



T Ü R K S A N A Y İ C İ L E R İ V E İ Ş A D A M L A R I D E R N E Ğ İ

# **Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması**

**Aralık 2002**

**(Yayın No. TÜSİAD-T/2002-12/349)**

Meşrutiyet Caddesi, No.74 80050 Tepebaşı/İstanbul  
Telefon: (0212) 249 07 23 • Telefax: (0212) 249 13 50

© 2002, TÜSİAD

*Tüm hakları saklıdır. Bu eserin tamamı ya da bir bölümü, 4110 sayılı Yasa ile değişik 5846 sayılı FSEK. uyarınca, kullanılmazdan önce hak sahibinden 52. Maddeye uygun yazılı izin alınmadıkça, hiçbir şekil ve yöntemle işlenmek, çoğaltılmak, çoğaltılmış nüshaları yayılmak, satılmak, kiralanmak, ödünç verilmek, temsil edilmek, sunulmak, telli/telsiz ya da başka teknik, sayısal ve/veya elektronik yöntemlerle iletilmek suretiyle kullanılamaz.*

ISBN : 975-8458-54-X

Lebib Yalkın Yayınları ve Basım İşleri A.Ş.

# ÖNSÖZ

*TÜSİAD, özel sektörü temsil eden sanayici ve işadamları tarafından 1971 yılında, Anayasamızın ve Dernekler Kanunu'nun ilgili hükümlerine uygun olarak kurulmuş, kamu yararına çalışan bir dernek olup gönüllü bir sivil toplum örgütüdür.*

*TÜSİAD, demokrasi ve insan hakları evrensel ilkelerine bağlı, girişim, inanç ve düşünce özgürlüklerine saygılı, yalnızca asli görevlerine odaklanmış etkin bir devletin varolduğu Türkiye'de, Atatürk'ün çağdaş uygarlık hedefine ve ilkelerine sadık toplumsal yapının gelişmesine ve demokratik sivil toplum ve laik hukuk devleti anlayışının yerleşmesine yardımcı olur. TÜSİAD, piyasa ekonomisinin hukuksal ve kurumsal altyapısının yerleşmesine ve iş dünyasının evrensel iş ahlakı ilkelerine uygun bir biçimde faaliyette bulunmasına çalışır. TÜSİAD, uluslararası entegrasyon hedefi doğrultusunda Türk sanayi ve hizmet kesiminin rekabet gücünün artırılarak, uluslararası ekonomik sistemde belirgin ve kalıcı bir yer edinmesi gerektiğine inanır ve bu yönde çalışır. TÜSİAD, Türkiye'de liberal ekonomi kurallarının yerleşmesinin yanısıra, ülkenin insan ve doğal kaynaklarının teknolojik yeniliklerle desteklenerek en etkin biçimde kullanımını; verimlilik ve kalite yükselişini sürekli kılacak ortamın yaratılması yoluyla rekabet gücünün artırılmasını hedef alan politikaları destekler.*

*TÜSİAD, misyonu doğrultusunda ve faaliyetleri çerçevesinde, ülke gündeminde bulunan konularla ilgili görüşlerini bilimsel çalışmalarla destekleyerek kamuoyuna duyurur ve bu görüşlerden hareketle kamuoyunda tartışma platformlarının oluşmasını sağlar.*

*TÜSİAD Parlamento İşleri Komisyonu bünyesinde faaliyet gösteren, başkanlığını Komisyon Üyesi Dr. Erkut Yücaoğlu'nun yürüttüğü Kamu Reformu Çalışma Grubu koordinatörlüğünde hazırlanan "Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması" başlıklı çalışmanın "Giriş" ve "Genel Değerlendirme ve Öneriler" bölümleri raporu hazırlayan araştırmacılar tarafından ortaklaşa kaleme alınmıştır. Çalışmanın "Devletin Kapasitesi ve İktisadi Kalkınma Sürecindeki İşlevi" başlıklı birinci bölümü ve "Türkiye Uygulaması" başlıklı üçüncü bölümü DPT Planlama Uzmanı Uğur Emek, "Uluslararası Karşılaştırmalar" başlıklı ikinci bölümü Boğaziçi Üniversitesi öğretim üyesi Doç. Dr. Ünal Zenginobuz, "Bağımsız Düzenleyici Kurumların Hesap Verebilirliği" başlıklı dördüncü bölümü ise Selçuk Üniversitesi öğretim üyesi Yrd. Doç. Dr. Mubittin Acar tarafından hazırlanmıştır.*

***Aralık 2002***

## SUNUŞ

İlk ortaya çıktıkları ülke olan Amerika Birleşik Devletleri (ABD)'ndeki kökleri 1800'lerin sonlarına kadar gitmekle birlikte, Bağımsız Düzenleyici Kurumlar (BDK) diğer ülkelerin, özellikle de gelişen ülkelerin gündemlerine yoğun olarak 1990'ların başından itibaren girmeye başlamıştır. Devletin özelleştirmeler sonucu birçok sektörde üretimden çekilmesi, özellikle altyapı ve finans sektörleri gibi piyasa aksaklıklarının hüküm sürmeye devam ettiği sektörlerde iktisadi faaliyetlerin düzenlenmesi gereğini ortaya çıkarmıştır. Birçok ülke bu işlevi yerine getirmeleri için, ABD başta olmak üzere bazı ülkelerde çok başarılı örnekleri görülen, BDK'lar oluşturma yoluna gitmiştir. Geleneksel bürokratik yapılardan farklı olarak, kamunun olağan hiyerarşisi dışında yer alan ve kararlarında yürütmeden bağımsız davranmaları tanımlayıcı özellikleri olan BDK'lar, bu yönleri ile kamu yönetimini iyileştirme ihtiyacı duyan gelişen ülkeler için yeni bir kamu yönetim anlayışı oluşturma unsur olarak da değerlendirilmiştir.

