

T.C.
CUMHURBAŞKANLIĞI
Devlet Denetleme Kurulu

ARAŞTIRMA VE İNCELEME RAPORU

RAPORUN KONUSU

Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Oluşumu, Teşkilatı, Yetki ve Görevleri, Denetlenmeleri ve Kurul Üyeleri ile Çalışanlarının Statüsüne İlişkin Hususların İrdelenmesi

İşbu Raporun; araştırma, inceleme ve denetleme kapsamında yer alan kurum ve kuruluşlara dair hizmete özel nitelikli tespit, değerlendirme ve öneriler içermesi nedeniyle sadece Sonuç Bölümüne yer verilmiştir.

Tarihi : 14/05/2010

Sayısı : 2010/11

Eki :-

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER.....	I
TABLO LİSTESİ.....	IV
ŞEKİL LİSTESİ.....	VII
KISALTMALAR.....	VIII
GİRİŞ.....	1
ARAŞTIRMA VE İNCELEMeye İLİŞKİN BİLGİLER.....	1
I- ÇALIŞMANIN KONUSU VE DAYANAĞI	1
II- ÇALIŞMANIN KAPSAM VE YÖNTEMİ	1
BİRİNCİ BÖLÜM	2
DÜNYADA DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUM UYGULAMALARI.....	2
I-DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ BAĞIMSIZ OTORİTELER OLUŞTURULMASI İHTİYACI	2
II-BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURULUŞLARIN ORTAK ÖZELLİKLERİ	5
1. Bağımsızlık	6
2. Regülasyon	6
3. Dünyada Genel/Sektörel Düzenleyici Kurumlar İlişkisi.....	7
III- AVRUPA BİRLİĞİ'NDE DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUM UYGULAMALARI	10
A. AB DÜZEYİNDE FAALİYET GÖSTEREN BAĞIMSIZ KURUMLAR	13
B. İNGİLTERE	21
C. ALMANYA	29
D. FRANSA.....	34
E. İTALYA	38
F. POLONYA	43
G. MACARİSTAN.....	45

IV. DİĞER ÜLKE UYGULAMALARI	47
A. AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ	47
B. GÜNEY KORE	56
C. ARJANTİN	57
İKİNCİ BÖLÜM	59
TÜRKİYE’DE DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUM UYGULAMALARI	59
I- DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLARIN STATÜLERİNE İLİŞKİN TESPİTLER	64
A. DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUM STATÜSÜNÜN TÜRK İDARİ SİSTEMİ İÇERİSİNDEKİ YERİ	64
B. DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUM STATÜSÜNÜN ANAYASAL KARŞILIĞI	68
C. DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUM STATÜSÜ VE YÜRÜTME ORGANI İLİŞKİSİ	71
D. DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUM STATÜSÜ VE DENETİM İLİŞKİSİ	75
1. Dış Denetim	76
2. İç Denetim	87
E. DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLARIN ÖZERKLİĞİ VE BAĞIMSIZLIĞI	88
1. Özerklik.....	88
2. Bağımsızlık	89
II- DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLAR HAKKINDA GENEL BİLGİLER	96
A. SERMAYE PİYASASI KURULU	96
B. RADYO VE TELEVİZYON ÜST KURULU	106
C. REKABET KURUMU	113
D. BANKACILIK DÜZENLEME VE DENETLEME KURUMU	121
E. BİLGİ TEKNOLOJİLERİ VE İLETİŞİM KURUMU.....	130
F. ENERJİ PİYASASI DÜZENLEME KURUMU (EPDK)	137
G. TÜTÜN VE ALKOL PİYASASI DÜZENLEME KURUMU (TAPDK)	144
H. KAMU İHALE KURUMU (KİK)	150
III- DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLARIN DENETİM SONUÇLARI	159
A. RADYO VE TELEVİZYON ÜST KURULUNUN DENETLENMESİ SONUCUNDA YAPILAN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	160
B. BİLGİ TEKNOLOJİLERİ VE İLETİŞİM KURUMUNUN DENETLENMESİ SONUCUNDA YAPILAN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	172
C. BANKACILIK DÜZENLEME VE DENETLEME KURUMUNUN DENETLENMESİ SONUCUNDA YAPILAN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER.....	188
D. SERMAYE PİYASASI KURULUNUN DENETLENMESİ SONUCUNDA YAPILAN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	198

