

# BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTE KAVRAMI VE ENERJİ SEKTÖRÜNE OLASI YANSIMALAR

H.Caner ÖZDEMİR

MMO Enerji Çalışma Grubu Üyesi

DEK-TMK Üyesi



## GİRİŞ

Bağımsız idari otoriteler (BİO), son 15 yıllık dönemde bütün dünyada yaygınlaşan ve liberalleşme kavramının ön plana çıkardığı bir unsur haline gelmiştir. Ancak temelleri Anglo-Sakson Hukuku'na dayanan Amerikan Hukuk Sistemi'nde, BİO olgusu çok yeni bir unsur değildir. Federal bir yapıya sahip olan ABD'de, 1800'lü yılların sonlarından itibaren kurulmaya başlanan bu tür organizasyonların sayısı, 1973 yılı ve sonrasında yaşanan bir dizi olay sonrasında daha da artmıştır. Her ne kadar bu organizasyonların üyelerinin seçilmesi ve karar alma süreçleri siyasi baskılardan uzak tutulsa da bütçe açısından federal hükümete bağımlı durumdadırlar.

BİO'lar, Amerikan Federal Sistemi'nde pozisyon açısından federalizmi temsil

eden federe devletler (eyaletler) yanında, hizmet yönünden federalizmi temsil eden ve bu anlamda bir hizmet alanıyla sınırlı olarak düzenlemeler ile organizasyon yapma, denetleme ve yaptırım uygulama işlerini tek başına yapan; yani bu anlamda o alanla sınırlı olarak yasama, yürütme ve yargı işlevini bünyelerinde toplayan; bazı siyasal ve yargısal denetimlere tabi olsalar da “devlet içinde devletçikler” niteliğine sahip kurumlardır. Federal bir sistemde doğal karşılanabilecek bu olgu merkezi idari yapıya sahip sistemlerde bu haliyle mevcut yapıya adapte edilemez.

Halen ABD'de 200 civarında BİO mevcuttur. Bunlar kendi içlerinde üç gruba ayrılmaktadırlar:

- 1-) Bağımsız İdari Ajanslar,
- 2-) Hükümet Kurumları,
- 3-) Bağımsız Regülasyon Komisyonları

Bu üç gruptan ilk ikisinin iç yapıları devletteki hiyerarşik yapıya benzemekte ve sadece karar mekanizması olarak görev yapmakta olup, kararları Başkanın ve Kongrenin denetimine tabi bulunmakta ve bir anlamda tam olarak bağımsız kabul edilmemektedirler.

Üçüncü grupta yer alan komisyonlar ise sorumlu oldukları faaliyet sahalarında hem gerekli gördükleri düzenlemeleri yapabilmekte hem de yargısal nitelikte kararlar verebilmekte olup; kararları

yalnızca ABD Temyiz Mahkemelerinin denetimine tabidir. Her ne kadar üyelerinin seçimleri, ABD Başkanı tarafından yapılsa da bu seçim belirli bir siyasi grubun ağırlık oluşturmayacağı şekilde düzenlenmek zorundadır.

Enerji sektöründe faaliyet göstermekte olan organizasyon, 1977 yılında kurulmuş olan Federal Energy Regulatory Commission'dur (FERC). Beş yıl için seçilen, oy hakkı birbirine denk beş üyeden oluşan FERC'in faaliyet sahaları;

- Eyaletlerarası elektrik, doğal gaz ve petrol (boru hattı ile) iletiminin düzenlenmesi;
- Elektrik ve doğal gaz perakende satış tarifelerinin düzenlenmesi;
- Hidroelektrik santral projelerine lisans verilmesi ve denetlenmesi,
- Eyaletlerarası doğal gaz boru hatlarının, depolama tesislerinin ve LNG terminallerinin inşasına onay verilmesi,
- Tüketicileri çeşitli manipülasyonlardan ve yüksek enerji fiyatlarından korumak amacıyla piyasaların ve firmaların faaliyetlerinin takip edilmesi,
- Enerji firmaları ile çeşitli başka kuruluşlar ve umumi efkar arasında, enerji konuları ile ilgili olarak ortaya çıkabilecek anlaşmazlıkların çözüme bağlanması olarak özetlenebilir.

