyonlar tarafından geliştirilen ve uygulanan kurallara bağlı özel yapılar altında, alternatif bir regülasyon biçimine yol açmıştır (Ardıyok, 2002:3).

Ekonomik faaliyeti düzenleyici kararların tek başına politik otorite tarafından alındığı merkezi planlamacı devlet modelinin, *kuvvetler ayrılığı ilkesinin*¹ önce batı ve sonra dünyanın diğer ülkelerinde kurumsallaşması ve yerleşik duruma geçmesiyle beraber yerini, düzenleyici devlet modeline bırakmasıyla, bürokrasi, regülasyon süreçlerinde önemli bir güç haline gelmiştir (Akgül, 2010:81). Günümüzde bu düzenleyici devlet modelinde, geleneksel bürokratik yapının yerini, bağımsız düzenleyici kuruluşlar almaya başlamıştır. Bu tür kuruluşlar, genellikle yasayla, *bağımsız düzenleyici kuruluşlar* ya da *bağımsız idari otoriteler* olarak yaşama geçirilmektedir. Bu anlamda bağımsız otoritelerin, merkezi yönetim bölümleri tarafından gerçekleştirilen hiyerarşik denetim ya da denetim mekanizması dışındaki etkinliğine izin verilmektedir. Bu bölümde, bağımsız denetleyici kuruluşların işlevlerine geçmeden önce konuya açıklık getirmesi açısından öncelikle regülasyon kavramı üzerinde durulacaktır.

¹*Kuvvetler ayrılığı sistemi*, yasama, yürütme ve yargı olarak tanımlanan kuvvetlerin farklı yollardan göreve gelen ve aralarında “frenleme ve denge mekanizması” bulunan farklı birimlere verilmesi ya da devlet iktidarının yasal anlamdaki işlevlerinin aralarında işbirliği olan farklı organlar tarafından yerine getirilmesidir. Başka bir ifadeyle, devletin; yasama, yürütme ve yargı işlevinin birbirlerine karşı tam bağımsız organlar tarafından yürütülmesidir.

1.1. REGÜLASYON (DÜZENLEME) KAVRAMI

Regülasyon, İngilizce bir kelime olan “regulation” sözcüğünden gelmekte olup “düzenleme, tanzim etme, kural” anlamlarına gelmektedir. Türkçede tam karşılığı bulunmamakla birlikte, regülasyon işlevi, yapılacak olan etkinliğe yönelik olarak oyunun kurallarının belirlenmesi, belirlenen kurallara uyulmasının sağlanması ve sektörü ya da bir alanı düzgün bir rekabet ortamına doğru yönlendirme olarak tanımlanabilmektedir (Ulusoy, 2003:21).

Regülasyon kavramı günlük dilde kullanıldığı biçimiyle; bir kurala, ilkeye veya sisteme göre davranışların kontrol edilmesi anlamına gelmektedir. Bu sözcük aynı zamanda, piyasaların işleyişini belirleyen veya değiştiren herhangi bir devlet faaliyeti anlamına da gelmektedir. Diğer taraftan regülasyon, toplumsal değeri olan bir faaliyet üzerinde, bir kamu kurumu tarafından uygulanan sürekli ve yoğunlaşmış bir kontrol olarak da değerlendirilmektedir (Ardıyok, 2002:6).

Toplumun ekonomik yönden gelişmesi için, iki önemli görevin devlet tarafından yerine getirilmesi gerekmektedir. Bunlardan ilki, kâr payının söz konusu olmadığı ancak kamu düzeninin sürdürülmesi için gerekli olan yatırımları yapmaktır. İkincisi ise tam rekabetçi ekonomik koşulların kuralına göre işlemlerini sağlamaktır (Uçar ve Karatepe, 1999:3). Regülasyon olgusuna, hangi yönden ele alındığına bağlı olarak farklı anlamlar yüklenebilmektedir. Düzenleme, bir hukukçunun kelimelerinde devlet ve piyasalar arasındaki yasal sınır; siyaset bilimcinin gözleminde, gelişmiş ülkelerde yaygın ve genel kabul görmüş bir siyasi olgu; bir ekonomistin anlayışında ise hükümetin neye, nasıl ve ne düzeyde müdahale edebileceğinin ölçüsüdür.

Regülasyon, ekonomi literatüründe dar ve geniş anlamda olmak üzere iki şekilde tanımlanmaktadır. Dar anlamda regülasyon, hükümetlerin, bireylerin ve işletmelerin ekonomik ve sosyal açıdan istenmeyen davranışlarını engellemek amacıyla oluşturduğu uygun yaptırımlarla desteklenmiş kurallar bütünü olarak tanımlanmaktadır. Geniş anlamda ise regülasyon, her türlü etkinliğin ve sürecin, yaptırım oluşturma olanağına sahip herhangi bir otorite veya mekanizma tarafından oluşturulacak kurallar, telkinler, sınırlandırmalar ya da teşvikler yoluyla denetim altına alınması, düzenlenmesi, yönlendirilmesi ve şekillendirilmesi olarak tanımlanmaktadır (Guasch ve Hahn, 1997).

Teknik anlamda işletme, yönetme bilimi, sosyoloji, politika bilimi ve hukuk disiplinlerini ortak olarak ilgilendiren bir kavram olan regülasyonun temelinde, belli bir alanda veya belirli bir etkinliğe yönelik olarak “oyunun kurallarının” belirlenmesi, bir diğer ifadeyle o alanın organize edilmesi (*düzenleme fonksiyonu*) ve bunun kontrol edilmesini (*denetim fonksiyonu*) kapsamaktadır (Ardıyok, 2002:6). Regülasyon genel olarak, devletin kamu yararı gerekçesiyle özel sektör birimlerinin yapması ve yapmaması gereken şeyleri bildirmesi ve yasaklaması olarak da değerlendirilmektedir (Chang, 1997:704). Dolayısıyla regülasyonlar, piyasada miktar, oran, giriş-çıkış ve diğer her türlü ekonomik etkinlik üzerinde uygulanan vergi ve sübvansiyon gibi yasal sınırlamalar ve yönetsel denetimler şeklinde de ifade edilebilir (Posner, 1974:335).

Devlet tarafından uygulanan regülasyonların gerekçesi ekonomide mevcut ya da olması muhtemel olan birtakım piyasa başarısızlıklarıdır. Bu kapsamda, regülasyon politikalarının, piyasa başarısızlıklarıyla bir çeşit mücadele yöntemi olduğu söylenebilir. Regülasyon konusunun son yıllarda bu kadar üzerinde durulmasının nedeni ise, geçtiğimiz yüzyılda başlayan ve özellikle gelişmekte olan ülkelerde halen süren özelleştirme politikalarıdır. Zira bu özelleştirmeler, sektörler açısından çok önemli düzenleyici sorunlar oluşturmaktadır.

Regülasyon kavramı ekonomik yönden incelendiğinde; uygulamada farklılıklar olmasına rağmen çoğu ülkelerin benimsediği piyasa ekonomisi, arz ve talep güçlerinin işleyişine dayanan ekonomik bir yapı olduğu söylenebilir. Dünya genelinde piyasa ekonomisi sisteminin tercih edilmesinin temel nedeni, rekabet içerisindeki piyasaların optimum kaynak dağılımını sağlayacağı ve böylece toplumsal refahın artacağı düşüncesine dayanmaktadır. Piyasa ekonomisinde baz alınan ekonomik kararlar, fiyat mekanizmasının işleyişi ile kendiliğinden çözüme kavuşmaktadır. Üreticileri yönlendiren temel etken, kâr güdüsü, tüketicilerin tercihlerini belirleyen sebep ise piyasa fiyatlarıdır. Özel mülkiyet hakkı ve girişim özgürlüğü piyasa ekonomisinin temel alan özellikleridir.

Piyasa ekonomilerinde, ilke olarak ekonomik aktiviteler, özel kişi ve kuruluşlar tarafından yürütülür. Bunun yanı sıra, devletin belirli ölçülerde müdahalelerde bulunması piyasa mekanizmasına karşı olan bir durum değildir. Bu müdahalelerin derecesi ülkelere göre farklılıklar göstermektedir. Devlet, piyasada rekabeti

oluşturabilmek için sektördeki firmaların kararlarını etkileyecek sınırlamalar getirebilmektedir. Bu sınırlamalar ürünün fiyatı konusunda olabileceği gibi, miktarı konusunda da olabilmekte ve diğer taraftan piyasaya giriş ve çıkışları da devlet kontrol altında tutabilmektedir (Sarısoy, 2010:281).

Rekabete dayalı piyasa ekonomisinin genel tercih olması ve ardından yaşanan bazı olumsuzluklar, oyunun kurallarının belirlenmesine olan gereksinimi ortaya çıkarmıştır. Dolayısıyla birçok ülke regülasyon çalışmalarına başlayarak kendi regülasyon politikalarını oluşturmuştur. Regülasyon politikaları genellikle, özel sektörün elinde bulunan endüstrilere ve firmalara uygulanan bir rekabet politikası şeklindedir (Savaş, 1987:65). Bununla birlikte regülasyon politikaları, normal şartlarda rekabetçi endüstriler için uygulanan rekabet politikalarından ayrı olarak düşünülmektedir. Regülasyon politikaları endüstrideki rakiplerin gelecekteki rekabete aykırı davranışlarını sınırlandırmayı hedeflerken, rekabet politikaları geriye dönük davranışları dikkate almaktadır (Stigler, 1971:7).

Regülasyonun temel amacı, hizmetlerin kaliteli bir biçimde, rekabetçi bir piyasada ve tüketicilere eşit koşullarla ulaşmasının sağlanmasıdır. Bu tür bir ortamın sağlanmasında en büyük rol regülasyon otoritesine düşmektedir (Kraff ve Salies, 2008:19). Eğer bir piyasada rekabetin sağlam temellere dayanması isteniyorsa, piyasada hem tüketiciler hem de yatırımcılar açısından şeffaflık ve stabilizasyon sağlanması gerekmektedir ki bu da ancak etkili bir regülasyonla gerçekleştirilebilir. Regülasyonda bir alanın ya da sektörün organize edilmesi ve denetimi için hukuksal düzenleme yapmak ve yaptırım uygulamak amaç değil, araç olarak değerlendirilmelidir. Asıl hedef, düzenlenecek alanda verimliliğin ve etkinliğin sağlanması olmalıdır (Karakaş, 2008:102).

1.2. REGÜLASYON TÜRLERİ

Yapılan tanımların ortak noktaları birleştirildiğinde regülasyonun, devletin piyasa etkinliklerini ve özel sektörün ekonomi içindeki davranışlarını gözlemleyerek bir hakem gibi davranırken kullanımına sunulan politikaları ifade ettiği görülmektedir. Bu nedenle, regülasyonların seçilmiş temsilciler tarafından oluşturulan ve öncelikleri yansıtan politik araçlar olduğu söylenebilir. Regülasyonlar, düzenleyici kuralların

geliştirildiği, güçlendirildiği, uygulanabilirliğinin denetlendiği ve değiştirildiği süreç ve kurumları içeren geniş bir regülasyon sisteminin sonucudurlar. Regülasyon faaliyetleri iktisadi, sosyal ve idari regülasyon faaliyetleri olarak üç ana başlık altında toplanabilir.

1.2.1. İktisadi Regülasyon

Düzenleyici devletin, 1930'lı yıllarda yaşanan kriz ile İkinci Dünya Savaşı sırasında şekillenmeye başlayan ve artarak devam eden asıl amacı, ekonominin yönetilmesidir. Halen mevcut düzenleyici kurum ve normların büyük çoğunluğu o dönemde ortaya çıkmış ya da sonradan bu düşüncelerden etkilenmiştir. Piyasaların etkinliğini geliştirmeye ilişkin bu tarz regülasyonlar “iktisadi regülasyon” olarak tanımlanmaktadır. Fiyat, ücret, piyasaya giriş veya çıkış, teşvik, rekabet gibi alanlarda yapılan düzenlemeler iktisadi regülasyon olarak değerlendirilmektedir (Ardıyok, 2002:7). Bu anlamda iktisadi verimliliğin sağlanması, rekabetin ve teknolojik inovasyonun önündeki engellerin giderilmesi, verimliliği teşvik eden düzenlemelerin gerçekleştirilmesi, piyasalara yönelik düzenleyici bir çerçevenin oluşturulması iktisadi regülasyon kapsamında ele alınmaktadır. İktisadi regülasyon, piyasada mevcut aktörler arasında yeterli düzeyde rekabetin oluşmasını sağlayarak piyasaları etkin kılmayı amaçlamaktadır.

İktisadi regülasyon ve denetim tartışmaları, temelde bazı refah ekonomistlerinin görüşlerine dayanmaktadır. Bu görüşe göre, devletin piyasaya doğrudan ya da dolaylı olarak müdahalesi, ölçek ekonomileri ve dışsallıklar nedeniyle olmaktadır. İktisadi regülasyon kuramının temel amacı ise, regülasyon uygulamaları sonucu oluşan yükün kimler tarafından üstleneceğini ya da avantajlarının kimler tarafından sağlanacağını, regülasyonların hangi yöntemlerle uygulanacağını ve bunların kaynak dağılımı üzerindeki etkilerinin sonucunu incelemek, değerlendirmek ve araştırmaktır (Stigler, 1971:3).

İktisadi regülasyon kavramı, piyasa giriş-çıkışları, fiyatlar ve diğer ekonomik etkinlikler üzerinde yasal ve yönetsel denetimler olan vergiler ve sübvansiyonlar gibi uygulamalara karşılık gelmektedir. Bunun yanı sıra, bu tür regülasyon konusunda iki temel kuramın ortaya atıldığı görülmektedir. İlki, “*kamu yararı*” kuramıdır. Bu kuram, uygulanan regülasyonları, etkin işlemeyen ve adil olmayan piyasa uygulamalarının

düzeltilmesini hedef alan kamusal sisteme olan bir karşılık niteliğinde kabul etmektedir. Piyasa aksaklıklarının olduğu durumlarda, kaynakların etkili olarak dağıtımının sağlanması pek mümkün olmamaktadır. Bu durumda devletin düzenlemeler yoluyla müdahalesi, tüketicilerin istismarını engelleyebilecek ve etkin kaynak dağılımını sağlayabilecektir (Hertog, 1999:225)

İkinci kuram ise, “*ele geçirme*” kuramıdır. Bu kuram ise, uygulanan regülasyonların çıkar grupları tarafından kendi yararlarına kullanılması olarak değerlendirilebilir. Refah devleti liberallerinden, kamu ya da özel kesimdeki rüşvet olgusunu araştıran araştırmacılardan ve serbest piyasa ekonomistlerinden oluşan farklı ekollerin yer aldığı geniş bir kitle tarafından kabul edilen bu kuram, üyelerinin gelirlerini optimum düzeye çıkarmaya çalışan ve kendi aralarında mücadele eden çıkar gruplarının isteklerine yönelik regülasyon politikalarının uygulamasıdır. Diğer taraftan, ele geçirme kuramcıları arasında da büyük görüş farklılıkları bulunmaktadır (Posner, 1974:335).

İktisadi regülasyon kuramları arasında pozitif ve normatif kuramlar yönünden bir ayırım yapılabilmektedir. Pozitif kuram, uygulanan regülasyonların ekonomik gerekçelerine ve uygulama sonuçlarına yönelmekte, normatif kuram ise ne tür regülasyonun daha etkili olacağını araştırmakta. Normatif kuram genellikle etkin olarak uygulanan regülasyonların istenen varsayımına göre hareket etmektedir. Bunun yanı sıra, farklı regülasyon araçlarının yarar-maliyet analizini de gerçekleştirmektedir. Regülasyonun maliyetleri ise şu şekilde gruplandırılmaktadır (Hertog, 1999:225):

- Regülasyonu formüle etmenin ve uygulamanın maliyetleri,
- Regülasyonu devam ettirmenin maliyetleri,
- Endüstriye ilişkin olarak uygulanan yasalardan şikâyet olunması durumundaki maliyetler ve
- Sözü edilen maliyetlere ilişkili olarak saptırıcı değişikliklerden oluşan refah kaybı maliyetleridir.

1.2.2. Sosyal Regülasyon

Geniş ölçüde çok fazla endüstriyi etkileyen regülasyonlara karşılık gelen sosyal regülasyon, toplumun haklarını koruyarak refahını yükseltmeye çalışan düzenlemelerdir. Bu tür regülasyonlar daha çok sağlık, çevre, güvenlik, sosyal uyum, çalışma koşulları ve tüketici hakları gibi alanlarda gerçekleştirilmektedir (OECD, 1997:6).

Piyasanın gelir dağılımında eşitlik ve adalet terazisinin dengesini kuramaması ve kaynak dağılımını etkili olarak sağlayamaması sosyal regülasyonları ön plana çıkarmaktadır. Asgari ücret uygulaması, işletmelerin üretimlerinden dolayı oluşturdukları olumsuz dışsallıkları gidermek için uygulanan regülasyonlar, büyük ölçüde kaynağını primlerden sağlayan ve çalışanların sağlık hizmetlerinden yararlanmalarını, emeklilik sonrası aylık almalarını ve diğer hizmetleri kullanabilmelerini sağlayan sosyal güvenlik düzenlemeleri sosyal regülasyon kapsamında ele alınmaktadır.

Sosyal regülasyonların yapılmasındaki ana gerekçe, devletin düzenlemeler aracılığıyla müdahalesi olmadan, işletmelerin oluşturdukları olumsuz dışsallıkları göz önünde bulundurmasıdır. Sözelimi Çevre Bakanlığı'nın çevresel etki değerlendirmesi (ÇED) raporu istememesi durumunda, işletme hem üretim yapılacak yerin seçiminde, hem de kullanılacak teknolojinin seçiminde kendi çıkarlarına uygun olanı tercih edebilecektir. Bu suretle çevrenin kirletilmesi söz konusu olabilecektir. Sosyal regülasyon ihtiyacının dayandığı temel düşünce, tek tek işletmelerin devlet müdahalesi olmadan, etkinliklerinden ortaya çıkacak sosyal maliyetleri dikkate almayacak olmalarıdır. Yani, bir önceki örnekle olduğu gibi, kâr güdüsü ile hareket eden bir işletmenin iç ya da dış baskılar olmadan çevreyi kirletme eğiliminin sürmesi olarak değerlendirilebilir. Çevre kirliliği ve çalışanların güvenliği ile ilgili konularda kurum davranışlarını sınırlayıcı düzenlemeler devlet tarafından yapılabilmekte ya da sosyal yararı olan davranışlar teşvik edilebilmektedir (Sarısoy, 2010:285).

1.2.3. İdari Regülasyon

Günümüzde vermiş olduğu hizmetlerden yararlanmak için hem yapılan işlemlerin sayısı hem de gelişen teknolojik olanaklardan dolayı maliyetler artmıştır. Bu işlemlerin kapsamında; formlar doldurmak, izin istemek, rapor sunmak, bildirimde bulunmak, kayıt tutmak gibi bürokratik işlemleri gerçekleştirmek, üretici ve tüketicilere düşmektedir. İdari regülasyon da, devletin sunduğu hizmetlerden hangi şekilde yararlanılacağını gösteren usul ve esasları belirleyen düzenlemeler olmaktadır (OECD, 1997:6). Devletin trafiğin iyi işlemesi için oluşturduğu kurallar ve yaptığı düzenlemeler, depreme dayanıklı yapıların tesisi için zemin incelemesi ve benzeri işlemlerin yapılma zorunluluğu ve kontrollerin arttırılması idari regülasyonlara örnek olarak verilebilir (Ardıyok, 2002:9).

1.3. REGÜLASYON UYGULAMALARININ HEDEFLERİ

Devlet tarafından uygulanan düzenleme politikalarının hedefi rekabet olmamalı, rekabeti ya da rekabet politikasını bazı amaçlara ulaşmak için kullanılacak en önemli araçlardan biri olarak görmek gerekmektedir. Regülasyonun hedefleri aşağıdaki şekilde sıralanmaktadır (Joskow, 1998:12-14):

- Söz konusu hizmetlerin tüketiciler arasındaki dağılımının etkin olmasını sağlamak ve özellikle hakim konum² durumlarının hizmet dağılımında etkinliği zedelemesini engellemek (*fiyatlama etkinliği veya dağılım etkinliği*),

- Mal ve hizmetleri üreten işletmelerin, üretimlerini en düşük maliyetle yapmalarını, yani maliyet verimliliğini sağlamak.

- Mal ve hizmet üreten teşebbüslerin hakim durumlarını kötüye kullanarak³ rant sağlamalarının önüne geçerek aşırı kârlarını sınırlamak yani tüketicilerin ödediği

²Hâkim durum, belirli bir piyasadaki bir veya birden fazla girişimin, rakipleri ve müşterilerinden bağımsız hareket ederek fiyat, arz, üretim ve dağıtım miktarı gibi ekonomik değişkenleri belirleyebilme gücünü ifade etmektedir.

³ Türkiye’de hâkim durumun kötüye kullanılma yasağının getirildiği 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkındaki Kanun’un 6. Maddesine göre kötüye kullanma halleri aşağıda sıralanmıştır:

a) Ticarî faaliyet alanına başka bir teşebbüsün girmesine doğrudan veya dolaylı olarak engel olunması ya da rakiplerin piyasadaki faaliyetlerinin zorlaştırılmasını amaçlayan eylemler,

b) Eşit durumdaki alıcılara aynı ve eşit hak, yükümlülük ve edimler için farklı şartlar ileri sürerek, doğrudan veya dolaylı olarak ayrımcılık yapılması,

fiyatların makul olmasını sağlamak (burada üretici ve tüketici rantının dengelenmesi söz konusudur (Rekabet Kurumu, 2013).

- Evrensel hizmet⁴ sağlamak, yani hizmetin maliyetini dahi karşılayacak durumda olmayan bölgelere ya da toplumsal kesimlere ulaşmasını sağlamak (Evrensel Hizmet Kanunu, 2005).

Bunun yanı sıra, özel kesimden yatırımcıların bu sektörlere yatırım yapmaları içinde bazı hedeflerin gözetilmesi gerekli olmaktadır:

- Yatırımcıların rekabetçi bir kâr sağlayabilmelerini öngörmek.

-Yatırımcıların teknolojik yenilikleri yakından izleyecek şekilde yatırım yapmalarını sağlamak.

Atiyas'a göre (2000:22-23), bu hedefler çoğu kez birbiriyle çelişebilecek, bu nedenle de regülasyon tasarımını kaçınılmaz olarak bazı dengeler gözetmeye itecektir. Bunun yanı sıra, belirsizlik, geleceğin ayrıntılı olarak öngörülememesi ve düzenleyiciler ile düzenlenenler arasında bilgi dağılımının dengesiz oluşu (şirketin düzenleyici kuruluşa göre kendi maliyetleri ve bunların azaltılması için neler yapılması gerektiği hakkında daha üstün bilgiye sahip olması) regülasyon kuralları "mükemmeli elde etme" gücünden yoksun kalacaktır. Dolayısıyla ekonomistler arasında regülasyon, "ikinci hatta üçüncü en iyi" yaklaşımının egemen olduğu bir dünya olmaktadır. Bu görüş açısının geçerli olduğu bir dünyada ise en uygun çözümleri bulmak zor olmakta, hangi çözümlerin uygun olduğu ise koşullara bağlı olmaktadır.

Regülasyon literatüründe bu çelişkilere en basit örnek, fiyat belirleme alanından verilmektedir. Düzenleyici kurumun, sektördeki hakim işletmenin hizmet arz fiyatını ya

c) Bir mal veya hizmetle birlikte, diğer mal veya hizmetin satın alınmasını veya aracı teşebbüsler durumundaki alıcıların talep ettiği bir malın veya hizmetin, diğer bir mal veya hizmetin de alıcı tarafından teşhiri şartına bağlanması ya da satın alınan bir malın belirli bir fiyatın altında satılmaması gibi tekrar satış halinde alım satım şartlarına ilişkin sınırlamalar getirilmesi,

d) Belirli bir piyasadaki hâkimiyetin yaratmış olduğu finansal, teknolojik ve ticarî avantajlardan yararlanarak başka bir mal veya hizmet piyasasındaki rekabet koşullarını bozmayı amaçlayan eylemler,

e) Tüketicinin zararına olarak üretimin, pazarlamanın ya da teknik gelişmenin kısıtlanması (4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun, R.G. Tarihi: 13.12.1994, R.G. Sayısı: 22140)

⁴*Evrensel hizmet*; T.C. sınırları içinde coğrafi konumlarından bağımsız olarak herkes tarafından erişilebilir, önceden belirlenmiş kalitede ve herkesin karşılayabileceği makul bir bedel karşılığında asgari standartlarda sunulacak olan, internet erişimi de dâhil elektronik haberleşme hizmetleri ile bu Kanun kapsamında belirlenecek olan diğer hizmetleri ifade etmektedir (5369 Sayılı Evrensel Hizmet Kanunu, madde 2, R.G. Tarihi: 25.06.2005, R.G. Sayısı: 25856). Düşük gelirli, engelli ve sosyal desteğe ihtiyacı olan grupların da evrensel hizmetten yararlanabilmesi için uygun fiyatlandırma ve teknoloji seçeneklerinin uygulanabilmesine yönelik tedbirler alınır (madde 3/c).

da fiyat tespit etme kuralını belirlemeye çalıştığı varsayılırsa; fiyat belirlemede, maliyet verimliliğini sağlama hedefi ile aşırı rantları önleme hedefi çelişkiye düşebilmektedir. Piyasadaki aşırı rantları önlemenin en kısa yollarından biri, fiyatların belirlenmesinde “maliyet artı” şeklinde bir fiyatlamaya yönelmektir, bir başka ifadeyle, toplam maliyetlerinin hesaplanarak normal kâr ekledikten sonra satış fiyatı buna göre belirlenmelidir. Atiyas’a göre (2000:23) bu tür bir formül, teşebbüsün maliyetleri azaltmaya teşvik özelliği çok zayıf olmaktadır. Şirketin, maliyetleri sınırlandırmasına karşın kârlılık oranı aynı kalacağından, maliyetleri azaltmaya ilişkin faaliyetlerin kendisi maliyetli ise, kuruluş bu faaliyetlerden kaçınacaktır.

Buna göre, düzenleyici kurumun gerek fiyatı gerekse maliyet azaltıcı tedbirleri birlikte belirlemesi gerekmektedir. Dolayısıyla çelişki oluşturan durumlar da ortadan kalkmaktadır. Aslında uygulamada yapılmak istenende genellikle bu olmaktadır. Bununla birlikte, düzenleyici kuruluşun bu tür önlemleri ayrıntılı olarak bilme ve önlemlerin alınıp alınmadığını eksiksiz izleme olanağı bulunamamakta yani tam bilgiye sahip olmamaktadır. Bu nedenle, düzenleyici kuruluş, denetimini bazı performans göstergelerini izlemek ile sınırlı tutmak zorunda kalacaktır. Bu göstergeler bilgi sorununu belli bir oranda çözebilmektedir. Dolayısıyla, etkin bir performans denetimi bile, sözü edilen çelişkiyi azaltabilmekte, ancak tam anlamıyla ortadan kaldıramamaktadır. Eksik ve asimetrik bilgi ile önceden öngörülemeyen olasılıkların varlığı, en iyi çözümü olanaksız kılmakta, kötüler arasındaki en iyiyi bulmayı gerektirmektedir.

1.4. REGÜLASYON UYGULAYAN KURUMLAR: BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLAR

Piyasa mekanizmasının kaynak dağılımını mümkün olan en yüksek toplumsal refaha ulaşacak biçimde yapması, piyasada etkin rekabet koşullarının olup olmamasına bağlıdır (Atiyas, 2000:25). Rekabet, firmaların piyasada tutunmaları ya da daha fazla kâr ve pazar marjı sağlamaları için, onları daha az kaynak kullanarak daha ucuza üretmeye zorlar. Bu suretle maliyet avantajı sağlayan firmalar, rakiplerin baskılarına karşılık verebilmektedirler. Rekabetin var olduğu piyasalarda, işletmeler yönünden rasyonel davranış ve hatta zorunluluk, üretimde verimliliğin sağlanmasıdır (Aktaş, 2003:9).

İyi işleyen bir piyasa ekonomisi için istikrarlı makroekonomik ortam ve rekabetçi bir piyasa yapısı gerekli olmakla birlikte, yeterli olmamaktadır. Piyasaların işleyişini düzenlemek için, denetim ve gözetim işlevi görecektir güçlü ve etkin bir kamu sektörüne gerek duyulduğundan, sadece piyasaları yeniden yapılandıran reformlar değil, aynı zamanda kamu yönetimini yeniden yapılandıran reformlar da iyi tasarlanıp uygulamaya konulmalıdır. Devletin düzenleme, denetim ve gözetim fonksiyonunu yerine getirmek amacıyla oluşturacağı yönetim yapısı kapsamında öne çıkan kurumların başında ise bağımsız düzenleyici kurumlar gelmektedir. Bağımsız denetleyici kuruluşlar (BDK), son yıllarda OECD üyeleri gibi gelişmiş ülkelerde, Ortak Pazar kapsamında gerçekleştirilen reformlar yoluyla Avrupa Birliği üyesi ülkelerde ve Dünya Bankası ile IMF gibi uluslararası kuruluşların politika tavsiyeleri doğrultusunda çoğu gelişen ülkede ekonomik yaşamı düzenlemek amacıyla oluşturulmaktadır (TÜSİAD, 2002:58-59).

Bağımsız denetleyici kuruluşların ilk örneklerinin 1900'lü yıllarda Amerikan yönetim sistemi içinde ortaya çıktığı ve piyasaların düzenlenmesi görevini üstlendikleri bilinmektedir. Ancak kavram olarak BDK'ların hukuksal açıdan yeni bir kategoriyi oluşturduğu kabul edilmektedir. Denetleyici kuruluşların bugüne kadar bilinen hiçbir türüne girmeyen BDK'lar kendine özgü bir yapı sergilemektedirler (Yıldırım, 1997:187). Bu yeni kategorinin varlık nedeninin arkasında yönetsel yapılanmanın farklı etkinlik alanları ve hukuki konum ve yetkileri anlamında geleneksel yönetimin modernleştirilmesi iradesinin yattığı söylenebilmektedir (Atay, 2006:260).

1.4.1. Bağımsız Düzenleyici Kuruluş Kavramı

Birinci Dünya Savaşı sonrası dönemde ekonomik yaşamı düzenleyen devlet, 1980'lerin başından itibaren piyasalardaki serbestleşmenin (liberalizasyon) de etkisiyle ekonomik yaşamdan çekilmeye başlayınca, düzenleme alanlarında devletin bıraktığı boşluk, Amerikan sisteminin de etkisiyle, alanlarında uzman kadrolardan oluşan yönetsel yapılardan bağımsız nitelikte kurumlarla doldurulmaya başlanmıştır. Daha sonra bu kurumlar ekonomi dışında da temel hak ve özgürlüklerle iletişim gibi alanlarda etkinliklerini sürdürmeye başlamışlardır.

BDK'lar kamu yönetiminde daha çok piyasa mekanizmasının düzenli işlemesine yönelik görevler üstlenen, bunun yanında temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması konusunda da etkili ve önemli yetkileri bulunan bağımsız ve özerk yapılı kurumların ortak adı olarak tanımlanabilmektedir. Ancak ülkelerin kendi yönetsel yapılarından dolayı, bu kurumların üstlendikleri görev ve misyonlar ile yetki ve işlevleri ülkeden ülkeye değişebilmektedir. Bu nedenle, ortak bir model yokluğu bu kurumların tek bir tanımını yapmayı zorlaştırmaktadır.

Bağımsız denetleyici kuruluş kavramı konusunda çeşitli tanımlamalar incelendiğinde, bazı tanımlamaların bu kurumların görevleri ve yetkileri üzerinden yapıldığı, bazılarının ise geleneksel kamu kurumlarından farklılık arz eden yönleri, işlevleri üzerinden yapıldığı görülmektedir.

BDK niteliğindeki kurumlar, “her ülkede değişik biçim ve içerikte tasarlanmış olan fakat temelde devlet yönetimini elinde bulunduran siyasi organlardan bağımsız, temel hak ve özgürlükleri ve ekonomik etkinliklerle ilgili duyarlı konularda kendine ait etkili ve önemli yetkiler kullanarak düzenleme, denetim ve gözetim görevi gören yapılar” olarak tanımlanmaktadır (Akıncı, 1999:100). “Özerk kurum” olarak da nitelendirilen bu tür kurumların ayırt edici özellikleri Karacan (2001:7) tarafından şu şekilde tanımlanmaktadır: “Özerk kurum, belirli sayıda kişilerden oluşan karar organı olan; kanunla verilen belirli bir alanda esas itibariyle düzenleme ve denetim yapmakla görev verilmiş ve yetkilerle donatılmış; mali ve idari özerkliğe sahip; yetkilerini kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak kullanan; yasalarda belirlenen ilkeler çerçevesinde hesap veren tüzel kişiliğe sahip kamu kuruluşlarıdır.”

Bir başka tanımlamada ise BDK, “yasal çerçevede belirtilmiş özel konumları ile birlikte, devletin kaynaklarından faydalanabilen, ancak yasama, yürütme ve yargı organlarına bağlı olan, sektörler göre düzenleme yapma ve denetleme görevlerini kendiliğinden gerçekleştirme yetkisi tanınmış kamusal kuruluşlardır” (Günday, 2002:490). BDK'lar özerk ve bağımsız olan, kamusal alanın duyarlı alanları olarak bilinen enerji, iletişim, ekonomi gibi sektörlerde denetim ve düzenleme esaslarına dayalı güçlü kamusal yetkileri bulunan, merkezi yönetimin hiyerarşik yapısından ayrılmış olmalarına karşın, merkezi yönetimin ya da devletin gözetimi dışında olmayan, bir hizmeti sunmaktan çok bir etkinliğin, organizasyonun düzenlenmesini ve denetimini

yapan kurumlar olarak da değerlendirilmektedir (Beydili, 2006:19). Kamusal yaşamın hassas alanlarında düzenleme ve denetleme işlevlerini yerine getiren BDK'lar, devlet adına etkili karar alma yetkisine sahiptirler (Gözler, 2002:185). Bir başka ifadeyle, bu kurumlar, geleneksel idari yapının dışına yerleştirilmiş, bağımsızlıkları güvence altına alınmış ve belirli bir sektörde düzeni ve hukuka uygunluğu sağlama ve müdahalede bulunma yetkisine sahip kuruluşlardır (Ergün, 2004:46).

Atiyas'a göre (2002) bu kurumlar, teknik donanıma sahip, alanlarında uzmanlaşmış ve gündelik politikadan bağımsız olduklarından; teknik yönden sağlam kararlar alabilmekte ve kararlarında politik ödün verme ve taraf olma gibi olumsuzluklara yer vermediklerinden, müteşebbislerin yatırım planlarında ileriye görmelerine olanak sağlayarak güvence altına almaktadırlar. Bunun yanı sıra, piyasaları düzenlemenin olumlu sonuçlar vermesi ve gerekli olan alt yapının hazırlanması için bu türden kurumların yaşama geçirilmesinin gerekli olduğunu da ifade etmektedir. Bu tür gereklilik sonucu, devletin geleneksel yapısı dışında oluşturulan BDK'lar; başkan ve karar alma organı bulunan, üyeleri belirli bir dönem için atanan ve üyelerin görevlerine ancak olağanüstü hallerde son verilebilen, almış oldukları kararlarda siyasi iktidara bağımlı olmayan, günlük işleyişinde ve personel politikalarında yürütmenin doğrudan komutası altında olmayan kurumlar olarak değerlendirilmektedir.

Bu kurumlar aynı zamanda, "yasa koyucunun inisiyatifi ile kurulmuş ve kamu fonlarından besleniyor olmalarından dolayı, devletin bir parçası olmalarına karşın; tüzel kişilikleri olmayan ne yürütme erkine ne de yasama ve yargı erklerinin uzantılarına bağımlı olan, sektörlere göre düzenliliği sağlama ve denetleme görevini otonom bir şekilde uygulamasına izin veren yetkilerle donatılmış kamusal kuruluşlar" (Atay, 2000:219) olarak da tanımlanmaktadır. BDK'ların işlevleri "önce bireyi idareye, idarenin sahip olduğu şahsi olmayan (kişilik dışı) her şeye karşı korumak, yurttaş özgürlüklerini devlet karşısında veya yetkilerini kötüye kullanabilecek güç merkezleri karşısında korumak söz konusu olup, daha sonra çok ağır bürokrasinin kaçınılmaz işleyiş bozukluklarını önlemektir" şeklinde de tanımlanmaktadır (Pauliat, 1998:6).

BDK'ların yeni oluşları, farklı alanlarda faaliyetlerini sürdürmeleri ve yasal düzenlemelerinin farklı nitelik taşımalarından dolayı adlandırılmaları da çeşitlilik göstermektedir. Farklı ülkeler bu kurumları Bağımsız İdari Otoriteler

(*IndependentAdministrativeAuthorities*) ve Bağımsız Düzenleyici Kurumlar (*IndependentRegulatoryAgencies/Bodies*) olarak adlandırmaktadır. Genel özellikleri bakımından bu kuruluşlar, kamu hukuku çerçevesinde kendilerine ait düzenleyici güç ve sorumluluk içermektedirler. Örgütsel olarak devlet bakanlıklarından ayrı olmakta, doğrudan seçilmemekte ve seçilenler tarafından da yönetilmemektedirler (Çetin, 2007:5). Bununla birlikte bu kurumlar, merkezi hükümet departmanlarından biri olmamakla beraber, merkezi hükümet adına etkinliklerini sürdürürler. Başka bir anlatımla, BDK'lar, seçilmiş politikacılar tarafından atanarak yetki devredilen, denetlenebilir, ancak geleneksel bürokraside olduğu gibi doğrudan yönlendirilemeyen özerk bürokratik kurumlardır.

BDK'lar, örgütsel yapıları, karar alma mekanizmaları, retoriği,vb. bakımından, birçok ülkede birbirine benzerdir; hatta bazı açılardan eşbiçimlidir. Bu kurumlar, kamu kuruluşları olarak, devlet alanı kapsamında olarak, siyasal toplumun kurumlardır. Temellerini liberal devlet felsefesinden alan BDK'lar,yirminci yüzyılın giderek genişleyen bürokratik yapısının yerine geçen, yeni bir devlet örgütlenmesinin öncü prototip aygıtları olarak görülebilir (Bayramoğlu, 2004:188). BDK'ları üç unsuruyla birlikte tanımlayan Kaboğlu (1998:194-195), öncelikle oluşumları açısından bağımsız olduklarını savunmaktadır. Bağımsızlıkta belirleyici olan diğer unsur ise kişi ya da kurul üyelerinin belirlenmesidir. Bu yetki, kural olarak yasama organına tanınmıştır. Göreve bir kez atandıktan ya da seçildikten sonra görevden alınamaması, idari otoritenin asıl bağımsızlık güvencesini oluşturmaktadır. Bunun yanı sıra, uzman kişilere, belli meslekten çok sayıda kişilere ve hizmetten faydalananların temsiline verilmesi kuraldır. Bu suretle objektiflik ve tarafsızlık sağlanmış olmaktadır. İkinci unsur ise, yönetimin hiyerarşik yapısı dışında kalmakla birlikte yönetsel özellikte olmalarıdır. Genel bir kural olmamakla birlikte, kamu tüzel kişiliği konumu, yönetsel-politik örgüt yapısı dışında yer almaları yönünden bir çerçeve oluşturmaktadır. Üçüncü unsur ise organik ve fonksiyonel yönlerden birer otorite olmalarıdır. Anayasanın ve yasaların verdiği yetkiyi başka makamın iznine gerek kalmadan kendiliklerinden kullanırlar.

Bir başka tanımlamaya göre BDK'lar; politik iktidar ve ekonomik güç odaklarından gelebilecek tehlikelere, teknolojilerin ve mali araçların olası tehditlerine karşı birey özgürlüklerini ve ekonomik düzeni korumak amacıyla devletin yerine

getirmesi gereken fonksiyonların sonucu ortaya çıkan, yönetsel ve mali açıdan özerk olarak etkinliklerini sürdüren, yürütme fonksiyonunun yanı sıra, kısmen de yargı görevleri bulunan ve çalışanları kuruluş yasalarında yer alan hükümler dışında görevden alınmayan kurumlardır (Duran, 1997:5).

Görüldüğü gibi BDK'lar ile ilgili çok farklı tanımlar bulunmaktadır. Hatta farklı ülkelerde yasa koyucular toplumun gelişim süreci içerisinde ihtiyaçlar karşısında dengeli bir tutum sağlayabilmek için, tek bir modelleme oluşturulmak istememektedirler. Bağımsızlıklar güvence altına alınabilmesi için aracı veya sosyal düzenin esaslı aktörü olma görevini yüklenen BDK'lar, devletin politik, ekonomik ve sosyal yapısının genel koşulları içinde, fonksiyonları açısından aynı noktaya indirgenmektedir.

1.4.2. Bağımsız Düzenleyici Kuruluşların Gerekçesi

Günümüzde geleneksel yönetim ve teknikleri, bazı sorunların çözümünde yetersiz kalmaktadır. Özellikle ekonomik alanlarda karşılaşılan karmaşık ve teknik sorunların çözümü uzmanlık gerektirmektedir. Geleneksel yönetsel yapı ve özellikle bakanlık anlamındaki bir örgüt şeması içinde bu sorunların çözümü her zaman için mümkün olamamaktadır. Kamu işlevinin tarafsızlığının olabildiği en geniş ölçüde sağlanması için yönetimin bazı işlevlerinin politik organdan bağımsız, hızlı hareket edebilme yetkisi ile donatılmış uzman kişilerle, sivil toplumun bünyesinden çıkan kişilerden oluşan kuruluşlar tarafından yerine getirilmesi zorunludur (Günday, 2002:493). Bu anlamda piyasa ekonomisinde hem aktör hem de hakem rolü üstlenme durumunda, devletin alacağı karar ve uygulamalarının haklılığı, yerindeliği ve nesnelliği anlamında kuşkular ortaya çıkabilecektir. Bunun önüne geçilebilmesi için, söz konusu alanda bağımsız ve tarafsız kurumların karar alması ve denetlemeyi yapması daha yerinde bir çözüm olacaktır.

Bunun yanı sıra, hukuk devletinin “olmazsa olmaz” koşulunu oluşturan yönetimin, yargısal denetiminin yapısından dolayı uzun bir zaman alması, bireye tanınan güvencelere yenilerinin eklenmesini zorunlu kılmıştır. Bu anlamda yönetimin yargı dışı denetim yolları ve şeffaflığı önemli bir işlevi yerine getirmektedir. Merkezi yönetimin dışında ve onun hiyerarşik ve vesayet denetimine bağlı olmayan, bağımsız,

yönetmel ve finansal yönden özerk kurum ve kuruluşların, yönetimin yargı dışı denetim işlevinin günümüzdeki görünümüleri olarak kabul edilmektedir (Gözler, 2002:188). Piyasa ekonomisine açılan, başka bir ifadeyle, önceleri devlet tekelinde olup da özelleştirildikten sonra piyasanın eline geçen endüstrilerin düzenlenmesi ve denetlenmesi gereğinden doğan bu kurumların, özellikle politik otoriteden bağımsız olması gerektiği önemle vurgulanmaktadır. BDK'ların ortaya çıkıp gelişimi ile geniş anlamda özelleştirme uygulamalarının başlaması ve ekonomide "devletçi" politikaların yerini "düzenlenmiş piyasa ekonomisi"nin alması arasında bir paralellik gözlenmektedir. Dolayısıyla, geniş anlamda "özelleştirme" olarak benimsenen "devlet düzenlemelerinin azalması" hareketinin boş bıraktığı alanların BDK'lar tarafından doldurulduğu kabul edilmektedir (Tan, 2002:12). Bu durum, kısaca boş bırakılan alanlar, özellikle ülkede yatırım yapacak yerli ve yabancı yatırımcılar için bir belirsizlik ve kaygı unsuru oluşturur. Zira özelleştirilen sektörler yüksek maliyetli ve uzun dönemler sonucunda kâr getirebilecek sektörlerdir. Belirsizlik ve güvensizliğinvarolduğu durumlar da yatırımcı yatırım yapmaktan çekinmektedir.

