T.C.
TRAKYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

TÜRKİYE'DE BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLAR ARACILIĞIYLA REGÜLASYON: ENERJİ PİYASASI DÜZENLEME KURUMU ÖRNEĞİ

AYŞEGÜL PINAR DAMLA
1178209104

TEZ DANIŞMANI

DR. ÖĞR. ÜYESİ UMUT AKDUĞAN

EDİRNE 2019

T.C.

TRAKYA ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

.....MALİYE..... ANABİLİM DALI

.....MALİYE.....PROGRAMI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

.....AYŞEGÜL PINAR DAMLA..... tarafından hazırlanan
.....TÜRKİYE'DE BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLAR ARACILIĞIYLA REGÜLASYON: ENERJİ PİYASASI DÜZENLEME KURUMU ÖRNEĞİ.....

Konulu **Yüksek Lisans** tezinin Sınavı, Trakya Üniversitesi Lisansüstü Eğitim-Öğretim Yönetmeliği'nin 19-6 maddeleri uyarınca .....27.09.2019 CUMA..... günü saat .....14:00..... 'da yapılmış olup, yüksek lisans tezinin *.....Kabul Edilmesine..... **OYBİRLİĞİ/~~OYÇOKLUĞU~~** ile karar verilmiştir.

JÜRİ ÜYELERİ	KANAAT	İMZA
Dr. Öğr. Üyesi Umut Akduğan	Kabul edilmesine	
Dr. Öğr. Üyesi. Engin Can	Kabul.	
Dr. Öğr. Üyesi Bilge Hekan Ağan	Kabul edilmesine	

* Jüri üyelerinin, tezle ilgili kanaat açıklaması kısmında "Kabul Edilmesine/Reddine" seçeneklerinden birini tercih etmeleri gerekir.

TRAKYA ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
DOĞRULUK BEYANI

Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, tez yazım kurallarına uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmasında, tüm verilerin bilimsel ve akademik kurallar çerçevesinde elde edildiğini, kullanılan verilerde tahrifat yapılmadığını, tezin akademik ve etik kurallara uygun olarak yazıldığını, kullanılan tüm literatür bilgilerinin bilimsel normlara uygun bir şekilde kaynak gösterilerek ilgili tezde yer aldığını ve bu tezin tamamı ya da herhangi bir bölümünün daha önceden Trakya Üniversitesi ya da farklı bir üniversitede tez çalışması olarak sunulmadığını beyan ederim.

08 / 10 / 2019

Ayşegül Pınar DAMLA



Tezin Adı: Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Aracılığıyla Regülasyon: Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Örneği
Hazırlayan: Ayşegül Pınar DAMLA

ÖZET

Regülasyon, toplumsal ve ekonomik amaçlara yönelik olarak devlet tarafından anayasal, yasal ve kurumsal düzenlemelerinin gerçekleştirilmesidir. Dolayısıyla, modern hayatta değişen düşüncelere uyum sağlaması açısından sürekli yenilenmesi gereken dinamik bir sistemdir. İdari kurumların ve kamusal politikaların göstermiş olduğu değişiklerle birlikte, regülasyon da bu bağlamda önem kazanmaktadır. Dolayısıyla devletin insan hayatını etkileyen tüm ekonomik ve siyasi faaliyetleri, genel anlamıyla regülasyon olarak düşünülebilmektedir. Dolayısıyla, regülasyon ekonomik anlamda piyasaya yön vermektedir ve regülasyonun müdahaleci bir rolü bulunmaktadır. Bu doğrultuda, devletin regülasyon fonksiyonunu yerine getirmesi amacıyla düzenleyici ve denetleyici kurumlar oluşturulmuştur. Bu kurumlar, görev ve yetkileri çerçevesinde, faaliyette bulundukları alanlarda düzenleme ve denetleme yapmaktadırlar.

Bu çalışmanın temel amacı, devletin düzenleyici ve denetleyici rolünü, Türkiye'deki bağımsız düzenleyici ve denetleyici kurumların uygulamaları çerçevesinde incelemek ve özellikle enerji piyasasına odaklanmaktır. Bu doğrultuda, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK)'nun yapısı, görev ve yetkileri detaylı bir şekilde irdelenmiş, iki kilit sektör olan petrol piyasası ve elektrik piyasasındaki regülasyon uygulamaları ve işleyiş mekanizmaları araştırılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Regülasyon, Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK)

Name of Thesis: Regulation of the Independent Regulatory and Supervisory Institutions Brokerage in Turkey: Energy Market Regulatory Authority Example
Prepared By: Ayşegül Pınar DAMLA

ABSTARCT

Regulation is the realization of constitutional, legal and institutional arrangements by the state for social and economic purposes. Therefore, it is a dynamic system that needs to be constantly renewed in order to adapt to changing ideas in modern life. Along with the changes in administrative institutions and public policies, regulation also gains importance in this context. Therefore, all economic and political activities of the state that affect human life can be considered as regulation in general terms. Hence, regulation is the economic direction of the market and regulation has an interventionist role. In this respect, regulatory and supervisory institutions have been established in order to fulfill the regulation function of the state. Within the framework of their duties and powers, these institutions conduct regulations and inspections in the areas in which they operate.

The main purpose of this study, the state's regulatory and supervisory role, in context of an independent regulatory and supervisory authority applications, with particular focus on the energy market in Turkey. In this respect, the structure, duties and powers of the Energy Market Regulatory Authority have been examined in detail and the regulation practices and functioning mechanisms of the two key sectors, the oil market and the electricity market, have been investigated.

Keywords; Regulation, Independent Regulatory and Supervisory Institutions, Energy Market Regulatory Authority

ÖN SÖZ

Küreselleşen Dünyada her ülkenin ekonomisinde olduğu gibi Türkiye ekonomisinde de meydana gelen gelişme ve hızlı tüketim süreci ile beraber yabancı yatırımcıların Türkiye' ye olan taleplerindeki artış neticesinde tüm sektörlerde olan canlanma enerji sektöründe de kendini göstermiştir. Enerji sektöründe tekel yapının terk edilip rekabet düzeyini koruyan bir ortam ortaya çıkması ile beraber devletin ekonomideki elinin düzenleme ve denetleme enerji sektöründe de kendini göstermesi kaçınılmaz olmuştur.

Özel sektörün kendi haline bırakılması durumunda ortaya çıkan piyasa başarısızlıkları, dışsal ekonomiler, asimetrik bilgi, rekabet karşıtı davranışların ortaya çıkması, yıkıcı fiyat uygulamaları ve üreticilerin beklenmedik kararlar alması durumlarını ortaya çıkarmıştır. Tüm bunlar devletin bazı dönemlerde olduğu gibi düzenleyici ve denetleyici bir el olarak piyasalara müdahalesini zorunlu kılmıştır. Ancak bazı dönemlerde ise özel sektör işleyişini koruması bakımından bu müdahaleye maruz kalmamıştır. Devletin düzenleme ve denetleme rolü her alanda olduğu gibi bağımsız düzenleyici ve denetleyici kurumlar açısından da önem arz etmektedir. Bu çalışma Türkiye' de bağımsız düzenleyici ve denetleyici bir kurum olan Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu açısından devletin düzenleyici ve denetleyici rolü incelenecektir.

Çalışmamın her aşamasında görüşleri ve katkılarıyla yardımcı olan tez danışmanım Dr. Öğr. Üyesi Umut AKDUĞAN' a teşekkür ederim. Tez yazımı sırasında beni destekleyen maddi ve manevi desteğini hiç esirgemeyen annem Kadriye DAMLA, ablam Firuze DAMLA, kardeşim Görkem DAMLA, babam Necat DAMLA' ya ve yol arkadaşım, nişanlım Emir GÜLLÜK' e teşekkür ederim.

Ayşegül Pınar DAMLA

Edirne, 2019

İÇİNDEKİLER

ÖZET I
ABSTARCT II
ÖN SÖZ III
İÇİNDEKİLER IV
TABLOLAR LİSTESİ VIII
KISALTMALAR LİSTESİ IX
GİRİŞ 1

BİRİNCİ BÖLÜM
REGÜLASYON KAVRAMI VE BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLAR

1.1. Regülasyon: Kuramsal Çerçeve 7
1.1.1. Regülasyonun Tarihsel Gelişimi 9
1.1.2. Regülasyon Kavramı ve Regülasyonun Önemi 12
1.1.3. Regülasyonun Türleri 16
1.1.3.1. İktisadi Regülasyon 18
1.1.3.2. Sosyal Regülasyon 21
1.1.3.3. İdari Regülasyon 23
1.1.4. Regülasyon Uygulamalarının Hedefleri 24
1.2. Devletin Regülasyon Görevi 28
1.2.1. Devletin Piyasalara Müdahalesi 28
1.2.1.1. Piyasa Başarısızlıkları Nedeniyle Müdahale 29
1.2.1.2. Sosyal Nedenlerle Müdahale 30
1.2.1.3. Siyasi Nedenlerle Müdahale 31
1.2.2. Devletin Piyasalara Müdahale Araçları 32
1.2.3. Devletin Ekonomiyi Düzenleyici Rolü 34

1.3. Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Aracılığıyla Regülasyon .35

1.3.1. Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Tanımı ve Ortaya Çıkış Nedenleri 35

1.3.2. Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Tarihsel Gelişimi.....41

1.3.3. Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Temel Özellikleri 43

1.3.4. Seçilmiş Ülke Uygulamaları Açısından Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar 47

1.3.4.1. ABD'de Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar 47

1.3.4.2. İngiltere'de Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar 50

1.3.4.3. Almanya'da Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar 52

İKİNCİ BÖLÜM
TÜRKİYE'DE BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLAR

2.1. Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlara Genel Bakış 54

2.2. Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Hukuki, Örgütsel ve Mali Yapıları 57

2.3. Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Bağımsızlığı ve Hesap Verebilirliği 60

2.4. Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar.....61

2.4.1. Sermaye Piyasası Kurulu (SPK) 61

2.4.2. Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK) 67

2.4.3. Rekabet Kurumu (RK) 71

2.4.4. Kamu İhale Kurumu (KİK) 75

2.4.5. Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (BTK) 78

2.4.6. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK).....82

2.4.7.Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu (KGK).....85

2.4.8. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) 87

2.4.9. Kişisel Verileri Koruma Kurumu (KVKK) 89

2.4.10. Nükleer Düzenleme Kurumu 91

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
TÜRKİYE'DE BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLARIN REGÜLASYON UYGULAMALARI VE ENERJİ PİYASASI DÜZENLEME KURUMU (EPDK) ÖRNEĞİ

3.1. Türkiye' de Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Aracılığıyla Regülasyon Uygulamaları 93

3.1.1. Sermaye Piyasası Kurulu'nun Regülasyon Uygulamaları 93

3.1.2. Radyo ve Televizyon Üst Kurulu'nun Regülasyon Uygulamaları 95

3.1.3. Rekabet Kurumu'nun Regülasyon Uygulamaları.....96

3.1.4. Kamu İhale Kurumu'nun Regülasyon Uygulamaları 98

3.1.5. Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurulu'nun Regülasyon Uygulamaları 98

3.1.6. Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu'nun Regülasyon Uygulamaları.....100

3.1.7. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun Regülasyon Uygulamaları.....101

3.1.8. Kişisel Verileri Koruma Kurumu'nun Regülasyon Uygulamaları 102

3.2. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) ve Regülasyon Uygulamaları 104

3.2.1. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nun Yasal Temelleri 104

3.2.2. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nun Örgütsel Yapısı.....108

3.2.3. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nun Görev ve Yetkileri 108

3.2.4. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nun Mali Yapısı.....115

3.2.5. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği..116

3.2.6. EPDK'nın Petrol Piyasasında Regülasyon Görevi.....118
3.2.6.1. Tarifeler.....119
3.2.6.1.1. Onaya Bağlı Tarifeler.....120
3.2.6.1.2. Bildirime ve İlana Bağlı Tarifeler.....122
3.2.6.2. Lisanslar.....122
3.2.6.3. Petrol Piyasasının Genel Görünümü.....123
3.2.7. EPDK'nın Elektrik Piyasasında Regülasyon Görevi.....125
3.2.7.1. Tarifeler.....125
3.2.7.1.1. İletim Faaliyeti.....128
3.2.7.1.2. Dağıtım Faaliyeti.....129
3.2.7.1.3. Perakende Satış Faaliyeti.....130
3.2.7.2. Lisanslar.....131
3.2.7.3. Elektrik Piyasasının Genel Görünümü.....132

SONUÇ.....135
KAYNAKÇA.....139
ÖZGEÇMİŞ.....152

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Sermaye Piyasasında Gerçekleştirilen Dnetim Faaliyetlerinin Konuları Bakımından İncelenmesi **94**

Tablo 2: 01.01.2018-30.09.2018 Tarihleri Arasında Gerçekleşen Yayın İhlalleri Sebebiyle Verilen Ceza Kararları Örnekleri **96**

Tablo 3: 2019 Yılında Şahısların Kuruma Yaptıkları Şikayetleri Üzerine Kişisel Verileri Koruma Kurulu Tarafından Alınan Kararların Özetleri..... **103**

Tablo 4: Petrol Piyasası Genel Görünümü, 2015-2018 Yılları Arası Üretim Ve Yurt İçi Satış **123**

Tablo 5: Lisans Sahiplerine Göre Yurtiçi Satış Miktarları **124**

Tablo 6: Elektrik Enerjisi Piyasasında Düzenlenen Fiyat ve Yöntemi..... **127**

Tablo 7: Tedarik Lisansı Sahiplerinin Satış Miktarları, Piyasa Payları **133**

KISALTMALAR LİSTESİ

ABD	Amerika Birleşik Devletleri
BDDK	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
BDK	Bağımsız Düzenleyici Kurum
Bkz.	Bakınız
BTK	Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu
DMO	Devlet Malzeme Ofisi
EPDK	Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
KGK	Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KİK	Kamu İhale Kurumu
KVKK	Kişisel Verilerin Korunması Kanunu
KVKKTY	Kişisel Verileri Koruma Kurumu Teşkilat Yönetmeliği
LPG	Sıvılaştırılmış Petrol Gazı (Liquified Petroleum Gas)
RG	Resmi Gazete
RK	Rekabet Kurumu
RTÜK	Radyo ve Televizyon Üst Kurulu
SPK	Sermaye Piyasası Kurulu
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TEİAŞ	Türkiye Elektrik İletim A.Ş.
TEDAŞ	Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş.
TDS	Türkiye Denetim Standartları
TMMOB	Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği
TMS	Türkiye Muhasebe Standartları
TODAİE	Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
Vb.	Ve benzeri
Vd.	Ve diğerleri

GİRİŞ

Regülasyon kavramı genel olarak ele alındığında; ekonomik, sosyal ve hukuksal anlamları öncelikli olmak üzere pek çok ve farklı alanda işlevsel bir kavram olarak ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle, çeşitli alanlarda farklı biçimlerde tanımlanabilmektedir. Piyasa, geniş bir kapsam alanına sahip arz ve talebi buluşturan yerdir. Her piyasanın kendine özgü koşulları bulunur. Bu koşullardan biri de yasal düzenlemeler ve kısıtlardır. Ülkelere göre farklılık göstermekle birlikte devletler, piyasanın işleyişine müdahalelerde bulunmaktadırlar. Bu müdahaleler, çeşitli araçlar ve belirli sınırlar kapsamında gerçekleşmektedir. Piyasaların serbestleşmesi ise genel olarak arzu edilen bir durumdur.

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde piyasanın serbestlik derecesinin yükselmesi adına çeşitli politikalar izlenmektedir. Bu politikalardan biri de devletin verimsiz olduğu tekel alanlardan çekilerek bu alanları özel sektöre bırakmasıdır. Gelişmiş ülkelerde ve gelişmekte olan ekonomilerde bu durum büyük ölçüde gerçekleşmektedir. Kamu yararı güdülerek uygulanan bu politikalarda devlet, tekelinde bulunan alanlardan çekilerek bu alanları özel sektöre vermekte olup yalnızca düzenleyici ve denetleyici işlev göstermektedir. O halde devletin, ekonomik ve sosyal hedeflerini gerçekleştirebilmek adına yapacağı her türlü düzenleme regülasyon kapsamında ele alınmaktadır.

Devlet, halkına sağlık, güvenlik, çevresel kalite ve enerji gibi sosyal alanlarda koruma ve geliştirme sözü vermektedir. İçinde bulunduğumuz çağ, yaşanan gelişmeler ise vatandaşların bu konudaki beklenti ve taleplerini hızla artırmaktadır. Modernleşen ve küreselleşen bilgi çağı dünyasında, toplumların devletlerden beklentisi de değişmektedir. Toplumlar artık devletlerden toplumsal hayata yönelik faaliyetleri üstlenmesi ve gerçekleşmesinden çok, toplumsal hayatta meydana gelen faaliyetler konusunda hakemlik yapmasını beklemektedir. O halde modern toplumların devletten beklentisi, devletin daha geriye çekilerek düzenleme ve denetleme işlevi görmesi yönündedir. Devletlerin toplumsal beklenti ve çağın gerekleri sonucu oluşan bu yeni

rolü, regülasyon fonksiyonunu daha da önemli hale getirmektedir. Bu yeni fonksiyonu ile devlet, toplumsal birlikteliği ve uzlaşmayı sağlamaya gayret eden manevi bir otorite olarak etkinlik göstermektedir.

Toplumu iktisadi ve sosyal açıdan gelişmiş bir noktaya taşımak, demokratik bir devletin başlıca işlevidir. Bu işlevin yerine getirilmesi amacıyla devletler tarafından; sağlık ve güvenliğin temin edilmesi, yüksek standartlarda çevre, yenilik ve girişimciliğin teşvik edilmesi, fırsat eşitliğinin sağlanması, eğitim ve öğretimin artırılması, makroekonomik istikrarın sağlanması ve istihdamın artırılması gibi yöntemlere başvurulmaktadır. Devletlerin, sayılmış olan işlevlerini ve diğer kamu politikalarını yerine getirebilmek ve uygulayabilmek için kullandıkları en önemli araçlardan biri regülasyondur.

Mevcut ekonomi literatüründe regülasyon kelimesini kesin bir tanımla açıklamak güçtür. Çünkü regülasyonun çok geniş bir uygulama alanı vardır. Devletin, sosyal ve ekonomik amaçlarına ulaşabilmek adına yürürlüğe koyduğu her türlü yasal, anayasal ve kurumsal düzenlemeler, kamu politikaları ve uygulamalar çok geniş çerçevede regülasyon olarak tanımlanmaktadır. Devlet, özel sektöre kamu yararı gerekçesiyle müdahalede bulunma hakkına sahip olabilmekte, böylece yapılması ile yapılmaması gerekenleri düzenleyebilmektedir. O halde regülasyon kavramı; piyasada gerçekleşen giriş-çıkış, oran, miktar ve diğer her türlü ekonomik faaliyette uygulanan vergi ve sübvansiyon gibi yasal sınırlamalar ile idari kontroller olarak da tanımlanabilmektedir. Daha dar bir perspektiften ele alınacak olursa; standartları ve kuralları belirlemek, denetimi gerçekleştirecek yasal sorumluluğu sağlamak, bürokratların hesap verebilirliğini sağlamak ve denetimini gerçekleştirmek regülasyonu ifade etmektedir (Dönmez, 2003: 32).

Bir üst otorite olarak devletin piyasaları düzenlemesi, denetlemesi, yönetmesi ve yönlendirmesi faaliyetlerinin tamamına regülasyon denir. Bütün bu tanımlardan yola çıkacak olursak regülasyonun fonksiyonları düzenleme, denetleme, yönetme ve yönlendirme şeklinde belirtilebilmektedir. Regülasyon fonksiyonu, özü itibariyle bir düzenleme ve denetleme faaliyetini içermesinden ötürü, yerine getirilmesi için

devletin bir yaptırım gücüne sahip olmasını gerektirmektedir. Devlet, regülasyon işlevini yerine getirebilmek için hukuksal normlar başta olmak üzere, uygulanmakta olan kuralları hatırlatmak, ekonomik yaptırımları ve önlemleri gündeme getirme gibi yöntemler kullanmaktadır. Hukuk normları dışında kalan diğer yöntemler, ikna yöntemleri olarak da anılmaktadır.

Regülasyon kavramının pek çok farklı işlevi bulunmaktadır. En temel işlevi bir faaliyete yönelik kuralları belirlemek ve kurallara uyulmasını sağlamakla birlikte; kanunların uygulanması konusunda rehberlik yapmak, yasak ihlalleri konusundaki şikayetleri değerlendirmek, ciddi ve telafi edilemeyecek nitelikteki zararları tespit etmek ve engellemek konusunda tedbirler almak, alınan bir karara yönelik bildirimlerin değerlenmesini yapmak, şikayet üzerine veya düzenleme kurumunun önceliğiyle soruşturma yapmak, para cezaları uygulamak, bilgi ve doküman sağlamak, ilgili kanunun sektörü düzenlemek konusunda nasıl kullanılacağına yönelik bilgi vermek gibi işlevleri de bulunmaktadır.

Piyasada mevcut bulunan veya olması muhtemel başarısızlıkların giderilmesi veya önlenmesi, devlet tarafından regülasyon uygulamalarına gösterilen gerekçelerin başında gelmektedir. O halde regülasyon, piyasa başarısızlıklarıyla mücadele etmede bir çeşit yöntem ve politikadır. *"Regülasyon konusuna son yıllarda bu kadar yoğunlaşılmasının nedeni ise özelleştirme politikalarıdır"* (Sarısoy, 2010: 270-281). Regülasyon, 1980'li senelerin başlarından itibaren Anglo Amerikan hukukunda Thatcher ve Reagan'cı liberal politikaların etkisiyle ortaya çıkmış ve Kıta Avrupa'sını da etkisi altına almıştır (Ulusoy, 2003: 22).

Piyasa ekonomisi arz ve talep güçlerinin işleyişine dayanan bir ekonomik yapıyı temsil etmektedir. Söz konusu yapı fiyat mekanizmasıyla hangi malın kim tarafından hangi miktarda ne zaman üretileceği gibi soruları beraberinde getirmektedir. Hükümet müdahalesi piyasa ekonomilerinde mevcut olan bir durumdur. Çünkü, piyasa ekonomilerinde gerekli kurallara uyulmaması yaygın olarak birçok olumsuzluğu beraberinde getirdiği için, bu kuralların belirlenmesi oldukça önemlidir.

Bu sebeple birçok ülke tarafından düzenleme için çalışmalar başlatılmış ve kendi ülkelerinin düzenleme politikalarını oluşturmuşlardır (Ardıyok, 2002: 5-7).

Modern çağ ve değişen sistemlerle birlikte, devletin düzenleme ve denetim faaliyetlerini yerine getirmesi amacıyla düzenleyici ve denetleyici kurumlar oluşturulmuştur. Özelleştirme politikaları, tekel durumundaki aktörlerin baskılarından söz konusu sektörü kurtarma çabaları, teknik bilgi ve uzmanlığın gelişmesi ve insan hakları konusunda gelişen duyarlılık, düzenleyici ve denetleyici kurumların oluşmasında etkili olmuştur. Düzenleyici ve denetleyici kurumların özel kanunlarında kendilerine verilen yetki ve görevler çerçevesinde, temel görevleri, faaliyette bulundukları alanlarda düzenleme yapmak, piyasa aktörlerinin piyasa kurallarına uygun faaliyetlerde bulunup bulunmadıklarını kontrol etmek, uyuşmazlıkların çözümünde arabuluculuk yapmak, uygun olmayan bir durumla karşılaştıklarında yaptırımlar uygulamak, danışmanlık hizmetleri sunmaktır. Bu görevlerle söz konusu kurumlar yasama, yürütme ve yargının yaptığı görevlere benzer görevler yerine getirerek idari yapı içinde somut bir yere sahip olmaktadırlar.

Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, toplumsal yaşamın hassas alanlarını denetlemek, düzenlemek ve yönlendirmek üzere kurulmuş idari kurumlardır. Bu kurumların temel özellikleri, söz konusu hassas alanlarda özel bir uzmanlığa sahip olmaları, karar yetkisini oluşturulmuş kurullara vermeleri ve siyasetçilerden ya da ilgili sektörden gelebilecek baskılara karşı bağımsızlıklarını koruyabilecekleri hukuksal güvencelere sahip olmalarıdır. *"Düzenleyici ve denetleyici kurumların ortaya çıkmasında birçok sebebin etkili olduğu belirtilmektedir. Öte yandan kamusal yaşamın hassas sektörleri denilen alanların düzenlenmesi ve denetlenmesi, diğer yandan rekabete açılan hizmet sektörlerinde işletme ve düzenleme işlevlerinin ayrılması sonucu düzenleme işlevini yerine getirecek bağımsız idari otoriteye duyulan ihtiyaç, klasik idari kuruluşlardan farklı yeni bir idari yapılanma modelini gerekli kılmıştır"* (Dönmez, 2003: 55-57).

"Türkiye'de düzenleyici ve denetleyici kurumların faaliyete başlamaları, kalkınma ile ilgili yeni uygulamaların ve değişimlerin başlatıldığı 1980'li yıllara denk

gelmektedir. 24 Ocak 1980 tarihinde başlatılan dönüşüm, düzenleyici ve denetleyici kurumların ilerlemesinde büyük rol oynamıştır. Son 30 yılda, liberalleşme politikaları ''daha az devlet daha çok piyasa'' düşüncesini vurgulamış, bunun en önemli çıktısı da düzenleyici ve denetleyici kurumlar olmuştur'' (Sezen, 2003: 116-120).

Söz konusu düzenleyici ve denetleyici kurumların faaliyete geçtiği alanlardan birisi de enerji piyasaları olmuştur. Tüm dünyada enerji piyasasında yeniden yapılandırma süreci 1980'li yıllarda gündeme gelmiştir. Günümüzde ülkeler, birincisi değişen piyasalara ve teknik koşullara uyum sağlamak için düzenleme tekniklerini geliştirmekte, ikincisi ise rekabeti arttırmak ve artan rekabetçi bir çerçevede kamu yararını sağlamak için yeni düzenlemeler yapmaktadırlar.

Türkiye'de de bu amaçla öncelikle 4628 sayılı Kanun ile Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu kurulmuş, daha sonra 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu ile Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) adını almıştır. Kuruma 5015 sayılı Kanun ile petrol piyasasını düzenleme ve denetleme görevi de verilmiştir. 1982 Anayasası'nın 167. maddesinde piyasaların denetimi ve dış ticaretin düzenlenmesi başlığı altında; 'Devlet, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemelerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır...' denmektedir. Bu hüküm, EPDK'nın kuruluşu açısından temel gerekçelerden birisidir ve aynı zamanda kurumun varoluşunun ekonomik ya da siyasal nedenlerinin dışında hukuk alanındaki varlık gerekçesi olarak izah edilebilmektedir.

EPDK, Enerji Bakanlığı ile ilişkilendirilmiş bağımsız idari otorite olarak karşımıza çıkmaktadır. İdare hukuku uygulaması içinde bağlı kuruluş ya da ilgili kuruluş uygulamalarının yanında ilişkili bakanlık terimi özellikle bağımsız idari otoriteler için benimsenmiş bir kavramdır. Bu bağ hukuksallık denetimini sağlayan, yani ilişkili bakanlığın hukuka aykırı gördüğü işlemi yargı organı önüne taşıma olanağı sağlayan bir nitelemedir. İlişkili bakanlık olmakla açılacak bir iptal davasında, davacı bakanlığın menfaati olduğunun kabul edilmesi gerekmektedir (Ulusoy, 2003: 58).

Bu çalışmanın temel amacı devletin düzenleyici ve denetleyici rolünün Türkiye'de bağımsız düzenleyici ve denetleyici kurumların yapılarının açıklanması suretiyle enerji piyasası açısından incelemektir. Bu sebepten devletin Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nu oluşturan birimler açısından en çok kullanım yoğunluğunun olduğu petrol piyasası ve elektrik piyasasında nasıl işlediği incelenecektir.

Birinci bölümde, genel olarak regülasyonun kuramsal çerçevesinden bahsedilmekte ve regülasyon ile ilgili tarihsel gelişmelere yer verilmektedir. Aynı zamanda regülasyonun öneminden ve türlerinden de söz edilmektedir. Sonrasında; devletin regülasyon görevi, piyasalara müdahale şekilleri ve devletin ekonomiyi düzenleyici rolü anlatılmaktadır. Bu bölüm, bağımsız düzenleyici ve denetleyici kurumların ortaya çıkış nedenlerinin, temel özelliklerinin ve seçilmiş ülke uygulamalarının açıklanmasıyla sonlandırılmaktadır. Bu haliyle çalışmanın birinci bölümü, konuya ilişkin temel kavramları özetleyen bir giriş niteliği taşımaktadır.

İkinci bölümde, Türkiye'de bağımsız düzenleyici ve denetleyici kurumlar aracılığıyla regülasyon anlatılmaktadır. Bu bölümde genel olarak, Türkiye'deki bağımsız düzenleyici ve denetleyici kurumların gelişimi ile hukuki, örgütsel ve mali yapılarına yer verilmektedir. Bu bölümün sonunda, Türkiye'deki bağımsız düzenleyici ve denetleyici kurumlar tek tek açıklanmaktadır.

Üçüncü ve son bölümde ise, Türkiye'deki bağımsız düzenleyici ve denetleyici kurumlardan birisi olan Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun (EPDK) yasal temelleri, örgütsel yapısı, görev ve yetkileri ile mali yapısı anlatılarak, söz konusu kurum ayrıntılı bir şekilde anlatılmaktadır. Ayrıca; Türkiye'de EPDK aracılığıyla regülasyon uygulamalarından bahsedilmekte, petrol piyasası ve elektrik piyasasındaki regülasyon görevleri açıklanmaktadır.

BİRİNCİ BÖLÜM
REGÜLASYON KAVRAMI VE BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLAR

Regülasyon kavramı, modern anlamda ilk düzenleme uygulamaları 1870'lerde ortaya çıkmıştır, ancak özellikle kuralların düzenlenmesi ve rasyonelleştirilmesi olarak da adlandırılan kuralsızlık kavramı sık sık tartışılan konular haline gelmiştir. Başka bir deyişle regülasyon kavramı, değişen koşullara uyum sağlamak için sürekli güncellenmesi gereken bir mekanizmadır. Geleneksel modellerin sürekli değiştiği ve güncellendiği modern dünyada idari kurumlar ve politikalar da hızla değişmekte ve bu nedenle regülasyon kavramı daha da önem kazanmaktadır. Bu bölümde regülasyon kavramı ve bağımsız düzenleyici, denetleyici kurumlar açıklanacaktır.

1.1. Regülasyon: Kuramsal Çerçeve

Regülasyonun modern hayattaki ilk uygulamaları 1870'li yıllarda ortaya çıkmış, ancak daha sonra 1930'lu yıllarda regülasyon ve regülasyonların rasyonelleştirilmesi olarak bilinen kuralsızlık kavramı sıkça konuşulan bir konu olmuştur. Regülasyon doğası gereği dinamik bir konudur. Yani değişen düşüncelere uyum sağlaması için sürekli yenilenmesi gereken bir sistemdir. Geleneksel yapıların sürekli yenilendiği günümüzde idari kurumlar ve politikalar sürekli değişim göstermekte olup bundan dolayı regülasyon kavramı daha önemli hale gelmektedir (Kostakoğlu, 2014: 5).

Regülasyon olgusu temel yapısı itibariyle devlete veya kamuya ilişkin bir olgu olarak kabul edilir. Bununla beraber işletmelerinde, belirli bir regülasyon kuvvetine sahip oldukları bir gerçektir. Ekonomi kuramında işletmenin kaynak ayırma sürecinde önemli bir rolü olduğu, tam rekabet şartlarında teknoloji düzeyi ve fiyatlar veri iken işletmenin kaynak ayrımını en etkin şekilde gerçekleştireceği

varsayılmaktadır. Dolayısıyla tam rekabet varsayımı altında işletme, türlü yöntemler oluşturabilen gerçek bir karar alma ünitesi değil, bir hesap ünitesi konumundadır. Dolayısıyla kuram, işletmelerin hiçbir regülasyon kuvvetine sahip olmadıkları sadece piyasaların regülasyona tabi olduğu bir sistem şeklinde tanımlamaktadır. İşletmelerin belli durumlarda fiyatları belirleyebileceği yani regülasyon yapabileceği kabul edilmiştir. Başka bir deyişle ekonomi kuramının öngördüğü ve tetkik ettiği regülasyon olgusu, işletmenin tekel kuvvetini kullanarak gerçekleştirdiği çıktı ve girdi fiyatı regülasyonudur. Kuramda, bu eksik rekabet şartlarının yol açtığı refah eksikliği ortaya konularak türlü kamu regülasyonlarıyla bu dara kaybının nasıl engellenebileceği sorgulanmaktadır (Kara, 2009: 17).

Regülasyonların klasik açıklaması piyasa başarısızlıklarını düzeltmeye bağlı olsa da değişik yaklaşımlarla daha geniş tanımlamaları da kapsamaktadır. Tarihsel yönden regülasyonlar, tekellerin oluşturacağı toplumsal zararlara karşı koymak üzere tekel piyasalar üzerinde yapılan düzenlemelerdir. Diğer tanımlamalarda ise regülasyonun kamu yararına olduğu konusunda kuşkular taşıyarak getirim sağlamak için menfaat grupları ile hükümetler tarafından kullanılan bir vasıta olduğu konusunda fikirler öne sürülmektedir (Berkman, 2005: 35).

Devletin siyaset neticelerinin analizi ve belli devlet siyasetlerinin kabul edilebilirliği mevzusunda hükme varabilmesi için normatif iktisadi analizi yapılmaktadır. Normatif yaklaşımlar birbirini tamamlayan niteliktedir. Hangi hareketlerin devletçe üstlenilmesi konusunda türlü devlet programlarının neticelerini bilmek gereklidir. Devletin ne yapması gerektiği mevzusunda yoğunlaşan normatif yaklaşım ve devletin ne yaptığı ve neticelerinin ne olduğunu betimleyen ve izahı hakkında yoğunlaşan pozitif yaklaşım iki alternatif yaklaşımdır. Normatif yaklaşım, piyasa aksaklıkları (aksak rekabet, noksan bilgi, noksan piyasa, dışsallıklar ve kamu malları) gibi piyasanın denge sağlayamayacağı pozisyonlarda devletin rol almasının gerekli olduğunu kabul etmektedir (Stiglitz, 1988: 112).

Normatif regülasyon kuramı, regülasyon araçlarının fayda-maliyet çözümlemesini yapar. Önerilerin kabul edilebilirliği mevzusunda hükme varabilmek

için, siyaset sonucu iyi vaziyete gelenlerin getirileri ile vaziyeti kötüleşenlerin yitirmelerinin karşılaştırılmasına olanak veren sistematik yöntemlerin geliştirilmesi ile ilgili olduğu ortaya konmaktadır.

Piyasa mekanizmalarının başarısızlığını oluşturan kuram, optimal noktayı sağlayan şartların ne olduğu üzerinde yoğunlaşmakta, fakat bu şartların hayata nasıl geçirileceğini açıklayamamaktadır. Normatif yaklaşımın kritiklerine dayanan ve regülasyon sürecinin nasıl geliştiğine yönelik izahlara girişen yaklaşımlar kaynaklarda pozitif kuramlar olarak anılmaktadır. Gelecekteki karlarını tehdit eden rekabeti oluşturma ve kamulaştırma olasılıklarına karşı, haklarının güvence altına alınmasını talep eden şirketler yerel ve ulusal siyasi güçlerle iş birliği arayışına girerken, tüketiciler siyasi temsilcileri vasıtasıyla uygun fiyatlar ve arz güvenliğine dikkat çekmektedirler. Kuram, regülasyona yönelik taleplerin nasıl telafi edeceği, bir başka ifadeyle bu eşitliğin arz tarafının ne olacağı sorusuna yanıt aramaktadır.

Normatif kuramlar içerisinde önemli bir yer tutan diğer bir grup yaklaşım ise menfaat grubu kuramları olarak anılmakta olup, regülasyon sürecine daha kritik değerlendirmeler getirmeleri bakımından dikkat çekmiştir. Menfaat grubu kuramları temel olarak regülasyonun en az maliyetli çözüm fikrini savunan varsayımları geri çevirmekte ve menfaat grupları arasındaki rekabetin sosyal yönden arzu edilir neticeleri getirmeyecek ölçüde birkaç satıcının mevcut olduğu piyasaya işaret etmektedirler (Paşaoğlu, 2003: 42).

1.1.1. Regülasyonun Tarihsel Gelişimi

Regülasyonlar, ilk defa 19. yüzyılda ABD'de ortaya çıkmıştır. Devletler kamu sahipliğini ya da serbest piyasa yerine regülasyonu iki gerekçe ile tercih etmektedirler. Bunlardan birincisi, regülasyonun ekonomik bir vasıta olarak görülmesidir. Katıksız tekeller olduğu gibi bırakıldığında tekel getirilerini kendilerine uyarlamak için çaba içerisindedirler. Bu sebeple katıksız tekellerin bir üst otorite tarafından kontrol edilmesi iktisadi etkinliği artırır. Amaç toplumsal refahı

arttırmaktır. İkincisi, elektrik ve bankacılık gibi regülasyona tabi bazı mal ve gereksinimlerin stratejik bir öneme sahip olması ile tercihler açıklanmaktadır (Oğuz, 2011: 28).

Her iki pozisyonda da devletin kamu faydası ile hareket ettiği düşünülmektedir. Devlet, sosyal refahı artırmak amacıyla müşteri ve bayilerin özgürlüklerini sınırlamaktadır. Böylelikle, regülasyon uygulamalarının bütününün kamu çıkarlarını takip etmesi bir zorunluluktur (Keyifli, 2013: 35).

Günümüzde, devletin ekonomik alana katılımı açısından düzenlemenin kural gücünün nedeni olarak kabul edilen ve piyasa başarısızlıkları başlığı altında geri kazanılan durumlar çok yeni değildir. Örneğin, MS 483'te Roma İmparatoru Zeno, tüm tekelleri, birleşmeleri ve ücret anlaşmalarını yasaklayan hükümler aldı. 1603 yılında, bir İngiliz mahkemesi oyun kartlarındaki bir tekelin artmış fiyatlar ve azalan istihdam için yasaklanabileceğine karar verdi. Massachusetts Sömürge Yasama Meclisinin 1641 tarihli kararı bugün bile aydınlatabilecek niteliktedir; ülke ve bu kısa vadede yararlı olacak yeni keşifler hariç, tekeller verilmeyecek ve lisans alınmayacaktır. (Müftüoğlu ve Karabudak, 2002: 8).

Kamu sektörünün iktisadi regülasyonları ile ilgili tartışmaların bu kadar eski yıllara dayanmasına karşın, iktisadi regülasyonlar konusundaki başlıca tartışmalar 1800'lü yıllarda ABD'de başlamıştır. Söz konusu tartışmalar, uygulanan regülasyonların fonksiyonlarından çok, ilgili regülasyonların metotları ve uygulanma biçimleri üzerine yapılması olarak karşımıza çıkmaktadır (Sarısoy, 2010: 278).

Kamu kesimlerinin piyasaya karışması isteği neticesinde kamu kesimlerinin görev alanı genişlerken, artan bu görevlerinin çoğunlukla düzenleyici olması, bağımsız düzenlemeyle başlamıştır. Düzenlenen alanda kamunun varlığı ile ilgili sorgulamaların başlanması, devletin görevlerine yönelik tariflerini hızlı bir şekilde azaltmaya başlamıştır. Bu yönden, kamu kesiminin iktisadi yaşamdaki rolünün azaltılması gerektiği yönündeki fikirler doğrultusunda kamu kesiminin ekonomideki işletmeci rolünden çekildiği ve bu fonksiyonu düzenleyici kurumlara (regülatörlere)

devrettiği görülmektedir. Söz edilen kurumların görev ve yetki alanı ise Bakanlar Kurulunun yasa ile belirlenen şartlar çerçevesinde ilgili oldukları kesimle limitlidir ve bu şartla regülatör görevini üstlenmektedir (Tepe ve Ardıyok, 2004: 116).

Avrupa'da geçmişteki sektörlerde üretim çalışmalarının kamu elinde bulunması nedeniyle, bunların regülasyonuna ihtiyaç duyulmamıştır. ABD'de ise, Avrupa'nın tersine sanayiler başından beri özel kesimin elinde olduğundan, regülasyon çalışmaları bu işe odaklanarak kurulmuş birleşik ve yerel simsarlar vasıtasıyla yürütülmüştür (Ardıyok, 2002: 25).

Regülasyon kavramının içeriğini daha güzel anlayabilmek için regülasyon tartışmasında kaynak ülkesi olarak takdir edilen ABD'deki gelişim öyküsünden de kısaca bahsetmek gerekmektedir. Çünkü regülasyon kavramının gelişimi ile ABD Federal İdare Hukuku'nun ilerlemesine paralellik göstermektedir. Hatta Anglosaksonlara göre idare hukuku ile regülasyon hukuku eşanlamlı kavramlar olarak nitelendirilmektedir (Tan, 2015: 34).

Yasamanın statü hukuku ile karıştırılarak daha canlı hale getirilmiş olmasına karşın, söz konusu problemlerle yalnız mücadele edemeyişi, geleneksel sistemden ayrıştırılmasının ikinci basamağına adım atılmasını gerektirmiştir. Ortaya çıkan vekalet meselesiyle birlikte, toplum gereksinimlerini karşılamada Yasama ve Yargı etkinliklerinin yeterli olmaması yerinde bir tepki olarak regülasyona yoğunlaşmaya başlamıştır. Regülasyon yetkisinin, konusunda uzman, hareketli bir mekanizmaya sahip ve belirli bir konuya yoğunlaşıp, esnek bir tarzda ama aynı zamanda dengeli kararlar verme imkanına sahip olabilecek yönetimler eliyle kullanılması söz konusu olmuşmaktadır (Şahin, 2010: 18).

Devletin ekonomik hayata müdahale biçimlerinden olan regülasyonu diğer pratiklerden ayıran özelliği ise, yetki devrinin kullanılmasıdır. Yasama ve yürütme organları yetkilerini regülasyon vasıtasıyla düzenleyici ve denetleyici kurumlara aktarmaktadır. Yetki devrinin gayesi ekonomik hayatta etkinliği sağlamaktır (Keyifli, 2013: 42).

Amerika Birleşik Devletleri'nde tekel karşıtı yasaların geliştirilmesi, iç savaştan sonra ulusal ekonominin dönüşümü üzerine çalışmalarla başladı. Bu çalışmalar sırasında, özellikle tarımcılardan ve hızla gelişen sanayicilerden düzeltici baskılar ortaya çıktı. Bu baskılar sonucunda ilk ABD tekel karşıtı yasa olan Sherman Yasası 1890'da kabul edildi ve hatta İller Arası Ticaret Konseyinde bir düzenleyici otorite olarak kurulmuştur (Whinston, 2006: 9).

1.1.2. Regülâsyon Kavramı ve Regülasyonun Önemi

Mevcut ekonomi kaynaklarda regülasyon kelimesini mutlak bir tanımla açıklamak zordur. Çünkü regülasyonun çok geniş bir alanı vardır. "Regülasyon geniş anlamda, sosyal ve ekonomik niyetlere yönelik olarak devlet tarafından yürürlüğe konulan her türlü anayasal, meşru ve kurumsal düzenlemeleri ve diğer her türlü kamusal politikaları ve yapılan uygulamaları ifade etmektedir". Devlet, özel sektöre kamu yararı gerekçesiyle müdahalede bulunma hakkı taşıyabilmekte, böylece yapılması ve yapılmaması gerekenleri düzenleyebilmektedir. Dolayısıyla regülasyon, piyasada miktar, nicelik, oran, giriş-çıkış ve diğer her türlü ekonomik faaliyet üzerinde uygulanan vergi ve destekleme gibi meşru sınırlamalar ve yönetimsel kontroller şeklinde de ifade edilebilmektedir (Posner, 1974: 351).

Hukuk ve ekonomi kaynaklarında regülasyonun açık bir tanımı yoktur. Yapılan açıklamalara bakıldığında; regülasyon sosyo-ekonomik politika gayelerinin uygulanması için meşru araçların kullanılması olarak açıklanmaktadır. Meşru araçların karakteristiği belirli yaptırımlar altında öngörülen davranışların hükümetin hukuka dayalı zorlama yoluyla şirketlere veya kişilere uygulanmasıdır. Şirketlere yönelik bu yaptırımlara örnek olarak, paha belirlemek, belli malları üretmek veya üretmemek, piyasa dışı kalmak, asgari ücret gibi düzenlemeler verilebilir. Bu sebeple yaptırımlar, pay yoksunluklarından şirketin kapatılmasına kadar bir dizi yöntemleri içermektedir (Hertog, 1999: 267).

Dolayısıyla regülasyon kavramı, hukuki araçlarla yapılan hükümet müdahalesi olarak tanımlanabilir. Uygulanan kurallar kişilerin veya işletmelerin tutumlarını şekillendiren ve bir devlet organı tarafından oluşturulan bağlayıcı bir norm olmaktadır. Bu organ (regülatör), yasal bir yetkiye sahip yasama, yürütme, idari veya yargı organı olarak önümüze çıkmaktadır (Orbach, 2012: 11).