AB üyesi ülkeler arasında, liberalleşme

sürecinde en ileri düzeyde olduğu kabul edilen İngiltere'de ise BİO'lar, bazen çeşitli bakanlıkların vermesi gereken kararların nesnellliğini güvence altına almak, bazen de yalnızca teknik etkinliği sağlamak amacıyla İkinci Dünya Savaşı'ndan bu yana oluşturulmakta olup; 1985 yılında Parlamento'nun denetiminden muaf, mali nitelikli kamusal denetim kurallarının dışında kalan 700 civarında BİO organizasyonunun varlığı tespit edilmiştir. Doğal olarak bu kadar çok BİO'nun varlığı, yüzyıllara dayanan bir ticari uzlaşma kültürünün bulunduğu İngiltere için bile ciddi koordinasyon problemleri yaratmaktadır. Halen mevcut politika, bu BİO'ların sayısını büyük ölçüde azaltmak yönündedir. Buradaki temel görüş; bu otoritelerin, toplumun ihtiyaçları, genel politikalar ve öncelikli tercihler ölçüsünde gelişmeleri, dönüşüme, evrime uğramalarıdır. Eğer rekabetin ve piyasanın serbest işleyişi sayesinde gereken düzenlemeler olabilecek en iyi şekilde gerçekleşiyorsa, bu kuruluşlar bir yerden sonra gereksiz bir hale gelmektedir.

AB üyesi ülkeler içerisinde, liberalleşme sürecini en geriden takip etmekte olan ülkelere biri olan Fransa'da ise idari yapı, geleneksel olarak üst otoritenin bağımlı otoritelere emir vermesine, alt kademenin almış olduğu kararların üst otoritelere değiştirilmesine ya da iptaline müsaade eden hiyerarşik ilkelere göre örgütlenmiştir. 60'lı yılların sonlarında Fransa'da BİO'ların kurulmasına karar verilmiş, ancak bunların her toplumsal alana ve faaliyete müdahale edecek niceliğe ulaşması uygun görülmemiştir. Bu organizasyonlar hem idare hiyerarşisine hem de idare edilenlere, aldığı kararları empoze etme hakkına sahip tarafsız hakem niteliğinde hiyerarşik idari sistemin dışında bulunan; ancak hakim denetimine tabi oluşum, örgütlenme ve çalışma açısından bağımsızlıkları öngörülmüş,



tüzel kişiliğe haiz olmayan kamu kurumları niteliğinde organizasyonlardır. Hakimlerden önce; fakat onların yerini almaksızın daha hızlı bir tarzda karar vererek müdahalede bulunurlar ve özellikle uygulanacak kuralları konusunda hakimlerin tabi oldukları sınırlamalarla bağımlı değillerdir.

Ancak, BİO'ların aldığı kararların birbiriyle çeliştiği, bir anlaşma sağlanmadığı ve bu durumun Fransız kamuoyunda tartışmalara yol açtığı durumlarda, Fransız Parlamentosu (Yasama) yasal bir değişiklikle bu sorunu çözme hakkına sahiptir. Bu daha ziyade taraflardan birinin veya hepsinin yetkilerinin birbirlerine göre yeniden belirlenmesi şeklinde olmaktadır.

Fransız bakış açısına göre BİO'ların varlığı bir otoritenin mevcudiyeti, devlet idaresine ait olması ve üzerinde hiyerarşik bir idari gücün olmaması olarak özetlenebilecek üç kıstasın sağlanması ile mümkün olabilmektedir.

### TÜRKİYE GERÇEKLERİ

Fransız İdari Hukuk Sistemine göre idari yapısını oluşturmuş olan Türkiye Cumhuriyeti'nde; 1982 yılında Sermaye

Piyasası Kurulu'nun oluşturulması ile "Bağımsız İdari Otoriteler Dönemi" başlamıştır. Bu tercihin başlıca sebepleri arasında çeşitli alanlarda faaliyet gösterecek olan bu organizasyonların tarafsız olmaları nedeniyle siyasi kadrolarca uygulanması zor olabilecek kısa, orta ve uzun vadeli bazı politikaları yürürlüğe koyabilecekleri, giderek daha teknik ve karmaşık hale gelmeye başlayan piyasaların liberalizasyonunun, bu kuruluşların bünyelerinde yer alacak uzman kadrolarca daha hızlı ve verimli bir biçimde gerçekleştirmenin mümkün olabileceği gibi düşünceler bulunmakta olup, halen yapıları birbirinden tamamen farklı çeşitli BİO'lar bulunmaktadır.