BDK'ların, düzenleyici devlet modelinde önemli bir yer oluşturmasının ve literatürde tartışılmasının çok önemli gerekçeleri bulunmaktadır. Bunlardan ilki, dünyada ve Türkiye'de pek çok endüstri sektörüne yönelik devlet müdahalesi artık düzenleyici kurumlar yoluyla gerçekleşmektedir. İkincisi, bağımsız düzenleyici ve denetleyici kurumların düzenlediği endüstrilerin kısmen de olsa doğal tekel yapılarının halen sürmesidir. Dolayısıyla, alanında uzman kadrolardan oluşan BDK'lar, bu sektörlerin düzenlenmesinde özellikle tercih nedeni olmaktadır. Son olarak, doğal tekel niteliği olan endüstrilerin düzenleme ve denetiminden sorumlu bu kurumların, kamu yararı kavramını, politik ve özel çıkar gruplarından bağımsız ve tarafsız şekilde uygulayabilecek yapıya sahip bürokratik kurumlar olmalarıdır.

Bu gelişmelerden dolayı BDK'lar, planlamacı devlet modeli yerine, düzenleyici devlet görüşünün ağırlıklı olarak benimsendiği günümüz düzenleyici sistemlerinde üçüncü güç olarak doğrudan yürütmenin karşılığı anlamına gelebilmektedirler. Bu nedenle, gelişmiş ülkelerin çoğu, düzenleyici politikaların oluşumu, yönetimi ve uygulanmasında, geleneksel devlet bürokrasisinden farklı olarak, bu kurumları kullanmaya başlamıştır (Gilardi, 2002:874).

BDK'ların Amerika Birleşik Devletlerinde ortaya çıkma nedeni, aslında yasamanın yürütmeye olan güvensizliğidir. BDK'lara gerek duyulmasının bir başka nedeni ise, bir yandan hızlı gelişen teknolojik alanlar yüzünden bazı alanların geleneksel, yönetsel ve yargısal yöntemlerle etkin bir şekilde organize edilmesi ve denetlenmesinin zorlaşması; diğer yandan da politikacılara olan güvensizlik sonucunda iletişim ve finans sektörleri gibi bazı hassas alanlarda politik iktidarın söz sahibi olmasının, tarafsızlık ve nesnellik yönünden sorunlar oluşturmasının önüne geçilmesidir (Ulusoy, 1999:3-4).

BDK'ların geleneksel idari yapılanma karşısındaki özgünlüklerini yapısal özellikleri yanında, fonksiyonel nitelikleri de sağlamaktadır. Zira bu kuruluşlar, bir yandan görevli oldukları alanda düzenleme yetkisi kullanarak kurallar koyarken; diğer yandan da bu kurallara uygun hareket edilmesini gözetleyip denetlemekte ve gerektiğinde önemli mali ve yönetsel yaptırımlar da uygulayabilmektedirler. Bu tür kuruluşların bir başka önemli özelliği de, bazı uyuşmazlıkları çözme yetkisine sahip olmalarıdır. Dolayısıyla BDK'ların, devlet düzeninde yasama, yürütme ve yargı biçimindeki üç temel gücün yetkilerine benzer yetkilerle donatıldığı; bu nedenle sadece yönetsel kuruluşlar niteliğinde değil, "karma ya da melez" bir nitelikte oldukları ileri sürülmektedir (Tan, 2000:120-121).

Özelleştirme ve serbestleştirme politikaları, hükümetlerin geleneksel yapısı içerisinde, güven sorununu da beraberinde getirmektedir. Bu nedenle, özelleştirme ve serbestleştirme uygulamaları, kamu kesiminin hacminin büyük olduğu ülkelerde bile BDK'ların oluşturulması için fonksiyonel bir baskı oluşturmaktadır. Yatırımcılar, özellikle de yabancı yatırımcılar, özelleştirme ve serbestleştirme sonrasında yeni oluşturulan elektrik, doğalgaz ve telekomünikasyon gibi sektörlerde yüksek maliyet gerektiren yatırımları üstlenmek için, sektörle ilgili düzenlemelerin öngörülebilir olmasını istemektedir. Zira devlet, kendi vatandaşlarının davranışlarını yasal zor kullanım hakkı kapsamında düzenleyebilse de, aynı düzenlemeyi yabancı yatırımcıya uygulayamayacaktır. Devlet, yabancı yatırımcıları ülkesinde yatırım yapmaya, ancak öngörülebilir ve güvenilir bir düzenleme programıyla ikna edebilmektedir. Bu da, BDK'lara düzenleyici yetki verilmesi için bir teşvik unsuru olmaktadır (Emek, 2002:62).

Dolayısıyla BDK'lar sadece zorlayıcı hukuki araçlarla donatılmamalı, bunun yanı sıra, esnek ve basit tekniklerle serbest rekabetçi piyasanın yaratılmasını etkilemeli ve teşvik etmelidir.

1.4.3. Bağımsız Düzenleyici Kurumların Etkinliği

Politikaya ve politikacılara karşı gözlemlenen güvensizliğin, sosyolojik bir gerçeklik olarak ortaya çıkmasının yanı sıra, politik ekonomi alanında gerçekleştirilen bilimsel çalışmalar da politika olgusunun, toplumsal alandaki her türlü kurum gibi ekonomik bir anlam taşıdığını ve dolayısıyla politikacıların ekonomi bilimi anlamında ekonomik aktörler olduğunu göstermiştir. Bu çerçevede, her ekonomik aktör gibi politikacıların da çıkarlarını yüksek düzeyde tutmaya ve rant kollamaya çalışmaları toplumsal bir gerçekliktir (Aktan, 1997:15).

Bu durumda, toplumsal yaşam için son derece önemli ve duyarlı sektörlerde karar alma ve uygulama mekanizmalarında politikacıların yerine bağımsız ve nesnel “teknisyenlerin” bulunması daha tercih edilebilir bir hareket tarzı olarak görülmektedir. Öyle ki, duyarlı sektörlerde etkin olarak düzenleme ve denetim yapabilecek derecede uzmanlaşmış personeli çatıları altında toplayabilmelerinin yanında, bu kurumların olumlu yönlerinden bir diğeri, geleneksel devlet yapılanmasında birbirinden bağımsız olan çeşitli işlevleri tek bir elde toplamış olmalarıdır. Bu suretle yetkin bir müdahale gücüne ulaşılmakta, bağımsız birimler arasındaki güç mücadelesi, bağlantısızlık ve bilgi alış verişinde sorunlar ortadan kaldırılmış ve sonuçta yönetimin etkinliği artırılmış olmaktadır (Ulusoy, 2003:12).

Devletin düzenleyici görevleri ve bu görevleri yerine getirecek olan kuruluşlar ve kurumlar tasarlanırken, hem bu kuruluşlar içinde çalışacak olan kamu görevlilerinin bazı sınırlandırmalar altında olacakları, hem de hedeflerinin, kendilerine dayandırılan hedeflerden farklı olacağı dikkate alınmalıdır. Bu kurumların tasarlanmasında da çok sayıda alternatif bulunmaktadır. Burada ideal olan, bu alternatiflerin göz önünde bulundurulması ve en uygun olanın seçilmesidir. Bu çerçevede, kurumsal tasarım, regülasyonların uzun dönemde nasıl şekilleneceğini yakından etkilemektedir (Atiyas, 2000:21).

Bağımsız denetleyici ve düzenleyici kurumların etkin işleyebilmesi için yapılandırılmaları aşamasında üzerinde durulması gereken hususlar, aşağıdaki şekilde sıralanabilir (Emek, 2002:64):

a) Düzenleyici araçların, gelirin yeniden dağılımı amacıyla kullanılmaması gerekmektedir. Diğer kamu politikaları gibi, düzenleme politikalarının da gelir dağılımı üzerinde etkileri bulunmaktadır. Bununla birlikte, düzenleme politikalarının gelir dağılımı üzerindeki etkileri, düzenleyiciler için politika amacı değil, politika sınıflandırması olmalıdır.

b) BDK'lar reformların amacı değil de bir parçası olduğundan, özel ya da devlet tekellerinin ikamesi olarak düşünülmemelidir.

c) BDK'ların sayılarının artması durumunda, kendi işlevlerini azaltacağı gerekçesiyle, genel olarak piyasalara daha fazla rekabetin getirilmesine karşı direnmeleri söz konusu olabilir.

d) BDK'lar, sektörün rekabetçi ve etkin işleyen bir piyasa yapısına daha kapsamlı bir biçimde dönüşümünün ve uyumunun önünde engel oluşturabilir. Düzenleyiciler kendi sektörleri konusunda gelenekçi davrandıkları için, sektörler arası yakınlaşmayı engelleyip, tüketicilerin potansiyel refah kaybına uğramalarına neden olabilir.

e) Rekabet politikalarının uygulanmasında oluşan bu çoklu yapı, ekonomik büyümeye zarar verebilir.

f) Düzenleyici kuruluşların, ele geçirilebilme olasılığı yüksektir. Dolayısıyla, düzenleme yetkisinin geleneksel bürokrasiden BDK'lara geçmesi, çıkar gruplarının baskı ve yönlendirme riskini kesin olarak azaltmamaktadır.

g) Bağımsızlık, bu kuruluşlarda, demokratik hesap verebilirlikle beraber, yönetim sorunlarına yol açabilir.

1.4.3.1. Bağımsız Düzenleyici Kurul ve Regülasyon İlişkisi

Regülasyonun esas amacı kamu yararadır ve ana hedefi de piyasa etkinliği sağlamaktır. Piyasalarda etkinliği sağlamak ve kamu yararı adına ekonomik ve sosyal

yaşama yapılan kamu müdahaleleri devletin düzenleyici işlevini oluşturmaktadır. Devlet, bu düzenleyici işlevini yani regülasyon faaliyetini yerine getirirken BDK'lerden yararlanmaktadır.

Yirminci yüzyıl içinde düzenleyici devletin ortaya çıkışı, çağdaş sanayileşmiş demokrasinin gelişmesi için gerekli bir adım olarak kabul edilmektedir. Ekonomi ve toplumun yapısının farklılaşarak karmaşık hale gelmesi sonucu birbiriyle rekabet halindeki çıkarların dengelenmesi, yeni hizmetlerin ortaya konması, hızla gelişen ekonominin yarattığı dışsallıkların denetimi için yeni yönetim anlayışlarının uygulanması gereksinimi ortaya çıkmıştır. Regülasyon yoluyla devletler büyük boyutlu ekonomik ve sosyal değerlerin korunmasına yönelik önemli kazançlar sağlamışlardır. Günümüzde ülke yönetiminde etkinliğin sağlanması ve regülasyon getirilerinden yararlanılması, büyük ölçüde düzenleyici kurum ve kuralların kalitesine bağlıdır. Regülasyon uygulayan bağımsız düzenleyici kuruluşları bu derece etkin yapan işlevler aşağıdaki gibi sıralanabilir (Aktan, 1997:22):

- Kâr ve fiyat denetimi (özelleştirilen kamu hizmeti niteliğindeki kurumlar),
- Hizmetlerin standartlarının belirlenmesi,
- Tüketicilere doğru ve işe yarar bir şikâyet hakkı prosedürü,
- Çevresel etkenlerin gözden geçirilmesi.

BDK'lara verilen farklı görevlerden her biri, yasama gücü tarafından zorunlu ve temel hizmet olarak kabul edilen, ancak devlet birimleri tarafından yerine getirilmeleri çok zor olduğu düşünülen görevleridir.

Günümüzde piyasaların aldığı karmaşık yapıdan dolayı, saf doğal tekellerin sayısı oldukça azalmış, ancak düzenleyici organların görev alanları da doğal tekeller yanında rekabete yeni açılan sektörleri, ülke ekonomisi için önem taşıyan hassas sektörleri kapsayacak şekilde genişlemiş ve bu sektörlerle ilgili genel düzenleyici organ olan BDK'ların önemi giderek artmıştır (Gözler, 2002:191).

Piyasa etkinliklerinin hem koruma, hem de denetim ihtiyacı, bu etkinliklerin düzenlenmesi sonucunu ortaya çıkaracaktır. Bunun nasıl yerine getirileceği sorusunda karşılaşılan alternatiflerden birisi ise yasal düzenlemelerin uygulanmasının bağımsız kurumlar ya da komisyonlar aracılığıyla sağlanması olmaktadır. BDK'ların asıl amacı

regülasyon işlevini yerine getirmektir. Bu işlevin yerine getirilmesinde geleneksel idari yapılanma ve yöntemlerin yetersiz kaldığı ve başarısız olduğu belirlendiğinden, bu işlevi yerine getirmeye daha uygun bir yönetsel yapılanma türü olarak BDK'lar ortaya çıkmıştır (Atay, 2000:223). Bu bağlamda regülasyon işlevi, politikanın ve politikacıların doğrudan etkisi dışına çıkarılmış, yani yönetsel bakımdan bağımsız ve üyelerin kamuoyunda saygınlığı olan akil adamlardan oluşan kurullara bırakılması düşünülmüştür.

Genelde devlet, doğal tekelin etkinliğini izlemek ve bu alanlarda regülasyon işlevini yürütmek için düzenleyici kurullar oluşturur. Tekelci işletmelerin kendi haline bırakılması durumunda, daha yüksek fiyata mal satmak için üretimi azalttıkları görülmektedir. Kamu yararını korumak için düzenleme kurulu, tekelin talep edeceği fiyatı sınırlandırmaktadır. Ancak tekeli kuruluşlar, bunun dışında daha başka yollarla da piyasa etkinliğinin ortadan kalkmasına yol açan faaliyetlere girişebilir (Çakal, 1996:17). Bunun engellenmesi için devlet regülasyon yolunu seçmekte ve bunu da BDK'lar yoluyla gerçekleştirmektedir.

Regülasyon görevi; kanun, tüzük veya yönergeler ile bir veya birkaç kamu kuruluşuna devredilecek, uygulama bu kuruluşlar ve çalışanları tarafından yapılacaktır. Bu kamu kuruluşlarındaki yetkililerden beklenen, toplumsal refahı yansıttığına inanılan hedefleri yaşama geçirmesi olacaktır. Bu hedeflerin ne olduğu ise kuruluşu oluşturan tüzük ve yasalarda belirlenmektedir.

Regülasyonun ana kuralları, kurumları ve bunları uygulayacak kuruluşlar, uygulayıcılar tarafından yasada belirtilen hedeflere uygun davranmayı teşvik edecek biçimde tasarlanmalıdır. Regülasyona bağlı olan sektörlerin batık maliyeti yüksek sektörler olmasından dolayı, yatırım yapıldığında yatırımcıların düzenleyiciye göre pazarlık güçleri azalmaktadır. Bu yatırımların gerçekleştirilebilmesi için yatırımcıların düzenleyici kuralların ileride değişmeyeceğine, bir kez yatırım yapıldıktan sonra yönetsel kurumların artan pazarlık güçlerini kötüye kullanmayacaklarına inanması gerekmektedir (Atiyas,2000:28).

1.4.3.2. Bağımsız Düzenleyici Kuruluşların Ortaya Çıkışı

İkinci Dünya Savaşı sonrası, sosyal ve ekonomik yaşamda oluşan yıkımların giderilmesi ve düzeltilmesi amacıyla bazı ülkelerin uygulamaya soktukları sosyal refah devleti politikaları ile sosyal güvenlik, sosyal adalet, gelirin eşit ve adaletli olarak paylaşımı, piyasa aksaklıkları gibi konularda devlet çok önemli görevler üstlenmiştir. Bu dönemde krizden kurtulmak için, devletin üstlenmesi gereken işlevlerin; piyasaları düzenleyip, denetlemesi ve piyasalara etkin olarak müdahalede bulunması, devletin rolü ve görevlerinin genişletilmesi düşüncesi savunulmuştur (Aktan, 2003:24). Devletin ekonomiyi yeniden yapılandırması ve kamusal çıkarları koruma olanaklarını artıracığı varsayımı müdahaleci devlet anlayışını ortaya çıkarmıştır.

1970’li yıllara kadar süren müdahaleci devlet anlayışı ekonomide yeni sorunların ortaya çıkmasına yol açmıştır. Devletin piyasadaki etkinsizlikleri ve başarısızlıklarını ortadan kaldırmak için devlet tarafından ekonomiye yapılan müdahaleler piyasalarda aksamaların artması sonucuna yol açmıştır. Bu dönemde geliştirilen “piyasa başarısızlıkları teorisi’ne göre, piyasa ekonomisini başarısızlığa uğratan etkenler şu şekilde ele alınmaktadır (Tayyar ve Çetin, 2013:116):

- Tam rekabet modelinin gerçekleştirilememesi,
- Tam kamusal ve yarı kamusal mal ve hizmetlerin piyasa ekonomisinde arz edilememesi,
- Pozitif (negatif) dışsal ekonomilerin varlığı halinde ekonomik etkinliklerde oluşan sosyal faydalar (sosyal maliyetler),
- Ölçek ekonomilerinin söz konusu olduğu ekonomilerde doğal tekellerin ortaya çıkması,
- Gelir dağılımında adaletsizlik,
- Ekonomide tam istihdam ve fiyat istikrarının sağlanamaması,
- Ekonomik büyüme ve kalkınmanın sağlanamaması,
- Risk ve belirsizlikler ve asimetrik bilgi gibi.

1970’lerde yaşanan krizlerle birlikte kamu yönetiminde yeni bir yapılanma ve devletin işlevlerinin yeniden düzenlenmesi gereği gündeme gelmiştir. Yeni sağ

politikalar tarafından da beslenen bu süreç, sosyal refah devletinin sona ermesine ve minimal devlet yaklaşımının başlangıcı olmuştur (Kaya, 2004:60). Devlet ve piyasa arasındaki ilişki, bunların göreceli rollerinin ve etkileşimlerinin yansıması, içinde buldukları sosyoekonomik yapıların da belirleyici olduğu ekonomik ve politik ilişkilerin sonucudur. Neoliberalizmin ayırt edici özelliği; politika hatalarına yönelik eleştirileri, piyasa güçlerine verdikleri destek ve devlete biçtikleri minimalist roldür (Zafir, 2009:69). Minimal devlet, refah devletinin ciddi ölçüde daraltılmasını ifade etmektedir. Devletin küçülmesi ile birlikte hem dünya zenginliklerinden daha fazla yararlanılacağı hem de baskıcı-otoriter bürokratik iktidarlar çağına kapanacağı ileri sürülmektedir (Kaya, 2004:60-61). Devlet eliyle kullanılan kamu otoritesinin topluma devredilmesinin yönetme ve yönetilme ilişkisinin yerine geçecek olan “yönetişim ilkesi” ile sağlanacağı, karar verme ve uygulama gücünün seçilmiş ve atanmışlar yerine özellikle hizmeti alanlar tarafından kullanılacağı, sistemin kurucu unsurlarının, ”sivil toplum kuruluşları” olacağı savunulmuştur (DPT, 2000a:29). Geline süreçte devlet, piyasa mekanizmasının düzenli işleyişini sağlamak, birey özgürlüklerini güvence altına almak, ekonomi ve hukuk düzenini korumak için bir dizi düzenleyici reforma gitmiştir.

Kamu yönetiminin 1980’li yıllara kadar statükocu, tekelci, yasal kısıtlayıcı yapısının; kaynakların verimsiz ve etkisiz kullanılmasına, çıktılar üzerinde talepleri karşılamadan uzak ve etkin olmayan sonuçları, kamu yönetimine yeni yaklaşımın gündeme gelmesine yol açtığı belirtilmektedir. Bu yeni bakış açısı, kamu yönetimine değişim yönünde etki eden küreselleşme olgusu ve liberalizasyon politikaları ile devleti bir takım reformlara bağlı tutarak düzenleyici devleti oluşturma çabası içinde olduğuna vurgu yapılmaktadır (Parlak, 2005:2). 1980’li yıllarda, bu tür hükümet aksamalarının ekonomiye olumsuz etkilerini gidermek amacıyla devletin ekonomideki rolünün minimum düzeye indirilmesi yönünde politik görüşler öne çıkmaya başlamıştır. Daha sonraları tüm dünyada, özellikle gelişmiş ülkelerde 1980’lerde uygulanan yeni liberal anlayışla devletin ekonomi üzerindeki etkin rolü hükümet aksamalarının ekonomik faaliyeti düzeltmek yerine bozacağı gerekçesiyle haklı olarak eleştirilmiştir (Zengin, 2004:13).

1990’lara gelindiğinde ise artık piyasa devletin birbirini dışlar olmadığı, devletin gerekli kurumsal ve hukuki yapı oluşturup piyasaları canlandırmadığı durumlarda, iktisadi aktörlerin davranışlarının ve piyasaların işleyişinin denetimsiz kalabildiği,

sadece kendi çıkarları doğrultusunda sosyal faydayı dikkate almadan, devleti kuşatıp kendi amaçları yönünde kullanabildikleri bu sürecin sonunda kurumsal ve hukuki yapının çöküntüye uğradığı “devlet aksaması” durumunun ortaya çıktığı açıkça görülmüştür (Ulusoy, 2002:13-14). Diğer taraftan devletin, gelişmekte olan ülkelerde hala sosyal refah, sosyal güvenlik, sosyal adalet, gelirin eşit ve adaletli paylaşımı gibi konularda üstlendiği bu önemli görevi devam ettirmektedir. Bu ülkelerde devletin ekonomik etkinlikler üzerinde oynadığı tek rol, sadece rant dağıtıcı müdahalelerde bulunmak değildir. Günümüzde devlet, piyasa ekonomisinin aktif bir biçimde işleyebilmesi için gerekli kurumsal ve hukuki altyapının oluşturulması ve korunması, piyasaların etkili işleyişinin sağlanması, piyasa aksamalarının oluşmaması için gerekli önlemlerin alınması gibi önemli görevleri üstlenmektedir (Tan, 2002:25-26).

Küreselleşme ile uygulama alanı bulan yeni sağ politikalarının da etkisiyle devletteki yeniden yapılanma, zamanla üretim, toplama ve dağıtımdaki rolünü zayıflatarak, düzenleyici rolünü ön plana çıkarmıştır. Bu dönüşüm, müdahaleci devletten düzenleyici devlete geçişi simgelemektedir (Zengin, 2004:13).Ulus devletin küreselleşmesi anlayışı kapsamında sermayenin, malların ve bilginin serbest dolaşımını sağlamak amacıyla düzenleme, denetim ve gözetim fonksiyonunu tam olarak uygulayabilmesi amacıyla kendi bünyesinde bir dizi reforma gitmiştir. Yeni yönetim anlayışı kapsamında oluşan kurumsal değişikliklerden birisi de bağımsız düzenleyici kuruluşlardır (Kaya, 2004:61). Bu suretle, kamusal yaşamın duyarlı alanları olarak adlandırılan iletişim, medya, rekabet, bankacılık ve finans gibi sektörlerde oyunun kurallarının bağımsız, uzmanlaşmış kuruluşlar tarafından yürürlüğe konduğu, denetlendiği bir yapı gündeme gelmiştir.

Düzenleyici devletin yapı taşları olarak adlandırılan bu yeni kurumlar, ilgili oldukları alanda düzenleme yapmak uygulamayı denetlemek üzere tasarlanmamıştır. Uzmanlığı bulunmayan geleneksel devlet kurumlarıyla bu sektörlerin düzenlenmesinin ve denetlenmesinin mümkün olmayacağını görülmesi üzerine bu kurumların kurulması zorunlu görülmüştür. Kaynağı Anglo-Sakson ülkeleri ve özellikle Amerika Birleşik Devletleri olan ve Avrupa ülkelerindeki ilk örnekleri 1970’li, Türkiye’de ise 1980’li yıllarda ortaya çıkmaya başlayan görsel işitsel iletişim, sermaye piyasası ve rekabetin korunması gibi ekonominin ve genel olarak kamusal alanın hassas sektörleri denilen kısımlarında BDK’lar kurulmuştur. Avrupa ve Türkiye açısından uzun bir geçmişi

bulunmayan, konumları ve yetkileri bakımından, normal nitelikli danışma kurullarından ayrılan farklı idari kuruluşlar BDK kapsamı içinde değerlendirilmektedir. Bu kurumların yürütme yani hükümet ve idari hiyerarşi karşısında bağımsızlıklarını sağlamak için oluşturulan konumları, BDK çerçevesi içinde ön plana çıkmakta ve geleneksel idari örgütlenmedeki kuruluşlardan ayrılmaktadırlar. Dolayısıyla, BDK'ların yetkileri genel olarak basit nitelikli görüş bildirme işlevini yürüten organlardan farklı olmaktadır. Etkinliklerine ilişkin alanlarda BDK'ların büyük bir çoğunluğu karar alabilme yetkisi ile donatılmıştır. Bu kuruluşlar genelde sadece idari otoriteler tarafından değil, aynı zamanda bireyler tarafından da harekete geçirilebilmektedir (Atay, 2006:263).

Günümüzde hızla gelişen teknolojiler de BDK'ların ortaya çıkmasında etkili olmuştur. Bilgi iletişim teknolojili “bilginin esas olduğu ve bu bilgilerin giderek artan oranda ağlar aracılığı ile iletildiği teknolojilerin bütünü olarak” açıklanabilmektedir (Erdoğan ve Bilir, 2002:50). Teknoloji alanındaki bu gelişmeler insanlar yönünden yeni fırsatlar oluşturmakla birlikte insan hak ve özgürlüklerini tehdit etme potansiyelini de beraberinde getirmiştir. Geleneksel idari yapının, teknolojinin yoğun olduğu bu alanları düzenleme ve denetleme kapasitesine tam anlamıyla sahip olmadığı da ileri sürülmektedir. Bilişim kullanımı ve teknolojileri; bilgisayar yazılım ve donanım sektörü önem kazanmış, internet temelli işlerin artması ile yeni telekomünikasyon pazarı açılmıştır. Görsel işitsel iletişim alanında gerçekleşen hızlı teknolojik ilerlemeler, bireylerin bilgi alma hakkı, iletişim özgürlüklerinin korunması yönünde BDK'ların bu alanda oluşturulması gereksinimini oluşturmuştur.

Diğer taraftan, yargı işlevinin yetersizliğinin de bu kuruluşları oluşturduğu ifade edilmektedir. Yargı organlarının *a posteriori* ve somut bir olayla sınırlı denetim yapmaları ve telekomünikasyon, medya, enerji piyasası, finans ve rekabet gibi yeni kamusal hizmetlerin gerektirdiği bazı alanlarda teknik bilgi ve uzmanlık gerektiren niteliklerin eksikliği, yargı organlarının müdahalesinin hak ve hukuka aykırılık fiillerine karşı her zaman gecikmeli olarak uygulanması gibi sakıncalar (Ulusoy, 1999:4), BDK'ların oluşturulmasında temel oluşturduğu söylenebilir.

BDK'ların faaliyet gösterdiği alanlarda devlet yetkisinin kullanılmasına yönelik bir takım eleştiriler de bulunmaktadır. Bu eleştirilerin kaynağında politikacılara olan

güvensizlik ve politikacıların kararlarını açıkladığı zaman ile uygulama zamanı arasındaki ciddi gecikmenin varlığı yer almaktadır. Dolayısıyla, yetkisel politikanın ekonomiyi çok daha az istikrarlı yapabilme olasılığı bulunmaktadır. Politik iktidarların temel sorunu, kararlarında zaman tutarsızlığının bulunmasıdır (Akıncı, 1999:374). Zaman tutarsızlığı, önceleri iyimser görünen politikanın sonradan değişmesinde ortaya çıkmaktadır. Orijinal plana bağlayıcı bir açıklama, yasalarla belirlenmediği takdirde, hükümetler o anda daha iyi bir politika olarak görünenle orijinal planı değiştirmek için kendi yetkilerini kullanacaklardır (Tan, 2003:397). Dolayısıyla, zamanla uyumsuzluk gösteren politikalarda güvensizlik ortaya çıkmaktadır. Demokrasilerde iktidarların kısa zaman ufuklarına sahip olmasının ve kararlarının zamanlar arasında tutarlılık göstermediği gibi gerekçeler, sektörler üzerinde denetimin ve gözetimin sürekli ve değişmeyen bir nitelikte yürütüleceği varsayılan bağımsız denetleyici ve düzenleyici kuruluşların ortaya çıkmasında etkili olduğu söylenebilir.

1.4.3.3. Bağımsız Düzenleyici Kuruluşların Genel Özellikleri

Bağımsız düzenleyici kuruluşlar geleneksel idari yapılardan ayrılan bazı özellikleri bulunmaktadır. Bunlar bağımsızlık, özerklik ve idari otorite olmalarıdır.

1.4.3.3.1. Bağımsızlık

BDK'ların geleneksel yönetsel yapıları kuruluşlardan farklı bir kategori oluşturmalarının önemli bir nedeni, bu kurumların gerek organlarının oluşumunda ve sürdürülmesinde, gerekse işlemleri üzerinde bürokratik yapıların, politik gücün ve diğer baskı gruplarının emir ve yönlendirmede bulunamaması anlamında bağımsız olmaları gelmektedir. Bu bağlamda, bağımsız düzenleyici ve denetleyici nitelikteki kurumların karar organlarını oluşturan personelin göreve başlaması ve görevlerini yerine getirmesi sürecinde sağlanan konum güvencesi, organik bağımsızlık ile yine bu kurumların faaliyetleri üzerinde dışarıdan yönlendirme yapılamaması fonksiyonel bağımsızlık ile açıklanabilir. Dolayısıyla bu kurumlar organik ve fonksiyonel bağımsızlık olarak iki boyutta incelenebilir.

“Bağımsızlık, boyun eğmeme ve denetimden muaf olma koşulu” anlamına gelen bağımsızlık, hukuk düzeni içinde değerlendirildiğinde, dışsal bir gücün kontrol, kısıtlama, yönlendirme ve baskılarına konu olmama durumu olarak tanımlanmaktadır (Akıncı, 1999:100). Bağımsızlık konumu, BDK’ların “karar alma sürecinde politika, düzenlenen sektördeki işletmeler ve tüketiciler karşısında serbestîye sahip olmalarını ve bu kesimlerin düzenleyici kurumun kararlarını etkileyememelerini” ifade eden bir öz nitelik olarak değerlendirilmektedir (Emek ve Acar, 2004:107). Bu suretle BDK’lara tanınan bağımsızlık sayesinde, bu kurumların işlem ve eylemleri üzerinde hiçbir kurum, kuruluş, makam ve organın bu işlemlerin değiştirilmesi, yürürlüğe sokulmaması yönünde; baskı uygulama, emir verme ve yönlendirilmeleri önlenmiş olmaktadır. Bağımsız düzenleyici kuruluşların işlem ve eylemlerindeki serbestliği, fonksiyonel yönden bağımsız yapılı olmalarının bir sonucudur.

Bağımsızlığın bir diğer boyutu bu kurumların, karar organlarının oluşumunda ve sürdürülmesinde bazı konum güvenceleri ile donatılmış olmaları şeklinde kendini göstermektedir. BDK’ların etkinlik alanları ile ilgili konularda “etkin görev yapabilmesi karar organlarını oluşturan personelin karar alabilmelerine engel prosedürlerin olmaması, önceden belirlenmiş çok kısa olmayan bir süre için göreve getirilmeleri süre bitmeden görevden alınamazlık ilkesi” bağımsız denetleyici ve düzenleyici kuruluşların içsel veya organik anlamda bağımsız yapılandıklarını göstermektedir (Ulusoy, 1999:5).

BDK’ların sahip olduğu organik ve fonksiyonel bağımsızlık niteliği bu kurumlara, merkezi yönetimin hiyerarşik ve vesayet denetimi yetkilerinin uygulanamayacağı ayrıcalıklı bir konum getirmektedir. Hukuki yönden önemli sonuçları olan bu ayrıcalıklı konum sayesinde bu kurumlar geleneksel idari yapıların ulaşamadığı boyutlarda inceleme, araştırma ve soruşturmalarını, kamusal yetkilere dayalı olarak yapmalarına olanak sağlamaktadır. Bu kuruluşların bağımsız yapılanmaları ile ilgili bir diğer önemli nokta karar organları oluşturulurken politik güçlerin ve karar alma sürecinde etkili olabilecek baskı gruplarının müdahalesinden korumak gerekliliğidir. BDK’ların gerçek varlıklarını ortaya koyabilmeleri için onlara organik ve fonksiyonel bir bağımsızlığın verilmesi oranında, yürütme ve çıkar grupları karşısında bireylere çifte siperli bir güvence sağlanabileceği belirtilmektedir (Akıncı, 1999:103).

Bununla birlikte, BDK'ların bağımsızlık özelliği, hukuki yönden genel yönetim içindeki diğer kurumlara göre önemli ayrıcalıklar sağlaması; idari vesayet ve hiyerarşi denetimine konu olmamaları, bu kurumların kamusal yetkilerini kötüye kullanmalarına, işlem ve eylemlerinde keyfi davranmalarına imkân vermemektedir. Bu kurumlar, idari vesayet denetimine bağlı olmasalar bile alacakları hukuk dışı kararları dolayısıyla yargı denetimine, kamusal kaynakları mevzuata uygun kullanıp kullanmadıkları oranında mali denetime tabidirler (Kaboğlu, 1998:186). Diğer taraftan, yine bu kurumlar için söz konusu bağımsızlığı onlara yetki veren yasalardan ayrı düşünülmemelidir. Sonuç olarak bağımsızlığı, bu özelliklere sahip kurumlar üzerinde denetim mekanizmalarının olmayışı şeklinde düşünmemek gerekmektedir.

1.4.3.3.2. Özerklik

Bağımsız idari otoritelerin kavramsal analizinde açıklığa kavuşturulması gereken bir diğer önemli konu da özerkliktir. Türk Dil Kurumu'na göre özerklik; “bir topluluğun bir kuruluşun ayrı bir yasaya bağlı olarak kendi kendini yönetme hakkı, muhtariyet, otonomi” şeklinde tanımlanmıştır (TDK, <http://www.tdk.gov.tr>21.10.2013). Yönetim bilimi açısından özerklik, kuruluşların, kendi organlarını oluşturabilmelerini, belirli konularda serbestçe karar alabilme ve aldıkları kararları kendi başına, kendi organları eliyle uygulayabilme hakkına sahip olmayı ifade eder (Saran, 1995:21). Bu çerçevede, bir organizasyonun yönetsel anlamda özerk sayılabilmesi için kurumsal yapılanmada ve karar vermede bağımsız hareket edebilme yeteneğinin bulunması gerekmektedir.

BDK'lar açısından özerklik “ yasama ve yürütme gücünü kurucu işlemi dışında, örgütsel iç yapılanmaya, personel alımına, bütçe yapımı ve harcamaya yönelik konularda kendilerinin karar vermesi” biçiminde yorumlanmaktadır (Akıncı, 1999:111). Burada, kurumun ayrı bir yasaya bağlı olarak kendi kendini yönetme hakkını sahip olması özerkliğin bir gereği olarak ortaya çıkmaktadır. Bağımsız düzenleyici kuruluşlar açısından özerklik, bu kurumlara sınırsız bir hareket alanı oluşturmamaktadır. Bağımsızlık özelliğinde olduğu gibi özerklik niteliği bakımından da, kendini oluşturan kurucu yasaların çizdiği çerçeve ile sınırlandırılmıştır.

Yine bağımsızlık niteliğinde olduğu gibi, özerk yapılı olmanın iki boyutu söz konusudur. Bunlar yönetsel ve mali özerkliktir. Yönetsel özerklik ile anlatılmak istenen,

kurumsal yapılanmada ve karar vermede bağımsız hareket edebilme yeteneğidir. Mali özerklik ise, kurumların işlevlerini yerine getirmelerine olanak sağlayacak mali yapıya sahip olmaları, bütçe yapımı ve harcamayla ilgili konularda kendilerinin karar vermeleri ve giderleri ile orantılı gelir sağlamalarıdır (Emek ve Acar, 2004:108). BDK'ların idari yapılarını güçlendirme adına sahip oldukları yönetsel ve mali özerkliği bir bütün olarak düşünmek gerekmektedir. Aksi takdirde birinden vazgeçmek diğerini kullanılmaz bir duruma getirecektir. Bu durum özerkliği hedef alan bu kuruluşları politikanın etki alanı dışına çıkarma çabasına ters düşecektir.

BDK'ların yapıları gereği, özerklik zorunlu bir nitelik olarak algılanmaktadır. Bu kurumların özerk yapılı nitelikleri onları politik gücün etki alanı dışında bir konuma taşıyacağı gibi yine doğrudan ilişkili olmayan bir konumda bulunmalarını da gerekli kıldığı ifade edilmektedir. Bu yönüyle bağımsız düzenleyici kuruluşların sahip olduğu özerklik, onları politik iktidarlar tarafından işlevsizleştirilmelerine karşı koruyucu bir siper olarak görülmektedir (Akıncı, 199:112). O halde kurumsal bağımsızlığın güvencesinin özerklik olduğu söylenebilir.

Özerklik ve bağımsızlık nitelikleri, bu kurumları genel yönetim içindeki diğer kurumlara oranla ayrıcalıklı bir konuma taşıdığını söylemek mümkündür. BDK'ların sahip olduğu bu iki özellik ilk bakışta aynı şeyi ifade eder gibi görünse de aslında bu kurumlara ayrı ayrı değerler kazandırmaktadır. Öncelikle bağımsızlık, idari otoritelerin etkinlik gösterdiği sektöre, politik güç ve diğer baskı gruplarına karşı karar alma ve uygulama özgürlüğünü ifade ederken, özerklik bu kuruluşların idari yapı kapsamındaki yerlerini ve egemen gücün etkisinden uzak bir konumda idari ve mali yapılanma konusundaki serbestîye sahip olmayı ifade etmektedir (Emek ve Acar, 2004:107). Görüldüğü gibi, “bağımsız olmak daha özgür hareket etmeyi sağlarken, özerk olmak hareket alanı daraltılmış bir kavram olmaktadır” (Karacan, 2001:11). Kısacası özerklik, organik bağımsızlığın bir göstergesi iken, bağımsızlık, özerkliği kapsayan bir kavramdır.

1.4.3.3.3. İdari Otorite Niteliği

Bir devletin genel olarak yasama, yürütme ve yargı olmak üzere üç işlevinin olduğu kabul edilmektedir. Bu işlevlerden kaynaklanan yetkiler ve organlar ise, yasama,

yürütme, yargı organı ve yetkisini oluşturmaktadır (Günday, 2002:3). İdare organı, yasama ve yargı organlarından kolaylıkla ayrılmaktadır, zira yasama organını demokratik yönetim geleneğine sahip ülkelerde, üyelerinin genel seçimlerle oluşturulduğu organ idare organı değil, yasama organı olmaktadır. Yargı organı, yargı yetkisini bağımsız mahkemeler tarafından kullanmaktadır. Bağımsız mahkemeler, Anayasaya göre; “Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, yargı yetkisinin kullanılmasında mahkemelere ve hâkimlere emir ve talimat veremez; genelge gönderemez; tavsiye ve telkinde bulunamaz. Yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır; bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez” (madde 138). Yargı organı bu şekilde tanımlanırsa, idare organı, yasama ve yargı alanının dışında kalan, hiyerarşi veya vesayet denetimine bağlı kamu kurumlarından meydana geldiği görülür.

İdarenin, yürütme organı ile olan ilişkisi noktasında ise idare organı, yürütme organının içinde yer almaktadır. Bununla birlikte idare, yürütme organının tamamı değil sadece bir kısmını oluşturmaktadır. Genel olarak idare, belli bir amacın gerçekleştirilmesi için kurulan örgüt ya da bu amaca ulaşmak için yürütülen planlı insan faaliyeti olarak değerlendirilmektedir. Bu anlamda idare, hem örgütü hem de bu örgütün etkinliklerini ifade etmektedir (Gözübüyük, 2000:3). İdari işlev ise, devletin yasama ve yargı işlevi ile yürütme organının politik işlevi dışında kalan toplumun günlük yaşamını sürdürmek, dolayısıyla kamu yararını gerçekleştirmek amacıyla devlet ve diğer kamu tüzel kişileri tarafından yürütülen işlemdir. BDK’lar yasama, yürütme ve yargı güçlerinin bazı özelliklerini kendi yapılarında taşımalarına karşın, idari kuruluşlar kapsamında yer almaktadır (Öztürk, 2003:11). Bu kurumların sahip oldukları bağımsız nitelikli konumları, yargı organlarına benzer yönleri içerse de, gerek üyelerin yargıç konumuna sahip olmamaları, gerekse alınan kararların uygulamadaki yansımaları yargı kararları şeklinde değil, ancak idari birer karar şeklinde ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla, bu kurumlar birer yargı organı değil, idari kurum konumunda olmaktadır (Duran, 1997:482).

BDK’lar yargısal veya yarı yargısal kurumlar olarak değerlendirildiği takdirde; Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesine göre, adil yargılamaya ilişkin tüm koşulları yerine getirmeleri zorunlu olacak; ayırt edici özelliklerinden olan hemen harekete geçebilme,

düzenleme ve etkin denetim yapabilme gibi işlevleri zarar görebilecek ve sadece bir uzmanlık mahkemesi niteliğine bürünecektir (Ulusoy, 2003:45). Dolayısıyla BDK'lar sadece ilgili oldukları alanlarda genel düzenleyici işlemler yapabilmektedirler. Bağımsız düzenleyici kuruluşların otorite olarak değerlendirilmesinin temel nedeni, temel hak ve özgürlükler ve kamusal yaşamın duyarlı alanlarında kendilerine ait etkili ve önemli yetkiler kullanarak düzenleme, denetim ve icrai işlemler yapabilmeleridir. Bunları gerçek birer yönetsel otorite yapan ikinci neden, psikolojik etkilerinden kaynaklanmaktadır. Yönetilenlere kurumsal bir özgürlük güvencesi sunma işlevi, BDK'ların karar organlarında yer alan kişilerin seçkin nitelikleriyle olanaklı olmaktadır (Akıncı, 1999:115).

1.4.4. Bağımsız Düzenleyici Kuruluşların İşlevsel Özellikleri

BDK'ların faaliyette buldukları alanlardaki işlevleri genel olarak; bireysel, kolektif ve ekonomik haklar ile özgürlükler konusunda yönetimin ve diğer ekonomik güç iktidarlarının olası müdahale ve ihlallerini önlemek üzere, düzenleme ve denetimlerde bulunmak, kurallara aykırı hareket ve işlemleri önlemek ve yaptırıma bağlamak olarak açıklanabilir (Duran, 1997:489). Bu tür kuruluşların bir başka işlevsel özellikleri ise, bazı konularda uyuşmazlık çözme yetkisine sahip olmalarıdır. Kendini oluşturan kurucu yasalar ile belirlenen bu yetkiler ülkelerin kamu yönetimi kuruluşlarında kısmi farklılıklar göstermekle birlikte aşağıdaki şekilde değerlendirilebilir.

1.4.4.1. Düzenleme Yetkisi

BDK'ların görev alanları ile ilgili konularda geniş bir düzenleme yetkisi bulunmaktadır. Bu kuruluşların asıl misyonunu oluşturan düzenleme kavramı, "yaptırım tehdidi ile desteklenen gerçek ve tüzel kişiliklerin kullanabilecekleri takdir (müdahaleleri)" yetkileri üzerine getirilen kamu sınırlamaları olarak tanımlanabilir (Emek, 2002:42). Hukuki anlamda düzenleme kavramı: "yasa-altı kural koyma" (Akıllıoğlu, 1999:101) anlamına gelmektedir. Bu noktada Tan'ın (2002:35)da belirttiği gibi, hukuksal anlamda düzenleme kavramı idari otoritelere faaliyet alanları ile ilgili

konularda yasal düzene aykırı olmamak ve uygulamasını göstermek üzere yönetmelik çıkarma ve ikincil mevzuat oluşturma yetkisi vermektedir. Anayasanın 124. maddesine göre tüzel kişilerin kendi görev alanlarını ilgilendiren konularda yönetmelik çıkarma yetkisine sahip olduklarından BDK'ların düzenleme yetkisini, yönetmelikler çıkararak kullanabilmeleri gösterilmektedir. Ancak uygulamada, yönetmeliğin yanı sıra, bir başka düzenleyici işlem olan karar, tebliğ ve başka isimler altında işlemler yapıldığı da görülmektedir. Dolayısıyla BDK'ların sahip oldukları düzenleme yetkisi, yasanın uygulanması ile sınırlı kalmak koşuluyla, oyunun kurallarının belirlenmesi olarak tanımlanabilir. Daha önce de ifade edildiği üzere regülasyon kavramı da, genel kural koyma ve düzenlemeyi de içeren ancak bazı yönleri ile düzenlemeden daha geniş anlam içeriği olan denetleme ve yönlendirme gibi işlevleri de içine alan genel bir kavram olarak ele alınmaktadır (Akıllıoğlu, 1999:101).