Bir başka açıdan, tanımlar da dar ve geniştir. Bir kural olarak, dar anlamda düzenleme kişilerin, işletmelerin, devletlerin ekonomik ve sosyal açıdan istenmeyen davranışları önlemek ve değiştirmek amacıyla oluşturduğu yaptırımlara bağlanmış genel bir kural olarak tanımlanabilir. (Türkkan, 2001: 118).

Geniş anlamda regülasyon ise kişisel menfaatlerle toplumsal menfaatlerin (bazı durumlarda da milli menfaatlerle uluslararası menfaatlerin) çatışmasını önlemek veya uyumunu sağlamak hedefleriyle kişilerin, işletmelerin ve diğer kurumların (kamu kurumları dahil) bu hedefle bağdaşmayan tutumlarını ve hareketlerini sınırlayan veya yönlendiren, negatif veya pozitif yaptırımlarla tutundurulmuş kaidelerin dayatılmış olması veya önerilmesi olarak tanımlanabilir. Dolayısıyla regülasyon kavramının tanımında en temel unsur kişilerin ve şirketlerin davranış stillerini sınırlayan veya yönlendiren bir haberleşmenin varlığıdır (Türkkan, 2001: 121).

Regülasyon kelime manası; emretmeler tarafından belirlenmiş kaide, yasa vb. kurallardır. Türk Dil Kurumu sözlüğünde ise regülasyon; ayarlama, düzenleme olarak tanımlanmıştır. Sözlük manalarına bakıldığında regülasyon düzenleme kavramı çerçevesinde ifade edilmiştir. Aslında regülasyon, muayyen bir çalışma alanına bağlı olarak şart ve kuralların belirlenmesi yani düzenleme yapılması; bu şart ve kurallara bağımlı olunup olunmadığının kontrol denetlenmesi yani yoklanması; bu çalışma alanının çoğulcu ve rekabetçi bir yapıya yöneltilmesi maddelerinin bütününü kapsayan bir kavramdır (Ulusoy, 2003: 28)

Regülasyon; genel olarak devletin, kişiler ve kuruluşların tasarruflarını yani karlarını sonlandırılması biçiminde tanımlanır. Burada sonlandırma kavramı zorlama ve yaptırım anlamı da içermektedir. Çünkü devlet yaptırım gücüne sahiptir.

Regülasyon, bu gücün ekonomik birimlerin kararlarını sınırlamak amacıyla kullanılmasıdır. Örneğin, gelir vergisi kişilerin yönelmelerini sınırlamadığından (refahı etkiliyor olsa da) regülasyon sayılmaz iken, asgari ücret ise işletmelerin çalışanlarına ödeyeceği ücreti sınırladığından dolayı regülasyon olarak ele alınmıştır (Viscusi vd., 2000: 278).

Vergileme devletin giderlerine maddi yönden destek vermek için gücünü kullanmasıdır yalnız regülasyon ise ekonomik birimlerin tutumlarını değiştirmek için gücünü kullanmasıdır. Burada ortak olduğu nokta devletin yaptırım gücünü kullanmasıdır ancak iki vaziyet amaç bakımından farklılaşmaktadır. Örneğin kirlilik üzerine uygulanan bir verginin öncelikli gayesi tutumları değiştirmektir yani gerçek bir regülasyondur, bunun yanında vergi iratları da artabilir ancak bu vaziyet birincil amaç değildir (Rasmussen, 2005: 12).

Bir diğer ifade ise; regülasyon, sosyo-ekonomik politika hedeflerinin fiili bir şekilde gerçekleştirilmesi için meşru araçların kullanılmasıdır (Hertog, 1999: 252).

Bu durumda, meşru araçların kullanılarak sosyo-ekonomik yaşamın ve piyasaların bir üst otorite aracılığıyla kontrol edilmesi, yönetilmesi, yönlendirilmesi ve düzenlenmesi etkinliklerinin hepsi birden regülasyon olarak tanımlanır (Oğuz, 2011: 28).

Regülasyon genellikle ekonomi ve hukuk düzenlemeleri ile ilgilidir. Ancak bunlarla beraber birçok başka düzenlemelerle de ilgilidir (Ulusoy, 2003: 32).

Genellikle ekonomi, hukuk ve politika bilimi alanlarının çalışma mevzuları arasında yer alır. Ekonomi bilimi çerçevesinden bakıldığında regülasyon; rekabet, yarış, ulaşım, finansal piyasalar, alt yapı hizmetleri, enerji ve telekomünikasyon gibi faaliyet branşlarında piyasaların verimli ve etkin işlemesini sağlamayı hedefleyen; devlet müdahalesinin kısıtlamalarını çizen yani müdahalenin hangi şartlar altında nasıl yerine getirebileceğini ortaya koyan uygulamalardır (Karakaş, 2008: 114).

Demokratik anlayışa sahip devletlerin merkezi işlevi kişilerin, ekonomik ve sosyal refahını yükseltmektir. Devletler uygulayacakları siyasetler ve diğer bir takım yollarla makroekonomik istikrarı sağlamak, istihdama artırmak, yenilik getirmek ve girişimciliği özendirmek, eğitim imkânlarını geliştirmek, fırsat denkliğini sağlayabilmek ve güvenlik, sağlık, çevresel kaliteyi yüksek ölçüye kavuşturmak için emek harcarlar. Bu noktada regülasyon, istenilen kamusal siyaset amaçlarına yetişmek için devlete yardımcı olan çok önemli bir araçtır. Klasik olarak ekonomik ve siyasal kuram, devletin ekonomik gelişme için önemli regülasyona tabi olacak işlevleri yerine getirmesi yani belirli tutumlar üzerinde sınırlandırma yapması gerektiğini kabul etmektedir. 1940'lar ve 1950'lerin Keynesyen döneminden yayılan makroekonomik regülasyon için de bir gerekliliktir (Ricketts, 2006: 47).

Regülasyon kavramı kapsam açısından çok geniş işlevler içermektedir. Regülasyon; iktisadi ve toplumsal hayatın her alanında zor kullanma gücüne sahip, etkinlik, refahı ve etkinliği artırma hedefinde olan siyasi buyrukların üst otoriteler yoluyla, ekonomik ve toplumsal alanda her türlü şart ve kuralların ortaya konulması yani düzenleme yapılması, ortaya konulan şart ve kurallara uyulup uyulmadığının bu üst otoritelerce kontrol edilmesi, hedefine uygun olarak bu alanların oryantasyonu ve yönetilmesi işlevlerinin bütününü karşılayan çok geniş bir kavramdır. Bu yönden düşünüldüğünde regülasyonu sadece düzenleme veya düzenleme ve denetleme kavramları arasına tıkmak yanlıştır. Bu sebeple ilerleyen zamanlarda regülasyon kavramı olduğu gibi kullanılacak ayrıca regülasyonu yürütenler regülasyona tabi tutulan ve regülasyon politikaları da regüle edici politikalar olarak adlandırılacaktır (Kostakoğlu, 2014: 10).

Değişen çağda, temel hükümet faaliyetleri, sağlık, güvenlik, genel hizmetler, çevre kalitesi ve enerji gibi önemli konularda ülkenin durumunu savunmak ve iyileştirmektir. Gelişmeler ile birlikte, bu alandaki insanların umutları hızla artmaktadır. Fakat günümüzde devletin yeni rolü, sosyal yaşamda kuvvetlenmez, ancak düzenleme işlevi bu yeni rolde çok önemlidir. Bu işlev ile devlet, sosyal uyum ve anlaşmaya varmaya çalışan manevi bir otorite olarak ortaya çıkar (OECD, 1995: 5).

Toplumların ekonomik açıdan ilerleyebilmesi için devletlerin, iki önemli görevi yerine getirmesi gerekmektedir. Bunlardan birincisi, kar payının olmadığı ancak kamu düzeninin sürdürülmesi için gerekli olan yatırımların yapılmasıdır. İkincisi, tamamen rekabetçi ekonomik koşulların kurala göre çalışmasını sağlamaktır (Ardıyok, 2002: 3). Regülasyon ise, ölçülü ve kuralları belirlemek, denetlemeyi gerçekleştirecek legal sorumluluğu temin etmek, şekilcilerin hesap verebilirliğini temin etmek ve denetimini gerçekleştirmektir (May, 2007: 16).

Genel olarak, devlet tarafından ortaya atılan düzenlemelerin gerekçesi, ekonomideki mevcut veya muhtemel bazı piyasa başarısızlıklarıdır. Bu durumda, düzenleme politikalarının piyasa başarısızlığı olan bir tür savaş sistemi olduğu söylenebilmektedir. Özelleştirme politikaları, düzenlemede böyle bir yoğunlaşmanın nedeni olmuştur (Sarısoy, 2010: 302).

Devletler çok önemli delillerle regülasyon yapabilirler. Örneğin; ekonomik kuvvetten etkilenebilirler, regülasyona tabi tutulmuş bir sanayinin menfaatine hareket edebilmek için regülasyonları uygulamaya katabilirler veya yeniden seçilebilmenin bir aracı olarak belirli bir regülasyona tabi edici davranış takınabilirler. Ancak sadece kamu faydasının göz önünde bulundurulduğu, devlet tarafından gerçekleştirilen regülasyonlar doğru bulunabilmektedir (Baldwin, Cave ve Lodge, 2012: 24).

Üreticiler, tüketicilere göre regülasyonun varlığında daha iyi örgütlenirler ve yasama kuvvetini elinde bulunduranlara etki etmede de daha başarılı olabilirler. Buna bakarak regülasyondan esas fayda sağlayanlar tüketicilerden daha çok üreticiler olabilmektedir (Scherer ve Ross, 1990: 13).

1.1.3. Regülâsyonun Türleri

Regülasyon, istenmeyen davranışları, faaliyetleri ve kuralları önleyebilir veya istenen davranışlara yönelik rahatlığı yetkilendirebilir ve değiştirebilir. Uygulamada, düzenleme birçok farklı şekilde yapılabilir. Bir düzenleme türü zorunlu kuralları ve

düzenlemeleri (örneğin, sağlık ve güvenlik alanındaki yasalar ve kurallar) kapsar; diğer bir faaliyet türü ise işletmelerin faaliyetlerini etkilemek için oluşturulan vergi, destek, anlaşma, ihtiyaç toplantısı ve ruhsatlandırmayı içermektedir (Roderburg, 2003: 9).

Regülasyonlar, regülatör kurallarının geliştirildiği, kuvvetlendirildiği ve değiştirildiği ilerleme ve kuruluşları içeren geniş bir regülasyon düzenlemenin ürünüdürler. Regülasyonlar devletin, vatandaşların, girişimcilerin kendi davranış biçimlerini oluşturmak için kullandıkları meşru yasalar ve kanun hükmünde kararname, olarak anlaşılmalıdır (Ardıyok, 2002: 11).

Piyasaların mekanizmasını tertipleyen, kontrol eden, denetleyen ve şekillendiren regülasyon, bazı meselelerle beraber iktisadi, sosyal ve süreç regülasyonlar olarak bölümlendirmektedir (Guasch ve Spiller, 1999: 18).

Her üç regülasyon türünde düzenleme doğrudan ve dolaylı ekonomik ilişkilerin yönünü belirler. Ancak, bu düzenleme türleri arasında bazı temel farklılıklar vardır. Bu farklılıklardan en belirgin olanı, ekonomik düzenlemelerin piyasaya giriş-çıkış, fiyatların yapısı ve piyasa yapısı gibi doğrudan ekonomik ilişkileri düzenlemesidir. Öte yandan, sosyal düzenlemeler, maliyetler, fiyatlar, üretim yapıları gibi ekonomik unsurları doğrudan etkileyen düzenlemeleri içermektedir. Süreç düzenlemesi ise sınıf anlamındaki ekonomik ve sosyal düzenlemelerden farklı olarak kullanılmaktadır. Bu nedenle, düzenlemelerin kıyaslama açısından değerlendirilmesi ekonomik ve sosyal düzenlemeler arasında yapılmaktadır (Çetin, 2007: 65).

Diğer bir fark, farklı düzenleme türlerinin devletin çeşitli kurumları tarafından gerçekleştirilmesidir. Özellikle, sosyal düzenlemeler genellikle mahkemeler tarafından, özellikle de özel mevkileri olan vatandaşlar tarafından uygulanır. Öte yandan, ekonomik düzenlemeler bakanlık çalışanları gibi düzenleyici siyasi ve idari kurumlar tarafından yapılmaktadır. Bu durumda, mahkemeler tarafından yapılan düzenlemeler, genellikle zararın sonucu olarak yaralanan tarafın kaybının ödenmesinin uygulanmasını içerir. Ekonomik faaliyetlerin sonunda ortaya çıkan

durumun düzenlenmesine ilişkin düzenlemeleri kapsar. Öte yandan, etkilenen tarafların zararlarını ödemek yerine, ilk başta zararı önlemek için siyasi ve idari kurumlar tarafından yapılan düzenlemeler uygulanmaktadır. Buna göre, kirlilik biçimindeki bir piyasa başarısızlığı, ceza mahkemesi tarafından mahkemeler tarafından görüldükten sonra, ceza mahkemesinde kirliliğe sebep olan taraflara yapılacak cezaya dayalı ödeme anlamına gelir. Öte yandan, bu tür bir piyasa başarısızlığı, düzenleyici otoriteler ve siyasi otoriteye bağlı bakanlıklar tarafından doğrudan kirlenmeyi düzenleyen ikincil yasalar ve kanunlarla telafi edilmeye çalışılmaktadır (Posner, 1998: 423).

Eski çağlarda devletin temel işlevleri; toplumu ekonomik ve sosyal olarak gelişmiş yapmak. Bu hedefe ulaşmak için devletler; makroekonomik denge, işin artırılması, eğitim ve öğretimin arttırılması, fırsat eşitliği sağlanması, inovasyon ve girişimciliği teşvik etmek, yüksek çevre, sağlık ve güvenlik. Düzenleme, devletlerin bunları ve diğer önemli kamu politikalarını hayata yansıtması için önemli bir ekipmandır (OECD, 1999: 2).

1.1.3.1. İktisadi Regülasyon

İktisadi regülasyon teriminin ilk defa 1870'lerde ABD'de meydana çıktığından söz edilir. Bu dönemde iki önemli hüküm ortaya çıkmıştır. Bunlardan ilki, tekellerin regülasyonuna temel teşkil eden hükümlerdir, diğeri ise demiryolu endüstrisinin büyümesinin bir sonucu olarak, demiryolları ve diğer hizmet sektörleri arasındaki fiyat savaşları, demiryolu sektörünün ekonomik düzenlemeye bağlı hale gelmesi ve demiryolu sektörünün ilk sanayi grubu haline gelmesidir (Erol, 2003: 29).

İktisadi regülasyon, teşebbüslere ve piyasa yöntemlerine fiyatlandırma, rekabet, piyasa giriş-çıkışı gibi esaslarla direkt müdahale etmektedir (OECD, 1995: 14). Bu regülasyon uygulamalarına müdahaledeki temel sebep doğal tekellerin varlığı olmaktadır.

Ekonomik düzenlemenin temel nedeni doğal tekeldir. Doğal tekellerde, fiyat en yüksek, verim ise sosyal optimal dengeye göre düşüktür. Bu şartlarda, tüketicileri tekel topluluklarından korumak, bazen firmaları yıkıcı rekabetten korumak için bazen de fiyat ve giriş düzenlemeleri şeklinde amaçlar yer almaktadır. (Çetin, 2009: 31).

Ekonomik regülasyon da kendi içerisinde ayrıştırılabilir. Bunlardan birisi yapısal regülasyondur. Yapısal regülasyon, piyasa yapısına ilişkin yapılan regülasyon için kullanılan bir kavramdır. Örneğin; giriş ve çıkış kısıtlamaları, belirli yeterlilik ve nitelikler gerektiren profesyonel hizmetlerin bunlara sahip olmayan kişiler tarafından sunulmasına karşı belirlenen kurallar gibi. Diğeri ise davranış regülasyonudur. Davranış regülasyonu, piyasada ortaya çıkan davranışların regülasyonu ile ilgilidir, örneğin; fiyat kontrolleri, minimum standartta kalite sağlanması gibi örnekler verilebilmektedir. Ekonomik regülasyon temel olarak doğal tekeller, aşırı veya sınırlı rekabetin olduğu piyasa yapıları üzerine uygulanır (Hertog, 1999: 234).

Davranış regülasyonu ise fiyat kontrolleri, tanıtımlara ve minimal kalite standartlarının uygulanmasına ilişkin kurallar gibi piyasada işletmelerin davranışlarının düzenlenmesine yöneliktir. İktisadi regülasyon esas olarak doğal tekellere ve sınırlı veya çokça rekabetin söz konusu olduğu piyasa yapılarına uygulanır (Çevik ve Demir, 2005: 255).

"Düzenleyici devletin, 1930'lu yıllarda yaşanan buhran ile ikinci dünya savaşı sırasında giderek artan asıl gayesi, ekonominin yönetilmesidir. Mevcut düzenleyici kurum ve kurulların büyük çoğunluğu o dönemde oluşmuş veya daha sonra o dönemde oluşan fikirlerden etkilenmiştir. İşte, piyasaların etkinliğini geliştirmeye yönelik bu türden regülasyonlara iktisadi regülasyon denmektedir. İktisadi regülasyonlara örnek olarak; fiyat kontrolleri, ücret kontrolleri (asgari ücret uygulaması gibi), getiri oranının kontrolü, döviz kurunun kontrolü, kira kontrolleri, piyasaya girişin engellenmesi veya sınırlandırılması, kamusal kuruluşlara ve özel kuruluşlara teşvikler sağlanması ve benzeri uygulamaları gösterebiliriz. İktisadi regülasyonlar genel olarak yapısal iktisadi regülasyonlar ve davranışsal iktisadi regülasyonlar olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Piyasa yapısını düzenlemeye yönelik

her türlü düzenleme yapısal iktisadi regülasyon olarak adlandırılabilir. Misal, eksik rekabet, haksız rekabet, yıkıcı rekabet yönünde yapılan düzenlemeler bu konuda örnek verilebilir. Bunun dışında piyasa düzencilerinin ve tüm kişilerin davranışlarını düzenleyen kaideler ve yasal düzenlemeler de yapılabilir. Bu çeşitte düzenlemeler ise davranışsal iktisadi regülasyonlar olarak adlandırılır. Reklam ve sinema filmlerinde yapılan devlet düzenlemeleri bu konuda bir örnek teşkil etmektedir" (Aktan, 1998: 16).

Bu durumda, ekonomik regülasyon kavramı en yalın haliyle sert kullanma gücüne sahip devletin; işletmelerin fiyat, rekabet, miktar ve piyasaya giriş-çıkış kararları üzerindeki dolaysız müdahalesi veya idari ve yasal kısıtlamaları biçiminde tanımlanabilmektedir (Chang, 1997: 712).

Ekonomik düzenleme ve denetleme tartışmaları temel olarak bazı refah ekonomistlerinin fikirlerine dayanmaktadır. Bu fikre bağlı olarak, devletin piyasadaki doğrudan ya da dolaylı müdahalesi, ölçek ekonomileri ve dışsallıktan kaynaklanmaktadır. İktisadi regülasyonda amaç, düzenleme uygulamalarının yükünü kim tarafından veya kimin tarafından temin edileceği, düzenlemelerin hangi sistemler tarafından uygulanacağı ve kaynak etkinliği üzerindeki etkileri incelemek, değerlendirmek ve araştırmaktır (Stigler, 1971: 17).

İktisadi regülasyonların temeli 1870'li yıllara kadar dayanmaktadır. İlk olarak ABD'de ulaştırma kesimde uygulanmıştır. Zaman içinde kamu menfaatini etkileyen ve rekabetçi yapıya sahip sanayilerin bile regülasyona tabi olabileceği kabul edilmiştir. İktisadi regülasyon, piyasaların hareketliğinin geliştirilmesine ve toplumun refah seviyesinin artırılmasına yönelik düzenlemeler olarak tanımlanmıştır. İktisadi regülasyon, fiyat ve ücretlerin kontrol edilmesi, faiz araçlarının denetimi, üretim standartlarının denetlenmesi, piyasaya giriş-çıkış engellerinin getirilmesi ve döviz kuru kontrollerini kapsamaktadır. İktisadi regülasyonlar ikiye ayrılmaktadır;

- **Yapısal regülâsyonlar,** piyasa yapısını düzenlemeye yönelik düzenlemeleri; eksik rekabetin engellenmesi ve yıkıcı rekabet yönünden yapılan

düzenlemeleri içermektedir (Ağçakaya ve Halıcı, 2005: 101). Piyasa düzenlenmesinde kullanılan regülasyon türüdür. Piyasaya yapılan giriş ve çıkış kısıtlamaları bu regülasyon türüne örnek gösterilmektedir.

• **Davranışsal regülasyonlar,** piyasa düzenleyicilerinin ve tüm kişilerin davranışlarını düzenleyen kurallar ve meşru düzenlemelerdir (Ağçakaya ve Halıcı, 2005: 101). Piyasa tutumu ile alakalı düzenlemeler bu regülasyon kullanılmaktadır. Fiyat denetlemeleri örnek olarak verilebilmektedir. Sonuç olarak davranışsal ve yapısal regülasyondan oluşan iktisadi regülasyon doğal tekel, rekabetin fazla olduğu veya kısıtlı bir piyasada uygulanır.

1.1.3.2. Sosyal Regülasyon

"Sosyal regülasyonlar insanoğlunun haklarını muhafaza etmeye ve refahını arttırmaya özgü regülasyon faaliyetleridir. 1970'li yıllarda her sosyal tehlike veya çevre kirliliği riski ile ilgili düzenleyici kurumları meydana getirmeye başlanmıştır. ABD Çevre Koruma Komisyonu, Ulusal Karayolu Trafiği Güvenliği İdaresi, Ürün Güvenliği Komisyonu, Nükleer Regülasyon Komisyonu bu kurumlara misal olarak verilebilir. Tek tek işletmelerin devlet müdahalesi olmaksızın, faaliyetlerinden oluşacak sosyal maliyetleri dikkate almayacakları fikri ya da kaygısı sosyal regülasyonu zorunlu kılmıştır". Örneğin, kar güdüsü ile hareket eden bir işletme çevre kirliliğini düşünmeyebilir. 2000'li yıllarda sosyal regülasyonlar, ilerledikçe daha çok üretim ve tüketim süreçlerini etkiler hale geldiklerinden, geçmiş kurallarla kıyaslanması ile daha görünür hale gelmişlerdir (Ardıyok, 2002: 8).

Toplulukların paylarının korunmasına ve refahın artırılmasına yönelik regülasyon etkinlikleridir. Çevre, güvenlik, sağlık, çalışanların vaziyeti gibi mevzular üzerine yoğunlaşmışlardır (Hertog, 1999: 236).

Öte yandan, yönetmelik karşıtlarının sosyal yönetmeliklerle ilgili geliştirdiği kanıtlar, yönetmeliğin yaşam kalitesini ve güvenliğini tesis etmeye dayanmaktadır. (Berkman, 2005: 32).

Ekonomik regülasyonlar bir endüstrinin faydası, rekabetçi yapısı, fiyat değişiklikleri ve giriş engelleri ile ilgilidir. 1970'lerden sonra, bazı düzenleme uygulamaları iş sağlığı ve güvenliği, tüketiciler tarafından satın alınan mallar hakkında bilgi, bu malların güvenilirliği ve çevre kalitesi gibi sosyal sorunlara odaklanmıştır. Sosyal ve ekonomik düzenlemeler arasında üç ana fark vardır (Harrington, Krupnick ve Magat, 1986: 18);

a. Sosyal düzenleme için kurulan düzenleyici kurumlar, belirli bir endüstri için oluşturulan ekonomik amaç düzenleyicilerinin aksine, çok sayıda sektörle ve farklı çıkar gruplarıyla karşı karşıyadır,

b. Sosyal düzenleyici kurumlar bir işletmenin faaliyetlerinin sadece bir tarafıyla ve tüketici tutumlarıyla ilgilenirken, diğer düzenleyici kurumlar büyük ölçüde belirli bir endüstri tarafından düzenlemeye tabidir,

c. Sosyal düzenleme, birbiriyle ilgili olmayan birçok farklı endüstrinin sorunlarıyla ilgilendiğinden, belirli bir pazar için uzmanlık gerektiren ekonomik düzenlemelerden daha karmaşık konularla ilgilenir,

Sosyal regülasyonlar, sonuçları açısından aracı bir ekonomik etkiye sahip olmayan düzenlemeleri içerir. Örneğin, bir giriş engeli veya fiyat kontrolü, ara mal ve hizmetlerin fiyat ve çıktılarını etkilerken, düzenlemelerin çevre kirliliğini azaltmaya yönelik etkileri en azından doğrudan ortaya çıkacaktır. Öte yandan, sosyal düzenlemeler çevreye yönelik uygulamalar, sosyal refah ve bireysel tercihlerdir. Ancak ekonomik nedenlerle dışsallıklar, kamu malları ve bilgi asimetrisi çevre, sağlık ve güvenlik düzenlemeleri için teorik gerekçe sağlar (Gruenspecht ve Lave, 1989: 1524).

Sosyal düzenlemenin derecesini belirlemek için, düzenlemeden kaynaklanan fayda maliyetini belirlemek gerekir. Örneğin, çevre kirliliği için düzenleyici bir temel

oluşturmadan ve teşebbüslerin hareketlerini kısıtlamadan önce, bu temelden kaynaklanan kirliliğin sosyal refaha ne kadar katkıda bulunduğunu hesaplamak ve girişimlerin dayanması gereken maliyetleri karşılaştırmak gerekir (Uğurlu, 2007: 19).

Piyasanın gelir dağılımında eşitliği ve kaynak dağılımında etkinliği sağlayamaması sebepleri ile ortaya çıkan problemler, sosyal amaçlı kamu regülasyonları ile giderilmeye çalışılmaktadır (Aktan vd., 2012: 61).

Asgari ücret uygulaması, işletmelerin üretiminden kaynaklanan olumsuz dışsallıkların giderilmesine yönelik düzenlemeler, primlerin kaynağını alan ve çalışanların sağlık hizmetlerinden yararlanan sosyal güvenlik düzenlemeleri, emeklilikten sonra aylık emeklilik maaşı ve diğer hizmetler içinde değerlendirilebilir (Karakaş, 2008: 11)

Sosyal ve ekonomik problemler özellikle birbirleri ilişkilidir. Çünkü ekonomik güdülerden kaynaklı problemler sosyal risklerde doğurmaktadır. Örneğin, mevcut dışsallıklar ekonomik birimlerin tutumlarından kaynaklanmaktadır. Aynı zamanda bu tutumlar sosyal risklerinde yani negatif dışsallıkların kaynağını yaratmaktadır. Hava kirliliği, su kirliliği ve zehirli atık gibi çevresel riskler işletmelerin çalışmaları sonucu oluşurken; kişisel tüketim kararları da örneğin arabaların egzozlarından çıkan gazların hava kirliliği yapması dışsallıkların bir diğer kaynağıdır (Viscusi, Vernon ve Harrington, 2000: 11).

1.1.3.3. İdari Regülasyon

"2000'li yıllarda devletin gerçekleştirdiği muameleler daha karışık ve veriye dayalı hale gelmekte ve bu yoğun muamelelerin maliyetlerine katlanmak; bir başka deyişle formlar doldurmak, izin istemek, rapor sunmak, indirimde bulunmak, kayıt tutmak gibi bürokrasi ile ilgili muameleleri gerçekleştirmek, üreticilere ve tüketicilere düşmektedir. İşte devletin taraf olduğu muamelelerin ne biçimde gerçekleşeceğine ilişkin kaideler bütününe idari regülasyon denir" (Ardıyok, 2002: 7).

İdari regülasyonun bir örneği olarak, devlet tarafından trafiğin uygun şekilde işlemesi için yapılan kurallar ve düzenlemeler verilebilir. Diğer bir örnek, depreme dayanıklı binalar inşa etmek ve kontrolü arttırmak için zemin etütleri ve benzeri süreçler yapılması gerekliliğidir (Karakaş, 2008: 107).

Ücret, pazara giriş veya çıkış, teşvik ve rekabet gibi alanlarda yapılan düzenlemeler ekonomik düzenleme olarak kabul edilir. Bu anlamda ekonomik karlılığı sağlamak, rekabete engel olmak ve teknolojik yenilikleri engellemek, karlılığı teşvik edici düzenlemeler yapmak, piyasalar için düzenleyici bir çerçeve oluşturmak ekonomik düzenleme kapsamında değerlendirilmektedir (OECD, 1999: 9).

Bu durumun özel sektör performansı üzerinde önemli etkileri olmaktadır. Örneğin yeni bir firmanın faaliyete başlaması için tamamlaması gereken birçok işlem vardır. Bunlar; gerekli başvuru evraklarının hazırlanması, izine tabi bir alana girişte onay alınması gibi. Bu bürokratik işlemlerin çoğu firmaların katlanmak zorunda kaldıkları işlem maliyetlerini oluşturmaktadır (Ardıyok, 2002: 15).

1.1.4. Regülasyon Uygulamalarının Hedefleri

Müftüoğlu (2002)'ye göre regülasyonun hedefleri şu şekilde oluşmaktadır:

- Mal ve hizmetlerin tüketim arasında etkin dağılımını ortaya koymak, var olan şartların ve sahip olunan yerlerin kaynak dağılımında etkinsizlik yaratmasını engellemek (kaynak dağılımında etkinliği oluşturmak),
- İşletmelerin en az maliyetle mal ve hizmet üretmesini elde etmek (maliyet etkinliğini temin etmek),
- Küresel manada mal ve hizmet maliyetlerini dahi karşılayacak durumda olmayan kısım ve gelir topluluklarına mal ve hizmet bulmak,
- Hizmet üreten işletmelerin sahip oldukları durumlarından kazanç oluşturmalarına mani olmak, fazla karlarını kısıtlamak,
- Yatırım sahibi olanların kar elde etmesini sağlamak,

- Yatırım sahibi olanların teknolojik yenilikleri yakından gözlemleyecek şekilde mevduat yapmalarını oluşturmak,
- Kuralların ileriki zaman içinde de devam edeceğine ve girişimciler karşısında adaletli olmayan bir yöntem şeklinde değiştirilmeyeceğine yönelik kurumsal üstlenmelerde bulunmak.

Bu amaçların birkaçını birbirine eş ve uyumlu olabilmekte, bazıları ise birbiriyle ters düşmektedir. Örneğin işletmelerin çok kazanç elde etmesini, tedbirler alması ve tüketicilerin mal ve hizmetleri makul fiyata satın almasının sağlanması amaçları birbirine paralellik göstermektedir. Ancak mal ve hizmetlerin niteliklerinin arttırılmasına yönelik teknolojik ilerlemelerin ve araştırma-geliştirme faaliyetlerinin dayanak oluşturması hedefi, fiyatları arttırmakta bu sebeple bütün taraflara ve gelir topluluklarındaki tüketicilere adaletli, uygun mal ve hizmet sağlaması hedefiyle karşı karşıya kalmaktadır (Taymaz, 2001: 63).

Özel kesim yatırım sahipleri açısından regülasyon hedefleri, yatırım sahiplerinin rekabetçi bir kazanç sağlayabilmelerini göz önünde tutmak, yatırımcıların teknolojik yenilikleri yakından izleyecek şekilde yatırım yapmalarını oluşturmak gelecekte kararlılık göstereceklerine ve kendi durumlarını değiştiremeyeceği kurumsal üstlenmelerin olmasıdır (Atiyas, 2019).

Ekonomide etkinliğin sağlanması için ilk olarak kaynak dağılımında etkinliğin sağlanması ve kaynakları üreterek gerçekleştirilmelidir. Piyasalar rekabetçi bir ortama sahip oldukları için piyasalarda rol alan firmaların varlıklarına devam edebilmeleri için ürettikleri mal ve hizmete ait fiyatları mevcut piyasa fiyatından vererek devam ettiremezler. Devam ettirebilmeleri için değişen teknolojiyi takip ederek, daha uygun üretim girdileri ile maliyetlerini azaltmaya çalışmak zorunda kalırlar. Bu duruma makul faktör bileşimi adı verilmektedir. Bu durumda maliyetlerinde azalmaya gidemeyen firmalar geri çekilmek zorunda kalmaktadır.

Rekabet piyasalarının ana hipotezi, müşterilerin veya bayilerin piyasadaki fiyatı etkileme gücüne sahip olmamasıdır. Rekabetçi bir piyasada faaliyet gösteren bir

işletme, kazanç nedeni ile hareket etmekte ve piyasada oluşan fiyatı bilgi olarak kabul eder ve üretimini, marjinal geliri kendisi için ifade eden fiyatın kendisine tekabül ettiği seviyeye yükselterek maksimum kazancı elde etmeye çalışır. İşletmenin piyasa fiyatının altında bir fiyata mal ve hizmet satmak için hiçbir motivasyonu yoktur ve piyasa fiyatından daha yüksek bir fiyatla satması mümkün değildir. Çünkü bu durumda, tüm piyasayı rakiplerine bırakıyor. Fiyatın marjinal maliyete eşit olduğu tahsis süreci toplum için en uygunudur. Çünkü bu aşamada, tüketicinin verdiği fiyat, toplumun o mal ve hizmetin üretiminde kullanılan unsurlara (sermaye, toprak ve emek) ayırdığı değeri yansıtır. Bu durum kaynaklarının dağılımında etkinlik olarak ifade edilmektedir (Çakal, 1996: 7).

Atiyas'a göre, düzenleme rekabetin amacı değildir, ancak rekabet bazı hedeflere ulaşmak için kullanılabilecek önemli bir araçtır. Düzenlemenin amaçları şöyle sıralanabilir;

- Fiyatlandırma ve Dağıtım Verimliliği; Tüketiciler arasında hizmetlerin etkin dağıtımını sağlamak ve hizmet dağıtımında verimsizliği önlemek,
- Maliyet Verimliliğinin Sağlanması; Hizmetleri üreten işletmelerin bu hizmetleri en düşük maliyetle üretmelerini sağlamak,
- Küresel Hizmet Sağlamak; Hizmetin, en azından maliyetini karşılama imkanına bile sahip olmayan bölgelere veya gelir gruplarına ulaşmasını sağlamak,
- Aşırı Kârın Sınırlandırılması; Hizmet üreten işletmelerin aşırı getiri yaratmalarını önleme,
- Yatırımcıların rekabet düzeyi yüksek kâr sağlayabileceğini tahmin etmek,
- Yatırımcıların teknolojik yenilikleri göz önüne alarak yatırım yapmalarını sağlamak,
- Kuralların gelecekte istikrara kavuşacağı ve bunlara karşı değiştirilemeyecek kurumsal taahhütler (düzenleyici teşebbüsler) (Atiyas, 2019).

Geleneksel anlamda regülasyonun esas amacı piyasa başarısızlıklarını giderebilmektir. Yalnız çoğunlukla regülasyondan bir başına toplumsal refahı artırmak, gelir dağılımında etkinliği sağlamak, paternalist yaklaşımla kişiler için en aktif çözümün ne olduğuna hüküm vermek gibi ve bazen iktisadi yönden rasyonel olmayan hedefleri gerçekleştirmesi beklenmektedir (Telser, 1969: 945; Ogus, 1994: 52).

Daha doğrusu, düzenleme sürecinde, devletin her sorun için bir ilaç olan ve tüm sorunları ele alması beklenen bir makine olması beklenmektedir (Peltzman, 1976: 261).

Ancak bu beklentilerin gerçek olmadığı anlaşılmıştır. Düzenlemenin beklentileri aldatıcı olmuştur. Politika ve ekonomi açısından düzenleme görevi çok daha karmaşık bir hal almıştır (Prosser, 1999: 198).

Bu anlamda, iş kazalarının neden olduğu zararları önlemek için bazı sosyal düzenlemeler oluşturulurken, işçi tazminatı gibi bazı düzenlemeler tedavi maliyetlerini azaltmak ve tazminat için yasal dayanağı oluşturmak için tasarlanmıştır. Bu tazminat türü geçmiş dönem zararlarını telafi etmede etkili olmakla birlikte, aynı zamanda dönem içerisinde meydana gelebilecek bir zararın oluşmasını önleme etkisine de sahiptir. Endüstriyel kazaların sunulması ve ortaya çıkan hasarlar sonucu; çalışma sırasında kemer ve kask kullanma zorunluluğu, çeşitli kimyasal maddelere maruz kalmanın sağlık üzerindeki etkilerinin belirlenmesi gibi düzenleyici politikalar, önleyici niteliktedir. Diğer taraftan, opsiyonel ücret primleri gibi piyasa içi düzenlemeler, dönem sonunda meydana gelebilecek zararları önlemek için dönem içerisinde devlet düzenlemelerine yön verebilir. (Harter ve Eads, 1985: 227).

1.2. Devletin Regülasyon Görevi

Tüketici bilgilerinin korunmasına yönelik bir kavram olan ve 1971'de Ticaret Bakanlığı önderliğinde yapılan ve Türkiye'de rekabetin korunması yönünde temel konular ilk eylem olarak karşımıza çıkmaktadır. Belirtilen Bakanlıkta bir çalışma yapıldı; Kanun Tüketicinin Korunması için Ticarete Tabi Olan Mal ve Hizmetlerle İlgili Faaliyetlerin Düzenlenmesi Hakkında Kanun Tasarısı Kanunu hazırlandı. Bu taslağa, tüketicinin korunmasına ve iç pazarın düzenlenmesine ilişkin kararlar esas olarak dâhil edilmiştir. Ticaret Bakanlığı tarafından bu konuda hazırlanan ikinci taslak 1975 tarihli Ticaret Düzenleme ve Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun Tasarısı Taslağıdır. Bu tasarıda rekabet hukuku alanında düzenlemeler getiren kararların alındığı ilk taslaktır. Türkiye iktisadi kalkınmada izlediği yolu değiştirmiştir. Devlet önderliğinde planlama ve önemli müdahaleleri bırakarak, özel kesim önderliğinde ekonomik faaliyeti özendirmek üzere, serbest piyasaya yönelik daha fazla politika benimsemiştir.

Rekabetin sınırlanması, önlenmesi, bozulması ya da engellenmesine yol açacak tutumların düzenlenmesini amaçlayan kanunun 1992'de rekabetin korunması hakkında ilk kanun tasarısında ekonomik verimlilik esas alınmıştır (Özrahat, 2009: 102).

1.2.1. Devletin Piyasalara Müdahalesi

1929 yılında meydana gelen Büyük Dünya Buhranından sonra meydana gelen Keynesyen düşünceye göre, iktisadi alanda durağanlık zamanında kişilerin harcanabilir gelirlerinin korunması ekonominin sabit bir düzeye getirilmesi yönünde kurallar benimsenmiş ve devletlerin ekonomiye müdahalesinin zorunlu kılınması anlayışını da beraberinde getirmiştir. Kamu kesimlerinin ekonomide sahip olduğu payı artmış; birçok ülkede kamu iş sahibi edindirme programları, işsizlik ve yoksulluk yardımları, geliri tekrardan dağıtıcı özelliğe sahip vergiler ve emeklilik projeleri yürürlüğe koyulmuştur. İşletmelerin üretim arttırmada kamu girişimleri yoğun bir

biçimde kullanılmıştır. Keynesyen fikir sistemi içinde, devletin ekonomideki baskınlığının artmasıyla ülkelerin ekonomik dalgalanmalara karşı daha kuvvetli olacağı savunulmuştur (Çetinkaya, 2005: 15).

İkinci Dünya Savaşı'yla beraber, devlet gerçek girişimci rolünü yüklenmiştir. Bu zamanlarda ekonomik yükselme, üretim faktörlerinin az verimliliğe sahip geleneksel ziraat kesimlerinden yüksek verimlilikle çalışan çağdaş sanayi kesimine aktarılmasına ilişkili olarak ortaya çıkan büyüme süreci olarak görülmektedir. Bu süreçte devletin, örgütsel ve eşgüdüme bağlı başarısızlıkların önlenmesi için hareketli bir rol yüklenmesi gerektiği savunulmuş ve devlete, yatırımları takviye edici ve yatırım faaliyetlerini eşgüdümlü yatırımlara elverişli ortam sağlayıcı, özel girişimci kıtlığında kendisi girişimci olarak büyümeye pay sağlayıcı işlevler üstlenmiştir (Asomedya, 2004).

Uyguladıkları politik düzenden bağımsız olarak, devletlerin piyasalara müdahalesi tüm uygar toplumların ortak bir özelliği olmuştur. Günümüzde, ekonomik ve politik koşullarda bile, serbest piyasa ekonomisinin aktif savunucuları bile, yeni yatırımları teşvik etmek, bölgesel kalkınmayı oluşturmak, gelir dağılımındaki eşitsizliği ortadan kaldırmak gibi hedeflerle devletin ekonomik hayatına müdahale etmeyi gerekli bulabilmektedir (Köksal, 2002: 10).

Türkiye, 1980'den 2000'li yıllara kadar temel olarak kullanılan yöntem piyasa ekonomisine dönen politikalar olarak karşımıza çıkmaktadır. Bununla beraber para, döviz ve mal piyasalarına devlet müdahalesi, 2000'li yıllardan öncesine oranla oldukça yumuşamakla birlikte, hala sürdürülmektedir (Alkin, 2004: 4).

1.2.1.1. Piyasa Başarısızlıkları Nedeniyle Müdahale

Piyasa başarısızlığı, piyasa ekonomisinin kaynak tahsis işlevlerini yerine getirememesidir (Grand, 1991: 431). Diğer bir ifadeyle, piyasa başarısızlığı, piyasanın "en uygun pozisyona" veya "ilk en iyi kaynak tahsisatına" ulaşamamasıdır. Pareto

Optimum pozisyonu, en az bir kişinin pozisyonunun başka bir kişinin pozisyonunu iyileştirmesinin mümkün olmaması anlamına gelmektedir (Türkay, 2001: 312).

Bununla birlikte, böyle bir durumun gerçekleşmesi için, tam bilgi ve mobilite gibi bir dizi önemli rekabet şartı sağlanmalıdır. Günümüz ekonomik koşullarında, bu koşulların gerçekleşmesini engelleyen birtakım faktörler yer almaktadır (Savaş, 2000: 125).

Piyasa ekonomisi, kaynakların ayrılıp ayrılmayacağına bakılmaksızın kaynak tahsis etme görevini yerine getirmemesinden dolayı, çeşitli faktörlerin etkisiyle optimal kaynak tahsisatını gerçekleştirememektedir. Ancak, diğer taraftan Sidgwick, piyasa ekonomisinin kaynak tahsisini gerçekleştirememesi durumunda, her seferinde ekonomiye devletin müdahale etmesinin gereksiz olduğunu belirtmektedir. Bu bağlamda, devlet müdahalesinin, bazı durumlarda piyasa ekonomisinin neden olduğu piyasa başarısızlıklarından daha fazla olumsuzluk ortaya çıkarabileceğini ve hedeften uzaklaşılabileceğini savunmaktadır (Wolf, 1998: 94).

Devletin piyasalara müdahalesini oluşturan piyasa başarısızlıkları, işlevdeki birçok nedenden kaynaklanabilmektedir. Bu nedenler ise şu şekilde sıralanabilmektedir:

- Dış ekonomiler
- Bilgi eksikliği (asimetrik bilgi)
- Kamu malları ve ahlaki tehlike
- Rekabet karşıtı davranış ve yıkıcı fiyatlandırma
- Beklenmedik karlar (United Nations, 2001: 42).

1.2.1.2. Sosyal Nedenlerle Müdahale

Sosyal, politik, ekonomik, siyasi ve kültürel yönden toplumlar için önemli olan kamusal hizmetler, devlet veya diğer kamu tüzel bireyleri aracılığıyla veya

bunların gözlem ve kontrolleri altında, genel ve ortak ihtiyaçları karşılamak, kamu faydasını sağlamak gayesiyle yapılan ve topluma sunulan düzenli ve devamlı faaliyetlerdir (Onar, 1966: 13).

Bununla birlikte, bazı durumlarda piyasalar, hizmetlerin sosyal olarak istenen oranlarda sürekliliğini, devamlılığını ve erişilebilirliğini sağlayamaz. Örneğin, kırsal alanlarda, ticari kuruluşlar devlet müdahalesi olmadan toplu taşıma veya telefon iletişimi, elektrik, gaz, su gibi hizmetler sağlayamaz. Bu şartlar altında, talebin düşük olduğu dönemlerde ve yerlerde fiyat ayarlamaları yaparak hizmetlerin sürdürülmesinde ve toplam sabit maliyetlerin talebinin daha fazla olduğu dönemlerde ve yerlerde karşılanması için devlet müdahaleleri kullanılmaktadır. Bu noktada bu tür destek vermek ve sosyal politikaları uygulamak amacı ekonomik verimlilik oranını arttırmak ve eşitliği sağlamaktır (United Nations, 2001: 3).