E. REKABET KURUMUNUN DENETLENMESİ SONUCUNDA YAPILAN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	229
F. TÜTÜN VE ALKOL PİYASASI DÜZENLEME KURUMUNUN DENETLENMESİ SONUCUNDA YAPILAN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER.....	241
G. KAMU İHALE KURUMUNUN DENETLENMESİ SONUCUNDA YAPILAN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	256
H. ENERJİ PİYASASI DÜZENLEME KURUMUNUN DENETLENMESİ SONUCUNDA YAPILAN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	264
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM	276
DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER.....	276
I. ULUSLARARASI UYGULAMALARLA İLGİLİ DEĞERLENDİRMELER.....	276
II- DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLARIN ETKİNLİĞİ VE YAPILAN DENETİM SONUÇLARININ DEĞERLENDİRİLMESİ	280
III- DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLARIN ÖZERKLİKLERİNİN PEKİŞTİRİLMESİ VE HESAP VERİLEBİLİRLİKLERİNİN SAĞLANMASINA İLİŞKİN DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER	305
A. ÜST KURUL YAPI VE KARARLARINA İLİŞKİN DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER	305
B. PERSONEL HUKUKUNA İLİŞKİN DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER	318
C. BÜTÇE VE MALİ UYGULAMALARA İLİŞKİN DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER	362
SONUÇ	380
KAYNAKÇA	389

SONUÇ

Günümüzde, kamu yönetimini oluşturan örgütsel yapı ve süreçler giderek çeşitlenmekte ve karmaşıklaşmaktadır. Paralel bir gelişme, hem bu yapı ve süreçlere ilişkin eleştiri ve yakınmalarda, hem de bunları konu edinen araştırmalarda yaşanmaktadır. Çok genel ifadelerle belirtmek gerekirse, birçok ülkede, kamu yönetimini oluşturan/temsil eden bireysel ve kurumsal aktörlerle ilgili olarak dile getirilen eleştiri ve yakınmalardan başlıcaları şunlardır:

- Kamu yönetimi, etkinlik ve verimlilikten uzak çalışmaktadır.
- Yolsuzlukların ve haksızlıkların odağı (en azından pasif bir izleyici) hâline gelmiştir.
- Keyfi kararlar ve istikrarsız uygulamalarla kamu kaynaklarını israf etmektedir ve bütün bunların bir yansıması olarak yurttaşların kamu kaynaklarını israf etmektedir.
- Yurttaşların kamu kurumlarına ve yöneticilerine duyduğu güven azalmakta ve yönetime yabancılaşma artmaktadır.

Bu ve benzeri eleştiri ve yakınmaların hem bir göstergesi, hem de sonucu olarak değişik ülkelerde geniş kapsamlı yönetsel reform çalışmalarının 1980'li ve 1990'lı yıllarda daha hız ve yaygınlık kazandığı görülmektedir. Tetikleyicileri, kapsamaları, hızları, sonuçları vb. farklılıklar gösterse de, söz konusu reform gayretlerinin yolunun bir biçimde kamu yönetiminin denetimi ve hesap verilebilirliğine ilişkin tartışma ve arayışlarla kesiştiğini söylemek yanlış bir tespit olmasa gerekir.

Doktrinde bağımsız idari otoriteler, bağımsız idari kurullar, üst kurullar, düzenleyici kurullar, düzenleyici ve denetleyici kurullar olarak adlandırılan idareler, dünyanın birçok yerinde yaşanan çok kapsamlı değişim ve dönüşümlere bağlı olarak, temel hak ve özgürlükler ile piyasa mekanizmalarının daha düzenli işleyişini sağlama ve güvence altına alma amacıyla kurulmuşlardır. Bu idareler ilk olarak Amerika Birleşik Devletleri'nde 1880'li yıllarda kurulmuştur. Kıta Avrupası'na bakıldığında ise 2 nci Dünya Savaşı'ndan sonra bu idarelerin ortaya çıkmaya başladığı, ancak asıl yoğunlaşmanın 1980'li yıllarda meydana geldiği görülmektedir. 1980'lerde meydana gelen bu değişimin başlıca nedeni devlete biçilen görevin 2 nci Dünya Savaşı sonrası dönüşümüdür.