Ulusoy (2003:76), genelde tüm hukuki düzenlemelerin, özelde ise ekonomik konulardaki düzenlemelerin regülasyon kavramı içinde olduğunu belirtmekte ve regülasyon kavramını, bağımsız idari kurumlar tarafından yapılan; belli bir alana veya faaliyete ilişkin olarak “oyunun kurallarının” belirlenmesi, yani belirlenen faaliyet alanının düzenlenmesi işlevi ve bunun kontrol edilmesini içeren faaliyetler anlamına geldiğini belirtmektedir.

1.4.4.2. Yaptırım Uygulama Yetkisi

Bağımsız kuruluşlara, düzenlemede bulunduğu alanların işleyişini kurallara uygun olarak yerine getirilmesini sağlamak amacıyla yasa koyucu tarafından tanınan bir başka önemli bir yetkide yaptırım uygulama yetkisidir. Yaptırım uygulama yetkisi ilke olarak, mahkemelere ait bir yetkidir. Ancak “bağımsız idari otoriteye sahip olduğu toplumsal düzenleme rolü çerçevesinde yasa koyucu tarafından veya düzenleyici otorite tarafından veya bizzat kendisi tarafından konulan normlara riayeti sağlamak için, bir yaptırım yetkisi tanınabildiği” ifade edilmektedir (Pauliat, 1998:145).

Bağımsız düzenleyici kuruluşların, idari yaptırım yetkisine sahip olmaları onları gerçek anlamda bir otorite yapan nitelik olarak görülmektedir. Zira “ikna etme, önleme, uzlaştırma gibi önlemler belirli bir ölçüde yeterli olsa da, yaptırımdan arındırılmış bir kamu gücü için bunun yeterli olmadığı anlaşılmıştır” (Akıncı, 1999:139).

BDK'ların sahip olduğu yaptırım yetkisi; “yasaların açıkça izin verdiği veya yasaklamadığı hallerde yönetimin doğrudan doğruya, herhangi bir yargısal bir karar girmeksizin, bir işlemi ile ve yönetim hukukuna özgü usullerle verilmiş cezai müeyyideler” şeklinde tanımlanmaktadır (Yasin, 2002:207) Tanımda da görüleceği üzere yaptırım yetkisinin yasal bir dayanağının bulunması gerekmektedir. Bu yaptırımların ceza hukukunda düzenlenen yaptırımlardan farkı uygulayıcılarından kaynaklanmaktadır. Yaptırımların sahibi mahkemeler değil idari bir otoritedir. Buradaki amaç ise aykırı bir eylemde bulunmaları önlemek ve yasalara saygılı olmaya zorlamaktır.

İdarenin, kusurlu fiiller ve düzenleme ihlallerine karşı uygulayacağı yaptırım yetkisi yasal sınırlar içinde olacağına göre ceza ile aykırı kural arasında uygun bir oranın olması yani idare yaptırımların uygulanmasında, yasallık ve ölçülülük ilkesini göz önünde bulundurmaya özen göstermesi gerekmektedir (Yasin, 2002:212). Bu durumda yasallık ve ölçülülük ilkesi gibi iki nokta önem kazanmaktadır. Yaptırımın yasallığı ilkesi, yaptırma konu olan eylemin yasal metinlerde açık, belirli, yoruma gerek göstermeyecek şekilde düzenlenmesi anlamında yorumlanmaktadır (Nalbant, 1998:127). Ölçülülük ilkesi ise yaptırma konu olan hareket ile yaptırım arasındaki kriteri ifade eden bir kavram olarak kendini göstermekte ve “...sınırlamada başvuru sınırlama amacını gerçekleştirmeye elverişli olmasını; bu aracın, sınırlama amacı açısından gerekli olmasını ve araçla amacın ölçüsüz bir oran içinde bulunmaması” (Özbudun, 1998:81) anlamını taşımakta olduğu görülmektedir. Dolayısıyla, ilke kanun koyucuya olduğu gibi, idareye de bir sınır çizmektedir. İlke, genel bir hukuk ilkesi olma özelliğiyle denetime yardımcı bir kriter olarak görülmekte, idareye bir yetki vermemektedir. Hatta bir sınır çizmeye yardımcı bir yöntem olduğu ve bu yöntem ile hak ve özgürlüklerin maddi alanı ile idarenin sınırlandırıcı müdahalesi arasında denge kurmanın amaçlandığı ifade edilmektedir (Yasin, 2002:214).

BDK'ların sahip olduğu genel düzenleyici işlemde bulunma yetkisi genel bir yetki olmakta ve ilke olarak aykırı davranışları, bir çerçeveye içine almak ve hareketlerin yönünün belirlenmesini teşvik etmektedir. Sonuçta ortaya çıkan genel düzenlemelere uygun eylemde bulunmayı sağlamak için kural koyma yetkisinin aynı zamanda, kuralların uygulanmasını sağlamak amacıyla ortaya çıkan yaptırım uygulama yetkisinin de sınırlarını belirleyecektir. Zira genel düzenleyici kural koyma yetkisi, belli bir kişiler

grubuna uygulanacağı varsayılmaz. Otoritelerin düzenleme alanında faaliyet gösteren her aktör, kurallara aykırı eylem ve işlemleri gerçekleştirmeleri halinde davranışının karşılığı bir yaptırım riskini taşıdığı da ifade edilmektedir (Pauliat, 1998:147). Ancak, düzenleyici kuruluşların yaptırım uygulaması yetkisi hukuka uygunluk denetimi dışında kalamamaktadır.

1.4.4.3. Uyuşmazlık Çözme Yetkisi

BDK'ların düzenledikleri sektörler üzerindeki yetkili kılınmış oldukları bir konuda, kendi alanlarında çıkan bazı uyuşmazlıkların çözümünde de yetkili oldukları görülmektedir. Bu kurumlara uyuşmazlık çözme yetkisinin verilmesinde, faaliyet alanlarının teknik uzmanlık gerektiren karmaşık yapısından ve yargıya intikal eden anlaşmazlıkların çözümünün uzun zaman alması gibi nedenlerden kaynaklandığı belirtilmektedir (Tan, 2002:143). Bu kurumlara tanınan uyuşmazlık çözme yetkisine örnek olarak, İMKB yönetmeliğinin(Sermaye Piyasası, 2013)“Uyuşmazlık ve Disiplin” başlığı altında alınan maddelerde;borsa üyeleri ile müşteriler arasında çıkabilecek bir uyuşmazlık konusunda (yargı yoluna gitme hakkı saklı kalmak üzere) tarafların müracaatı üzerine borsada çözümlenebilmesi gösterilmektedir.

Bireysel hak ve özgürlükleri güvence altına almada yargı organlarına büyük bir sorumluluk düşmektedir. Ancak anlaşmazlıkların yargıya taşınması ve sürecin hem zaman alması hem de masraflı olması gibi nedenlerden dolayı, her zaman tercih edilen bir denetim olmaktan uzaklaştırmış olduğu ifade edilmektedir (Erkut, 1998:132). Bu süreçte yargı dışı denetim mekanizmalarının, yargının etken türevi olarak işlerlik kazandırıldığı görülmektedir. Bu kapsamda, BDK'ların yönetilen-yöneten arasındaki ilişkilerde ortaya çıkabilecek uyuşmazlıklarla benzer faaliyet alanında görev alan kuruluşların kendi aralarındaki uyuşmazlıkların çözümünün yargıya taşınması yerine, yönetsel aşamada çözülmesi, bu kurumlara tanınan uyuşmazlık çözme yetkisi ile sağlanmıştır. Bunun sonuçlarından biri de artan iş yükü karşısında işlevleri tıkanma noktasına gelmiş yargı organlarını rahatlatacağı bir anlamda tamamlayıcı koruma işlevi göreceği belirtilmektedir (Akıncı, 1999:143).

BDK'ların kendi aralarında çıkabilecek uyuşmazlıklar noktasında, Türkiye’de kurulmuş olan düzenleyici ve denetleyici kuruluşların hukuksal konumlarının aynı

olması, bu kurulların aralarında çıkabilecek uyuşmazlıkların çözümü noktasında herhangi bir idari otorite görevli veya yetkili kılınmamıştır. Böyle bir durumda görevli nihai karar organı yargı organları olarak gösterilmektedir.

Faaliyet alanlarında düzenleyici normlar koyma yetkisi ile donatılan BDK'lar bu yetkilerini kullanırken, her düzenleyici işlemde olduğu gibi yasa ile çizilen sınırlar içinde kalmaları gerekmektedir. Yasalar ve kendi düzenlemeleri ile getirilen kurallara uyulup uyulmadığını gözetlemek ve denetlemek durumunda olan BDK'lar bu amaçla gerekli görülen belge ve bilgileri ilgililerden istemek ve yerinde incelemelerde bulunmak gibi yetkileri bulunmaktadır (Ulusoy, 1999:13). Bu yetkilerin yanı sıra, kendi alanlarında uzman kuruluşlar olmaları, görev alanına giren sektörler üzerinde deneyim ve bilgi birikimine sahip olan BDK'lar, ilgi alanına yönelik özel ve kamu kesim kuruluşlarına görüş bildirerek danışma işlevini görmektedirler. Bazı konularda kendi alanlarında etkinlik gösteren sektörler arasındaki anlaşmazlıklara arabuluculuk yaparak sorunların aşılması noktasında görev üstlenmeleri bu kurumların işlevsel yetkilerinin bir sonucu olarak değerlendirilmektedir.

Bu kurulların yetkilerin, ne tür müdahalelerde bulunulabileceği konusu yasalarda belirlenmektedir. Kurulları önceden belirlenmiş sınırları çizilmiş bir alan içinde görevlendirilen bu kurumlar yasalarda öngörülen düzene uymama, aykırı eylem ve işlemlere karşı müdahalede bulunmak gibi yaptırım yetkisi ile desteklenmiş oldukları görülmektedir (Atay, 2006:265).

BDK'ların sahip olduğu bu denli geniş yetkiler, onları geleneksel yönetsel yapı içinde yer alan diğer kurumlardan farklı kılan bir özelliktir. BDK'ların sahip olduğu yaptırım uygulama yetkisi ve uyuşmazlık çözme yetkileri, yargı organlarının yerine getirdiği görevleri anımsatmaktadır. Benzer şekilde BDK'ların sahip olduğu düzenleyici işlem tesis etme yetkisi, yasama yetkisine benzer bir yetki gibi düşünülebilir (Akıncı, 1999:375). Bağımsız düzenleyici kuruluşların geleneksel idari yapı dışında örgütlenmeleri, bağımsız ve özerk yapılı konumları, genellikle tüzel kişiliğe sahip olmaları, geniş yetkilerle donatılmalarına rağmen yürütme erkinin dışında bir alanda değil, idari örgütlenmenin yürütme gücü içinde bir yerde konumlandırılmış olmaları, bu kuruluşları yürütmenin bir türevi olarak algılanmasına neden olmaktadır (Tan, 2002:34).

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURULUŞLAR

Neoliberal ekonomi politikalarının küreselleşmesi, farklı yapısal koşullarda farklı etkiler yaratmıştır. Devletin serbest piyasa ekonomisine müdahale etmesinin engellenerek, yine serbest piyasa ekonomisinin sağlıklı ve güvenli bir ortamda gelişmesine yönelik olarak, asli ve sürekli kamu hizmetleri olarak görülen dış politika, adalet, iç ve dış güvenlik hizmetlerine yoğunlaşmasının sağlanması neoliberal dönüşüme paralel olarak gelişen bir süreç olarak değerlendirilmektedir. (Öztekin, 2005:217-218)

Devletin ekonomide yol açtığı ileri sürülen bu olumsuzluklara karşı koyabilmek amacıyla üç temel hedefin belirlendiği söylenebilir. Bunlar, kamu kesiminin daraltılması, devletin rolünün yeniden tanımlanması ve kamu kesimindeki etkisiz durumun ve verimsizliğin giderilmesidir. Hedeflerin gerçekleştirilebilmesi amacıyla ön görülen yöntemlerin başında ise kamu giderlerinin ve personelinin azaltılması, özelleştirme ve mali reformların gerçekleştirilmesi, hukuksal düzenlemelerin standartlaştırılması ve bürokratik işlemlerin azaltılması, refah devletinin kurumsallaşmaktan çıkarılması, özel sektör yönetim anlayışının kamu kesimine aktarılması gelmektedir (Bayramoğlu, 2005:409). Ekonominin siyasetten keskin çizgilerle ayrılmasını sağlayan gelişme ise bağımsız düzenleyici ve denetleyici kurullar, özerk merkez bankası ve özerk hazine gibi kuruluşların, demokratik denetim ve karar alma sürecinin dışına çıkmak pahasına, ekonomilerdeki temel karar alıcı kurumlar haline gelmesi olarak gösterilebilir.

Devletin küçültülerek hızlı ve etkin bir yönetim aygıtına dönüştürülmesi isteği beraberinde daha güçlü bir yürütme erki, buna karşılık ise yürütmeye daha uyumlu bir yasama erki ihtiyacını da getirmiştir. Özellikle son dönemlerde ortaya çıkan ve yaygınlaşan bir yönetsel örgütlenme ile yeni model uygulanabilir hale gelmektedir. Neo-liberal politikaların dayattığı bu model yeni yönetim anlayışının yönetim modeli olmakta ve bu modelin kurulmasında ve yerleşmesinde bağımsız düzenleyici, son derece etkin rol oynamaktadır. Bağımsız düzenleyici kurumlar, yönetim modelinin, bir

toplum ve devlet modeli olarak somut hali olarak göze çarpmaktadır. (Bayramoğlu, 2005:242)

2.1. NEOLİBERAL DÖNEM

1980’li yıllarla birlikte hemen tüm ÷lkelerde sosyal nitelikli devlet harcamalarının kısıldığı, devletin ekonomideki yeri ve rolünün değiştığı, ekonomik anlamda devletin küçültüldüğü, özelleştirme uygulamalarının yaygınlaştığı gör÷lmektedir. Bu uygulamalarla kapitalizm yeniden şekil değiştirmektedir. Yeni yapıda uygulanan politikalar, klasik dönemdeki piyasa ekonomisine belli ölçüde dönüş olarak nitelendirildiğinden “neo-liberal politikalar” olarak adlandırılmaktadır. Yeni sağ olarak da adlandırabileceğimiz bu politikalar temelde, sosyal devletin eleştirilmesinden doğan ve çözümün yeniden piyasa düzeneğine dönüşle mümkün olabileceğini öngören bir düşünsel dayanağa sahiptir. Neo-liberal politikalar, “klasik siyaset ve iktisat teorisinin bir restorasyonu veya bir aslına dönüş hareketi” olarak değerlendirilmektedir (Erdoğan, 1998:14).

Yeni sağ politikalar, ekonomide devlet müdahaleciliğine karşı bir tepki olarak ortaya atılmış olmalarının yanında üç temel sürecin birlikte var olması ile amacına ulaşabilecektir. Yapısal politikalarla ulaşılmaya çalışılan amaç, bir önceki dönemdeki kalkınmanın yerini almış bulunan “demokratikleşme” kavramı, bunu sağlayacak üç temel süreç ise “küreselleşme,” “özelleştirme” ve “yerelleşme” dir (Güler, 2005:37).

Küreselleşme, bir yandan teknolojik gelişime koşut olarak bilgi akışkanlığının sağlanması ve iletişim olanaklarının gelişmesi ile dünyanın küçülmesi anlamı taşıırken bir yandan da ekonomik anlamda sınırların kaldırıldığı, sermayenin ve diğer üretim faktörlerinin akışkanlık kazandığı bir dünya düzeni anlamı taşımaktadır. Hangi açıdan bakılırsa bakılsın bu süreç, toplumların siyasal, hukuksal, kültürel, ekonomik ve sosyal yapılarını etkilemektedir (Şaylan, 2003:242).Ancak küreselleşme, yalnızca ekonomik anlamda sınırların kalkması ile sınırlı kalmamış, teknoloji, iletişim gibi pek çok alana yayılmıştır. Bugün artık yalnızca sermayenin küreselleşmesinden, emeğin küreselleşmesinden değil, bilginin küreselleşmesinden, teknolojik küreselleşmeden ve daha pek çok alanda küreselleşme eğilimlerinden bahsedilebilir hale gelmiştir.

Siyasal anlamda küreselleşme, ulus devlet yapılanmalarının eski önemini yitirdiği, merkezi yönetim örgütlenmesinin yerini içeride yerel örgütlenmelere, dışarıda ise uluslararası kuruluşlara bıraktığı bir dünya düzenini ifade etmektedir (Aydoğan, 2004:98).Neo-liberal politikaların arka planını oluşturduğu bu süreç, ülkelerin (ve dolayısıyla Türkiye'nin) hukuk sistemlerine, ekonomik yapılanmalarına, siyasi yapılanmasına ve yönetsel yapılarına etkide bulunmaktadır.

Neo-liberal politikaların uygulamalarında temel yapı taşı olarak değerlendirebilen bir diğer süreç özelleştirme. Özelleştirme uygulamalarının temelini devletin küçültülmesi düşüncesi oluşturur. Neo-liberalizm, devletin ekonomide etkin rol oynamasını ve düzenleyici ve yönlendirici olma niteliğini eleştirir. Devletin ekonomik yapılanma içerisinde etkin rol almasını ve üretimde bulunmasını eleştiren neo-liberalizm, devletin bu şekilde hareket ederek rekabeti engellediğini, ekonominin hantal ve verimsiz hale gelmesini sağladığını savunur. Bu yapının aynı zamanda devletin temel işlevlerini yerine getirmesini de aksattığını iddia eder (Güler, 1996:51).

Özelleştirme uygulamalarının hız kazandığı dönem, tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de 1980 sonrası dönemdir. Bu dönem, yeni sağ politikalar açısından dönüm noktası konumundadır. Bu dönemden itibaren tüm ülkelerde hızlı bir liberalizasyon süreci yaşanmaya başlamıştır. Bu sürecin en önemli aşamalarından biri devletin ekonomik anlamda küçültülmesi hedefinden hareketle, ekonomik kurumların hızla tasfiyesidir (Eğilmez, 2008:58). Özelleştirilmesi gerçekleştirilen ve kapsam içinde olan kuruluşlar arasında telekomünikasyon, enerji, ulaşım, altyapı, tekstil gibi farklı kesimlerde yer alan kuruluşlar bulunmaktadır. Söz konusu alanlarda gerçekleştirilen özelleştirmeler sonrasında ortaya çıkan faaliyet alanının düzenlenmesi denetim ihtiyacını gidermek üzere bazı kurumsal örgütlenmeler gerçekleştirilmiştir. Bu örgütlenmeler, bağımsız düzenleyici kurumlardır. Özelleştirme uygulamaları, bir yandan devletin ekonomik alandaki yerini ve etkinliğini azaltırken bir yandan da ortaya çıkan boşluğu doldurmak üzere yeni kurumsal örgütlenmelere gidilmesini gerekli kılmaktadır (Baytan, 2009:45). Tüm bu süreç, öncelikle yasal düzenlemelerin yapılması ile gerçekleşebileceğinden, özelleştirme uygulamalarının ilk dönüştürücü etkisi hukuk dizgesi üzerinde gerçekleşmektedir.

Yerelleşme ise, temel olarak önceden merkezi yönetim tarafından yürütülen bazı hizmetlerin, yetki devri yapılarak, yerel kurum ve kuruluşlar eliyle yürütülmesini sağlama süreci olarak tanımlanabilmektedir. Yerelleşme; merkezden taşra örgütüne yetki devri, merkez ya da taşra örgütünden yerel yönetimlere yetki devri, yetkinin her kademedeki bir alt devri ve yetkilerin özel sektöre devri olarak sınıflandırılmaktadır (Güler, 2005:68). Genel anlamda devletin kendi bünyesi içinde yukarıdan aşağıya yetki aktarımı olarak algılanan bu süreç, aynı zamanda yönetişim sürecinin de bir uzantısı olarak değerlendirilmektedir. Bilindiği gibi yönetişimde esas olan yönetimin devlet örgütlenmesi ile sınırlı kalmayıp toplumun farklı kesimlerinin de bu sürece katılmasıdır. Yönetişim sürecinin savunucuları tarafından dile getirilen yönetim sürecinin tabana yayılması, aslında piyasa aktörlerinin yönetim süreci içerisinde etkin konuma getirilmesi anlamı taşır (Bayramoğlu, 2005:218).

2.2. TÜRKİYE’DE YENİDEN YAPILANMA VE YÖNETİŞİM

Dünyada son dönem yaşanan küreselleşme süreci ile birlikte klasik kamu yönetimi alanında gözlemlenen değişim kamu hizmetini büyük ölçüde etkilemiştir. Genel olarak kamu hizmeti, “toplumun ortak gereksinimlerini karşılamak ve toplumsal yaşamı düzenlemek, toplumu yönetmek üzere yetki verilen kamu otoriteleri tarafından yürütülen görevler olarak” tanımlanmaktadır (DPT, 2000b:25). Ancak yaşanan küresel boyuttaki değişim kamu hizmeti konusunda da yaklaşım değişikliğini gündeme getirmiştir. Bu anlamda, devletin yürüttüğü kamusal hizmetlerin bütçeden finanse edilerek yerine getirilmesi kâr amacı güdülmemesi demektir. Neo-liberal yaklaşım, devletin, ekonomiye müdahalelerini sınırlandırmasını öngören anlayışı kamu hizmetleri açısından yarattığı doğrudan sonuç bu hizmetlerin görülmesinde devletin olabildiğince sınırlanması biçiminde olmuştur. Böylece yeniden yapılanma kapsamında gerçekleştirilen adımlar, kamu hizmetlerinin görülmesi yöntemleri arasında özel kişiler tarafından görülmesi yöntemlerini de dâhil etmiştir. Elbette bu değişim kamu hizmeti finansmanı anlayışını da etkilemektedir. Daha önceden genel bütçeden finanse edilen kimi hizmetler artık piyasa süreci içerisinde fiyatlandırılması ve yararlanandan bir bedel alınması yaklaşımı temel alındığı belirtilmektedir. Hizmetlerin pazar mekanizmasına konu olması aynı zamanda refah devleti yaklaşımının sonu olarak değerlendirilebilir.

Gelinen süreçte vatandaşın, İdare karşısında durumu, kamu hizmetinden yararlanan yurttaş olmaktan çıkmış, hizmetleri bir bedel karşılığında satın alan müşteri konumuna taşınmasından bahsedilir olmuştur (Ataay, 2007:46).

Bütün dünyada olduğu gibi, kamu yönetimi anlayışında yaşanan düşünce akımları ve uygulamaya sokulan kamu yönetimi modelleri ülkemiz kamu yönetimi anlayışını temelden sarsması Türkiye’de de devletin ekonomik ve toplumsal alandaki rolü tartışılmaya başlamıştır. Yaşanan bu gelişmeler etrafında ülkemiz kamu yönetimi, önceki idari reform uygulamalarından farklı öncelikle; otorite, hiyerarşi, bürokratik organizasyon gibi modern yönetim yapısının dayandığı kavram ve kurumların sorgulanmasına yol açmış olduğu belirtilmektedir. Bu kapsamda yeni dönemin reform programlarında “kamu hizmetlerinde verimliliği, etkinliği, hizmet kullanıcılarının tatminini ve kalite düzeyinin yükseltilmesini” amaçlayan hedeflerin yer aldığı belirtilmektedir (Saran, 2004:205).

Türk kamu yönetiminde yaşanan reform çabalarını kendi iç dinamikleri yanında ve daha fazla oranda etkileyen şey şüphesiz uluslararası alanda devlet kuramında ve kamu yönetimi alanında yaşanan anlayış değişikliğidir. Buna göre “küreselleşme ile birlikte ortaya çıkan değişim dinamikleri tüm dünyadaki kamu yönetimlerini etkilediği gibi Türk kamu yönetimini de etkilemiştir. Ayrıca küreselleşme ortamında kurulan yenedünya düzeninin gündeme getirdiği “yapısal uyum” ve “piyasa reformu” çabalarının kamu sektörünün rolünün daha da arttırmasının yanında, kamu sektörünün daha verimli, etkili ve kaliteli hizmet sunma arayışları çerçevesinde “kamu-özel sektör işbirliğine gidilmesi” gereği daha da iyi anlaşılmaya başlanmıştır (Saran, 2004:207).

24 Ocak kararları olarak anılan bir döneme damgasını vuran kararlar ile başlayan yapısal reform politikalarına, Dünya Bankasının öncülük ettiği ve IMF, OECD, AB gibi uluslararası aktörler tarafından desteklenen devletin yeniden yapılandırılması çalışmalarında, kamu sektörünün ekonomiden çekilmesi, kamu iktisadi teşebbüslerinin (KİT) özelleştirilmesi, devletin küçültülmesi ve kamu hizmetlerinin artan ölçüde özel şirketlere gördürülmesi, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi gibi küreselleşme sürecinin temel kamusal politikaları ile örtüşen yaklaşımlar temel alınmış olduğu ileri sürülebilmektedir (Köse, 2007:19).

Kamu hizmetlerinin metalaştırılması, diğerk bir anlatımla mal ve hizmetlerin özel kişilere gördürülmesi, pazarda bir bedel karşılığında satılmak amacıyla üretilmesi anlayışının, sermayeye yeni yatırım alanları yarattığı ve hizmetlerin sunumunda refah devleti anlayışının terk edildiğı yerine düzenleyici devlet anlayışını geçirmek biçiminde somutlaştığı söylenmektedir (Ataay, 2007:29).

Kamu hizmeti anlayışında gözlemlenen bu değışimde yeni sağ politikaların yansımalarını görmek mümkündür. Serbest rekabet ve devletin ekonomiye karışmaması, küçülmesi temelinde düzenlenen yeni sağ devletin görevleri; “iç ve dış güvenliğın sağlanması ile adalet hizmetlerinin gerçekleştirilmesi olarak tanımlanmıştır. İktisadi ve sosyal etkinlikler özel girişime devredilmiş, kamu ve ortak yarar, toplumsal dayanışma kavramları anlamlarını yitirirken, bireyin yaratıcılığı yüceltilmiş” olmaktadır (DPT, 2000b:29). Neo-liberallerin ve muhafazakar görüşlerin bireyin yaratıcılığına atfettiğı özel bir önem, bireysel çıkarlarla kamu yararı arasındaki doğal uyum gibi bazı varsayımlara dayandığı, buna rağmen, çıkar çatışmalarının, güç ilişkilerini ve piyasanın işleyişini bozan hakim durumları gözden kaçırdığı eleştirisi yapılmaktadır. Ancak bu noktada piyasa mekanizmasına ağırlık veren Pazar ekonomisinin üreticiler arasındaki anlaşmaları ve hakim durumu kötüye kullanmasını engelleyecek rekabet kurallarına ihtiyaç duyduğu kaydedilmektedir (Tan, 1988:78). Ancak bahsedilen rekabeti koruma görevini yerine getirecek olan kurum, kamu yönetimi teşkilatı içinde oluşturulan ve piyasaya hâkim olan teşebbüslerin bu hâkimiyetlerini kötüye kullanmalarını önlemek, bunun için gerekli düzenleme ve denetlemeleri yaparak rekabetin korunmasını sağlamak amacı taşıyan rekabet kurumudur. Benzer bir biçim de daha önce kamusal tekel konumunda olan, enerji, televizyon ve radyo yayıncılığı, telekomünikasyon gibi alanlarda yeni politika uygulamaları ile özel kesime açılan faaliyet alanlarında yapılan yasal düzenlemeler buna örnektir.

Yeni sağ politikalar ve onun küreselleşen boyutta yönetimi yeniden yapılandırma çabaları bağlamında dolaşıma giren bir kavramda yönetim (governance) kavramıdır. Bu modelin yaygınlık kazanmasında uluslararası kuruluşların etkisi bulunmaktadır. Öte yandan yönetim kavramının, “var olan yönetim pratiklerinin değışik bakımdan yetersiz kalması üzerine, pratikte gelişen yeni arayışlar uygulamada etkili olmaya başlayınca, bu yeni gelişmeleri anlatmak için yönetim kavramının ortaya çıktığı” ifade edilmektedir (Tekeli, 2003:621). Yönetim “kimilerince yerel, bölgesel,

ulusal ve küresel ölçekte en geniş konsensüsü sağlayacak mucizevî bir yönetim modeli önerirken, kimilerince de neo-liberalizmin yeni küresel tahakküm aracı, anti demokratik, hatta faşizan bir eğilim olarak nitelendirilmektedir.” (Uçkan, 2003:5). Yönetişim, devlet yönetimindeki sapmaları ve bürokrasiyi azaltan araçlar olduğu ileri sürülen, özelleştirme ve sivil toplum örgütlerini öne çıkaran bir model olarak görülmektedir (Ateş, 2003:326).

Yönetişim kavramı, yöneten ve yönetilen biçimindeki ikili ayrıma ve bu tek yönlü ilişkiye son verme iddiasıyla yönetim kavramını içerik ve ad olarak değiştirmeyi amaçlar. Yönetişim çok merkezli bir yapıyı, hiyerarşik ilişkinin yerine karar alma ve uygulamada katılımcılık temelinde birimlerin özerkliğini vurgular. Yönetişim modelinin toplumu yönetilen yerine yöneten konumuna geçirme iddiası vardır (Aslan, 2005:145). Yönetişim formülü ile öngörülenin; “kamu gücünü birtakım atanmış kişilerin tekelinden almak ve katılımcı mekanizma sayesinde doğrudan doğruya topluma devretmek olarak sunulması” biçiminde değerlendirilmektedir (Güler, 2005:23). “Yönetişimin boyutları olan iktisadi, siyasi ve idari yönetimle; ülkenin iktisadi faaliyetleri ve kamu politikaları oluşturmadaki karar süreçleri ve bunların etkin bir şekilde uygulamaların sağlanabileceği” kaydedilmektedir (Yıldırım, 2004:204). Bu yeni yaklaşımda devlet, politika belirlemede diğer aktörleri de sürece dâhil etmektedir. Yönetişim modeli ile birlikte ortaya çıkan çok aktörlü olma durumunun kuralsızlık ve gevşek yönetim anlamına gelmediği tarafların sürece etkin ve sürekli katılımıyla, kuralların uzlaşısı üzerinde temellendirilmiş olmasının daha demokratik bir ortam yaratacağı ve ekonomik ve sosyal kalkınmayı hızlandıracağı ileri sürülmektedir (Uçkan, 2003:21-22).

Kamu yönetimi alanında yaşanan değişimin, siyasal ve yönetsel çıktıları ve kurumsal yapılar üzerinde etkileri analiz edildiğinde, “yeni politik ekonominin özelleştirme, serbestleştirme, liberalleştirme, özerk kuruluşlar gibi kamu sektörüne daha uygun olan, onu daha kolaylaştıracak ve devletin rolünü azaltan yerel ve global piyasa güçlerinin hakimiyetini artıran bir çok yeni uygulamayı içerdiği” gerçeği karşımıza çıkmaktadır (Haque, 2004:207). Bu doğrultuda kamu yönetimi alanında yaşanan yeniden yapılanma çabalarının idari yapıda bir değişim ve dönüşümü beraberinde getirdiği görülmektedir. İdari reformlar, özellikle 1980-1990 dönemi uygulamaları devleti minimal devlet anlayışı ekseninde bir forma soktuğu, 1990 sonrası hizmet sunum anlayışının değiştiği, devletin artık piyasalar üzerinde aktör olmak yerine hakem

görevi yüklediği düzenleyici devlet ekseninde ilerlediği görülmektedir. Düzenleyici devlet modelinin yapı taşları “Bağımsız Düzenleyici Denetleyici Kurumlar” (BDDK) ortaya çıkmıştır. Kurumsal tanımları, işlevleri, yetkileri, örgütsel nitelikleri ve kamu yönetimi yapısı içindeki konumları ile kendine has özellikler gösteren bu kurumlar geleneksel siyasi ve idari yapılardan farklıdır.

2.3. BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLARIN OLUŞUMU

Bağımsız düzenleyici kurumların ortaya çıkış ve yaygınlık kazanma süreci, dünya genelinde düzenlemenin arttığı döneme denk geldiği gözlenmektedir. Bu bağlamda, bağımsız düzenleyici kurumların ortaya çıkışında “her şeyi bizzat üstlenen ve yapan” devlet anlayışı yerine, neo-liberalizmin “her şeyi rasyonel ölçülerde denetleyen ve bazı istisnai şeyleri bizzat üstlenen ve yapan” devlet anlayışının etkili olduğu söylenebilir (Ulusoy, 1999:4). Küresel yayılma, uluslararası sektör içi kanallar aracılığıyla daha güçlü bir şekilde olmaktadır. Bir ülkede bir sektörde daha önce alınan kararlar, diğer ülkelerin aynı sektörle ilgili kararlarını etkilemektedir. Yayılma süreci ülke içi kanallardan da yayılmaktadır.

“Kamu sektörlerinin” anlayışı ise, belli sektörlerin kendilerine özgü özerk bir yapıya sahip olduklarını ileri sürmektedir. Buna göre bir ülkede herhangi bir sektörde bağımsız düzenleyici kurum kurulması, başka ülkelerde aynı sektörde bağımsız düzenleyici kurumların kurulmasını sağlayacaktır. Bu iki anlayış, bağımsız düzenleyici kurumların kısa sürede küresel düzeyde neden bu kadar erken yayıldıklarını ortaya koymaktadır (Duran, 1998:24). Bu iki anlayışı ortaya koyan araştırmanın en ilgi çekici bulgusu ise şudur: Bir ülkede bir sektörde bağımsız düzenleyici kurumun kurulması, başka bir ülkedeki eşdeğer sektörde bir bağımsız düzenleyici kurumun kurulmasını hızlandırmaktadır.

“Pazar rekabeti”, “genel rekabet otoriteleri”, “kamu hizmeti yapan düzenleyiciler” ve “finans düzenleyiciler” gibi adlandırmalar bu üst kurullara yönelik değişimleri ifade eder. Dolayısıyla, üst kurullar, düzenleme bakımından Avrupa’da “üçüncü güç” olarak doğmuşlardır. Düzenleyici kurullar piyasa yönetiminde reformları yapmanın temel bir aracı olarak geliştirilip, ulusal hükümetlerin güçlerini

aktardıkları aktörler olarak düzenleyici devlet kurmanın temel araçlarıdır (Ulusoy, 2003:8).

Günümüzde ise yönetim olgusu, kamu yönetimi değişim dizisine eklenmektedir. Yönetişim ile gelinen aşama da siyasal ve yönetsel karar verme gücünün devredilmesi hedef alınmıştır. Artık özel sermaye temsili yönetime itibar etmemekte olup doğrudan yönetme hakkına erişmeyi arzulamaktadır. Yönetişim bu bekleşlere hizmet eden bir araç olarak karşımıza kanunlar ile çıkmaktadır.

Belirtilen düzenlemeler sıralanacak olursa; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Bağımsız İdari Otoriteleri kuran yasalar, 5227 sayılı Kamu Yönetimi Temel Kanunu Yasa Tasarısı, 2005 tarih 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 2004 tarih 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 2005 tarih 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, 5345 sayılı Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanundur.

Belirtilen kanunlar, değişen statüko anlayışı ve doğrudan şirket temsilcilerinin sandalye sahibi olduğu BDK'lar sistemi değişim sembolleridir. Süreç tüm hızıyla devam etmektedir, şimdilik değişimdeki aşama, siyasal ve yönetsel yapının piyasa mekanizmasının maşası olması için gerekli düzenleyici yasaların çıkarılması ve belirli otoritelerin hayata geçirilmesine geçildiğini göstermektedir. Son otuz yılın reformları dünyaya yön veren mekanizma, sistem, şirket ya da güçler diyebileceğimiz öncü unsurların reformlarıdır ve BDK'lar da bunlardan sadece biridir (Güler, 2005:8-12).

12 Eylül 1980 darbesi sonrası, etkili bir yönetim anlayışının askeri hükümet tarafından belirlenememesi sonucu, hükümetin darbe öncesi yapılan çalışmalara yönelmesi söz konusu olmuştur. Bu bocalama dönemini iyi değerlendiren uluslararası örgütler, geliştirdikleri yaklaşımlar ile BDK'ların Türkiye'de oluşmasına katkı sağlamıştır. 1980'li yıllarda Türkiye küresel çapta yayılan ekonomi politikalarına adapte olma niyetiyle yeni politikalara yönelerek birçok karara imza atmıştır. Bunlardan biri de Sermaye Piyasası Kurulu'nun 1981 yılında 2499 sayılı Kanun ile kurulmasıdır. Bu kuruluş Türkiye'deki BDK'lar adına belli bir sürecin başlangıcı olmuş, devamında da yeni BDK'ların kurulması ve kurulacakları alanlarla ilgili düzenleme girişimlerinde bulunulmuştur. Bu kurumlar, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu dışında hemen tümünün

ekonomik alana ilişkin ve piyasa ekonomisinin düzenlenmesine yönelik oldukları görülmektedir (Tan, 2002:500).

Türkiye'deki BDK'lar faaliyet gösterdikleri alanlarda iki temel gruba ayrılabilir. Birinci gruptakiler, kamusal yaşamın duyarlı sektörleri olarak da adlandırılan alanlarda düzenleme ve denetim işlevi yerine getirmektedirler. Bu gruba Radyo Televizyon Üst Kurulu, Sermaye Piyasası Kurulu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu, Kamu İhale Kurulu ve Rekabet Kurulu örnek gösterilebilir. İkinci gruptakiler ise, devlet tekelinde bulunan kamu hizmetlerinin rekabete açılmasından sonra, özel sektörün de devreye girmesiyle birlikte faaliyette bulunulan alanlarda söz konusu olmaktadır. Bu alanlarda düzenleme yapan kurullara Telekomünikasyon Kurulu ve Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu örnek gösterilebilir (Karakaş, 2008:110).

Tablo 1. Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici Kurumlar

KURUM	YIL/KANUN NO.	ALAN	GÖREVİ
Sermaye Piyasası Kurumu (SPK)	1981/2499	Sermaye piyasaları	Sermaye piyasasının güven, açıklık ve kararlılık içinde çalışmasını, tasarruf sahiplerinin hak ve yararlarının korunmasını düzenlemek ve denetlemek
Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK)	1994/3984	Radyo ve televizyon yayınları	Radyo ve televizyon yayınlarının düzenlenmesine ilişkin esas ve usulleri belirlemek
Rekabet Kurumu (RK)	1994/4054	Mal ve hizmet piyasaları (tüm sektörler)	Mal ve hizmet piyasalarındaki rekabeti engelleyici, bozucu veya kısıtlayıcı anlaşma, karar ve uygulamaları ve piyasaya hâkim olan teşebbüslerin bu hâkimiyetlerini kötüye kullanmalarını önlemek, bunun için gerekli düzenleme ve denetlemeleri yaparak rekabetin korunmasını sağlamak, birleşme ve

			devralmaları kontrol etmek
Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK)	1999/4389	Bankacılık	Tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerini korumak, mali piyasalarda güven ve istikrarı ve ekonomik kalkınmanın gereklerini de dikkate alarak kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışmasını sağlamak üzere bankaların kuruluş, yönetim, çalışma, devir birleşme, tasfiye ve denetlenmelerine ilişkin esasları düzenlemek.
Telekomünikasyon Kurumu (TK)	2000/4502	Telekomünikasyon	Telekomünikasyon sektöründe adil ve serbest rekabete dayalı dinamik ve güçlü bir piyasa oluşturmak, sektör ile ilgili politikalara katkı sağlamak, tüketici haklarının korunmasını sağlayıcı tedbirleri almak, frekans ve numara gibi kıt kaynakların planlanarak, etkin ve verimli kullanımını sağlamak.
Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK)	2001/4628 2001/4646	Elektrik Doğalgaz	Elektrik, doğalgaz ve petrolün yeterli, kaliteli, sürekli, düşük maliyetli ve çevreyle uyumlu bir şekilde tüketicilerin kullanımına sunulması için, rekabet ortamında özel hukuk hükümlerine göre faaliyet gösterebilecek, mali açıdan güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir enerji piyasası oluşturmak ve bu piyasada bağımsız bir düzenleme ve denetim sağlamak.
Şeker Kurumu (ŞK)	2001/4634	Şeker ve tatlandırıcılar	Şeker rejimini, şeker üretimindeki usul ve esaslar ile fiyatlandırma, pazarlama şart ve yöntemlerini düzenlemek.
Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler	2002/4733	Tütün, tütün mamulleri ve alkollü içkiler	Tütün ve tütün mamullerinin üretimine, iç ve dış alım ve satımına ilişkin esas ve usulleri düzenlemek.

Piyasası Düzenleme Kurulu (TAPDK)			
Kamu İhale Kurumu (KİK)	2002/4734	Bütün kamu kurumları	Kamu hukukuna tabi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usulleri belirlemek, şikâyetleri incelemek.

Kaynak: Emek ve Acar, 2004:123

2.3.1. Sermaye Piyasası Kurulu (SPK)

Türkiye’de kurulan ilk BDK, Sermaye Piyasası Kurulu (SPK)’dur. SPK Türk Kamu Yönetimi örgütü içerisinde bağımsız idari otoritelerin ilk örneği olarak 2499 Sayılı Sermaye Piyasası Kanunu ile 1981 de kurulmuştur (R.G.: 30.07.1981/17146). Kanunun 1. maddesinde kurulun görevi, “sermaye piyasasının güven, açıklık ve kararlılık içinde çalışmasını tasarruf sahiplerinin hak ve yararlarının korunmasını düzenlemek ve denetlemek” olarak ifade edilmektedir. SPK, bugünkü yapısına, 2499 sayılı yasa da dört yasayla ve bir Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile yapılan ve içeriğini hemen, hemen tümüyle değiştiren değişikliklerle ulaşmıştır. 2499 sayılı yasa da yapılan en kapsamlı değişiklik, 1992 yılında çıkarılan 3794 sayılı yasa ve 1999 yılında çıkarılan 4487 sayılı yasa (RG:18.12.1999/2310), 2012 yılında çıkarılan 6362 sayılı yasa ile Sermaye Piyasası Kanunu ile Kurulun görev, yetki ve sorumluluklarında yeniden düzenlemeler yapılmıştır.

1981 tarihli Sermaye Piyasası Kanunu ile kurulan SPK, yetkilerini kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak kullanan; idari ve mali özerkliğe sahip bir kamu tüzel kişisidir. Yetkilerini bağımsız olarak kullanan, idari ve mali özerkliğe sahip düzenleyici bir kamu kurumu olan kurulun ilgili olduğu bakanlık, başbakan tarafından görevlendirilen devlet bakanlığıdır.