Bu organizasyonlar faaliyet gösterdikleri alanlarda hem yaptıkları düzenlemeler yoluyla "Yürütme" yetkisini, hem de oluşan yapıya ters düşen faaliyetleri gerçekleştirenlere uyguladıkları yaptırımlar yoluyla "Birinci Derece Yargı" yetkisini kullanmaktadır.

Burada önemli olan husus, her biri bir yasa ile kurulmuş bulunan ve bir "Tüzel Kişiliğe" sahip olan BİO'ların bu durumlarının "Yasama-Yürütme-Yargı" unsurlarının ve yetkilerinin tanımlandığı T.C. Anayasası'nın ilgili

maddelerine uygun olmamasıdır. Türk hukuku açısından idari teşkilatlanmanın temelleri Anayasa'da belirtilmiştir. Buna göre merkezi idare ve yerinden yönetimler denilen bir örgütlenme modeli söz konusu olup, bunun dışında ortaya çıkacak olan bir örgütlenme bu anlamda Anayasa'da belirtilmiş olan Türkiye'nin idari teşkilatlanmasına ilişkin temel prensiplere aykırı düşmektedir. Yasama'nın BİO'lar için yapmış olduğu düzenlemelerde bu kuruluşların tüzel kişilik olduğu açıkça belirtilmekte ve bu durum sadece Anayasal kısıtlara uymamakla kalmayıp, Türk İdari Hukuk Sistemi'ne de ters düşmektedir.

Bazen bu kuruluşların kamu kurumu olduğu, yani hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşu olduğu söylenmekte ise de bu doğru bir yaklaşım değildir. Çünkü hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları, yürütme organlarının vesayeti altında olduğundan bağımsız idari otorite niteliklerine sahip değildirler.

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) tarafından ortaya konulan denetim mevzuatı genel olarak incelendiğinde; gerek AB mevzuatına göre gerekse Türkiye'de daha önceden faaliyete geçmiş BİO'ların gerçekleştirdiği uygulamalar ile çok da büyük farklılıklar göstermediği görülmektedir. Esas mesele, mevcut Türk Hukuk Sistemi çerçevesinde ne derece etkin oldukları ve Türkiye mali piyasalarında ne tür tepkilerle karşılaştıkları hususudur.

Burada ilk üzerinde durulması gereken konu Türk yargı sisteminin BİO'lara ve uygulamalarına bakış açısıdır. Her ne kadar çeşitli kaynak ve platformlarda BİO'lar özel hukuk sisteminde faaliyet gösteren kuruluşlar olarak tanımlansalar da gerek Danıştay'da gerekse bazı akademik hukuk çevrelerinde bu organizasyonlarca gerçekleştirilen denetimlere, bir

“Kolluk Yetkisi” kullanımı (Özel-Ekonomik Kolluk Denetimi) soruşturmalara da bir “Ceza Hukuku Yargılaması” şeklinde bakılmaktadır. Bu da soruşturma aşamasında mahkemelerden daha geniş hareket edebilme yeteneğine sahip BİO'larca verilen kararların içeriği ne olursa olsun, Danıştay aşamasında mahkemelerden beklenen bazı kriterlere göre değerlendirilmesine ve yerine göre iptal edilmesine sebebiyet vermektedir.



