



KKTC Düzenleyici ve Denetleyici Kurullar Kurumsal ve Fonksiyonel Analizi



T.C. Lefkoşa Büyükelçiliği
Yardım Heyeti Başkanlığı

tepav

türkiye ekonomi politikaları araştırma vakfı



Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti
Başbakanlık

İÇİNDEKİLER

GİRİŞ	5
NEDEN DÜZENLEME VE DÜZENLEYİCİ DENETLEYİCİ KURUL?	7
1. PİYASA, EKSİK REKABET VE KAMU MÜDAHALESİ	7
2. DÜZENLEME VE BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURULLAR.....	9
3. BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ DENETLEYİCİ KURUMLARIN ÖZELLİKLERİ	13
3. 1. Düzenleme İşlevi	13
3. 2. Gözetim ve Denetim İşlevi	14
3.3. Yaptırım Uygulama İşlevi.....	14
3. 4. Danışma İşlevleri	14
3. 5. Uyuşmazlık Çözme İşlevleri.....	15
4. BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLARIN KAMU TÜZEL KİŞİLİĞİ, BAĞIMSIZLIĞI VE ÖZERKLİĞİ	15
4.1. Kamu Tüzel Kişiliği	15
4. 2. Bağımsızlık ve Özerklik.....	16
4.3. Mali Özerklik	19
ÜLKE ÖRNEKLERİ	21
1. AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİNDE DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURULLAR	21
1.1. İLK ÖRNEK: EYALETLER ARASI TİCARET KOMİSYONU.....	21
1.2. SEÇİLMİŞ ÖRNEKLER	23
1.2.1. Federal İletişim Komisyonu (Federal Communication Commission)	23
1.2.2. Federal Ticaret Komisyonu (Federal Trade Commission)	23
1.2.3. Posta Ücretleri Komisyonu (Postal Rate Commission)	23
1.2.4. Menkul Kıymetler Komisyonu (Securities and Exchange Commisison).....	24
1.2.5. Federal Enerji Düzenleme Komisyonu (Federal Energy Regulation Commission)	24
1.2.6. Vadeli Ürün Ticareti Komisyonu (Commodity Futures Trading Comisson)	25
1.2.7. Tüketim Ürünleri Güvenliği Komisyonu (Consumer Product Safety Commission).....	25
1.2.8. Çevre Koruma Kurumu (Environmental Protection Agency)	25
1.2.9. Eşit İstihdam Fırsatı Komisyonu (Equal Employment Opportunity Commission)	26
1.2.10. Ulusal Çalışma İlişkileri Kurulu (National Labor Relations Board)	26
1.2.11. Birleşik Devletler Yurttaş Hakları Komisyonu (United States Commission on Civil Rigts)	26

2. AVRUPA’DA BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLAR ALANINDA YAŞANAN GELİŞMELER	29
3. JAPONYA’DA DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLAR	32
3.1. REKABET: JAPON ADİL TİCARET KOMİSYONU	32
3.2. TELEKOMÜNİKASYON SEKTÖRÜNDE DÜZENLEME	33
3.3. ENERJİ SEKTÖRÜNDE DÜZENLEME	34
4. TÜRKİYE’DEKİ BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLAR.....	35
5. GÜNEY KIBRSI RUM KESİMİ	38
5.1. REKABETİ KORUMA KOMİSYONU (R.K.K.)	38
5.2. ENERJİ DÜZENLEME KURUMU (CERA)	38
5.3. MENKUL KIYMETLER KOMİSYONU.....	39
5.4. RADYO TELEVİZYON KURUMU	40
5.5. ELEKTRONİK İLETİŞİM VE POSTA HİZMETLERİ KOMİSYONU.....	41
5.6. KİŞİSEL VERİLERİN KORUNMASI KOMİSYONU	41
5.7. DEVLET YARDIMLARI KOMİSYONU	41
5.8. KAMU İHALE KOMİSYONU	41
5.9. ULUSAL BİOETİK KOMİTESİ	41
6. MALTA	42
6.1. MALİ HİZMETLER KURUMU -THE MALTA FINANCIAL SERVICES AUTHORITY (MFSA)	42
6.2. MALTA İLETİŞİM KURUMU	42
6.3. MALTA KAYNAK KURUMU	42
6.4. MALTA ŞANS OYUNLARI VE KUMAR KURUMU.....	43
6.5. MALTA DEVLET YARDIMLARI KURUMU	43
6.6. YAYIN KURUMU (THE BROADCASTING AUTHORITY)	43
7. KÜÇÜK ÜLKELER İÇİN ARAYIŞLAR:BÖLGESEL DÜZENLEYİCİLER.....	44
7.1. DOĞU KARAİP ÜLKELERİ MERKEZ BANKASI	45
7.2. DOĞU KARAİP ÜLKELERİ TELEKOMÜNİKASYON KURUMU (ECTEL)	46
KUZEY KIBRIS TÜRK CUMHURİYETİ	47
1. YAYIN YÜKSEK KURULU	47
2. REKABET KURULU	48
3. BİLGİ TEKNOLOJİLERİ VE HABERLEŞME KURUMU	50
4. KİŞİSEL VERİLERİ KORUMA KURULU	52

5. YÜKSEKÖĞRETİM PLANLAMA, DENETLEME, AKREDİTASYON VE KOORDİNASYON KURULU (YÖDAK).....	53
6. MERKEZİ İHALE KOMİSYONU	54
7. TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	55
7.1. Sektörler-Alanlar	55
7.2. Üye Sayısı ve Statüleri	57
7.3.Atama Usulleri	57
7.4.Görev Süreleri	59
7.5.Ayrı Bütçe	59
7.6. Tüzel Kişilik	60
SONUÇ VE ÖNERİLER	60
1. ÖLÇEK SORUNU	60
2. İDARİ KAPASİTE	62
3. BAĞIMSIZLIK	65
KAYNAKÇA	67

GİRİŞ

Günümüzde giderek karmaşıklaşan toplumsal ve ekonomik yaşam, yükselen demokratikleşme talep ve çabaları, küreselleşmenin artan hızı, kamu yönetimi sistemine yeni kurum ve kavramların eklenmesi ihtiyacını ve arayışını doğurmaktadır. Bu arayışların da etkisiyle, çok sayıda ülkede bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurul (DDK) yapılanmasına gidildiği görülmektedir. DDK'ların gündemde öne çıkmasının önemli bir nedeni teknik yönü ağır basan, ekonomik rasyonalitenin daha fazla hakim kılınmak istendiği bazı sektör ve alanların günlük siyasal müdahale kapsamı dışında tutulmak istenmesidir. DDK'ların yansız ve nesnel davranarak öngörülebilirliği ve güvenilirliği artırması beklenmektedir. Özelleştirme uygulamaları sonrasında özellikle mali piyasalarda ve doğal tekellerin hakim olduğu sektörlerde piyasanın regülasyonu önemli bir işlev olarak ortaya çıkmaktadır. Bu işlevin geleneksel bürokratik yapı dışında bağımsız çalışabilecek, uzmanlık kapasitesi çok yüksek kurumlar eliyle yürütülmek istenmesi de DDK'ların artan ölçüde yaygınlaşmasının bir nedenidir.

DDK uygulamasının başarılı olması için çok sayıda ön koşul bulunmaktadır. Devlet tekelinden çıkarılıp serbestleştirilmiş piyasaların varlığı, yeterli teknik kapasiteye ve uzmanlığa sahip kurumlar oluşturulabilmesi, bu kurumların işlevsel bağımsızlığının garanti altına alınması, kurumların özel ve siyasal çıkarların etki alanına girmesinin önüne geçecek mekanizmalar oluşturulması önemli ön koşullardandır. Dolayısıyla KKTC'de DDK oluşturma çabalarının bu açılardan irdelenmesi faydalı olacaktır. KKTC özelinde ortaya çıkan önemli bir konu da ölçek ekonomisidir. Küçük bir ülkede her konuda ayrı ve bağımsız bir kurum oluşturmak ekonomik rasyonaliteye ters düşebilecektir. Bu nedenle KKTC için daha rasyonel modeller geliştirilip geliştirilemeyeceği de incelenmesi gereken bir konudur.

Bu çerçevede Düzenleyici ve Denetleyici Kurullar KKTC-FOKUS kapsamında bir yatay inceleme konusu olarak kabul edilmiştir. Çalışmada teorik inceleme, mevzuat analizi yanında yüz yüze görüşmeler de yapılmıştır. Yüzyüze görüşmelerde yapılandırılmış mülakat yöntemi izlenmiştir. (Ek:1 Mülakat Takvimi ve Kapsamı)

Çalışma dört ana bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde düzenleme ve düzenleyici denetleyici kurul olgusunun gerisinde yatan ekonomik, sosyal ve siyasal gerekçeler ele alınacaktır. Kuramsal yanı ağır basan bu ilk bölümü, ülke uygulamalarından örnekler izlemektedir. Bu

bölümde DDK uygulamasına beşiklik eden ABD örneği ilk olarak incelencektir. DDK alanında ilk ve en zengin örneği teşkil eden ABD yanında bu alanda çok ileri düzenlemeler atma ihtiyacı duymamış olan Japonya'ya da yer verilerek farklı yaklaşımlar ortaya konulmaktadır. Avrupa Birliği üyesi ülkelere ve Türkiye'ye de bir bütün olarak yer verildikten sonra KKTC için ölçek açısından anlamlı olabilecek Güney Kıbrıs Rum Yönetimi ve Malta ülke uygulamaları incelenecektir. Üçüncü bölümde KKTC deneyimi irdelenecektir. Bu bölümde KKTC yanında küçük ülkelerde farklı bir arayış olan bölgesel düzenleyicilere de yer verilecektir. Son bölümde ise sorun alanları tespit edilecek ve çözüm önerileri geliştirilecektir.

BİRİNCİ BÖLÜM:

NEDEN DÜZENLEME VE DÜZENLEYİCİ DENETLEYİCİ KURUL?

1. PİYASA, EKSİK REKABET VE KAMU MÜDAHALESİ

Devletin rolü tartışmalarıyla birlikte son dönemde sıklıkla duyulan kavramlardan ikisi düzenleme ve rekabettir. Düzenleme devletin rolünde nitel değişimi ya da bu yöndeki talepleri yansıtmaktadır. Devletin rolü daraltıcı anlamda yeniden tanımlanmakta ve bu yeni tanımla ortaya çıkan devlet biçimi “düzenleme” kavramıyla nitelenmektedir. Devletin düzenleme işlevinin ereksel boyutu ise rekabet kavramıyla açıklanabilir. Devletin, düzenleyici ve denetleyici kurumlar ya da bağımsız idari otoriteler diye adlandırılan kurumlar aracılığıyla yerine getirdiği düzenleme işlevinin önemli bir amacı, piyasada rekabetin tesisidir. Dolayısıyla düzenleyici devlet diye nitelenen devletin, en temel amaçlarından birisini piyasada rekabeti sağlamak olarak tanımlamak yanlış olmayacaktır.

Bir toplumun sahip olduğu kaynakların toplum refahının maksimizasyonunu sağlayacak biçimde tahsis ekonomisi ve siyasetin temel uğraş alanıdır. Günümüzde, gelişmiş ülkelerde piyasa ekonomisi sisteminin tercih edilmesinin temel nedeni rekabet içindeki piyasaların optimum kaynak tahsisini sağlayacağı ve böylece toplum refahının artacağı varsayımına dayanmaktadır.

Liberal ekonomik felsefeye göre rekabet, kaynakların etkin olarak tahsis edilerek toplumsal refahın artırılmasının en temel aracıdır. “Tam rekabet” mal ve hizmetlerde fiyatın hiçbir dışsal müdahale olmaksızın arz ve talebe göre belirlendiği piyasa yapısını ifade etmektedir. Tam rekabetin bazı ön koşulları bulunmaktadır:

- Alıcı ve satıcıların mal veya hizmetin fiyatını veya miktarını etkileyemeyecek kadar çok sayıda olması,
- Malın bölünebilir olması (bireysel tüketime, dışlanabilir olmaya elverişlilik),
- Piyasa aktörlerinin piyasa hakkında tam bilgi sahibi olması,
- Piyasaya giriş ve çıkış engellerinin olmaması.

Yukarıdaki koşulların sağlandığı piyasalarda üretici ve tüketiciler; üretim, tüketim, gelir ve harcama planlarını bağımsız olarak yaparlar. Bütün bunların sonucunda toplumsal düzeyde hem üretimde hem de dağıtımda etkinlik sağlanacağı varsayılır.

Gerçek hayatta ise yukarıdaki koşulların çok sayıda sektörde geçerli olmadığı bilinen bir gerçektir. Piyasa aksaklıkları denilen bu olgu kısaca şu başlıklarda toplanmaktadır: (ÇAKAL,1996)

1- Tekelci Piyasalar: Piyasaya tek bir aktörün hakim olduğu durumdur. Tekelci piyasalarda rekabetten söz edilemez.

2- Oligopol Piyasalar: Az sayıda aktörün piyasaya hakim olduğu durumdur. Az sayıdaki satıcılar tekelci piyasa benzeri durumları kendi aralarındaki açık veya zımni anlaşmalarla yaratabilir. Bunun sonucu ise, piyasada ürün darlığı, yüksek fiyat ve sosyal refah kaybıdır.

3- Doğal Tekel Halindeki Piyasalar: Piyasanın doğası gereği tek bir firmanın bulunmasının rasyonel olduğu piyasalardır. Bunun nedeni tek üreticinin geçerli olduğu durumda ortalama maliyetlerin düşüyor olmasıdır. Bu nedenle üretimin en iyi şekilde tek bir firma içinde örgütlenmesi daha verimli olacaktır. Şebeke (network) endüstri denen elektrik iletimi, içme suyu gibi sektörler buna örnektir. Bu sektörlerde tek firmanın arz sağlaması ekonomik etkinlik açısından daha rasyoneldir. Bu durumda da doğal olarak tekel durumuna gelen firmanın, tekelci fiyatlar uygulamaması için ekonomik düzenleme gerekir.

Piyasa aksaklıkları, devletlerin sosyal bazı hedeflere ulaşılması amacıyla da piyasalara müdahale etmesinin gerekli olduğu kabulüne yol açmıştır. Bu müdahaleler, kurallar koymaktan devletleştirmeye kadar uzanabilmektedir. Sonuç olarak, piyasa aksaklıklarının olduğu durumlarda devletler, ekonomik verimlilik ve toplumsal refahın artırılması için piyasalara çeşitli yol ve araçlarla müdahale etmektedir. Devletlerin iktisadi hayatın düzenlenmesi yanında, sosyal hayatın düzenlenmesine ilişkin görevleri de vardır. Bu nedenle rekabetin yaşanmadığı, piyasa aksaklıklarının olduğu durumlarda veya bazı sosyal gerekçelerle, piyasa ekonomisini bir sistem tercihi olarak ortaya koyan ülkelerde dahi devletler, ülkelere göre farklılıklar arz etmekle beraber, piyasanın işleyişine çeşitli vasıtalarla ve belirli sınırlar içinde müdahale etmektedir. Burada önemli olan devletin iktisadi yaşama müdahale edip etmemesi değil, müdahaleyi hangi kurallar içinde ve ne amaçla yapacağının

belirlenmesidir. Bu müdahale yollarından ve araçlarından birisi de düzenleme (regülasyon) ve düzenleyici ve denetleyici kurullardır.

2. DÜZENLEME VE BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURULLAR

Düzenleme yapılan bir çok sektöre bakıldığında bu sektörlerin doğrudan kamu tarafından işletilmiyorsa, ya doğal tekel niteliğinde olduğu veya sosyal veya stratejik yararı olduğu ve bunların düzenlenmesinin önemli bir toplumsal ihtiyaç olduğu görülmektedir. Doğal tekel özellikleri gösteren sektörlerde çok fazla firmanın faaliyet göstermesi toplumun yararına olmayacağı düşüncesi, bu sektörlerin bazen çok yüksek miktarlarda yatırım veya batık yatırım gerektiren endüstriler olduğunun görülmesi, bu sektörlerin serbest rekabete bırakılmasının toplum refahını azaltabileceği düşüncesiyle, bu endüstriler çeşitli yollarla düzenlenmiştir. Son yıllarda teknolojiye yaşanan gelişmeler neticesinde bu sektörlerin doğal tekel özelliklerinin kaybolması veya azalması, devlet işletmeciliğın istenilen verimi ve toplumsal refaha katkısı sağlayamaması gibi nedenlerle bu endüstrilerin mümkün olduğunca rekabete açılması, tamamen rekabete açılmayan ve toplumsal yarar nedeniyle müdahale edilmesi gereken sektörlerde düzenleme yapısının değiştirilmesi yönünde eğilimler ortaya çıkmıştır. Bu eğilimler neticesinde de devletler bu sektörlerde uyguladıkları politikaları değiştirme ihtiyacı hissetmişlerdir. Değişen bu politikalar, ülkeden ülkeye farklılıklar gösterse de, temelde ekonomik ve toplumsal alanda yaşanan değişmelere uyum sağlanmasını, toplumsal taleplerin daha etkin karşılanmasını ve toplam refahın daha da artırılmasını hedeflemektedir. (EROL, 2003)

Devletler özellikle kıta Avrupa'sında 1970 li yıllardan sonra topluma pahalıya mal olan kamu işletmeciliği yerine, özelleştirme veya özerkleştirme çabaları ile, piyasaların bağımsız düzenleyici ve denetleyici kurumlar tarafından düzenlenmesi ve denetlenmesi yönünde politikalar ve buna uygun kurumsal yapılar oluşturmuştur. Günümüzde artık devletlere biçilen rol; toplumsal yaşama ilişkin faaliyetleri bizzat üstlenmesi yerine oyunun kurallarını belirlemesi ve kurallara uyulmasını sağlamasıdır. Toplumsal yaşamda devletin, toplumsal uzlaşmayı sağlayan bir tür hakem rolünü üstlenmesi istenilmektedir. Aşağıdaki taloda devletlerin bu alanda değişen rolü çok uzun vadeli bir perspektiften gösterilmektedir:

Tablo 1: Devlet ve Müdahale Yaklaşımında Değişim (FAUR ve JORDANA 2006'dan uyarlanmıştır)

	Jandarma/Bekçi Devlet (19. Yüzyıl)	Refah Devleti (1945-1975)	Düzenleyici Devlet
Politika Oluşturma	Devlet	Devlet/Seçilmiş siyasi temsilciler	Devlet/Seçilmiş siyasi temsilciler
Regülasyon	Piyasa ve sivil toplumun kendi kendine düzenlemesi (self regülasyon)	Seçilmiş siyasi temsilcilerin doğrudan gözetiminde kamu yönetimi	Uluslararası sistemle yakın bağlantı içindeki bağımsız profesyoneller
Uygulama/Hizmet Sunumu	Piyasa ve sivil toplum	Devlet ve piyasa	Piyasa (İş dünyası) ve sivil toplum

OECD regülasyonu; “devletler tarafından girişimciler ve vatandaşlar üzerinde ihtiyaç duyulan çeşitli enstrümanlarla koyulan düzenlemeler” olarak tanımlamakta ve regülasyonları, ekonomik, sosyal ve idari olarak üçe ayırmaktadır. Regülasyon kuralları, resmi ve gayri resmi düzen ve her seviyedeki devlet organı tarafından konulan ikincil kuralları ve devlet dışı kuruluşlar ve devlet tarafından sadece regülasyon yapmak için oluşturulmuş kurumlar tarafından yürürlüğe konulan kuralları içermektedir. (EROL,2003)

ULUSOY, 80'li yılların başından itibaren, hizmet sağlayan devletten, hizmet sağlanmasını sağlamaya çalışan ve sağlanan hizmeti denetleyen devlet anlayışına geçildiğini, "aynı anda hem hakem hem de oyuncu olunamaz" fikrinden hareketle, devletin hala birçok ekonomik faaliyeti dolaylı ya da doğrudan üstleniyor olması olgusu karşısında, regülasyon faaliyetinin merkezi idareden bağımsız çalışan kamusal organlar tarafından üstlenilmesinin daha uygun olacağı sonucuna varıldığını regülasyon işlevinin, tüm idari organların son tahlilde siyasi kimliği olan bir organa (hükümet veya devlet başkanı) bağlı olması fikrine dayalı klasik idari sisteme dahil organlarca sağlıklı bir biçimde yerine getirilemeyeceği fikri neticesinde ön plana çıktığını, bu bağlamda, bu işlevin, siyasetin ve siyasetçilerin doğrudan etkisi dışına çıkarılmış, yani idari açıdan bağımsız ve üyeleri kamuoyunda saygınlığı olan akıl adamlardan (bilgelerden) oluşan kurullara bırakılmasının düşünüldüğünü belirterek; bu tür kurulların günümüzde birçok alanda bir kurtarıcı gibi görülmesi ve gündeme sokulmasının nedeninin de

aslında toplumun her kesiminde siyasetçilere duyulan derin güvensizlik olduğunu ifade etmekte, bağımsız düzenleyici kurumların, teknolojinin de yardımıyla çok hızlı gelişen ve gittikçe karmaşıklaşan iletişim, medya, rekabet, bankacılık ve finans sektörü gibi alanların önem ve hassasiyeti nedeniyle siyasî iktidarın etkisinden arındırılması ihtiyacı nedeniyle doğduğunu belirtmektedir. (ULUSOY, 1999)

Majone esas olarak üç düzenleme yöntemi ya da türü üzerinde durmaktadır: Kamusal mülkiyet/işletmecilik yoluyla düzenleme; bağımsız kurumlar eliyle düzenleme ve kendi kendine düzenleme. Ona göre “zaman içinde değişen düzenlemenin işlevinden çok biçimidir.” Aslında Majone’un bu yargıdan yola çıkarak ortaya koymak istediği yukarıda değinilen düzenleme biçimlerinden bağımsız kurumlar eliyle düzenlemenin (statutory regulation) önem ve yaygınlık kazandığıdır. Diğer bir deyişle düzenlemenin günümüzde önem taşıyan biçimi bağımsız kurumlar eliyle yapılan düzenlemedir. Bu tür düzenleme neden öne çıkmaktadır sorusuna ise aşağıdaki başlıklarda yanıt verildiği görülmektedir: (MAJONE;1996)

Öncelikle piyasa aksaklıklarına karşı ABD’de ve Avrupa’da izlenen farklı politikalara değinilmektedir. Avrupa’da kamu işletmeciliği ABD’de bağımsız kurumlar eliyle düzenleme öne çıkmıştır. Bağımsız düzenleyici kurumların ABD’de ortaya çıkması ve AB’den çok daha uzun ve köklü bir geleneğe dayanmasının nedeni de piyasa aksaklıklarına karşı verilen bu iki farklı yanıttır. Majone’a göre kamu işletmeciliğinden beklenen sonuç alınamadığı için Amerikan tarzı düzenleme olarak adlandırılan bağımsız kurumlar eliyle düzenleme yaygınlık kazanmaktadır.