Gelişmiş ülkelerin birçoğunda özellikle 1950'lerden 1980'lere gelinceye kadar iktisat politikalarında ithal ikameci sanayi stratejisi uygulanmıştır. Bu strateji gereği olarak devlet, refahı artırmak ve tabana yaymak, büyümeyi ve kalkınmayı hızlandırmak amacıyla ekonominin genelini etkileyen düzenlemelerin çok ötesine geçecek bir biçimde sektörel veya firma bazında doğrudan müdahalelerde bulunan müdahaleci devlet anlayışını sürdürmüştür. Bu nedenle 1980'lere kadar gelişen devletlerin çoğunda devletler kaynak tahsisinde öncü bir rol üstlenmiş,

iktisadi aktörlerin faaliyetlerini yönlendirmiş, bununla da yetinmeyerek, doğrudan KİT'ler yolu ile işletmecilik faaliyetlerinde bulunmuştur.

Devletin müdahaleci ve korumacı politikaları uzun yıllar devam etmiştir. Ancak, İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde başlayan yaşam standartlarının yükselmesi, teknolojik gelişmeler, büyüme ve verimlilikteki yavaşlamalar, istihdamın korunması için getirilen sosyal önlemlerin üretim yapabilmek için önemli bir yük hâline gelmesi, toplumdaki sosyal dengeyi sağlamak için kamu harcamalarının boyutlarının büyümesi ve bu durumun devletin müdahalesini etkisizleştirilmesi vb. gelişmeler kamu yönetimi ve kamu hizmeti anlayışının değişmesine yol açmıştır. Küreselleşme ya da yeni dünya düzeni olarak ifade edilen bu yeni süreç ile siyasal, ekonomik ve kültürel yönlerden büyük değişimler olmuş, uluslararası sermaye büyük ayrıcalıklar elde etmiştir.

Aynı şekilde kamu hizmeti anlayışı da değişmiştir. Kamu hizmeti yerine evrensel hizmet, minimum hizmet ve etkin hizmet gibi kavramlar önem kazanmıştır. Bu çerçevede, kapitalizmin içinde bulunduğu krizlerin sorumlusu olarak devletler görülmüştür. Devletin hantal ve verimsiz yapısı, kaynakları israf eden tutumu ve ekonomiye müdahalesi krizleri doğuran ana neden olarak gösterilmiştir. Dolayısıyla, devletin elini ekonomiden çekmesi, kamu kurumlarının özelleştirilmesi, korumacı politikalara son verilmesi, devletin yeniden yapılandırılması, küçültülmesi ve asli görevlerine dönmesi ve kamu harcamalarının azaltılması ile krizlerin önlenebileceği savunulmuştur. Özellikle, Thatcher ve Reagan yönetimleri ile uygulama alanı bulan bu politikalar, uluslararası kuruluşlar tarafından sağlanan ve yeniden yapılandırma faaliyeti amacıyla verilen krediler ile diğer ülkelerde de uygulamaya konulmuştur. Yeniden yapılandırma faaliyeti sonucu sosyal devlet anlayışı zayıflamış ve yerine düzenleyici devlet hâkim olmaya başlamıştır. Ekonomik ve toplumsal yaşamı kapitalist üretim ilişkilerinin düzen ve güveni içinde kurulmasını sağlamakla görevli olan düzenleyici devlet, piyasanın gözetimini doğrudan ve tek başına siyasal kadro ve mekanizmalarınca yapmayacak, bu görevi piyasanın asli oyuncusu olan özel sektör temsilcileriyle beraber gerçekleştirecektir. Yönetişim olarak adlandırılan bu ortak yönetim ile devletin planlama, karar verme, kaynak oluşturma ve yürütme gibi yetkileri bürokrasi, sivil toplum ve şirketlerin temsilcilerinden oluşan yapıya bırakılacaktır.

Düzenleyici ve denetleyici kurumların ülkemizdeki gelişim süreci ise ağırlıklı olarak Dünya Bankası ve IMF ile yapılan görüşmeler sonucunda hız kazanmıştır. Ekonomide verimliliği, yönetim anlayışını ve dolayısıyla büyüme hızını düzeltecek yapısal reformlar çerçevesinde benimsenen yeni kamu yönetimi anlayışında ise bağımsız düzenleyici kurumlar öne çıkmıştır. Bu kapsamda, çeşitli tarihlerde IMF'ye verilen niyet mektuplarında mali sektörün yeniden yapılandırılması çerçevesinde bankacılık alanında, ekonomide rekabetin ve etkinliğin artırılması kapsamında şeker, tütün, enerji ve telekomünikasyon sektörlerinde bağımsız düzenleyici

kurumların kurulması taahhüt edilmiş ve bu konularda gereken yasal düzenlemeler yapılarak bu kurumlar faaliyete geçirilmiştir.