Türkiye'de de bu yaklaşımlar çerçevesinde, devletin düzenleyici kapasitesini daha etkili kılmak amacıyla idari ve mali özerkliğe sahip BDK'lar kurulmuştur. Ancak, büyük ölçüde kuruluşlarının stratejik ve bütüncül bir yaklaşım çerçevesinde gerçekleşmemiş olması nedeniyle, BDK'ların görevleri, yetkileri, idari yapılanmaları, karar alma süreçleri, bütçeleri ve nihayetinde bağımsızlıkları ve hesap verebilirlikleri konusunda halen yoğun tartışmalar yaşanmaktadır.

Kamu yönetimi içerisindeki yerleri ve görev, yetki ve sorumluluklarının neler olduğu konusundaki belirsizlik ve karmaşa nedeniyle, Türkiye'de BDK'lardan beklenen faydanın henüz yeterince elde edilemediği görülmektedir. Çerçeve oluşturacak bazı standart düzenlemeler yapılmaz ise, zaten parçalı ve dağınık bir yapı içerisinde olan BDK sistemi, mevcut ve ortaya çıkması muhtemel parçalı düzenlemeler ile daha da bozulacak ve BDK'lar kendilerinden beklenen işlevleri hiç bir zaman hakkıyla yerine getiremeyeceklerdir.

Bu kapsamda, TÜSİAD Kamu Yönetimi Çalışma Grubu bünyesinde oluşturulan "Düzenleyici Kurumlar" alt komitesinin yapmış olduğu görevlendirmeye istinaden; ilgili yazın, diğer ülke deneyimleri ve Türkiye'nin görece kısa sayılabilecek deneyimleri ışığında, Türkiye'deki BDK sisteminin oluşumu ve gelişimini inceleyerek, sistemin etkili ve etkin işleyişine yönelik iyileştirme önerilerinde bulunmak amacıyla bu rapor hazırlanmıştır.

Diğer bütün çalışmalarda olduğu gibi bu rapor da sadece yazarlarının katkılarıyla ortaya çıkmadı. Bu nedenle raporun hazırlanması aşamasında çeşitli açılardan yardımlarını esirgemeyenlere teşekkür borçluyuz. Öncelikle, raporun çerçevesinin oluşturulması ve temel yönelişinin tayininde yaptığımız tartışmalarda değerli görüşlerinden istifade ettiğimiz Kamu Reformu Çalışma Grubu Başkanı, TÜSİAD üyesi Sayın Dr. Erkut Yücaoğlu'na, Kamu Reformu Çalışma Grubu ve TÜSİAD üyeleri Sayın Korkmaz İlkorur ve Sayın Dr. Yılmaz Argüden'e teşekkür ederiz. Ayrıca, raporun hazırlanmasını titizlikle koordine etmeleri nedeniyle, TÜSİAD Genel Sekreter Yardımcısı Sayın Ebru Dicle, TÜSİAD Parlamento İşleri Komisyonu Raportörü Sayın Mehmet Serkan Ersöz ve Parlamento İşleri Bölümü Uzmanı Yörük Kurtaran'a da teşekkür ederiz. Raporun hazırlanması aşamasında bilgi ve görüşlerinden istifade ettiğimiz Danıştay Kıdemli Tetkik Hakimleri Sayın Tülin Özdemir, Sayın İsmail Saklı ve Sayın Fethi Aslan'a, Danıştay Tetkik Hakimi Sayın Yahya Bal'a özellikle teşekkür ederiz. Raporda yer alan bazı görüşlerin olgunlaşmasına katkılarından dolayı Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü Daire Başkanları Sayın Kürşat Özgüler ve Sayın Sedat Özyerli'ye, DPT Hukuki Tedbirler ve Kurumsal Düzenlemeler Daire Başkanı Sayın Osman Yılmaz'a, DPT Planlama Uzmanı Sayın Hasibe Işıklı'ya, Sayın Yrd. Doç. Dr. Şakir Berber ve Sayın Yrd. Doç. Dr. Hüseyin Özgür'e teşekkür ederiz. Ünal Zenginobuz, bu raporla ilgili yaptığı çalışmalarla kısmen örtüşen bir araştırmaya sağladığı destek için Boğaziçi Üniversitesi Araştırma Fonu'na (Proje No: 02C102), görüş ve önerileri için Prof. Dr. Fikret Adaman'a ve uluslararası uygulamalarla ilgili kaynaklara ulaşılması konusundaki yardımları için Boğaziçi Üniversitesi Ekonomi Bölümü Araştırma Görevlilerinden Sayın Müjde Erten'e teşekkürlerini sunar. Kuşkusuz, sağlanan bu değerli katkılara rağmen, çalışmada olabilecek hata ve noksanların sorumluluğu tümüyle yazarlara aittir.

Çalışmanın giriş ile değerlendirme ve öneriler bölümleri yazarlar tarafından ortaklaşa kaleme alınmıştır. Çalışmanın birinci ve üçüncü bölümleri DPT Planlama Uzmanı Uğur Emek, ikinci bölümü Doç. Dr. Ünal Zenginobuz ve dördüncü bölümü de Yrd. Doç. Dr. Muhittin Acar tarafından hazırlanmıştır. Ayrıca, bu aşamada, çalışmanın yazarların ilişki içinde bulunduğu kurumların ve Devlet Planlama Teşkilatı (DPT)'nin görüşlerini yansıtmadığını da belirtmek isteriz. Son olarak, çalışmanın Türkiye'de BDK'lar konusundaki arayış ve araştırmalarda geline bu aşamada, sağlıklı politikalar ve pratiklerin geliştirilmesine dönük tartışma ve çalışmalara katkı yapması ümit ve dileklerimizi ifade etmek isteriz.