Bilindiği üzere “Ceza Hukuku”nda her türlü şüphenin ispat edilmesi gerekmekte olup, sağlam delillere dayandırılmayan suçlamalarda, suçlanan tarafın bu nedenle beraat etmesi söz konusu olabilmektedir. Halen mevcut hukuki yapı; kesin deliller (resmi yolla elde edilen senet, ikrar, yemin, kesin hüküm, şahit, bilirkişi, keşif) ve kesin olmayan deliller (Ceza Usul Kanunu'nun 367. maddesi, "Özel hüküm sebepleri") olmak üzere iki farklı delil grubu öngörmektedir. Halbuki BİO'larca gerçekleştirilen soruşturmalarda teyp, video, fotokopi kaydı alınabilmekte, elektronik bilgisayar verileri ve kayıtları delil olarak kabul edilebilmekte ve yerine göre kesin olmayan bazı delillerden hareket edilerek cezai yaptırımlar uygulanmakta olup; halen Türk Hukuk Sisteminde bunlar delil niteliğinde görülmemektedir. Bu durum, son yıllarda ihbar ve şikayet sonrası yapılan denetimler ile soruşturmalarda,

klasik delil niteliğindeki belgelere giderek daha az rastlanması ve elektronik nitelikteki bulguların alınan kararlar üzerinde daha önemli ve etkin bir hale gelmeye başlaması ile daha karmaşık bir hal almaya başlamıştır.

Bu arada bazı büyük soruşturmalarda, şirket ana bilgisayar sistemlerine girmek amacıyla yapılan çalışmalar başarılı olamamış ve istenilen belge ile verilere ulaşabilmek için şirket bilgisayar sorumlularını aramak zorunda kalmış, onların bulunamadığı durumlarda bütün soruşturma süreci durmuştur. BİO'lar, kadrolarında bilgisayar yazılımlarına hakim nitelikli personel istihdam etmekte zorlanmaktadır. Burada temel sorun, bu niteliğe sahip kişilerin az sayıda ve yüksek maliyetli olmaları ile bu kurumlarda “uzman” kadrosunda çalışmakta olan diğer personelin, bu niteliklere haiz kişilere kendilerinden daha fazla veya denk haklar verilmesine karşı çıkmalarıdır.

Türkiye'de BİO'lar daha çok yaptıkları harcamalar ve personellerine verdikleri yüksek ücretlerle gündemi işgal etmekte, yenilerinin kurulması bu sebeplerle fazla kabul görmemekte, özellikle bu organizasyonların faaliyetlerinden en büyük faydayı elde etmesi öngörülen tüketicilerle gerekli ölçüde diyaloga girilemediği gözlemlenmektedir. Bu arada Türkiye piyasalarının büyüklükleri incelendiğinde, ortaya çıkan sorunlar bu tür dar kadrolu kurumlarca müdahale edilecek ölçüleri aşmakta, bunun sonucunda dikkatlerden kaçan pek çok nokta daha sonraki tarihlerde yerine göre büyük boyutlu krizlere bile sebebiyet verebilmektedir.

Doğal olarak mali içerikli bazı rutin denetimlerin, “Özel Denetim Kuruluşları”na gerçekleştirilmesinin zorunluluk haline geldiği herkesin malumudur. Ancak burada da genel hukuki yaklaşım, bu tür bağımsız denetim kuruluşlarınca

gerçekleştirilecek denetimlerde elde edilecek her türlü veri ve belgenin, Türk Hukuk Sistemince bir delil olarak kabul edilmemesidir. Daha önceki yıllarda, bazı BİO'larca gerçekleştirilen soruşturmalara yapılan itirazlar neticesinde Danıştay bu tür soruşturmaların en az "Uzman Yardımcısı" seviyesinde kamu personelince yapılması gerektiğini ve sadece bu kişilerce toplanacak veriler ile belgelerin delil olarak kabul edilebileceğini ifade etmiştir.

Üzerinde durulması gereken bir başka husus ise şikayet veya ihbar aşamasında ekonomik olarak zarara uğradıklarını söyleyen çeşitli firmaların, soruşturma süreçlerine taraf olmayı istemeleri ve bu amaçla çeşitli şekillerde BİO'lara baskı yapmaya çalışmalarıdır. BİO'ların gerçekleştirdiği denetim ve soruşturmalarda her türlü gizli nitelikte belgeye erişilmesi ve zaman zaman bunların soruşturma raporlarında yer alması, hakkında soruşturma yapılan tüzel kişiliğin rakibi durumunda bulunan firmaların da taraf olmaları halinde bu bilgilere ulaşmasına ve süregelen sürecin işleyişi ile ilgili ciddi sorunlara yol açabilecekken, bütün piyasa aktörlerinin menfaatlerini korumak amacıyla kabul edilmeyen bu talebin zaman zaman çeşitli platformlarda gündeme getirildiği gözlemlenmekte olup, bu konudaki yaklaşımın piyasalarda tam olarak anlaşılmadığı düşünülmektedir.