Anayasa Mahkemesi tarafından verilen kararlarda düzenleyici ve denetleyici otoritelerin kamu kurumu olduğu ve Anayasal sistem açısından yerinden yönetim kuruluşları arasında yer alan hizmet yerinden yönetim kuruluşları olduğu kabul edilmekle birlikte özellikle bu kurumların merkezi idare ile ilişkileri, idarenin bütünlüğü ilkesinin nasıl gerçekleştirileceği ve vesayet yetkisi tartışılmaya devam etmektedir.

Bahse konu kuruluşların yürütmeye olan ilişkilerinden idari yapı içindeki yerlerine, teşkilat yapısından karar organı olan kurulun oluşumuna, üye sayılarından başkan ve üyelerin atama şekillerine, atanacaklarda aranacak niteliklerden görev sürelerine, üyelere ilişkin yasaklardan yargılanma usullerine, kurum personelinin hukuki statüsünden ücret ve mali haklarına, kurul kararlarının yargısal denetiminden mali konularda hesap vermeye kadar birçok konuda her düzenleyici ve denetleyici kurumun mevzuatında farklı hükümlerin yer aldığı görülmektedir.

Hâlbuki temel işlev olarak aynı amaca hizmet eden bu kuruluşların en azından yukarıda zikredilen konularda ortak hükümlere tabi olmaları, kamuoyunda mevcut ve muhtemel menfi algılamaların önüne geçilebilmesi için önem arz etmektedir. Bu şekildeki bir yaklaşım, duyarlı ve doğal tekel niteliğindeki sektörlerin düzenlenmesi ve denetlenmesindeki maliyeti de asgariye indirecektir. Ülkemizde kurulan bağımsız ve özerk düzenleyici ve denetleyici kurumların kuruluş kanunlarında öngörülen çok farklı yaklaşımlar, kamu yönetiminin işleyişinde de çeşitli sorunlara neden olmaktadır. Önemli mal ve hizmet piyasaları hakkında cezai ve düzenleyici kararlar vermeleri ve idari ve mali açıdan özerklikleri gibi ayrıcalıklı konumları nedeniyle Türk İdari Sisteminin yeni kurumları olan bağımsız idari otoritelerin; idari yapı içerisindeki yerleri ve hesap verilebilirlikleri ile ilgili hususlar sürekli olarak tartışılmaktadır.

Kamu yönetiminin hesap verilebilirliğinden beklenen en temel amaç, hem devlet-toplum ilişkilerinin kurgulanış ve işleyişinde, hem de kamu hizmetlerinin kuruluş ve işleyişinde demokratik etkinliği ve yetkinliği sağlamaya dönük süreçler elde etmektir. Hesap verilebilirlik, farklı tanımlamalarından yola çıkarak; Mali Hesap Verilebilirlik (Accountability For Finance); Adil ve Dürüst Olma Konusunda Hesap Verilebilirlik (Accountability For Fairness); Gücün Kullanımı (veya Kötüye Kullanımı) Konusunda Hesap Verilebilirlik (Accountability For The Use/or Abuse of Power) ve Performans Konusunda Hesap Verilebilirlik (Accountability For Performance) şeklinde ifade edilebilmektedir.

Bu itibarla, Anayasa'nın 108 inci maddesi uyarınca söz konusu hususların araştırılması amacıyla Devlet Denetleme Kurulunca, 2009 Yılı Çalışma Programı uyarınca düzenleyici ve denetleyici kurumların tamamında denetleme çalışması başlatılmıştır. Söz konusu çalışmalar sonucunda tanzim edilen ve aşağıda sıralanan Raporların ilgili bölümlerinde yer alan tespit,

değerlendirme ve önerilerin gereğinin Başbakanlık ve diğer kurum ve kuruluşlar tarafından yapılmasını temin maksadıyla söz konusu Raporların bir örneği, 2443 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun'un 6 ncı maddesi uyarınca Başbakanlığa gönderilmiştir. Ayrıca söz konusu raporların sonuç bölümleri Cumhurbaşkanlığı internet sitesinde de yayımlanmıştır.

1) "Radyo ve Televizyon Üst Kurulu'nun 2006, 2007 ve 2008 Yılları Faaliyet ve İşlemlerinin Denetlenmesi" konulu çalışma ile ilgili 17.02.2010 tarih ve 2010/2 sayılı Denetleme Raporu.