Özelleştirme ve serbestleştirme politikalarının da bağımsız kurumlar eliyle düzenlemenin yaygınlaşmasında daha etkili olduğu ileri sürülmektedir. Avrupa’da 1970’lere kadar refah devleti, ya da Keynezyen refah devleti yoluyla gelirin yeniden dağıtımı işlevi önemli bir rol oynamıştır. Ancak 1970’lerde yaşanan stagflasyon ve diğer ekonomik ve mali sorunlar nedeniyle parasal politikalar ve arz yönlü iktisat öne çıkmıştır. Bu durum özelleştirme ve serbestleştirme politikalarıyla birlikte bağımsız düzenleyici kurumların yaygınlaşmasına yol açmıştır.

Majone son olarak bugün Avrupada pek çok düzenlemenin Avrupa Birliği ve Brüksel kökenli olması üzerinde durmakta ve Avrupa’da düzenleme konusunu daha iyi kavrayabilmek için AB boyutunu da inceleme kapsamına almaktadır. Majone’un AB’de düzenleyici devletin

yükselişi olgusunu açıklarken ortaya koyduğu yaklaşım Türkiye, GKRY, KKTC gibi AB uyum sürecine dönük çalışmalar yürütmüş ya da yürüten ülkeler için de bazı alanlarda açıklayıcı olabilmektedir.

Bağımsız düzenleyici kurumlar, piyasa ekonomisine geçişle birlikte, özelleştirme ve özzerleştirme adımlarının bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Bugün pek çok ülkede temel hak ve özgürlükler, görsel, işitsel iletişim sektörleri, finans bankacılık, telekomünikasyon ve rekabet gibi konular bağımsız düzenleyici kurumlar tarafından yerine getirilmektedir.

Bağımsız düzenleyici kurumların oluşturulmasında temel hareket noktası bağımsız düzenleyici kurumların sektörel düzenlemeleri uzman bir yapıda ve sektörün gereklerine göre, dış etkilere bağımsız bir şekilde yerine getirebileceği yaklaşımıdır. Bu yaklaşımın giderek artan oranda benimsenmesinde son dönemde küreselleşme olarak kavramsallaştırılan toplumsal, ekonomik ve siyasal değişimlerin de önemli etkisi bulunduğu söylenebilir. Aşağıdaki tablo düzenleme yöntem ve araçları konusunda genel bir fikir verebilir. Son dönemde ortaya atılan “akıllı (smart) düzenleme” kavramıyla kastedilen toplumsal ve ekonomik yaşama dönük müdahalelerde bütün bu düzenleme tür ve araçlarını dikkate alan düzenleme olarak tanımlanabilir.

Tablo 2: Düzenleme Türleri (FAUR ve JORDANA 2006’dan uyarlanmıştır)

	Düzenleyici	Mekanizma/Araç	Teşvik unsuru	Sorunsal
Siyasi Düzenleme	Bakanlıklar ve parlamento	Yasalar	Siyasi rekabet	Kısa vade, uzmanlık eksikliği, takdir alanının genişliğine bağlı öngörülemezlik
İdari Düzenleme	Bağımsız düzenleyici kurumlar	Düzenleyici işlemler/Kurallar	Profesyonel yarışma ve prestij	Kapasite eksikliği; çıkar çatışmaları
Ekonomik Düzenleme	Piyasa	Fiyat	Fayda-maliyet	Piyasa aksaklıkları
Hukuki	Mahkemeler	Olay bazlı karar-	Sorumluluklar-	Reaktif ve

Düzenleme		hüküm	ceza	öngörülemez olması
Sosyal Düzenleme	Kamu davranış, ahlak kuralları	Ayıplama, ikna, dayanışma	Sosyal sorumluluk	Zorlama-uyum eksikliği
Bireysel Düzenleme	Kendi kendine	Görev, vicdan	Bireysel sorumluluk	Farklı davranış

3. BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ DENETLEYİCİ KURUMLARIN ÖZELLİKLERİ

Bağımsız düzenleyici kurumların en önemli iki özelliği; idarî açıdan bağımsız olmaları ve regülasyon işlevi görmeleridir.

İdarî bağımsızlıkları, hem organları, hem de işlemleri üzerinde tipik idarî denetim yetkilerinin bulunmaması anlamına gelir.

Regülasyon işlevi ise, belli bir faaliyete ilişkin olarak oyunun kurallarının belirlenmesi, bu kurallara riayetın sağlanması, yani denetim fonksiyonunu içermektedir. (ULUSOY;1994) Bu temel fonksiyonlara daha detaylı baktığımızda düzenleyici ve denetleyici kurumların aşağıdaki işlev ve yetkilere sahip olduğu görülmektedir. (AKINCI:118)

3. 1. Düzenleme İşlevi

Bağımsız düzenleyici kurumlara, görev alanlarına ilişkin geniş düzenleme yetkisi tanınmaktadır. Bu düzenleme yetkisi kullanılarak, dikey bütünleşmiş veya dikey ayrılmış olarak kurulan ve kısmen ya da tamamen serbestleştirilen/özelleştirilen piyasaların işleyiş kuralları belirlenir. Bu yetki kullanılarak yapılacak düzenlemelerin başında, sektöre giriş için izin verilmesi (ruhsat, izin belgesi vb. isimler altında), fiyat regülasyonu ve mal veya hizmetin kalite standartlarının belirlenmesi gelmektedir.

3. 2. Gözetim ve Denetim İşlevi

Bağımsız düzenleyici kurumlar, yasalar ve kendi düzenlemeleri ile getirilen kurallara uyulup uyulmadığını gözetmek ve denetlemek durumundadır. Bu amaçla, gerekli gördüğü bilgi ve belgeleri ilgililerden istemek, onların bilgilerine başvurmak ve gerektiğinde yerinde incelemeler yapmak bu kurumların yetki alanındadır. Sektöre giriş için izin almak isteyen teşebbüslerin bunun için gerekli koşulları taşıyıp taşımadığı, fiyatlandırmaya ilişkin kuralların uygulanıp uygulanmadığı, mal veya hizmetin belirlenen kalitede üretilip üretilmediği de yine bu yetkisi kapsamındadır.

3.3. Yaptırım Uygulama İşlevi

Bağımsız düzenleyici kurumların uygulayabilecekleri idari yaptırımlar, para cezalarından izin-lisans iptaline kadar geniş bir yelpaze içinde yer alır.

Fransa’da bağımsız düzenleyici kurumların kanunları çıkartılırken yaptırım yetkileri nedeniyle Anayasaya aykırılığı söz konusu olmuş ve Anayasa Konseyine gidilmiştir. Anayasa Konseyi bu kurumlara görev alanlarıyla ilgili bu tür yaptırımlar tanımının, Anayasaya aykırı bir yönü bulunmadığını belirtmiştir. Ancak bu yetkinin kullanılmasının yasa ile sınırlandırılması gerektiğini vurgulamıştır. Bu sınırlama iki açıdan kendisini göstermektedir. İlk olarak, kurumların yaptırım yetkisi bakımından kendisini gösterir. Her şeyden önce yaptırım yetkisi bu kurumların görevlerini yerine getirmeleriyle sınırlı olmalı ve onun gerektirdiği ölçüde bu yetki verilmelidir. İkinci olarak, kişilerin anayasal güvence altındaki hak ve özgürlüklerin korunmasına yönelik bu yetkinin kullanılmasının bazı kayıtlamalara tabii tutulması gerekmektedir.(TAN, 2000:12)

3. 4. Danışma İşlevleri

Bağımsız düzenleyici kurumlar kendi görev alanları ile ilgili konularda, ilgili bakanlıklara ve benzer statüdeki diğer kuruluşlara görüş belirtmek suretiyle, danışma işlevi de yerine getirmektedir.

3. 5. Uyuşmazlık Çözme İşlevleri

Bu kurumlara kendi alanlarındaki bazı uyuşmazlıkların çözülmesi için yetki verilebilir. Böylece ilgili sektördeki anlaşmazlıklar daha kısa bir sürede çözülebilir.

4. BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLARIN KAMU TÜZEL KİŞİLİĞİ, BAĞIMSIZLIĞI VE ÖZERKLİĞİ

4.1. Kamu Tüzel Kişiliği

Kamu yönetiminde yönetsel örgütlenme açısından kamu hizmetini yerine getiren her birimin mutlaka tüzelkişiliğe sahip olması gerekmez. Yönetsel örgütler ya başlı başına bir tüzelkişi olarak faaliyette bulunur ya da belli bir kamu tüzelkişiliğinin ögesi olarak varlığını sürdürür. Bu durum denetim olgusu açısından önem taşır. Belli bir yönetsel örgüt tüzelkişiliğe sahip olmaksızın bir başka kamu tüzelkişisinin ögesi olarak faaliyette bulunursa, bunun eylem ve işlemleri üst birim (bağlı olduğu örgüt) tarafından denetlenir.

Buna karşın ayrı bir tüzelkişi olarak varlık kazanmış örgüt, hiçbir örgüte bağlı olmaksızın faaliyet sürdürüyorsa, devletin birliği ve kamu hizmetinde bütünlüğü sağlamak üzere vesayet denetimine konu olabilmektedir. Tüzel kişilik sorunu bu boyutuyla, kurumun genel idare yapısı ile ilişkisini ve merkezi idarenin denetim yetkisini ilgilendiren bir durumdur.(AKINCI;1999:130)

Bağımsız düzenleyici kurumların tüzelkişiliklerinin olmasının önemli bir sonucu hak ve fiil ehliyetine sahip olmalarıdır. Tüzüel kişilik statüsü onlara hak ve yetkiler tanımakta, eylem yeteneğine yasa ile sahip olmaları, mahkemelerde davalı ve davacı olmaları, mali özerkliklerini daha da sağlamlaştırmaktadır. Bu nedenlerle bu tür kurumların tüzelkişiliklerinin olması, bu kurumların kuruluş amaçları düşünüldüğünde, bu amaçların gerçekleştirilebilmesi için doğru bir yaklaşım olarak değerlendirilmektedir.

4. 2. Bağımsızlık ve Özerklik

Bağımsızlık; dışsal bir gücün denetim, sınırlandırma, güdüleme veya kısıtlamalarına konu olmama durumu olarak tanımlanabilir. ABD’de güçlü bir yürütme erkinin kamusal alanlar üzerindeki egemenliğini zayıflatma düşüncesi de “bağımsız“ yapılanmada etkili olmuştur. BDK’ların yürütmeden bağımsız olarak oluşturulması, genel olarak Kongrenin bir idareyi politik olarak “nötralize etme”, yürütmenin hiyerarşisinden kurtulan hizmetleri kendi organlarının denetimi altında tutma isteği ile açıklanmaktadır.

Bağımsız düzenleyici kurumlar açısından bağımsızlık, yargılama, karar verme, danışma, önerme, bilgi verme, soruşturma gibi etkinliklerin yerine getirilmesinde başkalarının açık yönlendirme ve etkilemelerine karşı bağımlı olmamayı dile getirir. Politik yönlendirmeler karşısında etkinliklerinin bağımlı olmayışı, onlara göreceli bir bağımsızlık sağlar. Buna karşılık yasama organı karşısında tam olarak bağımsızlıktan söz etmek olanaklı değildir. Yasama organı onları dilediği gibi düzenleyebilir, yetkilerini artırabilir, azaltabilir. Keza bağımsız düzenleyici kurumların araştırma ve soruşturmaları sonucu gerçekleştirdikleri denetime ilişkin kararlarının yargısal denetime açık olması da onların yargı erki karşısında göreceli bir bağımsızlığa sahip olduklarını göstermektedir. (AKINCI;1999)

Bu tür kurullara baktığımızda hepsinde bağımsızlık deyiminin kullanılmadığını bazı ülkelerde tarafsızlık, yansızlık ifadelerinin tercih edildiği görülmektedir.

Düzenleyici kurumun bağımsızlığını ölçen bazı göstergeler vardır. Bu göstergeleri şu soruların cevaplarını bularak ölçebiliriz:

Düzenleyici kurum yapısal olarak bakanlıktan ayrı mıdır ?

Düzenleyici kurumun başkanını kim atamaktadır ? Kurul üyelerinin görev süreleri garanti edilmiş midir ? Düzenleyicide karar alma mekanizması nasıl işlemektedir ?

Düzenleyici kurum kime rapor vermektedir ?

Düzenleyici kurum nasıl finanse edilmektedir ?

Düzenleyici kurumun kararlarını mahkemelerden başka bir hükümet kurumu geri çevirebilmekte midir ?

Düzenleyici kurum çalışanlarını nasıl işe almaktadır? Bakan düzenleyici kurumda ve bakanlıkta çalışanlar arasında değişiklik yapabilmekte midir ?

Teoride;

Düzenleyici kurum bakanlıktan ayrı ise,

Düzenleyici kurumun başkanı devlet başkanı tarafından (cumhurbaşkanı, devlet başkanı veya başbakan) ve yasama organının onayı ile atanıyorsa,

Düzenleyici kurumun karar organı sadece tek bir kişiden (örneğin genel müdür) değil de, görev süreleri garanti altına alınmış bir kurultan oluşuyorsa,

Düzenleyici kurum, sektörde politika üretmeyen bir makama rapor veriyorsa,

Düzenleyici kurumun kararlarını sadece mahkemeler geriye çevirebiliyorsa,

Düzenleyici kurum çalışanlarını seçme ve personel değiştirmede özerkliği haiz ise,

bağımsızlığı sağlanmış olduğu kabul edilmektedir. (OECD;2000)

Bu kurumların üyelerinin atanmasında bağımsızlığı garanti edecek sihirli bir formülü bugüne kadar hiçbir ülke bulamamıştır. Seçim ve atama yetkisinin hükümetlere, yani Bakanlar Kuruluna tanındığı durumlarda bu yetkinin kullanılmasından önce, siyasî olmayan organ veya makamların gösterecekleri adaylar arasında seçim yapma esası getirilmeye çalışılmaktadır. Seçim yanında bağımsızlığı sağlamanın bir başka yolu; üyelerin mümkün olduğunca uzunca süre göreve getirilmeleri ve bir daha yeniden göreve getirilme imkânının olmamasıdır.

Kurul üyelerinin görev süreleri dolmadan görevden uzaklaştırılmamaları, bağımsızlığın bir başka güvencesini oluşturmaktadır. Kurul üyelerinin, özel bir kanuna dayanmadıkça resmi veya özel başka hiçbir görev alamamaları, ticaretle uğraşamamaları, serbest meslek faaliyetinde bulunamamaları ve sektördeki herhangi bir şirkette hissedar veya yönetici olamamaları ve kurul üyelerinin görev süreleri sona erdikten sonra da bir takım yasaklara tabi olmaları ile kurulların bağımsızlığı bu şekilde de ayrı bir güvence altına alınmaya çalışılmıştır. Ayrıca bağımsız düzenleyici kurumlarda, kurul üyelerinin kendilerini aday gösteren işletmecilerle her türlü ilişkisini keseceği ve görevinden ayrılmasından itibaren de en az iki yıl boyunca anılan işletmecilerle çalışma, danışmanlık veya hissedarlık şeklinde bir ilişki kuramayacağı şeklinde hükümlere rastlanmaktadır.

Yine kurul üyelerinin bağımsızlığına yönelik olarak, kurul üyelerinin bizzat kendisi veya 1086 sayılı Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanununun 245'inci maddesinin (3) numaralı

bendinde yazılı derecelerde akrabalığı bulunan kişiler ile veya bu kişilerin hissedarı, yöneticisi veya üst düzey çalışanı olduğu herhangi bir şirket ile ilgili konularda yapılan oylamalarda ilgili Kurul üyesinin oylamaya katılamayacağı şeklindeki hükümler bağımsızlığı güçlendiren unsurlardır.

Özerklik ise, idarenin bütünlüğünü yadsıyan mutlak bir bağımsızlık anlamı taşımamaktadır. Özerkliğin amacı hizmetlerin çabuk, basit, ucuz ve daha iyi görülmesini sağlamaktır. Özerklik aracılığıyla yönetimden beklenen hizmetsel verimliliğin artırılması ve yönetimin daha da etkinleştirilmesidir. Özerklik bir hizmetin görülmesindeki kamu yararını, hem siyasi iktidar, hem de özel çıkarlar ve bunların ekonomik gücü karşısında koruyan bir araçtır. Özerklik ilke yada kurallara bağlı olmaksızın, her konuda dilediği gibi davranma yetkisi de vermez.

Bir yönetsel yapının özerk sayılabilmesi için, öncelikle kurumsal yapılanmada ve karar vermede bağımsız hareket edebilme yeteneğinin olması gerekir. Yasama organının bir yasama işlemiyle kurulmuş bulunan bir yönetsel örgütün, iç örgütlenmesini öz gücüne dayanarak yapabilmesi gerekir. (AKINCI;1999)

Bağımsız düzenleyici kurumlar, etkinliklerini işlevsel ve teknik özerklik içinde ve karar verme bağımsızlığı içinde yerine getirirler. Yasama ve/veya yürütme erkinin kurucu işlemi dışında, örgütsel iç yapılanmaya, personel alımına, bütçe yapımı ve harcamaya ilişkin konularda kendileri karar verirler. Yönetsel bütünlük içerisinde, yürütmeye doğrudan bağımlı olmaksızın hareket edebilme yeteneği “örgütlenme özerkliği” ile olanaklı iken, kamusal yönetimin duyarlı alanlarını düzenlemek ve denetleme görevini yürütmek için de “işlevsel özerklik” gerekmektedir.

KARACAN, bu tür kurumların özerkliği denildiğinde bunun beş ana kategoride yer alan kişi ve kurumlarla olan ilişkiler açısından ele almak gerektiğini, bunların da;

Politik kurumlar ve politikacılardan bağımsızlık; bu bağımsızlık esas itibarıyla üç alanla ilgilidir: a) Personel konularında bağımsızlık, b) Bütçe ve finansal konularda bağımsızlık c) Politikalarda bağımsızlık, Piyasalardan bağımsızlık, Diğer bürokratik kurumlardan bağımsızlık, Medyadan bağımsızlık,

Küreselleşme ile uluslararası kurum ve örgütlerden bağımsızlık,

olduğunu ifade etmektedir. (KARACAN;2002)

Nihai hedef kural olarak bağımsız bir düzenleyici kurum oluşturmak değildir. Nihai hedef, tüketicilerin yararını sağlayarak, teknolojik gelişmeyi teşvik eden ve etkinliği sağlayarak piyasayı rekabetçi bir yapıya sokacak etkili düzenleme yapısının oluşturulmasıdır. Bu nedenle, hükümetin politik kararlarına daha çok yanıt veren düzenlemelerin yapılabilmesi için, bağımsız düzenleyici kurum ve politika üretici arasında sıkı bir işbirliğinin olması gerekir. Bunun yanında, bağımsız düzenleyici kurumun, fiil ve hareketlerinde dolaylı sorumlu olduğu ve hesap vermesi gereken devletin idari bir organı olduğu unutulmamalıdır.