Sermaye Piyasası Kurulu'nun kuruluş amaçları şunlardır (<http://www.spk.gov.tr> 20.10.2013);

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

Kurul, sermaye piyasası araçlarını⁵ düzenleme, gözetim, araştırma, soruşturma ile bu alanla ilgili iptal ve ceza görevlerini yerine getirmektedir. Bu görevler yerine getirilirken alınan kurul kararlarına karşı idari mahkemeler yetkili kılınmıştır (Kaya, 2004:110). Kurulun görev ve yetkileri şunlardır (Sermaye Piyasası Kurulu, 2013);

- 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu ile verilen görevler ile bu Kanunun emrettiği uygulamaların yerine getirilmesini ve öngörülen neticelerin sağlanmasını teminen gerekli olan iş ve işlemleri yapmak,
- Kamunun zamanında, yeterli ve doğru olarak aydınlatılmasını sağlamak amacıyla genel ve özel nitelikte kararlar almak,
- Kanun kapsamına giren kurum ve ortaklıkların bağımsız denetim, derecelendirme, değerlendirme ve bilgi sistemleri denetimi faaliyetine ilişkin şartları ve çalışma esaslarını belirlemek ve bu şartları taşıyanları listeler halinde ilan etmek,
- Finansal istikrar ve ulusal veya uluslararası mevzuatın gereklerinin sağlanması amacıyla diğer finansal düzenleyici ve denetleyici kurumlarla her türlü iş birliğini yapmak ve bilgi alışverişinde bulunmak,
- Sermaye piyasalarında düzenleme ve denetimle yetkili muadili yabancı kurumlar ile sermaye piyasalarıyla ilgili olarak karşılıklılık ve mesleki sırrın korunması ilkeleri çerçevesinde karşılıklı bilgi alışverişinde bulunulmasına ve belge

⁵*Sermaye piyasası araçları*: Menkul kıymetler ve türev araçlar ile yatırım sözleşmeleri de dâhil olmak üzere Kurulca bu kapsamda olduğu belirlenen diğer sermaye piyasası araçlarını ifade eder. <http://www.spk.gov.tr/> (20.10.2013)

taleplerinin karşılanmasına, yabancı ülkelerdeki sermaye piyasalarında faaliyet gösteren kuruluşların Türkiye’deki merkez, şube veya ortaklıkları ile yazılı bir sözleşme çerçevesinde dışarıdan hizmet aldıkları kurumlarda denetim yapılmasına ve gerekli idari tedbirlerin alınmasına, bu kapsamda yürütülecek faaliyetlere ilişkin masrafların paylaşımına yönelik ikili veya çok taraflı mutabakat zabıtları imzalamak ve sermaye piyasalarıyla ilgili her türlü iş birliğini yapmak,

- Sermaye piyasalarının gelişmesini teminen yeni sermaye piyasası kurumlarına ve araçlarına ilişkin usul ve esasları düzenlemek ve bunları denetlemek,
- Halka açık ortaklıklarda görev alacaklar, sermaye piyasası kurumlarının yönetici ve diğer çalışanlarının mesleki eğitimi, mesleki yeterliliği ve mesleki ehliyetlerini gösterir sertifika verilmesine ilişkin esasları belirlemek, bu amaçlarla merkez veya şirket kurmak ve bunların faaliyet usul ve esaslarını belirlemek,
- Sermaye piyasasında yatırımcı ve tasarruf sahiplerine yönelik olarak yatırım tavsiyesinde bulunacak kişiler ve kuruluşların uyacakları ilke ve esasları belirlemek.

Liberal ekonomilerin önem verdiği sermaye birikimlerinin örgütlenmesi gereğinin bir sonucu olarak bu sektörün düzenlenmesi amacıyla Sermaye Piyasası Kurulu benzeri kuruluşlara birçok ülkede rastlamak mümkündür. Örneğin ABD’de Securities and Exchange Commission (SEC), İngiltere’de Financial Services Agency (FSA), Fransa’da COB gibi kuruluşlar sermaye piyasalarında faaliyet gösteren bağımsız idari otorite türü kurumlardır. Bu kurulların oluşumu, görev ve piyasalar üzerindeki yetkileri her ülkenin kendine has koşullarına göre yapılmaktadır. “Türkiye’de SPK oluşturulurken büyük ölçüde ABD örneği SEC model olarak alınmış” olduğu ifade edilmektedir (Yasin, 2002:61).

2.3.2. Rekabet Kurumu (RK)

Rekabet kurumları, birçok ülkede rekabeti ve ticareti düzenleyerek serbest piyasa kuralları çerçevesinde devlet ekonomisinin işleyişini sağlamaktadırlar. Piyasaların

doğru şekilde oluşmasını, üretimin doğru biçimde yönlendirilmesini ve ekonominin işlemlerini temin ederler. İşte bu yönleri ile rekabet otoriteleri, ülkeler için önemli yer tutarlar.

Türkiye’de mal ve hizmet piyasalarındaki rekabeti engelleyici, bozucu veya kısıtlayıcı anlaşma, karar ve uygulamalar ile piyasaya egemen olan teşebbüslerin bu hâkimiyetlerini kötüye kullanmalarını önlemek amacıyla hazırlanan 4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun, 13.12.1994 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiş ve Rekabet Kurumu oluşturulmuştur (Sarıbrahimoğlu, 2002:7).

4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun, 7 Aralık 1994 tarihinde TBMM’de görüşülerek kabul edilmiştir (R.G. Tarihi: 13.12.2013, R.G. Sayısı: 22140). Bu Kanun, yürürlüğe girdiği tarihten itibaren yaklaşık 27 aylık bir beklemeden sonra ancak 27 Şubat 1997 tarihinde Kurul üyelerinin atanmasıyla tam anlamıyla işlerlik kazanmış ve 5 Mart 1998 tarihinde göreve başlayan Kurul, sekiz ay içinde RK teşkilatını oluşturarak Kasım 1997 itibariyle de başvuruları değerlendirmeye başlamıştır.

13 Aralık 1994 tarih ve 22140 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Kanun, iki defa değişikliğe uğrayarak bugünkü halini almıştır. Bu çerçevede; 01.08.2003 tarih ve 4971 sayılı Kanun ve 21.09.2004 tarih ve 5234 sayılı Kanun ile uygulamada görülen bazı aksaklıkların giderilmesi amacıyla Kanunda sınırlı değişiklikler yapılmıştır.

Rekabet Kurumu; mal ve hizmet piyasalarında etkinliğini artırmak amacıyla esas olarak üç tür rekabet bozucu davranışı düzenlemekte ve denetlemektedir: Bunlardan birincisi, teşebbüslerin aralarında yaptığı rekabeti engelleyici, bozucu ve kısıtlayıcı anlaşma, uyumlu eylem ve kararlardır. İkincisi, piyasada hâkim durumda bulunan teşebbüslerin hâkim durumlarını kötüye kullanmalarıdır. Üçüncüsü, piyasadaki rekabeti önemli ölçüde etkileyecek birleşme ve devralma niteliğindeki işlem ve davranışlardır (Emek, 2004:159).

4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun; “mal ve hizmet piyasalarındaki rekabeti engelleyici, bozucu veya kısıtlayıcı anlaşma, karar ve uygulamaları ve piyasaya egemen olan girişimcilerin bu güçlerini kötüye kullanmalarını

bunun için gerekli düzenleme ve denetlemeleri yaparak rekabetin korunmasını sağlamak amacıyla” çıkarılmış ve yeni bir otorite yaratmıştır. Dolayısıyla mal ve hizmet piyasalarının serbest ve sağlıklı bir rekabet ortamı içinde oluşumu ve gelişmesinin sağlanması ile bu yasanın uygulanmasını gözetmek ve yasanın kendisine verdiği görevleri yerine getirmek için RK kurulmuştur (Akıncı, 2002:6). RK, Anayasanın 167. maddesine dayanılarak çıkarılmış bulunan yasaya göre teşekkül etmiş bir kamu tüzel kişiliği olarak Türkiye’nin yönetim yapısında yer almaktadır (Bolatoğlu,2004:3).

Ülkemizde RK’nın kurulmasında rol oynayan unsur; 1982 Anayasasının 167. maddesindeki anayasal hükmün gereğinin yerine getirilmesi olmuştur. Sözü geçen madde de; “Devlet; para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemlerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirler alır; piyasalarda fiili veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önler” denmektedir. Yasanın hazırlanmasında etkin olan diğer bir unsur da; uluslararası antlaşmaların Türkiye’ye yüklediği yükümlülükler olmaktadır. Burada özellikle 12 Eylül 1963 tarihli Ortaklık Antlaşması (Ankara Antlaşması) ve AB ile Türkiye arasında 6 Mart 1995 tarihli Ortaklık Konseyi Kararı doğrultusunda gerçekleşen 1 Ocak 1996 tarihinde yürürlüğe giren Gümrük Birliği’nin yarattığı ortam, 4054 sayılı Kanunun kabul sürecinde kuşkusuz önemli rol oynamıştır (Müftüoğlu, 2000:8-9).

Kurum, görevlerini yaparken bağımsızdır. Hiçbir organ, makam, merci ve kişi kurumun nihai kararını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremez. Kurumun merkezi, Ankara’dadır. Kurumun ilişkili olduğu Bakanlık, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı’dır.

Kurumun 4054 sayılı Kanununun 27. maddesinde sayılan görev ve yetkileri şunlardır (Rekabet Kurumu, 2013):

- Bu Kanunda yasaklanan faaliyetler ve hukukî işlemler hakkında, başvuru üzerine veya resen inceleme, araştırma ve soruşturma yapmak; bu Kanunda düzenlenen hükümlerin ihlal edildiğinin tespit edilmesi üzerine, bu ihlallere son verilmesi için gerekli tedbirleri alıp bundan sorumlu olanlara idarî para cezaları uygulamak,
- İlgililerin muafiyet ve menfi tespit taleplerini değerlendirerek, uygun olan anlaşmalara muafiyet ve menfi tespit belgesi vermek,

- Verilen muafiyet kararları ve menfi tespit belgelerinin ilgili olduğu piyasaları sürekli takip ederek, bu piyasalarda ya da tarafların durumlarında değişiklikler tespit edilmesi halinde ilgililerin başvurularını yeniden değerlendirmek,
- Birleşme ve devralmalara izin vermek,
- Bu Kanunun uygulanması ile ilgili olarak tebliğler çıkarmak ve gerekli düzenlemeleri yapmak,
- Rekabet hukuku ile ilgili mevzuatta yapılması gerekli değişiklikler konusunda doğrudan veya Bakanlığın talebi üzerine görüş bildirmek,
- Rekabeti sınırlayıcı anlaşma ve kararlarla ilgili olarak diğer ülkelerin mevzuat, uygulama, politika ve tedbirlerini izlemek,
- Kurumun personel politikalarını saptamak, uygulamasını izlemek personelin atama işlemlerini yapmak, Başkanlıkça hazırlanan Kurumun yıllık bütçesi, gelir gider kesin hesabı ve yıllık çalışma programlarını onamak, gerekirse bütçede hesaplar arasında aktarma yapmaya karar vermek,
- Yılda bir, çalışmalarını ve görev alanlarındaki durum ve gelişmelerle ilgili bir rapor yayınlamak,
- Menkul ve gayrimenkul eşya ve demirbaş alımı gibi satın alma, satma, kiralama konularındaki önerileri görüşüp karara bağlamak, bu konuda gerekli düzenlemeleri yapmak,
- Kurumun üçüncü kişilerle olan alacak, hak ve borçları hakkında her türlü işleme karar vermek,
- Kanunla verilen diğer görevleri yerine getirmektir.

RK, ülke ekonomisinin önemli köşe taşlarından birisidir. Kurumun görevleri, makro düzeyde piyasayı ve ülke ekonomisini yakından etkileyerek genel refaha olumlu katkı sağlayabilecek, mikro düzeyde ise tüketicilerin mal ve hizmeti daha ucuza alabilmelerine sağlayabilecektir.

2.3.3. Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK)

Radyo televizyon özgürlüğü diğer adıyla görsel işitsel iletişim özgürlüğü Türkiye’de ilk kez 1993 yılında 1982 Anayasasının 133. maddesinde yapılan değişiklikle tanınmıştır. 1990’lı yıllardan itibaren özel radyo televizyonların kurulması sonucu çok kanallı radyo ve televizyon yayınları dönemi başlamış olmasıyla bu alandaki devlet tekeli kırılmıştır. Bu yöneyle anayasada yapılan değişiklik uygulamanın gerisinde kalmıştır bu yönüyle aslında yapılan anayasal değişiklik mevcut bir durumu düzenlemeden ibaret olduğu belirtilmektedir (Yasin, 2002:61).

Yasal düzenlemelerle özel radyo ve televizyon yayınlarına yönelik engellerin kaldırıldığı bu dönemden sonra özel birçok radyo ve televizyon kanalının kurulmasıyla birlikte bu sektörün birey ve toplum üzerindeki yönlendirme ve haber ve fikir alma ve verme özgürlükleri üzerindeki muhtemel olumsuz etkilerinin ve buna bağlı olarak ifade özgürlüğünü korumak amacıyla 1994 yılında 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluşu ve Yayınları Hakkında Kanun (RTÜK, 1994) ile görsel işitsel alanı düzenlemek üzere özerk ve tarafsız bir kamu tüzelkişiliği niteliğinde Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK) kurulmuştur (madde 5).

3984 sayılı kanunun 36. maddesiyle Radyo Televizyon Yüksek Kurulunun (RTYK) işlevi sona ererek, bazı yetkileri RTÜK’e devredilmiştir. Radyo ve televizyon yayıncılığını yeniden düzenleyen ve RTÜK’ün yapısında bazı değişiklikleri öngören 6112 sayılı kanunun (R.G. Tarihi: 03.03.2011, R.G. Sayısı: 27863) yürürlüğe girmesiyle 3984 sayılı kanun da yürürlükten kalkmıştır. 6112 sayılı kanunun 35. Maddesine göre Radyo Televizyon Üst Kurulu;

“(1) Üst Kurul, en az dört yıllık yüksek öğrenim görmüş, meslekleriyle ilgili konularda kamu kurum ve kuruluşları veya özel kuruluşlarda en az on yıl süreyle görev yapmış, meslekî açıdan yeterli bilgiye, deneyime ve Devlet memuru olma niteliğine sahip, otuz yaşını doldurmuş kişiler arasından Türkiye Büyük Millet Meclisince seçilen dokuz üyeden oluşur.

(2) Seçim için, siyasî parti gruplarının üye sayısı oranında belirlenecek üye sayısının ikişer katı aday gösterilir ve Üst Kurul üyeleri bu adaylar arasından her siyasî parti grubuna düşen üye sayısı esas alınmak suretiyle Türkiye Büyük Millet Meclisi

Genel Kurulunca seçilir. Ancak, siyasî parti gruplarında, Türkiye Büyük Millet Meclisinde yapılacak seçimlerde kime oy kullanılacağına dair görüşme yapılamaz ve karar alınamaz.”

RTÜK’ün içerik denetimi ilgili görev ve yetkileri ise 6112 sayılı yasada şu şekilde yer almaktadır:

“Türkiye Cumhuriyeti topraklarında yerleşik medya hizmet sağlayıcılarının yayın hizmetlerini, bu Kanun hükümlerine ve Türkiye Cumhuriyeti’nin taraf olduğu uluslararası antlaşmalara uygunluğu açısından izlemek ve denetlemek.” (m.37/e)

“Türkiye Cumhuriyeti topraklarında yerleşik olmayan, ancak Türkiye Cumhuriyeti yargı yetkisi altında bulunan medya hizmet sağlayıcılarının yayın hizmetlerinin bu Kanun hükümlerine ve Türkiye Cumhuriyeti’nin taraf olduğu uluslararası antlaşmalara uygunluğunu gözetmek, gerekli hâllerde diğer devletlerin yetkili kurum ve kuruluşlarıyla işbirliği yapmak”. (m.37/f)

“Medya hizmet sağlayıcılarının seçim dönemlerindeki yayınlarını Yüksek Seçim Kurulu’nun kararları doğrultusunda izlemek, denetlemek ve değerlendirmek.” (m.30/2)”

RTÜK’ün görev ve yetkileri yasanın 8. maddesine göre; ulusal, bölgesel ve yerel frekans planlarında yer alan kanal ve frekans bantlarının, bölgesel dengelere uygun biçimde kullanımını gözetmek; kanal ve frekans bantları tahsis etmek; radyo ve televizyon yayınlarını izlemek; kanuna aykırı bir şekilde yayın yapan, üst kurulun öngördüğü yükümlülükleri yerine getirmeyen, izin şartlarını ihlal eden radyo ve kuruluşlarını uyarmak, uymayanlar hakkında gerekli cezai işlemleri uygulamak; yurt içinden yayın yapacak kamu ve özel radyo-televizyon kuruluşlarının yayın izni ve lisans talebinde bulunabilmek için yerine getirmeleri gerekli ön şartları ve standartları Avrupa Sınır Ötesi Televizyon Sözleşmesi ilkeleri göz önünde bulundurularak tespit etmek ve kamuoyuna duyurmak; ön şartları yerine getirmiş müracaatçı kuruluşlara tarafsızlık ve hakkaniyet ölçüleri dâhilinde yayın izni ve lisans vermek; uydu aracılığı ile yurt içinden veya yurt içine yapılacak yayınların, ulusal ve uluslararası ilke ve esaslara uygunluğunu gözetmek ve bu amaçla diğer ülkelerdeki yetkili kuruluşlarla işbirliği yapmak; özel radyo ve televizyonların uyması gerekli asgari, idari, mali ve teknik şartları ile yayın alanı, yayın saati ve süreleriyle ilgili esasları tespit etmek, özel radyo ve televizyon kuruluşlarının yayınlarında yer vermek zorunda oldukları eğitim, kültür Türk halk ve

sanat müziği programlarının tür ve oranlarıyla ilgili esasları belirlemek; radyo ve televizyon yayımları ile ilgili olarak kamuoyunda doğan tepki, beğeni ve hassasiyetleri sürekli olarak izlemek ve gerekli yönlendirmelerde bulunmak amacıyla kamuoyu araştırmalarını yapmak ve yaptırmaktır.

03.03.2011 tarihinde yürürlüğe giren 6112 sayılı yasa ile yapılan en önemli değişikliklerden biri RTÜK'ün yaptırım yetkisinde olmuştur. Yeni yasada 3984 sayılı Yasa'da öngörülen yaptırım türleri büyük oranda korunmakla birlikte, RTÜK'e verilen takdir yetkisinin arttığı görülmektedir. Mülga 3984 sayılı Kanun'un 33. maddesi, RTÜK'ün sahip olduğu yaptırım yetkisini ve yaptırım usulünü düzenlemektedir. Bu maddede belli ilkelerin ihlali halinde daha sert yaptırımlar görülmektedir. 6112 sayılı yasada açıklanan RTÜK'ün görev ve yetkileri, düzenlemeye ve denetlemeye yönelik olanlar şeklinde ikiye ayrılabilir. Frekans planlamaları yapmak, yaptırmak, uygulamak, kanal ve frekans tahsisi yapmak, yayın izni ve lisansına ilişkin standart, ön şart ve ücretlerini belirlemek, ortak-denetim ve özdenetime ilişkin çalışma ve teşviklerde bulunmak gibi görev ve yetkiler düzenlemeye ilişkin olanlardan birkaçı olarak ifade edilebilir. RTÜK tarafından yerine getirilen denetim faaliyetleri; yayın içeriklerinin denetlenmesi, yayıncı kuruluşların mülkiyet yapısı ve teknik standartlara ilişkin olan teknik-yapısal denetim ve yayıncı kuruluşların ticari iletişim gelirlerinin aktarımına ilişkin mali denetim olarak sınıflandırılabilir. Yayın hizmetlerini izlemek ve denetlemek, mevzuata aykırılık halinde gerekli müeyyideleri uygulamak, içerik denetimine ilişkin görev ve yetkiler arasında sayılabilir. RTÜK'ün işlemleri için açılacak davalarda görevli yargı kolu olarak idari yargı benimsenmektedir. 3984 sayılı Kanunun 39. maddesinde Kurul aleyhine açılacak davalarda Ankara Mahkemeleri yetkili olduğu belirtilmektedir.

2.3.4. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK)

Tasarrufların yatırımlara yönelmesini sağlayarak ekonomiler için yaşamsal bir rol oynayan finans sektörünün giderek ülke sınırlarının ötesinde, daha karmaşık ve daha hızlı işleyen bir hal alması ve milli hâsılayı aşan hacimlere ulaşması, bu sektörün düzenlenmesinden ve denetiminden sorumlu kuruluşların da konularında uzmanlaşarak, daha etkin, geniş boyutlu, fonksiyonel, bağımsız ve esnek bir yapıda etkinlik

göstermelerini gerekli kılmıştır. Ayrıca, finans piyasalarında son derece ciddi sıkıntılar yaratan krizler karşısında toplumsal yaşamın hassas alanlarına hızla müdahale edip çözüm üretme zarureti de bunu desteklemiştir (Kirmanoğlu, 2007:67). AB ve OECD gibi kurumlar tarafından da benimsenen bu yaklaşımın etkisi olarak pek çok ülkede önceleri bakanlıklara ya da merkez bankalarına ait olan denetim yetkisinin zaman içerisinde genel yönetim dışında oluşturulan bağımsız kuruluşlara aktarılması eğilimi belirlemiştir. Buna bağlı olarak son yirmi yıl içerisinde, gelişmiş ve gelişmekte olan ülke ekonomilerinin finans piyasalarında iç-dış ekonomik ve siyasi gelişmelerin bir sonucu olarak düzenleyici kurumların ortaya çıktığı görülmektedir (Ulusoy, 2003:32).

Ayrıca, finans sisteminde istikrarın sağlanabilmesi için uluslararası düzenleyici Kurumlar tarafından getirilen Basel bankacılık gözetimine ilişkin temel prensiplere Avrupa Birliği aday ülkelerinin de uyum zorunluluğu bu gelişmeyi hızlandırmıştır (Uyar, 2003:84).

Serbest piyasa ekonomisi kuralları egemen olunca; devletin ekonomik hayattan çekilmesi, özelleştirme faaliyetlerinin hızla artması, yap-işlet-devret modeli ile uluslar arası şirketlerin yabancı ülkelerde büyük yatırımlara yönelmesi; dolayısıyla da serbest piyasa ekonomisinin globalleşme sürecine doğru yol alması söz konusu olmuştur. Serbest piyasa ekonomisi aktörleri arasında oynanan oyunda bunların oyunun kurallarına göre oynamasını sağlamak için düzenleyici, sınırlayıcı bir takım kuralları koymak ve denetlemek, gözetlemek üzere bağımsız idari otoriteler kurulmaya başlanmıştır. Bizim ülkemizde yeni olan bu yapıların bankacılık sektöründeki örneği, BDDK'dır (Çolak, 2003:37).

Bankacılık sektörü, Türkiye ekonomisinin 1980'lerden itibaren geçirdiği değişimlerden etkilenen sektörlerin başında gelmektedir. Mali piyasalar, teknolojik yeniliklerin ve uluslararası ticaretin gelişmesi ile çok kısa süre içinde çok hızlı bir gelişme kaydetmiştir. Fakat 1980-1990 arasında kalan on yılda ekonomi piyasalarında yaşanan dönüşüme, ekonomiyi düzenleyen siyasi ve hukuki çevrenin gereken reformlar zamanında yapılarak ayak uyduramadığı görülmüştür (Güler, 2002:177). Dolayısıyla, 1990'ların ikinci yarısına gelindiğinde Türkiye ekonomisinin yapısal sorunları olan "kamu açıkları ve finansman sorunu çözülemediği için bankalar rekabetçi yapıdan uzaklaşarak, sadece kamu kağıtları ticaretiyle uğraşır hale gelmiştir" (Günal, 2001:72).

Bir diğerk ifade ile, yüksek enflasyon baskısı ve bütüne sirayet etmiş bozuk ekonomik yapı içinde; bu dönemde Türk bankacılığı, kısa vadeler için topladığı mevduatları devlete yüksek faizle borç vererek faaliyetlerini sürdürmüştür (Uyar, 2003:46).

Devletin kamusal harcamaları finanse etmekte zorlanması nedeniyle, yüksek faizle borçlanma yoluna gitmesi ilk bakışta bankalar için zahmetsiz ve kolay kâr elde etme olanağını doğurmuş bu nedenle 1990'larda Türkiye'de banka sayısı da hızlı bir artış göstermiştir. 1990'larda ekonominin işleyişinde, banka sayısında, bankacılık faaliyet ve işlemlerinde nicelik ve nitelik yönünde yaşanan hızlı genişlemeye karşılık; ulusal ekonominin yapısal sorunları çözülememiş, benzer şekilde bankacılık düzenleme ve denetiminde de yeni dönemin koşullarını karşılayacak bir yaklaşım oluşturulamamıştır. Bu dönemde, bankacılık sektörünün denetimi görevini Hazine Müsteşarlığı, Merkez Bankası ve zorunlu bağımsız denetim kuruluşları eliyle gerçekleştirilmekteydi.

Bankacılık sektöründe, son on yılda yaşanan olumsuz gelişmeler; daha açık bir ifadeyle, bu sektörde faaliyette bulunan kuruluşların, ortak veya malikleri tarafından kendi çıkarları doğrultusunda kullanılmak üzere içlerinin boşaltılması neticesinde; devlet bu işe el koymuş ve sektörün etkin bir şekilde çalışmasını sağlamak, bankaların kuruluş, yönetim, çalışma ve denetleme esaslarını belirlemek amacıyla 18.06.1999 tarih ve 4389 sayılı Bankalar Kanununu yürürlüğe koymuştur (Kaya, 2004:107). Böylece, Türk hukukunda bankacılık regülasyonu; 4389 sayılı Bankalar Kanunu ile 1999 yılında ilk kez düzenlenmiştir. Bu bağlamda; anılan kanunun hükümleri noktasında, bankacılık regülasyonunu gerçekleştirmek üzere BDDK kurulmuştur.

25.05.1985 tarih ve 3182 sayılı Bankalar Kanunu'nu ek ve değişiklikleriyle birlikte yürürlükten kaldıran 23.06.1999 tarih ve 23734 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 4389 sayılı Bankalar Kanunu, zaman içinde birçok değişikliğe uğramış ve mülga olmuştur. 01. 11. 2005 tarih ve 25983 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak; 5411 sayılı Bankacılık Kanunu yürürlüğe girmiş ve bu Kanun doğrultusunda Kuruma ilişkin birçok konuda reform yapılmıştır.

2.3.5. Telekomünikasyon Kurumu (TK)

Tüm dünyada olduğu gibi, ülkemizde de telekomünikasyon sektörü yeniden yapılandırılırken iki farklı hedefin birbiri ile bağdaştırılmaya çalışıldığı görülmektedir. Birincisi telekomünikasyon sektörünün ticari esaslar dâhilinde ekonomik yönden daha verimli ve etkin yürütülmesi amacıyla özelleştirilerek serbest rekabete açılması ile devletin işletmeci rolünün ortadan kaldırılması, ikincisi telekomünikasyon hizmetlerinin kamu hizmeti niteliği ve stratejik öneminin dikkate alınarak sektörün düzenlenmesi ve denetlenmesidir.

Bu gelişim süreçlerine bağlı olarak, yeniden yapılanma çerçevesinde yapılan yasal düzenlemelerle sektörü düzenleme ve denetleme fonksiyonu, Ulaştırma Bakanlığı'ndan alınarak bağımsız ve uzman bir kurum olarak Telekomünikasyon Kurumu'na devredilmiştir. Türkiye telekomünikasyon sektöründeki en önemli yapısal değişiklik Telekomünikasyon Kurumu'nun kurulması ile gerçekleşmiştir (Bayraktar ve Altınöz, 2007:113). Böylece politika ve strateji belirleme ile düzenleme ve işletme fonksiyonları birbirinden ayrılmıştır. 2813 Sayılı Telsiz Kanunu ile 04.02.1924 tarihli ve 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu'nda belirtilen genel esaslar çerçevesinde öngörülen yetki ve sorumlulukları uygulamak ve verilen diğer görevleri yapmak üzere 4502 sayılı yasa ile kamu tüzel kişiliğini ve idari ve mali özerkliği haiz özel bütçeli Telekomünikasyon Kurumu, 27.01.2000 tarihinde kurulmuş ve altyapısını oluşturup personelini atayarak 15.08.2000 tarihinde fiilen çalışmaya başlamıştır (<http://www.tk.gov.tr> 21.10.2013). 4502 sayılı yasa ile daha önce Ulaştırma Bakanlığı'na bağlı ve katma bütçeli statüde Telsiz Genel Müdürlüğü tarafından yürütülen "radyo iletişim düzenleme" yetkisi ile Türk Telekomünikasyon A.Ş. tarafından yürütülen "telekomünikasyon düzenleme" yetkisi TK'ya verilmiştir.

Telekomünikasyon sektörü ile ilgili en önemli düzenleme olan bu Kanun; hazırlık aşamasında ilgili çevrelerin görüşünün alınmamasına rağmen yukarıda sayılan mevzuatta değişiklik yapması, özellikle sektörde özelleştirme öncesi bir düzenleyici kurum kurması, Türk Telekomünikasyon AŞ'nin özelleştirilmesi ile ilgili son düzenlemeleri içermesi, temel telekomünikasyon hizmetlerinde tekeli yapının 2004 yılı itibariyle kaldırılmasını öngörmesi nedeniyle Türk Telekom sektörü için önemli bir aşamayı temsil etmektedir (Ardıyok, 2002:170).

Bu Kanun ile getirilmiş en önemli yenilik; politika belirleme, düzenleme yapma ve işletme işlevlerinin birbirinden ayrılmasıdır. Telekomünikasyon sektörünü düzenlemek üzere oluşturulan bağımsız ve düzenleyici organ niteliğinde olan TK, 2000 yılı Ağustos ayından itibaren faaliyetine başlamıştır. Bu kanun ile devletin bu sektördeki rolü tekrar tanımlanmıştır. Kanunun kabulünden önce sektörel politikaları oluşturma ve sektörü düzenleme yetkisine sahip olan Ulaştırma Bakanlığı, bu yasanın kabulü ile politika belirleme ve düzenleme işlevlerinin birbirinden ayrılmasıyla, sadece sektörel politikaların genel ilke ve esasların belirleyicisi durumuna gelmiştir. Düzenleme işlevi böylelikle yeni oluşturulan TK'ya bırakılmıştır.

Telekomünikasyon sektörünü düzenleme ve denetleme fonksiyonunun bağımsız bir idari otorite tarafından yürütülmesi amacıyla 2813 sayılı Telsiz Kanununda değişiklik yapan 27.1.2000 tarihli ve 4502 sayılı Kanunla kurulan Telekomünikasyon Kurumu, 10.11.2008 tarihli ve 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu ile yeni bir düzenlemeye tabi olmuş ve adı Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu olarak değiştirilmiştir. 2813 sayılı Telsiz Kanunu yeni bir düzenleme ile Kanunun adı Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunun Kuruluşuna İlişkin Kanunu olarak değiştirilmiştir (<http://www.tk.gov.tr> 21.10.2013).

TK, kanunlarla verilen görevleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak üzere kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve mali özerkliğe sahip özel bütçeli Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurulu ile Başkanlık teşkilatından oluşur. Kurul Başkanı Kurumun en üst idarî amiridir. Kurumun yönetim ve temsil yetkisi Başkana aittir. Başkan gerektiğinde temsil yetkisini yazılı olarak devredebilir. Kurumun hizmet birimleri; hukuk müşavirliği, daire başkanlıkları ve müdürlükler şeklinde teşkilatlanan ana hizmet, danışma ve yardımcı hizmet birimleriyle bölge müdürlükleri şeklinde teşkilatlanan taşra teşkilatı birimlerinden oluşur. Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurulu, Başkan ve İkinci Başkan dahil olmak üzere toplam 7 üyeden oluşur. Kurum personeli kadro karşılığı sözleşmeli statüde istihdam edilir. Kurum personeli ücret, sosyal ve diğer mali haklar ile 5809 sayılı Kanunda yer alan hükümler dışında 657 sayılı Kanuna tâbidir. Hizmet gereklerinin zorunlu kıldığı hallerde, Ülke genelinde toplam sayısı onu geçmemek üzere, bölge müdürlükleri kurulabilir. Halen 7 (Yedi) bölge müdürlüğü bulunmaktadır (<http://www.tk.gov.tr> 21.10.2013).

Bu kurum, 5809 sayılı kanuna göre; elektronik haberleşme sektöründe düzenleme ve denetleme faaliyetlerini gerçekleştirerek, rekabetin tesisi, tüketici haklarının gözetilmesi, ülke genelinde hizmetlerin yaygınlaştırılması, kaynakların etkin ve verimli kullanılması, haberleşme altyapı, şebeke ve hizmet alanında teknolojik gelişimin ve yeni yatırımların teşvik edilmesi ve bunlara ilişkin usul ve esasları belirlemektedir (madde 1). BTK'nın düzenlediği ve denetlediği alan 5809 sayılı Kanunun ikinci maddesinde şu şekilde açıklanmaktadır: “Elektronik haberleşme hizmetlerinin yürütülmesi ve elektronik haberleşme alt yapı ve şebekesinin tesisi ve işletilmesi ile her türlü elektronik haberleşme cihaz ve sistemlerinin imali, ithali, satışı, kurulması, işletilmesi, frekans dâhil kıt kaynakların planlaması ve tahsisi ile bu konulara ilişkin düzenleme, yetkilendirme, denetleme ve uzlaştırma faaliyetlerinin yürütülmesini” kapsamaktadır. Bu çerçevede kurumun görev ve yetkileri ortaya çıkmaktadır (madde 2).

Kurumun telekomünikasyon alanında oldukça geniş yetkileri vardır ki bunlardan biri de 2001 tarihli 4673 sayılı Kanun gereğince uzlaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı'ndan alınan ve Telekomünikasyon Kurumu'na verilen lisans verme yetkisidir (madde 7).

2.3.6. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK)

20.02.2001 tarih ve 4628 sayılı Kanun (2001) ile Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu kurulmuş, daha sonra 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu (2001) ile de Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu adını almıştır. Kuruma, 5015 Sayılı Petrol Piyasası Kanunu (2003) ile petrol piyasasını, 5307 Sayılı Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasası Kanunu (2005) ile de sıvılaştırılmış petrol gazları piyasasını 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu (2013) ile elektrik piyasasını düzenleme ve denetleme görevleri verilmiştir. Kurumun karar organı olan Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu 19.11.2001 tarihinde görevine başlamıştır (<http://www.epdk.gov.tr> 21.10.2013).

İdari ve mali özerkliğe sahip EPDK'nın karar organı Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu'dur. “Kurul, biri Başkan, biri İkinci Başkan olmak üzere dokuz üyeden oluşur. Kurul kararlarına karşı açılacak davalar ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görülür” (EPDK, 2007:2). Kurul üyeleri kamu tüzel kişiliğine haiz idari ve mali

özerkliği bulunan kurumun üyelerinin ataması ilgili bakan tarafından önerilmekte bakanlar kurulu tarafından atanmaktadır. Görev süresi biten başkan ve üyelerin yeniden atanması mümkündür (TÜSİAD, 2002:156).

Kurumun başlıca görevi, “elektriğin, doğal gazın, petrolün ve LPG'nin yeterli, kaliteli, sürekli, düşük maliyetli ve çevreyle uyumlu bir şekilde tüketicilerin kullanımına sunulması için, rekabet ortamında özel hukuk hükümlerine göre faaliyet gösterebilecek, mali açıdan güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir enerji piyasasının oluşturulması ve bu piyasada bağımsız bir düzenleme ve denetimin sağlanması” olarak ifade edilmiştir (Şahin, 2010:15).

Bu amacın yerine getirilmesinde Kurum (EPDK, 2013-17-18);

Elektrik piyasasında; Tüzel kişilerin yetkili oldukları faaliyetlerden kaynaklanan hak ve yükümlülüklerini tanımlayan lisansların verilmesi ve tadili; işletme hakkı devri kapsamındaki mevcut sözleşmelerin piyasa koşullarına göre düzenlenmesi; piyasa performanslarının izlenip, performans standartlarının oluşturulması; ikincil mevzuatın oluşturulması, geliştirilmesi ve uygulattırılması; lisans sahibi tüzel kişilerin denetlenmesi; düzenlemeye tabi tarifelerin hazırlanması, tadili ve uygulattırılması; piyasada Elektrik Piyasası Kanununa uygun şekilde davranılmasının sağlanması,

Doğal Gaz Piyasasında; Doğal gazın ithali, iletimi, dağıtımı, depolanması, ticareti ve ihracatı ile bu faaliyetlere ilişkin tüm gerçek ve tüzel kişilerin hak ve yükümlülüklerini tanımlayan lisans ve sertifikaların verilmesi; piyasa ve sistem işleyişinin incelenmesi; ikincil mevzuatın oluşturulması, değiştirilmesi, uygulattırılması, denetlenmesi, maliyeti yansıtan fiyatların incelenmesi, düzenlemeye tabi tarifelerin hazırlanması, tadili ve uygulattırılması; piyasada Doğal Gaz Piyasası Kanununa uygun şekilde davranılmasının sağlanması,

Petrol Piyasasında; Petrol ile ilgili rafinaj, işleme, madeni yağ üretimi, depolama, iletim, serbest kullanıcı ve ihrakiye faaliyetlerinin yapılması amacıyla tesis kurulması, işletilmesi, akaryakıt dağıtımı, taşınması ve bayilik faaliyetleri için lisans verilmesi, güncelleştirilmesi, geçici olarak durdurulması veya iptali; lisans gerektiren faaliyet ve işlemlerin kapsamı, lisans ile kazanılan hak ve üstlenilen yükümlülükler, lisans kapsamındaki faaliyetlerin kısıtlanması, faaliyetin yürütülmesine ilişkin olarak özel şartların belirlenmesi; ikincil mevzuatın oluşturulması, geliştirilmesi ve

uygulattırılması; tarifelerin onaylanması; piyasada oluşan tavan fiyatların ve fiyat listelerinin takibi, piyasada Petrol Piyasası Kanununa uygun şekilde davranılmasının sağlanması,

Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasasında; LPG dağıtımı, taşınması, oto gaz bayilik faaliyetleri, depolanması, LPG tüpünün imalatı, dolumu, bakımı amaçlarıyla tesisler kurulması ve işletilmesi için lisans verilmesi, güncelleştirilmesi, geçici olarak durdurulması veya iptali; lisans gerektiren faaliyet ve işlemlerin kapsamı, lisans ile kazanılan hak ve yükümlülükler, lisans kapsamındaki faaliyetlerin kısıtlanması, faaliyetin yürütülmesine ilişkin olarak özel koşulların belirlenmesi; ikincil mevzuatın oluşturulması, geliştirilmesi ve uygulattırılması; piyasada oluşan tavan fiyatların takibi, piyasada Sıvılaştırılmış Petrol Gazları Piyasası Kanununa uygun şekilde davranılmasının sağlanması, konularında yetkili ve sorumludur.

2.3.7. Şeker Kurumu (ŞK)

2000'li yılların başına kadar tarım politikası kararlarının oluşturmasına ilişkin süreçte geleneksel kamu örgütleri belirleyici konumda olduğu görülmektedir. Tarım sektörü üzerinde politikaların yürütücüsü olarak zaman içerisinde değişik kurumlara ve bakanlık birimlerine değişik yetkiler verilmiştir. Örneğin; zaman içerisinde Bakanlar Kurulu, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Yüksek Planlama Kurulu, Para Kredi ve Koordinasyon Kurulu, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, Hazine Dış Ticaret Müsteşarlığı gibi Türkiye'deki kamu örgütlenmesinin diğer birimleri de bu alanda söz sahibi olmuşlar, görevler ve yetkiler çeşitli kuruluşlar arasında dağıtılmıştır. Bu dağıtımda yeterince net belirlenemeyen görevler yetki çatışmasına neden olduğu ve buna kurumlar arasındaki eşgüdüm yetersizliği eklendiğinde tarım yönetiminin politikalarının yetersiz olduğu ve çıktıları üzerinden etkisizleştiği ileri sürülmektedir (Günaydın, 2000:25-26).

Tarım sektörünün içinde bulunduğu bu durumdan sektörde yeniden yapılandırmasını da gündeme getirmiştir. Ancak bu sektörün düzenlenmesinde, yeniden yapılanmasında etkili olan tek faktör sektörün içinde bulunduğu belirsizlik değildir bunun yanında bu süreçte IMF'nin de politika tavsiyeleri de etkili olmuştur. Tüm bu dönüşüme etki eden faktörlerin tarımsal yapıdaki öngördüğü dönüşüm tarım sektörünün

iki farklı üretim alanında bağımsız idari otoritelerin kurulması olmuştur. Sonuçta “Tütün ve Şeker sektöründe kurulan bağımsız düzenleyici otoriteler, bu alandaki özelleştirmeyi hızlandırma ve tarımsal yapıdaki dönüşümü güvence altına almanın bir yolu olarak ortaya çıkmıştır” (Bayramoğlu, 2005:366) denilebilir.

2001 yılında 4634 sayılı Şeker Kanunu ile Türkiye’de şeker rejimini şeker üretimindeki usul ve esasları, fiyatlandırma, pazarlama şart ve yönetimini düzenlemek amacıyla ile sektörde oluşturulmuş kamu tüzel kişiliğine haiz bağımsız düzenleyici ve denetleyici tipi kurum olan ŞK yönetsel yapı içerisinde yerini almıştır. Şeker Kanunu’nun amacı; yurt içi talebin yurt içi üretimle karşılanmasına ve gerektiğinde ihracata yönelik olarak Türkiye’de şeker rejimini, şeker üretimindeki usul ve esaslar ile fiyatlandırma, pazarlama koşul ve yöntemlerini düzenlemektir. Bu yasa ve ilgili diğer mevzuatın uygulanmasını sağlamak, uygulamayı denetlemek, sonuçlandırmak, yasada verilen yetkiler çerçevesinde düzenlemeler yapmak, yasayla belirlenen diğer görevleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak üzere 2001 yılında BDK konumunda, kamu tüzel kişiliğine sahip Şeker Kurumu kurulmuş olup, Şeker Kurumu’nun organları, Şeker Kurulu ve Hizmet Birimleridir. Kurum, karar organı olan Şeker Kurulu tarafından yönetilmektedir.

ŞK’nın görevi, Şeker Kanunu ve ilgili mevzuat çerçevesinde, düzenleyici ve denetleyici kurum kimliği ile iç ve dış gelişmeleri dikkate alarak, kurum ve kuruluşlarla işbirliği içinde, ülke ve sektör menfaatlerini ön planda tutacak politika ve stratejiler üretmek, uygulanmasına yönelik kararlar almak, uygulamayı izlemek ve denetlemek suretiyle, kendine yeterli ilkesi doğrultusunda sektördeki şirketlerin şeker üretim ve arzına yönelik faaliyetlerini yönlendirmektir (Şeker Kurumu, 2012:1). Bu işlevini, yasanın arz yönetimi aracı olarak belirlediği “Kota” sistemi kanalıyla gerçekleştirir. Kurul; bu kapsamda şeker kotalarının belirlenmesi, tahsisi, iptali ve transferleri hakkında kararlar alır ve uygular. Kota sistemine uygun hareket etmeyenler hakkında, yasada yer verilen yaptırımları uygulamak da Kurulun görevleri arasındadır. Kota sisteminin yasaya uygun olarak uygulanıp uygulanmadığını denetlemek üzere inceleme ve araştırma yetkisine de haiz olan ŞK, sektörle ilgili olarak gerek duyduğu her türlü bilgiyi edinme yetkisini de yasadandır almaktadır (Şeker Kurumu,2013).

2.3.8. Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurulu (TAPDK)

Tarım sektöründe faaliyet gösteren bir diğer bağımsız idari otorite olan Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurulu'dur. 1999 yılı sonlarından itibaren IMF ile imzalanan Stand-By antlaşmaları ve niyet mektupları ile Türkiye'de Tütün Kurulunun kurulması ve böyle bir kurulu ihtiyaç duyulduğu ifade edilmektedir. Tekel'in özelleştirilmesi, tütün destekleme fiyat mekanizmasının kaldırılması ve tütün üreticisinin alternatif tütün projesi ve doğrudan gelir desteği ile desteklenmesi gibi konular konuşulmaktaydı. Niyet mektuplarına paralel olarak 4733 sayılı Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğü'nün yeniden yapılandırılması ile tütün ve tütün mamullerinin üretimine, iç ve dış alımına ve satımına, 4046 sayılı kanunda ve 233 sayılı kanun hükmünde kararnamede değişiklik yapılmasına dair kanun, 03.01.2002 tarihinde kabul etmiştir. Böylece kurul faaliyete geçmektedir (Uygur, 2007:212–212).

Kurum, "4733 sayılı Kanun ile 15.04.2008 tarih ve 26848 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 4733 sayılı Kanunda değişiklik yapılması hakkındaki 5752 sayılı Kanun ve diğer Kanunlarla Kuruma verilen görevleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak üzere kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip olarak kurulmuştur." Kanunda Kurumun amacı; "tütün ve tütün mamullerinin Türkiye'de üretimine, iç ve dış alım ve satımına ilişkin usul ve esasları düzenlemek" olarak ifade edilmiştir (madde 1).