## KISALTMALAR

<b>AAI</b>	Autorita Amminisatrative Indipendenti (Bağımsız İdari Otorite)
<b>AB</b>	Avrupa Birliği
<b>AGCM</b>	Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (İtalyan Rekabet Otoritesi)
<b>AGCOM</b>	Garanzie nelle Comunicazioni Autorita per le Garanzie nelle Comunicazioni (İletişim Düzenleyici Kurumu)
<b>APA</b>	Administrative Procedure Act (İdari Usul Yasası)
<b>ART</b>	Autorité de Régulation des Télécommunications (Telekomünikasyon Düzenleyici Otoritesi)
<b>Autorità</b>	Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas (Elektrik ve Gaz Düzenleyici Kurumu)
<b>BaFin</b>	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (Federal Finansal Denetleme Otoritesi)
<b>BDK</b>	Bağımsız Düzenleyici Kurum
<b>BDDK</b>	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
<b>BDD Kurulu</b>	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu
<b>BfArM</b>	Bundinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte (Federal İlaç ve Tıbbi Cihazlar Enstitüsü)
<b>BİO</b>	Bağımsız İdari Otorite
<b>BKK</b>	Bakanlar Kurulu Kararı
<b>COB</b>	Commission des Opérations de Bourse (Sermaye Piyasası Düzenleme Komisyonu)
<b>CONSOB</b>	Commissione Nazionale per le Societa e per la Borsa (Ulusal Borsa Komisyonu)
<b>CNT</b>	Comision Nacional de Comunicaciones (Ulusal İletişim Komisyonu)
<b>CRE</b>	Commission de Régulation de L'Électricité (Elektrik Düzenleme Komitesi)
<b>CSA</b>	Conseil Supérieur de L'Audiovisuel (Radyo ve Televizyon Yayın Konseyi)
<b>DİK</b>	Devlet İhale Kanunu
<b>DPT</b>	Devlet Planlama Teşkilatı
<b>EFSA</b>	European Food Safety Authority (Avrupa Gıda Güvenliği Otoritesi)
<b>ENERGAS</b>	Ente Nacional Regulador del Gas (Ulusal Gaz Denetleme Komisyonu)

<b>ENRE</b>	Ente Nacional Regulador de la Electricidad (Ulusal Elektrik Düzenleme Kurumu)
<b>EPDK</b>	Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
<b>EPD Kurulu</b>	Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu
<b>ETOSS</b>	Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (Su Otoritesi)
<b>FCC</b>	Federal Communications Commission (Federal İletişim Komisyonu)
<b>FACA</b>	Federal Advisory Committee Act (Federal Danışma Komiteleri Yasası)
<b>FERC</b>	Federal Energy Regulatory Commission (Federal Enerji Düzenleme Komisyonu)
<b>FOIA</b>	Freedom of Information Act (Bilgilenme Özgürlüğü Yasası)
<b>FSA</b>	Financial Services Authority (Finansal Hizmetler Otoritesi)
<b>FTC</b>	Federal Trade Commission (Federal Ticaret Komisyonu)
<b>GEGP</b>	Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı
<b>GITSA</b>	Government in the Sunshine Act (Şeffaf Devlet Yasası)
<b>GSMH</b>	Gayri Safi Milli Hasıla
<b>GVH</b>	Gazdasági Versenyhivatal (Macaristan Rekabet Otoritesi)
<b>HF</b>	Hírközlési Főfelügyelet (Macar İletişim Kurumu)
<b>ICC</b>	Interstate Commerce Commission (Eyaletlerarası Ticaret Komisyonu)
<b>İM</b>	İdare Mahkemesi
<b>İMBK</b>	İstanbul Menkul Kıymetler Borsası
<b>IMF</b>	International Monetary Fund (Uluslararası Para Fonu)
<b>ISVAP</b>	Istituto per la Vigilanza Sulle Assicurazioni Private e di Interesse Collettivo (Sigorta Enstitüsü)
<b>KHK</b>	Kanun Hükmünde Kararname
<b>KİK</b>	Kamu İhale Kurumu
<b>Kİ Kurulu</b>	Kamu İhale Kurulu
<b>KİT</b>	Kamu İktisadi Teşebbüsü
<b>KMYMKKT</b>	Kamu Mali Yönetimi ve Mali Kontrol Kanunu Tasarısı
<b>MEH</b>	Magyar Energia Hivatal (Macaristan Enerji Dairesi)
<b>MMC</b>	Monopolies and Mergers Commission (Tekeller ve Birleşmeler Komisyonu)



<b>NEPA</b>	National Environment Policy Act (Ulusal Çevre Politikası Yasası)
<b>OECD</b>	Organisation for Economic Co-Operation and Development (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü)
<b>OFGEM</b>	The Office of Gas and Electricity Markets (Gaz ve Elektrik Piyasaları Dairesi)
<b>OFCOM</b>	The Office of Communications (İletişim Dairesi)
<b>OFT</b>	Office of Fair Trade (Adil Ticaret Dairesi)
<b>OFTEL</b>	The Office of Telecommunications (Telekomünikasyon Dairesi)
<b>OMB</b>	Office of Management and Budget (İdare ve Bütçe Dairesi)
<b>PSAF</b>	Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (Macaristan Finansal Denetim Kurumu)
<b>RegTP</b>	Regulierungsbehörde für Telekommunikations und Post (Telekomünikasyon ve Posta Düzenleyici Otoritesi)
<b>RFA</b>	Regulatory Flexibility Act (Düzenlemelerde Esneklik Yasası)
<b>RK</b>	Rekabet Kurumu
<b>RTÜK</b>	Radyo ve Televizyon Üst Kurulu
<b>SEC</b>	Securities and Exchange Commission (Menkul Kıymetler ve Borsa Komisyonu)
<b>SPK</b>	Sermaye Piyasası Kurulu
<b>ŞK</b>	Şeker Kurumu
<b>TBMM</b>	Türkiye Büyük Millet Meclisi
<b>TK</b>	Telekomünikasyon Kurumu
<b>TMSF</b>	Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu
<b>TTMAPD</b>	Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu
<b>UOKiK</b>	Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Rekabet ve Tüketicii Koruma Dairesi)
<b>URE</b>	Urząd Regulacji Energetyki (Enerji Piyasası Düzenleyici Kurumu)
<b>URTIP</b>	Urząd Regulacji Telekomunikacji i Poczty (Telekomünikasyon ve Posta Düzenleyici Kurumu)
<b>YDK</b>	Yüksek Denetleme Kurulu
<b>YPK</b>	Yüksek Planlama Kurulu