2) "Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunun 2006, 2007 ve 2008 Yılları Faaliyet ve İşlemlerinin Denetlenmesi" konulu çalışma ile ilgili 17.02.2010 tarih ve 2010/4 sayılı Denetleme Raporu.

3) "Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumunun 2006, 2007 ve 2008 Yılları Faaliyet ve İşlemlerinin Denetlenmesi" konulu çalışma ile ilgili 17.02.2010 tarih ve 2010/5 sayılı Denetleme Raporu.

4) "Sermaye Piyasası Kurulunun 2006, 2007 ve 2008 Yılları Faaliyet ve İşlemlerinin Denetlenmesi" konulu çalışma ile ilgili 17.02.2010 tarih ve 2010/6 sayılı Denetleme Raporu.

5) "Rekabet Kurumunun 2006, 2007 ve 2008 Yılları Faaliyet ve İşlemlerinin Denetlenmesi" konulu çalışma ile ilgili 17.02.2010 tarih ve 2010/7 sayılı Denetleme Raporu.

6) "Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumunun 2006, 2007 ve 2008 Yılları Faaliyet ve İşlemlerinin Denetlenmesi" konulu çalışma ile ilgili 17.02.2010 tarih ve 2010/8 sayılı Denetleme Raporu.

7) "Kamu İhale Kurumunun 2006, 2007 ve 2008 Yılları Faaliyet ve İşlemlerinin Denetlenmesi" konulu çalışma ile ilgili 17.02.2010 tarih ve 2010/9 sayılı Denetleme Raporu.

8) "Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun 2006, 2007 ve 2008 Yılları Faaliyet ve İşlemlerinin Denetlenmesi" konulu çalışma ile ilgili 14.05.2010 tarih ve 2010/10 sayılı Denetleme Raporu.

Cumhurbaşkanlığı Yüce Katının talimatlarına istinaden yürütülen işbu çalışmada ise; düzenleyici ve denetleyici kurumlar tarafından 2006, 2007 ve 2008 yıllarında gerçekleştirilen faaliyet ve işlemlerin denetlenmesi sonucunda yapılan tespit ve değerlendirmeler muvacehesinde geline aşama itibarıyla ülkemizdeki düzenleyici ve denetleyici kurum uygulamaları ve sonuçlarının bir değerlendirmesi yapılmıştır.

Raporun Birinci bölümünde; kısaca dünyada düzenleyici ve denetleyici kurumların tarihi gelişiminden bahsedilmiş ardından bu kurumların ortak özellikleri incelenmiştir. Bu bölümde

ayrıca düzenleyici ve denetleyici kurumların başta ABD ve AB olmak üzere Güney Kore ve Arjantin gibi diğer ülkelerdeki uygulamalarından bahsedilmiştir.

Raporun İkinci Bölümünde; düzenleyici ve denetleyici kurumların ülkemizdeki uygulaması ele alınmıştır. Bu bağlamda bu kurumların ülkemizde kurulmasına neden olan değişikliklere yer verilirken diğer taraftan gelişen süreç sonucunda bu kurumların idari sistem içerisindeki yeri, anayasal konumları ve yürütme organı ile ilişkileri ortaya konulmuştur. Aynı bölümde, ülkemizdeki düzenleyici ve denetleyici kurumlar hakkında genel bilgilere ve denetim sonuçlarına yer verilmiştir.

Raporun Üçüncü Bölümünde ise; düzenleyici ve denetleyici kurumların denetlenmeleri sırasında elde edilen bilgiler doğrultusunda yapılan tespit, değerlendirme ve önerilere yer verilmiştir.

Yürütülen çalışmalar sonucunda; düzenleyici ve denetleyici kurumlardan bazılarının etkinlik ve verimliliği genel olarak olumlu bulunurken bazılarının ise olumsuz bulunmuştur. Bu kapsamda;