Bunun yanında küresel anlamda gerçekleşen ekonomik, sosyal, siyasi, politik ve teknolojik gelişmelerin, hizmetlerin geliştirilmesine ve piyasaların ekonomide daha fazla bir rol oynamasına imkân veren yeni durumlar oluşturması, devlete yeni roller yüklendirilmiştir. Küreselleşen dünyada, terör ve uyuşturucu gibi cezalar, göç hareketleri, insan hakları ve çevre kirlenmesi gibi problemler, çizgileri aşan nitelikler kazanmış, bütün dünya ülkelerinin ortak problemi haline gelmiştir. Bu boyutta günümüzde devletlerin başarısını ekonomik faaliyetlerin yanında, politik ve sosyo-kültürel alandaki küresel hareketliliklere uyum sağlayabilmeleri de belirlemektedir (Özkıvrak ve Dileyici, 2001: 6).

1.2.1.3. Siyasi Nedenlerle Müdahale

Geçmiş yıllarda ülkelerdeki ekonomik, sosyal, politik, ticari ve ideolojik çıkar gruplarının hemen hemen tümü, devletin benimsemiş olduğu müdahale rolüne bağlı olarak, desteklemesini ve düzenlemesini talep etmiştir. Öte yandan, seçimle iktidara gelen siyasi partiler ve politikacılar çıkar gruplarından gelen taleplere yeniden seçilme hüznüne karşı koyamazlar. Bunun bir sonucu olarak, devlet müdahalesi

genellikle gerçekten gerekli olup olmadığına ve sosyal maliyetleri gözetmeden gerçekleştirilir (Gökbunar ve Kovancılar, 1998, 251-266).

Benzer şekilde, seçmen yönelimlerine karar verirken, seçmenler siyasi gücün kendilerine ne tür bir ekonomik çıkar sağlayacaklarını dikkate almakta ve daha fazla kamu mal ve hizmeti talep etmektedirler. Gelecekte ne olacağı ile ilgilenmeyen seçmenlerin bu tutumları ve yeniden seçilmekte başarılı olmak için oylarını artırmaya çalışan politikacılar devlet müdahalelerinin kapsamını genişletmektedir (Gökbunar, 2019, 2).

1.2.2. Devletin Piyasalara Müdahale Araçları

Devletler, piyasa ekonomisinin mekanizmasına para politikası, maliye politikası, kamu iktisadi kuruluşları, vergiler, devletleştirmeler, özelleştirmeler ve regülasyonlar gibi araçlar yoluyla müdahale edebilmektedir (Coşkun, 2004: 18).

Para Politikası; Ülkeden ülkeye ve ülkelerin içinde bulunduğu şartlara ve döneme göre değişiklik gösterse de para politikasıyla tam istihdam, iktisadi büyüme, ödemeler eşitliği, fiyat ve faiz haddi istikrarı, mali piyasalarda ve döviz piyasalarında istikrar oluşturmaya çalışılmaktadır (Parasız, 2003: 2).

Fiyat istikrarı, tam istihdam, iktisadi büyüme, ödemeler dengesi bilançosu, ödemeler dengesi, faiz oranı istikrarı, finansal piyasaların istikrarı gibi amaçlara ulaşabilmek için bir takım araçlara ihtiyaç vardır ve bu araçlar her amaca göre farklılık göstermektedir. Dolaylı olarak kullanılan yani politika aracı olarak da açık piyasa işlemleri, reeskont politikası, zorunlu karşılık oranı olarak gösterilebilmektedir, ve merkez bankası imkanlarının faizlerini ve bilançosunu etkilemektedir. Bunun yanı sıra doğrudan kullanılan para politikası araçlarından bir kaçı ise disponibilite uygulaması, faiz oranı kontrolleri, kredi tavanı kontrolleri, özel mevduatlar vb. sayılabilmektedir, bunlar piyasadaki arz – talep koşullarını etkilemektedir (Ceylan, 2010: 39).

Maliye Politikası; Keynesyen İktisat Yaklaşımına göre; piyasa ekonomilerinden tam istihdam ve fiyat seviyesinin istikrarı kendiliğinden olarak gerçekleşmemekte, bu nedenle maliye politikasına gerek duyulmaktadır. Buna göre maliye politikasının var olmaması halinde; iktisadın önemli ölçüde dalgalanmalarla ve düzenli enflasyon, işsizlikle karşı karşıya kalması söz konusu olmaktadır. Ancak piyasa sisteminin tam istihdam ve enflasyonu engellemede yoksul kalmasının, kamu politikasını davet etmesi; devlet müdahalesinin de; olumsuz yönetilirse bir istikrarsızlık ilkesi olabileceği olasılıkları ortadan kaldırmamaktadır (Akalın, 2002: 14).

Maliye politikası hedefleri ülkeden ülkeye değişiklik gösterse de bu hedefleri belirli birkaç nokta etrafında birleştirmek mümkündür. Bu hedefler ekonomide istikrarı ve tam istihdam seviyesini ve ekonomik yükselmeyi sağlamak, iktisadi kalkınmayı gerçekleştirmek, ekonomide servet dağılımı ve hayat kalitesini iyileştirmek olarak sayılabilir (Türk, 2033: 17).

Kamu İktisadi Kuruluşları; Günümüzde devlet, birkaç özel mal ve hizmetlerin tüketim ve üretimde kaynaklanan durumlarda; toplum için mecburi görülen malların tekeller açısından üretimi, azalan marjinal maliyetle üretimde bulunma imkânının varlığı, beraber tüketim özelliği, olumlu ve olumsuz dışsallık saçan mal ve hizmetlerin piyasa tarafından üretimi gibi yöntemler sebebiyle, özel mal ve hizmet üretmek mecburiyetinde kalmaktadır. Bu boyutta devletin piyasa ekonomisinin alanına girerek, özel mal ve hizmet üretmesinin ana hedefi, piyasa ekonomisinin daha etkin işlenmesine yardımcı olmak için, tam rekabet şartlarının geliştirilmesidir. Çünkü devlet özel mal üretimiyle, yalnızca kamu ekonomisinin ana işlevlerini yerine getirilmekle kalmayıp, piyasalardaki işletmeler için daha uygun girdi sağlayarak, ekonominin genelinde kaynak artışında etkinliği gerçekleştirebilmektedir (Şener, 2010: 78).

Vergiler; Devletin hâkimlik gücüne yaslanarak elde ettiği kazançların en önemlisi olan vergiler, bir takım maddi kıymetlerin herhangi bir karşılığa veya kamu

hizmetlerine ilişkili olmadan, geri verilmemek üzere ve net bir şekilde kamu bölümlerine aktarılmaktadır (Uluatam ve Methibay, 2000: 8).

Devletleştirme; Söz konusu kavram II. Dünya Savaşı sonrası pek çok gelişmekte olan ülkede ve genellikle Avrupa ülkelerinde ağır bir şekilde yaşanmıştır. Devletleştirme, özel işletmelerin sahipliğinin devlete aktarımı anlamına gelmektedir. Uygulamada bu aktarım özel işletmenin bedelinin tamamının ödenmesi şeklinde gerçekleşmektedir. Fakat devletleşme özel işletmelerin talebi üzerine değil, devletin mecburi satın alımıyla gerçekleşmektedir (Şener, 2010: 97).

Özelleştirme; Kamu mallarının veya kamunun sahip olduğu kaynakların belli yöntem ve prosüdür ile tüzel kişilere devredilmesi olarak tanımlanmaktadır (Özdoğru, 2019: 87).

Kamu Düzenlemeleri ve Kontroller; Piyasada tekelci yapıyı engellemek için ABD ve Kıta Avrupa ülkelerinde, tekellere ve kartellere karşı kamusal denetimler, düzenlemeler ve kontroller uygulamaya konulmaktadır. Kamusal düzenlemeler ve kontrollerin hedeflerini, tüketicilerin korunması, kirlenmenin engellenmesi, kaynakların yoğun tüketimine son verilmesi, fiyat ve nitelik iyileştirmesi olarak sıralayabiliriz (Şener, 2010: 105).

1.2.3. Devletin Ekonomiyi Düzenleyici Rolü

Düzenlemeler iktisadi hayatın etkinliğinin temin edilmesi gayesiyle kullanılan önemli kamusal araçlardır; yalnız, kötü dizayn edilmiş düzenlemeler iktisadi etkinliğin ve sosyal refahın azalmasına sebep olabilmektedir. Bu sebeple düzenlemelerin etkililiğinin arttırılması ihtiyacı önem kazanmıştır (Karaosmanoğlu, 2006: 2).

Hukuk ve ekonominin ekonomik refah ve bunun topluma paylaşımı yönünde birbirini tamamlaması esastır. Ekonomik düzenin sağlıklı işleyişi, gereklilikleri yerine

getirmenin yanı sıra etkili bir yasal düzenin varlığı ile ilgilidir. Bu bağlamda, hukukun ekonomideki rolü, piyasanın düzenli işleyişi ve gelişimi için yasal çerçeveyi belirlemektir (Baykal, 2008: 77).

Düzenleme yoluyla devlet, gerçek ve tüzel kişilerin tutumlarını doğrudan denetleme, etkileme, yönlendirme girişiminde bulunmaktadır. Kimi düzenlemeler belirlenmiş eylemleri yasaklamakta veya kısıtlamaktayken, kimileri de belirlenmiş eylemlerin gerçekleştirilmesini istemekte veya gerçek ve tüzel kişileri belirli eylemlerde bulunmaya yönlendirmektedir. (Karaosmanoğlu, 2006: 8).

1.3. Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Aracılığıyla Regülasyon

Piyasa mekanizmasının düzgün biçimde işlemesi ve temel hakların çeşitli ekonomik çıkar ya da baskı grupları karşısında herhangi bir siyasi baskı olmadan güvence altına alınması hususunda bağımsız düzenleyici kurumlara büyük gereksinim duyulmaktadır. Bu yapılanmalara; regülasyon otoriteleri, bağımsız otoriteler, düzenleyici kurumlar, özerk kurumlar gibi farklı isimler verilse de yaygın olarak ekonomik perspektifte ‘‘Düzenleyici ve Denetleyici Kurum’’ biçiminde isimlendirilmektedirler. Bu yapıların en belirgin özellikleri ise; üyeleri siyasi iktidar tarafından atanmasına rağmen üzerlerinde klasik idari denetim mekanizmalarının bulunmaması ve temel görevlerinin piyasa düzenlemesi olmasıdır.

1.3.1. Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Tanımı ve Ortaya Çıkış Nedenleri

Ekonomi, hukuk ve kamu yönetimi disiplinlerinin üst üste geldiği disiplinler arası bir ortamda kurulan Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar (BDK); geleneksel idari yapı dışındaki kuruluşlar olarak tanımlanabilir, bağımsızlıklarını güvence altına alabilir ve belirli bölümlerde kamu düzenine ve yasallığına müdahale etme yetkisine sahip olabilirler. İlk olarak ABD’de kurulan Bağımsız Düzenleyici ve

Denetleyici Kurumlar, Avrupa'da II. Dünya Savaşından sonra ve özellikle 1980'lerden beri özelleştirmeler ve kamu tekellerinin kaldırılmasıyla beraber ortaya çıkmaya başlamıştır. Devletin ekonomik yaşama müdahalesinin BDK vasıtasıyla yapma gerekçesi olarak, günlük siyasetin etkisinden uzak olarak, inandırıcılık, yetki devri ve milletler arası kuruluşların noeliberal yani müdahaleci devlet politikalarını gelişmekte olan ülkelerde yürütme çabaları olarak sayılabilir. Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar sahip oldukları yetkilerle himaye ve denetim, danışma ve anlaşmazlıkları çözme görevlerini yerine getirmektedir. Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar bu görevlerini etkin bir biçimde yerine getirmeleri, onların piyasada sağladıkları güvenle doğru orantılı gerçekleşmektedir. Bu güveni sağlamak ise BDK bağımsızlığı ile ilgilidir. BDK bağımsızlığı, Bağımsızlık Endeksi ile ölçülmektedir (Şanlısoy ve Özcan, 2006: 102).

Yönetim anlayışında meydana gelen değişiklikler beraberinde geleneksel kurumların ihtiyacı karşılamaması sonucu yeni kurumlar yani BDK'lar ortaya çıkmıştır. Çünkü bu kurumlar ekonomi, rekabet, enerji, bankacılık, ihale gibi alanlarda faaliyet göstermektedirler. Bu alanlarda düzenleme ve denetleme yetkisini kullanmaktadırlar.

BDK ortaya çıkmasında, devletin bakış açısındaki değişimin önemli bir hakkı vardır. Neo liberalizmin, denetçinin her şeyi rasyonel ölçütler altında kontrol ettiğini ve kişisel olarak her şeyi yapan devlet yerine bazı istisnai şeyleri yapan ve kabul eden devlet anlayışından etkilendiği söylenebilir (Ulusoy, 2003: 8).

Öte taraftan, özelleştirme uygulamalarının başlaması ve ekonomide devletçi politika anlayışının yerini düzenlenmiş piyasa ekonomisinin alması, BDK'ların meydana çıkmasında etkili olan bir diğer faktördür. Özelleştirme uygulamaları ve kamu kuruluşlarının özelleştirilmesi ile bu sektörlerde ortaya çıkan düzenleyici, denetleyici, kontrol ve denetim ihtiyaçlarının BDK tarafından karşılanması amaçlanmaktadır (Tan, 2002: 11-28).

Özellikle 1970 ve 1980 döneminde ortaya çıkan ve genişleyen düzenleyici ve denetleyici kurumlara ait, uzlaşma gösteren bir tanım söz konusu değildir. Bunun temel sebebi, bu kurumların gerek kuramsal gerekse uygulama açısından ülkeden ülkeye farklılık gösteren özellikler ve yapısal şekiller göstermektedir. Bu nedenle düzenleyici ve denetleyici kurum tarifi yapmakta bir zorluk yaşanmaktadır (Sobacı, 2006: 159).

Her ülkede değiştirilmiş şekil, içerik ve biçime sahip ama esasında devlet yönetimini elinde tutan politik organlardan temel hak ve özgürlükler, iktisadi ve bağımsız hareketlerle ilgili, duyarlı ve hassas konulara ilişkin kişisel düzeyde etkili ve aynı zamanda önemli yetkiler kullanarak düzenleme gerçekleştirmektedir. Buna ek olarak denetim, kontrol ve gözetim işlevini sürdüren bu çeşit kurum ve kuruluşlara Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurum denilmektedir (Günday, 2002: 490).

Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar geleneksel idari yapılanmanın dışında kalan, belirlenmiş hizmet alanı ile sınırlandırılmış ve düzenleme, denetleme ve ceza uygulama yetkilerine sahip tesisler olarak karşımıza çıkmaktadır (Aydın, Aktel ve Avşar, 2005: 103).

Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar otonom ve özgür olan, kamusal alanın hassas alanları olarak bilinen is yapabilme gücü, enerji, iletişim, iktisat gibi benzer bölümlerde denetim ve düzenleme temeline dair kuvvetli kamusal yetkileri bulunan merkezi idarenin hiyerarşik yapısından ayrılmıştır. Merkezi idarenin genel ifadeyle devletin gözlemi haricinde olmayan, bir hizmeti sunmaktan çok bir faaliyetin, çalışmanın, organizasyonun düzenlenmesini ve denetlenmesini yapan kurumlar olarak adlandırılabilir (Beydili, 2006: 199).

Karacan (2001)'e göre düzenleyici ve denetleyici kurumlar, "karar organı belirli sayıda bireylerden oluşan, kanunla belli bir alanda düzenleme ve denetim yapma görevi verilmiş. Yetkilere, mali ve idari özerkliğe sahip ve sahip olduğu yetkileri kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak kullanan, kanunlarda tamamlanan unsurlar çerçevesinde hesap veren tüzel kişiliğe sahip kamu kurumlarıdır" (Karacan, 2001: 7).

Değişik bir tanım söylemek gerekirse, "devletin belirli bir sahada ve genellikle de ekonomide umumi regülasyon amacının gerçek anlamda yerine getirilmesine olanak tanıyan, güzelce tasarlandıktan sonra kararlar alıp ve uygulamaya transfer eden organlar" olarak tanımlanabilir. Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar, bütünsel yaşamın duyarlı birimleri olarak nitelendirilmektedir. Belirli özgürlükler, ekonomik ve iletişim sahalarında düzenleme ve denetleme faaliyeti meydana getiren, tek bir hukuki yönetimi bulunmayan kuruluşlardır. Yürütme, hüküm yetkisi ile donatılmış, hükümleri yargı denetimine bağlı, özgür, kamu tüzel kişiliğini taşıyan, klasik idari birimlerin haricinde, üzerlerinde tüzel ve vasilik yetkisinin olmadığı kendilerine has kuruluşlardır (Atay, 2006: 272).

Kamuya ait hayatın önem taşıyan bölümlerinde denetleme ve düzenleme fonksiyonlarını tamamlayan Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar devlet şahsına etkili ve verimli karar alma yetkisine sahiptirler (Gözler, 2002: 189).

Bu kurumların yönetimleri geleneksel bir yapıdan ziyade bağımsızlıklarını garantilemiş, düzen ve hukuk alanında uzlaşma sağlamaya ve müdahale etme yetkisine sahip olan kuruluşlardır.

Sosyal hayatta bu kurumların hususi bir öneme sahip olması, teknolojik gelişmelere karşı olmamaları, esas kazanç ve bağımsızlıklarla ilgili olmaları sebebiyle duyarlı bölümlerdir. Söz konusu duyarlı bölümler ise iletişim, haberleşme, enerji, bankacılık, ekonomik rekabet ve finans kesim gibi mekânları politikadan ve bu kesimlerde hareket gösteren düzencilerin tesir ve baskılardan uzaklaştırma gereksiniminden ötürü bu tür kurumların meydana çıkmasında temel sebep olarak kabul edilmektedir (Ulusoy, 2003: 10).

Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar hükümetin iktisadi hayata müdahale etme vasıtalarından birisidir. Bu sebeple 'Neden düzenleyici kurumlar' sorusu esasen iki alt sorudan meydana gelmektedir. Bunlardan birincisi; 'Neden devlet bu alanlara müdahale eder' sorusudur. Bu sorunun yanıtı, devlet müdahalesinin iktisadi münasebetini meydana çıkabilir ama bu müdahalenin sebep örnek verilecek

olursa bakanlık vasıtasıyla değil de 'bir bağımsız kurul' vasıtasıyla gerçekleştirilmesinin tercih edildiği ifade edilemez. İkinci alt soru da 'Eğer devlet müdahalesi gerekiyorsa neden düzenleyici kurullar yoluyla olmaktadır' olmalıdır (Uygur, 2007: 325).

"Neden devlet bu sahalara karışır?" sorusunu iktisatçılar piyasa başarısızlıklarının yarattığı etkinlik kaybını ortadan kaldırmak için diye yanıt vermektedir. Devlet ve piyasanın birbirini dışlar olgular olmadığı devletin lüzumlu kurum alanında ve hukuki örgüyü oluşturup yıkıldığı durumlarda, ekonomik düzenleyicilerin sadece kendi menfaatleri takibinde olurlar. Toplumsal yararı gözetmeksizin devleti kuşatma altına aldıkları kendi hedefleri eğiliminde kullanabildikleri; bu sürecin bitiminde kurumsal ve hukuki yapının enkaza uğradığı devlet arızası durumunun meydana çıkabildiği net bir şekilde görülmektedir. Devletin organizasyonlar yaparak, toplumsal emniyet ve refahın geliştirilmesi ve paylaşımı mevzusunda yüklenilmesi gereken çok önemli görevleri olmaktadır. Piyasa ekonomisi etkin bir biçimde işlemesi için gerekli kurumsal ve hukuki alt yapının oluşturulması, sakınması ve korunması sadece devletin yüklenebileceği bir emek ve süreçtir (Demirel, 2003: 7).

Devletin gözetim, düzenleme ve denetim işlevlerini hakkıyla yerine getirebilmesi amacıyla oluşturulmaya çalışılan yönetim yapısı içerisinde 1990'lı yıllardan itibaren düzenleyici denetleyici kurumların ortaya çıkmasıyla hükümet tercihleri doğrultusunda hareket eden geleneksel kurumlarla karşılaştırıldığında, ekonomik aktörlere eşit derecede durmayı gerektiren düzenleyici kurumlar devletin yapı taşlarıdır. Düzenleyici denetleyici kurumların neden tercih edildiği sorusuna verilecek cevapları şu şekilde toplayabiliriz (Demirel, 2003: 8).

Uzmanlaşma, Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların faaliyet ortamları detaylı yöntem, beceri, donanım gerek duyulan ortamlardır. Bu uzmanlaşmanın oluşması, benzer zamanda devamlılığı ve bir kurumsal kimliğin gelişmesini gerektirmektedir. Bunun bir bakanlık kurgusu altında temin edilmesi güç olmaktadır (Şanlısoy ve Özcan, 2006: 104). Ayrıca, ekonomik alanda karmaşık ve

teknik sorunların çözümü uzmanlık gerektirmektedir ve bakanlıkların geleneksel yapısının da bu duruma uyum sağlaması oldukça zordur (Dönmez, 2003: 58).

Toplumsal refah yönünden doğru kararların verilebilmesi için karar alma sürecinin günlük politikadan ayrılmış olması gerekmektedir. Siyasi karar verme düzeneği, tabiatı gereği bir pazarlık sürecidir. Pazarlık süreci ile günlük siyasetten uzak, bağımsız, teknik olan ve belli öğeleri gözetmesi düşünülen türde kararların bu pazarlığa mevzu olmamasını elde etmeyi hedeflemektedir. Ekonomi politikası kararları ile günlük idari kararların birbirine karıştırılmaması gerekmektedir. Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların politika yönetmelerini yapamayacaklarını fakat belli başlı siyasi yönelmelere göre yansız bir uygulama yaratacaklarını vurgulamak gerekir. Sonuç olarak kuralları oluşturmak siyasi bir karardır (Sak, 2002: 6). Siyasiler, buhran dönemlerinde faturanın kendilerine çıkarılmasını istememektedir (Dönmez, 2003: 59).

Ayrıca politikacı, bazı beceri ve bilgi gerektiren mevzuları bu kurumlara aktararak, problemli meselelerden ve kamuoyu tartışmalarından kurtulmaktadırlar. Bu sebeple, politikacıların, düzenleyici ve denetleyici kurumların kurulmasına izin verdiği düşünülmektedir (Bayramoğlu, 2005: 268).

Yatırımcılar, özelliklede yabancı yatırımcılar, özgürleştirme amacıyla yeni meydana getirilen doğalgaz, telekomünikasyon ve elektrik, gibi kesimlerde yüksek maliyetin söz konusu olduğu yatırımları yüklenmek için ilgili kesimlerle alakalı organizasyonların planlanabilir olmasını istemektedir. Devlet, yurttaşlarının tutumlarını yasal gücü elinde bulundurması çerçevesinde organize edebilse de, aynı düzenlemeleri kabul etmesi için yabancı yatırımcıyı zorlayamayacaktır. Devletin, yabancı yatırımcıları ülkesinde yatırım yapmaya ikna edebilmesi için, planlı, öngörülebilir ve güvenilir düzenlemeler gerçekleştirmesi gerekmektedir. Bu düzenlemelerin bir parçası da, düzenleyici ve denetleyici kurumlara yetki aktarılmasıdır (Demirel, 2003: 9-10).

Düzenleyici ve denetleyici kurumların meydana çıkmasında neoliberalizmin, tepeden tırnağa kendisi üstlenen ve yapan değil, tepeden tırnağa hesaplı oranlarda kontrol eden ve bazı zamanlarda birtakım durumları kendisi üstlenen ve yapan devlet mantalitesinin etkisi olduğu söylenebilir (Ulusoy, 2003: 15).

Ayrıca neoliberal siyasetler penceresinde uygulanan özelleştirme yönetimleri sonrasında özelleştirilen bölümlerde denetleme ve düzenleme gereksinimi bu kurumlara olan ihtiyacı artmasına sebep olmuştur (Şanlısoy ve Özcan, 2006: 107).

Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşların bir diğer kuruluş nedeni olarak ise, devletin iktisatta ortaya çıkacak olan asimetrik bilgi anlayışına karşı, toplumsal regülasyonlardan daha çok hasar göreceği düşünesi olabilmektedir. Bunun nedeni olarak ise, Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşların, devlete göre bilirkişi ekiplerden, bilirkişi gruplardan meydana gelmesi ve probleme karşı alınacak olan önlemlerde daha başarılı olacağı görüşünün öne çıkmasıdır (Gilardi, 2001: 26).

1.3.2. Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Tarihsel Gelişimi

Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar olgusu, Avrupa Kıtasında ‘Müdahaleci Devlet’ zihniyetinden ‘Düzenleyici Devlet’ zihniyetine intikal zamanının bir dalıdır. Avrupa’da düzenleyici ve denetleyici kurumların kurulması, özelleştirme pratiklerinin oluşması ve iktisatta devletçi siyasetlerin yerine düzenlenmiş piyasa ekonomisinin olması ile bağlıdır. Rekabete açılan kimi kesimlerde hazırlama faaliyeti ile düzenleme faaliyeti ayrılınca, düzenleme görevinin yönetim aracılığıyla bağımsız bir düzenleme biçimi ile yürütülmesi gereği oluşmuştur (Uygur, 2007: 29).

İlk bağımsız düzenleyici kurul olarak kabul edilen Milletlerarası Ticaret Odası, anti-tekel organizasyonlarının kurumsal söyleyişlerinden biri olarak meydana çıkmıştır. Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar izleyen yıllarda da ABD ekonomisinde her dönem önemli bir ize sahip olmuşlardır. Kurultaya karşıt

Başkanlığın kuvvetlendirilmesi biçiminde de değerlenen bu kurumsallaşma, hem siyasal karar yüklenme, hem de yönetim düzeni içerisinde önemli bir yer işgal etmektedir (Bayramoğlu, 2005: 251).

ABD'den sonra, İngiltere'de ve daha sonra da genellikle Japonya ve gibi milletvekili düzenin uygulandığı diğer ülkelerde kurulan Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar 1980'li yılların sonunda toplumcu ülkelerde, toplumsal mekândan iktisadi mekâna kadar birçok alanda oluşmuştur (Atay, 2000: 53).

Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların ABD'de kurulmasında ve genişlemesinde verimli olan birkaç ana sebep vardır. Bunlar birincisi, ABD'nin birleşik yapısı sebebiyle bütün ülkeyi alakala eden, genellikle de ekonomik konularda teşkilatlanma faydası, diğer bir sebep Başkan ile Kurultay arasındaki kuvvet ve yetki çekişmesi sebebiyle, kurultayın başkanın görev ve yetkilerini, özellikle ekonomik mevzulardakileri kısıtlamak istemesidir. Diğer bir sebep Kurultayın başkana olan emniyetsizliği, Avrupa'nın 1929 buhrana karşı devletleştirme politikası uygularken ABD Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar rotasıyla sistemi düzenlemek yöntemini seçmiştir. Gerçekten de Avrupa'da Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar özelleştirme pratiklerinin yaygınlaştığı 1980'li yıllarda meydana çıkmaya başlamıştır (Şanlısoy ve Özcan, 2006: 104).

Düzenleyici ve denetleyici kurumların tarihsel gelişimi Kıta Avrupa'sı ile ABD arasında değişme olmasının ardında en genel şekilde piyasa tutumu ve piyasaların mekanizmasının üzerindeki temel zihniyet ve inanç farkından kaynaklanmaktadır. ABD'deki düzenlemeler endüstri kesiminde büyük oranda özel kesim sahipliğinin olmasından huzursuzluk duymayan, piyasa ekonomisinin uygun şartlarda iyi çalıştığına, arızalar çıktığında bazı özel durumlar haricinde mekanizmaya müdahale edilmemesi gerektiğine inanan bir zihniyettir. Kıta Avrupa'sında ise piyasa tutumu ve özel kesim sahiplik yapısının genel kabul görmesi yeni bir gelişmedir. Avrupa ülkeleri 19. Yüz yılın son çeyreğinde II. Dünya Savaşı bitene kadar piyasa düzeneğine karşı durmuşlardır. Kıta Avrupa'sında piyasaların arızası durumunda özel sahiplik yapısına dokunmayan Amerikan stili düzenlemeler yerine, ilgili kesimlerde

doğrudan devletleştirme politikası uygulanmıştır. Devletleştirme uygulanmayan durumlarda ise devlet müdahaleciliği ile bürokratik merkeziyetçiliğe uygun sistemlere müracaat edilmiş, bu tür uygulamalar sebebiyle uzmanlaşmış düzenleyici ve denetleyici kurumların oluşturulması gündeme gelmemiştir (Emek vd, 2002: 80).

Keynes sonrası neoliberal ifadelerin etkisiyle piyasa yasalarının ve ekonomi anlayışının sosyal, siyasal yapılarda yandaşlarının ortaya çıkmasıyla başlayan serbestleştirme ve özelleştirme ile kamudan boşalan haberleşme, iletişim, enerji gibi sahalarda rekabetçi yapıyı kurmak ve yeniden düzenlemek için bağımsız piyasa düzenleyicisi yönetimlere gereksinim duyulmuştur (Kurnaz, 2000: 87).

Merkeziyetçilik yapısına sahip olan Fransa'da 1941 yılında oluşturulan Bankaları Denetleme Komisyonu, ilk olarak Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar olarak kabul edilmektedir (Beydili, 2006: 53).

Fransa'da Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların sayısında 1960'lı yıllardan itibaren önemli bir yükseliş olmuştur. Bu yükselişin sebebi olarak da, hükümetin organlarının yaptıkları tüzel denetimin kifayetsiz olması nedeniyle isabetli denetleme yapacak makamlara gerek olmasıdır (Azrak, 2001: 24).

1.3.3. Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Temel Özellikleri

Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar ananevi yönetimsel yapılardan ayrılan bazı özellikleri bulunmaktadır. Bunlar bağımsızlık, özerklik ve idari otorite olmalarıdır.

Bağımsızlık; Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların geleneksel yönetimsel yapılı kuruluşlardan değişik bir grup yaratılmalarının önemli bir sebebi, bu kurumların gerek organlarının yaratılmasında ve devam ettirilmesinde, gerekse gördükleri muamelelerin üstünde bürokratik yapıların, siyasal kuvvetin ve başka

baskıcı topluluklarının buyruk ve oryantasyonda bulunamaması anlamında bağımsız olmaları ifade edilmektedir. Bu durumda, bağımsız düzenleyici ve denetleyici kurumların organlarını yaratan çalışanların göreve başlaması ve görevlerini yerine getirmesi sürecinde çıkarılan pozisyon garantisi, organik bağımsızlık ile yine bu kurumların çalışmaları üzerinde çevreden oryantasyon yapılamaması işlevsel bağımsızlık ile izah edilebilir. Bu sebeple kurumlar organik ve işlevsel bağımsızlık olarak iki kapsamda incelenebilmektedir (Çapkın, 2014: 28).

Bağımsızlık, itaat etmeme ve denetlemeden serbest olma koşulu kavramına karşılık gelen bağımsızlık, özgür hukuk konsepti içinde ölçüp biçildiğinde, harici bir kuvvetin kontrol, denetleme, kısıtlama, oryantasyon ve tahakkümlerine mevzu olmama durumu olarak tarif etmektedir (Akıncı, 1999: 101).

Bağımsızlık pozisyonu, Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların hüküm vermesinde siyaset, tertiplenen bölümdeki işletmeler ve tüketiciler ile yüzleşmesinde serbestliğe sahip olmalarını ve bu bölümlerin organizatör kurumun hükümlerini etkileyememelerini anlatan kalite olarak ifade edilmektedir (Emek ve Acar, 2004: 108).

Bağımsızlığın bir başka formatı bu kurumların, yürütme organlarının oluşumunda ve devam ettirilmesinde birtakım konum garantisi ile donatılmış olmaları biçiminde kendini temsil etmektedir. Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların faaliyet sahaları ile ilgili mevzularda işleyen, görev yapabilmesi yürütme organlarını oluşturan çalışanların hüküm yüklenebilmelerine mani yöntemlerin olmamasıdır. Evvelden tayin edilmiş kısa olmayan bir zaman için göreve getirilmeleri zaman dolmadan görevden alınmama prensibi bağımsız denetleyici ve düzenleyici kuruluşların bağımsız olarak yapılandıklarını ortaya çıkarmaktadır (Ulusoy, 1999: 6).

Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların sahip olduğu organik ve işlevsel bağımsızlık anlamı bu kurumlara, merkezi idarenin makamsal ve vasilik denetimi yetkilerinin uygulanamayacağı imtiyazlı bir pozisyon oluşturmaktadır. Hukuki açıdan önemli neticeleri olan bu imtiyazlı pozisyon gölgesinde, bu kurumlar

geleneksel olarak yönetimsel yapıların yetişemediği durumlarda inceleme, araştırma ve soruşturmalarını, kamusal yetkilere bağlı olarak hareket etmelerine imkân yaratmaktadır. Bu kuruluşların bağımsız oluşumları ile ilgili bir diğer önemli durum hüküm verme organları, bağımsızlık sağlanırken politik kuvvetlerin ve hüküm verme durumunda etkili olabilecek baskı gruplarının müdahalesinden korumak gerekliliğidir. Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların asıl varlıklarını meydana çıkarabilmeleri için onlara organik ve işlevsel bir bağımsızlığın verilmesi oranında, yürütme ve baskı grupları karşısında kişilere çifte korunaklı bir teminat sağlanabileceği belirtilmektedir (Akıncı, 1999: 104).

Özerklik; Yönetim yönünden özerklik, kuruluşların, kendi organlarını yaratabilmelerini, belli mevzularda rahatça hüküm verebilme ve verdikleri hükümleri tek başına, kendi organları eliyle uygulayabilme hissesine sahip olmayı ifade eder (Saran, 1995: 21).

Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar yönünden özerklik yasama yürütme ve yargı zorunluluğunu kurucu işlem haricinde, örgütün iç işleyişine, personel alımına, bütçe hazırlığına ve harcamaya yönelik mevzularda kendilerinin hüküm vermesi şeklinde ifade edilmektedir (Akıncı, 1999: 111).

Yine bağımsızlık niteliğinde olduğu gibi, özerk yapılı olmanın iki kapsamı söz konusudur. Bunlar yönetimsel ve parasal özerkliktir. Yönetimsel özerklik ile söylenmek istenen, kurumsal yapılanmada ve hüküm vermede bağımsız davranış yapabilme kabiliyetidir. Parasal özerklik ise, kurumların fonksiyonlarını yerine getirmelerine imkân oluşturacak parasal yapıya sahip olmaları, bütçe yapımı ve harcamayla ilgili mevzularda kendilerinin hüküm vermeleri ve giderleri ile orantılı gelir sağlamalarıdır (Emek ve Acar, 2004: 109).

Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların yapıları gereği, özerklik mecburi bir kavram olarak adlandırılmaktadır. Bu kurumların özerk yapılı halleri onları politik kuvvetin etkisi altında olmayan bir konuma getireceği gibi gene aracısız yani bağlı olmayan bir konumda bulunmaların ifade etmektedir (Akıncı, 1999: 112).

Özerklik ve bağımsızlık boyutları, bu kurumları genel idare ortamında yer alan öteki kurumlara nazaran ayrıcalıklı bir konuma getirdiğini söylemek mümkündür. Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların sahip olduğu bu iki özellik ilk etap da aynı şeyi ifade eder gibi görünse de esasen bu kurumlara tek başına anlamları birbirinden farklılık arz etmektedir. İlk başta bağımsızlık, yönetimsel yetkilerin etkinlik gösterdiği kesime, politik kuvvet ve başka baskı gruplarına karşı karar almak ve uygulama hürriyetini ifade ederken, özerklik bu kuruluşların yönetimsel yapı boyutundaki mekânlarını ve ortaya çıkan zorluğun etkisinden uzak bir konumda yönetimsel ve parasal yapılanma konusundaki serbestliğe sahip olmayı ifade etmektedir (Emek ve Acar, 2004: 108).

***İdari Otorite Niteliği*;** Bir devletin genel olarak yasama, yürütme ve yargı gibi üç fonksiyonu bulunduğu kabul edilmektedir. Bu fonksiyonlardan kaynaklanan yetkiler ve organlar ise, yasama, yürütme, yargı organı yetkisini oluşturmaktadır (Günday, 2002: 4).

Yönetim organı, yasama ve yargı organlarından basitçe ayrılmaktadır, zira yasama organını demokratik idare geleneğine sahip ülkelerde, azalarının genel seçimlerle meydana getirdiği organ yönetim organı değil, yasama organı olmaktadır. Yargı organı, yargı yetkisini bağımsız duruşmalar aracılığıyla kullanmaktadır. Bağımsız duruşmalar, Anayasaya göre; ‘‘*Hiçbir organ, otorite, veya kişi, yargı yetkisini kullanma konusunda mahkemelere ve hâkimlere emir veya talimat veremez; dairesel gönderemez; tavsiye edemez veya öneremez. Yasama ve yürütme organları ve idaresi mahkeme kararlarına uymak zorundadır; Bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir şekilde değiştiremez ve bunların uygulanmasını geciktiremez*’’[1]

Yönetimin, yürütme organı ile olan bağlantısı noktasında ise yönetim organı, yürütme organının içinde bulunmaktadır. Bununla beraber yönetim, yürütme organının tamamı değil yalnızca bir kolunu oluşturmaktadır. Genel olarak yönetim,

[1]Ayrıntılı bilgi için bkz.. 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun, Madde 138.

belli bir gayenin gerçekleştirilmesi adına kurulan teşkilat veya bu gayeye yetişmek için yürütülen ölçülü insan hareketi olarak değerlendirilmektedir. Bu anlamda yönetim, hem teşkilatı hem de bu teşkilatın verimliliklerini ifade etmektedir (Gözübüyük, 2000: 4).

Yönetimsel görev ise, devletin yasama ve yargı görevi ile yürütme organının politik görevi haricinde toplumun gündelik hayatını devam ettirmek sebebiyle, kamu faydalarını gerçekleştirmek hedefiyle, devlet ve diğer kamu tüzel kişileri aracılığıyla yürütülen görevdir. Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin bazı hususiyetlerini kendi yapılarında bulundurmalarına rağmen, idari kuruluşlar kapsamında yer almaktadır (Öztürk, 2003: 12).

Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar yargısal ya da yarı yargısal kurumlar namına değerlendirildiğinde; Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesine bakılarak, adaletli yargılamaya bağlı bütün şartları yerine getirmeleri mecburi olacak; ayırt edici özelliklerinden olan davranışa geçebilme, düzenleme ve etkili kontrol yapabilme gibi görevleri üstelenebilecektir (Ulusoy, 2003: 46).

1.3.4. Seçilmiş Ülke Uygulamaları Açısından Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar

Seçilmiş ülke uygulamaları açısından düzenleyici ve denetleyici kurumlar aşağıdaki bölümde incelenmiştir.

1.3.4.1. ABD'de Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar

Bağımsız düzenleyici kurumların teşekkül edilme tarihlerine bakıldığında bunların, ilk kez ABD'de genişlik kazandığı ve buradan dünyanın geri kalanına genişlediği incelenmektedir. İlk kez ABD' de kurulan bu heyetler; komisyon (commission), yönetim (administration), yönetim kurulu (board service), kuruluş

(foundation), şirket (corporation), yetkili (authority) gibi bir takım adlarla da hatırlanmakta olup devletin dördüncü kuvveti pozisyonundadır (Öztürk, 2003: 2).

ABD'de ilk olarak 1889 yılında kurulan Vilayetler arası Ticaret Komisyonu'dur. İlk bağımsız regülatör kurum olarak onay verilen Vilayetler arası Ticaret Komisyonu, Vilayetler arası anti-tekel düzenleme kurumsal bir anlatımı olup iller arası ticari bağların daha süratli ve verimli yürütülmesi için kurulmuştur (Bahran, 2002: 10).

ABD'de Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların kurulmalarının ana sebepleri ile ilgili şu şekilde açıklanmaktadır;

- Ülkenin birleşik idare yapısı sebebiyle, başta ekonomi ile ilgili sahalarda birleşik bir yapı oluşturma talebi,
- Başkan ile Kurultay arasında var olan kuvvet ve yetki arbedesi sebebiyle, Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar yaratılarak Başkan'ın yetkilerinin sınırlandırılması talebi,
- 1929 buhranı sonrası ABD'nin oluşan bu kargaşa platformunun Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlarla atlatma seçimidir (Karacan, 2002: 26).

Bu kurumlar, ABD kapitalist anlayışının orijinal şartlarına göre biçimlenmiş olup ABD iç piyasanın bir ürünü olarak algılamalıdır (Bayramoğlu, 2003: 195). 20.yüzyılın ilk yarısında ABD'de süratle yükselen bu özerk kuruluşlar, Amerikan federal yönteminde hizmet açısından federalizmi simgeleyen ve belli bir sahada düzenleme ve organizasyon yapma, kontrol etme ve yaptırım uygulama anlayışlarını tek başlarına yapan kuruluşlar olarak kabul edilirler (Ergün, 2004: 47).

Karacanın tanımına göre bunların yedi büyük diye adlandırılan yedi tanesi iş hayatının düzenlenmesi yönünden olabildiğince önemli birimlerdir (Erol, 2003: 84).

ABD tarihinde türlü devirlerde bu çeşit heyetler kurulmuştur. 'Piyasa aksaklığı' zihniyetiyle devletin pazara karışmasının yasallık kazanmasıyla devlet organizasyonu önemli olmuştur. 'New Deal' ve büyük kriz ile birlikte devletin düzenleyici ve müdahaleci kuvveti artmıştır. 1934'te kurulan 'Sermaye Piyasası Komisyonu' ve 'Federal İletişim Komisyonu', 1935'te kurulan 'Ulusal İşçi İlişkileri Kurulu', 'New Deal' devrinde oluşturulan üst heyetlerdir. Bu nedenle, ABD'deki düzenleyici kuruluşlar, çöküntünün bir özeti olarak devlet müdahalesi kapsamında meydana çıkmıştır (Öztürk, 2003: 2).

Heyet tipi idare, genele meyilli olmasına karşın bir kişinin idare ettiği bağımsız düzenleyici kurumlar ABD'de bulunmaktadır. Bunun en tipik örneği, Çevre Koruma Kurumu'dur (Bayramoğlu, 2003: 196).

Günümüzde meydana getirilmiş olan bağımsız düzenleyici kurumlar, global piyasa ile bütünleşmiş olan açık iktisatlarda, söz konusu bütünleşmenin yerli pazarda düzenleme görevine sahiptir. Bu görevleri benzerlerinden farklı bir nitelik kazandırmıştır (Bayramoğlu, 2003: 198).

Bağımsız düzenleyici kurumlar, bugün anlamını bütünüyle yitirmiş görevlerinin yanı sıra, düşünce ve endüstriyel icatların korunması, denetim altında bulunması, deniz vasıtalarının yürütülmesi, posta yönetiminin kurulması ve yönetilmesi gibi hali hazır da önemini devam ettiren görevlere sahiptirler (Öztürk, 2003: 6).

ABD'deki bağımsız düzenleyici ve denetleyici kurumları, işlevleri ve organlarının pozisyonları açısından başka kurumlardan ayrı kılan sahip olduğu özellikleri vardır. Kurul organları başkan tarafından tayin edilir ve senatör tarafından onaylanır. Bu sebeple daha fazla senatoya karşı sorumlu olmaktadırlar. *''İşlevlerini yerine getirirken, yasama, yürütme ve yargının karışmasından sakınmışlardır ve duruşmalar gibi devinim etme yetkilerine sahiptirler. ABD'deki kurumlar, Kıta Avrupa'sı ülkelere de model olmuşlardır''* (Avaner, 2003: 115).

ABD'deki bağımsız düzenleyici kurumlar, iki özellik ile ortaya atılmaktadır; birincisi, merkezi idare bünyesindeki kurumlar arasında yer almazlar ve yönergelerden serbesttirler; ikincisi, çoğul bir idare kuruluna sahiptirler. Bunları idare eden bu idare kurulu beş veya daha çok organdan oluşur. Bu kurumlar, merkezi yönetimden bağımsızdır; düzenleme yetkileri olan; belirli bir süreliğine görev alan organlar bu süre zarfı içinde görevden alıkonmaları şartları göreve getirilmektedirler (Bayramoğlu, 2003: 199).

1.3.4.2. İngiltere'de Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar

Bu ülkede kurulan bağımsız düzenleyici kurumlar, ilk kez 1980 neoliberal uygulamaların neticesinde oluşmuştur. Bu nedenle, Dünya genelinde bağımsız düzenleyici kurumların kurulmasında İngiltere model ülke olmuştur (Bayramoğlu, 2003: 197).

1929'daki büyük iktisadi krizden sonra ABD, meydana gelen vaziyeti düzenleyici kurumlar ile atlatmaya çalışmıştır. Buna bedel olarak, Avrupa ekonomik buhrana devletleştirme yöntemiyle reaksiyon vermiştir (Karakaş, 2008: 102).

İngiltere'de üst heyetler yönetimsel sahada düzenleme ve denetleme görevlerini üstlenirlerken geniş özerklik garantisine sahiptir. Sorumluluktan daha çok tek taraflı bir teşkilatlanmaya ulaşılarak etki edebildikleri sahaların kapsamı kısıtlatılmıştır. Kapsam kısıtına karşın yükümlülükleri artmıştır. İngiltere'de üst heyetler işlevlerinde özerk olmanın haricinde kendi personelini ve kaynaklarını yapıları yürüttüğü için idarelerinde de özerk bir yapıya sahiptirler (Bahran, 2002: 12).