Hemen hemen bütün BİO'ların yönetmeliklerinde, denetim ve soruşturma aşamalarında tüzel kişilerin ve soruşturma sırasında ise üçüncü tarafların, kendilerinden istenilen her türlü bilgi ve belgeleri vermelerinin şart olduğu, aksi bir durumun parasal olarak cezalandırılacağı vurgulanmaktadır. Bu şekilde yapılan geniş tanımlamalara rağmen taleplerin somut olayda varılmak istenen amaca uygun nitelikte olması şarttır. Türk hukuk çevreleri, konuyla ilgisi bulunmayan belge ve bilgi istemenin

"bilgi alma hakkı ve bilgi verme yükümlülüğüne" girmediği düşüncesinde olduklarını aldıkları çeşitli kararlarla ortaya koymuşlardır. Dolayısıyla, bazı BİO'ların personelince uygulanmaya çalışılan ve bir soruşturma sırasında bulunan delillerin bir başka soruşturma için kullanılmasını uygun gören yaklaşımın da doğru olarak kabul edilmediği ortaya çıkmaktadır. Ayrıca aşırı sayıda ve birbirinden farklı konuları içeren belgeler, bunları incelemesi gereken görevli personelin de dikkatini dağıtabilmekte ve önemli bazı hususların gözden kaçabilmesine sebep olmaktadır. Bu tür taleplerde hangi konularda belge ve bilgi istenildiği somut bir biçimde belirtilmeli ve söz konusu kuruluşun bu talebi yerine getirmesi için münasip bir süre tayin edilmelidir. Bu şekilde yaklaşılmayan çeşitli vakalarda "Bilgi Verme Yükümlülüğünün İhlalini İspat" etmek gibi bir durum ortaya çıkmıştır.

Bu arada Ceza Hukuku'nda kişinin kendi hakkında delil sunmama hakkı olduğu dikkate alındığında bu tür soruşturmalarda belge sunmaktan imtina eden ve bu sebebe binaen soruşturma sonucunda kusurlu görülen tüzel kişilerce Danıştay aşamasında "İlgilinin kendisini suçlayıcı veya ikrara vardırıcı şekilde bilgi verme yükümlülüğü yoktur" gerekçesi ile haklı duruma gelmektedirler. Soruşturmanın tekrarlanması durumunda da istenilen nitelikte delillere ulaşılmakta sıkıntı çekilmektedir.

Bazı zamanlarda da firmalar, denetim veya soruşturma için gelen görevli personelin tesis ve binalarına girmesini engellemektedirler. Bu tür engellemelerin vuku bulması halinde ilgili Sulh Ceza Hakiminden alınan bir karar ve kolluk güçlerinin desteği ile söz konusu kuruluşa girilebilmekte ise de kararın alınması için geçen süre içerisinde bir şekilde soruşturmanın detaylarının ifşa edildiği ve ciddi

boyutlu delil karartılması olduğu gözlemlenmektedir. Çok nadir olarak da gerek söz konusu kararın alınmasına, gerekse süreli para cezası uygulanmasına rağmen ilgili firmanın direnci devam etmekte ve görevli personel geri dönmek zorunda kalmaktadır.

Hakkında soruşturma yapılan kuruluşların avukatlarının durumu da potansiyel bir problem kaynağı durumundadır. Mevcut 1136 sayılı "Avukatlık Kanunu"na göre müvekkilleri ile olan ilişkilerini gizli tutma hakkı ve yükümlülüğüne sahip olan avukatların, soruşturulan tüzel kişiler ile ve adlarına yaptıkları yazışmalar, tuttukları kayıtlar, bu tür soruşturmalarda incelemelere tabi tutulmaktadır. Her ne kadar bu husus bugüne kadar bir itiraz konusu oluşturmamışsa da benzer AB mevzuatı da dikkate alındığında durum hakkındaki belirsizlik, gelecekte büyük boyutlu problemlerin yaşanmasına sebebiyet verebilecek bir nitelik arz etmektedir.