# İÇİNDEKİLER

<b>GİRİŞ .....</b>	<b>15</b>
<b>GENEL DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER .....</b>	<b>27</b>
<b>1. DEVLETİN KAPASİTESİ VE İKTİSADİ KALKINMA</b>	
<b>SÜRECİNDEKİ İŞLEVİ .....</b>	<b>39</b>
1.1. Etkili ve Etkin İşleyen Devlet .....	44
1.2. Devletin Kapasitesi .....	44
1.3. Devletin Kapasitesini Geliştirmeye Yönelik Kurumsal Reformlar .....	48
1.4. Devletin Değişen Rolü: Devlet Neyi, Nasıl Yapmalıdır?.....	52
1.5. Devlet Hangi Alanlara Müdahale Etmelidir? .....	53
1.5.1. Rekabetin Korunması .....	53
1.5.2. Mali Piyasalar .....	54
1.5.3. Altyapı Hizmetlerinin Düzenlenmesi.....	56
1.5.4. Dışsallıklar ve Çevre Düzenlemeleri .....	57
1.6. Düzenleme Nedir? .....	58
1.7. Kamu Düzenlemelerinin Organları:	
Bağımsız Düzenleyici Kurumlar (BDK) .....	59
1.7.1. Bağımsız Düzenleyici Kurumlara	
Yetki Devredilmesinin Belirleyicileri .....	60
1.7.1.1. Devlet Yapısı ve Geleneği.....	61
1.7.1.2. Devletin Yapısının ve İşlevinin Değiştirilmesi .....	62
1.7.1.3. Siyasete Güvensizlik .....	62
1.7.2. Bağımsız Düzenleyici Kurumların Potansiyel Etkileri .....	63
1.8. Türkiye’de Devlet İle Piyasa Arasındaki Karşılıklı Etkileşim .....	66
1.8.1. Türkiye’de Siyasi Kültürün Temelleri ve İktisadi Sonuçları .....	67
1.8.2. Türkiye’de Tercih Edilen Sermaye Birikim Modeli İle	
Özel Sektörün Etkileşimi .....	69
1.9. Türkiye’de Devletin İktisadi Süreçte Değişen Rolü .....	72
<b>2. ULUSLARARASI KARŞILAŞTIRMALAR.....</b>	<b>77</b>
2.1. Giriş .....	79
2.2. ABD ve İngiltere: Bağımsız Düzenleyici Kurumlar Konusunda	
İki Öncü Ülke .....	84
2.2.1. ABD Deneyimi .....	84
2.2.1.1. Federal İletişim Komisyonu (FCC) .....	86

2.2.1.2. Federal Enerji Düzenleme Komisyonu (FERC) .....	88
2.2.1.3. Menkul Kıymetler ve Borsa Komisyonu (SEC) .....	89
2.2.1.4. Federal Ticaret Komisyonu (FTC).....	90
2.2.1.5. ABD'deki Düzenleyici Kurumların Bağımsızlığı, Saydamlığı ve Hesap Verebilirliği .....	91
2.2.2. İngiltere Deneyimi .....	94
2.2.2.1. Gaz ve Elektrik Piyasaları İdaresi (OFGEM) .....	98
2.2.2.2. Telekomünikasyon İdaresi (OFTEL) .....	98
2.2.2.3. Finansal Hizmetler Otoritesi (FSA) .....	99
2.2.2.4. Rekabet Komisyonu (Competition Commission).....	100
2.2.2.5. İngiltere'deki Düzenleyici Kurumların Bağımsızlığı, Saydamlığı ve Hesap Verebilirliği .....	102
2.3. Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve AB .....	104
2.4. Bazı AB �lkelerindeki Uygulamalar: Almanya, Fransa ve İtalya.....	109
2.4.1. Almanya .....	109
2.4.1.1. Federal Kartel Dairesi (Bundeskartellamt) .....	110
2.4.1.2. Telekomünikasyon ve Posta Düzenleyici Otoritesi (RegTP).....	112
2.4.1.3. Federal Finansal Denetleme Otoritesi (BaFin).....	113
2.4.1.4. Almanya'daki Düzenleyici Kurumların Bağımsızlığı, Saydamlığı ve Hesap Verebilirliği .....	115
2.4.2. Fransa .....	115
2.4.2.1. Telekomünikasyon Düzenleyici Otoritesi (ART) ve Elektrik Düzenleme Komitesi (CRE).....	116
2.4.2.2. Radyo ve Televizyon Yayın Konseyi (CSA) ve Sermaye Piyasası Düzenleme Komisyonu (COB) .....	116
2.4.2.3. Rekabet Konseyi (Conceil de la Concurrence) .....	117
2.4.2.4. Fransa'daki Düzenleyici Otoritelerin Bağımsızlığı, Saydamlığı ve Hesap Verebilirliği .....	120
2.4.3. İtalya .....	120
2.4.3.1. İletişim Düzenleyici Kurulu (AGCOM) .....	123
2.4.3.2. İtalyan Elektrik ve Gaz Düzenleyici Kurumu (Autorità) ....	125
2.4.3.3. İtalyan Rekabet Kurumu (AGCM) .....	125
2.4.3.4. İtalya'daki Düzenleyici Otoritelerin Bağımsızlığı, Saydamlığı ve Hesap Verebilirliği .....	127
2.5. AB'ye Giriş Sürecindeki �lkelerden Deneyimler: Polonya ve Macaristan .....	127