Bağımsız düzenleyici kuruma ne kadar özerklik ve bağımsızlık verileceği, her ülkenin ekonomik ve politik durumuna göre değişiklik arz edebilecektir. Bununla beraber, bağımsız düzenleyici kuruma, düzenlemelere ilişkin her hangi bir müdahale olmadan düzenlemeleri uygulayabilecek, gerekli bağımsız yapı oluşturulmalıdır

4.3. Mali Özerklik

Bağımsız düzenleyici kurum olmanın bir gereği de mali bakımdan kural olarak hiçbir etki altında kalmayacak ortamın, bağımsız düzenleyici kuruma sağlanmasıdır. Bu amaçla bağımsız düzenleyici kurumlara kuruluş kanunlarında kendi kaynakları tahsis edilmeye çalışılmaktadır.

Bağımsız düzenleyici kurumların bütçelerinin finanse edilmesinde genel olarak iki farklı yöntem karşımıza çıkmaktadır. Birincisi, bağımsız düzenleyici kurumun endüstriden ücretler ve katkılar yoluyla para toplamasıdır. İkinci yöntem ise hem ücretler hem de hükümet tahsisatı ile bütçelerin oluşturulmasıdır. İkinci yöntemin uygulandığı ülkelerde, hükümet tahsisatı sadece ücretlerden yeterli gelir elde edilemediği zamanlarda yapılmaktadır. (OECD;2000)

Bütçeleme ve finansal konularda yeterli ve gerekli özerkliğe sahip olmayan bir kuruluşun diğer konularda özerk olabilmesi pek mümkün olmayabilir. Bütçeler politikacılar tarafından müdahale amacıyla kullanılabilir. ABD’de bağımsız düzenleyici kurumların bütçeleri esas

itibariyle genel bütçenin içindedir. Aynı şekilde Fransa’da da bağımsız düzenleyici kurumların ayrı tüzel kişilikleri bulunmadığından, bunların bütçeleri genel bütçe içine konulan ödenekten karşılanmaktadır. Bununla beraber, dünyadaki genel eğilim bağımsız düzenleyici kurumların kendi bütçelerini kendileri hazırlamaları yönünde bir yaklaşımdır.(KARACAN;2002)

Özerk yapılı bağımsız düzenleyici kurumlara giderleri ile orantılı gelirlerin de sağlanması, bu kurumların özerkliklerini sağlamlaştırmaktadır. Bu kurumlara sağlanan mali destek, genellikle yasalarla güvenceye bağlanarak, siyasi iktidarların olabilecek keyfi tutumlarının da önüne geçilmiş olmaktadır. Bununla beraber, bu kurumlara aşırı ölçüde gelir sağlayacak kaynaklar yaratmak da sakıncalıdır. Sağlanan mali özerkliğin yasal sınırı kanunla çok iyi çizilmelidir. Yapacakları harcamaların hiçbir denetime tabi olmaması, o kurumları gereksiz ve lüks sayılabilecek harcamalara itebilecektir. Bu kurumların kamu hizmeti olarak nitelendirilen alanlarda faaliyette bulundukları ve kamu maliyesinin elde etmesi gereken gelirlerden harcama yaptığı unutulmamalıdır.

Bağımsızlık, demokratik hesap verebilirlikle beraber yönetim problemlerine de neden olabilir. İyi bir düzenleme sadece iyi bir teknik çözüm bulmak değildir, aynı zamanda bu düzenlemelerin hayata geçirilecekleri siyasi, ekonomik ve sosyal ortam da göz önünde bulundurmalıdır. Esasen, idari sistemde hiçbir kurumun tam bağımsızlığı söz konusu değildir. Düzenleyicilerin bağımsızlığı yetersiz tanımlanır ve tasarlanırsa demokratik sistemin denetiminin dışında kalıp, hesap vermeyen bir konuma gelebilirler. Düzenleme gibi hayli karmaşık ve uzmanlık gerektiren bir faaliyet, çeşitli denetim araçlarını bir arada kullanmak suretiyle izlenmeli ve süreç politik olarak hesap verebilir kılınmalıdır. (TÜSİAD,2002)

BDK’ların bağımsızlıklarını ve özerkliklerini sağlamayan çalışan düzenlemeler, kurul üyelerinin düzenleme yapılan sektörlerde ve alanlarda yeterli bilgi birikimine sahip olmalarına dayanmaktadır. Düzenleme yapılan alanlarda yeterli bilgi birikimi söz konusu olmazsa, özellikle kurul üyelerine getirilen ve onlara belirli bir bağımsızlık sağlayan düzenlemeler pek bir işe yaramayacaktır.

İKİNCİ BÖLÜM

ÜLKE ÖRNEKLERİ

1. AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİNDE DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURULLAR

Küresel bir güç olması ve uluslararası düzlemdeki etkisi nedeniyle kamu yönetimi alanında karşılaştırmalı çalışmaların hemen tümünde Amerika Birleşik Devletlerine (ABD) yer vermek kaçınılmaz olmaktadır. Bu durumu yalnızca ABD'nin küresel güç olmasıyla açıklamak doğru olmayacaktır. ABD, kamu yönetimi alanında sahip olduğu sistem ve uygulama örnekleri nedeniyle de her zaman incelemeye değer bulunmaktadır. Bu durum düzenleyici ve denetleyici kurumlar açısından çok daha geçerli olmaktadır. İleride görüleceği üzere ABD bağımsız düzenleyici kurumların beşiğidir ve deneyim açısından diğer ülkelerin açık ara önündedir.

Bu çalışmada düzenleyici ve denetleyici kurumların anlaşılabilmesi ve diğer ulusal uygulamalarla karşılaştırılması açısından merkezi bir öneme sahip olan ABD örneği daha geniş olarak incelenecektir. ABD düzenleyici ve denetleyici kurumların anlaşılması açısından önemli bir ülkedir. İlk örneklerin bu ülkede ortaya çıkması yanında bu tür kurumların sayıca çokluğu ve faaliyet konularının çok geniş bir alanı kapsaması ABD'nin incelenmesini gerekli kılmaktadır. Kurumlar ekonomik sektörler yanında sosyal sektörlerde de geniş bir uygulama alanı bulmuş gözükmemektedir.

1.1. İLK ÖRNEK: EYALETLER ARASI TİCARET KOMİSYONU

İlgili yazında bağımsız düzenleyici kurumların ilk örneği olarak, ABD'de 1887 yılında, eyaletler arası demiryolu ticaret ve taşımacılığını düzenlemek üzere oluşturulan, Eyaletler Arası Ticaret Komisyonu (Interstate Commerce Commission ICC) gösterilmektedir. (TUSİAD : 2002: 69) New York, Massachusetts, Wisconsin gibi eyaletlerde, eyalet düzeyinde yetkili düzenleyici ve denetleyici kurumların tarihinin daha da eskilere gittiği bilinmektedir.(MAJONE, 1996: 15)

ABD'de 19. yüzyılın son çeyreğinde özel şirketler tarafından işletilen demiryollarının hizmet ve fiyatlarına karşı kamuoyunda yoğun tepkiler üzerine 1887 yılında Eyaletlerarası Ticaret

Komisyonu kurulmuştur. Kuruluş amacı eyaletler arası demiryolu taşımacılığını düzenlemektir. Ancak Komisyon 1906 yılında çıkarılan Hepburn Yasasına kadar etkin bir şekilde faaliyet gösterememiştir. Komisyonun görev alanı genişlemiş ve 1940 yılına gelindiğinde havayolu taşımacılığı dışında her türlü taşımacılığı düzenlemek Komisyonun görev ve yetkisi içine girmiştir. Komisyonun başlangıçta en önemli görevi eyaletler arası taşımacılık fiyatlarını belirlemektir. Zaman içinde bilgi toplama, soruşturma yapma, işçi-işveren uyuşmazlıklarına hakemlik yapma ve özel demiryolu şirketlerinin konsolide edilmesi gibi görevler de üstlenmiştir. Irk ayrımcılığını yasaklayan kararların yolcu taşımacılığı alanında uygulanmasını sağlamak da Komisyonun görevlerinden birisi olmuştur. (TUSİAD, 2002: 74)

Komisyonun güvenlikle ilgili görevleri 1966 yılında Ulaştırma Bakanlığına devrilmiştir. 1980 yılında dönemin serbestleşme politikaları çerçevesinde Komisyonun tarife belirleme yetkileri sınırlandırılmıştır. 1994 yılında Komisyonun eyaletler arası taşımacılık konusundaki yetkileri kaldırılmış, 1995 yılında da kapatılmıştır. Komisyonun diğer işlevleri ise Ulusal Güvenlik Taşımacılık Kurumuna (National Transportation Safety Board) devredilmiştir. (TUSİAD, 2002:75)

Görüldüğü üzere, ABD’de düzenleyici kurum geleneği Avrupa’dan çok daha gerilere gitmektedir. Avrupa’da düzenleyici kurum uygulamasının 1980 lerden sonra özelleştirme ve serbestleştirme politikalarıyla birlikte hız kazanmasına karşın ABD’de neredeyse yüz yıl öncesine dayanmaktadır. Bu fark nereden kaynaklanmaktadır? Bunun yanıtını Majone vermektedir.

Öncelikle piyasa aksaklıklarına karşı ABD’de ve Avrupa’da izlenen farklı politikalara değinilmektedir. Avrupa’da kamu işletmeciliği, ABD’de bağımsız kurumlar eliyle düzenleme öne çıkmıştır. Bağımsız düzenleyici kurumların ABD’de ortaya çıkması ve AB’den çok daha uzun ve köklü bir geleneğe dayanmasının nedeni de piyasa aksaklıklarına karşı verilen bu iki farklı yanıttır. (MAJONE,1996: 10) Diğer bir neden bu kurumların , ABD’de Başkanın gücünün kontrol altına alınmasına dönük bir araç olarak kullanılmasıdır.

1.2. SEÇİLMİŞ ÖRNEKLER

1.2.1. Federal İletişim Komisyonu (Federal Communication Commission)

1934 yılında eyaletler arası telekomünikasyon alanını düzenlemek üzere kurulmuştur. Radyo, televizyon, telefon, uydu ve kablo yoluyla yapılan her türlü eyaletler arası iletişim Komisyonun görev ve yetki alanına girmektedir.

Başkan tarafından önerilip Kongre tarafından onaylanan 5 üyeden oluşmaktadır. Görev süresi 5 yıldır. Üyelerden biri ABD Başkanı tarafından, Komisyon başkanı olarak belirlenmektedir. Üyelerden ancak 3 tanesi aynı siyasi partiden olabilmektedir.

Federal İletişim Komisyonunda ve diğer bazı Komisyonlarda İdari Yargıçlar Ofisi bulunmaktadır. Bu yargıçlar Komisyon tarafından verilen kimi konuları karara bağlamaktadır. Yargıçlık statüsüne sahip bu kişiler itirazları İdari Usul Kanunu çerçevesinde incelemekte ve karar vermektedir. İdari Yargıçlar Ofisinin kararlarına karşı Komisyona temyiz başvurusu yapılabilir. (www.fcc.gov, TUSİAD, 2002: 77, EROL, 2003)

1.2.2. Federal Ticaret Komisyonu (Federal Trade Commission)

1914 Yılında kurulan Federal Ticaret Komisyonu rekabetten sorumlu bir kuruluştur. Ancak ABD’de rekabetten Federal Ticaret Komisyonu ile birlikte Adalet Bakanlığı Antitröst Dairesi de sorumludur.

Komisyon Başkan tarafından önerilen ve Senato tarafından onaylanan 5 üyeden oluşmaktadır. Görev süresi 7 yıldır. (www.ftc.gov, TUSİAD, 2002:78-79)

1.2.3. Posta Ücretleri Komisyonu (Postal Rate Commission)

ABD’de kamu işletmecisi olan Birleşik Devletler Posta Hizmetleri (US Postal Service) yanında belli sınırlar içinde posta ve paket taşımacılığı yapan özel firmalar da bulunduğundan bu alanı düzenlemek ve fiyatları belirlemek üzere oluşturulmuş bir Komisyondur. Komisyon

Başkan tarafından önerilip Kongre tarafından atanan 5 üyeden oluşmaktadır. ABD Başkanı, üyelerden birisini Komisyon Başkanı olarak belirlemektedir. Görev süresi 6 yıldır. (www.prc.gov)

1.2.4. Menkul Kıymetler Komisyonu (Securities and Exchange Commisison)

1934 yılında kurulmuş olan Komisyonun görevi menkul kıymetler (hisse senedi ve bono) piyasasını düzenlemektir.

Komisyon ABD Başkanının önerisi ve Kongrenin onayıyla atanan 5 üyeden oluşmaktadır. Üyelerin görev süresi beş yıldır. Üyelerden birisinin görevi her yıl Haziran Ayında sona ermekte ve yenilenmektedir. ABD Başkanı üyelerden birisini Komisyon Başkanı olarak belirlemektedir. (www.sec.gov, TUSİAD 2002: 79)

Komisyon bünyesinde bir İdari Yargıçlar Ofisi bulunmaktadır. İdari Yargıçlar Kurulu kararına karşı Komisyona temyiz başvurusunda bulunulabilmektedir. Komisyon gerektiğinde mahkemelerde dava da açabilmekte ve iş yerlerinde arama ve soruşturma yapma yetkisi bulunmaktadır. (www.sec.gov, TUSİAD, 2002:80)

1.2.5. Federal Enerji Düzenleme Komisyonu (Federal Energy Regulation Commission)

Enerji Komisyonu diğer bağımsız düzenleyici kurumlardan farklı olarak Enerji Bakanlığı bünyesinde yer almaktadır. 1997 yılında, aynı yıl kapatılan Federal Enerji Komisyonunun yerine kurulmuştur. Doğal gaz, petrol ve elektriğin eyaletler arası iletimi ve elektriğin eyaletler arası toptan ticareti Enerji Komisyonunun görev alanına girmektedir. Yetki alanındaki şirketlerin muhasebe yöntemlerini belirlemek ve denetlemek de görev alanı içindedir. Ayrıca hidroelektrik santral inşasına lisans da vermektedir. (TUSİAD 2002: 78)

Enerji Komisyonu Enerji Bakanlığına bağlı da olsa yapısı ve işleyişi diğer Komisyonlara benzemektedir. ABD Başkanının önerisi ve Kongre onayıyla atanan 5 üyeden oluşmaktadır. Görev süreleri 5 yıldır.

1.2.6. Vadeli Ürün Ticareti Komisyonu (Commodity Futures Trading Comisson)

1974 yılında kurulan Komisyon, gelecek vadeli (future ve options) mal (commodity) ticareti piyasalarını düzenlemekte ve denetlemektedir.

Komisyon ABD Başkanı tarafından önerilip Kongre tarafından onaylanan 5 üyeden oluşmaktadır. Görev süresi beş yıldır. Komisyon başkanı da, ABD Başkanı tarafından belirlenmektedir. (www.cftc.gov)

1.2.7. Tüketim Ürünleri Güvenliği Komisyonu (Consumer Product Safety Commission)

1972 yılında kurulan Komisyon, ürünlerin tüketiciler için risk oluşturmasının önüne geçmek ve bu alanı düzenlemek amacıyla oluşturulmuştur. Başkan tarafından önerilip Kongre tarafından onaylanan 3 üyeden oluşmaktadır. Başkan, üyelerden birisini Komisyon başkanı olarak görevlendirmektedir. 480 çalışanı bulunmaktadır. Komisyon zorunlu ya da gönüllü ürün güvenliği standartları geliştirmekte ve buna uyulmasını denetlemektedir. Otomobil, uçak, alkol, sigara gibi özel düzenlemelere konu ürünler, Komisyonun görev ve yetki alanı dışındadır. (www.cpsc.gov)

1.2.8. Çevre Koruma Kurumu (Environmental Protection Agency)

1970 yılında hava, su ve toprak kirliliğinin önüne geçilmesi amacıyla kurulmuş bir örgüttür. Kurum Başkan tarafından atanan bir müdür tarafından yönetilmektedir. Kurul biçiminde örgütlenmemiş olmasına karşın Çevre Koruma Kurumu da bağımsız bir düzenleyici kurum niteliğine sahiptir. Kurum öncelikle işlevleri itibarıyla düzenleyici bir kurumdur. Çevre Koruma Kanunun çizdiği sınırlar içinde düzenleme ve denetim yapmaktadır. Kurumun kararlarına karşı gerçek ve tüzel kişiler kurum bünyesinde bulunan ve kararlarında bağımsız İdari Yargıçlar Ofisine başvurabilmektedir. Yargıçlık statüsüne sahip bu kişiler itirazları İdari Usul Kanunu çerçevesinde incelemekte ve karar vermektedir. İdari Yargıçlar Ofisinin kararlarına karşı 45 gün içinde Çevre Temyiz Kuruluna başvurulabilmektedir. 1992 yılında kurulan Çevre Temyiz Kurulu da kurum bünyesindedir ancak bağımsız bir birimdir. Atamaları Kurum yöneticisi tarafından yapılan üç adet yargıçtan oluşmaktadır. Ayrıca yargıçlara yardımcı olmak üzere avukatlar da istihdam edilmektedir.

18 bin çalışanı olan Çevre Koruma Kurumun merkez dışında 10 adet bölge ofisi ve bir düzine civarında laboratuvarı bulunmaktadır. (www.epa.gov)

1.2.9. Eşit İstihdam Fırsatı Komisyonu (Equal Employment Opportunity Commission)

1965 yılında kurulan Komisyon işe girişte fırsat eşitliğinin sağlanması amacıyla, yaş, özrürlük, milliyet, hamilelik, ırk, din, cinsiyet ayrımcılığına ve farklı ücret ödenmesine engel olmakla görevlidir.

Başkan tarafından önerilip Kongre tarafından onaylanan 5 üyeden oluşmaktadır. Görev süresi 5 yıldır. Merkez dışında Komisyonun “taşra” örgütü de bulunmaktadır. (www.eeoc.gov)

1.2.10. Ulusal Çalışma İlişkileri Kurulu (National Labor Relations Board)

1935 yılında kurulan Kurul çalışma hayatında işçi, işveren ve sendikalar arasındaki iş hayatı kurallarının ihlalini incelemek üzere oluşturulmuştur. Kurulun 5 üyesi bulunmaktadır. Üyeler ABD Başkanının önerisi ve Kongre onayıyla atanmaktadır. Görev süresi 5 yıldır.

Kurul şikayetler konusunda yarı-yargısal yetkilere sahiptir. Federal mahkemelerde dava da açabilmektedir. (www.nlr.gov)

1.2.11. Birleşik Devletler Yurttaş Hakları Komisyonu (United States Commission on Civil Rigts)

ABD'deki en özgün kurumlardan birisidir. 1957 yılında kurulmuştur. Amacı ABD vatandaşlarının ırk, renk, din, cinsiyet, yaş, milliyet ve engelli olmak gibi nedenlerle ayrımcılığa uğramalarını ve yurttaşlık haklarını kullanamamalarını engellemektir. Bu amaçla bu konudaki şikayetleri incelemekte, yasal düzenlemeler konusunda Başkana ve Kongreye rapor sunmaktadır. (www.usccr.gov)

Komisyon 8 üyeden oluşmaktadır. Bunların 4'ü Başkan tarafından 4'ü Kongre tarafından atanmaktadır. ABD Başkanı, Komisyon Başkan ve Başkan Yardımcılarını da belirlemektedir. Görev süresi 6 yıldır. Üyelerden 4 ünden fazlasının aynı partiden olması yasaktır.

Komisyon bünyesinde bir de Anlaşmazlık Çözme Dairesi bulunmaktadır. Bu birim sektörde faaliyet gösteren taraflar arasında uyuşmazlıkları Yargı yoluna gitmeden çözen bağımsız bir hakem işlevi görmektedir. (www.ferc.gov, TUSIAD, 2002:79)

ABD'de bağımsız düzenleyici kurumların faaliyet konularının oldukça geniş bir alanı kapsadığı görülmektedir. Doğal tekel niteliği taşıyan enerji, telekomünikasyon gibi sektörlerin yanında çevre, ürün güvenliği, çalışma hayatı, posta ve hatta yurttaş hakları gibi çok geniş bir alanda bağımsız düzenleyici ve denetleyici kurum örneği bulmak mümkündür. Bu nedenle ABD'yi bağımsız düzenleme ve denetleme kurumlarının ilk örneğinin ortaya çıktığı ülke olma yanında bu uygulamanın en geniş alana taşındığı ülkelerden biri büyük olasılıkla da birincisi olarak nitelemek yanlış olmayacaktır.

Yukarıdaki örneklerde üye sayılarında kesin tek bir sayı olmadığı 3-ile 8 arasında üye olduğu görülmektedir. Ancak kurumların büyük çoğunluğunda üye sayısının 5 olduğu görülmektedir. Diğer bir özellik de üyelere en fazla yarısının (beş üye varsa üçünün) aynı partiden olabilmesidir.

Genel kural Başkan tarafından önerilen kişilerin Kongre tarafından onaylanmasıdır. Başkan tek başına atamalarda yetkili değildir. Kongre onaylama kararından önce adayları geniş bir soruşturmada geçirmekte ve ilgili uzmanlık Komitelerinde mülakata (hearing) tabi tutmaktadır. Atamalarda ABD Başkanı'nın tek başına yetkili olmaması bu kurumların oluşturulma nedenlerinden birinin de Başkanı çok fazla güçlendirmeyip Kongre kanalıyla Başkanın yetkilerini sınırlama eğilimi olduğu iddiasını destekler niteliktedir. Komisyon başkanları genellikle ABD Başkanı tarafından belirlenmektedir.