Belirsizlik arz eden bir başka konu ise piyasalarda faaliyet gösteren KİT niteliğindeki kuruluşlarla BİO'lar arasındaki ilişkililerdir. Çeşitli zamanlarda BİO'larca denetlenen bu kuruluşlar hakkında yapılan denetimler ve bu denetimlerin sonucunda hazırlanan nihai raporlar birkaç istisnai durum dışında kanuni olarak da cezai yaptırımlardan muaf durumdaki bu organizasyonlara diğer özel firmalara



gösterilen yaklaşımların uygulanmadığı gibi bir intibanın oluşmasına sebebiyet vermekte olup, bu görüntü kurulmaya çalışılan liberal piyasa yapısına ters düşmektedir.

Geçmiş yıllarda, çok sayıda BİO kararı Danıştay tarafından sadece usülden kaynaklanan gerekçelerle reddedilmiştir. Halbuki bütün BİO'lar, ilgili yönetmeliklerinde bu hususlara çok detaylı bir biçimde yer verirken, bu tür eksikliklerin ortaya çıkması daha çok üst kurul düzeyinde oluşan bazı sorunlardan kaynaklanmaktadır. Bugüne kadarki dönemde kurul üyeliklerine yapılan atamalar her zaman konu hakkında bilgi birikimi olan kişilerden olmamış; bunun sonucunda "İç Kurul" olarak adlandırılan ve kararlarda etkin olan sanal bir yapının ortaya çıktığı gözlemlenmiştir. Bazı üst kurullarda ise Başkanlık Makamının, kurul üyeleri ile kurul organları arasındaki ilişkilerde bir mania durumuna geldiği ve BİO içi bilgi aktarımını engellediği gözlemlenmiştir. Bütün bunların sonucu, alınan kararlara bazı kurul üyelerinin yaptığı "Gerekçesi Belli Olmayan İtiraz" şeklinde yansımakta ve dolayısıyla alınan kararların içeriğine bakılmaksızın iptaline sebebiyet vermektedir.

Bu arada bir başka çözüm bekleyen konu da alınan kararların ilgili tarafa tefhimi (sözlü olarak) ile tebliği (yazılı olarak) arasında geçen süredir. Bu konu yıllardır çeşitli platformlarda gündeme getirilmesine rağmen hâlâ kesin bir çözüme kavuşturulamamıştır.

## ÖNERİLER

Tıpkı enerji piyasalarını daha önceden benzer şekilde düzenlemiş olan ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de düzgün bir denetim ve soruşturma mekanizmasının kurulması ortaya çıkacak çeşitli riskleri engelleyebilecek en önemli unsur olup; halen mevcut olan bazı sorunların aşılması amacıyla bir dizi düzenlemenin yapılması gerekli görülmektedir:

- Anayasa'nın "Yürütme" ile ilgili bölümünün "İdare" hakkındaki tanımları içeren IV. Kısım'ında, Yasama organı (TBMM) tarafından gerekli değişikliklerin yapılması yoluyla tüzel kişiliğe sahip bulunan BİO'larca alınan idari nitelikli ve/veya yaptırımlar içeren çeşitli kararların daha fazla meşruiyet kazanması açısından gerekli görülmektedir. Bütün bu düzenlemeler yapılırken BİO'ların yargı sistemine ne şekilde adapte edileceği, bir birinci derece mahkemesi gibi mi, yoksa sabit bir bilirkişi gibi mi değerlendirilmesi gerektiğine karar verilmeli ve ilgili yasal düzenlemeler gerçekleştirilerek bu kuruluşların mevcut yargı mekanizması ile karşı karşıya gelmesi engellenmelidir.
- Türkiye'de BİO'lara iletilen ihbar ve şikayetlerin daha çok mevcut piyasa oyuncuları tarafından yapıldığı, öte yandan piyasalardaki gelişmelerden en çok etkilenen kesim olan tüketicilerin ise pek fazla tepki vermediği görülmekte olup; piyasaların denetimine ciddi katkı ve destek sağlayabilecek bu kesimin, ilgili meslek odalarının sendikaların temsilcileri ile birlikte bir şekilde (bilinçlendirme ve/veya temsil yoluyla) EPDK faaliyetleri içerisinde dahil edilmesine yönelik bir yapının, yasal olarak düzenlenmesinin bu konularda üst kurulca verilecek kararların arkasında ciddi bir kamuoyu desteği yaratacağı düşünülmektedir.
- Türkiye'de daha önce faaliyete geçen BİO'larda da olduğu gibi EPDK'nın da halen mevcut kamu kuruluşlarına