2.5.1. Polonya .....	127
2.5.1.1. Enerji Piyasası Düzenleyici Kurumu (URE) ve Telekomünikasyon ve Posta Düzenleyici Kurumu (URTIP).....	128
2.5.1.2. Polonya Rekabet ve Tüketiciyi Koruma İdaresi (UOKiK)..	128
2.5.1.3. Polonya'daki Düzenleyici Otoritelerin Bağımsızlığı, Saydamlığı ve Hesap Verebilirliği .....	129
2.5.2. Macaristan .....	129
2.5.2.1. Macar İletişim Kurumu (HF) ve Macaristan Enerji Dairesi (MEH) .....	129
2.5.2.2. Macaristan Finansal Denetim Kurumu (PSAF) .....	130
2.5.2.3. Macaristan Rekabet Otoritesi (GVH).....	131
2.6. Uzakdoğu ve Latin Amerika'daki Uygulamalar:	
Güney Kore ve Arjantin .....	132
2.6.1. Güney Kore.....	132
2.6.1.1. G. Kore Adil Ticaret Komisyonu.....	132
2.6.1.2. G. Kore İletişim Komisyonu .....	133
2.6.2. Arjantin .....	134
2.7. Uluslararası Karşılaştırmalarla İlgili Gözlem ve Değerlendirmeler.....	136
<b>3. TÜRKİYE UYGULAMASI .....</b>	<b>143</b>
3.1. Düzenleme Süreci.....	148
3.2. Bağımsız Düzenleyici Kurum Kavramı ve Kapsamı .....	150
3.2.1. Finansal Piyasalar .....	152
3.2.1.1. Sermaye Piyasası Kurulu (SPK).....	153
3.2.1.2. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK)....	154
3.2.2. Altyapı Hizmetlerinin Düzenlenmesi.....	155
3.2.2.1. Telekomünikasyon Kurumu (TK) .....	155
3.2.2.2. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) .....	156
3.2.3. Tarım .....	156
3.2.3.1. Şeker Kurumu (ŞK) .....	157
3.2.3.2. Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu (TTMAPDK) .....	158
3.2.4. Rekabet Kurumu (RK) .....	158
3.2.5. Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK).....	159
3.2.6. Kamu İhale Kurumu (KİK) .....	161
3.3. Bağımsız Düzenleyici Kurumların Kapsamı ve Genel Özellikleri.....	162
3.3.1. Özerklik.....	163
3.3.2. Bağımsızlık .....	163

3.3.2.1. BDK'ların Görevlendirilme Çerçevesinin Kanunla Belirlenmesi .....	165
3.3.2.2. Kurul Üyelerinin Atanmasında Mesleki Standartların Belirlenmesi .....	166
3.3.2.3. Kurul Üyelerinin Atanma ve Görevden Alınma Usulleri ....	168
3.3.2.4. BDK'lara Düzenleme, Uygulama ve Yapılanma Yetkisinin Verilmesi .....	173
3.3.2.5. Özel Bütçe Sağlanması .....	173
3.3.2.6. BDK Personelinin Ücret ve Mali Hakları .....	176
3.4. Kurum ve Kurul Ayrımı .....	177
3.5. BDK'ların Görev ve Yetkileri .....	179
3.5.1. Düzenleme Yetkileri .....	179
3.5.2. Denetim ve Gözetim Yetkileri .....	180
3.5.3. Yaptırım Uygulama Yetkileri .....	180
3.5.4. Danışmanlık Görevleri .....	181
3.6. BDK'ların Denetimleri .....	182
3.6.1. Yargı Denetimi .....	183
3.6.2. Mali Denetim.....	186
3.6.3. Faaliyet Denetimi .....	188
3.7. BDK'ların İdari Yapılanma İçindeki Yeri.....	189
<b>4. BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLARIN HESAP VEREBİLİRLİĞİ .....</b>	<b>205</b>
4.1. Kamu Yönetiminin Hesap Verebilirliği: Tanımlar .....	208
4.2. Kamu Yönetiminin Hesap Verebilirliği: Temel Sorular .....	211
4.2.1. Kim Hesap Veriyor/Vermelidir? .....	211
4.2.2. Kime Hesap Veriliyor/Verilmelidir? .....	212
4.2.3. Neyin Hesabı Veriliyor/Verilmelidir? .....	215
4.2.4. Hesap Verme/Sorma Nasıl Gerçekleşiyor/Gerçekleşmelidir?.....	218
4.2.5. Hesap Verme/Sorma Sonucunda Ne Oluyor/Olmalıdır? .....	219
4.3. 5-S Hesap Verebilirlik Modeli .....	221
4.3.1. Sorumluluklar .....	222
4.3.1.1. Bölümleme .....	222
4.3.1.2. Belirleme.....	224
4.3.1.3. Benimseme .....	225
4.3.2. Standartlar .....	226
4.3.3. Saydamlık .....	229
4.3.4. Sağlama .....	234
4.3.5. Sorgulayıcılık.....	235
<b>KAYNAKÇA.....</b>	<b>241</b>