Genel eğilim görev süresinin 5 yıl olmasıdır. Kaynaklarda tekrar seçilebilmenin yasak olup olmadığına dair bir kayda rastlanmamıştır. Bu durumu tekrar seçilmenin yasak olmadığı biçiminde yorumlamak mümkündür.

ABD’de bağımsız kurumların düzenleme, denetleme işlevleri yanında yarı yargısal yetkileri olduğu bunların belli ölçüde yasama, yürütme, yargı yetkileri kullandığı sıkça dile getirilmektedir. Bazı kurumlar bünyesinde bulunan İdari Yargıçlar Ofisi ve bu ofislerin kararlarının Komisyonda temyiz ediliyor olması bu savları doğrulamaktadır.

Kurumların bütçeleri Kongre tarafından onaylanmaktadır. Kurumların gelirleri düzenlenen sektörlerde faaliyet gösteren kurumlardan alınan ücretler yoluyla sağlanmaktadır.

Kurumlar bütçeleri yanında Government Performance and Result Act uyarınca Stratejik Planlarını ve performans programlarını hazırlamak ve yıllık faaliyet raporlarını yayınlamak zorundadırlar.

Kurumların kararları yargısal denetime tabidir. Bu denetim genel olarak mahkemeler yanında İdari Yargıçlar Ofisleri yoluyla da sağlanmaktadır. Her ne kadar bu ofisler Kurum bünyesinde görünseler de bağımsız niteliktedirler ve yargıçlar da yargıçlık statüsüne sahip kişiler arasından atanabilmektedirler.

Kongre bütçe onaylama süreci yanında istediği zaman bu kurumların faaliyetlerini inceleme konusu yapabilmektedir.

Başkanın idari gözetim ve denetimi ise Yönetim ve Bütçe Ofisi (Office of Management and Budget) kanalıyla yapılmaktadır. Yönetim ve Bütçe Ofisi federal bağımsız kurumların faaliyetlerini gözetmek ve eşgüdüm sağlamakla görevlendirilmiştir. Kurumlar bir düzenleme yapmadan önce düzenlemenin rasyonel gerekçesini oluşturan Düzenleme Etki Analizini Yönetim ve Bütçe Ofisine sunmak zorundadırlar. Yönetim ve Bütçe Ofisi bu raporlar hakkındaki görüşlerini 60 gün içine kuruma iletmek zorundadır. (TUSİAD, 2002:83)

Ayrıca ABD’de bir dizi yasa yönetiminin kamuoyu ya da yargı tarafından denetimini kolaylaştırmaktadır. Bunlar İdari Usul Yasası, Bilgi Özgürlüğü Yasası ve Gün Işığında yönetim yasasıdır. İdari Usul Yasası yönetsel eylem ve işlemlerin kurallarını önceden belirlemesi nedeniyle diğer iki yasa da saydamlığı sağlamaları nedeniyle denetimi kolaylaştırmaktadırlar.

ABD’de Başkanın bu kurumlar üzerinde gözetim ve denetim yetkisinin yeterince güçlü olmadığı, bu kurumların devlet içinde “üçüncü bir kol” gibi faaliyette bulunduğu ve Başkanın bu kurumlar üzerinde denetim yetkisinin artırılması gerektiğini savunan görüşler de bulunmaktadır.

Kurumların üye seçiminde Kongre ve Başkan arasında sağlanan denge dikkat çekicidir. Başkan adaylarını bildirmekte ve Kongre her bir adayı tek tek onaylamaktadır. Bu açıdan ABD’de düzenleyici ve denetleyici kurumların Başkan karşısında Kongreyi diğer bir deyişle yürütme erkine karşı yasamayı güçlendiren bir yanı olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Ayrıca Kongre’nin üye atamaları ve bütçe görüşmeleri sürecinde bu Kurumlar üzerinde önemli bir gözetim ve denetim işlevi bulunmaktadır.

ABD uygulamasında dikkat çeken bir özellik de yarı-yargısal boyutun iyice öne çıkmış olmasıdır. Bazı kurumlarda bulunan İdari Yargıçlar Kurulu önemli yargısal kararlar almaktadır. Bu kurullar aynı zamanda anlaşmazlıklarını yargıya başvurmadan hızlı çözümü amacıyla hakem ya da tahkim işlevi de görmektedir.

2. AVRUPA’DA BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLAR ALANINDA YAŞANAN GELİŞMELER

Kıta Avrupa’sındaki geleneksel kamu yönetimi yapısına göre çok temel farklılıklar içeren bağımsız düzenleyici kurumlar, yeni bir kamu yönetimi anlayışını yansıtan yapılardır. Bu yeni anlayışa göre, devlet vergi ve kamu harcamaları gibi araçları kullanarak ekonomiye doğrudan müdahale etmeyi bırakmalı, ekonomik aktörlerin uymakla yükümlü olacakları kuralları belirlemek ve bu kuralların uygulanmasını sağlamak üzerinde yoğunlaşmalıdır.(TÜSİAD 2002:80)

Avrupa’da genellikle kamu hizmetleri, altyapı hizmetleri devletleştirilmiştir. Buradaki gerekçe de, kamu firmalarının fiyatlarını marjinal maliyete eşit yapacakları, dolayısıyla etkin biçimde doğal tekel olmasına rağmen, tam rekabet şartlarında çalışacakları düşüncesidir. Fakat uygulamada bu mümkün olmamıştır.

Avrupa'da düzenleme kavramı, ABD'ye göre daha yeni kavramdır. İktisadi faaliyet alanlarında mülkiyetin özel kesimin elinde olması ve piyasaya yalnızca piyasa aksaklıklarıyla karşılaşıldığı durumlarda müdahale edilmesi fikri, Avrupa'da yakın zamanlara kadar ABD'de olduğu kadar yaygın kabul görmemekteydi.

Avrupa'da sektörlerdeki üretim faaliyetlerinin çoğunun kamu elinde bulunması sebebiyle, bunlar doğrudan devletin düzenlemelerine tabi tutulmuşlardır. ABD'de ise, Avrupa'nın aksine endüstriler başından beri özel sektörün elinde olduğundan, düzenleme faaliyetleri özel olarak oluşturulmuş federal ve yerel komisyonlar aracılığıyla yürütülmüştür.

Özellikle 1873-1896 büyük buhranı ile 2. Dünya Savaşının sonu arasındaki dönemde, Avrupa kamuoyunun büyük kesimi piyasa ekonomisine açıkça karşı bir tutum içindedir ve sistemin arka arkaya gelen krizlerden kendini koruyabilme kapasitesinden de ciddi biçimde kuşku duymuştur. Dolayısıyla, karşılaşılan çeşitli piyasa aksaklıklarına karşı Avrupa devletlerinin çoğunun tepkisi, yakın zamanlara dek sektörlerin düzenlenmesinden çok, kamulaştırma/millileştirme yoluyla kontrol sağlamak şeklinde olmuştur. Kuşkusuz, Avrupa'daki bürokratik merkeziyetçilik geleneğinin de burada önemli bir rol oynadığı söylenebilir. Kamu mülkiyetine alma yerine, fiyat kontrolleri ya da ruhsat verme gibi düzenleme araçlarının kullanıldığı durumlarda bile, düzenlemeyi uzmanlaşmış bağımsız kurumlar eliyle gerçekleştirmekten uzun süre kaçınılmıştır. Bu tür düzenleme işlevleri ilgili bakanlıkların alt birimlerine, bakanlıklar arası komitelere ya da yarı-kamu niteliğindeki meslek örgütlerine bırakılmıştır.

Bağımsız düzenleyici kurumların oluşturulması, Kıta Avrupa'sında müdahaleci devlet anlayışının, düzenleyici devlet anlayışına dönüştüğünün bir göstergesidir. Kamu eliyle özellikle doğal tekel niteliğindeki piyasalarda faaliyette bulunulması istenilen sonuçları vermeyince, bu alanlarda özel sektörün faaliyette bulunması için özelleştirmeler yapılmış, özelleştirme yapılan sektörlerde kamu yararının korunabilmesi için de düzenleyici-denetleyici bağımsız kurumlar kurulmuştur.

Bağımsız, amaçları ve hedefleri belirli, uzmanlaşmış bağımsız düzenleyici kurumların yokluğu, işletme ile düzenlemenin (operasyon ile regülasyonun) birbirine karışması; kural koymada gayri resmi (informal) prosedürlerin giderek ön plana çıkması, karar alma ve uygulamada saydamlığın azalması, bulanıklığın (opaqueness) artması gibi faktörler, son yirmi

beş yıllık döneme kadar, Avrupa ülkelerinde yürürlükte bulunan iktisat politikalarında "regülasyon" kavramına pek az rastlanılmasını ve bu konuya ilişkin olarak yapılan Avrupa kaynaklı bilimsel çalışmaların azlığını açıklayabilir. Son yirmi beş yıllık dönemde ise bu alanda çok büyük değişiklikler olduğu gözlenmektedir. Avrupa'da gerek ulusal düzeyde, gerek uluslar üstü düzeyde düzenleyici kurumların ortaya çıkışındaki hızlı artışın yanı sıra, iktisat politikaları açısından regülasyon konusunu irdeleyen bilimsel çalışmaların sayısında görülen ivme de etkileyici boyutlara ulaşmış bulunmaktadır.

Tablo:3-Bazı AB Ülkelerinde Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların Bir Kısımının Kuruluş Yılları (Kaynak; OECD 2005)

Alan/Ülke	İngiltere	Fransa	Almanya	İtalya
Rekabet	1198 (ilk 1948)	1986 (ilk1977)	1957	1990
Telekomünikasyon	1984	1996	1996	1996
Enerji	2000 (ilk 1989)	2000	-	1996
Su	2000 (ilk(1989)			
Posta Hizmetleri	1999 (ilk 1983)		1996	
Radyo-televizyon	1990 (ilk 1954)	1989 (ilk 1982)		1996
Sermaye Piyasası	1997 (ilk 1986)	1996 (ilk 1967)		1974
Çevre	1996			
Gıda	1999			
Kişisel veriler	2000 (ilk 1984)	1978		1996

3. JAPONYA’DA DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLAR

Japonya ABD’nin aksine devletin toplumsal ve ekonomik yaşama müdahalesinin yaygın ve yoğun olduğu ülkelerden birisidir. Ancak bu müdahale kamu işletmeciliğinden ziyade kamunun özel sektörü etkin biçimde yönlendirmesi suretiyle olmuştur. Kısa sürede gerçekleştirdiği hızlı ve istikrarlı kalkınmayla pek çok ülkenin ilgisini çeken Japonya’nın düzenleme politikalarını ve düzenleyici ve denetleyici kurumlarını incelemek öğretici olabilir.

Anayasal monarşi olan Japonya’da yasama organı Diet’tir. Yargı bağımsız mahkemeler eliyle yürütülmektedir. Hükümetin başı Başbakanıdır. Japonya’da 10 adet bakanlık bulunmaktadır. Bakanlıkların en üst yönetiminde bakan yanında bürokrat kökenli bir idari bakan yardımcısı ve siyasetçilerden oluşan siyasi bakan yardımcısı bulunmaktadır. Bakanlıklara bağlı konsey ve komisyonlar yanında daha geniş yetkili, olabildiğince özel işletmelere benzer yapı ve işleyişe kavuşturulan birimler bulunmaktadır. Bunlara “incorporated agency” “yetkilendirilmiş-şirketleştirilmiş birimler” adı verilmektedir.

Japonya’da ABD’deki gibi “bağımsız kurumlar” ya da “kurullar, komisyonlar” gibi ayrı bir başlık altında toplanan birimler bulunmamaktadır. Dolayısıyla ortak bir “bağımsız düzenleyici ve denetleyici kurumlar” yapısından söz etmek mümkün görülmemektedir. 1990’lardan itibaren Japonya “devlet güdümünde” kalkınmadan daha fazla piyasa temelli bir yapıya dönüşmektedir. Ancak bu dönüşümde devletin düzenleyici müdahalelerinin, parçalı, bütünlük ve tutarlılıktan yoksun ve özel ve bürokratik çıkarların etkisine açık olduğu ileri sürülmektedir. (OECD, 1999:48) Düzenlemelerin kurumsal sorumluluğunun hangi kurumda olduğu konusunda açıklık bulunmamaktadır. Bu durum Japonya’da “düzenleyici ve denetleyici kurumları” örgütsel anlamda incelemeyi oldukça zorlaştırmaktadır.

İncelemede belli sektörlerde düzenleme ve denetleme işlevinin nasıl ve hangi birimler tarafından yapıldığı üzerinde durulacaktır.

3.1. REKABET: JAPON ADİL TİCARET KOMİSYONU

Japonya’nın rekabet otoritesini oluşturan Japon Adil Ticaret Komisyonu 1947 yılında Antimonopol Kanunuyla birlikte kurulmuştur. Komisyon Bakanlar Kurulu Ofisine bağlı

görülmektedir. Ancak işlevlerini yerine getirirken bağımsız hareket etmektedir. (www.jftc.go.jp)

Komisyon 1 başkan ve 4 üyeden oluşmaktadır. Başkan ve üyeler Başbakanın önerisi Diet'in onayıyla atanmaktadırlar. Komisyonun Tokyo dışında 7 ayrı yerde yerel ofis ve birimi bulunmaktadır.

Komisyon her yıl Diet'e bir yıllık faaliyet raporu sunmaktadır.

Komisyonun eleman sayısı, OECD önerilerine paralel olarak faaliyetlerini artırması nedeniyle, Japonyada genel olarak kamu çalışanlarının azalıyor olmasına rağmen artma eğilimindedir. Toplam çalışan sayısı 2000 yılında 564 iken 2005 yılında 706 ya çıkmıştır. Soruşturmacı sayısı ise aynı dönemde 263 ten 360 a çıkmıştır..

Komisyon düzenleme ve denetleme işlevleri yanında Kararlarını oluşturmadan önce “duruşma” (hearing) yapabilmesi nedeniyle yarı-yargısal bir kurum olarak da nitelenmektedir. (www.jftc.go.jp)

3.2. TELEKOMÜNİKASYON SEKTÖRÜNDE DÜZENLEME

Japonya'da Japon Adil Ticaret Komisyonu dışında yapısal ve işlevsel açıdan bakanlık ya da genel kamu yönetiminden bağımsız düzenleyici ve denetleyici kurul görünmemektedir. Temel sektörlerde düzenleme ve denetleme işlevlerinin Bakanlıklar bünyesinde olduğu görülmektedir.

Japonya'da da telekomünikasyon sektörü başlangıçta kamu tekeli iken daha sonra rekabete açılmış ve Japon Telekom Şirketi NTT 1986 yılında özelleştirilmiştir. Ancak bu dönem zarfında Türkiye ya da diğer bazı OECD ülkelerinde olduğu gibi bağımsız bir düzenleyici ve denetleyici kurum oluşturma gereksinimi duyulmamıştır.

İçişleri ve İletişim Bakanlığı (Ministry of Internal Affairs and Communications) telekomünikasyon sektörünün hem politika oluşturucusu hem de düzenleyicisi işlevini yürütmektedir. (www.soumu.go.jp) OECD tarafından bu durum kısmen eleştirilse de bu yapı sürdürülmektedir. (OECD,1999:325-326)

İçişleri ve İletişim Bakanlığı Japonya’ da bakanlık sayısını 10’a indirme amacına bağlı olarak oluşturulmuş bir çeşit “torba bakanlık” görünümü sergilemektedir. Bakanlık içinde yerel yönetimler, kamu yönetimi, posta hizmetleri gibi alanlar yanında telekomünikasyon hizmetleri de bulunmaktadır.

Telekomünikasyon sektörü Bakanlık Telekomünikasyon Bürosunun görev alanına girmektedir. Daha önce de belirttiği üzere bu birim hem politika oluşturmada hem de düzenleme ve denetimden sorumludur. Ancak rekabet konusunda Japon Adil Ticaret Komisyonu telekomünikasyon sektöründe de devreye girmektedir.

OECD ülkelerinin pek çoğunda ayrı birimler tarafından düzenleme ve denetleme konusu yapılan, radyo-televizyon yayıncılığı ve telekomünikasyonun aynı bakanlık bünyesinde toplanması da dikkat çeken bir ögedir. Dahası posta hizmetleri de bu bakanlık bünyesindedir. Ancak posta hizmetleri ayrı bir büronun faaliyet konusudur.

Bakanlık bünyesinde dikkat çekici bir birim de Telekomünikasyon İşlerinde Anlaşmazlık Çözüm Komisyonudur. (The Telecommunications Business Dispute Settlement Commission) Telekomünikasyon İşleri Kanununa göre oluşturulan bu birim Telekomünikasyon Bürosundan ayrıdır ve bakanlığın bir tür “ilgili” (external) kuruluşudur. Komisyonun amacı sektörde adil rekabeti sağlamak amacıyla anlaşmazlıkların yargı yoluna gitmeden hızlı biçimde çözümüne olanak sağlamaktır. Tahkim işlevi görmektedir. Düzenleme ve denetleme işlevleri bulunmamaktadır.

3.3. ENERJİ SEKTÖRÜNDE DÜZENLEME

Enerji sektöründe de durum yukarıda açıklanan telekomünikasyon sektörüne benzemektedir.

Enerji alanında düzenleme ve denetim yetkisi Ekonomi, Ticaret ve Sanayi Bakanlığında (Ministry of Economy, Trade and Industry) bulunmaktadır. Bakanlık bu görevlerini bünyesinde bulunan Doğal Kaynaklar ve Enerji Birimi kanalıyla yerine getirmektedir. (www.meti.go.jp) Bakanlık enerji şirketlerine lisans verme, standart fiyatları regüle etme, şirketlerin büyüme (yeni yatırım) planlarını onaylama, teknik standartlar ve güvenlik standartları oluşturma konusunda yetkilidir.

Japonya, Türkiye'nin ve pek çok OECD ülkesinin aksine bağımsız düzenleyici ve denetleyici kurul oluşturma eğilimlerinin hız kazandığı bir ülke olmaktan uzaktır. 1947 yılında oluşturulan rakabetten sorumlu Japon Adil Ticaret Komisyonu dışında bakanlıklardan bağımsız düzenleyici ve denetleyici birim oluşturulmamıştır. Bu durum, Japonya'nın da enerji ve telekomünikasyon gibi sektörlerde kamu işletmeciliğinden vaz geçip özelleştirme ve serbestleştirme politikalarını uygulamaya koyduğu gerçeği karşısında daha da dikkat çekicidir. Çünkü pek çok OECD ülkesinde bağımsız düzenleyici ve denetleyici kurum oluşturma eğilimi, kamu tekelinde olan işletmelerin özelleştirilmesi ve bu sektörlerde serbestleştirme politikalarının benimsenmesiyle birlikte yaygınlık kazanmıştır. Bu eğilimin teknik gerekçesi de bu politika değişikliğine bağlanmaktadır. Ancak Japonya bu eğilimlerin dışında kalarak düzenleme ve denetim işlevini bakanlıklar eliyle yürütmeyi sürdürmektedir. Bunda etkili olan bir unsur Japonya'da bürokrasinin uzmanlık, profesyonellik ve kariyer konusunda sahip olduğu olumlu izlenim olabilir. Çünkü bakanlık bürokrasisinin de bağımsız düzenleme ve denetleme birimlerinde çalışacak bürokrasi gibi objektif ve uzmanlığa dayalı karar alabileceğine güven duyuluyor olması nedeniyle bağımsız birim oluşturma gerekçesi zayıflamaktadır.

4. TÜRKİYE'DEKİ BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLAR

Türkiye'deki ilk bağımsız düzenleyici kurum 30.07.1981 tarih ve 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu ile kurulan Sermaye Piyasası Kurulu (SPK)'dur. Sermaye Piyasası Kurulunun kuruluşunu izleyen 13 yıl boyunca yeni bir bağımsız düzenleyici kurum kurulmamıştır. 08.07.1993 tarih ve 3913 sayılı Kanun ile Anayasanın 133'üncü maddesi değiştirilmiş, yapılan değişiklik ile, radyo ve televizyon yayıncılığında devlet tekeli kaldırılarak, radyo ve televizyon istasyonlarının kurulması ve işletilmesinin serbest bırakılması neticesinde, bu alandaki faaliyetlerin izlenmesi ve düzenlenmesi amacıyla, 13.04.1994 tarihli ve 3984 sayılı "Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun" çerçevesinde Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK) kurulmuştur. Daha sonraki yıllarda ise, izlenilen politikaların bir neticesi olarak, devlet tarafından faaliyette bulunan sektörlerdeki devlet işletmeleri özelleştirilmiş veya bu sektörler serbestleştirmiştir. Genellikle yaşanan bu özelleştirme ve serbestleştirme politikaları neticesinde özelleştirilen ve

serbestleştirilen sektörlerde düzenleme ve denetleme yapmak amacıyla bağımsız düzenleyici kurumlar kurulmuştur.