İngiltere yeni devlet zihniyetinin anayurdu olarak karşımıza çıkmaktadır. Zira İngiltere, devletin toplumsal ve iktisadi görevlerinin azaltılması ve ekonominin politikadan temizlenmesi programını uygulamaya koyan ilk ülkedir. İngiltere'de 1980'lerle birlikte noeliberal programın uygulamaya koyulmasıyla başlayan özelleştirmeler, 'bekçi köpeği' terimiyle adlandırılan heyet tipi teşkilatlanmaların

kurulmasına neden olmuştur. Ajans terimi ile anlatılan bu teşkilatlar İngiltere'nin idare yapısı içinde esaslı bir mübadeleyi ifade eder. İngiltere'de, organizasyon yetkisi, yerel şuralar veya merkezi bakanlıkların sorumluluğundadır. 'İcracı model' olarak nitelendirilen bu örnekte bakanlık, sanayinin faaliyetleri açısından yasama organına karşı sorumlu durumdadır (Bayramoğlu, 2003: 199).

Yalnız, özerk kurumların başkanları vekil aracılığıyla tayin edildiğinden tayin edilme politik bir özellik bulundurabilmektedir. Bu kurumları anlamlı kılan bir tarafta bunların bürokratik işlemlerden sıyrılma olanağına sahip olabilmeleridir (Bayramoğlu, 2003: 200).

İngiltere'de 1980 ile 1990 arasında oluşturulan özelleştirme uygulamaları ile bağımsız düzenleyici ve denetleyici kurumların kurulması aynı anda olmuştur. Örneğin, 1984'te Telekomünikasyon Yasası ile British Telecom özelleştirilirken yarı bağımsız regülatör kurum olan Office of Telecommunication (Oftel) kurulmuştur. Oftel'in başında bir genel müdür bulunur; beş yıl müddetle göreve getirilen ve süresi dolduktan sonra tekrar göreve gelebilen genel müdürün düzenleyici ve denetleyici görevleri yürütür. Bakanlar Kurulunun değişmesi genel müdürün değişmesini gerektirmemekte ve görevden alınması sadece bütçenin idaresiz kullanılmasına bağlanmıştır (Bayramoğlu, 2003: 202).

İngiltere'nin Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar mevzusunda günümüzde tartışılan mevzu; hesap verme mesuliyeti, uygulamada meydana çıkan problemlerin ne biçimde yanıtlanacağı ve bu emretmelerin nasıl daha randımanlı işleyeceği gibi yöntem problemleridir. Üzerinde tartışılan diğer mevzu ise tertip edilme uygulamalarında zaman içinde meydana çıkan farklılıklara rağmen Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların yüklenmesi gereken en elverişli yapının tetkik edilmesidir (Karakaş, 2008: 101).

1.3.4.3. Almanya'da Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar

Almanya, altyapı alanında ve başka alanlarda özgürlüğe gidilmesi durumlarında Avrupa'ya önderlik etmiş, regülatör kalitede etkinliklerin büyük oranda merkezi devlet ve il idareleri arasında dağıtılması sebebiyle Avrupa'da da Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar yönünden kendine özgü bir ilerleme kat etmiştir (Gassner, 2001: 98).

Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların adetlerinin olabildiğince kısıtlı olduğu Almanya'da çalışma gösteren Telekomünikasyon ve posta kesimlerini beraber organize edilmektedir. Telekomünikasyon ve Posta Düzenleyici Otoritesi; Birleşik İlaç ve Tıbbi Cihazlar Enstitüsü ve finans kesimlerini tüm alt kesimleri ile birlikte organize etmek üzere, kurularak harekete geçmiş bulunan Birleşik Finansal Denetleme Otoritesi haricinde federal seviyede kesimlerde düzenleme yapan kurum olmamaktadır. İlaç ve tıbbi aletlerin emniyetini kontrol etmekte ve yeni ürünleri onaylamakta görevli olan Birleşik İlaç ve Tıbbi Cihazlar Enstitüsü, fiyat denetimi ve benzeri başka iktisadi organizasyonlarda bulunmamaktadır (Gassner, 2001: 118).

Bu üç kuruma, genişçe organizatör yetkileri ve yaptırım yetkisi bulunan Avrupa'nın en eski kurumu olan Federal Kartel Otoritesi'ni ilave edebilir. Kuvvetli ve etkin bir kamu idare geleneğine sahip olan Almanya'daki organizatör kurumlar, Anglo-Sakson stildeki Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlardan olabildiğince değişiktir. Bunlar geleneksel kamu idare yapısı içinde bulunmasına karşın politik baskılar nedeniyle bağımsız işleyebilmelerine ortam sağlamaktadır. Bu konu ile alakalı yeni kurulan kurumlara model oluşumu Federal Kartel Otoritesi 1958 yılından itibaren çalışmaktadır (Böge, 2001: 73).

''Almanya, Avrupa Birliği direktifleri altında güçlü ve etkili bir kamu yönetimine sahiptir. Bu ülkede kurulan düzenleyici ve denetleyici kurumlar kamu yönetimi yapısı içindedir. Bunun nedeni, düzenleyici ve denetleyici kurumların, iç yönetim için büyük ölçüde siyasi baskılardan bağımsız kalmalarını sağlayan bir

yapıya sahip olmalarıdır. 1958'den beri bu alanda çalışan Federal Kartel Ofisinin idari yapısı, yeni kurulan kurumlar için de bir model sunmaktadır'' (Emek vd, 2002: 109).

İKİNCİ BÖLÜM
TÜRKİYE'DE BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLAR

Türkiye'de ve diğer ülkelerde birçok endüstriyle ilgili devlet müdahaleleri düzenleyici kurumlar aracılığıyla yapılmaktadır. Bağımsız Düzenleyici Kurumların (BDK) düzenlediği endüstriler kısmen de olsa doğal tekel yapılarını sürdürmektedirler. Dolayısıyla düzenleyici ve denetleyici kurumlar, bu endüstrilerin regülâsyonunda özellikle alanında uzman kadrolar ile çalışmaktadır. Doğal tekel niteliğindeki endüstrilerin düzenlenmesi ile görevlendirilen bu kurumlar toplumun yararını gözeterek siyasi ve özel çıkar gruplarından bağımsız ve tarafsız olarak denetim ve düzenlemeler yapmaktadır.

2.1. Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlara Genel Bakış

Türkiye'de devletin iktisadi alanlarda araya girmesinin azaltılması yolundaki süreç, 1980 yılında 24 Ocak kararları olarak bilinen ekonomik paketle beraber başlamıştır. 1980'li yıllarda iktisadi varlıkların kullanımında pazarlara ağırlık veren siyasetler uygulanmış bu kapsamda parasal otoritenin sağlanması gayesiyle kamu kazançlarını yükseltici ve kamu giderlerini azaltıcı önlemler alınmış; kamu firmalarının özelleştirilmesi yönünde ilerleme başlatılmış; aracısız yabancı mevduatların ülkeye çekilmesi için kurumsal anlamda altyapı alanında ilerlemesine yönelik çalışmalara önem vermiştir. Bu siyaset uygulamaları neticesinde 1980'lerin bitimine kadar iktisadi mekân ve siyasetler de önemli oranda değişmiştir (Emek vd, 2002: 19).

Yalnız 1990'lı yıllara doğru elverişli iktisadi altyapısının sağlanmadan serbest pazar ekonomisine aktarma konusunda engeller başlamıştır. Devletin kurumsal ve hukuki altyapı yaratamadığı durumlarda, ekonomik düzenleyicilerin sadece kendi menfaatlerini gözeterek devlet otoritesinin zayıflığından yararlanarak piyasayı ele geçirip kendi hedefleri açısından kullanabildikleri net bir şekilde görülmektedir. Bu

noktada, pazarların mekanizmasının düzenlenmesi ve denetlenmesi mekanizmalarının yerine getirilmesi için etkin ve verimli bir kamu idaresine gerek duyulmaya başlanmıştır. Devletin, organizasyon, denetim ve gözetim mekanizmasını layıkıyla yerine getirmesi hedefiyle 1990'lardan itibaren organizatör kurum olgusu ön plana çıkmaya başlamıştır. Bu kurumlar, devletin kamu işletmeciliği vasıtasıyla ekonomiye direkt karışmayı bıraktığı bir ekonomik yapı içinde, iktisadi düzenleyicilerin uymakla mükellef olacakları kuralları belirlemek ve bu kuralların uygulanmasını oluşturmak amacıyla kurulmuştur (Emek vd, 2002: 22).

Türkiye'de 1990'lı yıllara kadar devletin pazarlar üstündeki denetleme ve düzenleme işlevi fazla bir öneme sahip değildir. Doğal tekelden kaynaklı pazar aksaklıklarının olduğu telekomünikasyon, enerji ve ulaştırma gibi altyapı kesimlerinde Kamu İktisadi Teşebbüsü vasıtasıyla bu fonksiyon ilerletilmekteydi. Bu tarihten sonra devletin işletmecilik ve denetleme fonksiyonlarının birbirinden çıkarması ve denetleme fonksiyonunun daha aktif yapılabilmesi için gerekli olan kurumsal altyapının oluşturulması gündeme gelmiştir. Bu sebeple devletin düzenleme kapasitesinin etkin kılınması için, parasal ve yönetimsel özerkliğe sahip organizatör kurumlar oluşturulmaya başlanmıştır (Kaya, 2004: 97).

Türkiye'de organizatör kurumların oluşturulmasında uzun dönemde amaçları şu şekilde sıralamak doğrudur;

- Teknolojik ilerlemelerin fazla yaşandığı bazı kesimlerin organizasyonların bilirkişilik gereksiniminin giderilmesi,
- Türkiye'de bozuk işleyen mevcut politik ve hukuki yapıyı zamanın koşullarına uymasını sağlamak, toplumsal ve iktisadi kalkınmaya yardım etmek,
- Minimum devlet yaklaşımı kaplamında devletin düzenleme kapasitesini yükseltmek, pazar aksamaları namına bilinen noksan rekabeti önlemek, pazarlara veri oluşturarak iktisadi düzenleyicilerin pazara olan bakış açısındaki önemi arttırmak,

- Politik kurumunu türlü çıkar ve baskı topluluklarının etkisinden çıkarmak, kamu idaresinde politika etkisini minimuma indirmek,
- Politik belirsizlik ve politika kurumuna olan güveni düşürerek, hesap verebilen, saydam ve güvenilen bir yönetim mantığı içinde dinamik bir pazarın kurulması,
- Özelleştirmeler neticesi devletin geri çekildiği çok fazla sahada organizasyon, denetim, kontrol ve gözetim işlevlerinin maksimum şekilde yerine getirilmesi,
- Kuralların koyulması ve uygulanması konusunda fonksiyonunu yerine getirirken geleneksel yapıdan kopup, yönetimden bağımsız ayrıca hukuk kurallarından yok denecek kadar az şekilde yararlanarak toplumsal psikolojiye, ödev bilgisine ve idari bilimine bağlı olacak, idareler benimseyerek pazarları işler duruma getirip rekabete açmak (Kaya, 2004: 98).

Pazarlar serbest bırakıldığında her zaman iktisadi etkinliğin oluşturduğu biçimde ilerlemedikleri durumu, devletin ekonomik işlevlere karışmasının sebebi olmuştur. Pazarlarda eksik rekabet olması, ekonomik düzenleyicilerin eksik veri ile çalışmaları, kamu malları ve dışsallıkların iktisadi etkinliğinin oluşmasını güçleştirmesi gibi sebepler kamunun ekonomiye karışmasına onay veren ekonomik bir taban meydana çıkarmıştır (Arslan, 2009: 168).

‘‘Denetleme işlevi 1990’lı yıllara kadar Türkiye’deki pazarlar üstünde yeterli olacak kadar ehemmiyet kazanamadığı için devlet bu görevini oluşturduğu Kamu İktisadi Teşebbüsler vasıtasıyla yerine getirmeye çalışmış olup, bu vaziyet genellikle enerji, ulaşım ve iletişim sahalarında daha bariz olarak görülmüştür. 1990’lardan sonra ise devlet himaye ve denetleme işlevini daha da verimli olmak gayesiyle bazı hareketler başlatmış, yönetimsel ve parasal özerkliğe sahip Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar oluşturulmaya başlamıştır’’ (Arslan, 2011: 175).

2.2. Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Hukuki, Örgütsel ve Mali Yapıları

Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların örgütsel yapısı bünyesindeki yerini belirlemeye çalışırken bu kurumların Bakanlar Kurulu ve yasama organı ile olan bağları araştırılmış ve Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar ile Bakanlar Kurulu arasındaki bağda siyaset ile uygulama arasındaki durum belirleyici olmuştur. Bakanlar Kurul'unun kamu siyasetini belirlediğini, bu siyaseti uygulamak için yasama vasıtasıyla düzenleyici kurumları oluşturması neticesinde Bakanlar ile düzenleyici kurumlar arasında iki gizli problemin meydana çıktığı vurgulanmıştır. Bunlardan ilki vekillerin yoğun denetim çabasında olup düzenleyicilerin bağımsızlığını tehlikeye sokmaları olarak belirtilirken, diğeri ise vekillerin organizasyona karşı çok alakasız, ilgisiz ve denetimsiz yaklaşımları olduğuna dikkat çekmektedir (Özkayalar, 2007: 74).

Uygulamada birincisi fazla gözlenmezken ikincisi gözlenmektedir. Sorun daha çok Bakanlar Kurulunun organizasyon yaparken kontrolsüzlüğünden ve özensizliğinden kaynaklanmaktadır. Çünkü düzenleyici kurumlar değişik hedefler için değişik pozisyonlarda kurulurlar. (Çolak, 2003: 49).

Başka düzenlenen olay ise Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar ile yasama yetkisini elinde bulunduran yasama organıdır. Ekonomik organizasyon süreci yönünden yasama ile uygulama şeklinde iki adım bulunmaktadır. İlk adım, bir otoriteye, bir kesime organizasyon yetkisinin yasama organınca verilmesidir. Yasama ile açıkça belirtilen ikinci adım ise, düzenleyici kuruluşların yetki ve sorumlulukları belirlenir. Bu durumda, yasama gücü, uygulamayı belli ölçüde etkilemekle beraber esas yetki ve sorumluluk düzenleyici kuruluşlarda kalmaktadır. Pratik sürecinde düzenleyici kuruluşlara tanınan yetkiler kapsamında yasama organının yerini alır (Çolak, 2003: 52). Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar, ikincil yasalar oluşturabildiklerinden kuramsal yönden olduğu kadar işlevsel yönden de Türkiye

Büyük Millet Meclisinin kanun çıkartma yetkisine ortak olmaktadır (Bayramoğlu, 2003: 214).

Bu durum Türkiye'de Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar konusunda pek çok görüş farklılığından sebep tartışmalara yol açmaktadır, söz konusu tartışmalar bu kurumların Kanundan aldıkları dayanaklardan kaynaklanmaktadır.

Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların teşkilatlanmasına zemin olarak ileri atılan 1982 Anayasası'nın 167'nci maddesiyle 'devletin piyasaları düzenleyebilmesine olanak sağlamakta birlikte sermaye, para, kredi, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemelerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri almakla, piyasalarda fiili veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önlemekle' görevli hale gelmişlerdir (Tavlı, 2008: 35).

Türkiye'de, Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların organlarının, devlet örgütü bünyesinden atanması mevzusunda yönetim hukukçuları ve öğretim üyeleri arasında değişik fikirler bulunmuştur. Bu fikirler, Türkiye'de Düzenleyici Denetleyici Kurumlardan bahsetmenin Türk yönetim teşkilatının uyguladığı kurallar ve unsurlar bakımından çok da mümkün olmayacağı veya var olan yapı bünyesinde bir alana yerleştirmeye çalıştığına dair görüşler olarak karşımıza çıkmaktadır (Arslan, 2009: 20).

Demokratik bir devletin ana hedefi, halkın gerek iktisadi gerekse toplumsal yönden ilerlemesini sağlamakla beraber, bunların oluşması için ekonomik dengeyi (tam istihdam ve fiyat istikrarı) oluşturacak siyasetlerin pratikleşmesi yönündedir. Kişi başına düşen milli gelirin yükseltilmesi, ülkenin eğitim ve öğretim seviyesinin arttırılması ve bu sahada fırsat dengesinin elde edilmesi, tükenebilir bir kaynak olan çevrenin korunması ve kollanması konusunda siyasetler üretilmesi, faydası yüksek olan bir sağlık hizmetinin tanıtılması gibi hedefler uygulanmaya çalışmaktadır (Karakaş, 2008: 101).

Devlet, ülkenin ekonomik yönden ilerlemesi için iki esas görevi yerine getirmektedir. Bunlardan birincisi, serbest piyasa ekonomisinde önem arz eden öğesi olan fayda sağlanma güdüsünün ikincil piyasalara sevk edilerek kamu düzeninin devam ettirilmesi yönünden gerekli olan yatırımların olması, ikinci görevi ise tam rekabetçi ekonomi şartlarının işlenmesinin oluşturulmasıdır (Ardıyok, 2002: 203)

İleriye yönelik gelir ve gider tahminlerinin gösterildiği bütçeler, yasama organları yanından Bakanlar Kuruluna gelirleri bir araya getirebilme ve harcama yapabilme yetkisi yüklenen dokümanlardır. Bütçe düzenleme süreci, Bakanlar Kurulunun siyaset amaçlarını ve bütçeyi denetleyen serbesti hangisi olduğunu duyurması yönünden önemlidir (Ilgaz, 2011: 75).

Düzenleyici ve denetleyici kurumların politik ekonomi hakkında bağımsızlıklarının oluşması için bu heyetlerin başka kuruluşlardan ayrıcalıklı olarak parasal açıdan da politik ekonomiye en düşük düzeyde mahrum olacağı bir pozisyona getirilmesi gerekmektedir. Bu kuruşların organik bağımsızlığı mevzusunda kuruluşların gelir kaynakları ve bütçeleri de önemli bir etken olarak önümüzde bulunmaktadır (Sobacı, 2006: 168).

‘‘Bağımsız yönetim yapıların bütçe ve parasal mevzularda bağımsız bulunmaları, bu kuruluşların hem görevlerini aktif bir şekilde yapabilmeleri, hem de özerklikleri yönünden ehemmiyet yüklenmektedir. Zira bütçeleme ve parasal mevzularda ehliyetli ve gerekli özerkliğe sahip bulunmayan bir kuruluşun başka mevzularda özerk olabilmesi veya özerk yöntemler yüklenebilmesi muhtemel olmamaktadır’’ (Karacan, 2002: 27).

Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Kamu Parasal İdarisi ve Kontrol Kanunu ve bunun doğrultusunda organizasyonlar içeren kurucu yasaları kapsamında düzenledikleri bütçelerinde belirlenen tarz ve temeller karşısında kurumların kendilerine ayrılan parasal kaynaklarını görev ve yetkilerinin gerektirdiği oranda, rahatça kullanabilmektedirler (Arslan, 2009: 174).

2.3. Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Bağımsızlığı ve Hesap Verebilirliği

Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar açısından bağımsızlık ve hesap verebilirlik kavramları büyük önem teşkil etmektedir.

Aktif organizasyonların pazar gelişimi ve rekabetçi pazar anlayışlarının devam edebilmesi adına önem kazanan kavram şüphesiz ki bağımsızlıktır. Ancak etkin bir politika anlayışına bulaşmamış ve bağımsız bir organizasyon olmaksızın globalleşen pazar anlayışının oluşturulmasında, hızlı ve etkin bir biçimde ilerleyebilmek mümkün değildir.

Kuruluşların ana hedefi pazarlarda rekabetçi bir meydanın oluşmasını elde etmek olduğuna göre ve bu da devletten fazla özel kesim girişimcilerini ve tüketicileri etkilediğine göre bu kuruluşların da yüzlerini devletten çok pazarlara dönmeleri, büsbütün beceri ölçütlere göre karar almaları gerekmektedir (Hisarcıklıoğlu, 2002: 17-20).

Türkiye'de bağımsız düzenleyici ve denetleyici kurumların bağımsızlığından bahsederken üç alanda incelemek gerekecektir bunlar da; işlevsel, mali ve yapısal bağımsızlık şeklinde sıralanmaktadır.

Bu kuruluşlara verilen bağımsızlık temeline göre görevlerini yerine getirdikleri için yapacakları organizatör fonksiyonlar merkezi yönetim birimlerinin denetlenmesine bağımlı olmamakta ve bu sebeple fonksiyonel olarak bağımsızlıkları, çalışanlarını kendileri seçebilmeleri ve bütçelerini rahatça yaratabilmeleri olanağı verilerek elde edilmektedir (Günday, 2001: 76).

Kuruluşların, düzen, denetleme, gözleme ve yaptırım fonksiyonlarını çıkar topluluklarının tesirinde kalmadan yerine getirebilmeleri için bunlara hüküm gibi bir bağımsızlık verilmektedir. Bu rotada düzenleyici kuruluşlar yönünden işlevsel

bağımsızlık, hüküm, karar alma, oylama, veri alma ve araştırma gibi hareketlerin yerine getirilmesinde bağımsız olmayı gerektirmektedir (Emek vd, 2002: 165).

Diğer taraftan, hesap verebilirlik teriminin ana fikri, bir grubun bütününü alakadar eden iktisadi, toplumsal ve politik hüküm verme yetkisine sahip birey ya da kuruluşun faaliyetlerini ifade alınmasıdır. Bu sebeple hiyerarşik bağlarının, yetki döneminin ya da sorumluluk yüklenmenin söz konusu olduğu her sahada hesap verebilmesi gerekmektedir. Kuruluşlar hesap verme sorumluluklarını başka kamu kuruluşlarında olduğu gibi birtakım yöntemlerle yerine getirebilmektedir. Bu yöntemlerin başında kuruluşların hazırlanıp duyurulduğu işlev raporları gelmektedir. Bununla beraber parasal manzaraların halka izah edilmesi de başka bir yöntem olarak kullanılmaktadır. Bunların haricinde bütçe hazırlıkları esnasında yapılan tartışma ortamları başka bir takım yöntemlerdir (Gülen, 2002: 56-57).

Hesap verebilirliğinin tam anlamda cevap verebilmesi için görevlerin, hedeflerin, harfiyen yerine getirilmesi ve raporlanması gerekmektedir.

2.4. Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar

Türkiye'de faaliyet gösteren bağımsız düzenleyici ve denetleyici kurumlar, genel olarak temel özellikleri ile görev ve yetkileri açısından aşağıda açıklanmıştır.

2.4.1. Sermaye Piyasası Kurulu (SPK)

Sermaye piyasasının ekonomide sahip olduğu konum ve önemi çok fazladır. Sermaye piyasaların hem yaratılması ve ilerletilmesi, hem de organize edilmesi ve kontrol edilmesinin iktisadi yönden önemlidir. Bu nedenle sermaye piyasa çalışmalarının ilerletildiği hemen her ülkede olduğu gibi ülkemizde de bu piyasanın ilerlemesini, ülke ekonomisine ve yatırımcılara hasar vermeden işlenmesini elde etme yönünde önlemler alınmaktadır (Melikşah, 2002: 63).

Sermaye Piyasası Kurulu, Sermaye Piyasası Kanunu ile düzenlenmiştir. 2499 sayılı kanun, 28.07.1981 tarihinde kabul edilmiştir. Bu yasanın amacı, tasarrufların menkul kıymetlere yatırılması yoluyla halkın ekonomik kalkınmaya etkin ve yaygın biçimde katılmasını sağlamak; Sermaye piyasasının işleyişini güven içinde, açıklık ve kararlılıkla, tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerinin korunmasında düzenlemek ve denetlemektir[2]. Merkezi Ankara' da olup İstanbul' da temsilcilikleri bulunmaktadır.

İdari ve mali özerkliğe sahip bir kamu tüzel kişiliği olan Sermaye Piyasası Kurulu, bu Kanunun verdiği görevleri yapmak ve kullanmak üzere kurulmuştur. Kurul, biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere yedi üyeden oluşur. Kurul, yetkilerini bağımsız olarak kendi sorumluluğu altında kullanır. Bu kurulun merkezi Ankara'dadır. Kurul, gerekli gördüğü yerlerde ofis açabilir. Bakan, Kurulun yıllık hesap ve harcamalarını denetler ve denetim sonuçlarına ilişkin gerekli önlemleri alır. Denetimin sonuçlarını ve ilgili faaliyetler ile Kurulun yıllık faaliyet raporuyla birlikte alınan önlemleri gösteren bir rapor, ilgili Bakan tarafından Bakanlar Kuruluna sunulur[3].

Sermaye Piyasası Kurulunun görev ve yetkileri 2499 sayılı kanunun 22. maddesinde belirtilmiştir. Buna göre Kurulun bazı görevleri şunlardır;

- Bu Kanunun uygulanması için ihraç, halka arz ve sermaye piyasası araçlarının satış koşullarını düzenlemek ve denetlemek,
- Çıkarılacak veya halka arz edilecek sermaye piyasası araçlarını kayıt altına almak ve kamu yararı tarafından talep edilmesi halinde, sermaye piyasası araçlarının halka arz ve satışını geçici olarak askıya almak,
- Genel olarak bu Kanuna tabi sermaye piyasası kurumlarının mali yapılarının ve kaynaklarının kullanımına ilişkin standart oranları veya

[2] Ayrıntılı bilgi için bkz., 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu, Madde 1.
[3] Ayrıntılı bilgi için bkz., 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu, Madde 17.

faaliyet alanlarına veya kurum türlerine göre belirlemek, bu oranların yayınlanma usul ve esaslarını düzenlemek,

- Gerektiğinde elektronik ortam da dâhil olmak üzere sermaye piyasasında bağımsız denetim faaliyeti ile ilgili ilkeleri belirlemek; 01.06.1989 tarihli ve 3568 sayılı Kanun ile bağımsız denetim faaliyetlerinde bulunacak kuruluşun 3568 sayılı Kanunla denetlenmesine yetkili olanlar, Türkiye Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ve Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlerin çalışma esaslarını ve Odalar Birliği ve bu şartları taşıyan listelerde ilan,
- Kamunun zamanında ve yeterli şekilde bilgilendirilmesini sağlamak, genel ve özel kararlar almak ve her türlü mali tablo ve raporların kapsamı, standartları ve ilan esaslarını ve bağımsız denetimini belirlemek, halka arz piyasa araçlarının halka arz edilmesi ile genelgelerin ve araçların değerini etkileyebilecek önemli bilgiler ve bu konularda tebliğler çıkarmak,
- Sermaye piyasası ile ilgili her türlü iletişim yoluyla yapılan yayın, ilan ve reklamları izlemek ve yanıltıcı olduğu tespit edilenleri yasaklamak ve gerekli faaliyetleri için ilgili kurumları bilgilendirmek,
- Bu Kanun hükümlerine uygun olarak elde edilen veya yatırılan mali tabloları ve raporları ve diğer belgeleri incelemek, ihraççılardan ve şirket denetçilerinden veya bağımsız denetçilerden gerekli gördüğü konularda ilave raporlar istemek, elde edilen sonuçları değerlendirmek ve almak,
- Halka açık anonim şirketlerin genel kurullarında vekâleten oy kullanmanın esaslarını belirlemek ve pay sahiplerinin veya azınlık pay sahiplerinin paylarını diğer payları satın alma yükümlülüğüne satmak ve payları vekil veya bu ortaklıklarda, bu ortaklıklardaki yönetim kontrolünün değişmesine yol açacak paylar edin gibi düzenlemeler yapma hakkı.

Kurul; İlgili Bakanlık tarafından önerilecek dört adaydan ikisi, Maliye, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Türkiye Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Odaları ve Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşları Borsaları Birliği ile teklif

edilecek, iki aday arasından bir kişi olmak üzere, Konsey tarafından atanacak yedi üyeden oluşur ki bu da Bakanlar Kurulu kararıyla mümkün olmaktadır.

Bakanlar Kurulu, bir adayı Başkan olarak atar. Kurul, Başkanın teklifi üzerine üyelerden birini ikinci başkan olarak seçer. İkinci Başkan, bulunmadığı hallerde hastalık, yurt içi ve yurt dışı atama, işten çıkarma ve diğer davalar için vekâlet eder[4].

Sermaye Piyasası Kurulunun kuruluş gayesi; sermaye piyasasının güven, netlik ve istikrar kapsamında eşit ve verimli bir şekilde etkinliğini elde tutmak, tutum sahibi olanların, yatırımcıların adalet ve faydalarını muhafaza etmek, menkul kıymetler borsalarının ilerlemesine göre önlemler almak, tutumları sermaye piyasasına manipüle ederek kamuoyunun kalkınmaya etkin ve geniş bir şekilde dâhil edilmesini sağlamaya yönelik olmasıdır (Melikşah, 2002: 63).

Kuruluşunun tarihsel yapısına odaklandığımızda, Sermaye Piyasası Kurulunun Maliye Bakanlığı'nın bünyesinde ve günümüzün üst kurullarının sahip oldukları özelliklerden uzakta kurulduğu görülmektedir (Sezen, 2003: 121).

Sermaye Piyasası Kurulu, piyasanın güvenli, eşit, şeffaf ve etkin işleyişini sağlamak amacıyla uluslararası düzen ve gelişmelere paralel olarak değişen piyasa şartlarını karşılayan hesap verebilir organizasyon ve denetime yönelik objektif, basit ve anlaşılabilir bir yaklaşım benimsemektedir (SPK, 2006: 1).

Sermaye Piyasası Kurulunun harcamaları, kurulun emrindeki özel bir hesap tarafından karşılanmaktadır. İhraç edenler, Kurul tarafından bu hesaba kaydedilen ve satılan sermaye piyasası araçlarının ihraç değerinin %0.2'sini yatırmaktadırlar. Buna ek olarak, borsaların kotasyon ve kayıt ücretlerinden ve borsa payında oluşan gelirin %5'i yönetim kurulu bütçesinde gelir olarak kaydedilmektedir. Sermaye Piyasası Kurulu gelirinin giderlerini karşılamak için yeterli olmadığı durumlarda; açığın,

[4] Ayrıntılı bilgi için bkz., 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu, Madde 17.

Hazine Müsteşarlığı bütçesinden sağlanacak yardımla karşılanması beklenmektedir (SPK, 2006: 7)

Kurulun ilgili olduğu devlet organı Başbakanlık olup yetkilerini sahip oldukları sorumluluk içinde bağımsız bir şekilde kullanır. Aynı zamanda yönetimsel ve parasal özerkliğe de sahiptir. Heyetlerin gelirleri menkul kıymet ihraç muameleleri üzerinden alınan binde üçlük hisseden oluşur. Bu gelirler giderleri dengelemez ise arada ortaya çıkan fark bütçeden karşılanır. Sermaye Piyasası Kurulu esas olarak;

- Sermaye piyasalarının mekanizma kurallarının belirlenmesi,
- Sermaye piyasalarında mevduatları bulunan tutum sahiplerinin pay ve menfaatlerini gözetmek,
- Bu piyasalardan mali yapı sağlayan işletmelerin, belli kurallarla en iyi şekilde yararlanmalarını sağlayabilmek,
- Düzenlediği piyasaların etkin ve eşit biçimde faaliyetlerini elde etmek gibi hedefler gütmektedir (Emek, Zenginobuz ve Acar, 2002: 155).

Sermaye Piyasası Kurulu örgütlenme yapısı yönünden kurum ve kurul şeklinde ayırt edici yönü olmayan düzenleyici kurul yapılanmasıdır. Heyet, başkan ve başka altı üyeden oluşur. Bu üyelerden biri de Bakanlar Kurulunca başkan olarak tayin edilir. Heyet, başkanın düşüncesi ile üyelerden birini ikinci başkan olarak seçer. Görev süresi beş yıldır ve yeniden aynı görev için seçilebilmesi mümkündür. Görevden alınmalar ise yalnızca göreve yönelik yapılan suçlardan sebeple ve söz konusu alınmalar Başbakan tarafından gerçekleştirilir. *Heyet üyelik koşulu ise yurt içi ya da dışında dört yıllık yüksek öğrenim görmüş olmak ve alanında on yıllık deneyim ile devlet memuru olabilme koşullarını taşımaktır. Azaların dışında bir vakıf, özel ya da kamu kuruluşunda görev alması veya özel konuşma vermeleri yasaktır* (Kaya, 2004: 112).

"29 Aralık 2012 tarihinde Resmi Gazete' de yayımlanarak yürürlüğe giren yeni Sermaye Piyasası Kanunu ile sermaye piyasaları ve Sermaye Piyasası Kurulu

hakkında bir dizi yeni uygulamalara gidilmiştir. Kanunla, borsacılık faaliyeti tanımı ilk kez Türk hukuk sistemine eklenerek, borsaların hangi çerçevede Sermaye Piyasası Kurulunun gözetim ve denetimine tabi tutulacağı netleştirilmiş, ilk kez finansal piyasalarda gerçekleştirilen işlemlerin takasının sonlandırılması garanti altına alınarak, yurt dışı uygulamalara paralel olarak merkezi takas işlemlerinde olduğu gibi merkezi saklama fonksiyonu da düzenleme, gözetim ve denetim altına alınmıştır. Yeni kanuna göre Sermaye Piyasası Kurulu Kurulunun merkezi İstanbul'da olması öngörülmüştür. Sermaye Piyasası Kurulu Başkan ve üyelerinin görevleri, kanunun gerektirdiği yeni üye yapısının oluşturulabilmesi amacıyla kanunun yayımı tarihinde sona erecektir. Başkan ve üyeler, kalan görev sürelerinin sonuna kadar görev yapmak üzere, kurul başkanlık müşaviri kadrolarına atanacak ve başkan tarafından belirlenen istişare görevlerini sürdüreceklerdir. Kurum başkanlık müşaviri kadrolarının, herhangi bir sebeple boşalması ve bu kadrolara atanan başkan ve üyelerin görev sürelerinin sona ermesi halinde hiçbir işleme gerek kalmaksızın bu kadrolar iptal edilmiş sayılacaktır. Bu kadrolara atananlara, mali ve sosyal haklar kapsamında yapılmakta olan ödemelere, görev süreleri sonuna kadar devam edilecektir"[5].

Üyeler, yükseköğrenim sonrası finansal piyasalar, ekonomi, finans, işletme, sermaye piyasaları, bankacılık veya en az on yıllık tecrübeye sahip olanlar arasından Bakanlar Kurulu tarafından atanmaktadır. Üyelerden en az birinin hukuk fakültesi mezunu olması, ayrıca finansal piyasa, ekonomi, finans, işletme gibi alanlarda on yıllık deneyimi kazanmış olması ve en az birinin Kurulda çalışmış olması gerekir. Bakanlar Kurulu üyelerinden birini Başkan olarak atamaktadır. Kurul Karar Organı, kurul başkanının teklifi üzerine üyelerden birini ikinci başkan ve bir başkan yardımcısı olarak seçer[6].

Yetkilerini sahip olduğu sorumluluk kapsamında bağımsız olarak kullanan Sermaye Piyasası Kurulu; parasal ve yönetim bakımından özerkliğe sahip bir kamu

[5] Ayrıntılı bilgi için bkz., 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu, Madde 117-119.
[6] Ayrıntılı bilgi için bkz., 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu, Madde 120.

tüzel kişiliktir (Pişkin, 2010: 39). Kurulun alakalı olduğu bakanlık, başbakan açısından görevlendirilen Hazine ve Maliye Bakanlığıdır.

Sermaye Piyasası Kuruluna benzer kurumlara bir takım ülkelerde de rastlayabilmek mümkündür. ABD'de Securitiesand Exchange (SEC), İngiltere'de Financial Services Agency (FSA), Fransa'da Commissi ondes Operations de Bourse (COB), İtalya'da Commission Nazionalper'la, Societa Borsa (CONSOB) gibi kurumlar sermaye piyasalarında birer bağımsız yönetimsel otorite olarak bulunmaktadırlar. Bu kurulların oluşumu, görev ve yetkileri ile kaliteleri; her ülkenin yapısına bağlı olarak farlılık göstermektedir. Türkiye'de Sermaye Piyasası Kurulu yaratılırken yüksek oranda ABD örneği SEC örnek alınmıştır (Uygur, 2007: 13).

2.4.2. Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK)

Radyo ve Televizyon görsel, işitsel bildirim ve özgürlüğü Türkiye'de ilk defa 1993 yılında 1982 Anayasasının 133. maddesinde yapılan değişiklikle tanınmıştır. Hususuyla 1990'lı yıllardan itibaren özel ve radyo televizyonların kurulması neticesi çok kanallı radyo ve televizyon yayınları devri başlamış olmasıyla bu sahadaki devlet tekeli kırılmıştır. Meşru otoritelerle özel radyo ve televizyon duyurularına yönelik alınan önlemeler kaldırılmıştır (Nalbant, 1998: 113).

Bu Yasanın amacı, radyo ve televizyon yayınlarının düzenlenmesine ve Radyo ve Televizyon Üst Kurulunun kuruluş, görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin usul ve esasları belirlemektir[7].

[7] Ayrıntılı bilgi için bkz., 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun, Madde 1.

6112 sayılı kanuna göre kapsam ise, her türlü teknik, usul ve araçlarla ve ne isim altında olursa olsun elektromanyetik dalga ve diğer yollarla yurt dışına ve dışına giden radyo ve televizyon yayınları ile ilgili konulardır[8].

Bu kurumun kuruluş amacı ise; Radyo ve Televizyon faaliyetlerini düzenlemek amacıyla, özerk ve tarafsız bir kamu tüzelkişiliği niteliğinde Radyo ve Televizyon Üst Kurulu kurulmuştur[9]. Üst Kurulun görev süresi altı yıldır. Üst Kurulun seçilen üyelerinin üçte biri iki yılda bir yenilenir ve görev süresinin bitiminden iki ay önce; Türkiye Büyük Millet Meclisi tatilde ise tatilin bitiminden itibaren bir ay içinde aynı usulle seçim yapılır. Bu seçimlerde, boşa çıkan üyeliklerin siyasî parti gruplarının dağılımı, ilk seçimde siyasi parti grupların kontenjanından üye sayısı ve siyasî parti gruplarının hâli hazırdaki oranı belli hale getirildi[10].

RTÜK'e, 3984 sayılı kanunun 8. maddesi ile verilen görevler şunlardır;

- Başvuruda bulunacak kuruluşların ön koşullarını yerine getirmiş, tarafsızlık, yayın izni ve lisanslarını adil bir şekilde, 16'ncı ulusal, bölgesel ve yerel planlamadaki kanallar ve Türkiye Radyo ve Televizyonunun Frekans bandı Kurumun dışında kullanılan kanal ve frekans bandında kullanmıştır. Zaman paylaşımını ve bölgesel dengeleri kullanmayı dikkate alarak kanalları ve frekans bantlarını en az % 50' i tahsis etmek için,
- Radyo ve televizyon kuruluşlarına, ulusal, bölgesel ve yerel yayınlarına tahsis edilen yayın alanlarını ulusal kanal ve frekans bandı planlamasına uygun olarak, 5.4.1983 tarihli 2813 sayılı Radyo Kanununa göre tahsis etmek üzere yayın tesisleri kurma ve kullanma izni vermek ve tesis şartlarına uyumu kontrol etmek,

---

[8] Ayrıntılı bilgi için bkz., 6112 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun, Madde 2.
[9]Ayrıntılı bilgi için bkz., 6112 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun, Madde 5.
[10] Ayrıntılı bilgi için bkz., 6112 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun, Madde 6.

- Radyo ve televizyon vericileri ile ulusal ve yerel yayın yapan radyo ve televizyon kuruluşlarının ulusal ve yerel yayınlarına izin verecek frekans bandı planında sağlanan sabit veya mobil yayın istasyonları arasında bağlantı kurmak amacıyla kullanılır. Bu Kanun hükümlerine göre ulusal ve yerel yayınlara imkan verecek uç bağlantıları 5.4.1983 tarihli ve 2813 sayılı Telsiz Kanun hükümlerine uygun telekomünikasyon tesislerinin son bağlantıların kurulması amacıyla işletilmesi ve kurulması amacıyla bu Kanunda belirtilen izin ilkelerine uygun olarak tesislerin işletilmesinin denetlenmesi,
- Zaman paylaşımlı program kanallarının tahsisinde bölgesel dengeleri dikkate alarak örgütleri ülkenin farklı bölgelerinde yayın yapmaya teşvik etmek,
- Avrupa Sınır Ötesi Televizyon Sözleşmesi'nin ilkelerini göz önünde bulundurarak yayın izni ve ruhsatı almak üzere ülkede yayın yapacak olan kamu ile özel radyo ve televizyon kurumları tarafından karşılanacak ön koşulları, standartları belirlemek ve yayınlamak,
- Kanalların ve frekans bantlarının tahsisi için gerekli koşulları ve ödenek hakkının yayınlanma süresini ve radyo ve televizyon istasyonu kurucuları tarafından ödenecek yayın izni ve lisans ücretlerini belirlemek,
- İzleme sistemleri kurarak radyo ve televizyon yayınları, bu alanın yayımlanmasının 4. Maddesi ve Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası anlaşmalara uygunluk açısından denetlenmesi,
- Yayın kuruluşlarının bu Kanun hükümlerine aykırı olarak yayınlamaları ve tahsis koşullarına uymamaları durumunda yaptırım uygulamalarına karar verilmesi,
- Yayın yapılamayan yerlerde, yerel imkanlar ile radyo ve televizyon vericilerinin kurulmasını sağlamak,
- Türkiye'de veya yurtdışında uydu üzerinden yayınlanacak ulusal ve uluslararası yayınların uyumluluğunu gözlemlemek ve bu amaçla diğer ülkelerdeki yetkili kuruluşlarla işbirliği yapmak,

- Şifreli yayınlar ile kablolu radyo ve televizyon tesislerine ilişkin kuralları ve bu yasadaki ilkeler çerçevesinde yayınları tespit etmek ve Posta, Telgraf ve Telefon İdaresi Genel Müdürlüğü'nün kablolu radyo ve televizyon tesislerini kullanılmamasını engelleyecek gözetimi sağlamak,
- Radyo ve televizyon yayınlarıyla ilgili halkta ortaya çıkan tepkileri, zevkleri ve hassasiyetleri sürekli izlemek için gerekli kamu araştırmalarını yapmak ve yürütmek,
- Dışişleri Bakanlığı'nın radyo ve televizyon yayıncılığı ile ilgili uluslararası tüzel kişiler huzurunda, Radyo Genel Müdürlüğü'nün görevlerine halel getirmeksizin, Devlet ve Dışişleri Bakanlığı'nın görev ve yetkileri dışında Devlet'i temsil etmek; Radyo ve televizyon yayıncılığı alanında faaliyet gösteren ve tüzel kişiliğe sahip olmayan, radyo ve televizyon kuruluşlarının doğrudan üyesi olmaları dışında, tüzel kişiliğe sahip olmayan uluslararası kuruluşlarda temsil görevini yerine getirmek ve usulüne uygun olarak belirlenen belgeleri imzalamak,
- Kamu eğilimlerinin radyo ve televizyondaki ilgili kurum ve kuruluşlarla periyodik istişareler yoluyla değerlendirilmesi,
- Söz konusu kanun ve Avrupa Sınır ötesi Televizyon Sözleşmesi ilkelerine uygun olarak düzenlemeler hazırlamak.
- Radyo ve televizyon yönetimleri sadece devlet düzenlemesiyle teşekkül edilir ve yönetmeleri yansız bir kamu hukuki kişiliği halinde düzenlenir biçimde söz edilmiştir (Tiryaki, 2002: 175).

Fakat teknolojik farklılıklar, Türkiye'de özel radyo ve televizyonların gezegen yöntemiyle izlenmesi açısından ilerlemeler, radyo ve televizyon yayıncılığındaki devlet tekelinin kırılması gündeme gelmiştir. Meydana gelen fiili durum sonucunda yani ulusal seviyede yayıncılık yapan pek fazla televizyon kuruluşunu ilişkilendiren yasal bir düzenleme yapılmaksızın, izinsiz korsan yayıncılık yapmak pozisyonlarında kalması, devleti bu noktada düzenleme yapmaya itmektedir (Açdoyuran, 2001: 285).

Teknolojik alanda meydana gelen gelişmeler ve iletişim sahasına katılan girişimcilerle, özel radyo ve televizyonların yurt içine yönelik yaptığı yayınları 1990'lı yıllarda bu sahanın etkili bir şekilde düzene konulabilmesini mecburi hale getirmiştir. Bu sebeple Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, 1994 yıllarda, radyo ve televizyon yayınlarının organizasyonu ve bu sahayı organize edecek Radyo ve Televizyon Üst Kurulu'nun kurulmasını gerektiren 13/4/1994 tarih ve 3984 sayılı Kanun'la kurulmuştur (Pişkin, 2010: 39).

Radyo ve Televizyon sahasında kamu tekelinin kaldırılmasının hemen arkasından onaylanan 3984 sayılı Kanun uyarınca kurulan RTÜK, bölgesel ve yerel seviyede, kamu veya özel yayın kuruluşlarınca uygulanması radyo ve televizyonların aktivitelerini organize etmek ve kontrol etmek, yayınların kamu hizmeti düşüncesi bünyesinde yasada tanımlanan yayın prensiplerine elverişli olarak yapılmasını elde etmek gayesiyle kurulmuştur (Kestane, 2002: 46).