- Bazı düzenleyici ve denetleyici kurumlar tarafından, sahip olunan özerklik statüsünün gereklerine uygun hareket edildiği ve özerlik statüsünün kurumun faaliyet ve sorumluluk alanı ile ilgili sektörün düzenlenmesi ve denetlenmesine yönelik asli işlevlerin yerine getirilmesinde önemli katkılar sağladığı; idari ve mali özerklik uygulamasının; mali karar ve işlemlerde yolsuzluk veya kamu zararına yönelik belirgin davranışlara yol açmadığı, söz konusu işlemlerin mevzuata uygun olarak yürütülmesi konusunda gerekli dikkat ve özenin gösterildiği ve genel olarak hesap verilebilirlik ilkesine uygun davranışlarda bulunulduğu,
- Ancak, bazı üst kurulların asli görevlerini yerine getirme hususunda kurulduğu günden bu yana başarılı sonuçlar ortaya koyamadığını ve özerklik uygulaması ile yaratılan çalışma ortamının yeterince değerlendirilemediği ve düzenlenmesi ve denetlenmesi öngörülen sektörün tam olarak kavranamadığı; düzenlenmesi ve denetlenmesi öngörülen sektörün ve/veya siyasi tartışmaların etkisi altında kaldığı, Kurul kararlarında içtihat birliği ve istikrarının sağlanamadığı ve özerkliğin gerektirdiği bağımsız ve tarafsız davranışlar/uygulamalar ortaya konulamadığı; zaman içerisinde oluşan hatalı idari ve mali özerklik algılaması ile kurum imkânlarının etkili, ekonomik ve verimli şekilde kullanılmamasına yol açıldığı ve hesap verilebilirlikten uzak bir çalışma kültürünün geliştiği

tespit edilmiştir.

Bu nedenle, kamu yararının gerektirdiği bir biçimde ve sektör beklenti ve ihtiyaçları doğrultusunda her bir üst kurulun sorumluluğunda yer alan sektörlerin/faaliyetlerin etkin bir

şekilde düzenlenebilmesi ve denetlenebilmesi amacıyla üst kurulların yapısal sorunlarının ve Üst Kurul uygulamalarında ortaya çıkan sorun ve eksikliklerin giderilmesi gerekmektedir.

Her bir üst kurula ilişkin belirlenen hususlar önceki bölümlerde ayrıntısı verilen raporlarda belirtilmiş olmakla birlikte, düzenleyici ve denetleyici kurum uygulamasının gelinen aşama itibarıyla kapsamlı bir biçimde gözden geçirilmesi ve değerlendirilmesi gerekmektedir.

Bu kapsamda,

- Düzenleyici ve denetleyici kurulların/kurumların faaliyet ve sorumluluk alanları ile varlık nedenlerinin, uluslararası uygulamalar ve AB normları dikkate alınarak yeniden değerlendirilmesi/belirlenmesi ve düzenleyici ve denetleyici faaliyetlere ilişkin görevlerin genel ifadeler yerine ayrıntılı olarak düzenlenmesi,
- İdari ve mali özerklik uygulamasının kapsam ve sınırının yeniden değerlendirilmesi ve net bir şekilde tanımlanması; özerklik uygulamasını zedeleyen uygulama ve mevzuat eksikliklerinin/belirsizliklerinin giderilmesi,
- Söz konusu kurumların gerek kararlarında gerekse mali karar ve işlemleri ile diğer idari işlemlerinde ortaya çıkan idari ve mali hesap verilebilirlik ile ilgili mevzuat ve uygulama eksikliklerinin/belirsizliklerinin giderilmesi

gerekmektedir.

Başka bir deyişle, sahip olunan özerklik statüsünün gereklerine uygun hareket edilmesinin sağlanması ve sağlanan söz konusu statünün kurumların faaliyet ve sorumluluk alanı ile ilgili sektörlerin düzenlenmesi ve denetlenmesine yönelik asli işlevlerin yerine getirilmesindeki katkılarının artırılabilmesi/belirginleştirilebilmesi amacıyla kamu yönetimi bütünlüğü içerisinde özerklik uygulamasının pekiştirilmesine yönelik Raporun önceki bölümünde ayrıntılı olarak belirtilen ve aşağıda kısaca bahsedilen idari ve yasal tedbirlerin alınması gerekmektedir.

ÖNERİ 1) Düzenleyici ve denetleyici kurulların/kurumların faaliyet ve sorumluluk alanları ile varlık nedenlerinin, uluslararası uygulamalar ve AB normları dikkate alınarak yeniden değerlendirilmesi/belirlenmesi ve düzenleyici ve denetleyici faaliyetlere ilişkin görevlerin genel ifadeler yerine ayrıntılı olarak düzenlenmesi gerektiği düşünülmektedir.