Aşağıdaki tabloda Türkiye’de faaliyette bulunan bağımsız düzenleyici kurumlara yer verilmiştir:

Tablo 4 : Türkiye’deki Bağımsız Düzenleyici Kurumlar, Faaliyette Bulundukları Sektörler ve Görevleri

Kurum	Yıl	Sektör	Görevi
Sermaye Piyasası Kurumu	1981	Sermaye piyasaları	Sermaye piyasasının güven, açıklık ve kararlılık içinde çalışmasını, tasarruf sahiplerinin hak ve yararlarının korunmasını düzenlemek ve denetlemek.
Radyo ve Televizyon Üst Kurulu	1994	Radyo ve televizyon yayınları	Radyo ve televizyon yayınlarının düzenlenmesine ilişkin esas ve usulleri belirlemek.
Rekabet Kurumu	1994	Mal ve hizmet piyasaları (bütün sektörler)	Mal ve hizmet piyasalarındaki rekabeti engelleyici, bozucu veya kısıtlayıcı anlaşma, karar ve uygulamaları ve piyasaya hakim olan teşebbüslerin bu hâkimiyetlerini kötüye kullanmalarını önlemek, bunun için gerekli düzenleme ve denetlemeleri yaparak rekabetin korunmasını sağlamak.
Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu	1999	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	2000	Telekomünikasyon	Telekomünikasyon sektöründe adil ve serbest rekabete dayalı dinamik ve güçlü bir

Kurumu- (Bilgi Teknolo- jileri ve İletişim)			telekomünikasyon sektörü oluşturmak, sektör ile ilgili politikalara katkı sağlamak, tüketici haklarının korunmasını sağlayıcı tedbirleri almak, frekans ve numara gibi kıt kaynakların planlanarak, etkin ve verimli kullanımı sağlamak.
Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu	2001	Elektrik ve doğal gaz	Elektriğin ve doğal gazın 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 denetimi sağlanmak.
Şeker Kurumu	2001	Şeker ve şekerli tatlandırıcılar	Türkiye’de şeker rejimini, şeker üretimindeki usul ve esaslar ile fiyatlandırma, pazarlama şart ve yöntemlerini düzenlemek.
Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumunu	2002	Tütün, tütün mamulleri ve alkollü içkiler	Tütün ve tütün mamullerinin Türkiye’de üretimine, iç ve dış alım ve satımına ilişkin usul ve esasları düzenlemek.
Kamu İhale Kurumu	2002	Bütün kamu sektörleri	Kamu hukukuna tâbi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usulleri belirlemek.

Sermaye Piyasası Kurulu ile Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, “kurul” şeklinde adlandırılırken, diğer bağımsız düzenleyici kurumlar “kurum” adıyla teşkil edilmiştir. Tablodan da görüleceği üzere Türkiye’de bağımsız düzenleyici denetleyici kurumlar daha çok 1990’lı yılların sonları ve 2000’li yılların başlarında oluşturulmuştur. Bunda yaşanan

krizlerin, ve siyasetin doğrudan etkisinden uzaklaştırılmış kurum arayışlarının etkili olduğu söylenebilir.

5. GÜNEY KIBRSI RUM KESİMİ

5.1. Rekabeti Koruma Komisyonu (R.K.K.)

1990 yılında kurulmuştur. AB mevzuatıyla uyumludur. Kurul bir başkan ve üç üyeden oluşmaktadır.

Kurul üyeleri dışında aşağıdaki personel bulunmaktadır:

1 direktör

2 kıdemli uzman,

4 A düzeyi uzman

7 Uzman

2 Geçici uzman

1 muhasebesi

2 Danışman

9 Destek personeli (<http://www.competition.gov.cy> (Erişim 29/12/2011))

Kurulun 2010 yılı içinde verdiği idari cezaların tutarı €3.334.452 olarak gerçekleşmiştir.

Kurulun görev alanı, işlev ve yetkileri diğer rekabet kurumlarıyla benzerlik göstermektedir.

Devlet yardımları kurulun görev alanı içerisinde değildir; bunun için ayrı bir komisyon kurulmuştur.

5.2. Enerji Düzenleme Kurumu (CERA)

CERA 3 üyeden oluşmaktadır. Üyeler Parlamento AB İlişkiler Komitesinin görüşleri alınarak Bakanlar Kurulu tarafından atanmaktadır. Üyeler göreve başlamadan önce görevlerini adil biçimde yapacakları konusunda Devlet Başkanına tahahütte bulunmaktadır. Faaliyetleri nedeniyle de Başkana karşı sorumludur.

Piyasada rekabetin korunması, tüketicinin korunması ve ekonomik açıdan etkin bir enerji piyasasının oluşturulması CERA'nın temel amaçlarıdır.

CERA piyasaya giriş için lisans verme yetkisi ve görevine sahiptir. CERA tarifeleri, kalite standartlarını, düzenleme ve denetleme ve lisans sahiplerini gözetleme ve gerekirse ceza verme yetkisine sahiptir.

CERA'2003 yılında oluşturulmuştur ve öncelikli amaçlarından birisi sektörü liberalize temektir. Bu konuda önemli yol alınmıştır. Mayıs 2004 tarihi itibarıyla %35 olan liberalizasyon oranı Ocak 2009 itibarıyla % 65 olmuştur.

Kurumun 2009 ve 2010 yılı gelir-gider durumu aşağıdadır:

YIL	GELİR (Euro)	GİDER (Euro)
2009	1.983.208	1.191.622
2010	1.880.141	1.053.273

5.3. Menkul Kıymetler Komisyonu

GKRY Menkul Kıymetler Komisyonu (Cyprus Securities and Exchange Commission-CySEC) 1996 yılda kurulmuş olmakla birlikte 2000 yılına kadar yeterli idari kapasiteye sahip olamamıştır. Kurum 2000 yılına kadar sadece 4 personel istihdam etmiştir.

Kurum 2001 yılından bu yana yeni yapı ve görevleriyle çok daha etkin olarak faaliyet yürütmektedir. Kurum 5 üyeden oluşmaktadır. Bunlardan Başkan ve Başkan yardımcısı tam zamanlıdır. Kurul toplantılarına Merkez Başkanını temsilen bir kişi de katılabilmektedir. Bu temsilcinin gündem teklifi ve müzakerelerde görüş beyan ertme hakkı vardır fakat karar alınırken oy kullanamamaktadır. Kurul üyeleri Maliye Bakanının önerisi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından atanmaktadır. Görev süreleri 5 yıldır ve ikinci bir kez daha atanma imkanı bulunmaktadır.

Komisyonun piyasa düzenleme, gözetim ve denetim yanında lisans verme yetkisi de bulunmaktadır.

Komisyonun hizmet birimi 8 departmandan oluşmaktadır. Toplam 45 personel istihdam edilmektedir. Bunlar 2 tepe yönetici; 6 kıdemli uzman, 26 uzman, 11 destek personeldir.

(CySEC Annual Report for the year ended on 31 December 2010, <http://www.cysec.gov.cy> (Erişim 29/12/2012))

5.4. Radyo Televizyon Kurumu

GKRY Radyo Televizyon Otoritesi (Radio-Television Authority) 1998 yılında kurulmuştur. Bir başkan, bir başkan yardımcısı ve 5 üyeden oluşmaktadır. Başkan, başkan yardımcısı ve üyeler Bakanlar Kurulu tarafından 6 yıllık bir dönem için atanmaktadır.

Kurul kamuoyunun görüşlerini yansıtmayı amacıyla Radyo Televizyon Danışma Komitesi adıyla bir danışma birimi oluşturmaktadır. Kurulun görev alanı özel radyo televizyon yayıncılığıdır GKRY kamu yayıncılığı yapan CyBC ile bir bağı bulunmamaktadır. Kanuna göre kurumun görevleri şunlardır:

1. Radyo ve televizyon yayıncılığı lisansı vermek ve yenilemek
2. Radyo ve televizyon sahipliğini gözetip denetleyerek bu alanda monopol ve oligopol oluşmasına engel olmak ve çoğulculuğu garanti altına almak.
3. Radyo ve televizyon yayınlarının içerik gözetim ve denetimini yapmak
4. Medya çalışanlarının editöryal bağımsızlığını korumak
5. Partilere eşit muameleyi özellikle seçim öncesinde garant altına almak
6. Bakanlar Kuruluna görev sahasıyla ilgili öneriler sunmak
7. Şikayetleri incelemek
8. Gerekli gördüğünde cezai yaptırımlar uygulamak
9. İkincil düzenlemeleri yapmak

5.5. Elektronik İletişim ve Posta Hizmetleri Komisyonu

2002 yılında AB'ye uyum çalışmaları çerçevesinde elektronik iletişim ve posta hizmetlerinde deregülasyon amacına dönük olarak oluşturulmuştur. Komisyon bir komiser bir komiser yardımcısından ve ofisten oluşmaktadır. Komiser ve komiser yardımcısı Bakanlar Kurulu tarafından 6 yıllık süreyle atanmaktadır. Kurumun 2008 yılı itibarıyla yıllık geliri £ 3.031.010, yıllık gideri ise £3.249.531 olarak öngörülmüştür.

5.6. Kişisel Verilerin Korunması Komisyonu

Kasım 2001 tarihinde AB uyum süreci çerçevesinde oluşturulmuştur. Bir komiser ve ofisen oluşmaktadır. Komiser Bakanlar Kurulu tarafından atanmaktadır.

5.7. Devlet Yardımları Komisyonu

2001 yılı Haziran Ayında AB uyum süreci çerçevesinde oluşturulmuştur. Bir komiser ve ofisten oluşmaktadır. Komiser Bakanlar Kurulu tarafından 6 yıllık bir dönem için atanmaktadır.

5.8. Kamu İhale Komisyonu

2004 yılında kamuda saydamlığı ve etkinliği artırma politikaları çerçevesinde oluşturulmuştur. Bir başkan ve dört üyeden oluşmaktadır. Başkan ve üyeler Maliye Bakanının görüşü üzerine Bakanlar Kurulu tarafından atanmaktadır.

5.9. Ulusal Bioetik Komitesi

Bağımsız bir birimdir ve hiç bir bakanlık, yada kamu kurumu altında değildir. Başkan ve 13 üye Bakanlar Kurulu tarafından 4 yıllık süreyle atanmaktadır.

6. MALTA

6.1. Mali Hizmetler Kurumu -The Malta Financial Services Authority (MFSA)

Mali piaysalar alanında görevli ve yetkilidir. Daha önce Malta Merkez Bankası, Malta Borsası ve Malta Mali Hizmet Merkezi tarafından yerine getirilmekte olan işlevleri üstlenerek 2002 yılında kurulmuştur. Bağımsız bir yapıdadır ve yıllık olarak parlamentoya rapor vermektedir. Kurumun düzenleme, gözetim ve denetimden sorumlu olduğu sektörler, mali piaysalar, kredi kuruluşları, mali ve elektronik para kuruluşları, sigorta, emeklilik şirketleri ve trust fonlarıdır. Kurum bu alanlarda aynı zamanda kayıt kurumu işlevini de üstlenmiştir. 2010 yılı sonu itibarıyla kurum 168 çalışana sahiptir.

(<http://www.mfsa.com.mt/pages/viewcontent.aspx?id=45>)

6.2. Malta İletişim Kurumu

Elektronik haberleşme, telekomünikasyon, radyo televizyon, e-ticaret e posta hizmetleri alanında düzenleyici ve denetleyici kurumdur. Kurum internet ve elektronik güvenliği alanında görev ve yetkilere sahiptir. 2001 yılında kurulmuştur. Kurul şeklinde örgütlenmiştir. Kurumun bütçe bilgileri aşağıdadır.

YIL	GELİR (Euro)	GİDER (Euro)
2010	9.155.956	3.672.545
2011	12.515.920	3.506.090

6.3. Malta Kaynak Kurumu

Malta Kaynak Kurumu su, enerji ve mineral kaynaklar konusunda düzenleyici kuruldur. 2000 yılında kurulmuştur. Geniş bir görev alanı bulunmaktadır, su, enerji, petrol arama, yer altı suları gibi konular kurumun görev alanına girmektedir. Kurul 1 başkan 1 başkan yardımcısı ve 5 üyeden oluşmaktadır. Kurula yardımcı olmak üzere 3 direktörlük bulunmaktadır. Bunlar:

1. Enerji Kaynakları Direktörlüğü
2. Su Kaynakları Direktörlüğü
3. Mineral Kaynaklar Direktörlüğü

Bu direktörlükler yanında ortak hizmetleri yürüten halkla ve paydaşlarla ilişkiler ofisi, mali işler ofisi, bilgi sistemleri ofisi bulunmaktadır. Kurumun bütçe bilgileri aşağıdadır.

YIL	GELİR (Euro)	GİDER (Euro)
2010	1.719.673	1.526.435
2011	1.888.529	1.846.496

6.4. Malta Şans Oyunları ve Kumar Kurumu

Şans Oyunları ve Kumar Kurumu (The Lotteries and Gaming Authority) her türlü kumar ve şans oyunları faaliyetinin (Amusement Machines, Broadcasting Media games, Casinos, Commercial Bingo Halls, Commercial Communication games, the National lottery, Non-Profit games and Remote Gaming) düzenlenmesi ve denetiminden sorumludur. Kurum 2001 yılında oluşturulmuştur. Bir başkan ve dört üyeden oluşmaktadır.

6.5. Malta Devlet Yardımları Kurumu

Kurum (The State Aid Monitoring Board) 2000 yılında oluşturulmuştur. Bir başkan, bir başkan yardımcısı ve üç üyeden oluşmaktadır. Kurum Malta Ekonomi, Maliye ve Yatırım Bakanlığıyla ilişkili görünmektedir.

6.6. Yayın Kurumu (The Broadcasting Authority)

Radyo ve televizyon yayıncılığını düzenleme ve denetlemekten sorumlu olan kurum 1961 yılında oluşturulmuştur anayasal statüde bir kuruluştur. Bir başkan ve dört üyeden oluşmaktadır. Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. 2010 yılı sonu itibarıyla toplam 30 kişiden oluşan ofiste çalışanların yaklaşık yarısı yayın içeriklerinin gözetim ve denetim alanında istihdam edilmektedirler.

7. KÜÇÜK ÜLKELER İÇİN ARAYIŞLAR:BÖLGESEL DÜZENLEYİCİLER

David Ehrhardt and Chloë Oliver küçük ülkelerde düzenleme konusunda karşılaşılan temel güçlükler yer verdikleri çalışmalarında, bağımsız düzenleyici denetleyici kurum şeklindeki uygulamaların üç temel soruna yol açtığı saptamasında bulunmaktadır (EHRHARDT ve OLIVER; 2007)

1. Yüksek Maliyet: Bağımsız bir düzenleyici kurumun göreceli maliyeti oldukça yüksektir. Zaten küçük olmanın getirdiği ölçek sorunları ve uzaklık gibi nedenlerle yüksek maliyetlerle çalışan enerji, telekomünikasyon, içme suyu, ulaştırma gibi alanlarda bağımsız bir düzenleyici kurumun maliyeti görece daha yüksek olmaktadır.

2. Kapasite Sorunu: Bağımsız düzenleyici kurumların profesyonel, teknik kapasitesi çok yüksek çalışanları istihdam etmesi gerekliliğinden daha önce söz edilmişti. Bu gerekliğin yerine getirilmesi iki nedenle zor görülmektedir. İlki bu nitelikte yeterli sayıda çalışan bulmanın güçlüğüdür. İkincisi bu nitelik ve sayıda personel bulunsa bile bunlara yüksek ücret ödeme zorunluluğu ve bunun yukarıda bahsedilen yüksek maliyet sorununu giderek artırmasıdır.

3. Bağımsızlığı Sağlamanın Zorluğu: Küçük ülkelerde siyasetin daha yakın ilişkilere dayanması nedeniyle karar alma sürecinde siyasetten bağımsız olmak hayli zor görülmektedir. Aynı şekilde düzenleme konusu sektörden de bağımsızlığı sağlamak zordur. Çünkü sınırlı sayıda işletmeci olması, yetişmiş uzman kaynağının düzenlenen sektör olması gibi nedenlerle düzenleyici kurumun sektör etkisi altında kalması daha büyük olasılık olarak görülmektedir.

Bu sorunları aşmak için ne tür çözümler geliştirilebilir. Bu konuda bazı yenilikçi uygulamalara rastlanmaktadır. Bu uygulamaların özü “bölgesel düzenleyici” kurum oluşturmaktır. Bölgesel düzenleyici uygulamasında birden fazla ülke bir araya gelerek ortak bir düzenleme alanı oluşturmakta ve tek bir düzenleyici kurum kurmaktadır. Böylece hem ülke başına düşen maliyet azalmakta; hem idari kapasite güçlendirilebilmekte hem de daha bağımsız bir yapı oluşturulabilmektedir. Bu konuda en çok atıf yapılan örnekler daha çok Doğu Karaip Ülkeleri Örgütüne üye ülkelerin oluşturduğu Doğu Karaip Telekomünikasyon Kurumu (The Eastern Caribbean Telecommunications Regulatory Authority) (ECTEL) ve Doğu Karaip Merkez Bankası (the Eastern Caribbean Central Bank –

ECCB) adlı gibi kuruluşlardır. Aşağıda bu iki örnek olay daha detaylı incelenmektedir: (Bölüm Kaynakçası aksi belirtilmedikçe, Dünya Bankasının Small States, Smart Solutions - editör FAVARO, M adlı yayınıdır)

7.1. Doğu Karaip Ülkeleri Merkez Bankası

Doğu Karaip ülkeleri 1970'ler ve 1980'lerin başlarında bağımsızlıklarını kazanmışlardır. Grenada 1974, Dominica 1978, St. Lucia and St. Vincent ve the Grenadines 1979, Antigua and Barbuda 1981, ve St. Kitts and Nevis 1983 yıllarında bağımsızlıklarını kazanmışlardır. 1981 yılında bu altı ülke İngiliz Denizötesi bölgesi statüsündeki Montserrat ile bir araya gelerek Doğu Karaip Ülkeleri Örgütünü oluşturmuşlardır. Bu örgüte üye ülkeler için ortak bazı idari yapılanmalar koloniyalizm döneminde de geçerli uygulamalardır. Örneğin Doğu Karaipler Yüksek Mahkemesi 1967 yılında kurulmuştur. Yüksek mahkemenin görev alanına bugün altı bağımsız doğu karaip ülkesini oluşturan adalar ile İngiliz denizötesi bölgeleri olan Anguilla, the British Virgin Islands ve Montserrat girmektedir.

Doğu Karaip ülkeleri örgütü bu tür deneyimlerden de yararlanarak adalet, finans, savunma ve havacılık gibi alanlarda birden çok ülkeyi kapsayan ortak kurumlar oluşturmayı amaçlamışlardır. Bu çerçevede oluşturulan kurumlardan birisi Doğu Karaip Ülkeleri Merkez Bankasıdır. Doğu Karaip Ülkeleri Merkez Bankasının kurulması anlaşması 1983 Yılı Temmuz Ayında imzalanmış; Banka 1983 Yılı Ekim ayından itibaren faaliyetlerine başlamıştır. Anguilla anlaşmaya 1987 yılında taraf olmuştur. Banka bir merkez bankası olarak düşünülmekle beraber para kurulu işlevlerine de sahiptir.

Bankanın en üst karar organı Para Konseyidir. Konsey üye ülkelerin Maliye Bakanlarından oluşmaktadır. Her bakan bir de yedek üye belirlemektedir. Konsey başkanlığı birer yıllık süreyle dönüşümlü olarak yürütülmektedir. Konsey yılda üç kez toplanmaktadır. Yönetim Kurulu, Merkez Bankası Başkanı ve yardımcısı ile her ülkenin atadığı birer direktörden oluşmaktadır. Merkez Bankası Başkanı Yönetim Kurulunun da başkanıdır. Merkez Bankası Başkanı ve Başkan Yardımcısı beşer yıllık süreyle Para Konseyi tarafından atanmaktadır. Yeniden atanma mümkündür.

Bu yapılanmada aslında nihai düzenleme ve uygulama yetkisi üye ülkelerdedir. Bu nedenle de politik dengelerin önemli olduğu bir sistemdir. Ancak Bankanın bugüne kadar sahip olduğu prestij nedeniyle bu politik bağımlılığı dengeleyebildiği ifade edilmektedir.

7.2. Doğu Karaip Ülkeleri Telekomünikasyon Kurumu (ECTEL)

Doğu Karaip Ülkeleri merkez bankası alanında yaşadıkları deneyimi telekomünikasyon alanına da taşımışlar ve 2004 yılı Mayıs ayında imzaladıkları bir anlaşmayla Doğu Karaip Ülkeleri Telekomünikasyon Kurumunu (Eastern Caribbean Telecommunications Authority) oluşturmuşlardır.