2.4.3. Rekabet Kurumu (RK)

Rekabet Kurumu, bir diğer uyumun, yani serbest rekabet sisteminin muhafaza edilmesini ve sistemin bozulması yönünde hareketler ve tutumlar meydana geldiğinde kanunda belirtilen meşru yaptırımlarla bu sistemi tesis etmekle görevli kılınmıştır (Usta, 2007: 86).

Rekabet Kurumu, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkındaki Kanun ile 07.12.1994 tarihinde kurulmuştur.

"Bu Kanunun amacı, 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 sağlamaktır"[11].

[11] Ayrıntılı bilgi için bkz., 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun, Madde 1.

4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkındaki Kanunda kapsam şöyle açıklanmıştır; Türkiye sınırlarında mal ve hizmet piyasalarında faaliyette bulunan piyasaları etkileyecek düzeyde, rekabet düzeyini engelleyen, kısıt getiren, bozucu etki yaratan uygulamalar ile söz konusu piyasalara hakim olan faaliyetlerin gerçekleşmesinde gerekli olan yetkiyi kötüye kullanan ve rekabeti azaltacak her türlü davranış ve işlem ile rekabetin korunmasına ilişkin her türlü denetleyici ve düzenleyici tespit ve tedbirlerin uygulanmasına ait işlemleri içermektedir.[12]

"Rekabet Kurulu biri Başkan, biri İkinci Başkan olmak üzere toplam 7 üyeden teşekkül eder. Bakanlar Kurulu; iki üyeyi Rekabet Kurulunun, bir üyeyi Sanayi ve Ticaret Bakanlığının, bir üyeyi Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının bağlı olduğu Devlet Bakanlığının, birer üyeyi ise Yargıtay, Danıştay ile Türkiye Odalar ve Borsalar Birliğinin her boş üyelik için kendi kurumları içinden veya dışarıdan göstereceği ikişer aday arasından seçer ve atar. Bakanlar Kurulu, Kurulun göstereceği üç aday arasından birisini Başkan olarak görevlendirir. İkinci Başkanı Kurul üyeleri seçer"[13].

Rekabet Kurumu'nun, 4054 sayılı kanunun 27. maddesine göre belirtilen yetki ve görevleri şunlardır;

- Bu kanunun yasakladığı faaliyetler ve yasal prosedürler hakkında başvuru ya da görevli hakkında araştırma ve soruşturma yapılması; bu Kanun hükümlerine aykırılık tespit edildiğinde, bu tür ihlallere son vermek için gerekli tedbirleri almak ve bundan sorumlu olanlara idari para cezaları vermek,
- İlgili kişilerin muafiyet ve negatif tespit taleplerini değerlendirmek ve uygun anlaşmalara muafiyet ve negatif tespit belgesi vermek,

[12] Ayrıntılı bilgi için bkz., 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun, Madde 2.
[13] Ayrıntılı bilgi için bkz., 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun, Madde 22-23.

- Muafiyet kararlarının ve olumsuzluk sertifikalarının ilgili olduğu pazarları sürekli olarak izlemek ve bu pazarlarda veya tarafların durumlarında herhangi bir değişiklik tespit edilmesi durumunda ilgili kişilerin uygulamalarını yeniden değerlendirmek,
- Devralma ve birleşmelere izin vermek,
- Yönetim Kurulu Başkan Vekilini seçmek,
- Tebliğ çıkarmak ve bu kanunun uygulanmasına ilişkin gerekli düzenlemeleri yapmak,
- Rekabet hukukuyla ilgili mevzuatta yapılacak değişiklikler hakkında doğrudan veya Bakanlığın talebi üzerine görüş bildirmek,
- Rekabeti kısıtlayan anlaşmalara ve kararlara ilişkin diğer ülkelerin mevzuat, uygulama, politika ve önlemlerini izlemek,
- Kurumun personel politikalarını belirlemek, uygulanmasını izlemek, personelin atama işlemlerini yapmak, Kurumun yıllık bütçesini, gelir ve giderlerin kesin hesabını ve yıllık çalışma programlarını onaylamak ve gerekirse bütçedeki hesaplar arasında transfer kararı vermek,
- Kurulun boşalan aday koltuğu için Kurum tarafından aday gösterilecek adayları belirlemek, görev alanı ile ilgili işler, durum ve gelişmeler hakkında bir rapor yayınlamak,
- Menkul kıymet alımı, gayrimenkul ve arsa satın alma gibi satın alma, satış ve kiralama tekliflerini görüşmek ve karara bağlamak, bu konuda gerekli düzenlemeleri yapmak,
- Kurumun alacakları, hakları ve borçları ile ilgili her türlü işlemi üçüncü şahıslarla karara bağlamak.

Rekabet Kurumları, birtakım ülkelerde rekabeti ve ticari hayatı organize ederek serbest piyasa kuralları kapsamında devlet iktisadının mekanizmasını oluşturmaktadır. Piyasaların düzgün biçimde yaratılmasını, üretimin düzgün şekilde yön verilmesini ve iktisadın işlemesini gerçekleştirirler. İşte bu tarafları ile rekabet otoriteleri, ülkeler için önemli bir yere sahip olmaktadır (Sarıibrahimoğlu, 2002: 12).

Rekabet Kurumu; Mal ve hizmet piyasalarında etkinliği yükseltmek gayesiyle temel olarak üç çeşit rekabet bozucu tutumu koordine etmekte ve denetlemektedir; Bunlardan birincisi, girişimcilerin gerçekleştirdiği faaliyetlerine ait rekabeti önleyici, bozucu ve sınırlayıcı sözleşmeleridir. İkincisi, pazarda hakim vaziyetinde bulunan girişimlerin sahip oldukları bu durumu doğru kullanmamalarıdır. Üçüncüsü, pazardaki rekabeti önemli oranda etkisi altına alacak bütünleşme ve aktarma özelliğindeki işleyiş ve tutumlardır (Emek ve Acar, 2004: 161).

Buna göre; mal ve hizmet piyasalarının rahat bir şekilde ve yararlı bir rekabet sahası içinde kurulmasının ve ilerlemesinin güvencesi ile bu yasanın pratikleşmesini gözlemek ve yasanın kurumlara verilen görevleri yerine getirmek için Rekabet Kurulu kurulmuştur (Akıncı, 2001: 9).

"Rekabet Kurulu, Anayasanın 167. maddesine istinaden oluşturulmuş bulunan 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun' a göre örgütlenmiş bir kamu tüzel kişiliği olarak Türkiye'nin idare yapısında bulunmaktadır" (Bolatoğlu, 2004: 5).

Kurumun çalışan siyasetini tespit etmek, faaliyetlerini gözlemek, çalışanını tayin etme işlemlerini yapma yetkisi kuruma verilmiştir. Yani; tesis, kapsamında çalıştıracağı adamını, belirlemektedir. Gereksinime elverişli tesis ve ekip pozisyonlarının organize edilmesinde rahat bırakılmıştır. Bu ekiplerin oluşturulması veya iptal edilmesi, kurum tarafından yapılmaktadır. Bunun haricinde Başkanlık, geçici pozisyonda ya da belirli bir uzmanlık gerektiren kalitedeki hizmetlerde faaliyet göstereceği elemanları belirlemektedir (Akıncı, 2001: 11).

"Anayasanın 167'nci maddesi devlete açıkça piyasalarda oluşacak fiili yahut anlaşma sonucu doğacak tekelleşmeyi ve kartelleşmeyi önleme görevi vermiştir, bu nedenle Devlet 1982 Anayasası'nın kendisine verdiği bu görevi, 1994 yılında 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanunu kabul edilmesi ve 1997 yılında bu Kanunu uygulamakla yükümlü otorite olan Rekabet Kurumu'nun oluşturulmasıyla yerine getirmiştir" (TMMOB, 2015).

Rekabet Kanunu'nun ana hedefi; girişimciler ve karteller arası sözleşme, uyumlu bir şekilde hareket ya da girişimci birliği yüküm ve fiilleri aracılığıyla meydana atılacak başka rekabet sınırlamalarının yasaklanması, rastgele bir pazarda hakim olan bir girişimci bu hakimiyetini olumsuz kullanmasının önlenmesi ve bazı bütünleşme ve devir alma işlemlerini kontrol ederek yeni tekeller oluşturulmasının önüne geçilmesidir (Emek vd., 2002: 163).

Kurul başkanı ve diğer üyelerin özel ya da genel başka bir kuruluşta görevde bulunmaları, pay sahibi olmaları yasaktır. Bununla beraber kurula üye olarak seçilen bir üye en az otuz gün içinde kendi üstüne olan menkul kıymetleri (devlet borç senetleri hariç) üçüncü ve ikinci dereceye kadar yakın akrabalar hariç bireylere satmak ve aktarmak durumundadır. Ayrıca hükümler başkanın oyu üstün olmak koşulu ile mutlak çoğunluk ve denklik durumunda kabul edilir. Tarafların ticari sırlarını yaymayacak şekilde Resmi Gazete' de yayınlanır (Kaya, 2004: 126).

"4054 sayılı Kanunun 20.maddesinde belirtildiği üzere; mal ve hizmet piyasalarının serbest ve sağlıklı bir rekabet ortamı içinde teşekkülünün ve gelişmesinin temini ile bu Kanunun uygulanmasını gözetmek ve Kanunun kendisine verdiği görevleri yerine getirmek üzere kamu tüzel kişiliği haiz, idari ve mali özerkliğe sahip Rekabet Kurulu teşkil edilmiştir. Kurum, görevlerini yaparken bağımsızdır. Hiçbir organ, makam, mercii ve kişi kurumun nihai kararını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremez. Kurumun merkezi, Ankara'dadır. Kurumun ilişkili olduğu Bakanlık, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı'dır"[14].

2.4.4. Kamu İhale Kurumu (KİK)

Kamu İktisadi Kurumunun yaptığı çalışmalar ele alındığında, geleneksel bürokrasi yoluyla yerine getirilebilecek kimi çalışmaların bu kuruluşun yetkisine bırakılmış olduğu görülmektedir. Bağımsız Düzenleme Kurumlarına bu çeşit görevler

[14] Ayrıntılı bilgi için bkz., 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun, Madde 20.

verilmesi, 1990'lı yıllardan sonra Türkiye gündemini meşgul eden politikaların ve bürokratların karşılaşmış olduğu usulsüzlük ithamlarının önünün alınabilmesi için Bağımsız Düzenleme Kurumlarının kurulması anlayışına gidilmesine sebep olmuştur (Emek vd., 2002: 35).

Türkiye'de 24 Ocak hükümleri ile özel girişimlerin egemen olduğu bir pazar ekonomisinin oluşması tasarlamıştır. Bu maksatla hizmet etmek hedefiyle özelleştirme teşebbüsleri başlatılmış, Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların yaratılmaları öngörülmüştür. Bu açıdan kamu ihalelerinin seri, etkili, yansız istikametinde rekabete açık olması amaçlanmaktadır (Tülümen, 2004: 22).

Kurum; İhalelerde torpil yapma ve mağduriyet gibi problemleri gidermeye çalışmak, hem özel sektöre hem de kamu sektörüne ihalelerde yansız hizmet verilmesi, kaynakların düzgün ve yerinde kullanılmasından güvenilir olunması gayelerini gerçekleştirmeye yönelik bir düzenleyici ve denetleyici kurumdur. Özellikle Kamu İhale Kurumu ile ihalelerde devlet satın almalarındaki şüphe, rahatsızlık ve saydam olmayan teşebbüslerin giderilmesi ve ihalelerde politik yönelmeleri sona erdirme yönünde lüzumlu önlemler alınmıştır (Kaplan, 2012: 31).

Kamu ihale makamının hizmet birimleri, Kurumun görev ve yetkilerinin gerektirdiği bölüm sayısında düzenlenen ana hizmet birimleri, danışma birimleri ve yardımcı hizmet birimlerinden oluşur. Hizmetin niteliğine göre bölümler içerisinde grup bölümleri veya diğer alt birimler kurulabilir. Başkanının görevlerinde yardımcı olmak adına yine Başkanın yardım önerisi ile dört Başkan Yardımcısı Maliye Bakanı tarafından atanmıştır. Başkan Yardımcıları, Başkanın ve asistanının emrinde olup, Başkanın talimatına ve emirlerine uygun olarak, Kurumun görevlerini Başkanın adına ve Kurumun amaç ve görevlerine uygun olarak yürütürler (KİK, 2013: 28).

Kamu tüzel kişiliğine sahip, idari ve mali özerkliği bulunan Kamu İhale Kurumu, bu Kanun ile verilen görevleri yerine getirmek üzere kurulmuştur. Kamu İhale Kurumu, bu Kanunda belirtilen ilkelerin ve prosedürlerin doğru bir şekilde uygulanmasından sorumlu ve yetkilidir. Bakanlık Maliye Bakanlığıdır. Kurumun

merkezi Ankara'dadır. Kurum görevlerini yerine getirmekte bağımsızdır. Hiçbir organ, otorite veya kişi, Kurumun kararlarını etkilemek için emir veya talimat veremez[15].

4734 sayılı Kamu İhale Kanunun 53. maddesinin (b) fıkrasında Kurumun görev ve yetkileri aşağıdaki gibi düzenlenmiştir:

- İhalenin başından başlamak üzere sözleşmenin imzalanmasına kadar işbu Yasanın hükümlerine uygun olmayan şikâyetleri ve ilgili mevzuatı incelemek ve sonuçlandırmak,
- Tüm yasaları, standart teklif belgelerini, bu Yasa ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu ile ilgili sözleşmeleri hazırlamak, geliştirmek ve yönlendirmek,
- İhale mevzuatı konusunda kişilere eğitim vermek, ulusal ve uluslararası koordinasyonu sağlamak,
- Kurum tarafından belirtilen ihaleler ve sözleşmeler hakkında bilgi toplamak, miktar ve diğer konularda istatistikler oluşturmak ve yayınlamak,
- İhalelere katılmaktan yasaklananların kayıtlarını tutmak,
- Kurumun araştırma ve geliştirme faaliyetlerini yürütmek
- İhale ilanlarına ilişkin usul ve esasları hazırlamak ve Kamu İhale Bültenini basılı veya elektronik ortamda yayınlamak,
- Yerli isteklilerin, yabancı ülkelerde düzenlenen ihalelere katılmasının engellendiği tespit edilirse, bu başvurunun yapıldığı ülkenin isteklilerinin önlenmesi için tedbirlerin alınmasının sağlanması için Bakanlar Kuruluna teklif edilir. Bu Kanun uyarınca yapılan ihalelere katılmak.

Kanun, bazı kurumlar tarafından yapılacak ihaleleri ve bazı durumlarda istisnaları düzenlemektedir. Kanun'un 2.maddesinde belirtildiği gibi, genel bütçeye

---

[15] Ayrıntılı bilgi için bkz., 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, Madde 53.

dâhil olan bölümler; ek bütçeli idareler, özel idareler ve belediyeler ile ilişkili döner sermaye fonları, dernekler, tüzel kişiler ve enerji, su, ulaştırma ve telekomünikasyon sektörlerinde faaliyet gösterenler, sosyal güvenlik kurumları, fonlar, tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar (meslek kuruluşları hariç) ve özel kanunlarla kurulmuş ve kendilerine tahsis edilmiş bağımsız bütçe kuruluşları ve sermayelerinin yarısından fazlasına sahip oldukları her türlü kuruluş, sendika, işletme ve şirket, doğrudan veya dolaylı veya ayrı ayrı mal ve hizmet alımı, inşaat işleri bu Kanun hükümlerine uygun olarak yapılır.

Ancak; tarım veya hayvancılıkla ilgili ürünlerin, 4734 sayılı Kanun kapsamındaki kuruluşlar tarafından amacına veya mevzuatına uygun olarak işlenmesi, değerlendirilmesi, iyileştirilmesi veya satılması için doğrudan üreticilerden veya ortaklardan satın alınması; savunma, güvenlik ve istihbaratla ilgili hizmetlerin, malzemelerin, ekipmanların ve sistemlerin satın alınması; Uluslararası Anlaşmalara uygun olarak sağlanan ve farklı ihale usul ve esasları ile finansman sözleşmesinde belirtilen dış finansman ile yapılacak mal ve hizmetlerin ve işlerin alımı; mal veya hizmet alımları ve yabancı idarelerin kurumlarının inşaat işleri; Ulusal araştırma ve geliştirme kurumları tarafından yürütülen ve desteklenen Ar - Ge projeleri için gerekli mal ve hizmetlerin alımı ile DMO Genel Müdürlüğü'nün kanun kapsamındaki kuruluşlar tarafından yapacağı alımlar bu kanun kapsamı dışındadır.[16]

2.4.5. Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (BTK)

Telekomünikasyon kurumu 2813 sayılı Telsiz Kanununda değişiklik ile 27.01.2000 tarihinde ve 4502 numaralı Kanunla iletişim Telekomünikasyon Kurumu, 10.11.2008 tarihinde ve 5809 tarihinde adı Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu olarak revize olmuştur. 2813 numaralı Telsiz Kanunu yeni bir düzenleme ile Kanunun adı Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunun Kuruluşuna İlişkin Kanun olarak değiştirilmiştir. Yasalarla verilen yetkilerin kullanılması ve üzerine düşen görevleri yerine getirmek üzere kamu tüzel kişiliğine sahip, mali özerkliğe sahip olan Kurum,

[16] Ayrıntılı bilgi için bkz., 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, Madde 2.

Kurul ve Başkanlık birimlerinden oluşmaktadır. Kurul ise yedi üyeden oluşmaktadır; bu yedi üye içinde Başkan ve İkinci Başkanda yer almaktadır. (Ercan, 2014: 61).

Kurumun teşkilat yapısı ise daire başkanlıkları, hukuk müşavirliği ve müdürlüklerden bunun yanı sıra danışma, ana hizmet birimleri, yardımcı hizmet birimlerinden oluşmakta olan merkezi teşkilat bölümleri ile bölge müdürlüklerinden oluşan taşra teşkilatı bölümlerinden oluşmaktadır.[17]

BTK, 2813 sayılı Kanun ile 5809 sayılı Kanunlar ile oluşturulan yönetmeliklerle verilen yetkileri kullanmaktadır ve bu yetkiler çerçevesinde kendisine verilen düzenleme ve denetleme yetkisini yerine getirmek amacıyla bir takım görevleri gerçekleştirmekle donatılmıştır.

Bu kapsamda Kurumun 2813 sayılı Kanun ile 5809 sayılı Kanun hükümlerine dayanarak çıkarılmış olan Bilgi Teknolojileri İletişim Kurumu Teşkilat Yönetmeliği kapsamında donanmış olduğu yetkileri ve görevleri şöyledir:

- Bakanlığın elektronik haberleşme sistemi ile ilgili belirlenen strateji ve politikalar göz önünde bulundurularak yetki verilmesi, uygulanacak tarifeler, erişim hakkı, spektrum (dalga boylarını içeren çizgiler) yönetimi, telsiz hizmeti, cihazların yönetimi ve kullanımına izin verilmesi gibi gerekli düzenleme ve denetlemeleri yapmak,
- Elektronik haberleşme ile ilgili gerekli olan şebekenin sağlanması alt yapı hizmetinin gerçekleştirilmesi için yetki vermek adına gerekli şartları belirlemek, uygulanması aşamasında denetlemek, işlerin yürütülmesini sağlamak ve mevzuatın gerekli gördüğü tedbirleri almak,

[17] Ayrıntılı bilgi için bkz., 08.06.2011 tarihli ve 27958 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanmış Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu Teşkilat Yönetmeliği, Madde 4 (2).

- Firmalar arasında uzlaştırma prosüdürlerini işlettirmek, gerekli uzlaşma sağlanamaması durumunda taraflar arasında başka bir karar verilene kadar tedbir almak,
- Haberleşme erişimi kapsamında hem işletmecilere hem de kullanıcılara uygulanacak olan tarifelere, yapılan sözleşme maddelerine, görev tanımına giren konularla ilgili olarak genel kriterler ile esasları onaylamak, belirlenmiş olan tarifelerin denetlenmesi ve gerekli düzenlemeleri gerçekleştirmek,
- Ulusal dolaşım ile bağlantı dahil, erişimle ilgili uygulanması gereken usulleri belirlemek, mevzuattan kaynaklı düzenlemeleri gerçekleştirmek, haberleşmenin gerçekleşmesi amacıyla yapılan anlaşmaların sağlanması, rekabetin kısıtlanmasına sebep olan hükümleri içermemesi bakımından gerekli olan önlemleri almak, ayrıca işletmecilerin hazırlamış oldukları referans tekliflerini onaylamak,
- Elektronik haberleşme sektöründe, rekabet düzeyini kurmak ve rekabet düzeyini korumak, rekabet düzeyini bozucu uygulamaların düzenlenmesi, etkin bir piyasa gücü olan işletmecilere yükümlülükler sağlamak, gerekli tedbirleri almak,
- Mevzuata aykırı, haberleşme sektöründe ortaya çıkan rekabeti bozucu ihlalleri tespit etmek ve kararları uygulamak, gerekli hallerde Rekabet Kurumunun görüşüne başvurmak,
- Haberleşme sektörüne hitaben pazar incelemelerini yapmak, bu pazarda etkin bir piyasa gücü olmaya elverişli işletmeci ya da işletmeciler tespit etmek,
- Abonelerin, tüketicilerin kişisel bilgilerinin gizliliği ile kişisel verilerinin işlenmesi, korunması ile ilgili denetlemeleri gerçekleştirmek ve düzenlemeleri yapmak,
- Mevzuat baz alınarak, evrensel bazda gerekli hizmetlerin kalitesi, standartları, haberleşme sektörü ile ilgili hizmet kalitesi ve

standartlarını belirlemek, düzenlemek, denetlemek veya denetlettirmek,

- Telsiz sisteminin belli usullere uygun kurulması, belli tekniklerle çalıştırılması için gerekli kontrolü sağlamak
- Bakanlık tarafından belirlenmiş olan stratejilerle gerçekleştirilmesi gereken politikaların dikkate alınarak, haberleşme hizmetinin kullanıcılara sunulması, şebeke sisteminin kurulması, alt yapının gerçekleştirilmesi, uydunun pozisyonu ile numaralandırılması kapsamında planlama yapmak,
- Sektör faaliyetlerinin mevzuata uygunluğunu denetlemek, ilgili birimler vasıtasıyla denetlettirmek, konu ile alakalı esasları belirlemek, mevzuata aykırılığın tespit edilmesi halinde gerekli kararları uygulamak,
- Sektör için gerekli bağımsız denetleme faaliyetlerine ait esas ve usulleri belirlemek, bu faaliyetlerde bulunacak kuruluşların kuruluş şartlarını belirlemek, çalışacak personelin niteliklerini ve çalışma esaslarını belirlemek,
- Haberleşme sektöründe faaliyetlerin; kamu hizmeti, düzeni ve milli güvenlik gereklerine uygun bir şekilde yürütmek için gerekli olan tedbirleri mevzuata uygun bir şekilde almak,
- Haberleşme sektöründe gerekli olan bakım, onarım, ölçüm faaliyetlerinin yapılması için yetkilendirilmesi için ön görülen kuruluşları belirlemek ve aralarında gerekli koordinasyonu sağlamak,
- Mevzuat ile sunulmuş olan düzenlemeler göz önüne alınarak, haberleşme sektörü ile ilgili AR-GE faaliyetlerinin, Kurum gelirlerini baz alarak gelirlerinin % 20 oranını aşmamak koşulu ile ayrılacak olan kaynağın Bakanlığa aktarılması,

- Şeffaflık çerçevesinde işletmecilerin ticari alanda sahip olduğu sırları ile kamuoyu ile paylaşılacak bilgi kapsamını tespit etmek, işleri ile ilgili planlamalarının gizliliğini muhafaza etmek[18]

BTK bu görevler ve sahip olduğu yetkiler ışığında düzenleme ve denetleme görevini yerine getirmektedir.

2.4.6. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK)

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK), 03.03.2001 tarihli ve 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu adı altında kurulmuş ve 02.05.2001 tarihinde çıkarılan 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu (Elektrik Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılması ve Doğal Gaz Piyasası Hakkında Kanun) ile tam anlamıyla Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu adını almıştır. Bunun yanı sıra 30.03.2013 tarihli 4628 sayılı kanun olarak çıkarılan Kanun ile Enerji Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılması ve Doğalgaz Piyasası Hakkında Kanun şeklinde yeni ismini almıştır (EPDK, 2019a).

Kurum, kamuya açık bir tüzel kişilik olup, idari ve mali özerkliğe sahiptir. İlgili bakanlık, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'dır. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, tüketicilere elektrik, doğal gaz, petrol ve sıvılaştırılmış petrol gazlarının yeterli, kaliteli, sürekli, düşük maliyetle sunulabilmesi ve özel kanun hükümlerine uygun olarak çalışabilecek, finansal olarak güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir enerji piyasasının oluşturulması, bu pazarda çevresel olarak uyumlu denetim ve gözetimin sağlanması amaçlanmaktadır. EPDK'nın faaliyet gösterdiği her alan için görev ve yetkilerini ayrı ayrı değerlendirirsek, Elektrik Piyasasında; tüzel kişilerin faaliyetlerini ve yasal haklarını ve bu faaliyetlerden kaynaklanan hak ve yükümlülükleri tanımlayan Kurul tarafından onaylanan lisansların verilmesi; fiyatlandırma ilkelerinin

[18] Ayrıntılı bilgi için bkz., 08.06.2011 tarihli ve 27958 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanmış Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu Teşkilat Yönetmeliği, Madde 5.

belirlenmesinden, serbest tüketicilere elektrik satışlarında uygulanacak fiyatlandırma ilkelerinin piyasa ihtiyaçlarını dikkate alarak ve bu fiyatlarda enflasyon nedeniyle ihtiyaç duyulacak düzeltmelere ilişkin formüllerin uygulanmasından ve bu uygulamalar Kanun uyarınca gerçekleştirilir (EPDK, 2014: 13).

Devlet, 1982 Anayasasının 167. maddesinde bulunan sahalar kapsamında, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK)'nın oluşmasıyla elektrik piyasasında da sağlam ve kararlı yapılanmayı sağlayacak bir adım oluşturmaktadır (Çal, 2001: 105).

Elektriğin korunması için gerekli olan hidroelektrik pompa ve pil gibi teknolojilerin aktif olmaması sebebiyle, elektrik isteği ve talebinin her saniye eşitlenmesi gerekmektedir. Elektriğin düşük veya yüksek olması yalnızca birkaç müşteriye etki etmemektedir, aynı anda bütün elektrik şebekesinin organizasyonu da bununla ilişkilidir (Başaran ve Bağdadioğlu, 2010: 143).

Kurum, kamuya açık bir tüzel kişilik olup, idari ve mali özerkliğe sahiptir. İlgili bakanlık, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'dır. Kurumun merkezi Ankara'da olup, il kuruluşu bulunmamaktadır. Kurum, dağıtım bölgelerinde müşteri ilişkilerini sağlamak için irtibat büroları kurabilir. Bu çerçevede, İstanbul'da yalnızca bir irtibat ofisi bulunmaktadır (EPDK, 2014: 16).

Kurum, görevlerini yerine getirirken yetkilerini Kuruldan geçirir. Kurumun sembolü ve karar organı Kurul'dur. Biri Başkan, diğeri Başkan Yardımcısı olan dokuz üyeden oluşur. Yönetim Kurulu üyeleri; Bakanlar, hukukta eğitim veren, siyasal bilimler, idari bilimler, kamu yönetimi, ekonomi, mühendislik, işletme veya finans bölümleri ve kamu kurum ve kuruluşlarında veya özel sektörde en az on yıllık deneyime sahip en az dört yıllık yükseköğretim kurumlarından mezun olmuş kişiler arasında seçilmektedir.

Yönetim Kurulu; Bakanlar Kurulu, atanması üzerine Kurul Başkanını ve Başkan Yardımcısını atar. Başkanın ve Yönetim Kurulu üyelerinin görev süresi altı yıldır. Yönetim Kurulu üyeleri görev süreleri dolmadan görevden alınamazlar.

Başkanlık veya üyelikler, görev süresi sona ermeden herhangi bir sebeple boşalttığı kadere bir ay içerisinde boş üyelere atanır. Görev süresi sona eren üyeler yeniden seçilebilirler. Kurul, salt çoğunluk ile birleşir ve katılımcıların çoğunluğuyla hükümleri alır (Keyifli, 2013: 119).

Türkiye elektrik, gaz ve petrol piyasaları regülasyonlarının tamamında tek düzenleyici kurum Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'dur. EPDK'nın bu piyasalara ilişkin düzenleyici kaideleri her pazar için çıkarılan özellikli kanunlarla belirlenmiş olmasına karşılık, kurumun kuruluşu, Şubat 2001'de çıkarılan 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile gerçekleşmiştir. Bu noktada Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun organizatör yetkileri, başka kesime özel BDK'lardan değişik olarak, üç farklı pazarı kapsamakta ve her bir pazara bağlı organizatör yetkileri, ayrı yasalarla tanımlanmaktadır. Fakat tüm pazarlar ile ilgili genel anlamda düzenlemeye ait yetki ve sorumlulukları;

- Pazar iştirakçilerinin sorumlulukları ve görevlerini organize eden lisansları çıkarmak ve onaylamak,
- Üretim, iletim ve dağıtım işlevleri arasındaki uyum ve işbirliği sağlamak,
- Taraflar arasındaki arbedeleri çözümlemek ve kuruma gelen şikayetleri değerlendirmek ve neticelendirmek,
- Tüm pazar katılımcılarının bağımlı olması gereken fiyatları düzenlemek ve tarifeleri belirlemek,
- İlgili pazarları denetlemek ve ihtiyaç görülen cezaları uygulamak,
- Pazarlar bağlamında ikincil düzenleyiciler konusunda mevzuata karar vermek ve uygulamak,
- Pazar katılımcılarının, ilgili kanun ve lisanslara uyumlu pazar işlevleri içinde kalmalarını sağlamaktır (Çetin, 2007: 186).

2.4.7. Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu (KGK)

Türkiye'de denetim manasında önemli bir yük yüklenecek bu Kurum, muhasebe ve denetim standartlarının yaratılmasında tek emredici kurum olarak kurulmuştur. Kurumun yaratılmasındaki başlıca hedefi, 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nda belirlenen denetleme hareketlerinin uluslararası standartlara elverişli, bağımsız bir denetim kuruluşu aracılığıyla gerçekleştirilmesini sağlamaktır. 2011 yılında 6 Nisan ve 6223 sayılı Kanun'un oluşturduğu yetkiye dayanılarak, 660 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Kamu Gözetimi Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu kurulmuştur. Kurum hareketlerini Haziran 2012 tarihinden başlayarak yürütmektedir. Kurumun merkezi Bakanlar Kurulu aracılığıyla değiştirilebilir. Kurul; dört aday yarasından seçilecek iki kişi Gümrük ve Ticaret Bakanlığı ile Maliye Bakanlığı tarafından teklif edilecek, bir kişi Hazine Müsteşarlığı, Sermaye Piyasası Kurulu ve Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumunun ilişkili olduğu Bakanlıklar ile Türkiye Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirler Odaları Birliği ve Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği tarafından teklif edilecek, Bakanlar Kurulu tarafından tayin edilen dokuz üyeden oluşur. Bakanlar Kurulu, üyelerden birini Başkan olarak tayin edilmektedir. Kurul, Başkanın düşüncesi üzerine azalardan birini de ikinci Başkan olarak seçmektedir. Kurum; Kurul ve Başkanlık birimlerinden oluşur. Merkezi Ankara'da olan kurum, mukteza gördüğü alanlarda temsilcilikler açabilir (Keyifli, 2013: 127).

Kurumun başlıca amacı KGK' nın hizmet bölümlerinin kuruluşları, görevleri, sahip olacakları sorumlulukları ve donatılacak olan yetkileri düzenlemektir. Bu doğrultuda Kurum; Kurul ve Başkanlıktan oluştuğu için görevleri ve sahip olduğu yetkileri şöyle açıklanmaktadır:

- Firmalar tarafından sunulacak olan finansal tabloların; şeffaf, güvenilir, ihtiyaca cevap verebilir, açık ve anlaşılır, dönemler arası karşılaştırılmaya müsait ve tutarlı olmasını sağlamak ve uluslararası

düzeyde uyum sağlayacak Türkiye Muhasebe Standartlarını (TMS) oluşturmak ve bunu yayımlamak,

- Hazırlanan finansal tabloların; işletmelerin sahip olduğu finansman yapısını, sahip olduğu performanslarını, mevcut olan nakit akışlarının Türkiye Muhasebe Standartları kapsamında gerçeğe uygun bir şekilde sunmak, aynı şekilde şeffaf, güvenilir, karşılaştırılabilir, tutarlı olmak adına uluslararası düzeyde oluşturulan standartlara uyumlu ve uygun Türkiye Denetim Standartlarını (TDS) oluşturmak ve bunu yayımlamak,
- Türkiye Muhasebe Standartlarının uygulanması adına gerekli kararların alınması, ikincil düzeyde düzenlemelerin yapılması, aynı zamanda bu konu ile alakalı kendi alanında görevlendirilmiş kurumların ve kuruluşların yer verecekleri düzenlemeleri onaylamak,
- Hazırlanmış olan mevzuat kapsamında yapılan aykırılıkların tespit edilmesini sağlayan bağımsız denetçiler ve kuruluşların hakkında uygulanacak olan idari anlamda yaptırımları belirlemek, verilmiş olan faaliyet izinlerini askıya almak, gerekli hallerde iptal etmek,
- Yapılacak olan denetimlerin bağımsızlığı ve tarafsızlığını gerçekleştirmek, aynı zamanda denetimin sağladığı güveni ve kaliteyi arttırmak, gerekli düzenlemeleri yapmak ve tedbirleri almak,
- Bağımsız denetimde görev alacak olan meslek mensuplarının sahip olacakları nitelikleri, bağımsız denetime yetkili kuruluşların yetkilendirme yapmak için gerekli şartları sağlamak ve çalışma şartlarını belirlemek,
- Bağımsız denetim için gerekli olan güven, kalite sağlanması amacıyla bağımsız denetçiler ve denetim kuruluşlarının faaliyetlerini, çalışmalarını yayımladığı düzenlemelere ilişkin uyumu sağlamak ve standartları denetlemek,
- Kurumun amaçlarını, hedeflerine ve temel stratejisine uygun bir biçimde hazırlanmış olan bütçeleri görüşmek, karara bağlanmasını sağlamak,

- Kurumun mali durumu ile gerçekleştirdiği performansı ifade eden raporları onaylamak,
- Kanunlar tarafından verilen başka görevleri yerine getirmek.[19]

2.4.8. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK)

1994 ve 2001 iktisadi buhran dönemlerinde yaşanılan gerilemeler, baskılardan içleri boşaltılan bankalar buhranın yoğunlaşmasına sebep olduğu için ve IMF'nin de istekleri yönünde, bankacılık sahasının tekrardan organize edilmesi ve belli kurallara bağlanması adına bir kurum kurulması gündeme gelmiştir. Böylelikle Türk İdari yapısına Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu başlığı bünyesinde yeni bir kurum meydana çıkmıştır (Kutlu, 2006: 240).

Kurumun hizmet birimleri, ana hizmet, danışmanlık ve bölüm başkanlığı olarak düzenlenen yardımcı hizmet birimleri kapsamındaki 14 bölümden oluşmaktadır. Ayrıca denetim ofisleri, yeminli denetçi ve banka asistanlarından, bankacılık uzmanları ve asistanlarından ve denetim grupları içinde kurum bazında çalışan denetim ekiplerinden oluşan denetim gruplarından oluşmaktadır. Ayrıca, bilgi sistemlerini veya yasal meseleleri denetlemek veya Başkanlık onayı ile denetim bölümlerinde ve diğer bölümlerde çalışan profesyonel personelden ortak denetimler, teftişler, soruşturmalar, projeler veya diğer çalışma ekipleri oluşturulabilir. Bankacılık konularında ve muhasebe standartlarındaki analiz ve uzmanlıklarını incelemek amacıyla ekipler oluşturulabilir (BDDK, 2013: 8).

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumunun 5411 sayılı Bankacılık Kanunu kapsamında 93. Maddesinde görev ve yetkileri anlatılmaktadır:

[19]Ayrıntılı bilgi için bkz., 08.07.2012 tarihli ve 28347 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanmış Kamu Gözetimi Muhasebe ve Denetim Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Yönetmelik, Madde 4.

- Finansal piyasalarda mevzuatla sahip olduğu yetkiler dahilinde istikrar ve güvenin sağlanması, etkin bir kredi sistemi oluşturmak, mali sektörde gelişme sağlamak, tasarrufta bulunan hak sahiplerinin haklarını ve menfaatlerini korumak,
- Faktoring, finansal kiralama ve finansman şirketlerinin yapmış oldukları faaliyetler ile kuruluşları, teşkilat yapısı, bölünme, yönetim, birleşme, tasfiye ve hisse değiş tokuşlarını düzenlemek, uygulatmak, uygulamak, bunları denetlemek ve izlemek,
- Denkliğe sahip olduğu yurtiçi ve yurtdışı kurumların katılmış oldukları iktisadi, mesleki ve mali yapılara üye olmak, görev alanını oluşturan hususlarda yabancı ülkelerin konu ile alakalı yetkili makamları ile mutabakat tutanağı imzalamak,
- 5411 sayılı Kanun ile kuruma verilen diğer bir takım görevleri yerine getirmek,
- Kurum, tasarruf sahiplerinin, bankaların haklarını, çalışma şartlarını, ekonomik zarara sebep olacak işlem ve faaliyetlerin uygulanmasını önlemek, etkin kredi siteminin çalışmasını engelleyecek faaliyetlerin engellenmesi adına tedbir almak ve uygulamak,
- Kalkınma programları ve oluşturulan planlar dahilin de oluşturulan strateji, ilke ve politikalara uymak,
- Mevzuat çerçevesinde Kurumun kendisine verilen yetkileri, düzenleyici bir takım işlemleri, alınacak olan kararları kullanmak,
- Kurulun almış olduğu kararlar çerçevesinde Kanunun uygulanması için tüzük, yönetmelik çıkarmak,
- 7258 sayılı ve 29.04.1959 tarihli Futbol ve Diğer Spor Müsabakalarında Bahis ve Şans Oyunları Düzenlenmesi hakkında çıkarılan Kanun kapsamında ortaya çıkabilecek suçları önlemek.[20]

[20] Ayrıntılı bilgi için bkz., 5411 Sayılı Bankacılık Kanunu, Madde 93.

2.4.9. Kişisel Verileri Koruma Kurumu (KVKK)

7 Nisan 2016 tarihinde yayımlanan Resmi Gazetede yayımlanan 6698 sayılı Kişisel Verilerin Korunması Hakkında Kanun ile "Kişisel Verilerin Korunması Ajansı", Türkiye'nin idari teşkilatına katılmıştır. Kişisel verilerin ulusal mevzuatlarında korunmasına ilişkin hükümler, AB'ye üyelik sürecinde yasal uyumun sağlanmasını istemektedir. Söz konusu hükümler, bu kurumların ortaya çıkmasının sebepleri arasındadır. İdarenin kişisel verileri düzgün bir şekilde korumaması, kurumun ortaya çıkmasının diğer nedenleri arasındadır.

Kişisel Verileri Koruma Kurumu, 6698 sayılı Kişisel Verilerin Korunması Hakkında Kanun ile kurulmuş olup, kurul ve başkanlıktan oluşmaktadır[21].

Kişisel Veri Koruma Kurulu, Kişisel Veri Koruma Otoritesinin karar organıdır. Kurul dokuz üyeden oluşur. Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinden beşi, Başkan tarafından dört üyesi seçilir. Kurul üyelerinin görev süresi dört yıldır[22].

Ancak, KVKK geçici maddesi 1, bu kurala istisna yapar. KVKK geçici maddesi uyarınca 1/6; İlk seçilen Başkan, İkinci Başkan ve kura ile seçilen iki üye altı yıl, diğer beş üye dört yıl görev yapabilirler. Görev süresi sona eren üyeler yeniden seçilebilirler. Bir üyenin süresi sona ermeden herhangi bir nedenle üye olmaktan vazgeçerse, yeni seçilen üye önceki üyenin kalan süresini tamamlamaktadır.

Kurulun Başkanı; Kurul toplantılarını yönetmek, Kurumun yıllık bütçesini ve mali tablolarını belirlenen stratejiler, yıllık amaç ve hedefler doğrultusunda belirlemek, Kurumun görev ve yetkilerini belirlemek gibi Kurumun yönetimi ve işleyişi ile ilgili tüm görevleri yerine getirir.

---

[21] Ayrıntılı bilgi için bkz., 6698 sayılı Kişisel Verilerin Koruması Kanunu, Madde 19.
[22] Ayrıntılı bilgi için bkz., 6698 sayılı Kişisel Verilerin Koruması Kanunu, Madde 21/8.

Ayrıca Kurum, hizmetlerinin hizmet birimleri tarafından kurumun mevzuatına, kurumun amaç ve politikalarına, stratejik planına, performans kriterlerine ve hizmet kalitesi standartlarına uygun olarak organize edilmesini, yürütülmesini ve koordine edilmesini sağlamakla yükümlüdür. Bu koordinasyonu sağlamak için Kurul, hizmet birimlerinden gelen önerileri kesinleştirerek önerilerini Kurul'a sunar. Kurumun diğer kuruluşlarla ilişkilerini yürüterek dış koordinasyonu sağlar. Ayrıca, gerekli görüldüğü takdirde halka bazı kararları bildirir ve bu kararların uygulanmasını izler. Başkan yardımcısı, bölüm başkanları ve kurum personeli başkan tarafından atanır[23]. İkinci başkan, başkanın yokluğunda başkan yardımcısı olarak hareket etmekten sorumludur [24].

Kurum Kurul ve Başkanlıktan oluşmaktadır ve karar organı da Kurul'dur, bu bakımdan 6698 sayılı Kanunun 21. Maddesi gereğince görevleri şöyledir:

- Kurul, 6698 sayılı Kanun uyarınca ve bu kanuna bağlı çıkarılan mevzuat uyarınca kendisine verilen görevleri yerine getirmekle ve yetkileri kullanmakla sorumludur,
- Kurula, kendi görev alanı ile ilgili herhangi bir makam, kişi, kurum veya organ tavsiyede ve emirde bulunamaz.[25]

Bunun yanı sıra Kurumun sahip olduğu görev ve yetkiler ise şöyledir:

- Görev alanına giren mevzuatta meydana gelen gelişmeleri takip etmek, uygulamak ve değerlendirmek, araştırmalar yapmak,
- Görev alanı ile ilgili ihtiyaç halinde sivil toplum örgütleri, kamu kurumları ve kuruluşları, meslek kuruluşları ve üniversitelerle iş birliğinde bulunmak,
- Kişisel verilerle ilgili ortaya çıkan uluslararası gelişmeleri takip etmek, değerlendirmek, bu kuruluşlarla işbirliğinde bulunmak,

---

[23] Ayrıntılı bilgi için bkz., 6698 sayılı Kişisel Verilerin Koruması Kanunu, Madde 24/3.
[24] Ayrıntılı bilgi için bkz., 6698 sayılı Kişisel Verilerin Koruması Kanunu, Madde 24/4.
[25] Ayrıntılı bilgi için bkz., 6698 sayılı Kişisel Verilerin Koruması Kanunu, Madde 21.

- Cumhurbaşkanlığına ve TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu yıllık faaliyet raporlarını sunmak,
- 6698 sayılı Kanun ile kendisine verilen başka görevleri yerine getirmek.[26]

2.4.10. Nükleer Düzenleme Kurumu

Nükleer Düzenleme Kurumu 702 sayılı 9 Temmuz 2018 tarihinde yayımlanan Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile kurulmuştur. Bu KHK ile amaç barışçıl bir ilke belirlemek şartı ile nükleer enerji ve iyonlaştırıcı radyasyona ilişkin faaliyetlerin yürütülmesi sırasında çevrede bulunan halkın, işletmelerin ve gelecek nesillere oluşabilecek zararların etkilerinden korumak amacıyla söz konusu zararları ortaya çıkaracak tarafların yetki ve sorumluluklarını belirlemektir[27].

Ayrıca Nükleer enerji ve iyonlaştırıcı radyasyon ile ilgili cihaz, kurulan tesis, hazırlanan madde ve yapılan faaliyetler bu Kanun Hükmünde Kararname kapsamındadır. Söz konusu KHK ile verilecek olan muafiyetler ve muafiyetlere ait sınırlar ve uyulması gereken koşullar gerekli güvenlik tedbirleri esas alınarak Nükleer Düzenleme Kurumu tarafından hazırlanacak yönetmelikle belirlenir[28].

Nükleer Düzenleme Kurumunun temel ilkeleri şöyle sıralanmıştır;

- Türkiye Cumhuriyeti egemenliğin de nükleer enerji ile ilgili her türlü faaliyette sorumlu olan gerçek ve tüzel kişiler Türkiye Cumhuriyeti'nin tarafı olduğu nükleer faaliyet ile ilgili sözleşme ve anlaşmalara uymakla yükümlü tutulmuştur,

---

[26] Ayrıntılı bilgi için bkz., 6698 sayılı Kişisel Verilerin Koruması Kanunu, Madde 20.
[27] Ayrıntılı bilgi için bkz., 702 sayılı Nükleer Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasın Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, Madde 1/1.
[28] Ayrıntılı bilgi için bkz., 702 sayılı Nükleer Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasın Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, Madde 1/3.