4733 sayılı Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile tarım alanında geçmişte Şeker Kurumu'nun bir BDK olarak sayılmasından sonra, ikinci bir BDK daha ortaya çıkmıştır. Tekel Genel Müdürlüğü yeniden yapılandırılmış ve bu yapılandırma ile Tekel, iktisadi devlet teşekkülüne dönüştürülmüş ve özelleştirme süreci hızlandırılmıştır. Sonuçta, tütün ve tütün mamullerinin üretiminin serbest piyasa koşullarına terk edilmesi, kamunun bu alanda tekol olma niteliğini ortadan kaldırmakta ve adeta piyasa özel sektöre bırakılmaktadır (Güler, 2003: 200).

4733 sayılı kanunun 3. maddesine göre kurumun görev ve yetkileri şu şekilde belirlenmiştir (<http://www.tapdk.gov.tr/> 21.10.2013):

- Bu Kanun gereğince Kurum tarafından yürütülecek görevler ile ilgili düzenlemeleri yapmak.
- Satış ve uygunluk belgesi başına alınacak tutarların tespiti ile tescil, izin ve ruhsat harçlarının Kurum tarafından tahsiline ilişkin işlemleri yürütmek.
- 4207 sayılı Tütün Mamullerinin Zararlarının Önlenmesine Dair Kanunda yer alan hükümler saklı kalmak kaydıyla, tütün ve alkol tüketiminden kaynaklanan kamusal, toplumsal ya da tıbbi nitelikteki her türlü zararlı etkileri önleyecek düzenlemeleri yapmak, bunlarla ilgili kararları almak.
- Bu Kanunun uygulanmasıyla ilgili sektörel düzenlemeler yapmak.
- Yurt içinde ve yurt dışında konusuyla ilgili kuruluşlarla işbirliği yapmak, gerektiğinde bu kuruluşlara Kurumun üye olmasına karar vermek.
- Personel atamaları da dahil olmak üzere Kurumun personel politikasını oluşturmak.
- Kuruma taşınır ve taşınmaz mal veya hizmet alınması, satılması ve kiralanması konularında karar vermek.
- Kurumun alacak, hak ve borçları hakkında karar vermek.
- Kuruma bağlı akredite laboratuvarlarının tesis edilmesine ve işletilmesine ilişkin şartları tespit etmek.
- 1918 sayılı Kaçakçılığın Men ve Takibine Dair Kanun, 4250 sayılı İspirto ve İspirtolu İçkiler İnhisarı Kanunu, 492 sayılı Harçlar Kanunu ve diğer kanunlar ile Genel Müdürlüğe verilmiş olan görevleri yürütmek.
- Görev alanı ile ilgili konularda gerekli gördüğü her türlü bilgiyi, tütün, tütün mamulleri ve alkollü içkiler piyasasında mal veya hizmet üreten, pazarlayan, satan gerçek ve tüzel kişilerle, bunların her türlü birliklerinden istemek.
- Kanunlarla verilen diğer görevleri yürütmek.

2.3.9. Kamu İhale Kurumu (KİK)

Türkiye’de 24 Ocak kararları ile özel teşebbüslerin hakim olduğu bir piyasa ekonomisinin oluşması planlanmıştır. Bu amaca hizmet etmek amacıyla özelleştirme girişimleri başlatılmış, BDK’ların oluşturulmaları öngörülmüştür. Bu yönde kamu ihalelerinin hızlı, etkili, tarafsızlık doğrultusunda rekabete açık olması hedeflenmektedir. Bu alanda düzenlemeler ve denetlemelerden sorumlu bir BDK olarak Kamu İhale Kurumu ortaya çıkmaktadır (Tülümen, 2004:20).

Kamu İhale Kurumu (KİK), 2003 yılında 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu gereğince kurulmuştur. Kurum, Maliye Bakanlığı ile ilişkili şekilde çalışmaktadır ve kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahiptir. Kurum, 4734 sayılı Kanunda belirtilen esas, usul ve işlemlerin doğru olarak uygulanması konusunda görevli ve yetkilidir (madde 53).

Bu kurum; ihalelerde adam kayırma ve haksızlık gibi sorunların giderilmesi, hem özel kesime hem de kamu kesimine ihalelerde tarafsız hizmet verilmesi, kaynakların doğru ve yerinde kullanılmasından emin olunması amaçlarını gerçekleştirmeye yönelik bir BDK’dır. Özellikle KİK ile ihalelerde devlet satın almalarındaki kuşku, huzursuzluk ve şeffaf olmayan girişimlerin giderilmesi ve ihalelerde siyasi tercihleri sona erdirme hususunda gerekli önlemler alınmıştır (Bayraktar vd., 2003:115).

Kamu alımlarında görev ve yetkileri tanımlanan Kamu İhale Kurumu; ihalelerden doğan kayırma ve haksızlık gibi çıkar amaçlı kaynak kullanımını engelleyerek, kaynakların yerinde kullanılmasından sorumlu bir kurum olarak görev aldığı belirtilmekte, bu kurum sayesinde “devlet alımları hususunda duyulan kuşku ve huzursuzluğun giderilmesi amacıyla ve ihalelerde siyasi tercihlerinde sona erdirme hususunda gerekli tedbirlerin alınmış” olduğu ifade edilmektedir (Bayraktar ve Altınöz, 2007:115).

Kamu İhale Kanunu’nun 53. maddesinde yer alan çok uzun bir düzenlemeden kurumun, kamu ihaleleri konusunda standart ihale dokümanları, tip sözleşmeler, yönetmelikler ve tebliğler çıkarmak yoluyla düzenleyici işlemlerle genel ve bağlayıcı karar alma; ihale sürecinin sözleşme aşamasına kadar yapılan işlemlerle ilgili olarak şikâyet üzerine veya re’sen kesin sonucu belirleyici idari nitelikli karar verme; ihaleye

katılmaktan yasaklı olanların sicilini tutma, araştırma, yayın, eğitim ve eşgüdüm hizmetlerini yürütme gibi çok yönlü ve yüklü bir faaliyet alanına sahip bir kurumdur (Adak, 2002: 18–19).

4734 sayılı Kanunda, Kamu İhale Kurumun başlıca görevleri şu şekilde tarif edilmiştir (madde 53b);

İhalenin başlangıcından sözleşmenin uygulanmasına kadar olan süre içerisinde idarece yapılan işlemlerde bu kanun ve ilgili mevzuat hükümlerine uygun olmadığına ilişkin şikâyetleri inceleyerek sonuçlandırmak,

- Bu kanuna ve kamu ihale sözleşmeleri kanununa ilişkin bütün mevzuatı, standart ihale dokümanlarını ve tip sözleşmeleri hazırlamak, geliştirmek ve uygulamayı yönlendirmek,

- İhale mevzuatı ile ilgili eğitim vermek, ulusal ve uluslararası koordinasyonu sağlamak,

- Yapılan ihaleler ve sözleşmelerle ilgili kurum tarafından belirlenen şekilde bilgi toplamak, adet, tutar ve diğer konular itibariyle istatistikler oluşturmak ve yayımlamak,

- Haklarında ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verilenlerin sicillerini tutmak,

- Araştırma ve geliştirme faaliyetlerinde bulunmak,

- İhale ilanları ile ilgili esas ve usulleri düzenlemek, basılı veya elektronik ortamda kamu ihale bülteni yayımlamak,

- Yerli isteklilerin, yabancı ülkelerde açılan ihalelere katılmalarına engel olduğundan tespit edilmesi halinde, bu uygulamanın yapıldığı ülkenin isteklilerinin de, bu kanun kapsamında yapılan ihalelere katılmalarının önlenmesine yönelik tedbirlerin alınmasını ve gerekli düzenlenmelerin yapılmasını sağlamak üzere Bakanlar Kurulu'na teklifte bulunmak,

- Kurumun yıllık bütçesi ile kesin hesabını ve yıllık çalışma raporunu hazırlamak, kurum bütçesinin uygulanmasını, gelirlerin toplanmasını ve giderlerin yapılmasını sağlamak, gibi görev ve yetkileri bulunmaktadır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

FİNANS SEKTÖRÜNDEKİ BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURULUŞLAR

BDK'ların faaliyet gösterdikleri diğer alan finansal sektördür. Küreselleşme ve serbest piyasa ekonomisinin dünya sathında öne çıkan bir ekonomi düzeni haline gelmesi; devletlere özellikle ekonomi alanındaki kuralların tek tipleşmesini dayatmaktadır. Gerçi bu durum, tamamen içinde bulunduğumuz döneme özgü bir gelişme sayılamaz. Dünya soğuk savaş döneminde bloklar arasında bölünmüşken bile, bloklar kendi içinde ortak bazı ekonomik prensiplere sahiptiler. Örneğin, Batı bloğuna dâhil olan devletlerin pek çoğunda ticaret hukukuna ilişkin kurallar benzeşmekteydi.

Ancak son yirmi yılda pek çok konuda yaşanan gelişmeler finansal yapıyı düzenleyen kuralların benzeşmesini değil “aynılaşması” sonucunu doğurdu. Bu bakımdan, hem ulusal hem de uluslararası çerçevede ekonominin ve ekonomik aktörlerin uyum içinde işlemlerini sağlamak için BDK'lar bu alanda giderek artan şekilde etkinlik göstermeye başladılar. Bankacılık sektörü (BDDK, TMSF) Sermaye Piyasası Kurumu, Rekabet Kurumu, Telekomünikasyon Kurumu ve Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu bu alanın alt kümesinde yer alan örneklerdir (Atay, 2006:264).

3.1. FİNANSAL SEKTÖR VE ÖNEMİ

İktisat teorisine göre sürdürülebilir ekonomik büyümenin sağlanmasındaki temel etkenler, eğitilmiş ve yetenekli nüfus, teknolojik yenilikler ve sermaye birikimi, istikrarı sağlayan makroekonomik yapı ve etkin işleyen bir hukuk sistemidir. Finansal sektör büyüme sürecinde önemli bir rol oynar. Zira sermaye birikiminin sağlanması hem kaynakların toplanmasının ve kullanılmasının hem de yeni teknolojilerin geliştirilmesinin önemli bir parçasıdır (Savaş, 2005:32).

Finansal sektörün varlığı, bilginin ve kaynakların toplanması, değerlendirilmesi ve aktarılmasının maliyetini düşürür. Bu süreçte tasarruf sahipleri ve yatırımcılar

etkinliği ve verimliliği sağlarlar, dolayısıyla bu da büyüme yi olumlu açıdan etkiler. Finansal sektör tarafında verilen hizmetler; tasarrufların harekete geçirilmesi, riskin dağıtılması, kaynakların kullanılması ve kullanılan kaynakların izlenmesi olarak dört grupta toplanmaktadır (Özbilen, 1999:65). Finansal sektörün fonksiyonlarını başarıyla uygulayabilmesi, finansal kurumların çalışma koşulları ile ilgili çerçevenin doğru oluşturulmasına bağlıdır. Bu kapsamda, istikrarı sağlayan makroekonomik temel, ekonomi politikası uygulamaları, borçlu, borç veren ve hisse senedi sahiplerinin ilişkilerini ve haklarını düzenleyen hukuki düzenlemeler, icra ve iflas sistemi, ticaret kanunu, rekabet kanunu, düzenleme, gözetim ve denetim sistemi yer almaktadır. Finansal kurumlar ile hissedarlar, alacaklılar ve borçlular arasındaki ilişkileri düzenleyen yasal çerçeve, kaynakların daha verimli kullanılmasını sağladığı ölçüde ekonomik dengenin sağlanması ve büyümeye katkıda bulunacaktır.

Ekonomik istikrarın temel unsurlarından bir tanesi finansal sektörde istikrardır. Finansal istikrar güçlü ve sağlam finansal kurumlar, istikrar güçlü ve sağlam finansal kurumlar, istikrarlı piyasalar anlamına gelir. Finansal istikrarın ekonomiler için gerekli ve yararlı bir koşul olduğu kuşkusuzdur. Finansal istikrarın sağlandığı ve sürdürüldüğü bir ekonomide, piyasa katılımcıları olan tasarruf sahibi ve yatırımcılarının aktivitelerini yürütmelerinde bir isteksizlik olmayacaktır. Benzer şekilde istikrarlı bir finansal sistemde, finansal kurumların kaynakları etkin dağıtma ve finansal faaliyeti sağlama şansları artacak, makroekonomik politikaların yürütülmesinde de faaliyetin sağlanma şansı yüksek olacaktır (Crocket, 1997:9). Parasal istikrarsızlığın yaşanması ile birlikte ise, genel bir bakış açısıyla reel gelirden hızlı düşüşler, finansal varlık ve değişkenlerin değerinde aşırı dalgalanmalar ve ani düşüşler, sonuç olarak bankacılık ve para krizi yaşanması olasılığı bulunmaktadır.

Crocket (1997) finansal istikrarı bir kamu malı olarak ele almaktadır. Bu kamu malının tüketimine katılanların sağladıkları yarar, diğer tüketicilerin tüketimlerini olumsuz etkilememektedir. Kamusal alan bu kamu malını yeterli ölçüde tüketicilere sunmak zorundadır. İlgili kurum veya kurumlar istikrarı sağlamaya yönelik olarak finansal sistem ve piyasalara kendi görev tanımları kapsamında politika geliştirmekte, karışmakta ve düzenlemeler getirmektedir. Finansal piyasalara bakılırsa, her zaman istikrarsızlık oluşturma eğiliminde olduğu ve piyasa başarısızlıklarından dolayı krize girme eğilimi taşıdıkları söylenebilir. Dolayısıyla kamusal alan her zaman finansal

sistem ve piyasaların istikrarına ilişkin sorumluluk taşımaktadır. Finansal istikrarsızlığın yaşanması ile birlikte kamusal müdahale gerekliliği hususu literatürde genel olarak benimsenmiş bir durum olmasının yanı sıra, piyasanın doğasında olan çalkalanmalara müdahale edilmemesi de gerekmektedir. Doğası gereği istikrarsızlığa girme ve tüm ekonomiyi etkileme eğilimde olan finansal piyasalarda kısa vadeli oynaklıklar ve dalgalanmalar olması olasıdır. Bu tür dalgalanmalarda kamusal müdahaleler ile etkinliği sağlama olanağı pek bulunmamaktadır. Böyle durumlarda denge fiyatlarının oluşması ve etkinliğin sağlanmasında piyasa sistemi daha faal olmaktadır.

Diğer taraftan, finansal istikrarsızlığın makroekonomik istikrarsızlık gibi diğer istikrarsızlık çeşitlerinden de farklarının sergilenmesi üzerinde de durulmaktadır. Mali piyasalarda yaşanacak fiyat ve faiz oranı dalgalanmalarının genel ekonomik etkilerinin olmasının, finansal istikrarsızlık için yeterli olup olmadığı da sorgulanmaktadır. Bu kapsamda finansal istikrarsızlığın, finansal piyasalardaki koşulların finansal sistemin düzenli işleyişini etkileyerek, ekonominin verimliliğine zarar vermesine ya da tehdit etmesine işaret ettiği de vurgulanmaktadır. Bu sorun, finansal sistemin içinden ya da başka bir yerden kaynaklı şoklardan doğabilecektir. Finansal istikrarsızlığın diğer istikrarsızlıklardan temel farkı ise büyük ölçüde finansal piyasalar odaklı olmasıdır. Bunun yanı sıra, sonuçlarından dolayı, bir ekonomideki pek çok finansal ya da finansal olmayan birimin bu sorundan farklı yönlerden etkilendiği açıktır. Başka bir ifadeyle, finansal olmayan birimlerden hane halkı, kamu ve reel sektör, finansman imkânları açısından, finansal kurumlar ve piyasalar ise çoğunlukla aktiviteleri açısından finansal istikrarsızlıktan etkilenmektedir (Chand vd., 2003:3-4).

Finansal istikrarsızlık düzenli çalışmayan bir finansal sistemden dolayı, genel ekonomi üzerinde zararlı etkiler oluşturmaktadır. Deneysel çalışmalar, finansal sistemin özellikle aracılık ve ödemeler sistemi işlevlerinden dolayı iktisadi büyüme için yaşamsal olduğunu göstermektedir. Dolayısıyla finansal istikrarsızlık, genel ekonomi üzerindeki etkileri nedeniyle finansal piyasalarda gözlenen tikel dalgalanmalardan farklı olmaktadır. Finansal istikrarsızlığın en şiddetli hali finansal krizdir. Bu aşamada, finansal sistemde yaratılan stres yönünden finansal sistemin krizlere karşı dayanıklılığı da önem kazanmaktadır. Finansal istikrarsızlığın sonuçları açısından bu stresin düzeyi ve boyutu oldukça önemlidir. Diğer makroekonomik istikrarsızlık türlerinde olduğu gibi, finansal istikrarsızlığın sonuçları, var olan istihdam ve üretim düzeyini direkt

olarak etkilemekte ve daha uzun dönemde iktisadi büyüme üzerinde ciddi olumsuz etkileri olmaktadır (Ferguson, 2002:1-3).

Finansal istikrarsızlığın en önemli işareti ve en şiddetli durumunu yansıtan finansal krizlerle, finansal sistemde ciddi bir depresyon oluşmakta ve ödemeler sisteminin işleyişinde ve kredilerin verimli yatırımlara ayrılmasında sıkıntı yaşanmaktadır. Diğer taraftan finansal kuruluşların batması, piyasa altyapısının çalışmaması ve nakit akışkanlığı sıkıntısı oluşmaktadır. Bu durum genel iktisadi faaliyet üzerinde olumsuz sonuçlar yaratmaktadır (Davis, 2013).

Yapılan araştırmaların çoğu özellikle 1980'li yıllardan itibaren bankacılık krizlerinin oluşma sıklığının ve finansmanının artmakta olduğunu göstermektedir. Bu nedenle parasal istikrar konusu gelişen finansal ekonomiyle birlikte daha da önem kazanmıştır. Bu durumun oluşmasında finansal ekonomiye yönelik olarak yakın geçmişte yaşananların önemli katkısı olmuştur. Öncelikle finansal sistem reel ekonomiye göre daha hızlı büyümektedir. Özellikle gelişmiş ülkelerde toplam finansal varlıklar, ülkelerin milli gelirlerinin çok üstüne çıkmıştır. Finansal derinlikteki bu gelişmeler finansal sistemin bileşimini de değiştirmiştir. Finansal sistemde daha yüksek kaldıraç oranları kullanılmaya başlanmış ve parasal olmayan varlıkların kotası artmıştır. Sektörler ve ülkeler arası geçişlerin ve entegrasyonların artması ulusal ve uluslararası çapta finansal sistemleri birbirine daha bağlı duruma getirmiştir. Finansal araçların sofistike olması, portföy çeşitlendirmeleri ve aynı zamanda risk aktarım stratejilerinin bunlara eşlik etmesi finansal sistemlerin daha karmaşık hale gelmesine yol açmıştır (Houben vd., 2004:3-4).

Tüm bu gelişmeler, ekonomik etkinliğin artırılması aşamasında önemli katkılar sağlayarak, finans alanında ciddi bir ilerlemeyi yansıtmakla beraber, aynı zamanda finansal risklerin ve kırılganlıkların yapısında da değişiklikler oluşturarak, ülke ekonomilerinin geneli için hassas noktalara işaret etmektedir. Başka bir ifadeyle, risk yönetimi ve portföy çeşitlendirme teknikleri, finansal sistemlerin bağıl dayanıklılığını güçlendirmekle beraber, sektörler ve uluslar arasındaki ilişki ve etkileşimin genişlemesinden dolayı yayılma riskini artırmaktadır. Bununla birlikte, risk aktarım teknik ve etkinliklerindeki artış, bu risklerin izlenmesini zorlaştırmaktadır. Bu nedenle, bağımsız düzenleyici ve denetleyici kuruluşlar üzerinde mevcut riskler için etkin izleme

faaliyetlerinin yoğunluğu ve yetkili otoritelerin kendi aralarında sağlıklı şekilde koordinasyonunun sağlanması yönünde baskılar artmaktadır. Bu suretle finansal istikrarın sağlanması hususunda açık bir ihtiyaç ve beklenti oluşmaktadır (Houben vd., 2004:6-7).

Diğer taraftan, iktisadi büyüme ve dengeler için finansal istikrar bir ön koşul olmaktadır. Kaynakların etkin olarak dağıtıldığı, risklerin iyi yönetildiği, menkul kıymet işlem ve ödemelerin düzenli işleyişinin sağlandığı bir ortam finansal istikrarı ifade etmektedir. Finansal istikrar zor koşullarda da işleyen ve şoklara karşı direnç gösteren bir finansal yapının göstergesi olmaktadır. Finansal istikrar ile belirsizlik azalmakta ve reel ekonomi için olumlu bir ortam üretilmektedir (Şen ve Altay, 2009:163). Bir ekonominin genel olarak tüm unsurlarını toplu olarak dikkate alan makroekonomik yapı, bu yapı içerisinde etkinliğini sürdüren finansal sistem için de büyük önem taşımaktadır (Savaş, 2005:28). Gerek hanehalkı ve gerekse reel sektör yönünden tüketim ve yatırım araçlarının en önemli finans kaynağı ise kuşkusuz finans kuruluşlarıdır. Dolayısıyla toplam tüketim ve yatırım harcamalarının boyutu ve istikrarı finansal sektörün etkinliklerinin ana referans noktalarından birisidir. Yine kamu harcamalarının zamanında gerçekleştirilebilmesi bakımından kamu borçlanma senetleri de yaşamsal bir öneme sahiptir. Bu borçlanma senetlerinin en önemli müşterileri de finansal kurumlar olmaktadır. Uluslararası ticaret yönünden yurt dışı ödemelerin sorunsuz olarak yapılabilmesi ve bazı durumlarda finansmanı, başta bankalar olmak üzere finansal kuruluşlar üzerinden yapılmaktadır. Dolayısıyla net ihracat verileri ve gelişmeleri de finansal sistem için önemli bir etkinlik alanı olmaktadır.

Geçen yüzyılın sonlarına kadar makroekonomik istikrar, düşük enflasyon ortamında istikrarlı bir büyüme ve tam istihdama dayalı içsel ve dışsal bir denge durumu olarak kabul edilmekte idi. Daha sonraki dönemlerde parasal politikalar ve fiyat istikrarı üzerine odaklanma söz konusu olmuş ve reel ekonomik etkinlik önem kazanmıştır. Bununla birlikte, makroekonomik istikrar çok yönlü bir kavram olarak değerlendirildiğinden, sadece fiyat istikrarını ya da sağlam kamu mali politikalarını içermemekte aynı zamanda, düzenli bir reel ekonomiyi, sürdürülebilir borç oranlarını ve iyi işleyen parasal ve parasal olmayan özel sektör bilançolarını da kapsamaktadır. Sağlam bir makroekonomik yapı için ise sürdürülebilirlik büyük bir öneme sahiptir. Bu tür bir sürdürülebilirlik ise geniş bir kavram olmakla birlikte, temel olarak fiyat, kamu

mali ve finansal istikrarı içermekte ve aynı zamanda makroekonomik ve finansal politikaların konjonktüre karşı olmasını gerektirmektedir (Ocampo, 2005:2).

Yaşanan ulusal ve küresel finans krizleri bir ülkenin milli hasılası üzerine de etki etmektedir. Gerek 2001 yılında yaşanan finansal kriz gerekse 2008 yılında yaşanan küresel kriz, Türkiye'nin de milli hasılası üzerinde ciddi düşüşler yaratmıştır. Bu nedenle makroekonomik istikrar ile finansal sistemin istikrarı açık bir şekilde ilişkilidir. Para politikası tercihleri ile finansal istikrar arasındaki ilişkiyi incelediği bir çalışmada Özcan (2006), GSMH' deki büyümelerin finansal sistem istikrarını pozitif olarak etkilediği, iç borçlanma hukuku ve GSMH oranının ise düşüş eğilimini göstermesinin Türkiye'deki finansal sisteminin istikrarına olumlu katkıda bulunmasının beklendiği ve genel olarak yüksek reel faizlerin finansal sistemi gerek aktif gerekse pasif açıdan olumsuz olarak etkilediği gözlemlenmiştir (Özcan, 2006).

Finansal dolarizasyon ve finansal istikrar arasındaki ilişkinin Türkiye açısından değerlendirildiği bir çalışmada ise, finansal istikrar ile pek çok makroekonomik değişken birlikte analiz edilmiştir. Finansal istikrardaki temel unsurlar olan enflasyon, ekonomik büyüme, kur düzeyi, ödemeler dengesi ve ülke riski dolarizasyon ile ilişkilendirilmiştir. Buna göre finansal sağlamlık endeksi ile dolarizasyon göstergeleri arasında olumsuz yönde bir ilişki belirlenmiştir. Bu durum ise, literatürde görülen belirlemeler doğrultusunda, finansal sistem istikrarının artışına bağlı olarak dolarizasyonun azaldığı yönündeki değerlendirmeyi desteklemektedir. Gençay çalışmasında finansal kırılganlığın ve dolarizasyonun birbirini desteklediğini ve sürdürülebilir büyümenin finansal istikrar açısından olmazsa olmaz göstergelerinden birisi olduğunu vurgulamaktadır (Gençay, 2007:84-85).

Sermaye piyasası ise, şirketlerin orta ve uzun vadeli kaynak ihtiyaçlarını sağladıkları, tasarruf fazlası olan kişisel ve kurumsal finansal mevduat sahiplerinin de tasarruflarına değer kazandırmak istedikleri bir piyasadır (Çapanoğlu, 1993:1). Bu piyasalar, yatırımlara fon sağlamak yönünden ülke ekonomileri için oldukça önemlidir. Özellikle finansal aracılık durumunu elimine ederek reel sektör ile finans kesimini birbirine bağlamadaki etkin rolü, sermaye piyasalarını tasarrufların yatırıma dönüşmesi bakımından en öncelikli konuma yerleştirir. Tasarrufların ve tasarruf sahiplerinin sayısındaki azlık, ekonomik istikrarsızlıklardan dolayı pazara sunulan menkul kıymet

sayısındaki yetersizlik, gelişmemiş veya gelişmekte olan ülkelerdeki piyasa aktivitelerini etkin olarak yürütmelerinin önüne geçmektedir.

Olumlu yönde sağlanacak ekonomik gelişmeler ile tasarruf ve tasarruf sahiplerinin sayısındaki artışlarla birlikte piyasanın işlem hacminde artışlar meydana gelmekte ve piyasalara canlılık kazandırmaktadır. Ekonomide oluşturulan istikrar, tasarrufların artışı ve şirket büyümesine yol açmakta, bu gelişme için gerekli olan kaynaklar, düşük ya da sıfır maliyetle finansal piyasalar içinde yer alan sermaye piyasalarından sağlanmaktadır (Kondak, 1999:24).

Piyasanın en önemli işlevi, tasarrufların sanayi ve işletmelere ayrılmasını sağlamaktır. İşletmeler, mal ve hizmetlerine olan talep arttıkça, kapasitelerini arttırmakta ya da yeni yatırımlara yönelmektedirler. Dolayısıyla, sermaye ihtiyaçları de artmaktadır. Genellikle, mal ve hizmetlerinde talep artışı olmayan işletmeler için ek sermaye ihtiyacı da olmayacaktır. Sermaye piyasasının bir diğer işlevi, işletmelerde iyi çalışan bir yönetimi iş başına getirmektir. İşletmenin iyi yönetilmemesi ve dönem bitimlerinde alınan sonuçların iyi olmaması durumunda, o işletmenin hisse senetlerinin piyasa fiyatı düşecektir. Bu tür bir durumda hisse senetlerini alan yatırımcılar ise genellikle yeni bir yönetimi iş başına getirmektedirler (Başoğlu vd., 2009:14).

Girişimciler, yatırımlarını belli bir kazanç beklentisi ile aracı kuruluşlar aracılığı ile sermaye piyasasındaki yatırım araçlarında değerlendirirler. Banka ve finansal aracı kurumları kapsayan bu kuruluşlar, müteşebbislerin talepleri ve beklentilerine paralel olarak sermaye piyasası işlemlerini gerçekleştirirler. Yatırımcılar ise sermaye piyasasında ihraç ettikleri hisse senetleri ve borçlanma senetleri kanalıyla girişimcilerin tasarruflarını reel yatırıma dönüştürürler. Bu suretle ekonomik büyüme ve gelişmeye katkıda bulunurlar (TSPAKB, 2002:1).

Sermaye piyasası kurumları ise, sadece sermaye piyasasında etkinliğini sürdüren ve Sermaye Piyasası Kurulu'nun (SPK) kontrolüne bağlı olan kurumlardır. Dolayısıyla bu kavramın içinde sadece anonim şirketler ve SPK yer almamakta, finansal aracı kurumlar ve benzeri kuruluşlar da yer almaktadır. Bunlar; aracı kurumlar, genel finans ortaklıkları, risk sermayesi yatırım ortaklıkları, diğer sermaye piyasası kurumları, yatırım danışmanlığı şirketleri, ipoteğe dayalı menkul kıymet merkezleri, yatırım ortaklıkları ve fonları ve portföy yönetim kuruluşlarıdır (Karslı, 2003:18).

Sermaye piyasasında fonlar genellikle tahvil, hisse senedi gibi uzun ya da sonsuz dönemli finansal varlıklar karşılığında el değiştirir. Sermaye piyasaları, riskin dağıtılması ve yatırımların kâr getirecek şekilde yönetilmesi yönünden önemlidir. Bunun yanı sıra, sermaye piyasalarındaki en önemli risk, ekonomik koşullardaki istikrarsızlık ve güven sorununun paranın elde tutulamamasıdır. Ekonomik nedenlerle, mevcut istikrarın kaybolması ile risk, güvensizlik ve finansal istikrarsızlık ortaya çıktığından, düşük faizle fon satışı bile olsa girişimciler yatırım yapmaktan kaçınmaktadır (Karlı, 2003:21-22).

3.2. FİNANS SEKTÖRÜNÜN YENİDEN YAPILANDIRILMASI

1980 yılı öncesinde Türkiye’de finansal piyasalar üzerinde katı bir denetleme sistemi uygulanmaktaydı. Mevduat faiz üst sınırları devlet denetiminde tutulmuş ve finansal piyasalardan elde edilen gelirlere de yüksek oranlarda vergiler alınmıştır. Diğer taraftan bu dönemin bir diğer önemli özelliği ise, işletme sahiplerinin ihtiyaç duydukları kaynağı borç veya hisse senedi gibi araçlarla değil, banka kredileriyle sağlıyor olmalarıdır. Yine bu dönemde yabancı finansal kurumların yurtiçi piyasalara girişi engellenmiş, yurtiçinde yabancı aktif tutmaya da sınırlamalar getirilmiştir. Dolayısıyla hükümet denetimi altında tutulan sermaye piyasaları gelişmemiştir. Türkiye’de 1980 öncesinde finansal piyasaların durumunu aşağıdaki gibi özetlenebilir (Binay ve Kunter, 1998):

- Mevduat ve kredi faiz oranları kontrol altındaydı, yüksek ve dalgalı enflasyon ortamında kredi ve mevduat reel faiz oranları negatifti.
- Bankaların ve mevduat sahiplerinin döviz işlemlerine önemli kısıtlamalar getirilmişti.
- Kişilerin portföylerinde döviz bulundurma olanakları yoktu.
- Tercihli kredi yolu ile birçok sektöre sübvansiyon sağlanmaktaydı. Merkez bankasının para politikasının oluşturulmasında tercihli krediler önemli yer tutmaktaydı.
- Kalkınmada öncelikli sektörler için ucuz krediler sağlanmaktaydı.

- Mali piyasalarda gerçekleşen işlemler ve buradan elde edilen gelirler görece olarak daha fazla vergilendirilmekteydi.
- Aracılık hizmetlerinin maliyetleri yüksekti.
- Kurumsallaşmış bir mali sistem yoktu.
- Yerli ve yabancı bankaların mali sisteme katılmalarına önemli kısıtlamalar getirilmişti.
- Şirketlerin tek finansman kaynağı banka kredileriydi. Menkul kıymet piyasası olmaması nedeniyle şirketlerin hisselerini satarak finansman sağlama imkanları yoktu. Pay sahipliği ile çok ortaklı şirketlerin oluşması denenmiş ancak büyük başarısızlıkla karşılaşmıştı.
- Disponibilite ve zorunlu karşılık oranları görece olarak yüksekti.
- TL piyasası yok denecek kadar azdı.
- Şirket ve banka sahipliği iç içe geçmişti.

Türkiye’de finansal küreselleşme 1980-2010 döneminde yapılan hukuki ve kurumsal düzenlemelerin bir sonucudur. Liberal finansal yapının Türkiye’de oluşturulmasında dünya ile bütünleşme gayreti, IMF’nin tavsiye ve baskıları önemli rol oynamaktadır. Her gelişmekte olan ülkede olduğu gibi Türkiye’de de sermaye girişlerinin arttığı dönemlerde ekonomi büyüme dönemine girerken, sermaye çıkışlarının yaşandığı dönemlerde de finansal krizler yaşanmakta, ülke eskisinden daha fazla finansal kaynağa ihtiyaç duymaktadır (Önder vd., 1993:71).

Türkiye’de 24 Ocak kararlarıyla faizler serbest bırakılmış, uluslararası konvertibilite kabul edilmiş ve sermaye piyasalarıyla ilgili kurumlar kurulmuştur. Bu yapılanmalarla Türkiye’nin finansal yapısının liberal ve küresel sisteme entegre olduğunu söylemek yanlış olmaz. Türkiye’de 1980 sonrasında yaşanan finansal gelişmeler aşağıdaki gibidir (Oksay, 2000:10-11):

- Mevduat ve kredi faiz oranları serbestleştirilmiştir.
- Bankaların ve mevduat sahiplerinin döviz işlemlerine getirilen kısıtlamalar kaldırılmıştır.

- Kişilere portföylerinde döviz bulundurma imkânı tanınmıştır.
- Mali piyasalarda gerçekleşen işlemler ile buradan elde edilen gelirlerin üzerindeki vergiler azaltılmıştır.
- Aracılık hizmetlerinin maliyetleri düşmüştür.
- Mali sistem kurumsallaştırılmıştır.
- Yabancı ve yerli bankaların mali sisteme katılmalarına ilişkin getirilen kısıtlamalar azaltılmıştır.
- Menkul kıymet piyasaları oluşturularak, şirketlere yeni finansman kaynakları yaratılmıştır.

1980 sonrasında Türkiye’de mali varlık oranlarında önemli artışlar gözlemlenmiş ve finansal serbestleşme sonrasında Türkiye ekonomisinin 1980 öncesine göre daha çok parasallaştığı gözlemlenmiştir. Fakat ekonomide 1990’lı yıllarda kamunun borçlanma ihtiyacının giderek artması, finans sektörünü sıkıntıya sokmuştur. Mali kaynakların büyük bölümünün kamunun kullanımına aktarılması, özel sektörün bu kaynaklardan gerektiği oranda yararlanamamasına ve bu durum mali sektörün işleyişinde aksamalara yol açmış ve mali sektör asli işlevini yerine getiremez duruma gelmiştir, bu durum sonucunda da mali sektörle ekonomideki diğer sektörler arasındaki bağ giderek azalmıştır (Emek ve Acar, 2004:87).

2000’li yıllara yaklaştıkça ekonomide enflasyon giderek artmış, mali sektörün yapısı bozulmuş ve cari işlemler açığı giderek artmıştır. Bu durumu düzeltmek adına istikrar programları uygulanmaya çalışılsa da yeterli olunamamış ve sistem sürdürülemez bir duruma gelmiştir. Bu durumu takiben 2001 yılında kriz yaşanmış, kur dalgalanmaya bırakılmış, ekonomi büyük bir darbe almış ve bu krizde bankacılık sektörü de büyük zarar etmiştir. Kriz sonrasında ekonomide yaşanan bunalımdan çıkılması, istikrar ve refah ortamının sağlanması için yeniden yapılandırmanın gerekliliği belirginleşmiştir. “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı” ile, kur rejiminin terk edilmesi nedeniyle ortaya çıkan güven bunalımı ve istikrarsızlığı süratle ortadan kaldırmak ve eşanlı olarak bu duruma bir daha geri dönmeyecek şekilde kamu yönetiminin ve ekonominin yeniden yapılandırılmasına yönelik altyapıyı oluşturmak

hedeflenmiştir (Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı, 2013). Hazırlanan bu yeni program ile;

- Dalgalı kur sistemi içinde enflasyonla mücadelenin kesintisiz ve kararlı bir biçimde sürdürülmesi,
- Bankacılık sektöründe kamu ve TMSF bünyesindeki bankalar başta olmak üzere hızlı ve kapsamlı bir yeniden yapılandırılması, böylece bankacılık kesimi ile reel sektör arasında sağlıklı bir ilişki kurulması,
- Kamu finansman dengesini bir daha bozulmayacak bir biçimde güçlendirilmesi,
- Toplumsal uzlaşmaya dayalı, fedakârlığın tüm kesimler tarafından adil bir şekilde paylaşılmasını öngören ve enflasyon hedefleri ile uyumlu bir gelirler politikasının sürdürülmesi ve
- Bütün bunları etkinlik, esneklik ve şeffaflık ile sağlayacak yapısal unsurların yasal altyapısını oluşturulması amaç edinilmiştir.

3.3. TÜRKİYE EKONOMİSİNDE FİNANSAL SİSTEME YÖNELİK DÜZENLEME POLİTİKALARI

1970'li yılların başından itibaren yaşanan yüksek enflasyon, işsizlik ve büyüme oranlarında düşme, keyfi ya da takdir yetkisine dayanan para politikalarının sorgulanmasına neden olmuştur. Bu dönemden itibaren enflasyonun kalıcılık özelliği taşınması tüm dünyada, para politikasının öncelikli hedefinin parasal istikrar olması gerektiği konusunda görüş birliği oluşturmuştur (Mishkin, 2006:3-4). 1970'lerde ortaya çıkan petrol krizi İkinci Dünya Savaşından sonrasın da işsizlik tırmanışa geçmiş, enflasyon küresel çapta yükselirken kalıcı da olmuş, finansal istikrarı sağlamakla görevli para otoritelerini sürdürülebilir büyümeyi destekleyen yeni politika arayışlarına yöneltmiştir. Merkez bankalarının geçmiş dönemlerde fiyat istikrarını koruma konusunda uyguladıkları parasal ve döviz kurunun denetlenmesine ilişkin alınan kararlar enflasyonu denetim altına alamamıştır.

Günümüzde tüm dünyada genel olarak ekonomide ve teknolojiye yaşanan değişimlerle beraber uluslararası finansal sistemde oluşan değişimler sonrasında, finansal sistemin düzenli bir şekilde işlemesi, para politikalarına yönelik hedefler açısından da önem taşımaktadır. Başka bir ifadeyle, artık bankalarda oluşabilecek bir riskin, hızlı bir şekilde sistemi bütünüyle etkilemesi ile birlikte zincirleme olarak sisteme karşı güven de ortadan kalkmaya başlamış ve para politikasının parasal istikrarı sağlayacak biçimde etkin olarak uygulanması zorlaşmıştır.

Para politikalarının yapısında oluşan değişimler, finansal sistemin para politikası uygulamalarında öneminin giderek artış göstermesi ve dolayısıyla parasal istikrarın sağlanması ile fiyatlardaki istikrarın elde edilmesi yanında özellikle bir hedef olarak ortaya çıkmaktadır. Bu aşamada, merkez bankalarının bağımsızlığı, kendi amaçları doğrultusunda bağımsız bir para politikası yürütebilmesi açısından oldukça önemlidir. Özellikle parasal yapının kontrol altına alınıp düzenlenmediği ekonomilerde merkez bankalarının bağımsızlığının sağlanması fiyat istikrarının sağlanması için önemli bir etken olarak kendini göstermektedir (Fischer, 1996:6).

Ancak finansal sistemdeki değişimler, para tanımı, parasal transfer süreci ve para talebi işlevindeki değişimlerle birlikte merkez bankalarının bağımsızlığı gerekli, ancak yeterli bir koşul olarak görülmemektedir (Issing, 2013:11). Merkez bankalarının para politikası uygulamalarında finansal sistemi ve aynı zamanda parasal istikrarı da gözetmesi, genel olarak makroekonomik istikrar ve özel olarak fiyat istikrarının sağlanması açısından da dikkate değer bir unsur olarak ortaya çıkmaktadır. Merkez bankalarının bu noktada parasal istikrarı bozan unsurları net olarak ortaya koymasının yanı sıra, parasal istikrarı izleyecek şekilde göstergeler de oluşturması ve izleyeceği para politikasında bu faktörleri ve göstergeleri göz önünde bulundurmaları gerekmektedir.

Günümüz ekonomilerinde artık, merkez bankaları tüm bu süreçler kapsamında, çeşitli para politikası araçları ile temel hedef olarak fiyat istikrarını almakta, ancak koşullardaki değişime bağlı olarak parasal istikrarı da bir amaç olarak değerlendirmektedir (Parasız, 2007:221). Merkez bankaları para basan kuruluşlar olmaktan çıkarak, ekonomilerdeki ve finansal piyasalardaki gelişmelerle beraber, pek çok yeni işlevler üstlenmeye başlamışlardır. Bu işlevler arasında para ve kredi

politikalarını ekonominin ve ekonomi politikalarının gereksinimlerine göre yönetmek, bankaların likiditesini tutmak, takas odası olarak faaliyet sürdürmek, uluslararası rezervlerin tutulması ve yönetilmesi, ülkenin döviz gelir – gider hesabının tutulması, uluslararası ödemelerde aracı olması olarak sayılabilir (Günel, 2006:73).

Para ve kredi politikalarını ekonominin gereklerine göre yönetmek işlevi içinde önemli olduğu düşünülenler ise, piyasadaki nakit akışının izlenmesi ve gerektiği anlarda açık piyasa işlemleri ile likidite ve faiz ayarlamaları yapılması, ödemeler ve kredi sisteminin işlemlerini sağlayacak önlemlerin alınması, istikrarsızlık unsuru olabilecek etkenleri ortadan kaldırmak için etkin gözetim ve denetim işlevinin üstlenilmesi, birçok faktörü etkileyen döviz kurundaki gelişmelere göre para politikası geliştirilmesi gibi unsurlar sayılabilir (Kirmanoğlu, 2007:56).

1980’li yıllardan bu yana yaşanan ekonomik dalgalanmalar finansal serbestlik, global ekonomi olgusu ve teknolojik gelişmelerin de etkisiyle daha geniş boyutlara ulaşmıştır. Özellikle son dönemlerde ivme kazanan bu yapısal değişim finansal hizmet türleri arasındaki farkları azaltarak, genellikle bankaların liderliğinde finansal hizmet çeşitliliğine sahip çok sayıda finansal grubun da ortaya çıkmasını sağlamıştır (Başoğlu vd., 2009:87). Bunun yanı sıra, finansal araçların da artması ile daha karmaşık bir yapı sergileyen finansal işlemler, risk olgusu da beraberinde artmıştır. Ekonomide yaşanan dalgalanmalardan doğan istikrarsızlık ve bankacılık alanında yaşanan krizler ülkelerin çoğunu işbirliğine ve alınması gereken önlemlere yöneltmiştir.

Finansal piyasaların düzenlenmesi, döviz piyasaları, bankalar, aracı kurumlar ve fon yöneticilerinin faaliyetlerinin düzenlenmesi konularına odaklanmıştır. Bankacılık sisteminin düzenlenmesi hem finansal sistemin hem de ekonominin işleyişinin düzgün olması açısından oldukça önemlidir. Bankalar ekonomik büyümenin finansmanında tasarrufların toplanması açısından önemli rol oynamaktadırlar. Bir sektörün etkinliğinde ve gelişmesinde rekabet önemli iken, bankacılık sektöründe düzenleme rekabet ile yer değiştirmiştir. Bankalar; ulusal ve uluslararası düzenlemelerin merkezinde yer almaları, özellikle gelişmekte olan ülkelerin sistemlerindeki ağırlıkları, kriz çıkarma olasılıklarının yüksekliği gibi yapısal özellikleri nedeniyle düzenlemelere daha çok konu olmaktadır.