ECTEL'in idari yapısı Bakanlar Konseyi, Yönetim Kurulu ve Genel Sekreterlikten oluşmaktadır. Bakanlar Kurulu üye ülkelerin bakanlarından ve Doğu Karaip Ülkeleri Örgütünün genel sekreterinden oluşmaktadır. Konseyin temel görevi kuruma genel yönlendiricilik, kurum bütçesinin onayı, ECTEL'e yapılacak ödemelerin tespiti ve Yönetim Kurulunun üye ülkelerin telekomünikasyon sektöründeki ihtiyaçları doğrultusunda faaliyetini sağlamak olarak sıralanmaktadır.

Yönetim Kurulu üye ülke bakanları tarafından atanan birer üyeden oluşmaktadır. Genel sekreterlik idari hizmet birimidir. ECTEL'in işlerinin yürütülmesinden sorumludur.

ECTEL yanında her ülkenin kendi ulusal telekomünikasyon düzenleme komisyonu bulunmaktadır (National Telecommunications Regulatory Commissions (NTRCs)). Görev paylaşımı ECTEL'in düzenlemeleri yapması, NTRClerin üye ülkelerde uygulamadan sorumlu olması şeklindedir. Ancak bazı çakışmalar olduğu da ifade edilmektedir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM:

KUZEY KIBRIS TÜRK CUMHURİYETİ

1. YAYIN YÜKSEK KURULU

KKTC'deki ilk düzenleyici kurul Yayın Yüksek Kuruludur. 39/1997 sayılı Kamu ve Özel Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Yasasıyla kurulmuştur. Yasa “Radyo ve televizyon yayıncılık faaliyetlerini düzenlemek amacıyla, özerk ve tarafsız bir kamu tüzel kişiliği niteliğinde” bir kurul olarak nitelemektedir. Kurul, sekiz üyesi Cumhuriyet Meclisinde grubu bulunan siyasal partilerin göstereceği adaylar ile Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı tarafından atanacak bir üyeden olmak üzere toplam dokuz üyeden oluşmaktadır.

Kurul üyeleri yapacakları ilk toplantıda, kendi aralarından bir kişiyi başkan, bir kişiyi de başkan yardımcısı olarak seçmektedir. Tüm Kurul üyelerinin atama işlemleri, biri milletvekilliği genel seçimlerinden sonraki birinci yılda; diğeri dördüncü yılın başında olmak üzere iki kez yapılmaktadır. İlk devre için atanan Kurul üyelerinin görev süresi üç yıl, ikinci devre için atananların görev süresi iki yıldır. Erken seçim olması halinde Kurul üyelerinin görev süresi son bulmaktadır. Kurul üyesi olarak atananlar, atandıkları tarihten başlayarak siyasal partilerin organlarında görev alamazlar. Kurul üyesi olarak atananlar, hiçbir radyo televizyon kuruluşunda görevli veya hissedar veya yönetici olamazlar. Kurulun bütçesi, her mali yılın başlangıcından en az üç ay önce Kurul tarafından hazırlanarak Bakanlar Kuruluna gönderilmekte ve Bakanlar Kurulunca Cumhuriyet Meclisine sunulmaktadır.

Kurulun gelirleri şunlardır:

- a- Tüm özel yayın kuruluşlarının elde ettiği toplam brüt reklam gelirlerinden bu Yasanın 16'ncı maddesi uyarınca ödeyecekleri %3 (yüzde üç)'lük kısmı;
- b- Bu Yasa ve ekli Birinci Cetvel uyarınca alınacak her türlü yayın izni ve lisans ücretleri ile reklam ve frekans/kanal ücretleri

Kurul bütçesi, Sayıştayın denetimine bağlıdır.

Kurul Başkan ve Üyelerine, Bakanlar Kurulu Kararı ile saptanacak tutarda aylık olarak toplantıya katılma ödeneği verilmektedir.

Kurula bu Yasa ile verilen yetki ve görevlerin gerektirdiği hizmetleri yürütmek üzere Kurul personelinden oluşan bir büro bulunmaktadır. Büroda istihdam edilecek Kurul personelinin sözleşmeli statüde olması esastır. Personel sayısı; 1 Koordinatör, 1 Elektrik Elektronik Mühendisi, 1 Yayın İzleme ve Değerlendirme Memuru, 1 Mali İşler Memuru, 4 Yayın Takip Memuru, 1 Sekreter ve 1 Odacı/Şoför olmak üzere 10 kişiyi geçmemesi kuralı bulunmaktadır. Sözleşmeli personelin hizmet koşulları ve göreve alınmaları Kurulca belirlenmektedir.

Kanunun 41. Maddesi “BRTK, Kurulun talebi üzerine Ulusal, Bölgesel ve Yerel planlamalara esas oluşturmak üzere gerekli ölçüm ve denetimleri yapar. Radyo ve televizyon yayınlarına ilişkin olarak Frekans spektrumunu sürekli izleyerek, değişiklikleri rapor eder. Kurulun istemi üzerine frekans planlamalarını yapar. Ölçüm ve denetimler için gerekli araç, gereç ve teknik donanım ile yapılacak giderler, özel bir anlaşma ile Kurul tarafından karşılanır.

Kurulun istemi doğrultusunda BRTK, yurtiçinde yapılan radyo-televizyon yayınları ve komşu ülkelerden yapılan karasal yayınlar ve yurtiçine uydu aracılığı ile yapılan yayınların izlenmesi, gerekli hallerde frekans ve güçleri ile yayın standartlarına uygunluğunun denetlenmesi gibi amaçlarla dinleme merkezleri ve postaları kurar. Bu amaçla yapılacak giderleri, özel bir anlaşma ile Kurul karşılar” hükmünü içermektedir. Bu madde kurulun düzenleme sahası içindeki aktörlerden birisi olan kamu işleticisiyle farklı bir ilişki içine girmesine yol açabilecek bir hükümdür.

2. REKABET KURULU

2009 yılında kabul edilen 36-2009 sayılı Rekabet Yasasıyla oluşturulmuştur. “Kurul 5 üyeden oluşur. Üyelerden biri Bakanlar Kurulu tarafından Kurul Başkanı olarak görevlendirilir. Bir üye de Kurul tarafından Başkan Yardımcısı olarak görevlendirilir. Başkan ve Başkan Yardımcısı olarak görevlendirilen üyeler, görev süreleri sona erene kadar bu görevlerini sürdürürler.

Bakanlar Kurulu, aşağıda belirtilen kurumların göstereceği ikiye aday arasından her kurumdan birer kişiyi seçer ve Kurul üyeliğine atamaktadır. Ancak her halükarda atanan üyelerden birinin hukuk, birinin ekonomi, birinin de maliye veya muhasebe dallarında lisans eğitimi almış olması zorunludur:

1. Ekonomi İşleriyle Görevli Bakanlık tarafından önerilecek, ekonomi dalında lisans eğitimi almış iki aday
2. Maliye İşleriyle Görevli Bakanlık tarafından önerilecek, maliye veya muhasebe dalında lisans eğitimi almış iki aday
3. Kıbrıs Türk Barolar Birliği tarafından önerilecek, hukuk dalında lisans eğitimi almış iki aday
4. Kıbrıs Türk Ticaret Odası tarafından önerilecek iki aday
5. Kıbrıs Türk Sanayi Odası tarafından önerilecek iki aday

İlgili kurumların verilen süre içinde aday göstermemeleri halinde Başbakan o kurumların yerine aday gösterebilir.

Kurul üyeliklerine atamalar 2010 yılın Aralık ayında yapılmıştır. Kurul çalışmalarına 2011 yılı başında başlamış olup henüz idari yapısını oluşturma çalışmalarını yürütmektedir. Kurul üyeleri dışında atama yapılmamıştır. Kurulun çalışma usul ve esaslarına dair yönetmelik çıkarılmıştır. Ancak henüz kurul şikayet kabul etmemekte, inceleme ve soruşturma yapmamaktadır.

Madde 10/3 “Kurulun hizmet birimi ayrı bir yasa ile düzenlenir.” Hükmünü içermektedir. Henüz bu yasa çıkmadığından Kurulun idari birimi bulunmamaktadır. Kurulun idari yapısını ayrı bir yasa konusu yapmak bu tür sıkıntılara yol açmış görünmektedir.

Kurulun giderleri Devlet bütçesinden karşılanmaktadır; ayrı bir bütçesi bulunmamaktadır.

Kurul başkan ve üyeleri Başka bir iş yapamaz, resmi veya özel hiçbir görev alamaz. Herhangi bir teşebbüste veya teşebbüs birliğinde yönetici, direktör, yönetim kurulu üyesi veya hissedar olamaz veya danışmanlık hizmeti veremez. Kurul üyelerinin görev süreleri 6 yıldır. Her üye en fazla 2 dönem görev yapabilir.

Madde 10/1 “kamu tüzel kişiliğini haiz bir Kurul oluşturulur. Kurul, işleyişi bakımından bağımsız ve tarafsızdır. Hiçbir makam veya kişi Kurulun nihai kararını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremez” hükmünü içermektedir. Kamu tüzel kişiliğini haiz olmakla birlikte kurulun ayrı bir bütçesi bulunmamaktadır. Kurul bütçesi Ekonomi Bakanlığı bütçesi içindedir. Kurulun henüz ayrı bir hizmet binası da bulunmamaktadır. Ekonomi Bakanlığı bünyesinde bir oda kullanılmaktadır.

Kurul rekabet alanındaki klasik görevlerin yanında devlet yardımları konusunda da görevli ve yetkili kılınmıştır. Büyük ölçüde AB uyum sürecinin bir parçası olarak gelişmesi beklenen devlet yardımları konusunda henüz ikincil düzenlemeler gerçekleştirilmemiştir. Bu alanda Türkiye'nin de ikincil düzenlemeleri uygulamaya koyma tarihi olarak 2013 yılı Haziran Ayı'nı belirlemiş olması da dikkate alınarak başlangıçta devlet yardımları konusunda envanter çalışması yapmaya odaklanmanın daha doğru olacağı düşünülmektedir. Kaldı ki kurulun henüz idari biriminin de olmadığı düşünülürse bu bir zorunluluk gibi de ortaya çıkmaktadır.

3. BİLGİ TEKNOLOJİLERİ VE HABERLEŞME KURUMU

Kurum başlangıçta 93-2007 sayılı Elektronik İmza Yasası Geçici 1. Maddesiyle Telekomünikasyon Üst Kurulu adıyla kurulmuştur. Geçici madde “söz konusu Kurum yasal olarak kuruluncaya kadar aşağıda belirtilen kişilerden oluşan Telekomünikasyon Üst Kurulu tarafından yerine getirilir. Telekomünikasyon Üst Kurul üyelerinin görev süresi bir yıldır. Bir yılın sonunda Kurumun yasal olarak kurulamaması halinde, Bakanlar Kurulu, Telekomünikasyon Üst Kurulu üyelerinin görev sürelerini en fazla beş defa olmak üzere altı aylık sürelerle uzatabilir.” hükmünü içermektedir. Bu madde çerçevesinde kurulan Kurulun görev süresi Bakanlar Kurulu Kararıyla altışar aylık sürelerle uzatılmıştır. Raporun yazıldığı dönemde 2012 yılı başında KKTC Cumhuriyet Meclisi tarafından kabul edilen Elektronik Haberleşme Yasası ile Kurul, Bilgi Teknolojileri ve Haberleşme Kurumu adını almıştır. Telekomünikasyon üst kurulu bu tarihe kadar daha çok elektronik haberleşme kanununun hazırlanması ve farkındalık yaratma faaliyetlerinde bulunmuştur. Elektronik Haberleşme Yasasının yürürlüğe girmesiyle birlikte Telekomünikasyon Üst Kurulunun görev süresi sona ermiş; yerini Bilgi Teknolojileri ve Haberleşme Kurumuna bırakmıştır. Bilgi Teknolojileri ve Haberleşme Kurumuna, raporun hazırlandığı 2012 yılı Ocak Ayı itibarıyla henüz atama yapılmamış olmakla birlikte yetkililer atamanın en kısa sürede gerçekleşeceğini ifade etmişlerdir.

Kurumun, yedi üyeden oluşan Kurul tarafından yönetilmesi öngörülmektedir. Kurul, bir üyesi Cumhurbaşkanı tarafından, üç üyesi Bakanın önerisi ile Bakanlar Kurulu tarafından, iki üyesi Cumhuriyet Meclisinde grubu bulunan ve en fazla üyeye sahip iki siyasal parti tarafından sunulup Cumhuriyet Meclisi tarafından ve bir üyesi Kıbrıs Türk Mühendis ve Mimar Odaları

Birliği, Ticaret Odası ve Sanayi Odasının birlikte belirleyecekleri ve Bakanlar Kurulu tarafından atanacak toplam yedi üyeden oluşur. Bakan tarafından önerilen üç aday Bakanlar Kurulu tarafından atanır. Bakan adayları Bakanlar Kuruluna önerirken Başkan ve Başkan Yardımcısını da belirler.

Kurul Başkanının aylık ödeneği Kamu Çalışanlarının Aylık (Maaş-Ücret) ve Diğer Ödeneklerinin Düzenlenmesi Yasasına Ek'li Birinci Cetvel'de Barem 19'un ilk basamağı için öngörölen miktar kadardır. Ayrıca Kurul Başkanı, Kamu Çalışanlarının Aylık (Maaş-Ücret) ve Diğer Ödeneklerinin Düzenlenmesi Yasasında Barem 19 için uygulanan kademe ilerlemesine teşkil eden barem içi artışlarını kademe ilerlemesinin başlangıç tarihinden başlayarak her yıl alır.

Kurul Başkan Yardımcısının aylık ödeneği Kamu Çalışanlarının Aylık (Maaş-Ücret) ve Diğer Ödeneklerinin Düzenlenmesi Yasasına Ek'li Birinci Cetvel'de 18A'nın ilk basamağı için öngörölen miktar kadardır. Ayrıca Kurul Başkan Yardımcısı, Kamu Çalışanlarının Aylık (Maaş-Ücret) ve Diğer Ödeneklerinin Düzenlenmesi Yasasında Barem 18A için uygulanan kademe ilerlemesine teşkil eden barem içi artışlarını kademe ilerlemesinin başlangıç tarihinden başlayarak her yıl alır.

Kurul Başkanı ve Başkan Yardımcısı dışındaki diğer Kurul üyelerine toplantı başına aylık asgari ücretin 1.5 (Bir Buçuk) katının 1/4 (Dörtte Biri) oranında ödenek verilir. Ancak Kurul üyelerine verilecek aylık toplam ödenek herhalükarda aylık asgari ücretin 1.5 (Bir Buçuk) katını aşamaz. Kurul üyelerinin görev süreleri 5 yıldır. Her üye en fazla iki dönem görev yapabilir. Hizmet Birimi, Kurulun yönetiminde, toplamda 35 kişiyi geçmeyecek şekilde 3 hukukçu, 3 sekreter, 3 katip, 2 arşiv memuru ve 2 odacı/şoför ve ihtiyaç duyulan alana göre konularında uzman 22 uzman personelden oluşur. Hizmet Birimi personeli sözleşmeli olarak görev yapar. Sözleşmeli personelin göreve alınmalarında, Kamu Çalışanlarının Aylık (Maaş-Ücret) ve Diğer Ödeneklerinin Düzenlenmesi Yasanın 6'ncı maddesi kuralları uyarınca, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetinde veya başka bir ülkede emekliye ayrılan hiç kimsenin sözleşmeli personel olarak istihdam edilemeyeceği; sözleşmeli personel ile imzalanacak sözleşmelerin sürelerinin ise her defa için iki yılı aşamayacağı ve herhangi bir zamanda iptal edilebileceği kuralları uygulanır. Hizmet biriminin personeli Kurul tarafından işe alınır ve personelin hizmet şartları Kurul tarafından hazırlanacak sözleşmelerde belirlenir.

Kurum, Rekabet Yasası kuralları saklı kalmak koşuluyla, elektronik haberleşme sektöründe rekabete aykırı davranış ve uygulamaları re'sen veya şikâyet üzerine incelemeye, soruşturmaya ve Rekabet Kuruluyla istişare içinde, rekabetin tesisine yönelik gerekli gördüğü tedbirleri almaya, görev alanına giren konularda bilgi ve belgelerin sağlanmasını talep etmeye yetkilidir. Rekabet Kurulu, elektronik haberleşme sektörüne ilişkin olarak yapacağı inceleme ve tetkiklerde, birleşme ve devralmalara ilişkin olarak vereceği kararlar da dahil olmak üzere elektronik haberleşme sektörüne ilişkin olarak vereceği tüm kararlarda, öncelikle Kurumun görüşünü ve Kurumun yapmış olduğu düzenleyici işlemleri dikkate alır. Bu maddede öngörülen kuralları düzenlemek amacıyla Kurum ile Rekabet Kurulu aralarında bir protokol yapar. Kurul, her mali yılın başından en az 3 ay önce yıllık bütçe hazırlar ve uluslararası işbirliği, uyumlulaştırma ve standartlaştırma, piyasa analizi, uzman istihdam etme, uyumu izleme ve diğer piyasa kontrol çalışmaları, bu Yasa tahtında çıkarılacak mevzuat ve Kurumun alacağı kararların hazırlanması ve uygulanmasını içine alan düzenleme çalışmalarının maliyetleri dahil, Kurumun bütün tahmini gelir ve giderlerini bütçeye koyar.

Kurumun bütçesi, Devletin yıllık mali bütçesinden bağımsız olur ve bu Yasada ve ilgili diğer yasalar veya tüzüklerde öngörülen muhasebe, raporlama ve diğer mali kurallara uygun olmak şartıyla Kurulun kontrolü altında Başkan tarafından yönetilir. Kurumun bütçesi, Bakanlık tarafından Bakanlar Kuruluna sunulur ve daha sonra Bakanlar Kurulu tarafından onay için Meclise sunulur. Bütçe, onaylandıktan sonra Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girer.

4. KİŞİSEL VERİLERİ KORUMA KURULU

2007 yılında çıkan 89/2007 sayılı Kişisel Verilerin Korunması Yasasında kurulması öngörülmektedir. Yasaya göre “Kişisel verinin korunması ve kişisel verinin işlenmesi çerçevesinde bireylerin korunmasına ilişkin kuralların uygulanmasını denetlemek ve izlemekten sorumlu, tüzel kişiliğe sahip, idari ve mali özerkliğe sahip bir Kişisel Verileri Koruma Kurulu oluşturulur. Kurul, bir başkan ve on üye olmak üzere onbir kişiden oluşur. Kurul Başkanı Cumhurbaşkanı tarafından atanır ve atama işlemi Cumhuriyet Meclisince onaylanır. Kurulun diğer üyeleri aşağıda belirtilen kişilerden oluşur: Cumhuriyet Meclisince atanacak iki üye; Biri, Bakanlar Kurulu Kararı ile oluşturulan Kamu Net Üst Kurulunda görev yapan üyeler arasından olmak üzere Başbakanın önerisi ile Bakanlar Kurulunca atanacak iki üye; Barolar Birliği, Kıbrıs Türk Ticaret Odası, Kıbrıs Türk Sanayi Odası, Kıbrıs Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği ve Kıbrıs Türk Tabipler Birliğinin kendi üyeleri arasından

atayacakları birer üye ; Yükseköğretim Planlama, Denetleme ve Akreditasyon ve Koordinasyon Kurulunun akademisyenler arasından atayacağı bir üye. Kurul Başkan ve üyelerinin görev süresi dört yıldır. Görev süresi dolan Kurul Başkanı veya üyesi yeniden atanabilir. Kurul Başkanı veya üyesi olarak atananlar, atandıkları tarihten başlayarak siyasal partilerin organlarında görev alamazlar. Kurulun bütçesi, her mali yılın başlangıcından en az üç ay önce Kurul tarafından hazırlanarak Başbakanlıkça Bakanlar Kuruluna gönderilir ve Bakanlar Kurulunca Cumhuriyet Meclisine sunulur. Kurul Başkanı, tam zamanlı olarak görev yapar ve Başkanlığı süresince başka herhangi bir işle iştigal edemez. Kurul Başkanına, Bakanlar Kurulunca 18A bareminin en üst basamağından az olmamak kaydıyla saptanan aylık ödenek ödenir. Kurul üyelerine, görev yaptıkları her toplantı günü için Bakanlar Kurulunca saptanacak miktarda huzur hakkı ödenir. Başkan ve Kurula, bu Yasa ile verilen yetki ve görevlerin gerektirdiği hizmetleri yürütmek üzere bir büro kurulur. Büroda istihdam edilecek personelin İş Yasası kuralları çerçevesinde istihdam edilmesi ve sözleşmeli olması esastır. Personel sayısı, 1 Koordinatör, 1 Hukukçu, 3 Bilgi/ Belge Yöneticisi, 2 Denetleme Memuru, 1 Mali İşler Memuru, 1 Sekreter, 1 Odacı/şöför olmak üzere 10 kişiyi geçemez. Personel, Kurul tarafından istihdam edilir ve hizmet koşulları sözleşmelerinde belirtilir.”

Raporun yazıldığı tarih itibarıyla Kurul henüz fiilen oluşturulmamış; atamalar yapılmamıştır.