ÖNERİ 2) Yapılan denetim sonuçları, kurumsal yapılardaki eksikliklerin giderilmesi ve zaman içerisinde ortaya çıkan gelişmelerin ve sonuçların kavranması amacıyla mutlaka bir çerçeve kanuna ihtiyaç olduğunu göstermektedir. Bu çerçevede, düzenleyici ve denetleyici kurumların faaliyet alanları ile ilgili sektörler üzerinde etkili bir şekilde fonksiyon icra etmelerini temin etmek, düzenlemelerdeki dağınıklığı ortadan kaldırarak standart sağlamak, kurumların idari yapı içerisindeki yerleri, görevleri, yetkileri, sorumlulukları ve hesap verebilirlikleri yönüyle oluşan belirsizlikleri bertaraf etmek üzere; üst kurullarla ilgili çerçeve bir kanuni düzenleme yapılması gerektiği düşünülmektedir.

ÖNERİ 3) Düzenleyici ve denetleyici kurumlarda yapılan denetim sonuçları, söz konusu kurumlarda; kurul ve kurum ayrımının sağlıklı bir şekilde yapılamamış olduğunu ve kurum içi görev ve sorumlukların tam olarak belirlenememiş olduğunu göstermektedir. Bu durumun, Kurul çalışmalarının asli işlev olan düzenleme ve denetleme alanına yoğunlaştırılmamasına ve kurumsal etkinliğin ve bütünlüğün sağlanamamasına yol açtığı tespit edilmiştir. Bu itibarla, söz konusu kurumların teşkilat yapıları ile bunların görev, yetki ve sorumluluklarının işlevsel olarak yeniden ele alınması ve Kurul ve Kurum ayrımının kurumsal etkinliği ve bütünlüğü sağlayacak nitelikte yeniden tasarlanması gerekmektedir.

ÖNERİ 4) Özerklik uygulamasının pekiştirilmesini teminen Üst Kurullara Başkan ve üye seçimi ve ataması ile ilgili hususların yeniden ele alınması gerektiği düşünülmektedir. Bu çerçevede, Kurumlara kontenjan uygulamasının kaldırılması, bunun yerine üyelik için atanacak kişilere ilişkin niteliklerin ve asgari standartların tespit edilmesi; üst kurul üye sayılarının yeniden ele alınarak görev süresinin en az 6 yıl olarak düzenlenmesi ve süresi biten üyelerin yeniden atanmaması esasının getirilmesi; Başkanın ve ikinci başkanın seçimle değil mevcut üyeler arasından Bakanlar Kurulunca atanması ve başkanlık süresinin iki yıl ile sınırlanmaması; üst kurul üyelerinin hangi hâllerde görevden alınacağı ve görev suçlarının ve öngörülen hâllerin gerçekleşmesi durumunda görevden alınma prosedürünün Kanun'da açıkça düzenlenmesi sağlanmalıdır.

ÖNERİ 5) Üst Kurul toplantıları ile kararların oluşturulmasına ilişkin usul ve esasların açık olarak düzenlenmesi gerektiği düşünülmektedir. Bu çerçevede, Kurula sunulan tüm dosyalarla ilgili kayıt düzeni oluşturulması; görüşülecek dosyaların üyelere en az 24 saat önce dağıtılması; kullanılan oyların eşitliği durumunda başkanın oyunun bulunduğu tarafa üstünlük tanıyan uygulamaya geçilmesi; kararların yazılması ve imzalanması için kesin sürelerin konulması; Kurul toplantılarına belli sayıda mazeretli veya mazeretsiz katılmayan üyelere ilişkin müeyyide öngörülmesi sağlanmalıdır.

ÖNERİ 6) Kamu yararının gerektirdiği durumlarda, düzenleyici ve denetleyici kurullar tarafından alınan kararlara ilişkin olarak, ilgili/ilişkili Bakanlığa; kararların yeniden görüşülmesini talep etme veya iptali için dava açma imkânının getirilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

ÖNERİ 7) Bir idari işlem olan düzenleyici ve denetleyici kurul kararlarına karşı itirazın idari yargıda yapılacağı açık olmasına rağmen, başvurunun öncelikle nereye yapılacağı konusunda bir yeknesaklık bulunmamaktadır. Tüm düzenleyici ve denetleyici kurumların kurul kararlarına ilişkin davaların ilk derece mahkemesi olarak Ankara'da oluşturulacak veya görevlendirilecek özel idari ihtisas mahkemelerinde görülmesi sağlanmalıdır.