# GİRİŞ

## GİRİŞ

1980 yılına kadar Türkiye’de uygulanan iktisat politikaları gelişen ülkelerin çoğunda uygulanan korumacı politikaların tipik bir örneğiydi. Bu çerçevede, 1950’lerden itibaren yerli üretimin yeterli olduğu düşünülen sektörlerde mal ithalatı yasaklanarak ithal ikameci bir kalkınma politikası izlenmiştir. Kısmen seçilmiş bazı sektörleri desteklemek amacıyla, daha ağırlıklı olarak da döviz kıtlığı nedeniyle başlatılan ithal ikameci politikalar, ithalat üzerine konulan miktar kısıtlamaları ve döviz denetimi gibi araçlar kullanmak suretiyle uzunca bir süre uygulanmaya devam etmiştir. Diğer taraftan, bu dönemde devlet negatif faiz oranları, ucuz kredi desteği ve kamu işletmeciliği gibi araçlarla kaynak tahsisatı sürecine doğrudan müdahalelerde bulunmuştur.

Devletin iktisadi faaliyetlere müdahale etmesinin arkasında yatan temel gerekçe, kendi haline bırakıldığında piyasaların her zaman ekonomik etkinliğin gerektirdiği şekilde işlemedikleri olgusudur. *Piyasa aksamaları* denilen ve aralarında piyasalarda eksik rekabet olması, iktisadi aktörlerin eksik bilgi ile hareket etmeleri, kamu malları ve dışsallıkların ekonomik etkinliğin sağlanmasını zorlaştırması gibi sık rastlanan bir dizi özelliğin olduğu durumlarda, kamunun ekonomiye müdahalesine cevaz veren iktisadi zemin ortaya çıkmaktadır. Gelişen ekonomilerde, piyasa aksamalarının daha sık görülmesinin yanı sıra, gelişmiş ekonomilerin en iyi şartlarda bile çözmekte zorlandıkları gelir dağılımı sorunları daha da ağır yaşanmakta, devletin ekonomiye müdahale etmesi yönündeki eğilim güç kazanmaktadır. Ayrıca, gelişmiş ülke ekonomilerine yetişmeyi getireceği düşünülen hızlı kalkınma sürecini başlatmak veya bu sürece ivme kazandırmak için gelişen ülkelerde devletin ekonomiye özellikle müdahale etmesi gerektiği görüşü, 1950’lerden itibaren gelişen ülke iktisat politikaları üzerinde uzun süre çok etkili olmuştur.

Şüphesiz ki, devletin ekonomiye müdahale etmesi için iyi ve yeterli gerekçeler olması, bu müdahalelerin mutlaka iyi sonuç vereceği anlamına gelmemektedir. 1950’lerden itibaren gelişen ülke politikalarına damgalarını vuran kalkınma iktisatçıları, iktisadi kalkınma sürecinde kamu müdahalelerinin gerekliliğini ileri sürerken, zımni olarak devletin müdahale kapasitesinin limitsiz olduğunu ve iktisadi faaliyetlere doğru alanda, doğru zamanda ve doğru bir biçimde müdahale edebileceğini varsaymışlardır. Devlet müdahalelerinin olumsuz sonuçlar doğurmasına yol açan *bükrümet aksaması* ihtimaline başlangıçta hemen hemen hiç değinilmemiştir. An-

cak, zaman içerisinde devletin gerek doğası, gerekse yönetim kapasitesi bakımından, piyasalarda gerçekleşen ekonomik faaliyetlerin koordinasyonunu veya yönlendirilmesini ne ölçüde etkin bir şekilde yerine getirebileceği yoğun olarak tartışılmaya başlanmıştır.

Hükümet aksamalarının iktisadi faaliyetler üzerindeki olumsuz etkilerini en aza indirmek ve devletin ekonomideki rolünü azaltmak amacıyla, çoğu gelişen ülkede olduğu gibi, Türkiye’de de 1980’li yıllarda ekonomik kaynakların kullanımında piyasalara daha fazla ağırlık vermeyi hedefleyen çeşitli iktisadi politikalar uygulamaya konulmuştur. Bu çerçevede, mali disiplini sağlamak amacıyla kamu gelirlerini artırıcı ve kamu harcamalarını azaltıcı tedbirler alınmış; kamu işletmelerinin özelleştirilmesi süreci başlatılmış; ülkeye doğrudan yabancı sermayenin çekilmesi için kurumsal altyapının geliştirilmesine önem verilmiş; göreceli fiyatların piyasalarda serbestçe belirlenmesini kolaylaştırmak amacıyla döviz kurları ve faiz hadlerinin serbest piyasalarda oluşmasına olanak sağlanmış; dış ticaret serbestleştirilmiş ve nihayet uluslararası sermaye hareketlerinin dolaşımına tam serbesti tanınmıştır. Reform niteliğindeki bu politika uygulamaları sonucunda, özellikle de 1989 yılında uluslararası sermaye hareketlerinin serbest bırakılmasıyla, iktisat politikalarının oluşturulduğu ve uygulamaya konulduğu ortam ile politikaların niteliği ve biçimi önemli ölçüde değişmiştir.

Mali piyasaların dışa açılarak serbestleşmesinin ardından, 1990’lı yıllarda Türkiye ekonomisinin içinden geçtiği süreçte kamu açıkları artmış; bu açıkların bir türlü derinleşemeyen mali piyasalar üzerinde yarattığı baskı sonucu faiz oranları yükselmiş; yüksek faizler nedeniyle ortaya çıkan kısa vadeli sermaye girişlerine bağımlı hale gelmiş bir yapı ortaya çıkmıştır. Üretim ve yatırıma ayrılan kaynakların giderek azaldığı bu süreçte hükümetler kamu harcamalarında disiplini bir türlü sağlayamamış, bu durum 1990’ların sonuna gelindiğinde Türkiye’yi sürdürülemez bir ekonomik yapı ile başbaşa bırakmıştır (CBRT, 2002). Özetle, Türkiye’nin 1980’lerden itibaren uygulamaya koyduğu yapısal uyum ve makroekonomik istikrar programlarından ve sermaye hareketlerinin serbest bırakılması neticesinde oluşan uluslararası bütünleşmeden tam olarak fayda sağlayamadığı görülmektedir. 1980 ve 1990’lı yıllara dönüp bakıldığında, Türkiye ekonomisinin ticari ve mali serbestleşmeye geçilmesi için gereken kurumsal altyapıya o dönemde sahip olmadığı artık anlaşılmıştır.