Dünyanın ilk ekonomik kuruluşu olan Uluslararası Ödemeler Bankası (*BIS-Bank for International Settlements*) bünyesinde, bankaların uğradıkları risklere karşı sağlam sermaye yapısı oluşturmak ve uluslararası farklılıkları önlemeye, uluslararası finans sisteminin güçlü, rekabetçi, istikrarlı, şeffaf ve etkin bir yapıya kavuşturmak amacıyla, G-10 ülkelerinin Merkez Bankası başkanları tarafından 1974 yılında Basel Bankacılık Denetim Komitesi kurulmuştur (Karabulut, 2003:171). Basel komitesinin, ekonominin gelişimi esnasında ortaya çıkabilecek risklere paralel olarak bankacılık sektöründeki etkinliğini sağlamaya yönelik yapılan çalışmalar Basel I, Basel II ve Basel III kriterleridir.

1988 yılında kabul edilen Basel I standartlarını Türkiye de bu tarihte imzalamış ve kabul etmiştir. Bu süreçte, sermaye yeterlilik oranı, 1989’da % 5, 1990’da % 6 ve 1991’de % 7 ve 1998 yılında ise % 8 olarak uygulanması öngörülerek, bankacılık sektöründeki yasal ve kurumsal düzenlemelerin değişen koşullara ve uluslararası normlara uyumu konusunda önemli aşamalar kaydedilmiştir. Bu oran günümüzde % 8 olarak devam etmekle beraber Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK)’nun uygulamaları ve ifadelerinde hedef oranın % 12 olarak zorunlu olduğu belirtilmektedir. Türkiye’de 2001 yılında yürürlüğe konulan “*Bankaların Sermaye Yeterliliğinin Ölçülmesine ve Değerlendirilmesine İlişkin Yönetmelik*” ile piyasa riskleri de ilk olarak sermaye yeterliliği ölçümleri kapsamına alınmış, BDDK, 2001 yılı sonundan itibaren ilgili yönetmeliğin uygulanmasını zorunlu kılmıştır (Külahi vd., 2007:13).

Basel II sermaye uzlaşısı, Basel I’den çok farklı bir uygulama olmamaktadır, sadece Basel I’in eksik yanları tamamlanıp geliştirilmiştir. Basel I’de yer almayan riskler Basel II’nin kapsamına alınmış, sermaye yeterlilik rasyosu hesaplanırken tüm bu riskler dikkate alınmıştır. Basel II’nin amaçları arasında en önemlilerinden birisi bir bütün olarak bankaların güvenliğini, kredi itibarını geliştirmek, böylece finansal sistemin istikrarını güçlendirmektir. Bankalara ekonomik büyüme, güçlü ve istikrarlı bankacılık sisteminde rol oynaması için büyük önem verilmiştir. Bankalar, geniş bir ekonomi için sürdürülebilir büyümeye katkı sağlamak gibi hizmetler verebilmek için daha iyi konumda olmalıdır. Getirilen yeni düzenleme, uluslararası sisteme şu katkılar sağlamayı amaçlamaktadır (Başar, 2007:13).

- Finansal sistemin sağlamlığı ve güvenilirliğinin gelişmesine yardımcı olmayı sürdürmek,
- Rekabet eşitliğinin sürdürülmesine katkıda bulunmak,
- Risklerin belirlenmesinde çok yönlü yaklaşımları benimsemek,
- Uluslararası etkinlik gösteren bankalara odaklanılmakla beraber yeni düzenlemenin getirmiş olduğu kuralların değişik düzeylerde sahip bankalara uygulanmasını uygun hale getirmek,
- Risk yönetimine daha fazla önem vermek ve bankaların risk değerlendirme kapasitelerinde devam eden gelişmeleri cesaretlendirmek.

BDDK, 24 Şubat 2011 tarihli ve 4099 sayılı Kararı ile Basel II'nin sermaye yeterliliği ölçümünde kredi riskinin hesaplanmasına ilişkin getirmiş olduğu yeniliklere hem bankaların hem de kredi müşterilerinin sağlıklı bir şekilde uyum sağlayabilmeleri için 1 Temmuz 2011 tarihinde başlayacak ve 30 Haziran 2012 tarihinde bitecek olan süreçte, “*Bankaların Sermaye Yeterliliğinin Ölçülmesine ve Değerlendirilmesine İlişkin Yönetmelik Taslağı*” ile bu taslağın eklerinin ve yine bu taslak ile ilgili tebliğ taslaklarının bankalarca, sadece BDDK'ya raporlama amaçlı olarak uygulanmasını öngörmüştür (BDDK, 2011). 1 Temmuz 2011-30 Haziran 2012 tarihleri arasında uygulanmış olan, paralel uygulama olarak da adlandırılabilir bu süreçte, bankaların sermaye yeterliliklerinin ölçümüne yönelik uygulamalarda, sözü edilen taslak hükümleri değil yürürlükteki mevzuat hükümleri esas alınmıştır (BDDK, 2012a). Paralel uygulama döneminin sona ermesi ile beraber 1 Temmuz 2012'den itibaren kredi riskinin ölçümünde derecelendirmeye dayalı standart yöntemin uygulanmaya başlamasıyla, Türkiye Basel II'yi tam olarak uygular duruma gelmiştir.

Küresel krizle birlikte, dünya genelinde bankacılık sektöründe yoğun şekilde yaşanan banka iflasları, denetim ve gözetim açısından Basel II Sermaye Yeterliliği Uzlaşısının, çeşitli eksiklikler kapsadığı noktasında sorgulanmasına neden olmuştur. Kriz sürecinde özellikle gelişmiş ülkelerde çok sayıda bankanın işlerliğinin sona ermesi, finansal sistemi tekrar çalışır duruma getirmek ve dolayısıyla mevcut kuruluşların olağan etkinliklerini sürdürmelerini sağlamak amacıyla yapılan sermaye destekleri ile kamunun aldığı diğer önlemler ciddi maliyetlere yol açmıştır. Bu durum, hem piyasa

disiplininin bozulmasına neden olmuş hem de sistemin bütününe göz önünde bulunduran politikalara olan gereksinimi açıkça ortaya koymuştur (Şahin, 2013:150).

Bunun sonucunda BIS tarafından önerilen değişiklikler ve yeni standartlar, 27 ülkenin merkez bankaları ve bankacılık düzenleme kurumlarının uzun süren çalışmalarının ardından 2010 yılında tekrar değerlendirilmiş ve getirilen yeni kriterler Basel III Düzenlemeleri adı altında toplanarak kamuoyuna açıklanmıştır. Basel III uzlaşısı, bir öncekindeki eksiklikler ve yetersizlikler yüzünden gerekli görülmüştür. Bu yönden değerlendirildiğinde Basel II'nin eksiklikleri, Basel III uzlaşısını oluşturan nedenler olarak nitelendirilebilir. Son yaşanan küresel krizin ardından hazırlanan Basel III düzenlemeleri sadece bankaların bulundurması gereken sermaye miktarını yükselmekle kalmamakta, bunun yanında da yeni düzenlemeler getirmektedir.

Türkiye’de Sermaye Ölçümü ve Sermaye Standartlarının Uluslararası Düzeyde Uyumlaştırılması (Basel II) isimli Basel Bankacılık Denetim Komitesi standardına uyuma dönük çalışmalar, AB düzenlemeleriyle uyumlu olacak şekilde yürütülmüştür. Bu kapsamda, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu’nun (BDDK) Kararı ile Temmuz 2011 döneminde başlayan ve Haziran 2012 tarihinde biten bir paralel uygulama süreci düzenlenmiştir. Paralel uygulama sürecinin tamamlanmasının ardından son Basel II düzenlemeleri 28 Haziran 2012 tarih ve 28337 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmış ve yürürlüğe girmiştir (BDDK, 2013). Küresel finansal kriz döneminde Basel Komitesi tarafından krize karşı alınan ilk önlemler konumundaki Basel II standartları da (*piyasa riskine ilişkin getirilen değişiklikler ve Basel II çerçevesindeki iyileştirmeler*) geçiş süreci içerisinde Basel II düzenlemeleri kapsamına alınmıştır. Basel Komitesi tarafından, G20 tarafından verilen görevler göz önünde bulundurularak Aralık 2009’da kapsamlı bir reform paketi olan Basel III açıklanmıştır.

Küresel finansal kriz sürecinde yaşanan sıkıntılara, uluslararası düzeyde verilen tepki Basel III reform paketinde açıkça görülmektedir. Söz konusu standartlar düzeni, bankacılık sektöründe kırılganlığın azaltılması, sermayenin nitelik ve niceliğinin artırılması, risk kapsamının genişletilmesi, kaldıraç oranı kurulması ve döngüsel bir sermaye çerçevesi oluşturulması konuların odaklanmaktadır. Likidite riskinin ölçümü ve izlenmesine ilişkin olarak ise *Likidite Karşılama Oranı* ve *Net İstikrarlı Fonlama Oranı* şeklinde iki oran oluşturulmuştur. Basel III raporlarının yayımlanmasından sonra

uzun bir istişare süreci kurulmuş ve Basel Komitesi ile Merkez Bankası ve Denetim Otoriteleri Başkanlarının değerlendirmeleri sonucunda, söz konusu standartlara Eylül 2010 döneminde belirli hususlar dışında son durumu verilmiştir. Bu süreçte, ilk önerilen standartlarda gevşemeye gidilerek pek çok konuda uzun geçiş süreleri tanınmıştır (T.C. Merkez Bankası, 2010:56).

3.4. FİNANSAL PİYASALARIN DÜZENLENMESİNE YÖNELİK KURUMLAR

Bu bölümde Türkiye’de finansal piyasaların düzenlenmesine yönelik kurumlardan Sermaye Piyasası Kurulu (SPK), Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF) ve Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) ele alınacaktır.

3.4.1. Sermaye Piyasası Kurulu (SPK)

Sermaye piyasalarının hem oluşumu ve gelişimi; hem de düzenlenmesi ve denetlenmesi ekonomi açısından son derece önemlidir. Bu nedenle, sermaye piyasası faaliyetinin yürütüldüğü hemen her ülkede olduğu gibi Türkiye’de de bu piyasanın gelişmesini ve yatırımcılara zarar vermeden işlemesini sağlamaya yönelik önlemler alınmıştır. Sermaye piyasalarındaki risk faktörünü asgari düzeye indirmek için, sermaye piyasasında faaliyette bulunan kurumlar hakkında objektif verilerin yatırımcıya sunulması gereklidir. Türkiye’de sermaye piyasasını düzenleme ve denetleme görevi Sermaye Piyasası Kurulu’na (SPK) verilmiştir. Ancak SPK bu konudaki tek yetkili kurum olmayıp, yetkilerini Bakanlar Kurulu, ilgili bakanlık ve Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı ile paylaşmaktadır (Yasin, 2002:42-43).

Türkiye’de modern anlamda sermaye piyasasının kurulması, hukuki düzenlenmesinin yapılması ilk defa Birinci Beş Yıllık Planda öngörülmüş ve 1962’de Sermaye Piyasası Etüdü ile çalışmalara başlanılmıştır (Ünal, 2005:13). Bu çalışmalar sonucunda oluşturulan tasarı, 1970 yılında TBMM’ye sunulmuş ve bu arada komisyonlarda pek çok değişikliğe uğramıştır (Sümer, 2002:3). Sermaye Piyasası Kanunu, 1981 yılında Milli Güvenlik Konseyince kabul edilmiş ve 30.07.1981 gün ve 17416 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Sermaye Piyasası Kanununun çıkarıldığı dönemde bankerler olayı yaşanmaktadır. Bankerler olayı, bankaların kötü işleyişini rekabet yoluyla düzeltme isteminin bir sonucu olarak, bankaların, karşısına rakip olarak banker adı altında, tefecilerin çıkarılması ve birden sayıları artan bankerlerin, yüksek faiz taahhüt etmesi sonucu, binlerce kişinin birikimini alıp kaçması olarak ifade edilebilir (Bulutoğlu, 2000:21). Bankerlik deneyiminde, en çok kaybeden taraf, hukuk devleti kurallarının geçerli olduğu varsayımıyla tasarruflarını “bu” piyasaya süren yatırımcı olmuştur (Tanör, 1999:35).

Bankerler olayının getirdiği tek olumlu sonuç 10 yıldan beri engellenen 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanununun çıkarılması olmuştur (Tokgöz, 2004:206). 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunuyla, idari ve mali özerkliğe sahip SPK kurulmuştur. 30.07.1981 tarihli ve 17416 sayılı resmi gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanununda, 29.04.1992 gün ve 3794 sayılı kanun ve 24.06.1995 gün ve 558 sayılı kanun hükmünde kararnameyle (KHK) değişiklik yapılmış; ancak söz konusu KHK'nın dayanağı olan yetki kanununun Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilmesi sonucunda, KHK'lar da Anayasa Mahkemesi'nin 13.11.1995 gün ve E: 1995/45, K: 1995/58 sayılı kararıyla iptal edilmiştir. 24.06.1995 gün ve 558 sayılı KHK'nın iptali üzerine, aynı konular 15.12.1999 gün ve 4487 sayılı kanunla yeniden düzenlenmiştir. Daha sonra Sermaye Piyasası Kanununda, 21.02.2007 gün ve 5582 sayılı kanun ve 23.01.2008 gün ve 5728 sayılı kanunla değişiklikler yapılmıştır.

SPK'nın kendi görev alanına ilişkin geniş düzenleme yetkisi bulunmaktadır. Hatta sermaye piyasası mevzuatı esas olarak SPK tarafından yürürlüğe konulan tebliğlerden oluşmaktadır. Öte yandan Sermaye Piyasası Kanunu, sermaye piyasasına ilişkin tüm konularda SPK'nın düzenleme yetkisine sahip olduğunu belirtmektedir. Ayrıca SPK'nın çok geniş idari yaptırım uygulama yetkisi de bulunmaktadır. Hatta Sermaye Piyasası Kanununun birçok maddesinde söz konusu yetkinin tam olarak ne olduğu belirtilmemiş; SPK'nın “her türlü tedbiri” almaya yetkili olduğu belirtilmiştir. Bu nedenle SPK'nın regülasyon yetkisine sahip olduğu konusunda herhangi bir tereddüt bulunmamaktadır.

Kurulun düzenleme yapma yetkisini, sermaye piyasası araçlarına ilişkin,Sermaye Piyasası Kanununa tabi anonim ortaklıklara ilişkin ve kamunun aydınlatılmasına ilişkin düzenleme yapma yetkisi olarak üçe ayırmak mümkündür.SPK'nın sermaye piyasası araçlarına ilişkin düzenleme yapma yetkisi esas itibariyle Sermaye Piyasası Kanunu md.10/A, 11 ve 22'de düzenlenmiştir (Akgül, 2008:66). Sermaye piyasası araçlarından ne anlaşılması gerektiği ise, "Tanımlar" başlıklı md.3'te hüküm altına alınmıştır. Buna göre; sermaye piyasası araçları menkul kıymetler ve diğer sermaye piyasası araçlarından oluşmaktadır. Bu kapsamda sermaye piyasası araçlarından olan menkul kıymetler, Sermaye Piyasası Kanunu md.3 uyarınca ortaklık veya alacaklılık hakkı sağlayan, belli bir meblağı temsil eden, yatırım aracı olarak kullanılan, dönemsel gelir getiren, misli nitelikte, seri halinde çıkarılan, ibareleri aynı olan ve şartları Kurulca belirlenen kıymetli evrak; diğer sermaye piyasası araçları ise, menkul kıymetler dışında kalan ve şartları Kurulca belirlenen evraktır. Şu kadar ki,md.3 uyarınca nukut ile çek, poliçe, bono ile mevduat sertifikaları menkul kıymet olarak değerlendirilmemiştir.

SPK, sermaye piyasası araçları dışında sermaye piyasasının esas aktörlerinden olan halka açık anonim ortaklıklara ilişkin bir takım düzenleme yapma yetkisi ile donatılmıştır. Bu kapsamda HAAO'lar (halka açık anonim ortaklıklar),Sermaye Piyasası Kanunu "Tanımlar" başlıklı3.maddesinde hisse senetleri halka arz edilmiş olan veya halka arz edilmiş sayılan anonim ortaklıklar olarak tanımlanmıştır. Bunların dışında SPK, Sermaye Piyasası Kanununun temel ilkelerinden olan "kamunun aydınlatılması prensibi" çerçevesinde sermaye piyasası işlemlerinin kamuya bildirilmesine ilişkin bir takım düzenlemeler yapmaya yetkili kılınmıştır (Bulutoğlu, 2000:21).

Sermaye Piyasası Kanunu uyarınca, sermaye piyasasına girmek isteyen ortaklıkların bu piyasaya girme hususunda SPK'dan kuruluş izni almaları gerektiği gibi, bu faaliyetleri sırasında belirli bazı işlemler için yine SPK'dan faaliyet izni almaları veya yerine göre SPK'ya kanunda belirtilen çerçevede bildirimlerde bulunmaları gerekmektedir. Böylece SPK, gerek sermaye piyasasına girilirken, gerekse bu piyasa içinde faaliyette bulunulurken, denetleyici otorite olarak mevzuatın usulüne uygun olarak uygulanmasını sağlamakta ve muhtemel ihlalleri önlemektedir (Kütükçü, 2004:36). Bu kapsamda SPK'dan izin alınması veya SPK'ya bildirimde bulunulması gereken birçok durum mevcuttur.

SPK'nın sermaye piyasasında düzenleyici otorite olmasının yanı sıra denetleyici otorite niteliğine sahiptir. İşte SPK'nın denetleyici otorite niteliğine ilişkin olarak Sermaye Piyasası Kanununda bir takım denetim ve gözetim yetkileri düzenlenmiştir. Bunlara örnek olarak temettü ve bedelsiz payların dağıtımında esas alınan bilânço ve gelir tablolarını, yasalardan kaynaklanan yükümlülüklerin doğruluk derecesi de dahil olmak üzere denetlemek (mad.15/IV), sermaye piyasası araçlarının ihracının ve halka arz ve satışını denetlemek(mad. 22/a), Sermaye Piyasası Kanununa tabi ihraççıların, mad.50/a hükmü çerçevesinde bankaların, sermaye piyasası kurumlarının ve borsalar ve teşkilatlanmış diğer piyasaların faaliyetlerinin Sermaye Piyasası Kanununa, Kurul yönetmelik tebliğ ve kararlarına ve sermaye piyasaları ile ilgili diğer mevzuata uygunluğu ve gerekli her türlü bilgi ve belgeyi isteyerek izlemek ve denetlemek (mad. 22/f), sermaye piyasası araçlarının takası, saklanması ile sermaye piyasası kurumlarının ve sermaye piyasası araçlarının derecelendirilmesini denetlemek (mad. 22/n), sermaye piyasasının gelişmesini teminen kurulacak yeni sermaye piyasası kurumlarını denetlemek(mad.22/o), sermaye piyasasını ilgilendiren her türlü iletişim araçları ile yapılan yayın, duyuru ve reklamları izlemek, bunlardan yanıltıcı olduğu tespit edilenleri yasaklamak ve gereği yapılmak üzere ilgili kuruluşlara bildirmek (mad.22/g) şeklindeki yetkiler verilebilecektir.

91 sayılı KHK, menkul kıymetler borsalarına ilişkin olarak Kurul'a geniş bir düzenleme yetkisi vermiştir. Menkul kıymet borsalarındaki alım-satım işlemlerine ilişkin kuralları belirleme konusunda borsa yönetim kurulları yetkilidir. Ancak borsa yönetim kurulu tarafından bu konuda kabul edilecek yönetmelik SPK'nın onayından sonra yürürlüğe girecektir. SPK, borsa yönetim kurulu tarafından kabul edilen yönetmeliği onaylamadan önce gerekli gördüğü değişikliklerin yapılması borsa yönetim kurulundan talep edebilir. 91 sayılı KHK'da SPK tarafından, yapılması istenilen değişiklik taleplerinin borsa yönetim kurulunu bağlayıp bağlamayacağı konusunda herhangi bir açıklık bulunmamaktadır. Ancak menkul kıymet borsalarının, SPK'nın gözetim ve denetimi altında olması ve kabul edilen yönetmeliğin yürürlüğe girebilmesi için SPK'nın onayının gerekli olması nedeniyle SPK'nın talep ettiği yönetmelik değişikliğinin borsa yönetim kurulunca yerine getirilmesinin zorunlu olduğunu kabul etmek gerekmektedir.

91 sayılı KHK, menkul kıymetlerin, borsada alım-satımının geçici olarak durdurulması, borsa kotundan çıkarılması, kotasyon ücretleri ile kürtaj tarifesinin tespiti ve borsadaki alım-satım işlemlerinin etkin bir biçimde yürütülmesini sağlayacak sair esasların belirlenmesinde SPK'ya düzenleme yapma yetkisi vermiştir (mad. 11/2) Ayrıca borsa üyelerinin, borsa işlemleri sırasında ilgililere verebilecekleri zararları karşılık olmak üzere teminat göstermeleri zorunludur. Söz konusu teminatların, nakden veya Devlet Tahvili ya dateminat mektubu şeklinde gösterilmesi gerekmektedir. Borsa üyeleri tarafından yatırılması zorunlu teminat miktarı ile teminatlardan ödeme yapılmasının esaslarını belirleme konusunda SPK düzenleme yetkisine sahiptir(91 sayılı KHK mad. 12).

Menkul Kıymetler Borsası Yönetmeliğinde de SPK'ya geniş bir düzenleme yetkisi verilmiştir. Buna göre SPK, yönetmeliğin hükümlerini yorumlamaya, yönetmelikte yer almayan ya da açıklık bulunmayan konularda genel hükümleri dikkate alarak, karar vermeye, uygulamayı düzenlemeye ve yönlendirmeye yetkilidir(Menkul Kıymetler Borsası Yönetmeliği mad. 2/2).

Kamuyu aydınlatma, anonim ortaklıkların yönetimi tarafından, işletmenin mali durumu ve ekonomik faaliyeti konusunda verilen bilgilerin, yapılan açıklamaların tümü olarak tanımlanmaktadır (Kabaalioğlu, 1985:3).

Sermaye Piyasası Kanununun amacı olan sermaye piyasasının güven, açıklık ve kararlılık içinde çalışması ve tasarruf sahiplerinin hak ve yararlarının korunması ancak kamunun aydınlatılması ilkesinin iyi şekilde uygulanması ile mümkündür. Kanunun amacı, kamunun aydınlatılması suretiyle yatırımcıların korunmasıdır.

Kanunda, kamunun aydınlatılmasına ilişkin temelde iki hüküm bulunmaktadır. Bunlardan biri, kamunun aydınlatılmasında özel durumları düzenleyen 16/A maddesi, diğeri ise SPK'nın görev ve yetkilerini düzenleyen 22. maddedir. Bu hükümler çok genel nitelikte kaleme alınmıştır. Bu hükümlerin genelliğine bakıldığında, "SPK her şeye yetkilidir" anlamına gelebilecek pek çok ifade ile neredeyse kanunun tümünün geçirildiği görülmektedir. Kamunun aydınlatılmasına ilişkin kanunda yer alan ifadelerin, yasama yetkisinin devri niteliğinde olduğu bazı yazarlar tarafından ileri sürülmektedir (Kütükçü, 2004:34).

3.4.2. Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF)

Mevduat sigortası sistemi mevduatın korunmasına ilişkin günümüze kadar oluşturulan kurumların en gelişmişidir. Sistem mevduat sahibi, mevduatı kabul eden banka ve mevduatı sigorta altına alan kurum arasında işlemektedir. TMSF, 22.07.1983 tarihinde Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası bünyesinde tasarruf mevduatını sigorta etmek üzere kurulmuştur. 1994 yılında yaşanan ekonomik krizden dolayı TMSF'nin yetkileri genişletilmiş, tasarruf mevduatını sigorta etmenin yanı sıra bankaların mali bünyelerini güçlendirme ve gereğinde yeniden yapılandırma görevi TMSF'ye verilmiştir.

90'lı yılların sonunda finans sektörünün ülke sınırlarını da aşarak, daha karmaşık ve daha hızlı işler hale gelmesi bu sektörü düzenlemekten ve denetlemekten sorumlu kurumların uzmanlaşarak, daha işlevsel ve bağımsız hale getirilmesi ihtiyacını doğurmuştur. Dünyada önceleri Merkez Bankaları ve Bakanlıklarca yürütülen denetim görevinin bağımsız bir kuruma devredilmesi eğilimi Türkiye'yi de etkilemiş, 1999 yılında BDDK kurulmuş ve TMSF'nin temsil ve idaresi BDDK'ya devredilmiştir (TMSF, 2013:13). Kamuoyunda ve akademik kimi çevrelerde bu Kuruma bağımsız idari otorite nitelemesi yapılmaktadır.

5411 Sayılı Bankacılık Kanununun 111. Maddesine göre; bu kanun ve ilgili diğer mevzuat ile verilen yetkiler çerçevesinde tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerinin korunması amacıyla, mevduatın ve katılım fonlarının sigorta edilmesi, Fon bankalarının yönetilmesi, mali bünyelerinin güçlendirilmesi, yeniden yapılandırılması, devri, birleştirilmesi, satışı, tasfiyesi, Fon alacaklarının takip ve tahsili işlemlerinin yürütülmesi ve sonuçlandırılması, Fon varlık ve kaynaklarının idare edilmesi ve Kanunla verilen diğer görevlerin ifası için kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve mali özerkliğe sahip Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu kurulmuştur. TMSF'nin kuruluşu ile ilgili diğer hükümler şu şekilde belirlenmiştir (mad. 111):

- Fon görevini yaparken bağımsızdır. Fonun kararları yerindelik denetimine tâbi tutulamaz. Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, Fon Kurulunun kararlarını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremez.

- Fon, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu Kurulu ile Başkanlıktan oluşur.

- Fonun merkezi İstanbul'dadır. Fon, görevli ve yetkili olduğu alanın yoğun olduğu illerde olmak ve sayısı üçü geçmemek kaydıyla Bakanlar Kurulu kararıyla yurt içi temsilcilik ve tahsilat birimleri açabilir.

- Fon, 3346 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ile 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine tabi değildir.

- Fon, görev ve yetkilerini etkin şekilde yerine getirmek amacıyla, yeterli sayı ve nitelikte personeli istihdam eder.

- Fonun malları Devlet malı hükmündedir. Fonun mal, hak ve alacakları haczedilemez ve rehnedilemez.

2005 yılının Kasım ayında yürürlüğe giren 5411 sayılı Bankacılık Kanunu, Türk mevduat sigortacılığı sistemi ve TMSF için önemli değişiklikler getirmiştir. Bu Kanun ile TMSF'nin yetkileri genişletilmiş, önceki düzenlemelere göre BDDK tarafından belirlenen sigortaya tabi mevduatın kapsamı ve tutarını belirleme yetkisi TMSF'ye verilmiştir. Bunun yanı sıra risk esaslı sigorta priminin tarifesini, tahsil zamanını ve şeklini belirleme yetkileri de yine TMSF'ye verilmiştir. 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun getirdiği bir diğer yenilik ise katılım bankaları nezdinde açılan gerçek kişilere ait katılım fonlarının da TMSF'nin güvencesi altına alınmasıdır.

TMSF Kurulu, fonun karar organı olmakta ve biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere yedi üyeden oluşmaktadır. Fon Kurulu Başkanı aynı zamanda fonun da başkanıdır (mad. 112). Kurulun görev ve yetkileri ise 117. Maddede belirlenmiştir. Buna göre;

- Fon Kurulu bu Kanun ve diğer mevzuatla verilen görevler yanında ayrıca aşağıdaki görevleri yapar ve yetkileri kullanır.

- Fonun ana stratejisini, performans ölçütlerini, amaç ve hedeflerini, hizmet kalite standartlarını belirlemek, insan kaynakları ve çalışma politikalarını oluşturmak, Fonun hizmet birimleri ve bunların görevleri hakkında öneride bulunmak,

- Fonun ana stratejisi ile amaç ve hedeflerine uygun olarak hazırlanan bütçe teklifini görüşmek ve karara bağlamak,

- Fonun performansını ve mali durumunu gösteren raporları onaylamak,

- Fon Başkanının önerisi üzerine, başkan yardımcıları ve daire başkanlarını atamak.

TSMF'nin görev ve yetkileri ise şu şekilde belirlenmiştir (mad. 122):

- Fon, bu Kanun ve ilgili diğer mevzuatla verilenler dışında aşağıdaki görevleri yapar ve yetkileri kullanır.

- Fon Kurulu kararlarının uygulanmasını sağlamak,

- Fonun insan kaynakları politikalarını belirlemek,

- Yurt içi ve yurt dışı muadil kurumların katıldığı uluslararası malî, iktisadî ve meslekî teşekküllere üye olmak, görev alanına giren hususlarda yabancı ülkelerin yetkili mercileri ile mutabakat zaptı imzalamak,

- Kanunlarla verilen diğer görevleri yapmak.

- Fon, Fon Kurulu kararıyla bu Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelikler ve tebliğler çıkarmaya yetkilidir.

- Fon, sigorta kapsamındaki mevduat ve katılım fonu üzerinden prim hesaplanmasına esas teşkil edecek gerekli bilgilerin gönderilmesini ve bu primlerin belirlediği esaslara göre yatırılıp yatırılmadığının denetlenmesini Kurumdan istemeye yetkilidir. Kurum, makul bir süre içerisinde, Fon tarafından istenen bilgileri temin etmek ve/veya denetimi yapmakla yükümlüdür.

- Fon, her türlü faaliyetinde, kuruluş kanununda verilen yetkiler saklı kalmak kaydıyla, kalkınma planı, programlar ve hükümet programında yer alan ilke, strateji ve politikalara uyar.

Fonun iç denetimi ise, Fon tarafından belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde, dış denetimi ise Fonun yıllık gider ile harcamalarının Sayıştay tarafından incelenmesi suretiyle gerçekleştirilmektedir (mad. 124).TMSF faaliyetlerinin gerektirdiği denetim hizmetlerini sağlamakla görevli Denetim Daire Başkanlığı 2012 yılı içerisinde (TSMF Faaliyet Raporu, 2012);

- Fon nezdinde inceleme ve soruşturma faaliyetleri,

- Fon şirketleri nezdinde inceleme ve soruşturma faaliyetleri,

- Savcılık soruşturma izni incelemeleri,

- İç denetim faaliyetleri gerçekleştirmiştir.

3.4.3. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK)

Tasarrufların yatırımlara yönelmesini sağlayarak ekonomiler için hayati bir rol oynayan finans sektörünün giderek ülke sınırlarının ötesinde, daha karmaşık ve daha hızlı işleyen bir hal alması ve milli hâsılayı asan hacimlere ulaşması, bu sektörün düzenlenmesinden ve denetiminden sorumlu kuruluşların da konularında uzmanlaşarak, daha etkin, geniş boyutlu, işlevsel, bağımsız ve esnek bir yapıda faaliyet göstermelerini gerekli kılmıştır (Ulusoy, 2003:89). Ayrıca, finans piyasalarında son derece ciddi sıkıntılar yaratan krizler karşısında toplumsal yaşamın hassas alanlarına hızla müdahale edip çözüm üretme zorunluluğu da bunu desteklemiştir.

AB ve OECD gibi kurumlar tarafından da benimsenen bu yaklaşımın yansıması olarak pek çok ülkede önceleri bakanlıklara veya merkez bankalarına ait olan denetim yetkisinin zamanla genel idare dışında oluşturulan özerk kuruluşlara devredilmesi eğilimi belirlemiştir. Buna bağlı olarak son yirmi yıl içerisinde, gelişmiş ve gelişmekte olan ülke ekonomilerinin finans piyasalarında iç-dış ekonomik ve siyasi gelişmelerin bir sonucu olarak düzenleyici kurumların ortaya çıktığı görülmektedir (Savaş, 2005:56). Ayrıca, finans sisteminde istikrarın sağlanabilmesi için uluslararası düzenleyici kurumlarca getirilen Basel bankacılık gözetimine ilişkin temel prensiplere Avrupa Birliği aday ülkelerinin de uyum zorunluluğu bu gelişmeyi hızlandırmıştır (Uyar, 2003:113).

Serbest piyasa ekonomisi kuralları hâkim olunca; devletin ekonomik hayattan çekilmesi, özelleştirme faaliyetlerinin hızla artması, yap-işlet-devret modeli ile uluslararası şirketlerin yabancı ülkelerde büyük yatırımlara yönelmesi; dolayısıyla da serbest piyasa ekonomisinin globalleşme sürecine doğru yol alması söz konusu olmuştur.

Serbest piyasa ekonomisi aktörleri arasında oynanan oyunda bunların oyunun kurallarına göre oynamasını sağlamak için düzenleyici, sınırlayıcı bir takım kuralları koymak ve denetlemek, gözetlemek üzere bağımsız idari otoriteler kurulmaya

başlanmıştır. Bizim ülkemizde yeni olan bu yapıların bankacılık sektöründeki örneği, BDDK'dır(Çolak,2003:37).

Türk mali sektörü, 1980 yılından başlayarak uygulamaya konulan liberal politikalar sonucunda önemli ölçüde yapısal değişikliğe uğramıştır. Mali sektörün lokomotifini olarak kabul edilen bankacılık alanında da bu dönemde önemli değişimler yaşanmıştır(Güler,2003:177).

Bankacılık sektöründe, son yıllarda yaşanan olumsuz gelişmeler; daha açık bir ifadeyle, bu sektörde faaliyette bulunan kuruluşların, ortak veya malikleri tarafından kendi çıkarları doğrultusunda kullanılmak üzere içlerinin boşaltılması neticesinde; devlet bu işe el koymuş ve sektörün etkin bir şekilde çalışmasını sağlamak, bankaların kuruluş, yönetim çalışma ve denetleme esaslarını belirlemek amacıyla 18.06.1999 tarih ve 4389 sayılı Bankalar Kanununu yürürlüğe koymuştur(Kaya,2004:107).

Böylece, Türk hukukunda bankacılık regülasyonu; 4389 sayılı Bankalar Kanunu ile 1999 yılında ilk kez düzenlenmiştir. Bu bağlamda; anılan kanunun hükümleri noktasında, bankacılık regülasyonunu gerçekleştirmek üzere BDDK kurulmuştur. 25.05.1985 tarih ve 3182 sayılı Bankalar Kanunu'nu ek ve değişiklikleriyle birlikte yürürlükten kaldıran 23.06.1999 tarih ve 23734 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 4389 sayılı Bankalar Kanunu, zaman içinde birçok değişikliğe uğramış ve mülga olmuştur. 01.11.2005 tarih ve 25983 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak; 5411 sayılı Bankacılık Kanunu yürürlüğe girmiş ve bu Kanun doğrultusunda Kuruma ilişkin birçok konuda reform yapılmıştır.

3.4.3.1. BDDK'nın Kuruluşu ve Amaçları

Bankacılık sektörü, Türk ekonomisinin 1980'lerden itibaren geçirdiği değişimlerden etkilenen sektörlerin başında gelmektedir. Mali piyasalar, teknolojik yeniliklerin ve uluslararası ticaretin gelişmesi ile çok kısa süre içinde çok hızlı bir gelişme kaydetmiştir. Fakat 1980 – 1990 arasında kalan on yılda ekonomi piyasalarında yaşanan dönüşüme, ekonomiyi düzenleyen siyasi ve hukuki çerçevenin gereken reformlar zamanında yapılarak ayak uyduramadığı görülmüştür. İşte, aksayan bu yön nedeniyle, 1990'lara gelindiğinde (özellikle ikinci yarısında) Türkiye ekonomisinin

yapısal sorunları olan “kamu açıkları ve finansman sorunu çözülemediği için bankalar rekabetçi yapıdan uzaklaşarak, sadece kamu kâğıtları ticaretiyle uğraşır hale gelmiştir” (Karakaş, 2008:101). Bir diğer ifade ile, yüksek enflasyon baskısı ve bütüne sirayet etmiş bozuk ekonomik yapı içinde; bu dönemde Türk bankacılığı, kısa vadeler için topladığı mevduatları devlete yüksek faizle borç vererek faaliyetlerini sürdürmüştür (Eğilmez, 2008:76). Devletin kamusal harcamaları finanse etmekte zorlanması nedeniyle, yüksek faizle borçlanma yoluna gitmesi ilk bakışta bankalar için zahmetsiz ve kolay kâr elde etme olanağını doğurmuş bu nedenle 1990’larda Türkiye’de banka sayısı da hızlı bir artış göstermiştir.

1990’larda ekonominin işleyişinde, banka sayısında, bankacılık faaliyet ve işlemlerinde nicelik ve nitelik yönünde yaşanan hızlı genişlemeye karşılık; ulusal ekonominin yapısal sorunları çözilememiş, benzer şekilde bankacılık düzenleme ve denetiminde de yeni dönemin koşullarını karşılayacak bir yaklaşım oluşturulamamıştır. Bu dönemde, bankacılık sektörünün denetimi görevini Hazine Müsteşarlığı, Merkez Bankası ve zorunlu bağımsız denetim kuruluşları eliyle gerçekleştirilmekteydi (Kaya, 2004:47).

Bu dönem, ülke ekonomisinin müzminleşen sorunları ve özellikle bunların halka yansımaları açısından dikkate alındığında (özellikle yüksek ve sürekli enflasyon, yolsuzluk ve siyasetin kirlenmesi, demokratik devlet ve sivil toplum yapısında görülen ağır sorunlar); BDDK’nın kurulması öncesinde, kamuoyunun beklentilerinin bankacılık sektörünün denetim ve düzenlenmesinin; siyasal etkiden uzak, özerk bir kurum eliyle yerine getirilmesi yönünde oluşmasına neden olmuştur (Karlı, 2003:121).

BDDK’nın kurulmasındaki ilk amaç, bu dönemde bankacılık sektöründe yaşanan çalkantılı olaylarla ilgilidir. Bankacılık sektörü, 1990’ların sonunda banka hortumlama, yolsuzluk ve mafyaya bulanmış ilişkilerin hâkim olduğu bir sektör görünümü sunmaktadır(Bayramoğlu,2005:336).Yine bu olaylar neticesinde, ülkemizde kamu bankalarının halkın sırtında kambur olduğu; bu bankaların devletin üst düzey yöneticileri tarafından istismar edildiği yönündeki yaygın inanç, bankalar üzerinde denetim tartışmasını da beraberinde getirmiştir. Bu nedenle, bankacılık alanında köklü bir değişiklik yapılması adeta kaçınılmaz bir hale gelmiştir. Gerçekten bankacılık alanı, bu anılan dönem dâhilinde pek çok suçun iç içe geçtiği bir alan- sektör halini almıştır

(Bayramoğlu 2005:337). Bankacılık sektöründe yaşanan bu olumsuzluklar, genel olarak mali sektörü de etkilemekte; bu alanda yaşanan olumsuzluklar adeta dönemsel ekonomik krizin kronik-sürekli bir kriz olgusuna dönüşmesinde belirleyici unsur olmaktadır(Sönmez, 2007:72).

İşte bu doğrultuda; 4389 sayılı Bankalar Kanunu ile bankaların gözetim ve denetiminin etkinliğinin artırılması amacıyla BDDK oluşturulmuş; daha önce Hazine Müsteşarlığı ve Merkez Bankası bünyesinde bulunan bankacılık sektörünün gözetim ve denetiminden sorumlu kamu birimleri bu Kurumun bünyesinde birleştirilerek 31.08.2000 tarihinden itibaren faaliyete başlamıştır. Bu üç kurum arasındaki işbirliği esaslarını düzenleyen protokol de anılan bu tarihte imzalanmış ve BDDK, yeni bir kurum olarak çalışmalarına başlamıştır.

Son yıllarda AB, OECD gibi uluslararası kuruluşlar nezdinde, bankaların faaliyet ve denetimlerine ilişkin uygulamaların bağımsız kurumlar tarafından yürütülmesi, banka sahipliğinin ve yönetiminin kontrol altında tutulması ve bankaların (Güler, 2003:176) denetim ve gözetimlerinin daha etkin, geniş boyutlu ve işlevsel bir şekilde yapılması esasları benimsenmiştir. Bu çerçevede bankacılık alanında rekabetçi bir piyasa oluşturularak; regülasyon gerçekleştirmek, Türk bankacılık sisteminin uluslararası piyasalarla bütünleşmesini, bankalara ilişkin düzenlemelerin AB ve uluslararası standartlara intibak ettirilmesini sağlamak üzere BDDK kurulmuştur (Güler, 2003:178).

BDDK'nın 2012 yılı Faaliyet Raporu'nda kurumun misyonu; “görev ve yetkileri çerçevesinde, finansal piyasalarda güven ve istikrarı sağlamak, kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışmasını temin etmek, tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerini korumak, denetime tabi kuruluşların piyasa disiplini içerisinde sağlıklı, düzenli ve emin bir şekilde çalışmasını sağlamak ve finansal hizmetler sektörünün geliştirilmesi için stratejiler belirlemektir” (BDDK, 2013a:3).

Kurumun vizyonu ise; “finansal piyasalarda iyi düzenleme ve etkili denetimi, etkin risk yönetimini, uluslararası ölçekte rekabetçiliği ve etkinliği, Avrupa Birliğine yönelişi, şeffaflık ve hesap verebilirliği, yenilikçiliği ve mükemmelliği esas alan, taraflar arası dengeyi gözetken, güven duyulan ve organizasyonel bütünlüğe sahip dünya standartlarında ve bölgesel liderliği haiz bir idari otorite olmaktır”.

BDDK, Kanun ve ilgili diğer mevzuatta öngörülen görevleri yerine getirmek üzere kurulan idari ve mali özerkliğe sahip bir kamu tüzel kişisidir. Kurum, Kanunla ve mevzuatla kendisine verilen düzenleme ve denetlemeyle ilgili görev ve yetkileri kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak yerine getirir ve kullanır.

3.4.3.2. BDDK'nın Görev, Yetki ve Sorumlulukları

Finansal piyasalarda güven ve istikrarın sağlanmasına, kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışmasına ve tasarruf sahiplerinin hak ve çıkarlarının korunmasına yönelik olarak BDDK'nın başlıca görev ve sorumlulukları şunlardır (BDDK, 2013a:4-5):

- Bankalar ve finansal holding şirketleri ile diğer kanunlarda ve ilgili mevzuatta yer alan hükümler saklı kalmak kaydıyla finansal kiralama, faktöring ve finansman şirketlerinin; kuruluş ve faaliyetlerini, yönetim ve teşkilat yapısını, birleşme, bölünme, hisse değişimi ve tasfiyelerini düzenlemek, uygulamak, uygulanmasını sağlamak, uygulamayı izlemek ve denetlemek,

- Mevzuatla kendisine verilen yetkilerini, Kurulca tesis edilecek düzenleyici işlemler veya alınacak özel nitelikli kararlar ile kullanmak, Kurul kararıyla Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelikler ve tebliğler çıkarmak,

- Yurt içi ve yurt dışı muadil kurumların katıldığı uluslararası malî, iktisadî ve meslekî teşekküllere üye olmak, bu çerçevede Finansal İstikrar Kurulu (FSB) ve Basel Komitelerinin faaliyetlerine aktif iştirak etmek, görev alanına giren hususlarda yabancı ülkelerin yetkili mercileri ile mutabakat zaptı imzalamak,

- 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 karar ve tedbirleri almak ve uygulamak,

- Finansal hizmetler sektörünün geliştirilmesi amacıyla stratejiler belirlemek,

- Bankacılık Kanunu kapsamındaki kuruluşlar hakkında mevzuatta yer alan hükümlerin uygulanmasının ve bu kuruluşların her türlü işlemlerinin ve malî bünyelerini etkileyen tüm unsurların gözetimini, yerinde denetimini ve tahlilini yapmak,

- Bankacılık Kanunu ve ilgili diğerk kanunlarda öngörülen izin işlemlerini yürütmek,

- Mevzuatın uygulanması ile ilgili olarak, denetim kapsamındaki kuruluşlar ile bunların ortaklıklarından her türlü bilgi ve belgeyi istemek,

- Kendi faaliyet ve stratejilerine, ilgili sektörlerde yaşanan önemli gelişmelere ve denetim kapsamındaki kuruluşların performanslarına ilişkin raporlar yayımlamak, Sayıştay denetimi için gereken ortamı hazırlamak, Türkiye Büyük Millet Meclisine (TBMM) bilgi vermek ve kesin hesaplarını kamuoyuna açıklamak suretiyle şeffaflığı ve hesap verebilirliği sağlamak,

- Para, kredi ve bankacılık politikalarının yürütülmesi, denetim, bilgi paylaşımı ve diğerk hususlarda yurt içi ve yurt dışı yetkili mercilerle işbirliğini sağlamak, Sistemik Risk Değerlendirme Grubu, Finansal Sektör Komisyonu (FSK) ve Eşgüdüm Komitesi çalışmaları ile bunlara ilişkin sekretarya faaliyetlerini yürütmek,

- Banka kartları ve kredi kartlarının çıkarılmasına, kullanımına, takas ve mahsup işlemlerine ilişkin usul ve esasları düzenlemek suretiyle kartlı ödemeler sisteminin etkin çalışmasını sağlamak,

- Kartlı sistem kurma, kart çıkarma, üye işyerleri ile anlaşma yapma, bilgi alışverişi, takas ve mahsuplaşma faaliyetinde bulunmak isteyen kuruluşlara ilişkin izin işlemlerini yürütmek, bu kuruluşların faaliyetlerinin gözetim ve denetimini sağlamak.