- Bu Kanun Hükmünde Kararname kapsamına girmiş olan çevrede bulunan halk, gelecek nesillerin maruz kalma ihtimali olan her türlü faaliyette bireysel ve toplumsal fayda sağlanması, çevrenin ve gelecek nesillerin düşük düzeyde etkilenmesi ve oluşturulan sınırların aşılmaması gibi ilkeleri benimsemiştir,
- Nükleer faaliyetlerin yürütüldüğü tesis ve yerlerin güvenlik, emniyet ve nükleer açıdan güvence bakımından Kurumun düzenleyici bir kontrol alanına sahiptir,
- Ayrıca yapılan nükleer faaliyetler, eylem ve işlemler Kurumun yetkilerini kısıtlayacak şekilde görev ve yetkilerini yerine getirmesini engelleyecek şekilde, uygun görüş alınmaksızın gerçekleştirilebilmesi mümkün değildir,
- KHK kapsamında yapılacak faaliyetlerde öncelik güvenlik ve emniyetin temin edilmesi esas alınmıştır,
- Nükleer faaliyetlerin yürütülmesinde sorumluluk yetkilendirilen kişiye ait olmak ile beraber verilen yetkinin sorumluluğunu yerine getirmek, görevlendirme yapmak veya hizmet almak yetkilendirilen kişinin sorumluluğunu azaltmaz ve ortadan da kaldırmaz[29].

[29] Ayrıntılı bilgi için bkz., 702 sayılı Nükleer Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasın Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, Madde 3.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
TÜRKİYE'DE BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLARIN REGÜLASYON UYGULAMALARI VE ENERJİ PİYASASI DÜZENLEME KURUMU (EPDK) ÖRNEĞİ

Çalışmanın bu bölümünde, Türkiye'deki Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar'ın regülasyon uygulamalarına ilişkin örneklerden kısaca bahsedilerek, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun yapısı ve gerçekleştirdiği regülasyon uygulamaları ayrıntılı bir şekilde ele alınacaktır.

3.1. Türkiye' de Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Aracılığıyla Regülasyon Uygulamaları

Türkiye' de bulunan Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında detaylı bilgi ikinci bölümde verilmiş olup bu kurumlar aracılığıyla regülasyon işlevi alt başlıklar halinde anlatılacaktır.

3.1.1. Sermaye Piyasası Kurulu'nun Regülasyon Uygulamaları

Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurum olan sermaye piyasası kurulunun görevleri ve yetkileri hakkında detaylı bilgi ikinci bölümde verilmiş olup, uygulamada regülasyon işlevi Kurulun yıl içinde yapmış olduğu faaliyetlerle ölçülmektedir. Sermaye Piyasası Kurulunun 2018 yılı faaliyet raporu incelendiğinde ihraç başvuruları, izinler ve onaylar, gözetim, denetim, uygulanan yaptırımlar, açılan davalar, yapılan suç duyuruları, alınan idari tedbirler, kurul işlemleri aleyhine açılan davalar, kurul tarafından açılan davalar ile gerçekleştirdiği uygulamalar şeklinde regülasyon işlevini gerçekleştirmektedir (SPK, 2019: 24).

Denetim faaliyetleri bakımından örnek vermek gerekirse Kurulun temel amacı sermaye piyasasında şeffaf, güvenilir, istikrarlı, adil bir rekabet ortamı sağlamak

bu bağlamda temel ilkelere bağlılık açısından sermaye araçlarının bulunduğu piyasada adaleti ve etkinliği sağlamaktır. Bu açıdan fon arz eden kuruluşlardan birkaçını saymak gerekirse ihraççılar, halka açık ortaklıklar, yatırım kuruluşları, yatırım fonları gibi kuruluşların işlem, hesap ve faaliyetleri kanun, yönetmelik, tebliğ ve diğer mevzuat uyarınca denetlenmektedir. Yapılan bu denetimler yapıcı, yol gösterici bir izlenim yaratırken diğer bir yandan cezai yaptırım uygulanan işlemlerle ilgili yetkili mercilere iletilmektedir (SPK, 2019: 24).

Bu bağlamda 2018 yılında yapılmış olan denetim faaliyetleri sonucunda 389 denetim çalışması yapılmıştır. Bunun büyük bölümünü 126 denetim faaliyeti ile piyasa dolandırıcılığı alırken 111 denetim faaliyetiyle piyasa bozan eylemler ve 67 denetim faaliyeti halka açık şirketlerden meydana gelmektedir (SPK, 2019: 24). Tablo 1'de, 2017 ve 2018 yıllarında sermaye piyasasında gerçekleştirilen denetim faaliyetlerinin bir özeti sunulmaktadır.

Tablo 1: Sermaye Piyasasında Gerçekleştirilen Denetim Faaliyetlerinin Konuları Bakımından İncelenmesi

Denetim Konusu	**2017 Yılı Denetim Sayısı**	**2018 Yılı Denetim Sayısı**
İzinsiz Sermaye Piyasası Faaliyeti	31	32
Yatırım Kuruluşu Denetimi	20	17
Halka Açık Ortaklık Denetimi	20	67
Piyasa Dolandırıcılığı	63	126
Bilginin Suistimali	5	22
Piyasa Bozucu Eylemler	65	111
Kolektif Yatırım Kuruluşu	18	3
Bağlı Kuruşlar	2	2
Bağımsız Denetim, Değerleme ve Derecelendirme Kuruluşları	24	9
Toplam	298	389

Kaynak: SPK (2019), 2018 Yılı Sermaye Piyasası Kurulu Faaliyet Raporu, s. 24.

3.1.2. Radyo ve Televizyon Üst Kurulu'nun Regülasyon Uygulamaları

Radyo ve Televizyon Üst Kurulu ile alakalı detaylı bilgi ikinci bölümde verilmiş olup, bu Kurul ile alakalı devletin gerçekleştirdiği regülasyon görevi genel hatlarıyla radyo ve televizyon yayınlarının izlenmesi, yayın içeriklerinin denetlenmesi, kamuoyu araştırmaları, bilgi işlem uygulamaları ve WEB hizmetleri şeklinde meydana gelmektedir.

Bu açıdan yoğun olarak uygulanan denetleme ve düzenleme faaliyeti yayın içerikleri olarak karşımıza çıkmaktadır. Yayın içeriklerine ait denetimi üç ana hattan devam etmektedir. Birinci ana hat RTÜK uzmanlarının gerçekleştirdiği denetim olan doğrudan denetim, RTÜK Çağrı Hattı, RTÜK web, RTÜK e-posta şeklinde izleyicilerden gelen şikayet üzerine yapılan değerlendirme olan izleyici denetimi, yayıncılık alanına ait etik ilkeler ve izleyici temsilciliği üzerinden yayın kuruluşları tarafından gerçekleştirilen özdenetim şeklinde gerçekleşmektedir (RTÜK, 2019: 36).

Bu ana hatlarda meydana gelen bir bozucu etkinin ortaya çıkması halinde Kurul gerekli düzenleyici etkiyi, meydana getiren kanal, radyo yayını vb. hizmet sağlayıcılarına uyguladığı yaptırımlarla sağlamaktadır. Bu bağlamda, Tablo 2'de birkaç tane kanun maddesine dayalı olarak uygulanan yaptırımların sayısı belirtilmektedir.

Bu tabloda da belirtildiği üzere yapılan bir takım idari yaptırımların; 6112 sayılı Kanun kapsamında tabloda yer alan maddelere hitaben medya hizmet sağlayıcıların aykırı yayın yapmaları durumunda, idari para cezaları ile yayının durdurulması, yayının içeriğine ve ayrılık ağırlığına bağlı olarak katalogdan çıkarılmasına karar verilmektedir, tabloda bu maddelere hitaben bir yıl içinde uygulandığı belirtilmektedir.

Tablo 2: 01.01.2018-31.12.2018 Tarihleri Arasında Gerçekleşen Yayın İhlalleri Sebebiyle Verilen Müeyyide Kararları.

Kanun No ve Maddesi	Yaptırım Sayısı
6112 Sayılı Kanun ve 8.1.a	3
6112 Sayılı Kanun ve 8.1.c	8
6112 Sayılı Kanun ve 8.1.ç	25
6112 Sayılı Kanun ve 8.1.d	4
6112 Sayılı Kanun ve 8.1.e	3
6112 Sayılı Kanun ve 8.1.f	41
6112 Sayılı Kanun ve 8.1.g	1

Kaynak: RTÜK (2019), 2018 Yılı RTÜK Faaliyet Raporu, s. 41.

3.1.3. Rekabet Kurumu'nun Regülasyon Uygulamaları

Rekabet Kurumun misyonu genel olarak tüketicinin faydasını arttırabilmek, tekelleşmeyi önlemek, kartelleşen bir yapı oluşmasını engellemek, uluslararası alanda rekabet gücünün arttırılmasını sağlamak şeklinde ifade edilir (Rekabet Kurumu, 2019: 6).

Bu bağlamda söz konusu kurum, firmalar arasında rekabet sınırlayıcı anlaşmaların yapılmasını sağlamak yani bu anlaşmalardan kastedilen rekabeti azaltacak firma birleşmeleri ve devralmaları önlemek amacıyla yapılan anlaşmalar, düzgün bir rekabet ortamı sağlamak için ahlaklı bir rekabet anlayışı edinilmesini yaygınlaştırıcı politikalar benimsetmek ve piyasa ortamında bu politikaların yaygınlaştırılması benimsemiştir (Rekabet Kurumu, 2019: 7).

Kamu kararlarının, rekabet ortamında rekabetçi anlayış ile tasarrufta bulunmasını gerçekleştirmek, rekabet politikasına katkıda bulunacak politika geliştirmek de benimsediği diğer bir anlayıştır (Rekabet Kurumu, 2019: 7).

Kurum yıllık olarak düzenleyici ve denetleyici görevini yerine getirmek bakımından yıllık faaliyetlerde bulunmaktadır. Bunlar; rekabet ihlallerini tespit etmek, muafiyet/menfi tespit faaliyeti, birleşme ve devralma ile ilgili yapılan işlemlerin yakın takibi gibi faaliyetlerdir (Rekabet Kurumu, 2019: 21).

Birleşme ve devralmaları ele alacak olursak Rekabet Kurumu düzenleme ve denetleme faaliyetini 4054 sayılı Kanun' un 7. Maddesine göre ülkenin genelinde veya belli bir bölümünde mal ve hizmet piyasasında rekabet düzeyini önemli ölçüde azaltacak ya da azalmasına yönelik faaliyetlere sebep olacak birleşme ve devralmaları yasaklamaktadır. Bu bağlamda Kurum bu işlemlerin hukuki nitelik kazanabilmesi için gerekli evrak ve raporların Kuruma bildirilmesi ve uygunsa ve şartları sağlıyorsa tebliğlerle ilan edileceği düzenlenmiştir (RK, 2019: 21).

Kurum birleşme ve devralmaları denetlemek için pek çok kılavuz yayınlamıştır bunlardan birkaçı şöyledir: Birleşme ve Devralma Sayılan Haller ve Kontrol Kavramı Hakkında Kılavuz, Birleşme ve Devralmalarda İlgili Teşebbüs, Ciro ve Yan Sınırlamalar Hakkında Kılavuz, Yatay Birleşme ve Devralmaların Değerlendirilmesi Hakkında Kılavuz şeklinde sıralanabilir. Rekabet Kurumu 2018 yılında 152 adet devralma, 2 adet birleşme, 13 adet özelleştirme, 56 adet ortak girişim faaliyetleri olmak üzere toplamda 223 başvuruyu karara bağlamıştır. Bunların 219 tanesi ön inceleme sürecinde, 4 tanesi nihai inceleme süreci ile sonuçlandırılmıştır. Bu tür kararlara konu olan sektörler; tarım, orman, gıda ulaştırma, kimyasal ürünler ile enerji sektörleridir (RK, 2019: 22). Tüm bunlar toplandığında Kurum düzenleme ve denetleme görevini bu şekilde örnek aldığımız alanda olduğu gibi gerçekleştirmektedir.

3.1.4. Kamu İhale Kurumu'nun Regülasyon Uygulamaları

Kamu İhale Kurumu ile ilgili detaylı bilgi ikinci bölümde yer almaktadır burada bahsedeceğimiz alan ise kurumun benimsemiş olduğu saydam bir piyasa, adil bir rekabet ortamı, her sektörde her firmanın eşit muamele görmesini sağlamak maksatlı düzenlemeler yapmak, ihalelerin gerçekleştiği süreçte uyuşmazlıkların incelenmesi ve karara bağlanması şeklindedir (KİK, 2019: 9).

Kurum; düzenleme faaliyeti, inceleme faaliyeti, hukuk işlemlerine ilişkin faaliyetler, bilgi hizmetlerine ilişkin faaliyetler, eğitim faaliyetleri, bilgi edinme mevzuatına ilişkin faaliyetler şeklinde düzenleme ve denetleme faaliyetlerini gerçekleştirmektedir.

Bu bağlamda inceleme faaliyetine yakından bakmak gerekirse ihalelere yönelik olarak gerçekleştirilen başvurular kapsamında itiraz ve şikayetlere karşılık ön inceleme yapmaya yönelik meslek personeli görevlendirilmektedir. Tespit edilen konular incelenir ve tutanak tutulur, idareye başvuru niteliğinde olan itiraz başvuruları Kurum tarafından başvuru sonucu resmi yazıyla bildirilir (KİK, 2019: 24).

Sonucu ortaya koyacak olursak ihalelerde ortaya çıkan uyuşmazlıkların çözümünde, hilelerin yapılmasını engellemek, hile yapan firmaların men edilmesi gibi pek çok faaliyet ile devlet ekonomiyi denetleme görevini yerine getirmektedir bu yolla adil, şeffaf, güvenilir bir ihale ortamı oluşturulmaktadır.

3.1.5. Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurulu'nun Regülasyon Uygulamaları

Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu bilgi ve iletişim sektöründe sürdürülebilir bir ortamda etkin bir piyasa koşulu sağlamak amacıyla ekonomik ortamda tarafların haklarını korumak ve menfaatlerini gözetmek teknolojik gelişmeleri

yakından takip edebilmek ve teşvik etmek amaçlı bir misyon belirlemiştir (BTK, 2019: 15).

Temel olarak benimsemiş olduğu değerler, güvenilirlik, tarafsızlık, şeffaflık, bilime dayalı, bilgiye dayalı olmak, kaynakların etkin kullanımı, duyarlılık gibi kriterlerdir. Bu değerlerden hareketle bu Kurum elektronik haberleşme sektöründe, ekonomik düzenlemelerle; yetkilendirme, numaralandırma gibi, teknik düzenlemelerde; elektronik imza, ihlal çalışmaları gibi, denetleme, tüketici haklarına yönelik düzenleme ve faaliyetler, internet hizmeti, uluslararası ilişkiler, projeler gibi alanlarda düzenleme ve denetleme faaliyetlerinde bulunmaktadır (BTK, 2019: 15).

Yoğun olarak düzenleme ve denetleme faaliyetinin etkin olacağı alan olan internet başlığını incelemek gerekir. BTK 5651 sayılı kanuna göre internet alanında yapılan yayınları denetleme, düzenleme görevini yerine getirmektedir. İnternet ortamında rol alan paydaşların yasadışı bir şekilde; insanlara, kurumlara zararları olacak içerikleriyle mücadelede bulunmak güvenli bir internet ortamı sağlamak ve bu bilinci aşılamak maksatlı faaliyetlerde bulunmaktadır (BTK, 2019: 106).

Bu bağlamda internet içeriklerini düzenleyici faaliyetlerde bulunmaktadır bunlardan biri bilgi ihbar merkezidir. Söz konusu merkez vatandaşların internet ortamında karşı karşıya kaldıkları yasadışı ve ahlak dışı içeriklerin “ihbarweb.org.tr” isimli web sitesi yoluyla şikayet edebilmelerini sağlayan bir faaliyet oluşturmuştur. Bu yol ile Kurum aslında piyasa ortamında düzenleme ve denetleme işlevini yerine getirmektedir normal olarak sadece internet aktörleri herhangi bir denetleme ve düzenlemeye tabi tutulmasaydı bu durum kargaşa, düzensizlik ortamına sebep olur bu da bizi diğer Avrupa ülkelerinden geri olmamıza sebep olur ve gelişmişlik sağlayamazdık (BTK, 2019: 109).

Bilgi İhbar Merkezi öncelikle, tüm dünyada yaygın olan başta çocuk istismarı olmak üzere yasa dışı içeriklerle mücadele etme konusunda uluslararası alanda işbirliğini geliştirmek amacıyla, Avrupa Komisyonu tarafından da desteklenen Uluslararası İnternet İhbar Merkezleri Birliği’ne 2011 yılında üye olmuştur. Bu

sayede, ülkede gerçekleştirilen denetim faaliyetlerinin uluslararası boyutta anlam kazanması da sağlanmıştır (BTK, 2019: 109). İhbar ortamı, internet aktörlerinin rahat bir şekilde faaliyet göstermesini engellemektedir.

3.1.6. Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu'nun Regülasyon Uygulamaları

Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu tarafından benimsenmiş olan temel misyon finansal raporların uluslararası benimsenmiş ve uygulanmakta olan standartlara uyumlu düzenleme ve denetleme sağlayacak standartlar geliştirmek ve kamu gözetiminin etkinliğini sağlamaktır (KGK, 2019: 14).

Buradan hareketle Kurumun yapmış olduğu faaliyetlere baktığımızda Kurum Türkiye Muhasebe Standartlarının oluşturulması, bunların yayımlanması standartlarda meydana gelen değişikliklerin yansıtılması, eğer bu standartlarla ilgili görüş talepleri varsa incelemek ve görüşmek, faizsiz finans alanında çalışmalar yapmak, elektronik ortamda finansal raporlamaya ilişkin projeler geliştirmek, ticari muhasebeye geçiş projesi gibi sayılabilecek pek çok faaliyetten söz edebilmek mümkündür (KGK, 2019: 41).

Bunlardan ticari muhasebeye geçiş projesi şuanda hayata geçirilen önemli bir faaliyet alanıdır. Bu alanda Kurum vergi mevzuatına yön verecek pek çok çalışmada bulunmuştur. Vergi mevzuatına göre hazırlanan işletmelerin finansal tabloları gerçek durumu yansıtmakta yetersiz kalmakla beraber mali amaçlı hazırlanan finansal tabloların ticari kar amacı gütmek amacı olan tablolara dönüştürülmesi ekonomide ciddi bir işlem maliyeti ortaya çıkarmaktadır (KGK, 2019: 49).

Mali tabloların şeffaf ve açık bir şekilde sunulmaması yatırım oranlarını olumsuz etkilemektedir. Bu sebepten olumsuzlukların ortadan kaldırılması için 2018 yılında Maliye Bakanlığı ile bir çalışma yapılmış, çalışma kapsamında vergi mevzuatı ile Türk Ticaret Kanunu uyarınca hazırlanmış olan finansal tabloların gerçekleşmesi

ile muhasebe standartları ile vergi mevzuatı arasında farkların tespit edilip ona göre gözden kaçan durumun ortaya çıkmasını sağlamak üzerinedir (KGK, 2019: 49).

Bu anlamda ekonomik açıdan her alanda olduğu gibi en fazla kayıp kaçağa sebep olacak alan olan finans ve muhasebe alanında kurulan bu Kurum aracılığıyla düzenleme ve denetleme işlevini yerine getirmektedir.

3.1.7. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun Regülasyon Uygulamaları

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu ile alakalı görevleri nelerdir yetki alanları nedir ikinci bölümde detaylı olarak yer verilmiş olup misyonunu yakından incelediğimizde sahip olduğu yetkiler ve üstlendiği görevler dahilinde denetime tabi kuruluşların faaliyetlerini güvenli ve şeffaf bir ortamda gerçekleşmesini sağlamak, kredi siteminde etkinliği arttırmak, tasarruf sahiplerinin haklarını korumak menfaatlerini gözetmek, bu bağlamda finansal piyasaların gelişmesini sağlamak şeklinde görevleri ortaya konmaktadır (BDDK, 2019: 26)

BDDK devletin regülasyon görevini bankacılık sektöründe yerine getirmek amacıyla kurulmuş olan bir Kurumdur bu amaçla düzenleme faaliyetine yakından bakmak gerekirse; yürürlüğe düzenlemeleri ele alacak olursak kredilerin sınıflandırılması ve bunlara ayrılacak olan karşılıkların esaslarının belirlenmesi, bankaların sermaye yeterliliğinin ölçülmesi ve değerlendirilmesi, finansal kiralama, faktöring ve finansman şirketlerinin muhasebe uygulamaları açısından belirlenen kurallar sıralanabilmektedir (BDDK, 2019: 45).

Bu tür düzenlemelerin yapılması bankacılık sektöründe her bankanın kendi kurallarına uygun olan bir piyasa oluşturmasını engellemektir ayrıca bu düzenlemelerin bankalar ve diğer finansman kuruluşları tarafından uygulanıp uygulanmadığı hakkında denetim de gene BDDK tarafından gerçekleştirilmektedir. Denetim kanalını ise iç kontrol, risk yönetimi, bankaların varlıkları, yükümlülükleri,

öz kaynaklarının yeterliliği bakımından incelemek tüm bunların yanı sıra yapılan şikayetlerinde göz önünde bulundurulduğu bir sistemdir (BDDK, 2019: 54).

3.1.8. Kişisel Verileri Koruma Kurumu'nun Regülasyon Uygulamaları

Kişisel Verileri Koruma Kurumu ile gerçekleştirilmek istenen regülasyon görevine yakından bakmak gerekirse özel niteliğe sahip olan kişisel verilerin hukuka aykırı biçimde erişilmesini ve bu verilerin paylaşılması hususlarının idari para cezası verilmesi konusunda oldukça katı bir anlayışa sahiptir.

Hem telefon şirketleri, bankalar, alışveriş yapılan sektörlerde kişilerden alınan özel bilgilerin kişilerin izini olmaksızın paylaşılması durumu oldukça önem arz etmektedir. Veri ihlaline sebep olan kurum ve kuruluşların tespit edilmesi, raporlanması ve sonuca bağlanması durumu devletin kuruluşlar ile kişiler arasında denetleme ve düzenleme faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi söz konusu olmaktadır.

Kişisel Verileri İşleme Kanunda veriler açık, kanuna uygun bir şekilde işlenmelidir. İşlenen veriler amacına uygun bir şekilde bağlantılı, ölçülü bir şekilde ve sınırlı olmalıdır, bunun yanı sıra gerekli görülen süre kadar da saklanmalıdır (Yücedağ, 2019: 62).

Bu sebepten kişisel verilerin ölçülü bir şekilde, açık, kanuna uygun bir şekilde işlenmesi demek aslında şahısların verilerinin ihlale uğraması durumunda Kanun kapsamında korunacağı ve karara bağlanacağı durumunu ortaya koymaktadır.

Bu durumun daha rahat ifade edilmesi bakımından şahısların 2019 yılında ihlale uğradığı kurumlarla iletişime geçtikleri halde haklarının korunmaması durumunda Kişisel Verileri Koruma Kurumuna yaptıkları şikayet üzerine almış oldukları kararlara ait özetlerin birkaçını aşağıda yer alan Tablo 3' de anlatılmaktadır.

Tablo 3: 2019 Yılında Şahısların Kuruma Yaptıkları Şikayetleri Üzerine Kişisel Verileri Koruma Kurulu Tarafından Alınan Kararların Özetleri

	2019 KVKK KARAR ÖZETLERİ	
	KARAR TARİHİ VE KARAR NO	**KARAR ÖZETİ**
1	08/07/2019 Ve 2019/204	Bir yatırım şirketi tarafından ilgili kişinin cep telefonu numarasının herhangi bir veri işleme şartına dayanmadan işlenmesi ve reklam/bilgilendirme amaçlı aranması hakkında Kuruma yaptığı başvurunun özeti
2	01/07/2019 Ve 2019/188	Öğrencilerin kişisel verisi niteliğindeki sınav sonuçlarını internet ortamında yayımlayan Mimar Sinan Güzel Sanatlar Üniversitesi'nin uygulaması hakkında Kuruma yapılmış olan başvurunun özeti
3	31/05/2019 Ve 2019/166	İlgili kişiye ait telefon numarasına kendisine ait olmayan içeriğin gönderilmesi ile ilgili yapılan başvurunun özeti
4	31/05/2019 Ve 2019/165	Spor salonu hizmeti sunan veri sorumlularının, üyelerinin giriş-çıkış kontrolünü biyometrik veri işleyerek yapması ile ilgili başvurunun özeti
5	31/05/2019 Ve 2019/162	Bir anonim şirketin (veri sorumlusu) ilgili kişinin açık rızası dışı elektronik ticari ileti göndermesine ilişkin başvurunun özeti
6	31/05/2019 Ve 2019/159	Bir varlık yönetim şirketinin ilgili kişiye aynı konu ile ilgili birden çok mesaj gönderimine ilişkin başvurunun özeti
7	31/05/2019 Ve 2019/157	Kurumsal e-posta hizmetinin, Google (gmail) üzerinden yine aynı uzantıya sahip olarak kullanılıp kullanılamayacağı ilişkin başvurunun özeti

Kaynak: KVKK (2019), 2019 Yılı Kurul Karar Özetleri çerçevesinde tarafımızca düzenlenmiştir,

Erişim Adresi: https://www.kvkk.gov.tr/Icerik/5406/Kurul-Karar-Ozetleri

3.2. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) ve Regülasyon Uygulamaları

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, 03.03.2001 tarih ve 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu çerçevesinde kurulmuştur. İlk kurulduğu kanun çerçevesinde kurum, "Elektrik Piyasası Düzenleme Kurulu" adıyla açılsa da sonrasında 02.05.2001 tarih ve 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu (Elektrik Piyasası Kanunu'nda Değişiklik Yapılması ve Doğal Gaz Piyasası Hakkında Kanun) ile bugün de kullanılan ve geçerli olan "Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu" adını almıştır. Kurum, idari ve mali özerkliği bulunan bir kamu tüzel kişisidir. Kurumun merkezi Ankara olup Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığına bağlıdır. Kurumun taşra teşkilatı bulunmamakta olup, taşra bölgelerinde iletişim, irtibat büroları aracılığıyla sağlanmaktadır. Kurum; "güçlü, rekabetçi ve şeffaf enerji piyasalarını oluşturacak düzenleme anlayışıyla değer yaratmak amacıyla; enerjinin yeterli, kaliteli, sürekli, ekonomik ve çevreye uyumlu bir biçimde tüketiciye ulaşması için denetleme ve düzenleme yapmaktadır (EPDK, 2019b).

3.2.1. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nun Yasal Temelleri

EPDK, doğal, gaz, elektrik, LPG ve petrol piyasalarının organizatör kurumudur. Bu amaçla 4 kanun çıkarılmıştır. EPK ve DGPK 2001 yılında, PPK 2003 yılında ve son olarak LPGK ise 2005 yılında yürürlüğe girmiştir. Bir başka şekilde, zaman içinde Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun yetki sahası artmıştır. Bulunan durumunda enerji sektöründe Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun mesuliyet sahası haricinde sadece kömür, linyit gibi yeraltı enerji kaynaklarının üretimi ile hidrolik kaynakların yönetimi kalmıştır. Bu kısımda Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun pratik mesuliyetine bırakılan yasaların umumi lazımları araştırılarak, TBMM komisyonlarında yasalar içerisinde yapılan önemli farklılıklar belirlenecek ve yasalar üzerinde genel bir bilgi sunulacaktır (Erdoğan, 2006: 97).

4628 Sayılı Elektrik Piyasası Kanunu

4628 sayılı Kanunun ilk maddesinde, yasanın amacı açıkça belirtilmiştir. Yasanın amacı, tüketicilere elektriği yeterli, nitelikli bir şekilde sunabilmek için rekabetçi bir ortamda özel hukuk hükümlerine uygun olarak çalışabilecek finansal olarak güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir elektrik piyasası oluşturmak, sürekli, düşük maliyetli ve çevreye uyumlu bir şekilde piyasada bağımsız bir düzenleme ve kontrol sağlamaktır. Benzer şekilde, yasanın ilk maddesi de bu yasanın kapsamını açıklamaktadır; buna göre, elektrik piyasasında gerçekleştirilecek faaliyetler (iletim, üretim, dağıtım, perakende satış, ithalat ve ihracat) ve bu faaliyetlerle ilgili gerçek ve tüzel kişilerin hak ve yükümlülükleri, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun kurulması çalışma prosedürleri ve ilkeleri ile elektrik üretimi ve dağıtım varlıklarının özelleştirilmesinde izlenecek prosedür bu Kanun kapsamına girmektedir[30].

4646 Sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu

4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunun 18.04.2001 tarihinde kabul edilen ve 02.05.2001 tarihli Resmi Gazete'de yayımlandıktan sonra yürürlüğe giren birinci maddesine göre, kabul edilen kanun çerçevesinde çevreye zarar vermeyecektir. Kaliteli, sürekli, ucuz ve rekabetçi, güçlü, şeffaf bir doğalgaz piyasası oluşturmak ve bu piyasada bağımsız düzenleme ve kontrol sağlamaktır[31].

Kanunun ikinci kısım üçüncü bölümünde yer alan ‘Elektrik Piyasası Kanunu’nda Yapılan Değişiklikler’ konusu özellikle önem arz etmektedir. Çünkü bu bölümde yer alan ek madde 1’e göre, EPDK, Doğal Gaz Piyasası Kanunu’nu da uygulamakla görevlidir. Bu iki sektörün birbirinden farklı olması hasebiyle EPDK, söz konusu sektörlerdeki görev, yetki ve düzenlemeleri kendi kanununa göre yerine getirir. Ayrıca, Doğal Gaz Piyasası Kanunu’ndaki bu ek maddeye atıf yapılarak, Elektrik

---

[30] Ayrıntılı bilgi için bkz., 4628 sayılı Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, Madde 1.
[31] Ayrıntılı bilgi için bkz., 4646 sayılı Doğalgaz Piyasası Kanunu, Madde 1.

Piyasası Kanunu'nun 5/A maddesinde Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu'nun doğal gaz piyasası ile ilgili görevleri de belirtilmiştir[32].

Ek madde 2'ye göre EPDK, doğal gaz piyasasındaki faaliyetler ve söz konusu faaliyetleri gerçekleştirecek gerçek ve tüzel kişilerin hak ve yükümlülüklerini ifade eden lisans ve sertifikaların verilmesinden, doğalgaz piyasasının işleyişinin incelenmesi ve denetlenmesinden, yönetmeliklerin oluşturulmasından ve piyasada Doğal Gaz Piyasası Kanunu'na aykırı davranılmasını önlemekten sorumludur[33].

5015 Sayılı Petrol Piyasası Kanunu

4.12.2003 tarihinde kabul edilen ve 20.12.2003 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanununun birinci maddesi yasanın amacını ve kapsamını açıkça ortaya koymaktadır. Buna göre; yasanın amacı, yerli ve yabancı kaynaklardan elde edilen petrolün doğrudan veya kullanıcılara işlenmesini sağlamakla ilgili şeffaf, eşitlikçi ve istikrarlı piyasa faaliyetlerinin sürdürülmesini sağlamak amacıyla faaliyetlerin yönlendirilmesini, izlenmesini ve denetlenmesini sağlamaktır. Güvenli ve ekonomik açıdan rekabetçi bir ortamda, petrol piyasasının düzgün işleyişi ve güçlendirilmesi için yapılması gereken rehberlik, düzenleme ve denetim işlevlerini kapsar[34].

Bu kanunda da Doğal Gaz Piyasası Kanunu'nda olduğu gibi, Petrol Piyasası Kanunu'nun 24. maddesine göre Elektrik Piyasası Kanunu'nda yaptığı değişiklikler özellikle önem arz etmektedir. 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun ikinci kısım birinci bölüm 5. maddesinin birinci fıkrası gereği bu kurul bir tane başkan diğer bir üye ise ikinci başkan olmak üzere yedi üyeden oluşması şeklinde düzenlenmiştir[35].

---

[32] Ayrıntılı bilgi için bkz., 4646 sayılı Doğalgaz Piyasası Kanunu, Madde 14-15.
[33] Ayrıntılı bilgi için bkz., 4646 sayılı Doğalgaz Piyasası Kanunu, Madde 15.
[34] Ayrıntılı bilgi için bkz., 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu, Madde 1.
[35] Ayrıntılı bilgi için bkz., 4628 sayılı Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, Madde 5.

Petrol Piyasası Kanunu'nun 25. maddesine göre, Elektrik Piyasası Kanunu'nun 5/A maddesinden sonra 5/B maddesi eklenmiştir. Bu madde, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu'nun petrol piyasasına ilişkin görevleriyle ilgilidir.

Ayrıca, Petrol Piyasası Kanunu'nun 26. maddesi ile Elektrik Piyasası Kanunu'nun kamu personelinin mevkiisi, atanmasına ilişkin usulü ve özlük hakları ile ilgili olan 9. maddesine, yine kamu personeli ve atanmalarıyla ilgili birtakım fıkralar eklenmiştir[36].

Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasası Kanunu

5307 Sayılı Kanunun 1 inci maddesi 02.03.2005 tarihinde kabul edilen ve 13.03.2005 tarihli Resmi Gazete'de yayımlandıktan sonra yürürlüğe giren Sıvılaştırılmış Petrol Gazı Piyasası ile ilgili 5307 sayılı kanun, kanunun amacını açıkça tanımlamıştır. Buna göre, yasanın amacı, yerli ve yabancı kaynaklardan elde edilen sıvılaştırılmış petrol gazlarının teslimi ile ilgili piyasa faaliyetlerinin şeffaf, adil ve istikrarlı bir şekilde yürütülmesi için gerekli düzenleyici, yönlendirici, izleme ve denetim faaliyetlerinin gerçekleştirilmesini sağlamaktır[37]

5307 sayılı kanun asıl olarak iki bölümden ve yirmi dört maddeden oluşmaktadır. İlk bölümün birinci ve ikinci maddesi amaç, kapsam ve tanımları içermektedir. İkinci bölümün üçüncü ve dördüncü maddeleri, lisansların tabi olacağı usul ve esasları ile lisans sahiplerinin hak ve yükümlülüklerini ele almaktadır. Üçüncü bölümün beşinci, altıncı ve yedinci maddesi, lisans türlerini ve faaliyetlerin düzenlenmesini içerirken, dördüncü bölümün sekizinci ve dokuzuncu maddeleri, Toplu LPG Bayileri, Toplu LPG Kullanıcıları ve Tüp LPG Kullanıcıları Usul ve Esasları başlıklarına sahiptir.

---

[36] Ayrıntılı bilgi için bkz., 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu, Madde 25-28.
[37] Ayrıntılı bilgi için bkz., 5307 sayılı Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasası Kanunu ve Elektrik Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Madde 1.

3.2.2. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nun Örgütsel Yapısı

Elektrik Piyasası Kanunu'nun ilgili olduğu Bakanlığı Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı olduğu 4. maddenin 4. fıkrasında belirtilmiştir. Bakanlık ile EPDK arasındaki ilişki hiyerarşik değildir. Aynı şekilde, Bakanlığın EPDK konusunda vesayet yetkisi yoktur. Bu anlamda, EPDK, diğer bağımsız idari makamlar gibi idari özerkliğe sahiptir. Bir kamu tüzel kişiliği olan EPDK'nın merkezi Ankara'dadır ve Kurumun il teşkilatı bulunmamaktadır. Ancak Kurum, dağıtım bölgelerinde müşteri ilişkilerini sağlamak için irtibat ofisleri kurabilir ve sadece İstanbul'da bir irtibat ofisi vardır[38].

EPDK' nın organizasyonu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu, Başkanlık ve hizmet birimlerinden oluşmaktadır. Elektrik Piyasası Kanununun 9 uncu maddesine göre Kurumun hizmet birimleri; Kurumun görev ve yetkilerinin gerektirdiği bölüm sayısında örgütlenen ana hizmet birimlerinin, görev ve sorumluluklarının, personel unvanlarının ve numaralarının, Konsey tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenmesi şartı aranır. Bu amaçla, 12.12.2001 tarihli ve 2001/3501 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile Örgütün Çalışma Usul ve Esasları ile Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Personel Yönetmeliği yayımlanmıştır[39]

3.2.3. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nun Görev ve Yetkileri

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun teşkilatı: Kurul, başkanlık, ve hizmet birimlerinden meydana gelmektedir. Kurum 4628 sayılı Kanundan kaynaklı ortaya konan görevleri gerçekleştirirken sahip olduğu yetkilerini bu Kurul vasıtasıyla kullanır. Kurumun temsil etme ve karar verme organı Kuruldur. Bu sebeple, Kurulun

---

[38] Ayrıntılı bilgi için bkz., 4628 sayılı Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, Madde 4.
[39] Ayrıntılı bilgi için bkz., 4628 sayılı Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, Madde 9.

gerçekleştirmesi gereken görevler ve sahip olduğu yetkiler aşağıda detaylı olarak açıklanmaktadır.

Elektrik Piyasası Kanunu'nun 5. maddesi Kurulun görevlerini madde madde belirtmiştir. Buna göre Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu;

a. Elektrik Piyasası Kanunu hükümlerini uygulamaya koymak,
b. Her yılın Ocak ayı sonuna kadar, serbest tüketicilerin tanımına ilişkin sınırlardaki düşüşleri belirlemek ve yeni limitler yayınlamak,
c. Tüketicilere güvenilir, kaliteli, kesintisiz ve düşük maliyetli elektrik enerjisi hizmeti vermek için gerekli düzenlemeleri yapmak,
d. Kabul edilen muhasebe prosedürlerine uygun olarak lisans verenler için finansal raporlama standartları ve yönetim bilgi sistemlerinin tanımlanması ve uygulanmasının sağlanması için üretim, iletim ve dağıtım şirketleri ile otoprodüktör (elektrik enerjisi ihtiyacını karşılayan tesisler) ve otoprodüktör grubu tesisleri için güvenlik standartlarını ve koşullarını belirlemek ve uygulanmasını sağlamak,
e. Piyasada meydana gelen gelişime bağlı olarak yeni ticaret yöntemlerinin ve satış kanallarının uygulanması için altyapı geliştirmek ve uygulamak,
f. Elektrik Piyasası Kanunu'nun hedefleri doğrultusunda gerektiğinde model olabilecek anlaşmalar ortaya koymak,
g. Ticari sırlar ve gizli rekabet bilgileri dahil olmak üzere ticari açıdan hassas bilgilerin ifşa edilmesini önleme prosedür ve ilkelerini belirlemek ve uygulamak,
h. Piyasada faaliyet gösteren tüzel kişilerin eşitlik ve şeffaflık standartlarına uyumunu sağlamak için faaliyetlerini, uygulamalarını ve ilgili lisans hüküm ve koşullarına uygunluğunu denetlemek,
ı. Rekabeti sağlamak için bağlı kuruluşlar için standartlar, kurallar oluşturmak ve uygulamak ayrıca bu standartların piyasa faaliyetlerine karşılıklı katılım, faaliyet ve muhasebe kısıtlamaları içermesi gerektiğinden bu kısıtlamaları belirlemek,

> i. Yıllık rapor hazırlamak, piyasa geliştirme ile ilgili diğer raporları hazırlamak ve Bakanlığa sunmak,
> j. Personel atamaları dahil kurumun personel politikasını oluşturmak ve uygulamak,
> k. Kurum'a taşınır, taşınmaz mal veya hizmet alımı, satımı ve kiralanmasına karar verilmesi,
> n. Uluslararası örgüt ve kuruluşların piyasa ile ilgili düzenlemelerini ve uygulamalarını takip etmek, gerekli düzenlemeleri yapmak ve yasal düzenlemeler durumunda gerekli hazırlıkları yapmak,
> o. Kurumun alacakları, hakları ve borçları ile ilgili her türlü işlemi üçüncü şahıslarla birlikte yapmak,
> s. Elektrik enerjisi üretiminde çevresel etkiler nedeniyle yenilenebilir enerji kaynaklarının ve evsel enerji kaynaklarının kullanımını teşvik etmek ve teşvik uygulamaları için ilgili kurum ve kuruluşlarda görevlerini yerine getirmek için gerekli önlemleri almak zorunludur[40].

Ayrıca, 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun 5/A maddesinde Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu'nun doğal gaz piyasasına ilişkin görevleri ayriyeten belirtilmiştir. Söz konusu 5/A maddesine göre kurul[41];

> a. Doğal gaz piyasası faaliyetleriyle ilgili planlar, politikalar ve uygulamalar hakkında EPDK'nın görüş ve önerilerini belirlemek,
> b. Doğrudan taraf olunan uluslararası anlaşmalardan doğan hak ve yükümlülükleri doğal gaz piyasasına faaliyetlerine uygun olarak yerine getirmek için Kurumun görevlerini yerine getirmesini sağlamak,

[40] Ayrıntılı bilgi için bkz., 4628 sayılı Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, Madde 5.
[41] Ayrıntılı bilgi için bkz., 4628 sayılı Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, Madde 5/A.

> c. Doğal Gaz Piyasası Kanunu ve Kurum tarafından yetkilendirilen konularda doğal gaz faaliyetleri ile ilgili her türlü düzenlemenin onaylanması ve uygulanmasını sağlamak,
> d. Doğal Gaz Piyasası Kanununda ruhsat ve sertifika verilmesi ile bunların icrası ve iptali ile ilgili her türlü kararı almak ve uygulamak için özel durumlarda uygulamaya konabilecek sınırlamaların ve yükümlülüklerin belirlenmesi ve Doğal Gaz Piyasası Kanunu hükümleri çerçevesinde fiyat tespitine ilişkin kararlar almak,
> e. Doğal gaz piyasasında rekabetin yeterince olmadığı veya yeterli olmadığı fiyat ve tarife oluşumuna ilişkin usul ve esasları düzenlemek,
> f. Doğal Gaz Piyasası Kanunu'nda belirtilen faaliyetler için tarifeleri onaylamak veya tarife revizyonları hakkında karar almak,
> g. Doğal gaz piyasası faaliyetlerinin gözetimi, ön araştırma ve soruşturma prosedürlerinin yapılması, yetki ve yaptırımları kendi yetki alanı dahilinde uygulamak ve dava açma davaları dahil tüm adli ve idari makamlara başvuruda bulunmak üzere karar almak,
> h. Doğal Gaz Piyasası Kanunu'nun uygulanmasına ilişkin tüzel kişiler veya tüzel kişiler ile tüketiciler arasındaki uyuşmazlıkların çözümü,
> ı. Görevlerini yerine getirmek ve Doğal Gaz Piyasası Kanunu'nda belirtilen diğer görevleri yapmakla yükümlüdür.

Bu görevlere ek olarak, 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu'nun 25. maddesi ile Elektrik Piyasası Kanunu'na eklenen 5. Maddesinin B bendine göre, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu'nun petrol piyasası ile ilgili görevlerini belirtmektedir. Söz konusu Elektrik Piyasası Kanunu 5/B maddesine göre Kurul[42];

> **a.** Kanunun belirtmiş olduğu hükümleri uygulamak, piyasa ile ilgili her türlü düzenlemeyi yapmak ve yürütmek,

[42] Ayrıntılı bilgi için bkz., 4628 sayılı Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, Madde 5/B.

b. Petrol piyasasında gerçekleştirilecek her türlü faaliyete ilişkin plan, politika ve uygulamalarla ilgili Kurum görüş ve önerilerini belirlemek,

c. Piyasa faaliyetleriyle ilgili denetleme, ön araştırma ve soruşturma işlemlerini yürütmek, ceza ve yaptırımları uygulamak ve dava açmak da dahil olmak üzere her türlü adli ve idari makama başvuru kararlarını almak

d. Petrol piyasasına ait organizasyon ve teşkilatların uluslar arası uygulamalarını izlemek,

e. Petrol piyasasında lisans ve lisanslarla ilgili işlem bedellerini belirlemek,

f. Petrol piyasasında faaliyet gösteren kişilerin denetlenmiş mali tablolarını incelemek veya incelettirmek,

g. Piyasa da faaliyette bulunacak olan kişi ve kurumlardan istenecek olan hizmet dışı faaliyetler, hizmet güvenilirliği ve diğer performans ölçütleri ile ilgili raporların kapsamını belirleyerek düzenli bir şekilde Kurula rapor vermek,

h. Petrol Piyasası Kanunu hükümlerine, çıkarılan yönetmelik hükümlerine, kurul tarafından onaylanan tarife ve yönetmeliklere, lisans hüküm ve şartlarına ve Kurul kararlarına aykırı davranıldığı durumlarda idari para cezası vermek ve lisansları iptal etmek görevlerini yerine getirir.