1980'li yıllarda birçok gelişen ülkede uygulanan reformlara damgasını vuran yaklaşım, devletin ekonomi üzerindeki aktif rolünü, hükümet aksamalarının ekonomik etkinliği düzeltmek yerine bozacağı gerekçesiyle, haklı olarak eleştirmiştir. Ancak, müdahaleci devlet yerine minimal devlet önerilirken, yöntem olarak kalkınma iktisadının kullandığından hiç farkı olmayan bir yaklaşımla, zımni olarak kamunun işleyişinin her hal ve şartta piyasalardan daha kötü sonuçlar doğuracağı varsayılmıştır.

1990'lara gelindiğinde ise, artık piyasa ve devletin birbirini dışlar olgular olmadığı; devletin gerekli kurumsal ve hukuki yapıyı oluşturup ayakta tutamadığı durumlarda iktisadi aktörlerin davranışlarının ve piyasaların işleyişinin kontrolden çıkabildiği; iktisadi aktörlerin yalnızca kendi çıkarları peşinde koşarak ve sosyal faydayı hiç gözetmeksizin devleti kuşatıp kendi amaçları yönünde kullanabildikleri; bu sürecin sonunda, kurumsal ve hukuki yapının çöküntüye uğradığı *devlet aksaması* durumunun ortaya çıkabildiği açıkça görülmüştür.

Devletin düzenlemeler, sosyal güvenlik ve refahın geliştirilmesi ve bölüşümü konusunda üstlenmesi gereken çok önemli işlevleri bulunmaktadır. Devletin iktisadi faaliyetler üzerinde oynadığı tek rol yalnızca rant dağıtıcı müdahalelerde bulunmak değildir. Piyasa ekonomisinin etkin bir şekilde işlemesi için gerekli kurumsal ve hukuki altyapının oluşturulması ve korunması, yalnızca devletin üstlenebileceği bir iş ve yürütebileceği bir süreçtir. Bugün gelinen noktada, artık tartışılması gerekenin devletin iktisadi faaliyetlere müdahale etmesi veya etmemesi değil; ne zaman, hangi araçları kullanarak ve nasıl müdahale etmesi gerektiği olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

Kaynak tahsisatı sürecinde piyasa, devlet ve sivil toplum arasında iş bölümünün iyi tasarlanması ve etkili bir hukuki ve kurumsal çerçevenin tesis edilmesi durumunda piyasa ekonomilerinin müteşebbislere verimli girişim fırsatları sağlayacağı, bu yolla da iktisadi refaha kavuşulacağı bugün artık genel olarak kabul edilmektedir. Diğer taraftan, devletin müteşebbislerin yaratıcı ve girişimci kapasitesinin önünü açması ve/veya bunları desteklemesi gerekliliği, devlet ile piyasalar arasında yakın bir işbirliğini gündeme getirmektedir. Devlet ile piyasalar arasındaki iş bölümünün en belirgin özelliği ise, devletin kamu işletmeciliği yoluyla ekonomiye doğrudan müdahale etmesi yerine, iktisadi faaliyetlerin çerçevesini düzenleyen kuralları belirlemesi ve tüm iktisadi aktörlerin bu kurallara uymalarını denetlemesine öncelik ve ağırlık verilmesidir.

Bu noktada hemen dikkat çekilmesi gereken bir husus, piyasaların işleyişinin düzenlenmesi, denetlenmesi ve gözetilmesi işlevlerinin gerektiği gibi yerine getirilmesi için güçlü ve etkin bir kamu yönetimine olan ihtiyaçtır. Bu nedenle, piyasaları yeniden yapılandıracak olan reformlar kadar, bu reformları uygulamaya koyacak olan kamu yönetimini yeniden yapılandıran reformlar da devletin ekonomide oynayacağı yeni rol çerçevesinde üzerine düşen görevleri gerektiği gibi yerine getirip getiremeyeceğini belirleyecektir. Diğer bir deyişle, devletin düzenleyici işlevini yerine getirecek kurumların kapasitesinin değerlendirilmesi gereklidir. Çünkü, etkin bir düzenleme, ancak yetkin kurumlar tarafından etkili bir biçimde icra edilebilecektir.

Devletin düzenleme, denetim ve gözetim işlevlerini hakkıyla yerine getirmesi amacıyla oluşturulmaya çalışılan yeni yönetim yapısı içerisinde 1990'lardan itibaren öne çıkan unsurlardan biri *Bağımsız Düzenleyici Kurum* (BDK) olgusudur. Geleneksel kamu yönetimi yapısı içerisinde örneği olmayan BDK'lar, devletin kamu işletmeciliği aracılığıyla ekonomiye doğrudan müdahale etmeyi bıraktığı, ekonomik aktörlerin uymakla yükümlü olacakları kuralları belirlemek ve bu kuralların uygulanmasını sağlamak üzerinde yoğunlaştığı yeni anlayışı yansıtan yapılardır. Diğer taraftan, siyasi iktidarların tercihleri doğrultusunda görev yapan geleneksel bürokrasiyle karşılaştırıldığında, BDK'ların yönetim sürecinde taahhüt yetersizliği sorununun daha az yaşanması beklenmektedir. Ekonomik aktörlere eşit mesafede durmayı gerektiren *düzenleyici devlet* anlayışının yapı taşları olarak, BDK'lar ilgili oldukları alanlarda düzenleme getirmek ve bu düzenlemelerin uygulanmasını denetlemekle görevlendirilmektedir (Majone, 1994). Ayırt edici özellikleri, geleneksel kamu yönetimi yapısı ve hiyerarşisi dışında konumlanmaları ve kararlarında yürütmeden bağımsız davranmalarıdır.