**SERMAYE PİYASASI KURULU**  
CAPITAL MARKETS BOARD OF TURKEY

benzer biçimde daire başkanlıkları şeklinde örgütlenmiş olması; giderek büyümekte olan Türk enerji piyasalarında faaliyet gösterecek olan bu organizasyonun aktivitelерinde, arzu edilen hızın elde edilememesi gibi bir sıkıntı yaratabileceğinden adı geçen kurum bünyesinde Batı ülkelerinde yeni bir uygulama olarak düşünülen ve farklı meslek gruplarından kişilerin bir yönetici altında faaliyet gösterdiği "Team" (Ekip) sistemine uygun grupların oluşturulması, sektördeki kuruluşlara yönelik denetim ve soruşturmalarda daha hızlı hareket edilmesini sağlayabilecektir. Yazılım konusunda nitelikli kişiler de dahil olmak üzere, "Uzman" statüsünde istihdam edilecek personelden oluşacak ve sürekli hareket halinde olacak bu grupların ihtiyaç duyduğu her türlü destek, halen mevcut bulunan daire başkanlıklarınca da sağlanabilir. Doğal olarak böyle bir sistem çok yoğun bir iş yükü getirmekte ve daha fazla sayıda nitelikli personel ihtiyacı yaratmaktadır. Söz konusu personel ihtiyacı, halen özelleştirme kapsamına alınmış olan çeşitli kamu kuruluşları başta olmak üzere enerji sektöründeki kamu şirketlerinden, EPDK tarafından seçilecek belirli niteliklere haiz kişilerle karşılanabilir.

- EPDK tarafından yapılan denetimler ve soruşturmalar esnasında, sektörde faaliyet gösterecek şirketlerin, her türlü ilişkisinin takip edilmesinin büyük önem taşıdığı bir gerçektir. Bu nedenle Rekabet Kurumu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK), SPK ve Radyo ve

Televizyon Üst Kurulu (RTÜK) gibi BİO'larla ilişkilerin yoğunlaştırılmasının ve ileride kurumlar arası bir yetki çatışmasının yaşanmaması için bu organizasyonların temsilcilerinin de içerisinde yer aldığı bir "Enerji Şirketleri Takip Merkezi"nin oluşturulmasının özellikle denetimlerde, EPDK'nın yetki sahası dışında yer alan hususlarda ortaya çıkabilecek çeşitli delillerin süratli bir şekilde değerlendirilmesi ile enerji piyasalarında ve onlarla etkileşim içerisinde olan diğer piyasalarda oluşabilecek her nevi mağduriyetin, bir an önce sona erdirilmesi açısından büyük bir katkı sağlayabileceği düşünülmektedir.

- ABD'de ve AB üyesi olan bazı ülkelerde, personel ile üst kurul üyelerinin üzerindeki yoğun olan iş yüklerini hafifletmek ve uzmanlık yoğunluğunu arttırmak amacıyla BİO'ların faaliyet alanları, birbirine yakın konuları içerecek şekilde düzenlenmektedir. Bu açıdan bakıldığında EPDK benzeri kurumların görev ağırlığı enerji şebekelerinin regülasyonu ile sınırlıdır. Halbuki son yıllarda gerçekleşen bir dizi yasal düzenleme ile EPDK'nın faaliyet gösterdiği konular çok artmış olup, ortaya ABD'de ve AB üyesi ülkelerde bulunan benzerlerinden daha büyük sorumluluklara sahip bir organizasyon çıkmıştır. EPDK'ya

verilen bazı görevler arasında gerçekte Maliye Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Gümrük Müsteşarlığı gibi kamu idaresinde zaten mevcut olan bazı kuruluşların gerçekleştirilmesi gereken ve kolluk kuvvetleri tarafından ifa edilenlere benzer nitelikte olduğu görülen bazı faaliyetler de mevcut olup; ayrıca piyasada faaliyet gösteren çok sayıda akaryakıt istasyonunun lisanslama ve denetim işleri de bizzat EPDK tarafından gerçekleştirilmektedir. Bu durum ileride söz konusu organizasyonun, zaten çok geniş olan esas sorumluluklarından uzaklaşmasına sebebiyet verebileceğinden dolayı bu görevlerin bazılarının yukarıda belirtilen kuruluşlarca veya oluşturulacak yeni bir BİO tarafından ifa edilmesinin daha doğru olacağı mütalaa edilmektedir.