BDDK'nın kuruluş amaçları arasında finansal piyasalarda güven ve istikrarın artırılması da yer almaktadır. Buna göre;

- Hanehalkı ve şirketler kesimi ile varlık piyasalarındaki risklerin izlenmesi,
- Finansal piyasaların daha etkin izlenmesi,
- Finansal piyasalara ilişkin politikaların izlenmesi,
- Sistemik risk yönetiminin etkinliğinin artırılması ve
- Yurt içi ve yurt dışı ilgili mercilerle işbirliğinin artırılması hedeflenmektedir.

BDDK, 5411 sayılı Bankacılık Kanunu ile yürürlükten kaldırılan 4389 sayılı Bankalar Kanunundan farklı olarak; bankalar ve finansal holding kuruluşları ile diğer kanunlarda ve ilgili mevzuatlarda yer alan hükümler saklı kalmak kaydıyla leasing, faktöring ve finansman şirketlerinin; kuruluş ve faaliyetlerini, yönetim ve teşkilat yapısını, birleşme, bölünme, hisse değişimini ve tasfiyelerini düzenlemek, uygulamak, uygulanmasını sağlamak, uygulamayı izlemek ve denetlemek, yurt içi ve yurt dışı muadil kurumların katıldığı uluslararası mali, iktisadi ve mesleki kuruluşlara üye olmakla görevli ve yetkili kılınmıştır (5411 S. Bankacılık Kanunu, mad. 93).

3.4.3.3. BDDK'nın Denetimine Tabi Kuruluşlar

BDDK, finansal sektörün geliştirilmesinde; finansal sistemin rekabet gücünün artırılması, işlem ve aracılık maliyetlerinde etkinliğin düzenli olarak değerlendirilmesi, finansal sektörün ilgili tarafları arasında işbirliği ve diyalogun artırılarak sürdürülmesi, denetim kapsamındaki kuruluşlar arasında ortak projelerin desteklenmesi ve finansal sektörün kapasitesinin artırılmasına yönelik çalışmalar yapmaktadır (BDDK, 2013a:5-6).

Kurumun düzenleme ve denetleme işlevinin kapsamı, Ulusal Program çerçevesinde finansal kiralama, faktöring ve finansman şirketleri ile bunların etkinliklerini de içerecek şekilde genişletilmiştir. Finansal piyasalarda istikrarın sağlanmasını teminen bu piyasalarda yer alan aktörlerin tek bir denetim ve gözetim otoritesi tarafından düzenlenmesi ve denetlenmesi, uluslararası uygulamalarda da kabul gören bir yaklaşım olup, finansal piyasaların daha faal ve dinamik olarak işlemlerini sağlamaktadır. Diğer taraftan finansal kiralama (leasing), faktöring ve finansman kuruluşlarında çoğunlukla kanun kapsamındaki kuruluşlar pay sahibi olup, halihazırda söz konusu ortaklıklar konsolide denetime tabi tutulmaktadır. Dolayısıyla, söz konusu kuruluşların düzenleme ve denetleme yetkisinin bir bütün olarak kullanılmasını teminen bu yetkinin BDDK'ya verilmesi öngörülmüştür. BDDK faaliyetlerini ilgili mevzuatla kendisine verilen yetkiler kapsamında yürütmektedir.

3.4.3.3.1. Türk Finans Sektörü

Tasarrufların yatırıma dönüşmesinde önemli rolü olan Türk finans sektörü son yıllarda ciddi bir gelişme performansı kaydetmiştir. Aralık 2011’de finans sektöründe toplam aktifler, Merkez Bankası aktifleri de dahil olmak üzere 1.912 milyar TL’ye ulaşmıştır.

Türk finans sektörü kapsamında en büyük pay % 63,7 ile bankalara ait olmaktadır. BDDK’nın denetimine bağlı kuruluşlar olan bankalar, faktöring, leasing, finansman, varlık yönetim kuruluşları ve finansal holding şirketleri ise finans sektörünün % 66,3’ünü oluşturmaktadır (BDDK, 2012:37).

Tablo 2. Finans Sektörünün Aktif Büyüklüğü

	Toplam Aktifler (mlr TL)	Toplam Aktifler Payı (%)
TCMB	146,2	7,6
İMKB (Kapitalizasyon)	381,2	19,9
Bankalar	1.217,60	63,7
Finansal Kiralama Şirketleri	18,6	1,0
Faktoring Şirketleri	15,7	0,8
Tüketici Fin. Şirketleri	8,9	0,5
Varlık Yönetim Şirketleri	0,9	0,0
Finansal Holding Şirketleri	5,5	0,3
Kredi Garanti Fonu	0,2	0,0
Sigorta ve Reasürans Şirketleri	41,5	2,2
Aracı Kurumlar	9,6	0,5
Yatırım Ortaklıkları	20,0	1,0
Portföy Yönetim Şirketi	0,3	0,0
MK Yatırım Fonları	32,2	1,7
Emeklilik Yatırım Fonları	14,1	0,7
TOPLAM	1.912,50	100,0

Kaynak: BDDK, 2012:37

3.4.3.3.2. Türk Bankacılık Sektörü

Bankacılık sektörü, Türk finansal sisteminin en önemli unsuru olmasının yanı sıra, tüm ekonomiyi etkileyen önemli bir sektördür. Bankacılık sektörü ekonomide kaynak transferine aracılık eden finansal sistemin önemli bir bölümünü oluşturmaktadır. Bankacılık sektörünün finansal sistem içindeki göreceli payı, ekonomik ve sosyal gelişmenin düzeyine bağlı olarak her ülkede farklılık gösterebilmektedir. Finansal sistem içinde bankacılık sektörünün finansal sistem içindeki payı azalmış olmakla beraber hala çok yüksek düzeydedir.

Türk bankacılık sektörü Aralık 2013 itibariyle 49 banka, 11.986 şube ve 214.263 personele sahip, dinamik ve hızlı büyüyen bir sektördür. Sektör ağırlıklı olarak mevduat bankalarından oluşmakta, bunun yanı sıra, küçük ölçekli yatırım bankaları ve katılım bankalarını da kapsamaktadır. Aralık 2013 döneminde sektörde en fazla şube ve personele sahip banka grupları özel bankalar, kamu bankaları ve yabancı bankalar olarak sıralanmaktadır (BDDK, 2013b:9).

Tablo 3. Sektörün Şube Sayısının Banka Grupları Bazında Dağılımı (Adet)

Değişim (Adet)							
Banka Grupları	Haziran 2012	Aralık 2012	Haziran2013	Aralık 2013	Haziran 2012 Haziran 2013	Aralık 2012 Aralık2013	Haziran 2013 Aralık2013
Kamu Bankaları	2.988	3.079	3.180	3.397	192	101	217
Özel Bankalar	5.002	5.071	5.234	5.411	232	163	177
Yabancı Bankalar	1.944	2.039	2.099	2.171	155	60	72
Katılım Bankaları	741	829	889	965	148	60	76
Kalkınma ve Yatırım Bankaları	41	41	41	40	0	0	-1
TMSF Bankaları	2	2	2	2	0	0	0
BANKACILIK SEKTÖRÜ	10.718	11.061	11.445	11.986	384	384	541

Kaynak: BDDK, 2013b:10.

Aralık 2013 döneminde en fazla şube ile faaliyet gösteren bankalar % 45,1 pay ile özel bankalar (5.411 adet), %27,3 pay ile kamu bankaları (3.397 adet) ve % 18,1 pay ile yabancı bankalar (2.171 adet) olarak sıralanmaktadır. Aralık 2013'te sektörde banka başına düşen şube sayısı 245'tir. Yalnızca mevduat (TMSF bankaları hariç) ile katılım bankaları göz önüne alındığında bu sayı 351'e yükselmektedir. Banka başına en fazla şube kamu bankaları (1.132adet) ve özel bankalardadır (492 adet).

Bankacılık sektörünün aktif toplamı 2013 yılının ilk yarısında %26,4 artarak 1.732 milyar TL seviyesine ulaşmıştır. TP varlıklar %19,6, YP varlıklar USD bazında %18,5 büyümüştür (BDDK, 2013b:10). 2012 yılı son çeyreğinde makro ekonomik konjonktürdeki olumlu havayla ivme kazanan kredi büyümesinin ardından kontrollü bir

likidite yönetimi uygulanmıştır. Mayıs ayı sonundan itibaren ise küresel belirsizliklerin yarattığı makro finansal riskler ve yurtiçi piyasalardaki dalgalanmalar gözetilerek Merkez Bankası tarafından temkinli bir para politikası ve sıkılaştırıcı bir likidite politikası izlenmeye başlanmış, izleyen süreçte faiz koridorunun üst sınırı yükseltilmiştir. 2013 yılının üçüncü çeyreğinde de mevcut koşullar devam etmekle birlikte döviz kurlarındaki artışın sürmesiyle TCMB tarafından döviz satım ihalelerine ağırlık verilerek döviz likiditesi sağlanmış, faiz oranları görece yüksek seyrini sürdürmüştür. Yılın son çeyreğinde ise küresel ekonomik risklerin devam etmesi ve 2013 yılı Aralık ayında yurtiçi piyasalarda gözlenen dalgalanmalara bağlı olarak son dönemlerde Türk Lirasında belirgin bir değer kaybı ve risk primi göstergelerinde artış yaşanmıştır. Döviz satım ihalelerine ilave olarak 30 Ocak 2014 tarihinde Merkez Bankası tarafından döviz kuru ve risk algılamasını dengelemek yoluyla fiyat istikrarının yanı sıra sermaye girişlerinin desteklenmesi için parasal sıkılaştırmaya devam edilerek faiz oranlarında artışa gidilmiştir. 2013 yılı ilk çeyreğinden sonra Türk Bankacılık Sektöründe mevduat faiz oranları başta olmak üzere fonlama maliyetlerinde yükselme görülmüştür. Söz konusu gelişmeler nedeniyle sektörün büyüme hızında sınırlı bir yavaşlama olduğu, yılın ilk çeyreğinde %4,2, ikinci çeyreğinde %7, üçüncü çeyreğinde %7,9 büyüyen bankacılık sektörünün büyüme hızının kur artışı etkisine rağmen yılın son çeyreğinde %5,1 düzeyinde olduğu görülmektedir (BDDK, 2013b:12).

3.4.3.3.3. Denetime Tabi Kuruluşlar

BDDK; bankaların, yabancı banka temsilciliklerinin, banka dışı mali kuruluşlar olarak tanımlanan faktöring, finansal kiralama ve finansman kuruluşlarının, finansal holding şirketlerinin ve varlık yönetim şirketlerinin kuruluş ve faaliyet izinlerinin verilmesinden ve bu kuruluşların düzenlenmesi ve denetlenmesinden sorumludur (BDDK, 2012:41).

2011 yılı itibarıyla denetime tabi olan kuruluşların sayıları aşağıda gösterilmektedir.

Tablo 4. Denetime Tabi Kuruluş Sayısı

KURULUŞLAR	SAYISI
Bankalar	48
Yabancı Banka Temsilcilikleri	47
Factoring Şirketleri	74
Finansal Kiralama Şirketleri	31
Finansman Şirketleri	12
Finansal Holding Şirketleri	3
Varlık Yönetim Şirketleri	8

Kaynak:BDDK, 2012:41

Bunun yanı sıra, bankalara ya da finansal holding şirketlerine hizmet vermek isteyen bağımsız denetim, derecelendirme, değerlendirme ve destek hizmeti şirketlerinin yetkilendirilmesi de BDDK tarafından gerçekleştirilmektedir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

FİNANS SEKTÖRÜNDEKİ BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURULUŞLARIN ETKİNLİĞİNİ ARTTIRMAYA YÖNELİK ÖNERİLER

Bağımsız düzenleyici kuruluşların kuruluş amaçları göz önünde bulundurulduğunda, bu kurumların etkin yönetim anlayışından uzak bir şekilde faaliyette bulunmaları hem amaçlarına ters düşecek hem de geleneksel yönetsel yapılanma içerisinde farklı bir açılım amacıyla kurulan bağımsız düzenleyici kuruluşların faaliyette buldukları alanın işlerliğinin bozulmasına neden olacaktır.

Düzenleyici kurulların ana hedefi tüketicileri, firmaların piyasa güçlerini kötüye kullanmalarından korumak ve yeterli yatırım ve rekabeti sağlayacak düzenlemeleri yapmaktır. Düzenleyici kurulların bu faaliyetleri etkin olarak yürütebilmeleri için bağımsız, saydam, hesap verebilir, uzman ve güvenilir olmaları ve faaliyetlerini etkinlik kavramı çerçevesinde yerine getirmeleri gerekmektedir. Bağımsız düzenleyici kuruluşlar demokratik toplumlarda doğası gereği var olan güvenilirlik, siyasi belirsizlik ve siyasete güvensizlik gibi piyasaların işleyişini olumsuz etkileyen unsurların üstesinden gelip, şeffaflık, uzmanlık ve istikrar gibi iyi yönetişimin gereklerini yerine getirmek ve geliştirmek için oluşturulmaktadır (TÜSİAD, 2002:63). Bağımsız düzenleyici kuruluşlar tarafından düzenlenen ve denetlenen alanlar telekomünikasyon, ihale, finans gibi gerek nitelik ve nicelik olarak önemleri, gerekse ekonomideki etkileri bakımından belirli bir ağırlıkları olan sektörlerdir. Bu nedenle etkinlik, bu kurumlar için temel bir unsur olmalıdır.

Bir kurumun etkin çalışmasında o kuruma sağlanan yetki ve avantajlar önemli rol oynamaktadır. Kurumun statüsü, idari yapılanma içerisindeki yeri, faaliyette bulunduğu alan, bu alan için söz konusu kurumun önemi, finansal imkânlar, çalışanların uzmanlığı gibi etkenler, kurumların etkin bir şekilde çalışmalarını doğrudan etkilemektedir. Bağımsız, kendisine ait bütçesi olan, faaliyette bulunduğu alan itibariyle büyük bir öneme sahip olan, uzman çalışanlardan oluşan bir idari örgütün, sahip olduğu bu özellikler neticesinde etkili çalışması beklenmektedir. Bu nedenle tüm bu özelliklere

sahip bir yönetsel kurum ile geleneksel yönetsel yapılanma içerisinde yer alan ve bağlı olduğu üst kurumun faaliyetleri doğrultusunda kendine amaç edinen bir idari örgütün ortaya koyacakları etkinliğin aynı olmasını beklemek imkânsızdır. Bununla beraber bu özellik ve yetkilere sahip kurumların daha etkili olarak çalışmalarını beklemek de doğaldır.

Bağımsız düzenleyici kuruluşların etkin bir şekilde faaliyet göstermesini belirleyen en önemli unsur kuşkusuz bu kurumların bağımsızlığı ve ekonomik olanaklarıdır. Her türlü etkiden ve baskıdan uzak, kendine yeter bütçeye sahip bir kuruluş kuşkusuz faaliyetlerinde daha etkili olacaktır. Türkiye'deki yönetim anlayışı içerisine yeni giren kurumlar olmaları, yapı itibariyle ülkemiz açısından alışlagelmiş örgütlerden farklı olmaları bu kurumların bağımsızlığı konusunda bazı aksamalara neden olmuştur. Etkinlik gösterdikleri alanların büyük rantlara sahip olması ve bu alanların yönetiminin taşıdığı önem, bu kuruluşların kimi zaman politik ya da idari müdahalelere maruz kalması sonucunu doğurmuştur. Ancak bu kurumlardan beklenen amacın ve etkinliğin sağlanabilmesi için bunların her türlü politik güçlerin ve çeşitli çıkar guruplarının baskı ve müdahalelerinden korunması gerekmektedir. Aksi durum bağımsız düzenleyici kuruluşların etkinliğini olumsuz etkiler ki bu da doğal olarak piyasa işlerliğinin aksamasına neden olur.

Bağımsız üst kurulların piyasa düzenleyici ve denetleyici statülerini giderek güçlendirmelerine rağmen, bu kurulların henüz yeteri derecede sağlıklı işlemediği ve beklenen yararları sağlayamadığına yönelik eleştiriler ile karşılaşabilmektedir. Bu kurumların stratejik ve bütüncül bir yaklaşımla kurulmadıkları, parçalı ve dağınık bir yapının olduğu, dolayısıyla uyum içinde çalışmadıkları, politik etkilenmelere açık olduğu, seçimden seçime çıkacak sonuçlara göre üst kurulların yapısında birtakım değişikliklerin yapılma riskinin bulunduğu, kurullardaki atamalarda standartların bulunmadığı, yapılan düzenlemelerin yetersiz hazırlanması nedeniyle kısa zaman zarfında birçok değişikliğin yapılması zorunluluğu gibi çeşitli eleştiriler de getirilmektedir (Yurtsever, 2013).

Türkiye'de devletçi politikalara eğilimli bir yönetim geleneği bulunduğundan, bağımsız üst kurulların çalışmaları açısından uygun bir ortamın olmadığı, bununla birlikte, kamunun geleneksel bürokratik ve hiyerarşik yapısı dışında yer alan kararlarını

da yürütme otoritesinden bağımsız olarak uygulayan üst kurulların, kamu yönetiminde modern idari yaklaşımlara geçilmesi yönünden önemli işlevlere sahip olduğu da belirtilmektedir (Yurtsever, 2013). Dolayısıyla gerek Avrupa Birliği'ne katılım süreci, gerekse çağdaş dünyanın ekonomik gerçekleri altında bağımsız üst kurullara gereken değerin verilmesi ve mevcut eksikliklerin de giderilmesi gerekmektedir.

Yurtsever'e (2013) göre bu kapsamda;

- Üst kurulların bir devlet politikası olarak ve bütüncül bir şekilde ele alınması,
- Koordinasyonun sağlanması,
- Bağımsız ve yetkin yöneticiler ile etkinliklerini sürdürmesi,
- Bağımsızlıklarının sağlanması,
- Görev, yetki ve sorumluluk alanlarının açık bir şekilde yapılması ve alan ihlallerinin önlenmesi,
- Düzenleme ve denetleme yetkisine sahip oldukları piyasaları yakın izleme kapasitelerinin geliştirilmesi,
- Başta sigortacılık sektörü olmak üzere düzenleyici yapı bulunmayan önemli sektörlerde de bağımsız üst kurullar oluşturulması,
- Her bir sektör için ayrı bir üst kurul yerine, birbirine yakın sektörlerde birleşik bir üst kurul oluşturulması,
- Üst kurulların ikincil mevzuat düzenlemelerine standart getirilmesi önem taşımakta, bu suretle üst kurulların etkinliği ve ülke ekonomisine katkılarının daha da artacağı ifade edilmektedir.

4.1. DÜZENLEYİCİ KURULUŞLARIN HATALARI

Toplumsal yaşam için büyük bir öneme sahip ekonomik ve sosyal alanlarda faaliyette bulunan bağımsız düzenleyici kurumlar, sahip oldukları bu yetki itibarıyla ekonomiyi ve dolayısıyla toplumsal yaşamı önemli bir biçimde etkilemektedir. Bu nedenle bağımsız düzenleyici kurumlar yönetim yapısı içerisinde farklı bir önem taşımaktadır. Taşındıkları bu önem nedeniyle kendi alanlarında tam olarak “sorunsuz”

kurumlar olmaları gerekmektedir. Gerek kuruluş yapısında, gerekse sahip olduğu yetkiler çerçevesinde ve çeşitli idari birimler arasında sorun yaşayan bağımsız düzenleyici ve denetleyici kurumlar faaliyetlerini güvenilir bir şekilde yerine getiremeyecektir.

Türkiye’de bağımsız düzenleyici kuruluşların bağımsızlıkları tartışmaya açıktır. Bunun kaynağında ise en başta kurul üyelerinin sahip olmaları gereken mesleki standartların biçimlendirilme şekli ve atanma usulleri gelmektedir. Uygulamada çıkar gruplarının ve siyasi aktörlerin kurul üyelerinin atanmasında büyük etkisi vardır. Diğer yandan bu kurulların bazılarında, kurulun faaliyet gösterdiği alanlarda, kurul üyelerinin atanmasında mesleki birikim şartı aranmaması; görev sürelerinde yeknesaklığın olmaması gibi birçok etken bağımsızlığı olumsuz yönde etkilemekte ve kurullarda patronaj ve politize ilişkilerin doğmasına neden olmaktadır (TÜSİAD, 2002:161-165).

Kurul üyelerinin atanmasında, RK, EPDK, TAPDK ve RTÜK üyelerinin kendi meslekleriyle ilgili bilgi ve deneyime sahip olma şartı aransa da, üyelerin bağımsız düzenleyici kuruluşların faaliyet gösterdiği alan konusunda birikimlerinin olması şartı aranmamaktadır (TÜSİAD, 2002:165). Diğer yandan kurul üyelerinin atanmasına siyasal aktörlerin baskın olması bir diğer çıkmazdır. Bu durumlar BDK personelinin uzmanlıktan ziyade, geleneksel devlet bürokratu gibi olmasına yol açmaktadır. Diğer yandan, idarenin bütünlüğünü sağlamak amacıyla her bir düzenleyici ve denetleyici kurulun, belli bir bakanlıkla ilişkilendirilmesi ve kurul üyelerinin atamalarında siyasi unsurların rol oynaması bürokrasinin sorunlarından olan merkeziyetçiliğin artmasına neden olmaktadır. Her ne kadar BDK’lar yeni bir tür olarak görülse de, geleneksel bürokratik yapıların varlığına ihtiyaç duymakta ve bu ise bürokratik sorunların yeniden üretilmesine neden olmaktadır(Leblebici vd., 2012:102).

Farklı bağımsız düzenleyici kuruluşlar arasındaki koordinasyonsuzluğun bu kurumlar arasında çekişme ve karmaşa yaşanmasına neden olabileceğine dikkat çekilmektedir. Bu durum uygulamada belirsizliklere yol açacak ve yatırımcıların bekledikleri istikrarlı bir düzenleyici çerçevenin oluşumuna engel teşkil edeceği, sonucun ise iktisadi büyüme üzerinde olumsuz etkiler yaratacağı söylenmektedir (Emek, 2006:65). O halde denilebilir ki bağımsız idari kurumların çoklu bir yapı göstermesi genel bağımsız idari otoritelerin yanında sektörel bağımsız idari otoritelerin

bulunması ve aralarında gevşek bir koordinasyon olması durumunda bundan genel ekonomi zarar görecektir. Bu durum, bağımsız idari otoritelerin neden olabileceği bir diğer olumsuzluk olarak değerlendirilebilir.

Bağımsız düzenleyici kurumlar ile ortaya koyulan yönetimdeki değişim olgusu sosyal devletin devlet-sermaye dengesini değiştirmekte olduğu hatta düzenleyici devletle yalnızca bu denge değil dengenin unsurları da değiştirildiği için eleştiri konusu yapılmaktadır. Buna göre; “sosyal devletin yerine yerleştirilmeye çalışılan düzenleyici devlet modeli, halkın gereksinimlerini kamu kaynaklarını ve mekanizmaları ile karşılama sorumluluğunu üstünden atmakta devlet sistemini, bundan böyle piyasa gereklerine göre hareket edecek, halkın gereksinimlerini piyasa sistemince sağlayacaktır. Kısaca sosyal devlet ortadan kaldırılırken, devletin sermayenin risklerini toplumsallaştırma işlevi de kırılmakta; bunun yerine kimliği önemli bir değişikliğe uğrayan sermaye sınıfı doğrudan ve açık bir biçimde devlet karar sandalyelerine yerleşmektedir.” Böylece süreç, “sermaye kesimi lehine bir tasfiye, emekçi kitleler açısından tam bir yitirme ve hem iktidardan hem zenginlikten uzaklaştırma anlamına geldiği” belirtilmektedir (Güler, 2005:89-91). Böylece bağımsız düzenleyici kurumlar ile özelleştirme kapitalizm, liberalizasyon ilişkisi kurulmakta ve bu kavramlar üzerinde bağımsız düzenleyici kuruluşlar eleştirilmektedir.

4.2. DERECELENDİRME KURULUŞLARI VE BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURULUŞ İLİŞKİSİ

Gün geçtikçe büyüyen kredi pazarları ve artan küreselleşme; yatırımcılar, menkul kıymet ihraç eden kurumlar ve diğer girişimciler için yeni finansal fırsatlar, bu fırsatların beraberinde yeni riskler ortaya çıkarmaktadır. Kredi pazarlayan kurumlar yeni ulusal ve uluslararası pazarlara açıldıklarında, borçlanacak kurumun kredi değerliliğinin belirlenmesindeki temel ölçüt; ulusal ekonomilerin farklılıkları, değişen muhasebe uygulamaları, ulusal dil ve kültür engelleri nedeniyle oldukça zorlaşmıştır (Gürman, 1994:30). Bu noktada derecelendirme kavramı önem arz etmektedir. Not verilerek değer belirlendiği çok sayıda değerlendirmelerin bir bütünü olan derecelendirme; bir ekonomik birimin, bir kuruluşun (şirket, kamu kuruluşu, yerel yönetimler) ya da bir

ülkenin kredi geçmişi ve kullandığı kredileri geri ödeme kapasitesinin belirlenmesine yönelik olarak yapılan ölçme işlemidir (Takan, 2002:678).

BDDK (Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu) tarafından 17 Nisan 2012 tarih ve 28267 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Derecelendirilme Kuruluşlarının Yetkilendirilmesine ve Faaliyetlerine İlişkin Esaslar Hakkında Yönetmeliğe göre; kredi değerliliğinin derecelendirilmesi, müşterinin;

- a) Kullanacağı krediyi geri ödeyebilme gücünüveya,
- b) Borçluluğunu temsil eden sermaye piyasası araçlarının anapara, faiz ve benzeri yükümlülüklerini vadelerinde karşılayabilme riskini,

Derecelendirme kuruluşu tarafından bağımsız, tarafsız ve adil olarak değerlendirilmesi ve sınıflandırılması faaliyeti olarak tanımlanmıştır (Derecelendirme Kuruluşları Yetkilendirilmesine İlişkin Esaslar Hakkında Yönetmelik, 2012: mad.5).

SPK (Sermaye Piyasası Kurulu) tarafından yapılan tanımlamaya göre derecelendirme (madde 3) (Derecelendirme Faaliyeti ile Derecelendirme Kuruluşlarına İlişkin Esaslar Tebliği, 1997);

“a) Ortaklıkların ve sermaye piyasası kurumlarının risk durumları ve ödenebilirliklerinin, b) Borçluluğu temsil eden sermaye piyasası araçlarının anapara, faiz ve benzeri yükümlülüklerinin vadelerinde karşılanabilme riskinin, derecelendirme kuruluşları tarafından değerlendirilmesi ve sınıflandırılması faaliyetidir.”

Yine tebliğde; *“Derecelendirme faaliyeti, bu tebliğ hükümlerine uygun olarak ortaklıkların veya sermaye piyasası kurumlarının organizasyonunun, likiditesinin, mali yükümlülüklerini karşılama gücünün, kârlılığının ve mali yapısının sektörel, ekonomik, politik ve sosyal koşullar dikkate alınarak incelenmesi, değerlendirilmesi ve sınıflandırılması suretiyle yapılır”* şeklinde belirtilmektedir.

Sermaye piyasalarının en önemli özelliklerinden olan kamunun aydınlatılması ilkesinin başlıca araçlarından biri durumundaki derecelendirme sermaye piyasalarında güven unsurun yerleşmesinde etkili bir rol oynamaktadır. Özellikle ödeme isteği ve yeteneği derecelendirmenin en önemli noktalarıdır. Dolayısıyla daha yüksek bir derece notu yükümlülüklerin zamanında yerine getirileceği görüşünü güçlendirir. Kredi derecelendirmede temel amaç; yatırım yapılacak aracın yatırım risklerinin yatırımcı

tarafından karşılaştırılmasını kolaylaştırarak, yatırımcının karar alma sürecini hızlandırmaktır. Bu ise yatırım ve finansman sürecinin optimizasyonunu sağlayarak piyasa şeffaflığını ve etkinliğini artırır. Bu amaçların gerçekleşmesi, derecelendirmenin tarafsız, inandırıcı, güncel, karşılaştırılabilir ve genel kabul görmüş olmasına bağlıdır. Burada önemli bir husus derecelendirmenin güvenilir ve tarafsız olmasıdır. Bu ise kredi derecelendirme şirketlerinin bağımsız çalışmasıyla mümkündür. Bu yüzden kredi derecelendirme kuruluşları mali danışmanlık gibi görevleri üstlenmezler. Aksi durumda bağımsız olamayacaklarından, tarafsız karar alma süreci ve güvenilirlikleri etkilenecektir (Boyacıoğlu, 2005:57).

Bunun yanı sıra derecelendirme, Sermaye Piyasası Kurumu (SPK), İstanbul Menkul Kıymetler Borsası (İMKB) (olan adı yeni adıyla, "Borsa İstanbul" (BİST) olarak değiştirilmiştir.), Merkez Bankası (MB) ve Hazine Dış Müsteşarlığı (HDTM) gibi para ve finans otoritelerinin gözetim ve denetim yükünü hafifleterek, bu kurumların denetimleri altındaki piyasa mekanizmasının güvenli gelişimine yardımcı olur. Ayrıca piyasalara şeffaflık getirecek öz denetim sistemlerini devreye sokar. Derecelendirme raporları esas olarak tarafsız ve bağımsız kuruluşlar tarafından hazırlanan ve sonuçları tüm kullanıcılara açık olması itibariyle daha nesnel gözlemlere dayalı, çok özel amaç taşımayan çalışmalar olmaktadır. Banka açısından ise kendi amaç ve programları doğrultusunda, öznel gözlemlerin ağırlıkta olduğu bir derecelendirme çalışması önem kazanmaktadır.

1998 yılında Türkiye’de kurulan ve SPK tarafından yetkilendirilen derecelendirme kuruluşu “FitchRatings Finansal Derecelendirme Hizmetleri A.Ş.” ile Türkiye’de derecelendirme faaliyetinde bulunması Kurul tarafından kabul edilen uluslararası derecelendirme kuruluşlarının isimleri (StandardsandPoor’sCorp.,Moody’s Investor Service Inc. veFitchRatings Ltd.) Kurul tarafından duyurulmuştur. 2003 yılındaki Tebliğ ile, Türkiye’de kurulan ve Kurul tarafından yetkilendirilen derecelendirme kuruluşlarının Tebliğ’in yayımını takip eden 2 yıl içinde (2005 yılı sonuna kadar) faaliyetlerini ve organizasyon yapısını bu Tebliğe uygun hale getirmesi gerektiği ifade edilmiştir (SPK, Derecelendirme Faaliyetiyle Yetkili Kuruluşlar).Kobirate Uluslararası Kredi Derecelendirme ve Kurumsal Yönetim Hizmetleri A.Ş. iki yıl öncesine dayanan ön çalışmalardan sonra Haziran 2008 tarihinde beş Türk ortakla kurulmuş yerel bir Kredi Derecelendirme şirkettir. Şirket, Nisan

2009'da SPK'dan Kurumsal Yönetim Uyum Derecelendirme ve Kredi Derecelendirme lisansları, 2009 yılı Ağustos ayında BDDK'dan bankaları ve bankaların kredi müşterilerinin kredi değerliliğine ilişkin BDDK tarafından zorunlu tutulacak (BASEL) derecelendirme faaliyetlerini yapmaya yetkilendirilmiştir. Her iki düzenleyici kuruluşlardan yetkilerini tamamlayan tek yerel derecelendirme şirkettir. Kobirate kredi derecelendirme metodolojisi, yerel unsurlarda içerecek şekilde uluslararası standartlarda hazırlanmış ve sistematiktir. Temel yazılım programı ile yol gösterici ve eğitici özelliği bulunmaktadır. Düzenleyici kuruluşların temel göstergelerde değişiklikleri önermesi halinde sisteme hemen uyarlanabilir parametrik bir alt yapı özelliğine sahiptir (Kobirate, 2013).

Türkiye ilk defa 1991 yılında ülke derecesi almıştır. Bu derecelendirmeye beraber yurt dışı piyasalardan borçlanma imkânı sağlanmıştır. Türkiye'de kredi derecelendirme ile ilgili ilk düzenleme SPK tarafından 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'nun 22. ve 39. maddeleri çerçevesinde hazırlanarak, 22925 sayılı ve 06.03.1997 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan ve aynı tarihte yürürlüğe giren "Derecelendirme Faaliyeti ile Derecelendirme Kuruluşlarına İlişkin Esaslar" başlıklı Seri: VIII, No:31 tebliği ile yapılmıştır. Daha sonra sermaye piyasalarındaki gelişmeler paralelinde;

- 4/12/2003 tarihli ve 25306 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Seri: VIII, No:40 sayılı "Sermaye Piyasasında Derecelendirme Faaliyeti Ve Derecelendirme Kuruluşlarına İlişkin Esaslar Tebliği"

- 24/05/2006 tarihli ve 26177 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Seri: VIII, No:47 sayılı "Sermaye Piyasasında Derecelendirme Faaliyeti ve Derecelendirme Kuruluşlarına İlişkin Esaslar Tebliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ"

- 12/7/2007 tarihli ve 26580 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Seri: VIII, No:51 sayılı "Sermaye Piyasasında Derecelendirme Faaliyeti ve Derecelendirme Kuruluşlarına İlişkin Esaslar Tebliği" düzenlenmiştir.

En son tebliğ ile sermaye piyasasında derecelendirme faaliyeti, bu faaliyette bulunmak üzere kurulca yetkilendirilecek kredi derecelendirme kuruluşları, bu kuruluşların çalışanları ve kurulca kabul edilen uluslararası kredi derecelendirme kuruluşlarına ilişkin ilke, usul ve esaslar düzenlenmektedir (SPK, Sermaye Piyasasında

Derecelendirme Faaliyeti ve Derecelendirme Kuruluşlarına İlişkin Esaslar Tebliği, mad. 9-10).

Bu tebliğe göre derecelendirme faaliyetinin kapsamı kredi derecelendirmesi ve kurumsal yönetim ilkelerine uyum derecelendirmesi şeklinde belirlenmiştir (SPK, Sermaye Piyasasında Derecelendirme Faaliyeti ve Derecelendirme Kuruluşlarına İlişkin Esaslar Tebliği, mad.4/1).

Türkiye’de derecelendirme faaliyeti, Türkiye’de kurulan kredi derecelendirme şirketleri ile SPK tarafından kabul edilen uluslararası kredi derecelendirme şirketleri tarafından yürütülebilir. Kredi derecelendirme ile ilgili ikinci düzenleme ise BDDK tarafından yapılmıştır. 1/11/2006 tarihli ve 26333 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan Derecelendirme Kuruluşlarının Yetkilendirilmesine ve Faaliyetlerine İlişkin Esaslar Hakkında Yönetmelik, 29/9/2007 tarihli ve 26658 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan değişiklikle son halini almıştır (BDDK, 2006).

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu derecelendirme konusundaki tebliğini Kasım 2006 da yayınlamıştır. BDDK tebliği Basel Bankacılık Komitesinin ikinci sermaye uzlaşısı kapsamında bankaların kredi risklerini ölçmek için geliştirilmiş olan üç farklı yaklaşımdan birincisi olan standart metot çerçevesinde dışsal derecelendirme yapılmasının kurallarını belirlemek amacı taşımaktadır. Dışsal derecelendirme bankaların kredi müşterilerinin risk seviyesine göre varlıklarında risk ağırlıklandırması yapmalarına ve sermaye gereksinimlerinin belirlenen risk ağırlığına göre tespit edilmesine yönelik olarak yapılacaktır. Tebliğde derecelendirme, derecelendirilenin kullanacağı krediyi geri ödeyebilme gücünün veya borçluluğunu temsil eden sermaye piyasası araçlarının anapara, faiz ve benzeri yükümlülüklerini vadelerinde karşılayabilme riskinin derecelendirme kuruluşları tarafından bağımsız, tarafsız ve adil olarak değerlendirilmesi ve sınıflandırılması faaliyeti olarak tarif edilmiştir (BDDK, 2006).

Diğer maddelerde derecelendirme mesleği ilkeleri ve mesleki yeterlilik koşulları ile bağımsızlığın anlamı ve bağımsızlığı ortadan kaldırabilecek nedenler sıralanmıştır. Tebliğde üçüncü bölüm derecelendirme şirketlerinin BDDK tarafından yetkilendirilme koşullarını belirlemekte dördüncü bölüm ise derecelendirme faaliyetinin usulüne ilişkin kuralları koymaktadır. BDDK derecelendirme tebliği sermaye piyasalarındaki

düzenlemelere ilişkin olmayıp tamamen Basel II bankacılık uzlaşısı çerçevesinde bankalar dışsal derecelendirme hizmeti verilmesine yönelik çıkartılmıştır. Basel II ile birlikte öne çıkan en popüler konulardan bir tanesi olan kredi derecelendirme, hem bankaları hem de firmaları yakından ilgilendirmektedir.

Basel II Standartlarını uygulamayı planlayan ve bu yol planını kamuoyu ile paylaşan BDDK, söz konusu KDK'nın yetkilendirilmesi ve faaliyetleri ile ilgili detaylı düzenlemeler yayınlamıştır. BDDK tarafından 01.10.2006 tarihinde yayımlanan "Derecelendirme Kuruluşlarının Yetkilendirilmesine ve Faaliyetlerine İlişkin Esaslar Hakkında Yönetmelik" kapsamında bugüne kadar 7 kuruluş yetki başvurusunda bulunmuş ancak bunlardan 3'ü yetkilendirilmiş durumdadır.

Derecelendirme notu (Rating) konusunda Sermaye Piyasası Kurulu ilk tebliğini 1997 yılında çıkartmış ve Türkiye'de kurulan Rating kuruluşlarının uyması gereken kuralları belirlemiştir. Daha sonra Kurul Dünyadaki gelişmelerin paralelinde Amerika ve Avrupa'daki şirket skandallarını da göz önüne alarak finansal derecelendirmenin yanı sıra Kurumsal Yönetim ilkelerine uyum derecelendirmesini de içeren yeni tebliğini 4 Aralık 2003 tarihinde yayınlamıştır. Temmuz 2007 tarihinde ise Seri VIII, 51 sayılı tebliği yayınlayan Kurul halen rating faaliyetlerini bu tebliğ hükümleri ile düzenlemektedir. Söz konusu tebliğde derecelendirme faaliyetlerinin kapsamı 4. Maddede belirlenmiş olup buna göre:

"Derecelendirme faaliyeti; kredi derecelendirmesi ve kurumsal yönetim ilkelerine uyum derecelendirmesi faaliyetlerini kapsar.

Derecelendirme yaptırılması ihtiyaridir. Ancak Kurul tarafından gerekli görülen durumlarda derecelendirme yaptırılması zorunlu tutulabilir.

— Derecelendirme kuruluşları, işletmelerin talepleri olmaksızın derecelendirme yapabilirler."

Ancak, söz konusu derecelendirme sonuçlarının derecelendirme kuruluşu tarafından kamuya açıklanması, ilgili ortaklık ve Sermaye Piyasası Kurulunun onayına bağlıdır." Tebliğde kamuya yapılacak bu şekilde bir açıklamanın kuralları ile ne süre ile talep olmaksızın derecelendirme yapılabileceği de belirtilmiştir.

4.3. TÜRK FİNANS SEKTÖRÜNDE ÇATI DÜZENLEYİCİ DENETLEYİCİ KURUM NASIL OLMALI?

Kıta Avrupası'nda tartışılmaya başlayan, Avrupa Birliği sürecinde ise önemleri giderek artmaya başlayan bağımsız denetleyici ve düzenleyici kuruluşlar, aynı zamanda yönetsel reform çalışmalarının bir ürünü olarak Türk idari örgütlenmesinin yeni aktörleri olarak konumlarını almışlardır. Enerji, iletişim, sermaye piyasası, bankacılık gibi sektörlerde düzenleme ve denetim faaliyetlerini gerçekleştirmek üzere oluşturulan bu kurumlar, yönetsel ve finansal anlamda özerk, bağımsız, politikadan ve diğer kamu kurumlarından farklı olarak yapılandırılmışlardır.

Geleneksel bürokratik yapılardan farklı, politika ve politikacıların etkilerinden uzak olması düşünülen bağımsız düzenleyici kuruluşların sayıları giderek artmakta bu kurumların yapıları, işlevleri, personelinin atanma şekilleri, yasallıkları ve hesap verebilirlikleri ile ilgili tartışmalar giderek artmaktadır. Bağımsız denetleyici kuruluşların kurumsal anlamda özerkliği konusunda herhangi bir sorun bulunmamakla birlikte özerkliğin düzeyi ile ilgili bazı tartışmalar ortaya çıkabilmektedir. Bu kurumların, yönetimin bütünlüğü ilkesi gereği bakanlıklarla “ilgili” veya “ilişkili” kuruluş olarak yönetsel anlamda irtibat sağlandığı görülmektedir (Eryılmaz, 2007:209). BDDK'da ve kısmen SPK'da doğrudan özerk kurumun muhatabı Bakan iken, bu RK, TK, EPDK ve KİK'unda ilgili Bakanlık gibi kurumla ilişkiye çevrilmiştir. Bunun da özerklik açısından üstü örtülü bir gerilemeyi ifade ettiği ve “ilgili bakanlık” deyiminin bürokratik kurumlara (bakanlık ve birimleri) bağlılığı ifade ettiği belirtilmektedir (Karacan, 2002:37).

Düzenleyici kuruluşların en önemli kuruluş amaçlarından biri olan ekonomik alanı politika ve politikacıların etkisinden arındırmak, politikacıların bu alanlara müdahalesini önlemek olsa da, bu durum, bu kurumların siyasallaşmasına engel olamamaktadır. Zira, siyasal iktidarlar, doğrudan yönetemedikleri kurumları ve alanları, onlara kendilerine yakın kişileri atamak suretiyle dolaylı olarak yönetme yoluna gidebilmektedirler (Eryılmaz, 2002:163). Bu da, Türkiye'nin politik kültürü ve bürokratik geleneğinde var olan; yandaş ya da yakınların göreve getirilmesini ifade eden patronaj kültürünün; atamalarında giderek ön plana alındığını göstermektedir. Düzenleyici ve denetleyici kuruluşların atamalarında liyakat ve tarafsızlığın sağlanması

için bu kurumlarda görev alacakların sadece siyasal iktidar tarafından değil, başka kurumlar tarafından da (TBMM, Cumhurbaşkanı vb.) atama yoluna gidilmesi yararlı olacaktır (Eryılmaz, 2002:163). Türkiye’de düzenleyici kuruluşlar finansal ve yönetsel özerklikleri ve sahip oldukları yetkilerinden dolayı yeni birer iktidar odakları olarak değerlendirilmektedir. Hükümetlerin daha önce doğrudan karar verdikleri, yürüttükleri ve denetledikleri alanlar, onlardan alınarak özerk kurullara aktarılmaktadır. Bu suretle önemli kamu politikası alanları, kurul biçiminde örgütlenen bürokrasilere geçmektedir (Eryılmaz, 2002:162-163). Dolayısıyla, yavaş işleyen, katı ve hiyerarşik bürokratik yapılanmaya bir alternatif ve çözüm önerisi olarak sunulan bu kuruluşlar, halkın tanımadığı, işleyiş süreci ile ilgili çok fazla bilgi sahibi olmadığı bir anlamda aslında yeni bir bürokrasiyi ortaya çıkarmaktadırlar.