Diğer taraftan, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu'nun yetkileri 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun 5. maddesinde belirtilmiştir. Söz konusu maddeye göre, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu şu yetkilere sahiptir:

a. Elektrik Piyasası Kanunu hükümlerinin uygulanması için gerekli talimat ve tebliğleri, ağ düzenlemesini, dağıtım düzenlemesini, müşteri hizmetleri düzenlemesi ile dengeleme ve uzlaştırma düzenlemesini onaylamak,

b. Bu Kanunda belirtilen lisanslar ve diğer faaliyetler için onay vermek,

c. Dağıtım şirketleri tarafından hazırlanan Türkiye Elektrik İletimi Anonim Şirket'in sonuç tahminlerini teyit etmek için gerektiği şekilde revize edilmiştir.

d. Kurul bazında, tahmini talebi onaylayan Türkiye Elektrik İletim Şirketi, dağıtım şirketlerini işleten kamu mülkiyeti dahilinde dağıtım tesisleri tarafından hazırlanan dağıtım yatırım planını onaylamak üzere, planda hazırlanan üretim kapasitesi projeksiyonu ve iletim yatırım planını revize etmeyi sağlamak üzere hazırlamıştır. İlgili lisans hükümlerine uygun olarak hazırlanacak; Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt A.Ş. toptan eşya fiyat tarifelerini, iletim tarifelerini incelemek, perakende dağıtım tarifelerini ve gümrük tarifelerini teyit etmek,

e. İletim, dağıtım, toptan ve perakende satış için yapılacak fiyatlandırmanın temel prensiplerini belirlemek ve gerektiğinde ilgili lisans hükümlerine uygun olarak revize etmek,

f. Otoprodüktör ve otoprodüktör gruplarının kendilerinin veya ortaklarının ihtiyaçları dışında satışa sundukları elektrik enerjisi yüzdesini yayınlamak ve revize etmek,

g. Ek masrafları belirlemek için iletim ve Kurum tarafından ödeme ve tahsilât düzenlemeleri yapmak için ek ücrete tabi Türkiye Elektrik İletim Kurumu miktarının iletim oranını belirlemek,

h. Tüzel kişilere ait lisans işlemleri ile ilgili diğer işlemler ve diğer işlemler karşılığında Kurum'a ödenecek ücretleri belirlemek,

ı. Tüzel kişilerin denetlenmiş mali tablolarını incelemek veya başka mercilere incelettirmek,

i. Hizmet güvenilirliği, hizmet dışı ve tüzel kişilerden talep edilecek diğer performans önlemleri ile ilgili raporların kapsamını belirlemek ve düzenli olarak Kurula sunulmasını sağlamak,

j. Bu Kanun hükümlerinin ihlali durumunda, düzenlenen yönetmelik hükümleri, Kurul tarafından onaylanan tarife ve yönetmelikler, lisans hüküm ve koşulları ile Kurul kararları, idari para cezaları vermek ve lisansları iptal etmek,

k. Üretim, iletim ve dağıtım tesislerinin yapımı ve işletilmesi sırasında, kamu yararını tehdit etmek veya tehdit edebilecek durumları incelemek ve ortadan kaldırmak amacıyla genel kamu yararı, hidrolik kaynaklar, ekosistem ve mülkiyet haklarının korunması için diğer kamu kurumlarıyla

birlikte çalışmak, bilgi ve güvenlik konusunda Kanun hükümlerine göre gerekli önlemleri almak,

l. Kurum Başkanlığı tarafından hazırlanan bütçe, yıllık çalışma planı, gelir ve gider hesapları, faaliyet raporu ve piyasa gelişimine ilişkin diğer raporları onaylamak ve gerekli görüldüğünde bütçe kalemleri arasında geçiş yapmaya karar vermek,

m. Lisans sahibinin iletim sisteminin veya bir dağıtım sisteminin bağlantısı ve kullanımı ile ilgili anlaşmaların hükümleri üzerinde anlaşamaması halinde, bu kanunun hükümlerine ve tarafların ilgili lisanslarına göre anlaşmazlıkları çözmek,

n. Kurumun harcamalarını onaylanan bütçe çerçevesinde ve harcama usul ve esaslarını belirlemek üzere düzenlenecek yönetmelik uyarınca yerine getirmek,

o. Mevcut sözleşmelerle ilgili olarak; bu anlaşmaların tarafları arasında yapılacak toplantılara katılmak ve gerekli görüldüğü tarih ve saatten beş gün önce Kurula bildirilmek,

ö. Mevcut sözleşmelerle ilgili olarak, taraflarca, bu kanunun hükümlerine uygun olarak rekabetçi pazara geçişi kolaylaştıracak hususlarda göz önünde bulundurulacakları değişiklikleri önermek ve herhangi bir resmi uyuşmazlık çözüm sürecinin başlamasından önce uyuşmazlıklara arabuluculuk yapmak, anlaşmazlıkların çözümü ile ilgili mevcut anlaşmaların hükümlerini ihlal etmemek,

o. Kamu ile özel kurum ve kişilerin konuyla ilgili olarak ihtiyaç duydukları her türlü bilgi ve belgeyi talep etmek ve / veya bu Kanunla verilen görevleri yerine getirirken yerinde incelemesi,

r. Uygun görülen konularda Başkanlığı atamak veya yetkilendirmek[43]

[43] Ayrıntılı bilgi için bkz., 4628 sayılı Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, Madde 5.

3.2.4. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nun Mali Yapısı

Bağımsız Düzenleyici Kurumların adlarından da anlaşılacağı üzere parasal ve idari bağımsızlıkları, faaliyetlerini aktif bir şekilde sürdürmek açısından büyük önem arz etmektedir. Bağımsız bir düzenleyici otorite olan EPDK, parasal ve idari özerkliği hükümet ve topluluklar tarafından yönetilmekten uzak olduğu için büyük önem taşımaktadır. Ülkemizde de Bağımsız Düzenleyici Kurumların bağımsızlığı ile ilgili pek çok görüş ortaya atılabilir, bu kurumların idari yapı içinde ülkemizde bağımsızlığının siyasi otoritelerden kaynaklı olarak mümkün olmadığını belirten görüşler vardır. Aynı zamanda Bakanlar Kurulunun EPDK' ya atanmış olması bile hükümlerin alınmasında bağımsızlıktan bahsedilmediğini ortaya koymaktadır. Enerji Piyasası Düzenleyici Kurumlarının kamu işletmelerinin değerlendirmelerde olduğu doğalgaz ve elektrik piyasalarında ceza yaptırımına gitmemesine karşın özel kesimin yer aldığı petrol piyasasına özellikle akaryakıt dağıtım işletmelerine yüksek para cezaları uygulaması iktisadi sonuçlar doğurmaktadır (Oğuz, 2019).

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun ekli III sayısı Cetvelde yer alan kamu tüzel kişiliğine sahip, düzenleyici ve denetleyici bir kuruluştur. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu bütçesi, analitik planlama hazırlık rehberi ile beraber yapılmaktadır. Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'ne göre muhasebe işlemleri ile uygulama sonuçları ortaya konmaktadır. 539'uncu maddesinde sayılan mali tablolar düzenlenmesini gerçekleştirmektedir ve Muhasebe Hizmetleri Özel Saymanlık Otomasyon Sistemi ile sağlamaktadır (EPDK, 2018: 1).

Kamu İdaresi Hesaplamaları Sayıştay'a Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Birleştirilmiş Veri Defterinde sonuçlandırılmıştır.

Söz konusu veriler;

- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Kasa sayım tutanağı,
- Banka mevcudu tespit tutanağı,
- Alınan çekler sayım tutanağı,
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,
- Teminat mektupları sayım tutanağı,
- Değerli evrakların tutanağı
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap tablosu ve idare taşınır mal yönetimi hesabı,
- İcra programı, bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
- Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırma tablosu,
- Faaliyet sonuçları tablosu,

Kamu idaresinin temel mali tabloları olan bilanço ve faaliyet sonuçları tablosunda yapılan denetim görüşü sunulmaktadır (EPDK, 2018: 2).

3.2.5. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği

Bu Yönetmeliğin amacı şu şekilde belirtilmiştir:

a) EPDK bütçesinin hazırlanması, gelirlerin tahsili ve giderlerin yönetimi ve bütçe uygulama sonuçlarına ilişkin genel esasları,
b) Kurumun 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanununda belirtilen gelir ve giderleri ile kuruma ait nakit, kıymetli evrak, her türlü taşınır ve taşınmaz eşya, mal, sair kıymetler ve bunların gelirleri, kiraları, satış bedelleri ve bu işlerle görevli olanların yetki ve sorumlulukları,
c) Hesap ve kayıt düzeninde saydamlık, hesap verilebilirlik ve tekdüzenin sağlanması, işlemlerinin kayıt dışında kalmasının önlenmesi,

> faaliyetlerinin gerçek mahiyetlerine uygun olarak sağlıklı ve güvenilir bir biçimde muhasebeleştirilmesi; mali tablolarının zamanında, doğru, muhasebenin temel kavramları ve genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri çerçevesinde, uluslararası standartlara uygun, yönetimin ve ilgili diğer kişilerin bilgi ihtiyaçlarını karşılayacak ve kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak şekilde hazırlanması ve yayımlanmasına ilişkin esas, usul, ilke ve standartları belirlemektir.[44]

Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici Kurumlara politika, bürokrasi, sivil toplum gibi çeşitli menfaat topluluklarının etkilerinden çekinmeleri için bağımsızlığa sahip olması önemli bir özellik olmuştur. Bu bağımsızlık, kurumda görevli olanların pozisyon garantilerini içeren organik bağımsızlık ve bu kurumların her çeşit hareketlerine yönelik karışmayı önleyen işlevsel bağımsızlık olarak iki ayrı şekilde açıklanabilir. Bağımsız Düzenleyici Kurumların bağımsızlıkları kuruluş yasalarında türlü şekillerde tanımlanmış ve hiçbir kurum veya bireyden emir almaksızın görev yapacakları güvence altına alınmıştır. Her ne kadar özerk olsa da, kamu kaynaklarını kullanan ve kamu adına hüküm alıp gelir elde eden bir kurumun yönetim yönünden tam bağımsız olmaması icabı ve bunun yanı sırada anayasadaki 'idarenin bütünlüğü' prensibine terslik oluşturacağı düşünülerek bu kurumlar üzerinde minimum bir denetleme düzeneklerini oluşturulması gereklidir (Ulusoy, 2003: 73).

Bununla birlikte bu kurumların icra hakkında olduğu kadar yasama organına karşı da aynı oranda bir bağımsızlığı söz konusu değildir. Yasama organı bu kurumların faaliyet ilkelerini ve örgüt yapılarını simgeleyen organdır ve anayasal bir teminatları olmadığından talep edilmesi durumunda bunları farklılaştırabilir. Aynı zamanda yasama organı bu kurumların bütçeleri üstünde de izin yetkisi anlamında söz sahibidir. Kurul üyelerinin görev zamanlarını tamamlayana kadar görevlerinden

---

[44] Ayrıntılı bilgi için bkz., 24.03.2006 tarihli ve 26118 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanmış Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Bütçe Ve Muhasebe Yönetmeliği, Madde 1.

alınamaması, alınsalar bile görevden alınma sistemlerinin belirli koşullara ilişkilenmesi ve ayrılmaları durumun esas haklarının güvence altına alınması da kurulların herhangi bir politik veya bürokratik baskı altında kalmaksızın muamelede bulunmaları yönünden önemlidir (Genç, 2013: 92).

Ancak 03.03.2015 tarihinde Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nun 5507 sayılı Yönetim Kurulu Kararı ile bu talimatlar ve beyanlar kaldırılmış ve uygulamada birtakım örgütler ortaya konmuştur. Söz konusu örgütler: Elektrik Piyasasında; elektrik üretimi, dağıtım ve tedarik lisansı sahipleri, doğal gaz pazarı; ithalat, ihracat, depolama, dağıtım ve toptan satış lisanslarına sahip tüzel kişiler, denetçilerdir. Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu tarafından belirlenen vergi mükelleflerine uygun olan bağımsız denetim organları tarafından denetlenir ve denetim raporundan sonra hesabın devri Mayıs ayının on beşine kadar EPDK'ya bildirilir. Yeni lisans sahiplerinin bağımsız denetim yükümlülüğü, lisans yılının sonraki döneminde başlamaktadır (Ertaş, 2018: 52).

3.2.6. EPDK’nın Petrol Piyasasında Regülasyon Görevi

Petrol piyasasında EPDK’nın denetleme ve düzenlemede öncelikli hedefi enerjinin tüketicilere kaliteli, sürekliliği olan, yeterli miktarda ve maliyetin minimum düzeyde tutulduğu bir piyasa ortamı sağlayabilmektir. EPDK istikrarlı, şeffaf, ekonomik yönden güçlü, rekabet düzeyi yüksek bir enerji piyasası oluşturmak ve piyasanın düzenlenmesini sağlamakla yükümlü olan kurumdur. Kurum 17 yıl boyunca yapmış olduğu çalışmalar neticesinde rekabet düzeyi yüksek, çok fazla firmanın olduğu ve yatırım ortamını oluşturmuştur.

EPDK söz konusu düzenleme görevini elektrik piyasası, doğalgaz piyasası, petrol piyasası ve LPG piyasasında gerçekleştirmekle beraber yoğun olarak eğileceğimiz piyasa petrol piyasası olacaktır.

Kurum petrol piyasasında akaryakıt kaçakçılığında sorunları çözmüş, tüketicilerin geçmişten günümüze kadar daha kaliteli mazot ve benzin satışını istikrarlı bir ortam oluşturarak sağlamıştır.

EPDK 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanuna uygun olarak petrol piyasasının düzenlenmesi ve denetlenmesi fonksiyonlarının yerine getirilmesi, aynı zamanda piyasada şeffaflığın sağlanması için piyasanın etkin bir şekilde izlenmesi, firmaların faaliyetlerini etkin bir denetim yolu ile ortaya koymak şeklinde sürdürmektedir (EPDK, 2019: 2).

EPDK'nın petrol piyasasında gerçekleştireceği düzenlemeleri uygulanan tarifeler ve lisanslar ana başlığında inceleyecek olup tarifeler ana başlığı kendi içinde onaya bağlı tarifeleri ile bildirime ve ilana bağlı tarifeler olarak ayrılacaktır.

3.2.6.1. Tarifeler

Petrol piyasasında petrolün dağıtım, iletim, rafinajı, depolanması, taşınması, işlenmesi ve satışı ile bu söz konusu hizmetlerin belli bir fiyat ve şartları içeren düzenlemeler ile lisans sahibi kişiler tarafından hazırlanan fiyat listelerini ifade etmektedir[45].

Tarifeler petrol sektöründe faaliyet gösteren lisans sahiplerinin rekabet düzeyini korumak amacıyla bu alanda belirlenmesi gereken fiyatlandırmanın nasıl yapılacağını neye göre belirleneceğini ifade eden hem özel yatırımcıyı hem de kamu kesimine ait yatırımcıların teşvik düzeyini arttırıcı düzenlemelerdir. Türkiye' de ise bu düzenlemeler EPDK tarafından gerçekleştirilmektedir. Petrol ve petrol benzeri ürünlerin rafinajı, dağıtımı, iletimi, depolanması, taşınması, işlenmesi ve satışı aşamalarında EPDK tarife belirlemesi yaparken faaliyetlerin etkinliğinin sağlanması, fiyat uygulamaları ve yatırımcıların teşvik edilmesi gibi konuları göz önünde

[45] Ayrıntılı bilgi için bkz., 17.07.2004 tarihli ve 25525 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanmış Petrol Piyasası Tarifeler Yönetmeliği, Madde 4.

bulundurarak yayınladığı yönetmelikler ve çıkarılan tebliğlerle gerçekleştirmektedir. EPDK tüketicilere ve lisans sahiplerine şeffaf, kaliteli sürekli bir hizmetin sağlanması için uygulanabilir fiyat düzenlemelerini sunmaktadır. Tarifeler ile mali açıdan sürdürülebilirliği gerçekleştirmesi gerekmektedir.

EPDK tarafından hazırlanan yönetmelikler;

- Lisans sahipleri tarafından hazırlanıp Kurul onayına tabi olan iletim faaliyetinde kullanılmak üzere iletim tarifeleri ile iletim hatlarıyla bağlantılı depolama faaliyetinde kullanılmak üzere depolama tarifeleri,
- Lisans sahipleri tarafından hazırlanıp Kuruma yapılan bildirim sonrasında uygulanacak olan lisanslı depolama faaliyetlerine ait tarifeleri,
- Lisans sahipleri tarafından hazırlanıp Kuruma yapılan bildirim sonrasında uygulanacak olan dağıtıcı ve rafinerici lisansı ile yapılacak piyasa faaliyetlerine ait tarifeleri,
- Bayilik sahipleri tarafından yapılacak ilan ile uygulanacak tarifelere ait usul ve esasları kapsamaktır[46].

Tarifeler kendi içinde onaya tabi tarifeler, bildirime ve ilana tabi tarifeler şeklinde ikiye ayrılmaktadır ve lisans sahiplerinin yapmış oldukları faaliyete bağlı olarak bu şekilde ayrıma tabi tutulmuşlardır.

3.2.6.1.1. Onaya Bağlı Tarifeler

Lisansa konu olan iletim hatlarıyla alakalı depolama tesislerinde yürütülen lisanslı depolama faaliyetine ait tarife olarak adlandırılmaktadır. Onaya tabi depolama tarifeleri ile iletim tarifelerine ilişkin olarak, lisans alınmış olan her bir tesis için ayrı

[46] Ayrıntılı bilgi için bkz., 17.07.2004 tarihli ve 25525 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanmış Petrol Piyasası Tarifeler Yönetmeliği, Madde 2.

olacak şekilde ayrıca lisans sahipleri tarafından yapılan tarife önerileri; her yıl Ekim ayının son gününe kadar Kuruma sunulur. Gerekli olan evraklar şunlardır:

- Tarife Önerisi Formuna uygun olarak bir önceki yıl için gerçekleşmesi olası olan cari yıl tahmini ve gelecek yıl gerçekleşmesi öngörülen işletme giderleri ile alakalı bilgi ve belgeler,
- Depolanacak ya da iletimi yapılacak petrolün gravitesi (Petrol Yoğunluğu / Su Yoğunluğu) ile tuz, tortu, su ve kükürt miktarları gibi nitelik bilgileri, fire payı, kurulu kapasite gibi tesise ait bilgiler ile yakıtın yüklenmesi ve teslim noktası, ödenmesi için belirlenen koşullar, fiyat indirimleri gibi hizmete ait bildirimler ile Kurum tarafından talep edilecek diğer bilgi ve belgeler,
- Tarife önerisinin oluşumu için gerekli açıklamalar.

Kuruma bu evrakların sunumunun gerçekleşmesi ile gerekli incelemeler yapıldıktan sonra lisansın verilmesi ile beraber iletim ve onaya tabi depolama tarifeleri onaylanır. Onaylanan tarife cari yılın 31 Aralık tarihine kadar geçerli olur, Resmi Gazete' de yayınlanmak suretiyle duyurulur[47].

Onaya tabi tarifeler hesaplanırken yıllık gelir tavanı yöntemi uygulanır ve tarife ile alakalı öneriler, enflasyon rakamı dikkate alınmaksızın, tarife önerisinin yapıldığı tarihte mevcut olan sabit fiyatlar bazında, finansman giderlerini hariç tutarak değişken ve sabit maliyetlerin karşılanması, yapılacak yatırımların gerçekleştirilmesi için uygun bir getiri sağlamak adına imkân verecek şekilde hesaplanmaktadır[48].

[47] Ayrıntılı bilgi için bkz., 17.07.2004 tarihli ve 25525 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanmış Petrol Piyasası Tarifeler Yönetmeliği, Madde 5.
[48] Ayrıntılı bilgi için bkz., 17.07.2004 tarihli ve 25525 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanmış Petrol Piyasası Tarifeler Yönetmeliği, Madde 6.

3.2.6.1.2. Bildirime ve İlana Bağlı Tarifeler

İşleme ve iletim hatları ile bu hatlara bağlı olmayan lisanslı depolama faaliyetlerine göre hazırlanmış tarifeler ile dağıtıcı ve rafinerici lisansına sahip lisans sahiplerinin tavan fiyat tarifelerinin Kuruma bildirimi sonrasında uygulandığı bir tarife sistemidir ve onay gerektirmemektedir. Buna göre ilana bağlı tarifeler ise bayilik lisansına sahip lisans sahiplerinin akaryakıt istasyonlarında görünür bir tarafa astıkları panolarda, tavan fiyatın ilan edildiği bir tarife sistemidir, onay ve bildirim gerektirmemektedir[49].

3.2.6.2. Lisanslar

Tüzel ya da gerçek bir kişinin piyasada faaliyet gerçekleştirebilmek için kurumdan edinmek durumunda olduğu izin belgesine lisans adı verilir. Lisans izninin her piyasa faaliyeti için ayrı alınması gerektiği gibi piyasa faaliyetinin sürdürüldüğü her bir tesis için de ayrıca alınmalıdır. Lisans izni de işletmeye ait bir hak ve varlıktır. Bu nedenle lisans izninin de lisans kapsamında yer alması durumunda tesise özgü hükümler lisans izninde yer alır. Lisans başvuranın edindiği bir kullanım iznidir, bu nedenle hiçbir şekilde devredilemezler. Ancak, lisans sahibi tüzel kişiye bankalar ve/veya finans kuruluşları tarafından sınırlı veya değiştirilemez proje finansmanı sağlanması halinde, kredi sözleşmesi hükümleri gereği, bankalar ve/veya finans kuruluşları Kuruma gerekçeli olarak bildirimde bulunarak, yönetmeliğin öngördüğü şartlar çerçevesinde önerecekleri bir başka tüzel kişiye, lisans sahibi tüzel kişinin lisansı kapsamındaki tüm yükümlülüklerini üstlenmek şartıyla lisans verilmesini isteyebilmektedirler. Yönetmelik kapsamında öngörülen yükümlülüklerin yerine getirilmesi şart olmak üzere önerilen tüzel kişiye lisans izni verilebilmektedir. Lisans işletmenin sahip olduğu bir entelektüel sermaye varlığıdır. Bu nedenle lisans izni olmadan yürütülen piyasa faaliyetleri kanun kapsamında cezaya tabidir. Lisansız

[49] Ayrıntılı bilgi için bkz., 17.07.2004 tarihli ve 25525 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanmış Petrol Piyasası Tarifeler Yönetmeliği, Madde 9-10.

faaliyet tespit edilmesi durumunda kanun çerçevesinde belirlenmiş bulunan yaptırımlar uygulanır. Lisans izniyle faaliyet gösteren işletmeler ise ilgili mevzuat hükümleriyle birlikte diğer mevzuat hükümlerine de uymak durumundadırlar[50].

3.2.6.3. Petrol Piyasası Genel Görümü

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu çok fazla firmanın bulunduğu petrol piyasasında, sunulmak istenen kaliteli, sürekliliği olan, yeterli miktarda istikrarlı bir şekilde hizmeti sunulduğu bir piyasasının oluşturulması sonucu 17 yıl boyunca bir takım çalışmalar yapmıştır.

Söz konusu çalışmalarla istikrarlı, sürekliliği olan, ekonomik yönden güçlü bir piyasasının varlığını ortaya koyma amacının tek sebebi düzenleme ve denetleme işlevidir. Bu doğrultuda aşağıda yer alan Tablo 4'de 2015-2018 yılları arasında petrol piyasasının üretim ve yurtiçin satış (tüketim) bakımından genel görünümü ton bazında yer almaktadır.

Tablo 4: Petrol Piyasası Genel Görünümü, 2015-2018 Yılları Arası Üretim Ve Yurt İçi Satış (Ton)

ÜRÜN TÜRÜ	ÜRETİM				YURT İÇİ SATIŞ (TÜKETİM)			
	2015	**2016**	**2017**	**2018**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**
Benzin Türleri	5.113.058	5.101.861	5.360.216	4.684.112	2.097.248	2.234.045	2.303.254	2.329.920
Motorin Türleri	8.509.777	9.582.347	10.395.069	9.292.051	20.564.852	22.322.578	24.166.321	23.576.884
Fuel Oil Türleri	547.712	-305.850	-72.009	61.205	604.054	583.539	492.356	359.919
Havacılık Yakıtları	5.024.287	4.486.633	4.837.246	4.786.244	1.319.241	1.338.751	1.262.517	1.280.675
Denizcilik Yakıtları	2.344.697	2.346.900	2.154.285	1.766.077	234	44.240	41.220	43.805
Gazyağı	57.820	11.728	4.163	3.884	56.609	14.621	4.686	2.698
Diğer Ürünler	6.267.448	7.507.583	6.258.144	4.408.714	182.465	179.898	190.626	213.321
TOPLAM	**27.864.799**	**28.731.203**	**28.937.115**	**25.002.287**	**24.824.703**	**26.717.671**	**28.460.979**	**27.807.223**

Kaynak: EPDK (2019), Petrol Piyasası 2018 Yılı Sektör Raporu, s. 5.

[50] Ayrıntılı bilgi için bkz., 17.06.2004 tarihli ve 25495 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanmış Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği, Madde 5, Madde 7.

Bu tablodan hareketle yoğun olarak üretimin ve yurt içi satışın yapıldığı ürün türlerinin yıllar itibari ile artış ya da azalışları görülmektedir. Şeffaflık bakımından ele alındığında yıllar itibari rakamlar sektör raporları ile yayımlanmaktadır, ayrıca ekonomik açıdan petrol piyasasında rekabete sebep olacak ürünlerin net bir şekilde ne kadarının üretime ne kadarının yurt içi satışlara gittiği net bir şekilde görülmektedir.

Çok fazla firmanın yer aldığı petrol piyasasında ihracat, ithalat, üretim ve yurt içi satış rakamları her yıl yayımlanan sektör raporları ile ortaya konmaktadır, bu bakımdan rekabet ortamının satış rakamları üzerinden gerçekleştirildiği gözlemleyebilmek mümkündür. Bu bakımdan Tablo 5' de lisans sahibi olan petrol piyasası oyuncularının 2018 yılı yurt içi satış rakamlarını firmalar bakımından incelenmektedir.

Tablo 5: Lisans Sahiplerine Göre Yurtiçi Satış Miktarları (ton)

Lisans Sahibinin Unvanı	Lisans Türü	Benzin Türleri	Motorin Türleri	Fuel Oil Türleri	Havacılık Yakıtları	Denizcilik Yakıtları	Gazyağı	Diğer Ürünler	Toplam	Pay (%)
PETROL OFİSİ A.Ş.	Dağıtıcı	372.434,24	5.298.082,30	84.563,34	450.654,39	22.271,41	943,458	0	6.228.949,14	22,4
OPET PETROLCÜLÜK A.Ş.	Dağıtıcı	550.392,24	4.275.882,08	109.688,88	0	20.529,16	578,571	0	4.957.070,93	17,83
SHELL & TURCAS PETROL A.Ş.	Dağıtıcı	579.184,14	3.562.164,71	6.124,14	0	0	112,31	0	4.147.585,30	14,92
BP PETROLLERİ A.Ş.	Dağıtıcı	271.953,19	2.081.206,57	6.848,41	0	0	239,488	0	2.360.247,66	8,49
	İhrakiye Teslimi	0	0	0	65.015,00	0	0	0	65.015,00	0,23
TOTAL OIL TÜRKİYE A.Ş.	Dağıtıcı	125.763,36	1.304.720,96	4.264,65	0	0	149,044	0	1.434.898,01	5,16
AYTEMİZ AKARYAKIT DAĞITIM A.Ş.	Dağıtıcı	81.436,32	1.090.904,16	1.939,12	0	0	0	0	1.174.279,60	4,22
TP PETROL DAĞITIM A.Ş.	Dağıtıcı	61.305,42	962.781,99	14.606,88	0	0	0	0	1.038.694,28	3,74
THY OPET HAVACILIK YAKITLARI A.Ş.	İhrakiye Teslimi	0	0	0	557.034,97	0	0	0	557.034,97	2
ALTINBAŞ PETROL VE TİCARET A.Ş.	Dağıtıcı	24.464,66	425.781,81	952,46	0	0	0	0	451.198,93	1,62
KADOOĞLU PETROLCÜLÜK TAŞIMACILIK A.Ş.	Dağıtıcı	21.740,39	417.170,44	4.592,36	0	0	0	0	443.503,19	1,59
TÜPRAŞ, A.Ş.	Rafinerici	2.252,18	0	76.209,35	128.572,47	0	11,737	213.321,18	420.366,91	1,51

Kaynak: EPDK (2019), Petrol Piyasası 2018 Yılı Sektör Raporu, s. 23.

Bu tabloda rafinerici, dağıtıcı lisansına sahip firmaların ürün türleri bakımından yurt içinde yaptığı satış miktarları 2018 yılı itibari ile gösterilmiş olup bu tabloda sadece birkaç firma örnek olarak gösterilmiştir. Tüm bu firmaların piyasada dağıtıcı lisansı, rafinerici lisansına sahip, oluşturdukları tarifeler ile düzenleyici kurum olan Enerji Piyasası tarafından dikkatli bir şekilde incelendiği, raporlandığı bir sistemin varlığı hissettirilmektedir.

3.2.7. EPDK'nın Elektrik Piyasasında Regülasyon Görevi

EPDK'nın düzenlenmesi ve denetimi altında, tekel güç kaynağı yapısı kaldırılmış ve rekabet için elektrik piyasasında, elektrik iletiminin yanı sıra diğer faaliyetlerin açılması planlanmıştır. Elektrik piyasasında artan rekabet ile birlikte tüketiciler daha ucuz ve daha kaliteli elektriğe erişecek, şeffaflık ve güvenilirlik ise elektrik piyasası aracılığıyla olacaktır. Elektrik piyasasındaki EPDK düzenlemesi, tarife ve lisansların ana bölümlerinde açıklanacak; tarifeler ise iletim, dağıtım ve perakende satış faaliyetleri gibi 3 alt bölüme ayrılacaktır.

3.2.7.1. Tarifeler

Elektrik ya da elektrik enerjisi iletimi, dağıtımı ve satışı ile ilgili hizmetlerin fiyatını, şartlarını ve koşullarını içeren kuralları ifade eden tarife olarak adlandırılır. Tarifeler, tekelci faaliyetin fiyatlandırılması için bir temel belirleyerek özel yatırımı teşvik eden kurallardır. Türkiye'de elektrik fiyatlandırma kuralları uygulanmış ve EPDK tarafından yayınlanan bir tebliğ düzenlenmiştir (Katırcıoğlu, 2007: 546).

Transfer ve dağıtım aşamalarında, EPDK yatırım teşviklerini göz önünde bulundurmalı, tarifeleri ayarlarken verimliliği sağlamalı ve fiyatları düşürmelidir. Tüketici haklarını koruyan ve yatırımcıları güvence altına alan yöntemler için istikrarlı, adil, şeffaf ve uygulanabilir fiyat anlaşmalarına ihtiyaç vardır. Bu aşamada, EPDK, tarifelerin getirilmesi ve sektörde finansal sürdürülebilirliğin sağlanması yoluyla rekabeti ve ekonomik verimliliği teşvik ederek tüketicilerin ve yatırımcıların

çıkarlarını dengelemeye ihtiyaç duymaktadır. Elektrik piyasasındaki tarifelere ilişkin yönetmelik uyarınca, elektrik veya perakende satışların hizmetleri, piyasadaki iletim ve dağıtım faaliyetlerinin bir parçası olarak ve kabul edilemez tüketicilere yönelik düzenlemeye tabidir. Yönetmelikle belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde düzenlemeye tabi tarifeler aşağıdaki maddelerde açıklanacaktır:[51]

1. İletim bağlantı tarifesi, TEİAŞ tarafından hazırlanıp önerilen, iletim bağlantı bedeli ile tarifenin uygulanmasına ilişkin usul ve esaslardan oluşan ve şebeke yatırım maliyetlerini içermeyen tarifedir,
2. Dağıtım bağlantı tarifesi, dağıtım lisansı tarafından hazırlanmış ve teklif edilmiş, bir dağıtım bağlantı ücretinden ve tarifenin uygulanmasına ilişkin usul ve esaslardan oluşan ve ağ yatırım maliyetini içermeyen bir tarifedir,
3. Transfer tarifesi, iletim sisteminin kullanım fiyatından, iletim sistemini işletme fiyatından ve TEİAŞ tarafından hazırlanan piyasa işlem ücretinden ve tarife uygulama usul ve esaslarından oluşan bir tarifedir,
4. Dağıtım tarifesi, dağıtım için lisanslı tüzel kişiler tarafından hazırlanan dağıtım sisteminin kullanım ücretinin yanı sıra tarife uygulamasına ilişkin usul ve esaslardan oluşan bir tarifedir,
5. Perakende tarifesi, serbest tüketicilere elektrik veya kapasite satışı için serbest tüketicilere, tedarikçilerini seçmemiş olan tüketicilere, serbest tüketiciler olmasına ve nihai kaynak temini çerçevesinde tüketiciler olmasına rağmen hazırladıkları tarifedir,
6. TETAŞ Toptan Satış Tarifesi, TETAŞ'ın tarife için satın aldığı elektrik ya da ortalama elektrik fiyatının yansımasına ve TETAŞ'ın finansal yükümlülüklerinin yerine getirilmesine dayanan bir tarife şeklidir (Özdemirli, 2014: 182-183).

Aşağıdaki Tablo 6, elektrik piyasasında düzenlenen fiyatları ve yöntemleri göstermektedir.

---

[51] Ayrıntılı bilgi için bkz., 25.08.2015 tarihli ve 29453 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanmış Elektrik Piyasası Tarifeler Yönetmeliği, Madde 1-2.

Bu tabloda iletim faaliyetinde kullanılan fiyat şekli ve kullanılan yöntem; bağlantı bedeli hesaplanırken projelendirme, sistem kullanım fiyatında gelir tavanı, sistem işletim fiyatı belirlenirken ise gelir tavanı yöntemi kullanılır. Dağıtım faaliyetinde ise; bağlantı bedeline karşılık projelendirme ve standart bağlantı bedeli, sistem kullanım fiyatında, karma düzenleme yöntemi, perakende satış hizmetinde düzenlenen fiyata karşılık tavan fiyat uygulaması, bunun yanı sıra perakende satışta ortalama perakende satış fiyatı ve buna karşılık tavan fiyat düzenleme yöntemi kullanılmaktadır. Son olarak toptan satış faaliyetinde ise fiyat olarak ortalama toptan satış fiyatı ve buna karşılık maliyet esaslı fiyatlandırma yöntemi kullanılmaktadır.

Tablo 6: Elektrik Enerjisi Piyasasında Düzenlenen Fiyat ve Yöntemi

FALİYET	DÜZENLENEN FİYAT /BEDEL	DÜZENLEME YÖNTEMİ
İLETİM (TEİAŞ)	Bağlantı bedeli Sistem kullanım fiyatı Sistem işletim fiyatı	Projelendirme Gelir tavanı Gelir tavanı
DAĞITIM	Bağlantı bedeli Sistem kullanım fiyatı	Projelendirme ve standart bağlantı bedeli Karma
PERAKENDE SATIŞ HİZMETİ	Perakende satış hizmeti fiyatı	Tavan fiyat
PERAKENDE SATIŞ	Ortalama perakende satış fiyatı	Tavan fiyat
TOPTAN SATIŞ	Ortalama toptan satış fiyatı	Maliyet esaslı fiyatlandırma

Kaynak: EPDK (2003), Elektrik Piyasası Uygulama El Kitabı, s. 184.

Kurum herhangi bir uygulama döneminde tarife düzenlemesine tabi tüzel kişilerin azami gelir düzeylerini veya tüzel kişilerin gelir düzenlemeleri ile belirlemek için kullanılacak parametreleri belirler. Gelir yönetiminin amacı tüketicilere elektriği güvenilir, yeterli, kaliteli, sürekli, düşük maliyetli ve çevre dostu bir şekilde sağlamaktır. Gelirleri ayarlarken, bir kuruluş; eşit taraflar arasında herhangi bir ayrım yapılmaksızın maliyetler için ayarlamalar yapmalıdır. Arz güvenliği, iletim ve dağıtım aşamalarında çok önemli bir konu olduğu için arz güvenliği dikkate alınmalı ve uzun vadede verimlilik artırılmalıdır. Pazarda rekabetin gelişmesi desteklenmelidir. Faaliyetler arasındaki çapraz sübvansiyonlar dâhil edilmemelidir. Hizmet bedeli

analizine dayanarak hesaplanan fiyatlara dayanan gelirler ile tarife dönemi için hesaplanan gelir tavanı arasında bir fark varsa, bu fark yeni bileşenler eklenerek eski durum elenmektedir. Yeni bileşenleri belirlerken, hizmetlerin maliyet analizi bağlamında hesaplanan fiyatların tüketim ve yatırım kararlarını etkileyeceği etkisinin korunması önemlidir. Bununla birlikte, sabit bileşen yetersizse ve değişken bir bileşen gerekliyse, tüketilen enerjiye ya da gereken güce bağlı olarak değişken bileşenler kullanılabilir. Bu aşamada değişken bileşen ile dengelenen fark, uzun vadeli hizmet sağlama maliyetini aşmayacaktır. Bir iletim ve dağıtım sistemi kullanılarak fiyat dengelemesinde kullanılan bileşenler eşit taraflar arasında ayrım yapılmaksızın uygulanmalıdır (Özdemirli, 2014: 185).

3.2.7.1.1. İletim Faaliyeti

İletim sistemi, tesislere ve elektrik iletim şebekesine atıfta bulunur ve elektrik iletimi TEİAŞ tarafından gerçekleştirilir. İletim faaliyetlerinde iletim varlıklarının kurulması, işletilmesi ve bakımıyla ilgili maliyetleri karşılamak için iletim sistemini kullanma bedeli; yardımcı hizmetlerle ilgili iletim sisteminin işletilmesiyle ilgili maliyetleri karşılamak için iletim sisteminin çalıştırılmasının fiyatı üç ana gelir kaynağı vardır; Gelir kalemleri, çapraz sübvansiyonları önlemek ve fiyatları maliyetlere göre ayarlamak için gelir ve gider dengesine dayanmaktadır. TEİAŞ, maliyet ve gelir gereksinimlerini analiz etmek için ayrıntılı verilere ihtiyaç duyduğundan, bilançoda, gelir ve gider hesaplarında alt hesap açmak gerekir. İletim sisteminin tarifesinde, bileşenlerin gelir tavanına yerleştirilmesi öngörülmektedir. TEİAŞ'ın gelir limiti EPDK tarafından maliyetleri ve yeni yatırımları kapsayacak şekilde belirlenmektedir. EPDK tarafından tanımlanan gelir tavanının aşılması durumunda, Kurumun kazancı, sonraki yıllarda aşılan düşük bir seviye olarak tanımlanacaktır. Dolayısıyla, yapılan yatırım gelir için değildir. Transfer sistemi tarifesinde, referans gelir hesaplanır ve değişken maliyetlerde fark yoktur. Maliyet düzeltme faktörü, enerji fiyat endeksi ve verimlilik oranından etkilenir. Bir önceki dönemin gelir tavanı ile gerçekleşen gelir arasındaki fark, tarife döneminin gelir

dönemi tavanına eklenir. TEİAŞ, bu tavanları kullanarak tarife önerileri hazırlar ve onay için EPDK' ya sunar (Elektrik Piyasası Uygulama El Kitabı, 2003: 44).

3.2.7.1.2. Dağıtım Faaliyeti

Dağıtım sistemi, belirtilen bölgede dağıtım şirketi tarafından işletilen ya da sahip olunan veya ait olan elektrik dağıtım araçlarını ve şebekelerini belirtirken, dağıtım, elektrik 36 kW ve altındaki hatlardan elektrik iletimi anlamına gelir. Dağıtım sistemini kullanma maliyeti ve dağıtım faaliyetinde dağıtıma bağlanma maliyeti olmak üzere iki adet gelir kalemi bulunmaktadır, bunlara ait gelir ve giderlerin denkliği önemlidir. Transfer faaliyetinde olduğu gibi, amaç da dağıtım faaliyetinde gelir ve gider dengesi ile çapraz sübvansiyonu önlemek ve maliyete dayalı fiyatlamayı sağlamaktır. TEİAŞ, maliyet ve gelir ihtiyaçlarını analiz etmek için ayrıntılı veriler gerektirdiğinden, bilançoda dağıtım hesaplarının gelir ve gider hesaplarında alt hesaplar açılmalıdır (Özdemirli, 2014: 189).

Kullanıcılar belirtilen mesafe ve güçten daha az bağlantı istediğinde, bu kullanıcıların maliyeti önemsiz olacak, bu nedenle bu bağlantılardan standart bir bağlantı ücreti alınacaktır. Dağıtım sisteminde kullanım ücretleri gelir tavanı ile düzenlenmektedir. Bu kuralın temelini oluşturan referans dağıtım sistemi geliri (DSRG0), elektrik piyasası ölçüm planını, düzenlenmiş kalemleri ve dağıtım sistemini dikkate alarak, uygulama döneminin başında referans değer olarak tanımlanan dağıtım sistemi gelirini ifade etmektedir. DSRG her üç yıllık uygulama dönemi için hesaplanırken, şirket net işletme giderleri, yatırım giderlerinin geri ödemesi, borçların geri ödenmesi ve ödenmemiş yatırım giderleri ve borçları için fırsat maliyetleri dâhil olmak üzere her yıl için yıllık gelir gereksinimlerini hesaplamaktadır. Aynı zamanda, yıllık harcama ihtiyaçlarının net bugünkü değeri, uygulama süresinin toplam maliyetlerinin net bugünkü değeri olarak da bilinmektedir. Şirketler, EPDK'nın toplam maliyetlerinin net bugünkü değerini Tebliğ'de belirtilen formatta hesaplamak için gerekli bilgiyi sağladıklarında her yıl referans gelir olarak adlandırılır. EPDK kendisine gönderilen bilgileri onaylayarak gerekli değişiklikleri yapmaktadır. Kazanç

limitleri, verimlilik ve kalite ve kayıp hedefleri katsayısından oluşan bu gösterge geliri ile yapılan anlaşmalar neticesinde oluşmakta ve bu göstergelere bağlı olarak belirli teşvikler hedef seviyesinde gerçekleştirilmektedir. Dağıtım sisteminin maksimum gelir seviyesi (DSGT), dağıtım tarifesinin belirlenmesinde esas alınan limit değer olarak tanımlanmaktadır. Dağıtım lisansı sahibi bir tüzel kişinin t tarife dönemi için dağıtım sistemi gelir tavanı (DSGT) aşağıdaki formüle göre hesaplanmaktadır (Özdemirli, 2014: 189).

$$DSGT_t = SMB_t + DMB_t + GFDB_t - YFDB_{u,t}$$

Sabit ve değişken maliyet bileşenleri doğrudan temel gelirle ilişkili olsa da, enflasyon, performans faktörü ve zaman içindeki kalite faktörü gibi teşvik edici faktörlerden etkilenebilirler. Bu durumda, t tarife dönemi için sabit bir maliyete sahip bileşen aşağıdaki formüle göre hesaplanmaktadır (Özdemirli, 2014: 189):

$$SMB_t = a \times DSRG_0 \times MFDF_t$$

Her yıl, MFDF önceki yılın Elektrik Piyasası Endeksi (EPEDO) seviyesinin değişim oranı ile artar, ancak iki düzenlemeye tabi tutulur. Bu düzeltmeler verimlilik faktörü (X) ve EPDK tarafından belirlenen kalite faktörüdür (Özdemirli, 2014: 189).

$$MFDF_t = MFDF_{t-1} \times (1 + EPEDO) \times (1 - X_t) \times (1 + KF_t)$$

3.2.7.1.3. Perakende Satış Faaliyeti

Perakende fiyatı, perakende satış hizmeti sağlama geliri gereksinimi hizmet verilen abone sayısına bölünerek elde edilen hizmetlerin ortalama perakende satış fiyatını aşmamak için maliyet yapısı dikkate alınarak belirlenmektedir. Perakende satış fiyatı, abone gruplarının maliyet yapısı, izin verilen toptan satış fiyatı, ilgili dağıtım bölgesindeki hedef kaçak kayıpları seviyesi ve / veya TEİAŞ tarafından ilan edilen

iletim kaybı göstergesi ve ortalama perakende satış dikkate alınarak belirlenmektedir. Makul brüt kar dikkate alınarak hesaplanan fiyat aşılmaz. Perakende de, zaman içinde değişen piyasa koşullarında ortaya çıkacak enerji alımının makul maliyetlerle makul bir şekilde karşılanması önemlidir. Perakende fiyat tavanı hesaplamasına dâhil olmayan, ancak tarifeleri düzenlenmiş diğer tüzel kişiler tarafından tahsil edilen ve bu tüzel kişilerin hizmet vermeyen müşterilere veya müşterilere uygulayacakları fiyatlara eklenecek iletim ücretleri getiri oranını uygulamadır. Perakende düzeyinde iki fiyat mevcuttur: Birincisi, perakende satıştaki ortalama enerji tüketimi tavanı, ikincisi de perakende satışlardan elde edilen gelir olarak tanımlanmaktadır. Bir tüzel kişinin tarife dönemi (t) aylık enerji ortalama perakende fiyatının limiti, aşağıdaki formül kullanılarak hesaplanır:

$$OPESFT_t = OEAF_t \times (1 + BKMT_t) + DGT_t$$

Perakende satışlardan elde edilen gelirler, bir dağıtım şirketinin sayaç okumaları, faturaların dağıtımı, bir sözleşme altındaki inşaatlar vb. hizmetler, perakende hizmetin birim fiyatı başına toplam kWh tüketiminin çarpımı sonucu hesaplanmaktadır. Perakende satış hizmetlerinden elde edilen gelir (sayaç okuma, faturalama vb. Hizmetler) Abone başına hizmetlerden elde edilen maksimum ortalama gelire bağlı olmaktadır (Özdemirli, 2014: 192). Bu tavan esas olarak perakende gösterge geliri tarafından belirlenir ve enerji fiyatlarındaki artış ve her yıl performans katsayısına göre ayarlanmaktadır (Sinan, 2008: 188).