5. YÜKSEKÖĞRETİM PLANLAMA, DENETLEME, AKREDİTASYON VE KOORDİNASYON KURULU (YÖDAK)

65-2005 sayılı Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Yükseköğretim Yasası, madde 7 “Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetindeki yükseköğretimi, bu Yasa ile kendisine verilen yetki ve görevler çerçevesinde planlamak, düzenlemek, uygulanmasını gözetmek ve denetlemek ve yükseköğretim kurumlarının akreditasyon işlemlerini yürütmek, faaliyetlerini yönlendirmek ve yükseköğretim kurumları arasında koordinasyonu sağlamak üzere ve kamu tüzel kişiliğine sahip bir Yükseköğretim Planlama, Denetleme, Akreditasyon ve Koordinasyon Kurulu kurulur. YÖDAK bir başkan ve dört üye olmak üzere beş kişiden oluşur.” Hükmünü içermektedir. YÖDAK başkanı yurt içi ve yurt dışındaki yükseköğretim kurumlarında başarılı hizmetler yapmış, profesör ünvanına sahip olan ve bu Yasanın 9’uncu maddesinde öngörülen genel nitelikleri taşıyan kişiler arasından Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı tarafından atanır. YÖDAK başkan ve üyelerinin görev süresi dört yıldır. Görev süresi sona eren veya görev süresi sona ermeden istifa eden veya herhangi bir nedenle

görevden alınan başkan ve üyelerin yerine aynı yöntemle yenileri seçilip, dört yıllık bir süre için atama yapılır. YÖDAK başkan ve üyeleri Cumhurbaşkanlığına karşı sorumludur. YÖDAK'ın idari işlerini, yazışmalarını, dosyalama ve arşiv hizmetlerini yürütmekle görevli bir genel sekreterlik kurulur. Bu Yasaya ekli Birinci Cetvelde öngörülen YÖDAK'a bağlı genel sekreterlik kadrosunda çalışan personel, kamu görevlisi sayılır ve sözkonusu personele görev, yetki, sorumluluk atama, nakil ve diğer tüm özlük hakları bakımından Kamu Görevlileri Yasası; emeklilik hak ve menfaatleri bakımından ise Emeklilik Yasası kuralları uygulanır. Genel Sekreterlik kadrosunda görev yapan personelin maaş ve ödenekleri Cumhurbaşkanlığı bütçesinde gösterilir.

Kurul yapısında olmakla birlikte YÖDAK üç nedenle bu çalışmanın inceleme kapsamı dışında tutulmuştur.

İlki YÖDAK'ın düzenleme, gözetim ve denetim işlevleri olmakla birlikte bunları aşan bir görev tanımına sahip olması; politika-planlama, koordinasyon işlevleriyle düzenlemeyi aşan ve daha icracı bir görünüm sergiliyor olmasıdır.

İkincisi kurulun personel ve bütçesidir. Personel (genel sekreterlik) kamu görevlilerinden oluşmaktadır ve bütçesi Cumhurbaşkanlığı içinde yer almaktadır.

Üçüncüsü de ilgili yazında bu tür çalışmalarda YÖK-YÖDAK ve benzeri kuruluşların kapsama alınmamış olmasıdır.

6. MERKEZİ İHALE KOMİSYONU

KKTC Devlet İhale Tüzüğü Tüzük kapsamına giren kuruluşların her türlü mal ve hizmet alımları ve satımları, kiralama ve kiraya verme işleri, onarım ve her türlü inşaat işlerinin Merkezi İhale Komisyonu vasıtasıyla yaptırılmasını öngörmektedir. Bakanlar Kurulu, özelliği olan ihaleleri bu Tüzük kapsamı dışında bırakabilir.

İhale Komisyonu, Bakanlığa karşı sorumlu olup aşağıda gösterildiği şekilde beş üyeden oluşması öngörülmektedir:

1. Maliye işleriyle ilgili Bakanlık ve/veya bağlı dairelerde Yöneticilik Hizmetleri Sınıfında bulunan bir temsilci. Bu temsilci aynı zamanda Komisyon Başkanıdır.
2. Maliye işleriyle ilgili Bakanlık Temsilcisi
3. Sanayi işleriyle ilgili Bakanlık Temsilcisi
4. Bayındırlık işleriyle ilgili Bakanlık Temsilcisi

5. Tarım işleriyle ilgili Bakanlık Temsilcisi

İhale Komisyonu, gerek duyduğu hallerde ihale talebinde bulunan kuruluşun temsilcisini müşavir olarak toplantılara davet edebilir. Ancak toplantılara katılan müşavirin oy hakkı yoktur. Başkan dışındaki üyelerin toplantılara katılmaması halinde yerine toplantılara katılabilecek birer yedek üye görevlendirilir. Ancak, herhangi bir ihale ile ilgili toplantıya yedek üyenin katılması halinde o yedek üye ihale kararının alınması da dahil o ihale konusu ile ilgili yapılacak tüm toplantılara katılmak zorundadır.

Merkezi İhale Komisyonu düzenleyici ve denetleyici bir kurul değil; ihale işlerini merkezde tek bir elden yürütmek üzere oluşturulmuş bir komisyon mahiyetindedir. Bu nedenle raporun inceleme kapsamına girmemektedir. Burada değinilmesinin nedeni ileride AB üyelik sürecinin seyrine bağlı olarak daha bağımsız bir yapıya dönüştürülmesi yönünde talepler gelebilecek bir alan olması nedeniyledir.

7. TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

7.1. Sektörler-Alanlar

a) Mevcut

KKTC’de mevcut düzenleyici kurulların faaliyet alanı incelendiğinde aşağıdaki tablo ortaya çıkmaktadır:

Kurul	Faaliyet Alanı/Sektör
YayınYüksek Kurulu	Radyo televizyon yayınları
Rekabet Kurulu	Tüm özel firmalar-rekabetin tesisi Devlet yardımları
Bilgi Teknolojileri Ve Haberleşme Kurulu	Bilgi iletişim, telekomünikasyon
Kişisel Verileri Koruma Kurulu	Kişisel bilgi-veri

Tablo incelendiğinde KKTC’de oluşturulan kurulların faaliyet konuları itibarıyla pek çok benzer ülkede kurulmuş olduğu görülmektedir. İki nokta dikkat çekmektedir. Birincisi devlet yardımlarıdır. Devlet yardımları alanındaki düzenlemeler daha çok AB uyum çerçevesinde gündeme gelmektedir. KKTC için devlet yardımları konusunda AB direktiflerini şimdiden iç mevzuata taşımanın sıkıntılı olabileceği düşünülmektedir. Kaldı ki bu yönde bir çalışma dahi öncelikle mevcut devlet yardımları konusunda kapsayıcı bir envanter çalışmasını ve bundan

sonraki yardımlar konusunda da etkili bir bilgi sistemini gerektirmektedir. Bu çerçevede öncelikli ihtiyacın devlet yardımları alanında veri ve veri üretim sistemini oluşturmak olduğu düşünülmektedir.

İkinci dikkat çekici alan ise kişisel verilerin korunmasıdır. Bu konuda henüz Türkiye’de oluşturulmuş bir yapı bulunmamaktadır. Kişisel verilerin korunması konusunun bilgi-iletişim teknolojileriyle yakından ilişkili olduğu düşüncesiyle bu iki alanın birlikte değerlendirilebileceği düşünülmektedir.

b) Olası

KKTC’de düzenleyici denetleyici kurullardan mevcut olanları yanında hangi konularda bu tür kurumlar oluşturulması gündeme gelebilir diye bakıldığında bir kaç alan-sektör öne çıkmaktadır:

1. Mali Piyasalar

KKTC’nin özgün durumunu dikkate almadan dışarıdan bir gözle bakıldığında en dikkat çekici konulardan birisi bankacılık ve mali piyasalar konusunda bir düzenleyici kurum olmamasıdır. Çünkü çok sayıda ülkede serbestleşme politikalarının en erken ve yığın olarak uygulandığı alanlardan birisi mali piyasalardır. Bu politika ve uygulamalara paralel olarak bu ülkelerin çoğunda bağımsız bir düzenleyici kurum oluşturulduğu görülmektedir. KKTC’de bankacılık ve mali piyasalar alanında bu yönde bir ihtiyaç olmaması büyük ölçüde Merkez Bankasının bu işlevi yerine getirmesiyle ilişkili görülmektedir.

2. Enerji

Enerji sektöründe piyasanın kamu tekeline çıkarılması; üretim-iletim-dağıtım işlevlerinin ayrıştırılarak piyasanın serbestleştirilmesi yönünde politikalar dile getirilmektedir. Bu gelişmelere paralel olarak enerji sektöründe bir düzenleyici kurum oluşturulması talebi şaşırtıcı olmayacaktır. (Bakınız KKTC FOKUS-Enerji Raporu)

7.2. Üye Sayısı ve Statüleri

Kurul	Üye Sayısı	Tam Zamanlı	Yarı Zamanlı.
YayınYüksek Kurulu	9	1 Başkan 1Bşk. Yrd.	Diğer 7 Üye
Rekabet Kurulu	5	Bütün üyeler	
Bilgi Teknolojileri Ve Haberleşme Kurulu	7	1 Başkan 1 Bşk. Yrd.	Diğer 5 Üye
Kişisel Verileri Koruma Kurulu	11	1 Başkan	Diğer 10 üye

Kurul üye sayıları 5 ile 11 arasında değişmektedir. Burada dikkat çekici nokta Rekabet Kurumu dışındaki kuumlarda kurul başkan ve yardımcıları dışındaki kurul üyelerinin yarı zamanlı olmasıdır. Bu üyelere toplantı başına belli bir miktar “huzur hakkı” ödenmesi öngörülmektedir. Kurulun idari giderlerini azaltma amaçlı bu yaklaşım aşağıda detaylı olarak inceleneceği üzere bu tür kurumların temel varoluş gerekçeleriyle ve özellikle idari kapasite ve bağımsızlıkla çelişkili sonuçlar doğurabilecektir. En az sayıda üyeye sahip Rekabet Kurumunda tüm üyelerin tam zamanlı olması daha doğru bir yaklaşım gibi görünmektedir. Uluslararası uygulamalarda bir örnek haricinde yarı zamanlı çalışma uygulamasına rastlanmamıştır.

7.3.Atama Usulleri

Kurul	Atama Usulleri
YayınYüksek Kurulu	8 üye Cumhuriyet Meclisinde grubu bulunan siyasal partilerin göstereceği adayların seçimiyle; 1 Üye Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı tarafından atanır.
Rekabet Kurulu	Bakanlar Kurulu, Kanunda belirtilen kurumların göstereceği ikişer aday arasından her kurumdan birer kişiyi seçer ve Kurul üyeliğine atar.
Bilgi Teknolojileri Ve Haberleşme Kurulu	1 üye Cumhurbaşkanı tarafından, 3 üyesi

	Bakanın önerisi ile Bakanlar Kurulu tarafından, 2 üyesi Cumhuriyet Meclisinde grubu bulunan ve en fazla üyeye sahip iki siyasal parti tarafından sunulup Cumhuriyet Meclisi tarafından ve 1 üyesi Kıbrıs Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği, Ticaret Odası ve Sanayi Odasının birlikte önerilerilmekte ve Bakanlar Kurulu tarafından atanmaktadır.
Kişisel Verileri Koruma Kurulu	Kurul Başkanı Cumhurbaşkanı tarafından atanır ve atama işlemi Cumhuriyet Meclisince onaylanır. 2 üye Cumhuriyet Meclisince atanır; 2 üye Başbakanın önerisi ile Bakanlar Kurulunca atanır; 1 üye Barolar Birliği, Kıbrıs Türk Ticaret Odası, Kıbrıs Türk Sanayi Odası, Kıbrıs Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği ve Kıbrıs Türk Tabipler Birliğinin kendi üyeleri arasından atanır; 1 üye Yükseköğretim Planlama, Denetleme ve Akreditasyon ve Koordinasyon Kurulu tarafından akademisyenler arasından atanacaktır.

Atama usulleri arasında önemli farklılıklar bulunmaktadır. Daha çok Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu ve Cumhuriyet Meclisi arasında bir denge kurulmaya çalışıldığı izlenimi doğmaktadır. Rekabet Kurumunda daha standart bir uygulama görülmekte; çeşitli kurumların gösterdiği adaylar arasından Bakanlar Kurulu atama yapmaktadır.

7.4.Görev Süreleri

Kurul	Görev Süresi
YayınYüksek Kurulu	İlk devre için atanan Kurul üyelerinin görev süresi üç yıl, ikinci devre için atananların görev süresi iki yıldır. Erken seçim olması halinde Kurul üyelerinin görev süresi son bulmaktadır.
Rekabet Kurulu	6 yıl (en fazla 2 dönem)
Bilgi Teknolojileri Ve Haberleşme Kurulu	5 yıl (en fazla iki dönem)
Kişisel Verileri Koruma Kurulu	4 yıl

Görev süreleri açısından dikkat çekici olan Yayın Yüksek Kurulu üyelerinin durumudur. Kurum üyelerinin görev süresi doğrudan Cumhuriyet Meclisine bağlanmıştır. Eğer Meclis seçimleri 5 yılda bir yenilecek olursa ilk dönem için seçilen üyeler 3, ikinci dönem için seçilen üyeler 2 yıl görev yapacaktır. Daha da dikkat çekici olan durum erken seçim olması halinde Kurulun görev süresinin de sona ermesidir. Bu durumda genel seçimlerin ard arda yenilenmesi halinde Kurul da çok kısa sürelerle yenilenmek zorundadır. Düzenleme ve denetim işlevini üstlenmiş bir kurumun görev süresini bu derece siyasete endekslemek ve dalgalanmalara açık hale getirmek kurumsallaşma ve düzenli hizmet açısından sorunlara yol açabilecektir. Uluslararası uygulamalarda parlamentolar tarafından atanan üyelere sahip kurumlar bulunsa da üyelerin görev süresini doğrudan seçimlere bağlayan bir örneğe rastlanmamıştır.

7.5.Ayrı Bütçe

Kurul	Ayrı Bütçe
YayınYüksek Kurulu	Var
Rekabet Kurulu	Yok
Bilgi Teknolojileri Ve Haberleşme Kurulu	Var
Kişisel Verileri Koruma Kurulu	Var

7.6. Tüzel Kişilik

Kurul	Tüzel Kişilik
YayınYüksek Kurulu	Var
Rekabet Kurulu	Var
Bilgi Teknolojileri Ve Haberleşme Kurulu	Var
Kişisel Verileri Koruma Kurulu	Var

SONUÇ ve ÖNERİLER

Bağımsız düzenleyici kurumlardan beklenen, teknik bir uzmanlaşma gerektiren ve son yıllarda toplum hayatı için son derece önemli hâle gelen hassas sektörlerde, siyasî ve bireysel beklenti ve çıkarlardan yalıtılmış; tarafsız ve objektif şekilde faaliyet göstermeleri ve yüksek teknik ve idari kapasiteleri sayesinde düzenledikleri sektörlerde ortaya çıkabilecek sorunlara daha çabuk ve daha etkili müdahalede bulunmalarındır. Bu nedenle düzenleyici ve denetleyici kurum uygulamasının başarısı büyük ölçüde iki koşulun bir arada gerçekleştirilmesine bağlıdır: idari kapasite ve bağımsızlık.

1. Ölçek Sorunu

İdari kapasitenin bir ayağı yeterli sayı ve nitelikte personel istihdamıdır. Bu koşul ise ister istemez belli bir maliyet yaratmaktadır. Bu ikilemi aşmak için uluslararası uygulamalarda ve teoride 3 yaklaşım öne çıkmaktadır:

Ölçek Sorununa Çözüm Yaklaşımı	Örnek
Görev Sahası Daha Geniş Düzenleyiciler	Malta Kaynak Kurumu
Bölgesel Düzenleyiciler	Doğu Karaip Ülkeleri
Kurul Yerine Komiser (1 Komiser (ve 1 Yrd) + Ofis	GKRY:Elektronik İletişim ve Posta Hizmetleri Komisyonu, Kişisel Verilerin Korunması Komisyonu, Devlet Yardımları Komisyonu

Ölçek sorununa getirilen bu yaklaşımlardan bölgesel düzenleyiciler oluşturma seçeneği siyasal ve coğrafi bazı ön koşullar gerektirmektedir. KKTC için bu seçenek gerçekçi gözükmemektedir. Ancak bu seçeneğin KKTC'ye yansımaları Türkiye ile yakın işbirliği şeklinde olabilir. Özellikle uluslararası kurum ve anlaşmalardan kaynaklanan düzenlemelerin takibi, çevirisi, etkilerinin analizi gibi konularda Türkiye'de eş kurumların yaptığı çalışmalardan yararlanılabilir.

KKTC uygulamasında ölçek sorununa getirilen yaklaşım kurul üyelerinin “yarı zamanlı” olması gibi görünmektedir. Ancak bu uygulama ciddi sıkıntılara yol açabilecektir. İlk olarak yarı zamanlı bir uğraş gerekli uzmanlaşma ve profesyonel yaklaşımı güçlendirmeye olumsuz etkide bulunabilecektir. İkincisi üyelerin yarı zamanlılığı diğer uğraşları olmasını haklı kılacak bu da bağımsızlığı olumsuz etkileyebilecektir. Üçüncüsü kurul üyelerinin, kurumun kurumsal gelişimine ve kapasitesini güçlendirmeye dönük çabalara katkısı sınırlı olacaktır. Bu yaklaşımda kurul üyeleri sadece dosya bazında karar oluşturmak için bir araya gelecektir. Oysa bu kurumlar açısından kurumsallaşma çok önemlidir ve bu alanda kalıcı ve tek işi bu olan üyeler daha olumlu katkıda bulunabilecektir. Daha doğru bir yaklaşım olabildiğince geniş görev alanı olan kurumlar oluşturmak ve mümkünse GKRY'dekine benzer komisyonlar ya da daha az sayıda kurul üyesi görevlendirme yoluna gitmek olabilir.

Bu çerçevede aşağıdaki çözüm önerileri ortaya çıkmaktadır:

Öneri	Geçerli olduğu alan	Vade
1.1.Yarı zamanlı kurul üyeliğinin kaldırılması	Tüm kurumlar	Orta-uzun
1.2. Kurul Üye Sayısının Azaltılması	RK Hariç tüm kurumlar	Orta-uzun
1.3. Olabildiğince daha geniş görev alanı olan kurumlar oluşturulması	Yakın ve/veya benzer sektörler	Orta-uzun
1.3.1. Kişisel Verilerin korunması kurulunun görevleri BTHK'ya devredilmelidir.		Kısa-orta
1.4.Türkiye'deki Kurumlarla Yakın İşbirliği	Tüm Kurumlar	Kısa-orta
1.5.Kurul Yerine Komisyon Tipi Kurumlar Oluşturulması	Görev sahasının çok dar olduğu haller. Örneğin Kişisel Verileri Koruma Kurulunun ayrı bir	Orta-Uzun

	kurum olması tercih edilirse bu model uygulanabilir. Benzer şekilde uzun vadede AB uyum süreci çerçevesinde oluşturulması gereken spesifik görev sahasına sahip kurumlar da komisyon şeklinde örgütlenebilir.	
--	---	--

2. İdari Kapasite

Düzenleyici ve denetleyici kurul oluştururken amaç olabilecek her sektörde bir bağımsız düzenleyici kurum kurmak değildir. Nihai hedef, vatandaşın yararını sağlayacak, teknolojik gelişmeyi teşvik eden ve etkinliği sağlayarak piyasayı rekabetçi bir yapıya sokacak etkili düzenleme yapısının oluşturulmasıdır. Bu alanda kurul üyeleri karar alma organı olarak işlev görürken asıl teknik, hukuki ve idari çalışmaları idari birimler (ofis) yerine geitirecektir. Bu açıdan değerlendirildiğinde, KKTC’de mevcut kurumlar, idari kapasite açısından çok olumsuz bir görünüm sergilemektedirler. Yayın Yüksek Kurulu dışındaki kurumlarda henüz idari birimler oluşturulmamış durumdadır. Kurucu Kanunlarda genellikle belli bir üst sınırı geçemeyecek sayıda; çeşitli nitelikte görevlilerin sözleşmeli çalıştırılacağı ve bunların Kurul tarafından işe alınacağı ifade edilmektedir. Rekabet Kurumunda ise idari birim için ayrı bir Kanun çıkarılacağı hükmü yer almaktadır; ancak henüz söz konusu Kanun çıkmamıştır. Kanun taslağı hazırlığı yapıldığı ifade edilmektedir. Kurumların idari birimleri açısından görünen tablo aşağıdadır:

Kurul	Kanun Tarihi	İdari Birim	Fiili Durum
YayınYüksek Kurulu	1997	1 Koordinatör, 1 Elektrik Elektronik Mühendisi, 1 Yayın İzleme ve Değerlendirme Memuru, 1 Mali İşler Memuru, 4 Yayın Takip Memuru, 1	

		Sekreter ve 1 Odacı/Şoför olmak üzere 10 kişiyi	
Rekabet Kurulu	2009	Kurulun hizmet birimi ayrı bir yasa ile düzenlenecektir.	Yasa henüz çıkmadı
Bilgi Teknolojileri Ve Haberleşme Kurulu	2007-2012	35 kişi ile sınırlı 3 hukukçu, 3 sekreter, 3 katip, 2 arşiv memuru ve 2 odacı/şoför, 22 uzman personel	Henüz oluşmadı
Kişisel Verileri Koruma Kurulu	2007	1 Koordinatör, 1 Hukukçu, 3 Bilgi/Belge Yöneticisi, 2 Denetleme Memuru, 1 Mali İşler Memuru, 1 Sekreter, 1 Odacı/şoför olmak üzere 10 kişi	Henüz Kurul oluşturulmadı

Kurumların bu tabloya göre gerekli idari kapasiteden yoksun oldukları ortadadır. İdari kapasite alanında yaşamsal öneme sahip konu uzman personelin istihdamıdır. Yasalar bu konuda esneklik tanımak amacıyla sözleşmelilik esasını getirmiş ve Kurullara geniş yetkiler tanımış görünmektedir. Ancak KKTC’de genel olarak uzman personelin istihdamına yönelik bir politika ve uygulama olmadığından bağımsız düzenleyici ve denetleyici kurumlarda da gereken nitelikte eleman istihdamı sıkıntısı yaşanabilecektir. Sözleşmelilik hizmet üretimini ve performansı teşvik açısından olumlu katkılar sağlayabilecektir. Ancak her uzmanın her sene yıllık olarak sözleşme yenilemek durumunda kalması kariyer ve iş güvencesi açısından getireceği olumsuzluklar nedeniyle nitelikli elemanı elde tutmak açısından olumsuz sonuçlar doğurabilecektir. Önemli bir konu da uzmanların kurumda elde ettikleri deneyimlerle daha nitelikli uzman haline gelebileceği gerçeğidir. Bu çerçevede sözleşmelilik uygulamasının uzman yardımcısı, uzman ve kıdemli uzman şeklinde yükselen bir kariyeri teşvik edecek ve nitelikli elemanı elde tutmaya imkan verecek şekilde gözden geçirilmesidir. Çalışma süresi arttıkça ve kariyer basamağında yükseldikçe sözleşme süresi de uzamalıdır.