Denetleme ve düzenleme görevinin yürütülmesi tüm dünyada “bağımsız idari otorite”, “özerk kurul”, “düzenleyici ve denetleyici kurum” gibi isimler altında etkinliklerini sürdüren yapılar tarafından gerçekleştirilmektedir. ABD’de neredeyse yirminci yüzyılın başından itibaren faaliyet gösteren bu kurumlar Avrupa’da ağırlıklı olarak 1980 sonrası dönemde işlerlik kazanmıştır. Bu yapılar ile bazı ülkelerde tüm finansal sistem tek bir otorite tarafından denetlenirken, diğer bazı ülkelerde bankacılık, sigortacılık ve menkul kıymet sektörlerinde ayrı yapılar faaliyet göstermektedir (AB Bakanlığı, 2011). Farklı sektörler için aynı dili konuşabilen bağımsız düzenleyici kurumların sağladığı avantaj özellikle finansal zeminin kaygan olduğu dönemlerde önem kazanmaktadır. Bu da düzenleyici kurumların bu dönemlerde finansal sektörler için çok büyük önem arz ettiğini gösterir.

Avrupa Birliği finansal normları, siyasi etkiden uzak, sektörün düzenlenebilmesi ve denetlenebilmesi için gerekli bilgi birikimine ve deneyimine sahip bir düzenleme ve denetleme kurumunun ortaya çıkarılmasını zorunlu kılar. Türkiye koşullarında, kısa dönemde, tam bağımsız bir model oluşturmanın zorluğu dikkate alındığında, yarı bağımsız bir modelin oluşturulması bile sektörün gerek duyduğu sağlam yapıyı oluşturma yönünden önemli bir adım olur. Finansal piyasaların birbirleriyle olan yüksek iletişim ve etkileşimleri de göz önüne alınınca bu kurumun bütün finansal piyasaların düzenleme ve denetleme yetkisini tek elde toplaması etki alanını genişletir ve sektörün ihtiyaç duyduğu hızlanmayı oluşturur. Diğer taraftan düzenleyici ve denetleyici kurumun bağımsızlığı, hesap verebilirlik özelliğini de beraberinde getirir. Kurumun

bütçesi, sektörün ihtiyacı olan etkinliği sağlayabilmeli, yeterli ve kaliteli işgücünü istihdam edebilmelidir. Eğer mevcut ise dağınık ya da parçalı karar alma süreçlerinin oluşturduğu belirsiz ortam, kurumun karar alma süreçlerinin ayrıntılı olarak belirlenmesiyle giderilmelidir.

Düzenleyici kurumların mevcut konumları finansal piyasalar yönünden, Avrupa Birliği ve Türkiye üzerinden değerlendirildiğinde ise Avrupa Birliği üyesi birçok ülkede finansal piyasaların düzenleme ve denetleme kurumlarının tek bir çatı altında toplandığı ve bu kurumun uygulamalarının politik otoriteden uzak bir şekilde bütün aktörlere eşit mesafede gerçekleştirilmeye çalışıldığı görülür (AB Bakanlığı, 2011).Türkiye finansal piyasaları, düzenleyici kurumların konsolidasyonu açısından alması gereken uzun bir mesafe ile birlikte, düzenleyici kurumların bağımsızlığı açısından da öncelikle ilerleme kaydetmelidir. Piyasaların talep ettiği, uzun ömürlü ve sağlıklı finansal yapılara sahip, düzenleyici kurumlar tarafından piyasalara eşit mesafede yaklaşılacak ve desteklenen şirketlerin varlığı yatırımcılar açısından da sektörün çekiciliğini arttırır. Bu durum, talep edilen finansal derinliği, ürün çeşitliliğine olan arzı ve en önemlisi kuruluşlara, şirketlere ve sektöre olan güven ve istikrarı beraberinde getirir.

Düzenleyici ve denetleyici kurumların bağımsızlıklarını koruyarak gelişmeleri ve güçlenmesi, siyasal iktidarların müdahaleci ekonomik ve finansal politikaların önüne geçilmesi için de önemli bir ilerleme oluşturur. Denetleyici kurumların kaliteli yapısı, piyasa için itici bir güç olarak piyasaların finansal ve insan odaklı yapısının kalitesini arttırır ve piyasaların uzmanlaşmış iş gücü tarafından tercih edilmesini sağlar.Türkiye gibi birbirleriyle iletişimi yüksek olan piyasaların tek bir bağımsız düzenleyici kurum tarafından düzenlenip ve denetlenmesi veya var olan sistem dâhilinde bağımsız düzenleyici ve denetleyici kuruluşların da üzerinde bir görüş makamı üst kurulu oluşturularak atama, özerklik ve bağımsızlıkları üzerindeki baskı ortadan kalkmış,atamaların kurumların iç yapıları yerine bu yeni oluşturulan üst kurul içerisine yapılarak, düzenleyici kuruluşlar etkinliklerini de arttırmış olurlar. Bu durumİhtiyaç duyulan istikrarlı ve uzmanlaşmış yapıyı da beraberinde getirir.

SONUÇ

Devlet, piyasada rekabeti oluşturabilmek için sektördeki firmaların kararlarını etkileyecek sınırlamalar getirebilmektedir. Bu sınırlamalar ürünün fiyatı konusunda olabileceği gibi, miktarı konusunda da olabilmekte ve diğer taraftan piyasaya giriş ve çıkışları da devlet kontrol altında tutabilmektedir. Eğer bir piyasada rekabetin sağlam temellere dayanması isteniyorsa, piyasada hem tüketiciler hem de yatırımcılar açısından şeffaflık ve stabilizasyon sağlanması gerekmektedir ki bu da ancak etkili bir regülasyonla gerçekleştirilebilir. Regülasyonlar, düzenleyici kuralların geliştirildiği, güçlendirildiği ve değiştirildiği süreç ve kurumları içeren geniş bir regülasyon sisteminin ürünüdürler.

İyi işleyen bir piyasa ekonomisi için istikrarlı makroekonomik ortam ve rekabetçi bir piyasa yapısı gerekli olmakla birlikte, yeterli olmamaktadır. Piyasaların işleyişini düzenleme, denetim ve gözetim işlevi görecektir güçlü ve etkin bir kamu sektörüne gerek duyulduğundan, sadece piyasaları yeniden yapılandıran reformlar değil, aynı zamanda kamu yönetimini yeniden yapılandıran reformlar da iyi tasarlanıp uygulamaya konulmalıdır. Devletin düzenleme, denetim ve gözetim fonksiyonunu yerine getirmek amacıyla oluşturacağı yönetim yapısı kapsamında öne çıkan kurumların başında ise bağımsız düzenleyici kurumlar gelmektedir. BDK'lar kamu yönetiminde daha çok piyasa mekanizmasının düzenli işlemesine yönelik görevler üstlenen, bunun yanında temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması konusunda da etkili ve önemli yetkileri bulunan bağımsız ve özerk yapıları kurumların ortak adıdır. "Özerk kurum" olarak da nitelendirilen bu tür kurumların ayırt edici özellikleri; belirli sayıda kişilerden oluşan karar organı olan; kanunla verilen belirli bir alanda esas itibarıyla düzenleme ve denetim yapmakla görev verilmiş ve yetkilerle donatılmış; mali ve idari özerkliğe sahip; yetkilerini kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak kullanan; yasalarda belirlenen ilkeler çerçevesinde hesap veren tüzel kişiliğe sahip kamu kuruluşları olmalarıdır.

Piyasa ekonomisine açılan, başka bir ifadeyle, önceleri devlet tekelinde olup da özelleştirildikten sonra piyasanın eline geçen endüstrilerin düzenlenmesi ve denetlenmesi gereğinden doğan bu kurumların, özellikle politik otoriteden bağımsız olması gerektiği önemle vurgulanmaktadır. BDK'ların ortaya çıkıp gelişimi ile geniş

anlamda özelleştirme uygulamalarının başlaması ve ekonomide “devletçi” politikaların yerini “düzenlenmiş piyasa ekonomisinin alması arasında bir paralellik gözlenmektedir. Dolayısıyla, geniş anlamda “özelleştirme” olarak benimsenen “devlet düzenlemelerinin azalması” hareketinin boş bıraktığı alanların BDK’lar tarafından doldurulduğu kabul edilmektedir.

Düzenleyici kurulların ana hedefi tüketicileri, firmaların piyasa güçlerini kötüye kullanmalarından korumak ve yeterli yatırım ve rekabeti sağlayacak düzenlemeleri yapmaktır. Düzenleyici kurulların bu faaliyetleri etkin olarak yürütebilmeleri için bağımsız, saydam, hesap verebilir, uzman ve güvenilir olmaları ve faaliyetlerini etkinlik kavramı çerçevesinde yerine getirmeleri gerekmektedir. Bağımsız düzenleyici kuruluşlar demokratik toplumlarda doğası gereği var olan güvenilirlik, siyasi belirsizlik ve siyasete güvensizlik gibi piyasaların işleyişini olumsuz etkileyen unsurların üstesinden gelip, şeffaflık, uzmanlık ve istikrar gibi iyi yönetişimin gereklerini yerine getirmek ve geliştirmek için oluşturulmaktadır. Finansal sektörün fonksiyonlarını başarıyla uygulayabilmesi, finansal kurumların çalışma koşulları ile ilgili çerçevenin doğru oluşturulmasına bağlıdır. Bu kapsamda, istikrarı sağlayan makroekonomik temel, ekonomi politikası uygulamaları, borçlu, borç veren ve hisse senedi sahiplerinin ilişkilerini ve haklarını düzenleyen hukuki düzenlemeler, icra ve iflas sistemi, ticaret kanunu, rekabet kanunu, düzenleme, gözetim ve denetim sistemi yer almaktadır. Finansal kurumlar ile hissedarlar, alacaklılar ve borçlular arasındaki ilişkileri düzenleyen yasal çerçeve, kaynakların daha verimli kullanılmasını sağladığı ölçüde ekonomik dengenin sağlanmasına ve büyümeye katkıda bulunacaktır.

Türkiye’de finansal piyasaların düzenlenmesine yönelik olankurumlarSermaye Piyasası Kurulu (SPK), Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF) ve Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) tarafından yürütülmektedir. Finansal sektörde görevli bağımsız idari otoriteler; faaliyet konularında ortaya çıkabilecek kural ihlallerini, rekabeti bozucu, engelleyici veya kısıtlayıcı uygulamaları (hükümet dışı ve hükümet içi) önleyerek, böylece fırsat eşitliği ve ekonomik alanda girişim özgürlüğünün önünü açmak gibi bir amaç taşıdığı görülmektedir. Bağımsız olmaları, idari ve mali özerkliğe sahip olmaları ve yönetimin etki ve baskısından uzak çalışmaları gibi faktörler, bağımsız denetleyici kuruluşların faaliyetlerine işlevsellik kazandırmış, kararların, dolayısıyla ekonomik düzenin aksamadan işlenmesini sağlamıştır.

Günümüzde Türkiye’de bağımsız düzenleyici kuruluşlar iletişim, enerji, bankacılık ve finans gibi alanlarda düzenleme ve denetleme işlevleri gerçekleştirmektedirler. Bu alanlara yakın bir zamanda diğer başka alanlar da eklenecektir. Giderek sayıları artan ve büyüyen bu kurumlar politikadan ve geleneksel kamu kurumlarından ayrı bir yapıyı ifade ettiğinden kararlarının ve uygulamalarının meşruluğu ve buna bağlı olarak hesap verebilirlikleri tartışma konusu olmaktadır. . Büyük ölçekli kamu kaynaklarını kullanan bu kurumların hesap verebilirlik mekanizmalarının geliştirilmesi de ayrıca önem kazanmaktadır. Hesap verebilirliğin olması için bu kurumların mümkün olduğu kadar şeffaflaşması, her kesimden gelen eleştirilere açık olmaları ve bürokratik bir mekanizmaya dönüşmemeleri gerekmektedir.

KAYNAKLAR

- Adak, A., (2002), Kamu İhale Kurumu ve Şikayet Mekanizması, *Mali Hukuk Dergisi*, S.99, ss.18-30.
- Akgül, A., (2008), *Sermaye Piyasası Kurulu Kararlarının Hukuki Niteliği ve Yargısal Denetimi*, Beta Yayınları, Ankara.
- Akgül, M.E., (2010), “Kuvvetler Ayrılığı İlkesinin Dönüşümü ve Günümüz Demokratik Rejimlerindeki Anlamı”, *Ankara Barosu Dergisi*, S.4, ss.79-101.
- Akıllıoğlu, T., (1999), *Rekabet Politikası ve Özelleştirme Sempozyumu Konuşmaları*, Rekabet Kurumu Yayınları, Ankara.
- Akıncı, M., (1999), *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, Beta Yayınları, İstanbul.
- Akıncı, M., (2001), “Ekonomik Kamu Düzeni ve Rekabet Kurumu”, *Rekabet Dergisi*, Ocak-Mart S.5, ss.2-15.
- Aktan, C.C., (1997), *Anayasal İktisat*, İz Yayıncılık, İstanbul.
- Aktan, C.C., (2003), *Değişim Çağında Devlet*, Çizgi Kitabevi, Konya.
- Aktaş, C., (2003), *Gelişmekte Olan Ülkelerde Rekabet Politikası: Bir Çerçeve Çalışması*, Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Rekabet Kurumu, Ankara.
- Ardıyok, Ş., (2002), *Doğal Tekeller ve Düzenleyici Kurumlar, Türkiye İçin Düzenleyici Kurum Modeli*, Rekabet Kurumu Yayını, Ankara.
- Aslan, O., (2005), *Kamu Personel Rejimi*, TODAİE Yayınları, Ankara.
- Ataay, F., (2007), *Neoliberalizm ve Devletin Yeniden Yapılandırılması*, DeKi Yayınları, Ankara.
- Ataay, F., (2007), *Neoliberalizm ve Devletin Yeniden Yapılandırılması: Türkiye’de Kamu Reformu Üzerine İncelemeler*, De Ki Yayınları, Ankara.
- Atay, E.E., (2000), “Fransız İdare Hukukunda Bağımsız İdari Otoritelerin Yargısal Denetimi” *2000 Yılında İdari Yargı Sempozyumu*, Danıştay Yayınları, Ankara, S.59, ss.219-272.
- Atay, E.E., (2006), Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye Uygulaması, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, S.10 (2), ss.259-293.
- Ateş, H., (2003), “Postmodern Toplum Devlet ve Kamu Yönetimi”, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, (Ed: A.Nohutçu vd.) Seçkin Yayınevi, Ankara.

Atiyas, İ., (2000) “Ne İçin ve Nasıl Regülasyon”, *Devletin Düzenleyici Rolü içinde TESEV*, Acar Matbaacılık, İstanbul, ss.19-33.

Atiyas, İ., (2002), “Bağımsız Düzenleyici Kurumların Ekonomik Gerekçeleri” *II. Bağımsız Kurumlar ve Piyasa Ekonomisi Arenası*, Ankara, ss.16-21.

Avrupa Birliği Bakanlığı, (2011) “*Avrupa Birliği’nde Yeni Denetleyici Otoriteler*”, http://www.abgs.gov.tr/files/EMPB/avrupa_birligi_nde_yeni_denetleyici_otoriterler.pdf (24.10.2013).

Aydoğan, M., (2004), *Yeni Dünya Düzeni Kemalizm ve Türkiye 20. Yüzyılın Sorgulanması*, Umay Yayınları, İzmir.

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, (2006), *Derecelendirme Kuruluşlarının Yetkilendirilmesine ve Faaliyetlerine İlişkin Esaslar Hakkında Yönetmelik*, http://www.bddk.org.tr/websitesi/turkce/mevzuat/duzenleme_taslaklari/9450derecelendirme_gorus_taslak.pdf (24.10.2013).

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, (2011)“*Basel II Kapsamında Hazırlanan Düzenleme Taslaklarının Uygulanmasına İlişkin Geçiş Süreci*” *Basın Açıklamaları*, 8 Mart 2011, http://www.bddk.org.tr/WebSitesi/turkce/Duyurular/Basin_Aciklamalari/9244basin_duyurusu_baselii.pdf (25.08.2013).

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, (2012a) “*Bankacılık Sektörü Basel II İlerleme Raporu*” *Basel II’ye Uyum Çalışmaları*, http://www.bddk.org.tr/WebSitesi/turkce/Basel/11342ilerlemeraporu_06_12 (25.08.2013).

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, (2012b) “*Kurum Bilgileri*”, http://www.bddk.org.tr/websitesi/turkce/kurum_bilgileri/bddk_hakkinda/5802bddkkitapcik16_07son.pdf(25.08.2013).

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, (2013) “Genelge” *Basel II Düzenlemeleri*, http://www.bddk.org.tr/websitesi/turkce/Mevzuat/Bankacilik_Kanununa_Iliskin_Duzenlemeler/12115genelge_syr_1.pdf (12.10.2013).

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, (2013a) “*Yıllık Faaliyet Raporu 2012*”, <http://www.bddk.org.tr>(23.10.2013).

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, (2013b) “*Türk Bankacılık Sektörü Genel Görünümü*”, https://www.bddk.org.tr/websitesi/turkce/Raporlar/TBSSGG/12779tbs_genel_gorunumu_aralik_2013.pdf (15.03.2014).

Başar, M., (2007), *Basel II Düzenlemeleri ve KOBİ’ler*, Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayınları, Eskişehir, S.196, ss.13.

Başoğlu, U.; Ceylan, A. ve Parasız, İ., (2009), *Finans (Teori, Kurum, Uygulama)*, Ekin Yayınları, Bursa.

Bayraktar, K. ve Altınöz, M., (2007), *Kamu-Özel Kesim Yapısı ve İlişkileri*, Nobel Yayınları, Ankara.

Bayraktar, K.; Altınöz, M. ve Tutar, H., (2003), “Bağımsız Düzenleyici Üst Kurumlar ve Kurullar”, *Kamu-Özel Kesim Yapısı ve İlişkileri*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.

Bayramoğlu, S., (2004), *Yönetişim ve Demokrasi İlişkisinde Siyasal İktidar Sorunu: Türkiye’de Bağımsız Düzenleyici Kurumlar*,YayınlanmamışDoktora Tezi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Bayramoğlu, S., (2005), *Yönetişim Zihniyeti Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü*, İletişim Yayınevi, İstanbul.

Baytan, İ., (2009), *Özelleştirme Hukuku ve Uygulamaları*, Yetkin Yayınları, Ankara.

Beydili, Z., (2006), “*Bağımsız İdari Otoriteler*”,YayınlanmamışYüksek Lisans Tezi, Abant İzzet Baysal Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bolu.

Binay, Ş. ve Kunter, K., (1998), “Mali Liberalleşmede Merkez Bankası’nın Rolü”, *Tartışma Tebliği No: 9803*, Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Yayını, Ankara. <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/evds/teblig/98/gece2.html> (20.10.2013).

Bolatoğlu, H., (2004), *Rekabet Kurulu Kararlarının Yargısal Denetimi*, Rekabet Kurumu Yayını, Ankara.

Boyacıoğlu, M.A. (2005) “*Bankalarda Derecelendirme ve Türk Bankacılık Sektörü Üzerine Ampirik Bir Çalışma*”,YayınlanmamışDoktora Tezi, Konya Selçuk Üniversitesi, Konya.

Bulutoğlu, K., (2000), *Dünya Kazan Ben Kepçe, Zamana ve Mekana Yolculuklar*, Türkeli Yayıncılık, İstanbul.

Chand, J.;Lai, A.; Illing, M. ve Daniel, F. (2003) “Essays on Financial Stability”, *Technical Report No.95*, Bank of Canada.

Chang, H.J., (1997), “TheEconomicsandPolitics of Regulation”, *Cambridge Journal of Economics*, P.21, pp.703-728.

Crockett, A., (2009), “Why is Financial Stability a Goal of PublicPolicy”, *in Maintaining Financial Stability in a Global Economy*, Federal Reserve Bank of Kansas City.

Çakar, R., (1996), *Doğal Tekellerde Özelleştirme ve Regülasyon*, Devlet Planlama Teşkilatı Yayınları, Ankara.

Çapanoğlu, M.B., (1993), *Sermaye Piyasası Özelleştirme Uygulamaları ve Menkul Kıymetler Borsaları*, Beta Yayınları, İstanbul.

Çetin, T., (2007), “Regülasyon Sürecinin Yeni Aktörleri: Politik İktisat Perspektifinden Bağımsız Düzenleyici Kurumlar”, *Rekabet Dergisi*, S.29 (1), ss.3-26.

Çolak, İ.N., (2003) *Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu ve ABD Örneği*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

Derecelendirme Faaliyeti ile Derecelendirme Kuruluşlarına İlişkin Esaslar Tebliği, Seri No: VIII/3, R.G. Tarihi: 06.03.1997, R.G. Sayısı: 22925 (Asıl), <http://www.basarmevzuat.com/dustur/teblig/5/2499/a/spk8-31.htm> (24.10.2013).

Derecelendirme Kuruluşlarının Yetkilendirilmesine ve Faaliyetlerine İlişkin Esaslar Hakkında Yönetmelik, R.G. Tarihi: 17.04.2012, R.G. 28267, (madde 5), http://www.bddk.org.tr/websitesi/turkce/Mevzuat/Duzenleme_Taslaklari/9450derecelendirme_gorus_taslak.pdf (24.10.2013).

Devlet Planlama Teşkilatı, (2000a), “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu”, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, Devlet Planlama Teşkilatı Yayınları, Ankara.

Devlet Planlama Teşkilatı, (2000b), “Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması”, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Raporu*, Devlet Planlama Teşkilatı Yayınları, Ankara.

Duran, L., (1997), “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, *Amme İdaresi Dergisi*, S.30 (1), ss.3-10.

Duran, L., (1998), *Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler*, (Ed. İ.Ö. Kaboğlu) Alkım Yayınları, İstanbul.

Eğilmez, M., (2008), *Küresel Finans Krizi Piyasa Sisteminin Eleştirisi*, Remzi Kitabevi, İstanbul.

Emek, U. ve Acar, M., (2004), “Düzenleyici Reformlar ve Kurumlar”, *Çağdaş Kamu Yönetimi II* (Ed. M. Acar ve H. Özgür), Nobel Yayınları, Ankara.

Emek, U., (2002), “Devletin Kapasitesi ve İktisadi Kalkınma Sürecindeki İşlevi”, *Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması*, TÜSİAD, İstanbul.

Emek, U., (2006), “Türkiye’de Düzenleyici Devlete Dönüşüm Süreci”, *İktisat İşlem ve Finans Dergisi*, 21 Mayıs, ss. 65.

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, (2007), *Enerji Yatırımcısının El Kitabı*, Ankara, http://www2.epdk.gov.tr/yayin_rapor/yatirimcininelkitabi/yatirimcininelkitabi.pdf(21.10.2013).

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, (2013), “*Faaliyet Raporu 2012*”, http://www.epdk.gov.tr/documents/strateji/rapor_yayin/yillik_faaliyet_raporlari/Sgb_Rapor_Yayin_Yillik_Faaliyet_Raporlari_2012.pdf(21.10.2013).

Erdoğan, M., (1998), *Liberal Toplum Liberal Siyaset*, Siyasal Kitabevi, Ankara.

Erdoğan, T. ve Bilir, H., (2002), “Bilgi ve İletişim Teknolojileri: Gelişmeler, Yansımalar ve Piyasaların Yeniden Düzenlenmesi”, *Rekabet Dergisi*, S. 11, ss. 50-80.

- Ergün, Ç.E., (2004), “Türkiye ve Avrupa Birliği’nde Enerji Alanındaki Bağımsız İdari Otoriteler”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, S. 50, ss. 45-60.
- Erkut, C., (1998), *Bağımsız İdari Makamlar Müessesesi Açısından Sermaye Piyasası Kurulunun Kısa Bir Değerlendirmesi*, Alkım Yayınları, İstanbul.
- Eryılmaz, B., (2007a), *Kamu Yönetimi*, Erkam Matbaası, İstanbul.
- Evrensel Hizmet Kanunu (2005), *T.C. Resmi Gazete*, 25856, 25 Haziran.
- Ferguson, R.W., (2002), “Should Financial Stability Be An Explicit Central Bank Objective?”, *Conference at the IMF in Washington, D.C.*, September.
- Fischer, S., (1996), “Central Banking: The Challenges Ahead” *25th Anniversary Symposium of the Monetary Authority of Singapore*, <http://www.iie.com/fischer/pdf/Fischer159.pdf> (20.10.2013).
- Gençay, O., (2007), “Finansal Dolarizasyon ve Finansal İstikrar Arasındaki İlişki: Türkiye Değerlemesi”, *Yayınlanmamış Uzmanlık Yeterlilik Tezi*, Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası, Ankara.
- Gilardi, F., (2002), “Policy Credibility and Delegation to Independent Regulatory Agencies: A Comparative Empirical Analysis”, *Journal of European Public Policy*, P. 9 (6), pp.873-893.
- Gözler, K., (2002), *İdare Hukuku Dersleri*, Ekin Yayınevi, Bursa.
- Gözübüyük, Ş., (2000), *Yönetim Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Guasch, J.L. ve Hahn, R.W., (1997), “The Costs and Benefits of Regulation: Some Implications for Developing Countries”, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2011/CDRegulatoria/pdf/B2.pdf> (20.09.2013).
- Güler, B.A., (1996), *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarılama Politikaları 1980-1995*, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Ankara.
- Güler, B.A., (2005), “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine”, *Devletten Reform Yazıları: Dünyada ve Türkiye’de Ekonomik Liberalizasyondan Siyasi- İdari Liberalizasyona*, Paragraf Yayınevi, Ankara.
- Güler, B.A., (2005), *Devlette Reform Yazıları: Dünyada ve Türkiye’de Ekonomik Liberalizasyondan Siyasi-İdari Liberalizasyona*, Paragraf Yayınevi, Ankara.
- Güler, M., (2003), *Düzenleyici Kurumlar Ekseninde Üst Kurullar ve Yargısal Denetimi*, Türkiye Ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Ankara.
- Günel, M., (2001), *Bankacılık Sektörünün Sorunları ve Geleceği*, ATO Yayınları, Ankara.

- Günel, M., (2006), *Para, Banka ve Finansal Sistem*, Yeni Dönem Yayınları, Ankara.
- Günaydın, G., (2000) “Tarım Yönetiminde Kurullar Devri”, *Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi*, Ankara, ss. 25-26.
- Günday, M., (2002), *İdare Hukuku*, İmaj Yayınevi, Ankara.
- Gürman, T., (1994), “Bankaların Derecelendirilmesi”, *Uzman Gözüyle Bankacılık Dergisi*, Eylül, ss. 30.
- Haque, M.S., (2004), “Küreselleşme, Yeni Politik Ekonomi ve Yönetişim: 3. Dünya Bakışı”, (Çev. M.A. Özer), *Türk İdare Dergisi*, ss. 207.
- Houben, A.; Kake, J. ve Schinasi, G., (2004), “Towards a Framework for Safeguarding Financial Stability”, *IMF Working Paper*, WP/04/101, June.
- Issing, O. (2013), “A New Paradigm for Monetary Policy”, *Center for Financial Studies*, Bratislava.
- İstanbul Menkul Kıymetler Borsası Yönetmeliği, R.G. Tarihi: 19.02.1996, R.G. Sayı: 22559,
<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=7.5.5624&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=%DDstanbul%20Menkul%20K%FDymetler%20Borsas%FD%20Y%F6netmeli%F0i> (21.10.2013).
- Joskow, P.L., (1998), “Regulatory Priorities for Reforming Infrastructure in Developing Countries”, *Annual World Bank Conference on Development Economics*, Washington DC, April, pp. 10-25.
- Kabaalioglu, H., (1985), *Sermaye Piyasasında Kamuyu Aydınlatma İlkesi*, İktisadi Yayınlar, İstanbul.
- Kaboğlu, İ., (1998) *Bağımsız İdari Otoriteler*, Alkım Yayınevi, İstanbul.
- Karabulut, G., (2003), “Bankacılık Sektöründe Sermaye Kârlılık İlişkisi: Türk Bankacılık Sistemi Üzerine Bir İnceleme”, *İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, S. 28, ss. 171.
- Karacan, A.İ., (2001), “Özerk Kurumların Özerkliği”, *Rekabet Dergisi*, Rekabet Kurumları Yayınları, Ankara, S. 8, ss. 3-62.
- Karacan, A.İ., (2002), “Özerk Kurumların Özerkliği”, *Rekabet Dergisi*, Mayıs-Haziran, ss. 3-62.
- Karakaş, M., (2008), “Devletin Düzenleyici Rolü ve Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, *Maliye Dergisi*, S. 154, ss. 99-120.
- Karslı, M., (2003), *Sermaye Piyasası Borsa Menkul Kıymetler*, Alfa Yayınları, İstanbul.
- Kaya, A., (2004), *Bağımsız ve Düzenleyici Üst Kurullar*, Eğitim Kitabevi, Konya.

- Kirmanoglu, H., (2007), *Kamu Ekonomisi Analizi*, Beta Basım Yayın, İstanbul.
- Kobirate, Uluslararası Kredi Derecelendirme ve Kurumsal Yönetim Hizmetleri A.Ş. "Hakkımızda", <http://www.kobirate.com.tr>(24.10.2013).
- Kondak, N., (1999), *Menkul Kıymet Pazarlarına Giriş*, Der Yayınları, İstanbul.
- Köse, Ö., (2007), "Küreselleşmenin Devlet ve Kamu Yönetimi Üzerindeki Etkileri ve Kamu Yönetimine Yansımaları", *Bilgi Çağında Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması II*, Beta Yayınları, İstanbul.
- Krafft, J. ve Salies, E., (2008), "Why and How Should Innovative Industries with High Consumer Switching Costs be Re-Regulated?", *OFCE Document de Travail*, pp. 1-26.
- Külahi E.A.; Tiryaki, G. ve Yılmaz, A., (2013) "Türkiye'de Basel I, II ve III Kurallarına Uyum Süreci", *Öneri*, Temmuz, S. 10 (40), ss. 13.
- Kütükçü, D., (2004), *Sermaye Piyasası Hukuku*, C.I, Beta Yayınları, İstanbul.
- Leblebici, D.N.; Kurban, A. ve Sadioğlu, U., (2012) "Türk Yönetim Sisteminde Bağımsız Düzenleyici Kurullar Üzerine Kuramsal Tartışmalar", *Hacettepe Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, S. 30 (2), ss. 81-109.
- Mishkin, F.S. (2006), "Monetary Policy Strategy: How Did We Get Here?", *National Bureau of Economic Research*, Cambridge.
- Müftüoğlu, T. ve Karabudak, H.B., (2002), "İktisadi Politikalar Bağlamında Hukuki Düzenleme Üzerine Düşünceler", *Rekabet Dergisi*, Rekabet Kurumu Yayınları, Ankara, ss. 8-9.
- Nalbant, A., (1998), "Radyo ve Televizyon Üst Kurulu ve Görsel-İşitsel İletişim Özgürlüğü", *Bağımsız İdari Otoriteler (Ed. İ. Kaboğlu)*, Alkım Yayınları, İstanbul.
- Ocampo, J.A., (2005), "A Broad View of Macroeconomic Stability", *DESA Working Paper* No.1, October.
- OECD, (1997), *The OECD Report on Regularity Reform: Synthesis*, Paris.
- Oksay, S., (2000), "Finansal Piyasalarda Yeni Yasal Düzenlemeler İhtiyacı ve Türk Finans Sistemi", *Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Öneri Dergisi*, S. 75 (10), ss. 9-18.
- Önder, İ.; Türel, O.; Ekinci, N. ve Somel, C., (1993), *Türkiye'de Kamu Maliyesi, Finansal Yapı ve Politikalar*, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul.
- Özbilen, Ş., (1999), *Maliye Politikası*, Ezgi Kitabevi, Ankara.
- Özbudun, E., (1998), *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınları, Ankara.

Özcan, S., (2006), “*Para Politikası Tercihleri ile Finansal İstikrar Arasındaki İlişki, Enflasyon Hedeflemesi Politikasında Finansal İstikrar ve Türkiye Analizi*”, Yayınlanmamış TCMB Uzmanlık Yeterlilik Tezi, Mayıs, Ankara.

Öztekin, A., (2005) *Yönetim Bilimi*, Siyasal Kitabevi, Ankara.

Öztekin, A., (2007), *Siyaset Bilimine Giriş*, Siyasal Kitabevi, Ankara.

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

Parasız, İ., (2007), *Finansal Kurumlar ve Piyasalar*, Ezgi Kitabevi.

Parlak, B., (2005), “*Küresel Gelişmeler ve Avrupa Birliği Uygulamaları Ekseninde Yerelleşme*”, *Teoriden Pratiğe Kamu Yönetimi Yaklaşımlar, Sorunlar ve Metotlar*, (Ed. T. Arslan), Aktüel Yayınları, İstanbul.

Pauliat, H., (1998), “*Karşılaştırmalı Hukukta Bağımsız İdari Otoriteler*”, (Çev. M. Göçer), *Bağımsız İdari Otoriteler*, (Ed. İ. Kaboğlu), Alkım Yayınları, İstanbul.

Posner, R.A., (1974), “*Theories of Economic Regulation*”, *The Bell Journal of Economics and Management Science*, P. 5 (2), pp. 335-358.

Rekabet Kurumu, (2013), <http://www.rekabet.gov.tr> 20.10.2013

RTÜK, (1994), “*Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun*”, *T.C. Resmi Gazete*, 21911, 20 Nisan.

Saran, U., (1995), “*Özerklik ve Mahalli İdareler Üzerinde Denetim*”, *Türk İdare Dergisi*, S. 408, ss. 21.

Saran, U., (2004), *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*, Atlas Yayınları, Ankara.

Sarıbrahimoğlu, Y.S., Gözüaçık, S.; Bakanay, M.A. ve Diker, A., (2002), *Telekomünikasyon, Bankacılık, Enerji Sektöründe Üst Kurullar ve Rekabet*, Sarıbrahimoğlu Hukuk Bürosu Yayını, Ankara.

Sarısoy, S., (2010), “*Düzenleyici Devlet ve Regülasyon Uygulamalarının Etkinliği Üzerine Tartışmalar*”, *Maliye Dergisi*, S. 159, ss. 278-298.

Savaş, V., (1987), *Piyasa Ekonomisi ve Devlet*, Beta Basım Yayım, İstanbul.

Savaş, V.F., (2005), *Politik İktisat*, Beta Basım Yayım, İstanbul.

Sermaye Piyasası, (2013), <http://www.sermayepiyasasi.org> 21.10.2013

Sermaye Piyasası Kurulu, “*Derecelendirme Faaliyetiyle Yetkili Kuruluşlar*”, <http://www.spk.gov.tr/indexcont.aspx?action=showpage&menuid=6&pid=10&subid=1> (24.10.2013).

Sermaye Piyasası Kurulu (2013), <http://www.spk.gov.tr> 20.10.2013

Sermaye Piyasası Kurulu, Sermaye Piyasasında Derecelendirme Faaliyeti ve Derecelendirme Kuruluşlarına İlişkin Esaslar Tebliği (Seri: VIII, No:51), Bölüm 3, Madde 9-10, <http://www.spk.gov.tr/apps/Mevzuat/MevzuatGoster.aspx?nid=14811> (24.10.2013).

Sermaye Piyasası Kurulu, Sermaye Piyasasında Derecelendirme Faaliyeti ve Derecelendirme Kuruluşlarına İlişkin Esaslar Tebliği (Seri: VIII, No:51), Bölüm 2, Madde 4/1, <http://www.spk.gov.tr>(24.10.2013).

Sönmez, Ü., (2007), “Bağımsız Düzenleyici Kurumların Kuramsal Altyapısı ve Gelişimi”, *Kamu Yönetimi: Yöntem ve Sorunlar*, (Ed. Y. Üstüner) Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.

Stigler, G.J., (1971), “The Theory of Economic Regulation”, *The Bell Journal of Economics and Management Science*, P. 2 (1), pp. 3-21.

Sümer, A., (2002), *Türk Sermaye Piyasası Hukuku ve Seçilmiş Mevzuat*, Alfa Basım Yayın Dağıtım, İstanbul.

Şahin, İ.,(2013), “Küresel Finansal Kriz Esnasında Geliştirilen Bankacılık Düzenlemelerinden Basel III Kriterlerinin Kapsamı ve Uygulama Süreci”, *Muhasebe ve Finansman Dergisi*, Temmuz, ss. 150.

Şahin, S.Y., (2010), “Türk Enerji Sektöründe Rekabet Kurumu ile Sektörel Düzenleyici Kurum Arasındaki İlişki”, *Rekabet Kurumu*, S. 11(4), ss. 7-59.

Şaylan, G., (2003), *Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi*, İmge Kitabevi, Ankara.

Şeker Kurumu, (2012) “Faaliyet Raporu 2011” Ankara, <http://www.sekerkurumu.gov.tr/doc/.pdf> (21.10.2013).

Şen, A. ve Altay, H., (2009), “Finansal İstikrarsızlık Hipotezi Bağlamında Global Finansal Kriz”, *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, S. 10 (1), ss. 163.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Kanun No. 2709, Kabul Tarihi: 7.11.1982, http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2011.pdf(24.10.2013).

Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası, (2010), “*Finansal İstikrar Raporu*”, Aralık, S. 11.

Takan, M. (2002) “*Bankacılık Teori Uygulama ve Yönetim*”, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.

Tan, T., (1988), “Kamu Hizmeti, Özelleştirme ve Bürokrasinin Azaltılması Üzerine”, *Türk İdare Dergisi*, İçişleri Bakanlığı Yayınları, Ankara, ss. 78.

Tan, T., (2002), “Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar”, *Amme İdaresi Dergisi*, S. 35 (2), ss. 11-37.

- Tanör, R., (1999), *Türk Sermaye Piyasası Taraflar*, C.I., Beta Yayınları, İstanbul.
- Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu, (2013) “*2012 Faaliyet Raporu*”, Mart, Ankara.
- Tayyar, A. ve Çetin, B., (2013) “Liberal İktisadi Düşüncede Devlet”, *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, S. 14 (1), ss. 107-120.
- Tekeli, İ., (2003), “*Yönetim Kavramı Yanısıra Yönetişim Kavramının Gelişmesinin Nedenleri Üzerine*”, Türkiye’de Kamu Yönetimi, Yargı Yayınevi, Ankara.
- Tokgöz, E., (2004), *Türkiye'nin İktisadi Gelişme Tarihi*, İmaj Yayınevi, Ankara.
- Tülümen, Ö., (2004), “Konuşma Metni”, *I. Uluslararası Kamu Alımlarında Saydamlık ve Verimlilik Sempozyumu*, Kamu İhale Kurumu Yayını, İstanbul.
- Türk Sanayicileri Ve İşadamları Derneği, (2002), *Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması*, Lebib Yalkın Yayınları, İstanbul.
- Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşları Birliği, (2002) “Tasarrufların Değerlendirilmesinde Fırsatlar Ülkesi Türkiye”, *Türkiye Sermaye Piyasası Arası Kuruluşları Birliği*, Şubat, Ankara.
- Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı, (2013), http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/eko_program/program.pdf (21.10.2013).
- Uçkan, Ö., (2003), “*E-Devlet E-Demokrasi ve Türkiye: Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması İçin Strateji ve Politikalar*”, Literatür Yayınları, İstanbul.
- Ulusoy, A., (1999), “Bağımsız İdari Kurumlar”, *Danıştay Dergisi*, S. 100, ss. 3-17.
- Ulusoy, A., (2003), *Bağımsız İdari Otoriteler*, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Uyar, S., (2003), *Bankacılık Krizleri*, Ziraat Matbaacılık, Ankara.
- Ünal, O.K., (2005), *Sermaye Piyasası Hukuku ve Mevzuatı*, Asil Yayın Dağıtım, Ankara.
- Yasin, M., (2002), *Sermaye Piyasası Kurulu ve İşlemleri*, Seçkin Yayınevi, Ankara.
- Yıldırım, İ., (2004), *Demokrasi Sivil Toplum Kuruluşları ve Yönetişim*, Seçkin Yayınları, Ankara.
- Yıldırım, T., (1997), *Türkiye'nin İdari Teşkilatı*, Alkım Yayınları, İstanbul.
- Yurtsever, G. (2013), “Bağımsız Üst Kurulların Etkinliği Artıyor”, <http://www.turcomoney.com/yazar/devletler-ekonomide-duzenleyici-ve-denetleyici-hale-donusuyor.html> (24.10.2013).
- Zafir, C.Z., (2009), “Neoliberalizmin Minimal Devlet Yaklaşımına Bir Eleştiri”, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, S. 7 (2), ss. 65-82.

Zengin, O., (2004), “Düzenleyici Reform Üzerine”, *Kamu Yönetimi Dergisi*, S.19, ss. 13.

91 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname, R.G. Tarihi: 6.10.1983, R.G. Sayı: 18183, <http://www.ekanun.net/91-sayili-kanun-hukmunde-kararname/> (21.10.2013).

2813 Sayılı Telsiz Kanunu, R.G. Tarihi: 05.04.1983, R.G. Sayı: 18011, <http://www.tk.gov.tr/mevzuat/kanunlar/dosyalar/2813.pdf> (21.10.2013).

4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun, R.G. Tarihi: 13/12/1994, R.G. Sayısı: 22140, <http://www.rekabet.gov.tr/default.aspx?nsw=e2zD+crWr/0=-H7deC+LxBI8=> (20.10.2013).

4389 sayılı Bankalar Kanunu, <http://archive.ismmmo.org.tr/docs/yayinlar/kitaplar/5228/24-4389%20bankalar%20kanunu.pdf> (21.10.2013).

4502 sayılı Kanun, http://www.oib.gov.tr/telekom/4502_kanun.htm (22.10.2013).

4634 sayılı Şeker Kanunu, <http://www.sanayi.gov.tr/Files/Mevzuat/4634-seker-kanunu-15042010184804.pdf> (21.10.2013).

4673 sayılı Kanun, http://www.oib.gov.tr/telekom/4673_kanun.htm (21.10.2013).

4733 Sayılı Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, <http://www.tapdk.gov.tr/kanunlar.asp> (21.10.2013).

5411 Sayılı Bankacılık Kanunu, <http://www.tmsf.org.tr/documents/mevzuat/tr/5411bankacilikkanunu.pdf> (23.10.2013).

5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu, R.G. Tarihi: 10.11.2013, R.G. Sayısı: 27050, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2008/11/20081110M1-3.htm> (20.10.2013).

6112 Sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun, R.G. Tarihi: 03.03.2011, R.G. Sayısı: 27863, http://www.rtuk.org.tr/sayfalar/IcerikGoster.aspx?icerik_id=5a3cac1e-b6d9-4b23-bc7a-8dcd671fceb (20.10.2013).



T.C.
BİLECİK ŞEYH EDEBALI ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÖĞRENCİ ÖZGEÇMİŞ FORMU

Fotoğraf

Adı-Soyadı	Rıdvan ÇAPKIN	T.C. Kimlik Numarası	23480519046		
Doğum Yeri	İZMİT	Doğum Tarihi	18.12.1985		
Lisans Öğrenimi	Anadolu Üniversitesi / İktisadi İdari Bilimler Fakültesi/ İktisat Bölümü	Yüksek Lisans Öğrenimi	Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi / Sosyal Bilimler Enstitüsü / İktisat Anabilim Dalı.		
Yabancı Dil/ler	SEVİYE	Başlangıç	Orta	İyi	
1. İngilizce			x		
2. İtalyanca		x			
3.					

BİLİMSEL FAALİYETLER

İŞ DENEYİMİ

ÇALIŞTIĞI KURUMLAR.....

STAJLAR.....

PROJELER.....

İLETİŞİM BİLGİLERİ

ADRES : Jandarma Lojmanları Atakent Mah. 221 Sok. B1-32 K:9 D:37 Küçükçekmece / İSTANBUL

TELEFON :

GSM: 0 532 161 5485

E-Posta: ridvancapkin@hotmail.com

NOTLAR

BİLECİK ŞEYH EDEBALI ÜNİVERSİTESİ