Bütün dünya piyasalarında gerçekleştirilen yeniden yapılanmaya yönelik reformlardaki başlıca amaç belirli bir "liberalleşme" düzeyinin elde edilmesi olup, yerine göre özerk statüye sahip kamu firmaları da bu piyasaların aktörleri arasında yer almaktadır. Her ne kadar sürekli bir biçimde özelleştirme faaliyetinden söz edilse de Türkiye'de de böyle bir durumun vuku bulması göz önüne alınması gereken bir realitedir. Öte yandan mevcut durumda bu tür kuruluşlar, başta 2004 sayılı "İcra-İflas Kanunu" ve 6183 sayılı "Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun" olmak üzere mevcut çeşitli mevzuat ile özel sektör kuruluşlarına uygulanan cezai yaptırımlardan muaf bir pozisyonda bulunmakta olup; liberal piyasa yapılarının gelişmesine ve bu piyasaları düzenleyip, denetleyecek olan BİO'ların etkinliğine bir engel teşkil eden bu tür maniaların, bir an önce düzeltilmesi yerinde bir hareket olacaktır.

Görüldüğü üzere liberal enerji piyasalarında faaliyet gösteren

BİO'ların önündeki olası engeller, sadece mevcut hukuk sistemi ile uyumdan ibaret olmayıp, iç yapılardan ve etik kurallardan kaynaklanan bazı sorunları da içermektedir. Önemli olan bu tür problemlerin zamanında tespiti ile gerekli önlemlerin alınması olup; bu konu sunu derece dinamik unsurlar içeren ve diğer ekonomik piyasaları da etkileyebilecek bir niteliğe haiz olan enerji piyasalarındaki şartların göstereceği değişimlere göre süreklilik gerektiren bir olgudur.

Sadece geniş yetkilere sahip kurul ve kurumlar kurmak yetmez; bu yapıları sürekli olarak nitelikli kadrolar ile takviye etmek ve işlevsel tutacak her çeşit zemini oluşturmak, liberal piyasaları ayakta tutabilmek için gerekli bir ön koşuldur. ■

## KAYNAKÇA

1. Weatherhill, S & Beaumont, P., "EU Law", Penguin Publishing Group, (2003)
2. **Sonay Bayramoğlu**, "Yönetişim Zihniyeti- Türkiye'de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü", İletişim Yayınları, (2005)
3. **Ünlü, H.H.**, "Rekabet Hukuku Soruşturmalarında Taraf Kavramı ve Tarafların Hakları", Rekabet Kurumu, (2003)
4. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Seçkin Yayıncılık A.Ş., (2004)
5. Euroelectric Report on Regulatory Models in a Liberalised European Electricity Market, Euroelectric, (2004)
6. What FERC does, (FERC), (<http://www.ferc.gov/about/ferc-does.asp>), (27.02.2006)
7. Market Oversight and Investigations, (FERC), (<http://www.ferc.gov/cust-protect/moi.asp>), (27.02.2006)
8. **Sezen, S.**, "Türkiye'de Düzenleyici Kurulları Kimler Nasıl Yönetiyor?", Amme İdaresi Dergisi 38/4, (Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü), (2005)
9. **Özdemir, H.C.**, "Enerji Sektöründe Rekabet ve Muhtemel Tehlikeler", 2004 Türkiye İktisat Kongresi, (2004), (<http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/tik2004/cil4.pdf>) (11.03.2006)
10. **Özdemir, H.C.**, "Enerji Sektöründe Denetim ve Soruşturma" (Olası problemler ve Çözüm Önerileri), Türkiye 10. Enerji Kongresi, (2006)