3.2.7.2. Lisanslar

Lisans, bir tüzel kişinin elektrik piyasasında faaliyet göstermek için EPDK'dan alması gereken devredilemez bir yetki belgesidir. Tüzel kişiliklerin, gerçekleştirdikleri her pazar etkinliği ve aynı etkinliği gerçekleştirdikleri her tesis için ayrı lisanslar almaları gerekli olmaktadır. İhtiyaçlarını karşılamak ve bir iletim ya da dağıtım ağına bağlanmadan faaliyet göstermek üzere elektrik üreten tesis ya da donanıma sahip bireylerin ya da tüzel kişilerin lisans almak zorunda olmaları gerekmez. İlgili mevzuat hükümlerine ek olarak, Kurum tarafından lisans verilen tüzel

kişilerin, faaliyet türlerine göre diğer mevzuat hükümlerine uymaları gerekmektedir. Üretim, transfer ve dağıtım lisansları en az on yıl ve çoğunluğu bir kerede kırk dokuz yıl boyunca kullanmak üzere verilmektedir (Özdemirli, 2014: 192).

Özel hukuk hükümlerinin var olduğu bu durumda hükümlere tabi tüzel kişiler, piyasada faaliyet göstermek üzere lisans almak için 6762 sayılı Türk Ticaret Kanunu hükümlerine uygun olarak anonim şirket veya limited şirket olarak kurulmalıdır. Eğer anonim şirket olarak kurulmuşlarsa, hisseleri, borsada listelenenlere ek olarak, sermaye piyasası mevzuatına uygun olarak tescilli hisseler olmalıdır. Anonim şirkete ait hisseler eğer nama yazılı değil ise Kurul tarafından alınan kararla onaylanırsa, ruhsat tüzüğünde değişiklik şartı ile lisans vermek söz konusu olmaktadır. Ruhsat sahibinin talebi üzerine lisansın süresinin dolmasından başlayarak ve yasada öngörülen asgari süreleri dikkate alarak bir kerede maksimum kırk dokuz yıl uzatılabilir. Bireylerin veya tüzel kişilerin iletim ve / veya dağıtım sistemini birbirine bağlayıp kullanma istekleri, eşit taraflar arasında ayırım gözetilmeksizin TEİAŞ veya distribütörlerin ruhsatlarına uygun olmalıdır. Ruhsat sahibi, bir önceki yıl için yıllık bir faaliyet raporu hazırlamak ve her yılın Nisan ayı sonuna kadar Kuruma sunmak zorundadır (Özdemirli, 2014: 193).

3.2.7.3. Elektrik Piyasasının Genel Görünümü

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu tarafından elektrik piyasasında güdülen amaç, kaliteli, sürekli, adil bir rekabet ortamının olduğu, ekonomik yönden güçlü bir piyasa oluşturmaktır.

Bu anlamda Tablo 7’ de elektrik piyasasında faaliyet gösteren lisans sahibi birkaç firmanın 2018 yılına ait satış miktarları ve oranları yer almaktadır.

Tablo 7: Tedarik Lisansı Sahiplerinin Satış Miktarları, Piyasa Payları

Tedarik Şirketi Unvanı	**Satış Miktarı (MWh)**	**Oran (%)**
CK BOĞAZİÇİ ELEKTRİK PERAKENDE SATIŞ ANONİM ŞİRKETİ	22.952.192,84	10,88
ENERJİSA TOROSLAR ELEKTRİK PERAKENDE SATIŞ ANONİM ŞİRKETİ	16.377.086,44	7,77
GEDİZ ELEKTRİK PERAKENDE SATIŞ ANONİM ŞİRKETİ	14.226.324,48	6,75
SAKARYA ELEKTRİK PERAKENDE SATIŞ ANONİM ŞİRKETİ	13.564.449,53	6,43
ENERJİSA BAŞKENT ELEKTRİK PERAKENDE SATIŞ ANONİM ŞİRKETİ	13.417.284,71	6,36
LİMAK ULUDAĞ ELEKTRİK PERAKENDE SATIŞ ANONİM ŞİRKETİ	12.558.497,12	5,95
ENERJİSA İSTANBUL ANADOLU YAKASI ELEKTRİK PERAKENDE SATIŞ A.Ş.	11.758.692,87	5,58
DİCLE ELEKTRİK PERAKENDE SATIŞ ANONİM ŞİRKETİ	9.416.719,31	4,47
CK AKDENİZ ELEKTRİK PERAKENDE SATIŞ ANONİM ŞİRKETİ	8.938.740,13	4,24
MERAM ELEKTRİK PERAKENDE SATIŞ ANONİM ŞİRKETİ	8.557.865,85	4,06
AYDEM ELEKTRİK PERAKENDE SATIŞ ANONİM ŞİRKETİ	8.129.416,33	3,85
OSMANGAZİ ELEKTRİK PERAKENDE SATIŞ ANONİM ŞİRKETİ	7.016.556,75	3,33
TRAKYA ELEKTRİK PERAKENDE SATIŞ ANONİM ŞİRKETİ	6.809.500,47	3,23
YEŞİLIRMAK ELEKTRİK PERAKENDE SATIŞ ANONİM ŞİRKETİ	5.039.234,11	2,39
GENEL TOPLAM	**158.762.560,94**	**75,29**

Kaynak: EPDK (2019), Elektrik Piyasası 2018 Yılı Sektör Raporu, s. 76.

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu her yılsonu itibari ile bir sonraki yıl uygulanacak serbest tüketici limitini düşürerek, talep kanalında tedarikçisini tercih edebilecek tüketici sayısını arttırma konusunda garanti vermektedir. Toptan satış piyasa kanalında ise tartışmaya açık olan arz ve talep gelişimi rekabet açısından önem arz etmektedir (EPDK, 2019: 74).

Ayrıca takip edilen kalite, süreklilik ve rekabet düzeyinin kontrolü amaçlı her yıl hazırlanan piyasa gelişim raporları ile analiz edilmektedir. Firma sayısının fazla olduğu bu piyasada da gerekli denetleme ve düzenleme Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu sayesinde gerçekleştirilmektedir.

SONUÇ

Serbest pazar sistemiyle yüz yüze kaldığı birtakım problemler ve kısıtların kalktığı bir alanda süre gelen iktisadi faaliyetler, zaman içinde devletin müdahalesine ihtiyaç duymaktadır. Günümüzde, ülkelerde ekonomik dinamiklerin oldukça hassas ve kırılgan olduğu düşünüldüğünde, söz konusu müdahalenin, devletten bağımsız çalışan düzenleyici kurumlar tarafından uygulanan regülâsyonlar biçiminde gerçekleşmesinin en uygun yöntem olduğu kabul görmektedir. Dünya genelindeki duruma benzer şekilde, ülkemizde de regülasyonlara ve düzenleyici kurumlara genellikle doğal tekel özelliği taşıyan elektrik, doğalgaz, telekomünikasyon gibi sektörlerde ihtiyaç duyulmaktadır. Düzenleyici kurumlar bu kesimlerin faaliyet gösterdiği pazarlarda tüketicilere daha uygun, daha kaliteli hizmetin sağlanabilmesi için tek yol olan rekabet ortamının sağlanmasına çalışmaktadırlar. Türkiye'de faaliyet gösteren düzenleyici kurumlar vazife ve yetkileri ile örgüt yapıları kapsamında incelenmektedir.

Kurumları ve kanunlarıyla etkili şekilde işleyen bir devletin ekonomik kalkınmayı olumlu açıdan etkilediği belirtilirken, devletin başarısızlığa uğrama ihtimalinin de olduğu göz ardı edilmemesi gereken bir durumdur. Bu sebeple günümüzde devlet, mal ve hizmetlerin üretilmesinde tekel pozisyonunda olan, asıl girişimci olarak yatırımların başını çeken ve pazarlarda belirleyici olarak çalışmalar gösteren bir düzenciden çok; özel kesim ve toplumun başka teşkilatlarıyla işbirliği içinde olan; koordinasyonu ve bilgi aktarımını sağlamalıdır. Pazarların zat halinde mekanizmasını negatif etkileyecek şartlar koyan; yatırımlar için elverişli ortam ve şartları oluşturan ve bu hedefle düzenlemeler yapan; insan sermayesine ve teknolojiye yatırım yapan, eğitim ve sağlık gibi mevzularda toplumda adaleti sağlayan ve gereken sahalarda reformların gerçekleşmesinin önünü açmalıdır. Toplumsal refahı, siyasal ve iktisadi istikrarı sağlamak için çalışan; büyüme ve istihdam artışı için elverişli politikaları devreye sokan bir düzenci üstlenmelidir.

Bu amaçla bu düzenleme yetkisinin kullanılması adına Türkiye' de de haberleşme, kişisel gizlilik, sektörler arasında rekabet, ihale, bankacılık, telekomünikasyon ve haberleşme alanında sürekli bir sistemin kurulması adına pek çok kurum oluşturulmuştur. Söz konusu Kurumlar Sermaye Piyasası Kurulu, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Rekabet Kurumu, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Kişisel Verileri Koruma Kurumu ve daha sonra kurulan Nükleer Düzenleme Kurumudur. Tüm bu Kurumlar yapmış oldukları faaliyetlerle devletin vermiş olduğu düzenleme ve denetleme yetkisini kullanmaktadır.

Ancak bu yetkiyle gerçekleştirmiş oldukları faaliyetleri bağımsızlık ile gerçekleştirmektedir. Bu bağımsızlık görecelidir, yani tam anlamıyla bir bağımsızlık söz konusu değildir. Radyo ve Televizyon Üst Kurulu hariç olmak üzere anayasal bakımdan güvenceye sahip değildirler. Göreceli bir bağımsızlıktan bahsederken bunu temeli aslında karar organları olan Kurul üyelerinin sadece belli bir dönem için bu görevde bulunmaları, onun haricinde görevden alınmamaları ve yetkilerinin yürütme organı tarafından geçersiz sayılmaması ile ortaya konmaktadır. Ortaya çıkan kavram siyasi bir baskıya maruz kalmamalarıdır, kendi kurumlarına ait Kanunları oldukları için gene kaldırılmaları Kuruma has bir kanunla gerçekleşir.

Bu Kanunları kendilerine verilen faaliyet yetkilerine karşın gerçekleştirdikleri görevler sene sonunda bir faaliyet raporu ile ortaya konmaktadır, böylece kendilerine verilen denetleme ve düzenleme yetkisi de böylelikle şeffaflık içinde ortaya konmaktadır. Detaylı olarak EPDK ele alınmıştır.

Elektrik enerjisi ve doğal gaz sektörlerinin rekabete açılması sürecinde kurulan Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, günlük yaşamın olmazsa olmazlarından biri olan enerjinin elde edilmesinden son tüketimine kadar olan tüm aşamaların düzenlenmesi ya da gözetilmesi gibi toplumsal etkileşimi fazla olan bir önem sahiptir. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, organize etme ve gözetleme altındaki kesimlere ilişkin oldukça geniş yetkilere ve yaptırım gücüne sahiptir. Hatta bu anlamda, enerji piyasası ve enerji sektörü ile ilgili kurumlar arasında, Enerji Piyasası Düzenleme

Kurumu'ndan daha yetkili başka bir kurum bulunmamaktadır. Bu yetkileri nasıl kullandığı veya kullanacağı Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun politik kurumu ile olan bağlarının seyrini de belirleyecektir. Bu yapının korunması ve geliştirilmesi vazifesi ise hiç kuşkusuz Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunundur. Bu kapsamda bugün için uygulanmayan, uygulanmasına gerek duyulmayan yönetiliş formülünün, enerji kesiminde özelleştirmeler sonrasında aksaksız ve katı bir biçimde uygulanacağını söylemek mümkündür. Bir başka deyişle, kaynakların kullanımı ve üretilen kıymetin paylaşımında başvurulacak yöntem, sermaye kesiminin insiyatifi ve hüküm alma sürecindeki ustalığına bağlıdır. Böylesi bir yapıda demokratik politik süreç ve demokratik hesap verebilirlik uygulamada önem verilen kavramlardır.

Enerji sektörü Türkiye'de uzun süreler devletin tekelinde bulunmuş bir sektördür. Devlet bu sektörde özelleşme çalışmalarını başlatması akabinde sektörde kendisini üst bir otorite olarak düzenleme ve denetleme işlevine doğru geriye çekmiştir. Bu çalışmanın konusu olan Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu ise Petrol piyasasında denetleme ve düzenleme işlevi görür. Kurum; enerjinin tüketicilere kaliteli, sürekliliği olan, yeterli miktarda ve maliyetin minimum düzeyde tutulduğu bir piyasa ortamı sağlamayı kendisine ana amaç olarak belirlemiştir. EPDK istikrarlı, şeffaf, ekonomik yönden güçlü, rekabet düzeyi yüksek bir enerji piyasası oluşturmak ve piyasanın düzenlenmesini sağlamakla yükümlüdür. 17 yıl boyunca yapmış olduğu çalışmalar sonucunda rekabet düzeyi yüksek, çok fazla firmanın olduğu ve yatırım ortamını sağlamaktadır.

Hesap verebilirlik ve şeffaflık yönünden EPDK ele alınacak olduğunda özellikle çağın yükselen sorunu enerji konusunda bu ilkelerin kamu yararı güden bir kurum olarak yerine çok da getirilemediği gözlenmiştir. Enerjinin kullanımı, vergi kesintileri, faturalandırma gibi konularda kurum, kendine özgü biçimde sistemleşmiş ve şeffaflaşmış olsa da enerji sağlama hizmetlerini özel sektör kuruluşlarının alması kamuoyunda enerjiye yönelik olumsuz bir algının oluşmasına neden olmuştur. EPDK misyonu ve hedefleri doğrultusunda başarılı ve etkin olarak değerlendirilebilecek bir kurumdur. Ancak, enerji sağlama hizmetinin taşeronlaşmasından kaynaklanan hizmet aksaklıklarından çoğunlukla sorumlu tutulmakta ve bu konuda denetleyici bir

moderatör işlevi görememektedir. Kurumun düzenleme konusundaki rekabetçi piyasa yaratma işlevi yerine getirilmiştir. Sonuç olarak EPDK, misyon, vizyon ve hedeflerini gerçekleştirmeye çalışmıştır.

KAYNAKÇA

2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu. (1981, 30 Temmuz). Resmi Gazete (Sayı: 17416). Erişim adresi: http://www.resmigazete.gov.tr/

3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun. (1994, 20 Nisan). Resmi Gazete (Sayı: 21911). Erişim adresi: http://www.resmigazete.gov.tr/

4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun. (1994, 13 Aralık). Resmi Gazete (Sayı: 22140). Erişim adresi: http://www.resmigazete.gov.tr/

4628 sayılı Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun. (2001, 3 Mart). Resmi Gazete (Sayı: 24335). Erişim adresi: http://www.resmigazete.gov.tr/

4646 sayılı Doğalgaz Piyasası Kanunu. (2001, 2 Mayıs). Resmi Gazete (Sayı: 24390). Erişim adresi: http://www.resmigazete.gov.tr/

4734 sayılı Kamu İhale Kanun. (2002, 22 Ocak). Resmi Gazete (Sayı: 24648). Erişim adresi: http://www.resmigazete.gov.tr/

5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu. (2003, 20 Aralık). Resmi Gazete (Sayı: 25322). Erişim adresi: http://www.resmigazete.gov.tr/

5307 sayılı Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasası Kanunu ve Elektrik Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. (2005, 13 Mart). Resmi Gazete (Sayı: 25754). Erişim adresi: http://www.resmigazete.gov.tr/

5411 sayılı Bankacılık Kanunu. (2005, 1 Kasım). Resmi Gazete (Sayı: 25983). Erişim adresi: http://www.resmigazete.gov.tr/

6112 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun. (2011, 3 Mart). Resmi Gazete (Sayı: 27863). Erişim adresi: http://www.resmigazete.gov.tr/

6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu. (2012, 30 Aralık). Resmi Gazete (Sayı: 28513). Erişim adresi: http://www.resmigazete.gov.tr/

6698 sayılı Kişisel Verilerin Koruması Kanunu. (2016, 7 Nisan). Resmi Gazete (Sayı: 29677). Erişim adresi: http://www.resmigazete.gov.tr/

702 sayılı Nükleer Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasın Hakkında Kanun Hükmünde Kararname. (2018, 9 Temmuz). Resmi Gazete (Sayı: 30473). Erişim adresi: http://www.resmigazete.gov.tr/

Açdoyuran, S. (2001). Radyo- Televizyon Üst Kurulu ve İdari Teşkilat İçindeki Yeri, *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt. 9, Sayı:1- 2, 285.

Ağcakaya, S. & Halıcı, S. N. (2005). Bir İktisat Politikası Aracı Olarak Regülasyon Politikası, *Telekomünikasyon ve Regülasyon Dergisi*, Sayı:2, 101.

Akalın, G. (2002). *Türkiye'de Piyasa Ekonomisine Geçiş Süreci ve Ekonomik Kriz*, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu Yayınları, Ankara.

Akıncı, M. (2001). Ekonomik Kamu Düzeni ve Rekabet Kurumu, *Rekabet Dergisi*, Sayı:1, 9-11.

Akıncı, M. (1999). *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, Beta Basım Yayın, İstanbul.

Aktan, Ç., C. Dileyici, D., Karaaslan, Y.T., Özkıvrak, Ö. & Sakal, M. (2012). *Kamu Ekonomisi-I*, Anadolu Üniversitesi Yayını, Eskişehir.

Aktan, Ç., C. (1998). *Değişim ve Devlet*, TİSK Yayınları, İstanbul.

Alkin, E. (2004). Piyasa Ekonomisine Kamu Müdahalesi, *İstanbul Ticaret Üniversitesi Dergisi*, Sayı:6, 1-7.

Ardıyok, Ş. (2002). *Doğal Tekeller ve Düzenleyici Kurumlar, Türkiye İçin Düzenleyici Kurum Modeli*, Rekabet Kurumu Yayınevi, Ankara.

Arslan, E. (2011). Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar: Türkiye Uygulaması, *Bütçe Dünyası Dergisi*, Sayı:35, 166-187.

Arslan, P., Ö. (2009). *Bağımsız Bir İdari Otorite Örneği Olarak Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu*, (Yüksek Lisans Tezi), Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Antalya.

Asomedya. (2004). *Devletin Ekonomideki Rolü*, Erişim Adresi: http://www.aso.org.tr/kurumsal/media/kaynak/TUR/asomedya/ocak2004/dosyaocak2004.html, (16.08.2019).

Atay, E. E. (2006). Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye Uygulaması, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Sayı:.1-2, 272.

Atay, E., E. (2000). Fransız İdare Hukukunda Bağımsız İdari Otoriteler (BİO'lar): Rekabet Konseyi, *Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları*, Yayın No: 57, 53.

Atiyas, İ. (2019). *Ne İçin ve Nasıl Regülasyon*, Erişim Adresi: http://mimoza.marmara.edu.tr/~mcokgez/Makaleler/atiyas1.htm, (16.08.2019).

Avaner, T. (2003). *1980 Sonrası Devletin Yeniden Yapılandırılması ve Bağımsız İdari Otoriteler*, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Aydın, V., Aktel, M. & Avşar, N. (2005). Neoliberal Düşüncenin Türkiye Bağlamında Yeni Yönetsel Aktörleri: Bağımsız İdari Otoriteler-Üst Kurullar, *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı:1, 103.

Azrak, Ü. (2001). Bağımsız İdari Otoriteler Sempozyumu, *Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları,* Yayın No:80, 24.

Bahran, G. (2002). Özerk Kurumlar Hakkında Rapor, *Sayıştay Dergisi,* Sayı:46–47, 10-12.

Baldwin, R., Cave, M. & Lodge, M. (2012). *Understand ingregulation: the ory, strategy and practice*, Oxford University Press, USA(ABD).

Başaran, A. & Bağdadioğlu, N. (2010). Türkiye Elektrik Sektöründe Reform Süreci, Regülasyon Ve Rekabet Politikası, *Sosyo Ekonomi Dergisi*, Sayı:12, 143.

Baykal, M. (2008). Hukuk-Ekonomi İlişkisi ve Ekonomi Hukuku Üzerine, *Ankara Barosu Dergisi*, Sayı:4, 76-78.

Bayramoğlu S. (2005). *Yönetişim Zihniyeti Türkiye'de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşüm*, İletişim Yayıncılık, İstanbul.

Bayramoğlu, S. (2003). Düzenleyici Devlet Düzenlenirken OECD Türkiye Raporu Üzerine Eleştirel bir Çözümleme, *Praksis Dört Aylık Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı:9, 190-216.

Berkman, A., N. (2005). *AB ve Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Ekonomik Kurumların İktisat Politikasına Etkileri*, (Yüksek Lisans Tezi), Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Adana.

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

BDDK - Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu. (2019). *2018 Yılı Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Faaliyet Raporu*, Ankara, 26-54.

BDDK - Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu. (2013). *2012 Yıllı Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Faaliyet Raporu*, Ankara, 8.

Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu Teşkilat Yönetmeliği. (2011, 8 Haziran). Resmi Gazete (Sayı: 27958).

Bolatoğlu, H. (2004). *Rekabet Kurulu Kararlarının Yargısal Denetimi*, (Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezi), Rekabet Kurumu Yayını, Yayın No. 59, Ankara.

Böge, U. (2001). *Liberalization of Energy Markets: the GermanWay, Regulation of Net work Utilities,* Oxford University Press, USA.

BTK - Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu. (2019). *2018 Yılı Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu Faaliyet Raporu,* Ankara, 15-109.

Ceylan, E. (2010). *Para Politikası Amaçları, Araçları, Türkiye' de 1980 Sonrası İzlenen Para Politikası Uygulamaları Ve 2000 Yılı Sonrası Türk Dış Ticaretindeki Gelişmeler,* (Yüksek Lisans Tezi), Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

Chang, H., J. (1997). The Economics and politics of regulation, *Cambridge Journal of Economics,* Vol:21, Issue:6, 703-728.

Coşkun, B. (2004). *Devletin Regülasyonlar Yoluyla Piyasalara Müdahalesi, Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Enerji Piyasaları*, (Yüksek Lisans Tezi), Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.

Çakal, R. (1996). *Doğal Tekellerde Özelleştirme ve Regülasyon,* (Devlet Planlama Teşkilatı Uzmanlık Tezi), DPT Yayınları, Ankara.

Çal, S. (2001). Bağımsız İdari Otorite Olarak Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu, *Ankara Barosu Dergisi,* Sayı:3, 105.

Çapkın, R. (2014). *Türkiye'de Finans Sektöründeki Bağımsız Düzenleyici Kuruluşlar ve Etkinliğini Artırmaya Yönelik Öneriler*, (Yüksek Lisans Tezi), Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bilecik.

Çetin, T. (2009). Regülasyonun Etkinlik Analizi ve Regülasyon Türleri, *Çimento İşveren Dergisi,* Cilt:23, Sayı:1, 31.

Çetin, T. (2007). *Türkiye'de Düzenleyici Sürecin Politik İktisadı*, (Doktora Tezi), Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa.

Çetinkaya, G.(2005). *İktisat Politikası Aracı Olarak Regülasyonlar ve Türk Telekomünikasyon Sektörü*, (Yüksek Lisans Tezi), Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.

Çevik, S. & Demir, M. (2005). Devletin Düzenleyici Rolü ve Regülasyon Teorileri, *Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Makale Koleksiyonu*, Sayı: 23, 255.

Çolak, M. (2003). Üst Kurulların Ortaya Çıkış Gerekçeleri, Denetimi ve İdari Sistemdeki Konumları, *Yaklaşım Dergisi,* Sayı:125, 49-52.

Demirel, B. (2003). Türkiye'de düzenleyici kurullar hakkında bir inceleme, Kamu Yönetimi Yüksek Lisans Programı Dönem Projesi, *TODAİE*, Ankara.

Dönmez, E. (2003). Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler, *Ankara Barosu Dergisi*, Sayı:2, 32-59.

Elektrik Piyasası Tarifeler Yönetmeliği. (2015, 22 Ağustos). Resmi Gazete (Sayı:29453)

Emek, U. & Acar, M. (2004). *Çağdaş Kamu Yönetimi II, Düzenleyici Reformlar ve Kurumlar,* Nobel Yayınları, Ankara.

Emek, U., Zenginobuz, Ü. & Acar, M. (2002). *Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması*, Türk Sanayici ve İşadamları Derneği Yayınları, Yayın No:349, 19-165.

EPDK - Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu. (2019a), *Tarihçe*, Erişim Adresi: https://www.epdk.org.tr.

EPDK - Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu. (2019b), *Kurumsal Misyonumuz*, Erişim Adresi: https://www.epdk.org.tr.

EPDK - Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu. (2019). *Petrol Piyasası 2018 Yılı Sektör Raporu,* Ankara, 1-23.

EPDK - Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu. (2019). *Elektrik Piyasası 2018 Yılı Sektör Raporu,* Ankara, 70-77.

EPDK - Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu. (2018), *2017 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu,* Ankara, 1.

EPDK - Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu. (2018), *2017 Yılı Denetim Mahkemesi Düzenlilik Denetim Raporu,* Ankara, 2.

EPDK - Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu. (2014), *2013 Yılı Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Faaliyet Raporu,* Ankara, 13-16.

EPDK- Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği. (2006, 24 Mart). Resmi Gazete (Sayı:26118)
Erişim adresi: http://www.resmigazete.gov.tr/

EPDK - Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu. (2003), *Elektrik Piyasası Uygulama El Kitabı,* Ankara, 44-84.

Ercan, H. (2014). *Regülasyon Ekonomisi Ve Düzenleyici Ve Denetleyici Kurum Olarak Kamu İhale Kurumu Örneği,* (Yüksek Lisans Tezi), Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Adana.

Erdoğan, F., H. (2006). *Bir bağımsız düzenleyici kurum olarak enerji piyasası düzenleme kurumu,* (Yüksek Lisans Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Ergün, Ç., E. (2004). Türkiye ve Avrupa Birliği'nde Enerji Alanındaki Bağımsız İdari Otoriteler, *TBB Dergisi*, Sayı:50, 47.

Erol, M. (2003). *Doğal Tekellerin Düzenlenmesi ve Telekomünikasyon Sektöründe Düzenleyici Kurum*, (Devlet Planlama Teşkilatı Uzmanlık Tezleri), İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü, Ankara.

Ertaş, A. (2018). *Bağımsız denetim kapsamında Türkiye'de yapılan yasal düzenlemelerin bağımsız denetim üzerine etkileri*, (Doktora Tezi), Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Afyonkarahisar.

Gassner, K. (2001). *Contracts in Germany: Decentralization, Self Regulation and Sector- Specific Regulators*, Oxford University Press, USA(ABD).

Genç, A. K. (2013). *Düzenleyici kurumların ekonomideki rolü ve Türkiye elektrik piyasalarında enerji piyasası düzenleme kurumu örneği*, (Yüksek Lisans Tezi), İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

Gilardi, F. (2001). *Independent Regulatory Agencies as Ultimate Step of Delegation: Hypotheses from the Transaction-Cost Politics Approach*, Delegating Powers to Independent Agencies, Lousanne, 24-27.

Gökbunar, R. & Kovancılar, B. (1998). Sosyal Refah Devleti ve Değişim, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Sayı: 3(Güz), 251-266.

Gökbunar, R. (1997). Kamu Finansmanında Demokratikleşme ve Ekonomik Anayasa Önerisi, *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Prof. Dr. Şükrü Postacıoğlu'na Armağan, 1-9. Erişim Adresi: www.deu.edu.tr › userweb › ödevler › gokbunar-ekonomikanayasa-onerisi, (23.08.2019).

Gözler, K. (2002). *İdare Hukuku Dersleri*, Ekin Yayınları, Bursa.

Gözübüyük, Ş. (2000). *Yönetim Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara.

Grand, J. L. (1991). The Theory of Government Failure, British Journal of Political Science, *Cambridge University Press* ,Vol:21, Issue:4, 423-442.

Gruenspecht, H. & Lave, L. (1989). *Hand book of Industrial Organization, The Economics of Health, Safety, and Environmental Regulation*, Vol 2, Ch. 26, Amsterdam: North- Holland.

Guasch, L. & Spiller, P. (1999). *Managing the RegulatoryProcess: Design, Concepts, Issues, and the Latin America and Caribbean Story*, World Bank Publishings, Washington.

Gülen, F. (2002). *Hesap verme Sorumluluğu ve Denetim Bağlamında Bağımsız Kurullar,* II. Bağımsız Kurumlar ve Piyasa Ekonomisi Arenası, STEAM, İstanbul.

Günday, M. (2001). *Bağımsız İdari Otoriteler,* (Sempozyum Sunumu), Rekabet Kurumu Yayınları, Ankara, 76.

Günday, M. (2002). *İdare Hukuku*, İmaj Yayıncılık, Baskı 10, Ankara.

Harrington, W., Krupnick, A., & Magat, W., (1986). *Rules in the Making: A Statistical Analysis of Regulatory Agency Behavior*, Resources for the Future Lıbrary Collectıon, Washington.

Harter, P.& Eads, G. (1985). Policy Instruments, Institutions, andObjectives: An Analytical Framework forAssessing 'Alternatives' to Regulation, *Administrative Law Review,* Vol:37, Issue:3, 221-258.

Hertog, J. D. (1999). *General Theories Of Regulation,* Encyclopedia of Lawand Economics, Chıago.

Hisarcıklıoğlu, R. (2002). *Kamu İhaleleri ve Rekabet Sempozyumu,* II. Bağımsız Kurumlar ve Piyasa Ekonomisi Arenası, STEAM, Rekabet Kurumu Yayın, Ankara.

Ilgaz, Ö. Y. (2011). Japonya'da Bütçe Hazırlık Süreci, *Bütçe Dünyası Dergisi,* Sayı:33, 75.

Kamu Gözetimi Muhasebe ve Denetim Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Yönetmelik. (2012, 8 Temmuz). Resmi Gazete (Sayı: 28347).

Kaplan, S. (2012). İdeal Bir Kamu İhale Kanunu ve İdeal Bir Kamu İhale Kurumu ve Kurulu Nasıl Olmalıdır? Fonksiyonel Bir Model Çalışması, *Maliye Dergisi,* Sayı:162, 31.

Kara, O. (2009). *Ekonomik Regülasyon Modelleri ve Özelleştirme Üzerine Dışsallık-İçsellik Analizleri: Türkiye Örneği*, (Doktora Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.

Karacan, A. İ. (2002). *Özerk Kurumlar Üzerine Denemeler*, İstanbul Creative Yayıncılık, İstanbul.

Karacan, A. İ. (2001). Özerk Kurumların Özerkliği, *Rekabet Dergisi*, Sayı:8, 3-59.

Karakaş, M. (2008). Devletin Düzenleyici Rolü ve Türkiye' de Bağımsız İdari Otoriteler, *Maliye Dergisi,* Sayı 154, 11-114.

Karaosmanoğlu, H. S. (2006), *Düzenleyici Etki Analizi ve Türkiye Uygulaması*, (Uzmanlık Tezi), İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü, Ankara, 2-8.

Kaya, A. (2004). *Bağımsız ve Düzenleyici Üst Kurullar*, Eğitim Kitabevi, Konya.

Kestane, D. (2002). Kamu Kesiminde İdari Kuruluşların Genel Görünümü ve İdari Yapıda Yeni Organizasyonlar Olarak Bağımsız İdari Otoriteler (Üst Kurullar), *Maliye Dergisi*, Sayı:139, 46.

Katırcıoğlu, E. (2007), *Enerji Hukuku Cilt 1*, Ekin Yayınları, Bursa.

Keyifli, N. (2013). *Regülasyon Fonksiyonunun Sağlanmasında Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Rolü ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi*, (Yüksek Lisans Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.

KGK - Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu. (2019). *2018 Yılı Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu Faaliyet Raporu*, Ankara, 14-49.

KİK - Kamu İhale Kurumu. (2019). *2018 Yılı Kamu İhale Kurumu Faaliyet Raporu*, Ankara, 9-24.

KİK - Kamu İhale Kurumu. (2013). *2012 Yılı Kamu İhale Kurumu Faaliyet Raporu*, Ankara, 28.

Kostakoğlu, S., F. (2014), *Regülasyon ve Ekonomik Büyüme*, (Doktora Tezi), Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eskişehir.

Köksal, T. (2002). *Avrupa Topluluğu ve Türk Rekabet Hukuku Çerçevesinde Kamu Teşebbüsleri ve İnhisari Haklar*, Rekabet Kurumu, Ankara.

Kurnaz, H. (2000). Bankacılığımız Yeniden Şekillenirken Bankacılık Üst Kuruluna Düşen Görev, *İktisat, İşletme ve Finans Dergisi,* Sayı:174, 87.

Kutlu, Ö. (2006). *Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi: Teorik Çerçeve ve Ülke Uygulamaları*, Çizgi Kitabevi, Konya.

KVKK- Kişisel Verileri Koruma Kuurmu. (2019). 2019 Yılı Kurul Karar Özetleri, Erişim Adesi: https://www.kvkk.gov.tr/Icerik/5406/Kurul-Karar-Ozetleri, (16.08.2019)

May, J., P. (2007). Regulatory Regimes and Accountability, Regulation & Governance, *Center for American Politics and Public Policy, Department of Political Science,* Seattle, Vol:1, Issue:1, 8-26.

Melikşah, Y. (2002). *Sermaye Piyasası Kurulu ve İşlemleri*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

Müftüoğlu, T.& Karabudak, B. (2002). İktisadi Politikalar Bağlamında Hukuki Düzenleme (Regülasyon) Üzerine Düşünceler, *Rekabet Dergisi*, Sayı:11, 8.

Nalbant, A. (1998). *Radyo ve Televizyon Üst Kurulu ve Görsel İşitsel İletişim Özgürlüğü* (in Bağımsız İdari Otoriteler), Alkım Yayınları (Ed. İbrahim Ö. KABOĞLU), İstanbul, 113.

OECD. (1995). *The OECD Report on Regulatory Reform*, Paris, 5-14.

OECD. (1999). *The OECD Report on Regulatory Reform*, Paris, 2-9.

Ogus, A. (1994). *Regulation: Legal Form and Economic Theory*, Oxford University Press, New York.

Oğuz, F. (2011). *Devlet ve Piyasa: Regülasyon Ekonomisine Giriş*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

Oğuz, F. (2019). *EPDK Ne Yapmak İstiyor?*, Radikal Gazetesi, İstanbul, Erişim Adresi: http://www.emo.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=50390, (16.08.2019).

Onar, S. S. (1966). *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, Hak Kitabevi, İstanbul.

Orbach, B. (2012). What Is Regulation?, *Journal on Regulation Online*, Sayı:30(1), 10-27.

Özdemirli, B. (2014). *Türkiye' de Elektrik Enerjisi Piyaasında Regülasyon Uygulamaları*, (Yüksek Lisans Tezi), Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kırıkkale.

Özdoğru, B., T. (2019). *Türkiye' de Elektrik Sektörü Özelleştirme Politikalarının Elektrik Tüketimi İle Ekonomik Büyüme İlişkisine Etkileri*, (Yüksek Lisans Tezi), Tokat Gaziosmanpaşa Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Tokat.

Özkayalar, M. (2007). R*efah Devletinden Düzenleyici Devlete: Üst Kurullar ve Türkiye Örneği*, (Yüksek Lisans Tezi), Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Hatay.

Özkıvrak, Ö. & Dileyici, D. (2001). *21.Yüzyıldaki Eğilimler Doğrultusunda Türkiye'de Piyasa Ekonomisi ve Devlet*, Erişim Adresi: http://www.canaktan.org/politika/liberal_demokrasi/diger-yazilar/ozkivrak-piyasa-devlet.pdf, (16.08.2019).

Özrahat, N. (2009). *Regülasyon Teorileri ve Politikası: 1980 Sonrası Türkiye Örneği*, (Yüksek Lisans Tezi), Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimleri Enstitüsü, Kayseri.

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

Parasız, İ. (2003). *Para Politikası Türkiye Uygulamaları*, Ezgi Kitabevi, İstanbul.

Paşaoğlu, Ö. (2003). *Doğal Tekellerde Regülasyon ve Rekabet, Bir Örnek: İngiliz Elektrik Sektörünün Yeniden Yapılandırılması*, Uzmanlık Tezleri Serisi No:14, Rekabet Kurumu Yayınları, Ankara.

Peltzman, S. (1976). *Toward a More General Theory of Regulation*, Conference on the Economics of Politics and Regulation, The University of Chicago Press, Vol:19, Issue:2, 211-240.

Pişkin, R.(2010). *Türkiye'de Düzenleyici Kurumlar ve Üst Kurulların Görevleri ve İşlevleri*, (Yüksek Lisans Tezi), Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.

Posner, R. (1998). *Economic Analysis of Law,* AspenLaw and Business, New York.

Posner, R. (1974). Theories of Economic Regulation, *The Bell Journal of Economic and Management Science*, Vol:5, Issue:2, 335-358.

Prosser, T. (1999). Theorising Utility Regulation, *The Modern Law Review,* Vol:62, Issue:2, 198.

Petrol Piyasası Tarifeler Yönetmeliği. (2004, 17 Temmuz). Resmi Gazete (Sayı:25525).
Erişim adresi: http://www.resmigazete.gov.tr/

Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği. (2004, 17 Haziran). Resmi Gazete (Sayı:25495)
Erişim adresi: http://www.resmigazete.gov.tr/

Rasmussen, E. (2005). *Economic regulation and social regulation*, American Law & Economics Association Annual Meetings, The Berkeley Electronic Press, 12.

Ricketts, M. (2006). *Economic regulation: principles, historyand methods, International hand book on economic regulation*, Chelten ham: Edward Elgar Pub, Buchıngham Unıversty.

Roderburg, E. (2003). *Global Forum on Governance, Regulatory Issues and The Doha Development Agenda,* OECD, Paris, 9.

RK - Rekabet Kurumu (2019). *2018 Yılı Rekabet Kurumu Faaliyet Raporu*, Ankara, 6-22.

RTÜK - Radyo ve Televizyon Üst Kurulu. (2019). *2018 Yılı Radyo ve Televizyon Üst Kurulu Faaliyet Raporu*, Ankara, 35-55.

Sak, G. (2002). *Neden Bağımsız Otoriteler*, II. Özerk Kurullar Arenası, STEAM, Ankara.

Saran, U. (1995). Özerklik ve Mahalli İdareler Üzerinde Denetim, *Türk İdare Dergisi,* Sayı:408, 21.

Sarıibrahimoğlu, S. (2002). *Telekomünikasyon, Bankacılık ve Enerji Sektöründe Üst Kurullar ve Rekabet,* Sarıibrahimoğlu Hukuk Bürosu, Ankara.

Sarısoy, S. (2010). Düzenleyici Devlet ve Regülasyon Uygulamalarının Etkinliği Üzerine Tartışmalar, *Maliye Dergisi*, Sayı:159, 278-302.

Sarısoy, S. (2008). *Devletin Ekonomideki Düzenleyici Rolü: Türk Elektrik Piyasası Örneği,* (Doktora Tezi), Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalı, İstanbul.

Savaş, F., V. (2000). *Politik İktisat*, Beta Basım Yayım. İstanbul.

Scherer, F. & Ross, D. (1990). *Industrial market structure and economic perforance*, Houghton Mifflin Company, USA.

Sermaye Piyasası Kurulu. (2019). *2018 Yılı Sermaye Piyasası Kurulu Faaliyet Raporu*, Ankara, 24.

Sermaye Piyasası Kurulu. (2006). *2005 Yılı Sermaye Piyasası Kurulu Faaliyet Raporu*, Ankara, 1-7.

Sezen, S.(2003). Türk Kamu Yönetiminde Kurullar: Geleneksel Yapılanmadan Kopuş, *TODAİE*, Yayın No:316, 106-121.

Sobacı, Z. (2006). Türk İdari Teşkilatında 'Adalar': Bağımsız İdari Otoriteler, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Sayı: 2, 159-168.

Stigler, G. (1971). The Theory of Economic Regulation, *The Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol:2 (1), 3-21.

Stiglitz, J. E. (1988). *Kamu Ekonomisi*, Marmara Üniversitesi Yayınevi, İstanbul.

Şahin, C. (2010). *Amerikan Federal İdare Hukukunda Regülasyon ve Türk İdare Hukukunda Yansımaları*, On İki Levha Yayınları, Ankara.

Şanlısoy, S. & Özcan, A. (2006). *Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Bağımsızlığı*, Uluslararası Ekonomi Konferansı, ESİAD, Sayı:3-4, 102-107.

Şener, O. (2010). *Kamu Ekonomisi*, Beta Basım Yayım, 11. Baskı, İstanbul.

Tan, T. (2015). *Ekonomik Kamu Hukuku Dersleri*, Turhan Kitabevi, Ankara.

Tan, T. (2002). Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar, *Amme İdaresi Dergisi*, Sayı:2, 11-28.

Tavlı, O. (2008). *Bir Bağımsız İdari Otorite Örneği Olarak Kamu İhale Kurumu*, (Yüksek Lisans Tezi), İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

Taymaz, E. (2001). Rekabet Kurumu Regülasyon ve Rekabet Sempozyumu, Ankara.

Telser, L. (1969). On the Regulation of Industry: A Note, *TheJournal of Political Economy*, Vol.77, Issue:6, 932-952.

Tepe, B. & Ardıyok, Ş. (2004). Devlete Yeni Rol: Regülâsyon, *Amme İdaresi Dergisi,* 37(1), 116.

Tiryaki, R. (2002). Bağımsız İdari Kurum Olarak Radyo Televizyon Üst Kurulu, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Sayı:4, 175.

TMMOB. (2015). *Sanayide Az Sayıda Firma Egemenliği Artıyor*, Sanayinin Sorunları Bülteni, Erişim Adresi: http://www1.mmo.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=44029&tipi=2&sube=0#.XWGGA-gzbIU, (16.08.2019).

Tülümen, Ö. (2004). *I. Uluslararası Kamu Alımlarında Saydamlık ve Verimlilik Sempozyumu*, Kamu İhale Kurumu Yayını, İstanbul.

Türk, İ. (2003). *Maliye Politikası*, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara.

Türkay, O. (2001). *Mikro iktisat Teorisi*, İmaj Yayıncılık, Ankara.

Türkkan, E. (2001). *Rekabet Teorisi ve Endüstri İktisadı*, Turhan Kitabevi, Ankara.

Uğurlu, A. (2007). *Bağımsız Düzenleyici Kuruluşlar ve Türkiye'de Enerji Sektöründe uygulaması*, (Yüksek Lisans Tezi), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Uluatam, Ö. & Methibay, Y. (2000). *Vergi Hukuku*, İmaj Yayıncılık, Ankara.

Ulusoy, A. (2003). *Bağımsız İdari Otoriteler*, Turhan Kitabevi, Ankara.

United Nations (2001), *The Economic Regulation of Transport Infrastructure Facilities and Services – Principles and Issues*. Erişim Adresi: http://osjd.jdvm.cz/dokumenty/Unescap/econregfulltext.pdf, (16.08.2019).

Usta, M. (2007). *Bağımsız İdari Otorite Sistemi İçinde Rekabet Kurulu Ve Rekabet Uygulamaları*, Yetkin Yayınları, Ankara.

Uygur, E. (2007). *Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler ve Kamu İhale Kurumu Örneği*, (Yüksek Lisans Tezi), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Yücedağ, N. (2019). Kişisel Verilerin Korunması Kanunu Kapsamında İlkeler, *Kişisel Verileri Koruma Dergisi*, Sayı:1, 60-63.

Viscusi, K., W., Vernon, M., J. & Harrington, E., J. (2000). *Economics of Regulation and Antitrust (Third Edition)*, MIT Press, USA.

Whinston, D., M. (2006). *Lectures on Antitrust Economics*, MIT Press, Cambridge.

Wolf, C. (1998). *Piyasa ve Devlet*, (Çevirenler: Akgüngör., S. ve Karacan, A., R.) Ege Üniversitesi Basımevi, İzmir.

ÖZGEÇMİŞ

27 Temmuz 1992 tarihinde İstanbul' un Fatih ilçesinde dünyaya geldim. İlk ve orta öğrenimimi Kuleli İlköğretim Okulunda tamamladım. Lise öğrenimime ise Necip Fazıl Kısakürek Lisesinde tamamladım. 2010 yılında Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye lisans programına kaydımı yaptırdım. Maliye lisans öğrenimimi ise 2015 yılında ‘‘Bölüm Üçüncüsü’’ olarak tamamladım. 2017 yılının Ağustos ayında Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalında yüksek lisans öğrenimime başladım. Yüksek lisans öğrenimimi ise 2019 yılında Dr. Öğr. Üyesi Umut AKDUĞAN'ın danışmanlığında yürütmüş olduğum ‘‘Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Aracılığıyla Regülasyon; Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Örneği’’ başlıklı tezimi savunmak suretiyle tamamlanmış bulunmaktayım.