ÖNERİ 8) Düzenleyici ve denetleyici kurumlarda, norm kadro çalışmalarına başlanması, bu doğrultuda ilgili kurulların kadro tekliflerini yapmadan önce, kurumun

amaçlarına uygun olarak, bu amaçlara en etkin ve verimli ulaşılmasını sağlayacak şekilde örgüt analizlerinin yapılması, örgüt analizi sonucunda elde edilen veriler ışığında, teşkilatlardaki her birim için gerekli kadronun iş analizi ve iş ölçümlerinin yapılması, iş analizleri ve iş ölçümlerine göre de her bir kadronun görev tanımları ve bu kadrolarda çalıştırılacaklarda aranacak nitelikler ile bu birimler için gerekli kadro sayısının belirlenmesi gerektiği düşünülmektedir. Bu çerçevede, gereksiz birimlerin ve kadroların önüne geçilmesi; uzmanlık esasına göre çalışan bu kurumların kariyer meslek kadrolarının kamu yönetiminde yerleşmiş usul ve esaslara göre yürütülmesi; ihtiyaç fazlası kadroların iptal edilmesi ve hâlen bu kadrolarda çalışmakta olan ve ihtiyaç duyulmayan personelin bir defaya mahsus olmak üzere diğer kamu kurumlarına naklen atanması zorunluluğu ve imkânı getirilmesi sağlanmalıdır.

ÖNERİ 9) Üst kurul başkan ve üyeleriyle ilgili genel veya özel yasaklara aykırı fiiller ile üyelerin görevleriyle ilgili suçları nedeniyle yürütülecek disiplin soruşturması veya ceza soruşturması usul ve esaslarının açıkça ilgili mevzuatta düzenlenmesi ve tüm üst kurullar için 4483 sayılı Kanun veya ortak bir özel soruşturma usulünün benimsenmesi gerektiği düşünülmektedir.

ÖNERİ 10) Düzenleyici ve denetleyici kurumlarda çalışan personele ilişkin ücret, mali ve diğer sosyal haklar ile ilgili düzenlemelerin bütüncül bir yaklaşım çerçevesinde yeniden değerlendirilmesi ve söz konusu hususların kapsam ve sınırlarının net bir şekilde mevzuatta tanımlanması gerekmektedir. Bununla birlikte, her bir Üst Kurulda istihdam edilen insan kaynaklarının nitelikleri, temininde karşılaşılan güçlükler ve sektörün kendine özgü koşulları çerçevesinde Kurullar arasında farklılaştırmalara imkân sağlanmasının da uygun olacağı düşünülmektedir.

ÖNERİ 11) Üst kurul başkan ve üyelerine ödenen maaş ve diğer mali ve sosyal haklar ile söz konusu kişilerin tabi olacakları emeklilikle ilgili düzenlemelerin ve görevden ayrıldıktan sonraki yasaklar ile teminatlarının bütüncül bir yaklaşım içerisinde uyumlaştırılması gerektiği düşünülmektedir.

ÖNERİ 12) Düzenleyici ve denetleyici kurumlarda, mal bildirimini uygulamasına ilişkin olarak gerek mevzuattan gerekse uygulamadan kaynaklanan eksiklik ve belirsizliklerin giderilerek 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu'nda öngörülen hususların uygulanmasına işlerlik kazandırılması gerekmektedir.

ÖNERİ 13) Düzenleyici ve denetleyici kurumların bütçe ve mali uygulamalarının; kaynakların etkili ve verimli bir şekilde kullanılmasını sağlayacak şekilde yeniden gözden geçirilmesi gerekmektedir.

ÖNERİ 14) Sayıştay tarafından yapılacak dış denetimin sonucunda veya diğer hallerde tespit edilen zararlara ilişkin olarak düzenleyici ve denetleyici kurumlar için kamu zararının ne olduğu, kamu zararının tespiti hâlinde zararın hangi ilgiliden nasıl tahsil edileceği ve konu ile ilgili cezai hükümlerin nasıl uygulanacağı konusunda 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 71 inci maddesine tabi olmaları konusunda gerekli düzenlemelerin yapılması uygun olacaktır.

Bu nedenle, yukarıda özetlenen ve ayrıntıları Raporun ilgili bölümlerinde yer alan tespit, değerlendirme ve önerilerin gereğinin yapılmasını teminen işbu Raporun, 2443 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun'un 6 ncı maddesi uyarınca Başbakanlığa gönderilmesi gerektiği sonuç ve kanaatine varılmıştır.

Saygılarımızla arz ederiz. 14.05.2010

(imza)
Cemal BOYALI
Başkan

(imza)
İsmail Hakkı SAYIN
Üye

(imza)
Faik CECELİ
Üye

(imza)
Mehmet İLHAN
Üye

(imza)
Mehmet Ali ÖZKILINÇ
Üye