İdari kapasite alanında yukarıda yapılan açıklamalar sonucunda aşağıdaki öneriler geliştirilebilir:

Öneri	Açıklama	Vade
2.1. Genel Çerçeve Yasası	Düzenleyici Denetleyici Kurullarda uzman istihdamının genel çerçevesini çizen, işe alma, yükselme, ücret gibi konuları düzenleyen bir yasa çıkarılmalı ve Kurulların yetkisi bu Yasa çerçevesi içinde olmalıdır.	Orta-Uzun
2.2. Uzmanlık Kariyeri	Genel olarak kamu yönetiminin bütününde ve özel olarak düzenleyici ve denetleyici kurumlarda işe girme yardımcılık şeklinde bir pozisyonla başlamalı ve zaman içinde kıdem ve belli başarı koşullarına bağlı olarak kariyer basamaklarında yükselme olanağı getirilmelidir.	Orta-Uzun
2.3. Sözleşme Sürelerinin Kariyere Bağlı Uzatılması	Her yıl yenilenen sözleşmenin sakıncalarını gidermek için kıdem ve kariyer artışına bağlı olarak sözleşme süreleri 3-5-10 yıl gibi aralıklarla uzatılmalıdır.	Orta-Uzun
2.4. Türkiye’den Eş Değer Kurumlardan Geçici Uzman İstihdamı ve Eğitim	Türkiye ile işbirliği çerçevesinde bir yandan KKTC kurumlarında çalışan uzmanların Türkiye’deki kurumlarda meslek içi eğitim imkanları geliştirilmeli bir yandan da özellikle kuruluş ve ilk düzenlemelerin oluşturulması aşamasında Türkiye’deki kurumlardan geçici süreli misafir uzman temin edilmelidir. Teknik işbirliği protokollerine bu çerçevede hükümler konulmalıdır.	Kısa-Orta
2.5. Düzenleyici Etki Analizi	Kurul üyeleri ve uzmanlar için	Kısa-Orta

Eğitimi	kapsamlı ve uygulamalı düzenleyici etki analizi eğitimi verilerek teknik kapasitenin artırılmasına katkı verilmelidir.	
---------	--	--

3. Bağımsızlık

Bağımsız düzenleyici kurumlar, hükümetin politik kararlarına uygun düzenlemeler yapılabilmesi için, bu kurumlar ve politika üretici arasında sıkı bir işbirliğinin olması gerekir. Bağımsız düzenleyici kurumlar başlı başına bir amaç değil, belirli kamusal görevlerin ve işlevlerin daha iyi yapılabilmesi, yetkilerin daha iyi kullanılabilmesi için bir araçtır. Bu kurumlar ile politik kurumlar/politikacı ve piyasanın çıkarlarını çatışan çıkarlar gibi görmek yanlıştır. Bu kurumlar politikanın ve politikacının alternatifi olmadığı gibi, bu kurumlar siyaset üstü de değil, tam tersine siyasete tabi kurumlar ve politikanın etki/yetki alanı içindedir. Bununla birlikte kurumların kendi görev sahaları içinde işlevsel açıdan bağımsız hareket edebilmeleri ve karar alma süreçlerinde nesnel ve yansız olabilmeleri sağlanmalıdır. Bağımsızlığı sağlamaya dönük sihirli bir formül ya da en iyi örnek denebilecek uygulama yoktur. Aynı yöndeki hukuki ve idari düzenlemeler farklı ülkelerde farklı sonuçlar doğurmaktadır. Ancak genel olarak tüzel kişilik, uzun süreli görev garantisi, ayrı bütçe gibi yukarıda ilgili bölümde tartışılan uygulamaların bağımsızlığı güçlendireceği ileri sürülmektedir. KKTC için baktığımızda bu şartların büyük ölçüde gerçekleştiği gözlemlenmektedir. Ancak bağımsızlığın hayata geçmesi büyük ölçüde bu hukuki ve idari kuralların uygulamada nasıl şekilleneceğiyle ilgilidir. Örneğin ABD’de kurumların ayrı bütçesi olmasa da bu nedenle bağımsızlıklarına zarar geldiğini ileri sürmek zordur. Ayrı bütçesi olan pek çok kurumun bağımsız davranmaktan uzak olduğu örnekleri bulmak ise hiç de zor değildir. Bu nedenle bağımsızlık konusu kural ve yapı kadar uygulama ve davranışsal boyutla birlikte ele alınmalıdır. Yine de aşağıda Kurum bazında bazı tespit ve öneriler yapılmaktadır. Bu öneriler de belirtilen çerçevede ele alınmalıdır.

Kurul	Öneri	Vade
YayınYüksek Kurulu	3.1.Görev süresinin seçim dönemiyle ilişkilendirilmesine son verilmelidir.	Orta-Uzun

Rekabet Kurulu	3.2. İdari birimine dair Kanun bir an önce çıkarılmalıdır.	Kısa
	3.3. Ayrı bir bütçesi olmalıdır.	Kısa-Orta
Bilgi Teknolojileri Ve Haberleşme Kurulu	3.4. Üye seçiminde farklı kurumlar arasında dağıtılan yapı yerine ilgili kurumların aday gösterip Bakanlar Kurulunun atama yapması ilkesi benimsenebilir.	Orta-Uzun

4.Diğer Konular

4.1. Kişisel Verileri Koruma Kurulu'na atama yapılmamış olması bir fırsat olarak ele alınmalı kuruma atama yapmak yerine (kısa-orta vadede) a) Bu görevleri Bilgi Teknolojileri Ve Haberleşme Kurulunun yerine getirmesi ya da b) GKRY'dekine benzer şekilde Komisyon modelinin uygulanması seçeneklerinden birisi değerlendirilmelidir.

KAYNAKÇA

AKINCI Müslüm, 1999, Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman, Beta Yayınları, Ankara.

ATAY Ender Ethem, 2000, Fransız İdare Hukukunda Bağımsız İdari Otoriteler (BİO'lar): Rekabet Konseyi, Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları, Ankara.

ATİYAS İzak, 2001, Regülasyon ve Rekabet Sempozyumu, Regülasyon ve Rekabet, Ankara.

TÜSİAD, 2002, Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması, TUSİAD yayını, İstanbul.

ÇAKAL Recep, 1996, Doğal Tekellerde Özelleştirme ve Regülasyon, DPT Uzmanlık Tezi, Ankara.

DİKMEN, Ahmet Alpay, (2004), “Amerika Birleşik Devletleri”, (Editör) GÜLER Birgül A Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri, AÜ SBF Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi, Ankara. 187-224.

DURAN, Lütfi, 1997, Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 30, Sayı 1, Ankara.

EROL, Mesut (2003), Doğal Tekkelerin Düzenlenmesi ve Telekomünikasyon Sektöründe Düzenleyici Kurum, DPT Uzmanlık Tezi, DPT Yayınları, Ankara.

EHRHDART David and OLIVER Chlöe, (2007) Big challenges, small states:Regulatory options to overcome infrastructure constraints, PPIAF Politika Notu.

FAUR, David Levi ve JORDANA Jacint, 2006, Strengthening Regulatory Agencies: Insitutional Designs for Autonomy, Accountability and Professionalism; 2006 Yılında Meksika’da Yapılan Uluslararası Saydamlık ve Yolsuzluk Konferansı Bildirisi.

FAVORA, M-editör, (2008), Small States, Smart Solutions:Improving Connectivity and Increasing the Effectiveness of Public Services, World Bank.

KARACAN Ali İhsan, 2002, Bağımsız Düzenleyici Kurumların Özerkliği, Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları, Ankara, 25 Nisan 2002.

MAJONE, Giandomenico (1996), Regulating Europe, Routledge, Londra ve New York.

OECD, (1997a); The OECD Report on Regulatory Reform, Synthesis, Paris.

OECD, (1997b) The OECD Report on Regulatory Reform Volume II: Thematic Studies, Paris.

OECD, (1999a), Regulatory Reform in the United States, OECD, Paris.

OECD, (1999b), Regulatory Reform in Japan, OECD, Paris.

OECD (2005), Designing Independent and Accountable Regulatory Authorities For High Quality Regulation, www.oecd.org/dataoecd/15/28/35028836.pdf.(Erişim 31/1/2012).

de Rosa, D. and N. Malyshev (2008), “Regulatory Institutions: A Blueprint for the Russian Federation”, OECD Working Papers on Public Governance, No. 10, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/241530366501>

SEZEN, Seriye (2003) Türk Kamu Yönetiminde Kurullar, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Yayınları, Ankara.

ULUSOY Ali, (1999), Türk İdare Sistemi İçerisinde Rekabet Kurumunun Yeri, Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları, Ankara.

ULUSOY Ali, (2002), Rekabet Kurumu ile Diğer Bağımsız İdari Kurumlar Arasında Çıkabilecek Uyuşmazlıklar ve Çözüm Perspektifleri, Uluslararası Hukuk Kurultayı, Ankara.

www.firstgov.gov (16/03/2006)

www.gpoaccess.gov/uscode ve www.law.cornell.edu/uscode (16/03/2006)

www.fcc.gov (16/03/2006)

www.ftc.gov(16/03/2006)

www.prc.gov(16/03/2006)

www.sec.gov(16/03/2006)

www.cftc.gov(16/03/2006)

www.epa.gov(16/03/2006)

www.cpsc.gov(16/03/2006)

www.ferc.gov, (16/03/2006)

www.nlr.gov (16/03/2006)

www.eeoc.gov (16/03/2006)

www.epa.gov(16/03/2006)

www.meti.go.jp

www.soumu.go.jp

www.jftc.go.jp

EK: KKTC DÜZENLEYİCİ KURULLAR GÖRÜŞME ÇERÇEVESİ

16 Ocak Pazartesi

12.00 Bilgi Teknolojileri ve Haberleşme Kurumu

1. 93-2007 Elektronik İmza Yasası Geçici Madde 1. Telekomünikasyon Üst Kurulu

(Bakanlar Kurulu, Bayındırlık ve Ulaştırma Bakanlığı bünyesinde kurulmuş olan Telekomünikasyon Üst Kurulu'nun icraatlarında herhangi bir kesintinin olmaması için değiştirilmiş şekliyle 93/2007 sayılı Elektronik İmza Yasası'nın Geçici 1'inci maddesi ve 2/2011 sayı ve 12 Ocak 2011 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan Elektronik İmza (Değişiklik) Yasası'nın verdiği yetkiye dayanarak aşağıda belirtilen listede yer alan temsilcilerden oluşan söz konusu Kurul'un görev süresinin 1.01.2011 tarihinden itibaren altı ay uzatılmasına)

Neden bu ihtiyaç duyuldu? Bu dönemde yapılan faaliyetler nedir? Bilinçli bir tercih midir?

2. Kurum, yedi üyeden oluşan Kurul tarafından yönetilir..." iki üyesi Cumhuriyet Meclisinde grubu bulunan ve en fazla üyeye sahip iki siyasal parti tarafından sunulup..." Parlamentonun üye seçmesinin gerekçesi.

3. "Kurul Başkanı ve Başkan Yardımcısı dışındaki diğer Kurul üyelerine toplantı başına aylık asgari ücretin 1.5 (Bir Buçuk) katının 1/4 (Dörtte Biri) oranında ödenek verilir" Başkan ve başkan yardımcısı tam zamanlı diğerleri yarı zamanlı. Yarı zamanlılığın işlevsel bağımsızlığa etkileri?

4. Kamu görevlileri Kurul Başkanı, Başkan Yardımcısı veya üye olarak atanamazlar. Neden, kim atanıyor? Sektör etkisi?

5. Hizmet Birimi, Kurulun yönetiminde, toplamda 35 kişiyi geçmeyecek şekilde 3 hukukçu, 3 sekreter, 3 katip, 2 arşiv memuru ve 2 odacı/şoför ve ihtiyaç duyulan alana göre konularında uzman 22 uzman personelden oluşur. "Hizmet biriminin personeli Kurul tarafından işe alınır ve personelin hizmet şartları Kurul tarafından hazırlanacak sözleşmelerde belirlenir"

Ne aşamada; nasıl oluşacak. Yetkinlik için tedbir-öngörüler? Bu çerçevede Bakanlıkla ilişkiler ?

6. Kurum, Rekabet Yasası kuralları saklı kalmak koşuluyla, elektronik haberleşme sektöründe rekabete aykırı davranış ve uygulamaları re'sen veya şikâyet üzerine incelemeye ... Rekabet Kuruluyla istişare içinde, rekabetin tesisine yönelik gerekli gördüğü tedbirleri almaya ...Elektronik haberleşme sektöründe rekabeti sağlamak ve korumak, rekabeti engelleyici, bozucu veya sınırlayıcı uygulamaların giderilmesine yönelik düzenlemeler yapmak ve bunlarla ilgili usul ve esasları Rekabet Kurulunun da görüşlerini alarak belirlemek.

Bunun etkili işlemesi olasılığı/rsiki nedir? İyi örnekleri var mı?

7. Kurumun bütçesi, Devletin yıllık mali bütçesinden bağımsız olur ve bu Yasada ve ilgili diğer yasalar veya tüzüklerde öngörülen muhasebe, raporlama ve diğer mali kurallara uygun olmak şartıyla Kurulun kontrolü altında Başkan tarafından yönetilir.

Uygulama bu şekilde mi? Risk?

“Kurumun bütçesi, Bakanlık tarafından Bakanlar Kuruluna sunulur ve daha sonra Bakanlar Kurulu tarafından onay için Meclise sunulur” Bakanlar Kurulunun teklifte değişiklik yetkisi var mı sınırları?

Rekabet Kurulu

1. Mart 2009 tarihli “Rekabet Yasası”yla kurulması öngörülüyor.Fiili oluşum, atamalar ne zaman?

2. Bugüne kadar yapılan faaliyetler.? Çıkarılan düzenlemeler? Yapılan inceleme, açılan soruşturma, verilen cezalar, verilen muafiyetler? Faaliyet raporu var mı?

3. Devlet yardımları da kapsamda. Bu aşamada bunun gerekçesi, (AB uyum süreci bağlamında)Kurul yapılmasına bunun bir etkisi var mı? Devlet yardımları konusunda yapılan faaliyetler-düzenlemeler nelerdir?

4. Kurul 5 üyeden oluşur. Üyelerden biri Bakanlar Kurulu tarafından Kurul Başkanı olarak görevlendirilir. Madde 14/1 “Kurul üyeleri başka bir iş yapamaz, resmi veya özel hiçbir görev alamaz” Üyeler tam zamanlı, diğer iki kurulda yarı zamanlı, bu bilinçli bir tercih mi?

5. Kurul üyeliğine aday gösterme ile ilgili usul ve esaslar, Bakanlıkça hazırlanıp Bakanlar Kurulunca onaylanacak ve Resmi Gazete’de yayımlanacak tüzükle belirlenir Belirlendi mi? (Diğerlerinde yasa da farklılık konusunda yorum?)

6. Madde 10/3 “Kurulun hizmet birimi ayrı bir yasa ile düzenlenir” düzenlendi mi? Neden bu yasa da değil?

7. Madde 10/4 “Kurulun giderleri Devlet bütçesinden karşılanır” Ayrı bir bütçesi olmamasının nedendi? İşlevsel bağımsızlığa etkiler? Bakanlıkla ilişkiler(bütçe-personel)?

8. Madde 19/4 “Kurul çalışmalarına ilişkin usul ve esaslar, Bakanlıkça hazırlanıp Bakanlar Kurulunca onaylanacak ve Resmi Gazete’de yayımlanacak tüzükle belirlenir” Tüzük çıktı mı?

9. Sektörel düzenleyici (ler) ile ilişkiler (Rekabet bağlamında) konusunda görüş ve yorumlar?

17 Ocak Salı

09.30 Yayın Yüksek Kurulu

(Sn. Rauf Denktaş’ın cenaze töreni nedeniyle görüşme yapılamamıştır.)

1. Temmuz 1997 tarihli “Kamu ve Özel Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Yasası” ile kurulması öngörülüyor. Fiili teşkilatlanma ne zaman tamamlandı?

2. Faaliyetler, faaliyet raporu? Temel düzenlemeler (lisans , yayın, izleme, denetim, yaptırım) ne zaman tamamlandı?

3.” Kurul, sekiz üyesi Cumhuriyet Meclisinde grubu bulunan siyasal partilerin göstereceği adaylar ile Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı tarafından atanacak bir üyeden olmak üzere toplam dokuz üyeden oluşur”

Madde 10: Tüm Kurul üyelerinin atama işlemleri, biri milletvekilliği genel seçimlerinden sonraki birinci yılda; diğeri dördüncü yılın başında olmak üzere iki kez yapılır. İlk devre için atanan Kurul üyelerinin görev süresi üç yıl, ikinci devre için atananların görev süresi iki yıldır.

“Erken seçim olması halinde Kurul üyelerinin görev süresi son bulur”

Buna göre üyelerin fiili görev süresi nedir? Belirsizliğin özerklik ve bağımsızlığa etkileri?

4.Madde 17 “ Kurul Başkan ve Üyelerine, Bakanlar Kurulu Kararı ile saptanacak tutarda aylık olarak toplantıya katılma ödeneği verilir.” Başkan ve yardımcısı da yarı zamanlı mı? Bu işlevleri yapmaya yeterli mi? Bir üye hem Yayın ürt kurulunda hem de TK da üye? Yueterli olabiliyor mu?

5. Büro çalışanları 10 kişiyi geçemez deniyor. Fiili durum nedir? Geçici personel istihdamı var mı?

6. “Sözleşmeli personelin hizmet koşulları ve göreve alınmaları Kurulca belirlenir ve sözleşmelerinde belirtilir” Ne tür bir düzenlemeyle belirleniyor?

7. “41. BRTK, Kurulun talebi üzerine Ulusal, Bölgesel ve Yerel planlamalara esas oluşturmak üzere gerekli ölçüm ve denetimleri yapar. Radyo ve televizyon yayınlarına ilişkin olarak Frekans spektrumunu sürekli izleyerek, değişiklikleri rapor eder. Kurulun istemi üzerine frekans planlamalarını yapar. Ölçüm ve denetimler için gerekli araç, gereç ve teknik donanım ile yapılacak giderler, özel bir anlaşma ile Kurul tarafından karşılanır.” BRTK kurulun sözleşmeli gözetim-denetim birimi gibi mi? İşbirliğinin çerçevesi-sınırları?

Bu rapor KKTC Devleti hde Fonksiyonel ve Kurumsal Gözden Geçirme Projesi" (KKTC-FOKUS) kapsamında hazırlanmıştır.

Proje 2010 yılında KKTC ve TC tarafından imzalanan protokol kapsamında hazırlanan "2010-2012 Kamunun Etkinliğinin ve Özel Sektörün Rekabet Gücünün Artırılması Programı"nda yer alan araştırma çalışmalarından biridir. Çalışmayı Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV) Nisan 2011-Haziran 2012 tarihleri arasında yürüterek tamamlamıştır.



978-9944-927-58-1