BDK'ların ortaya çıkışı ile ilgili bir diğer husus, teknolojik gelişmelerin yoğun olduğu bazı sektörleri etkin bir şekilde düzenlemenin yüksek düzeyde uzmanlık gerektirmesidir. Düzenleme görevlerini etkin bir şekilde yerine getirebilmeleri için, uzmanların çabuk hareket edebilecekleri ve takdir haklarını kullanmaktan çekinmeyecekleri esnek bir karar verme çerçevesi içinde çalışmaları gerekmektedir. Şartların çok çabuk ve sık değişebildiği sektörlerde düzenleme yapacak uzman kurumlar için bu nokta özellikle önemli olmaktadır. Dolayısıyla, kamu otoritesinin bu kurumlara karar verme konusunda ciddi ölçüde yetki devretmesi, bu kurumların varoluş nedenlerinin neredeyse doğal bir sonucu olarak, zorunlu hale gelmektedir.

Her yetki devri, beraberinde yetki devri yapılan kişi ve kurumun etkin bir şekilde izlenmesi ve denetlenmesi gereğini ortaya çıkarmaktadır. Çünkü, yetki devri yapılan kişi veya kurum, eğer buna zorlayan bir müşevvik (incentive) sistemi yoksa, yetkiyi devreden tarafın istediği şekilde değil, kendi yararını ençoklayacak şekilde davranacaktır. Yetki devri ile izleme ve denetleme zorunluluğu birarada gitmekle birlikte, bu iki işlevin aynı anda ve tam olarak işlemesini istemek çoğu zaman birbiriyle çelişen hedeflerdir. Yetki devrinin öngörülen yararları sağlayabilmesi için yetki devredilen kişi veya kuruma takdir hakkını çekinmeden kullanabileceği ölçüde bağımsızlık verilmesi gerekirken, sıkı ve ayrıntılı bir kontrol mekanizmasının varlığı, takdir hakkının ve bağımsızlığın içini boşaltacaktır. Diğer taraftan, izleme ve denetleme süreç ve mekanizmalarının, etkin bir biçimde kurgulanıp, kullanılmadığı durumlarda ise, kendilerine yetki devredilen kişi ve kurumların, bu yetkileri öngörülen amaçlar doğrultusunda ve etkin olarak kullanmalarını beklemek zorlaşabilecektir. Dolayısıyla, bağımsızlık ve hesap verebilirlik düzeyleri arasında dengeyi gözetken bir seçim yapmak zorunluluğu bulunmaktadır.

Yetki devri ile kontrol kavramları arasında, ya da bağımsızlık ile hesap verebilirlik arasında, genelde var olan gerilim düzenleyici kurumlar söz konusu olduğunda daha da karmaşık bir yapı arz etmektedir. Düzenleyici kurumları kuran ve kurullarında görev alacak üyeleri atayan merci siyasi otoritedir. Düzenleyici kurumlara ne tür görevler ve yetkiler verileceğini o an hükümette olan siyasi heyet belirlemektedir. Demokratik siyasi sistemin özelliği siyasi otoritenin her seçimde değişebilmesidir. Dolayısıyla, siyasi heyetlerin tercih ve karar ufukları kimi zaman bir seçim dönemi ile sınırlı kalabilmektedir.

Siyasi tercih ve karar ufkunun kısa vadeli olması düzenleyici kurumlar açısından iki tür sorun yaratabilmektedir. Bunlardan ilki, bir düzenleyici kurumun oluşturulmasına karar veren siyasi heyetin o kurumu oluştururken kendisi iktidardan düştükten sonra bile kendi tercih ve çıkarları yönünde hareket edecek bir yapı kurmaya çalışması ihtimalidir. İkincisi, her yeni gelen iktidarın bir öncekinin oluşturduğu yapıyı kendi tercih ve çıkarlarına daha fazla hizmet eder hale getirmek isteyebileceğidir. Her iki sorun da, düzenleyici kurumların ilgili oldukları sektörde uzun vadeli istikrarı sağlayan ve sektörle ilgili riskleri daha öngörülebilir hale getiren yapılar olma özelliğini tehdit edici olgulardır. Bu nedenle, özellikle düzenleyici kurumlar oluşturulurken ve kurullarına atama yapılırken kısa vadeli değil, uzun vadeli bir perspektifle hareket edilmesini sağlamanın şart olduğu görülmektedir. Bu so-

runun nasıl çözüleceği de, bir taraftan ülkedeki siyasi sistemin yapısının kısa vadeli dar çıkarların uzun vadeli kamu çıkarlarının önüne geçmesine ne kadar izin verdiği ile, diğer taraftan da ülkedeki siyasi, idari ve hukuki kültürün bu konudaki tartışmaları uygun şekilde çözmeye ne kadar müsait olduğu ile ilişkilidir.

Kıta Avrupası için oldukça yeni bir gelişme olduğu söylenebilirse de, BDK'ların tarihi halen farklı sektörlerde çok sayıda örneğinin görüldüğü ABD'de 1800'lerin sonlarına kadar gitmektedir. 1970'lerin sonundan itibaren gerek iktisadi alanda global ölçekte meydana gelen gelişmeler, gerek Avrupa Birliği (AB) çerçevesinde Avrupa ekonomilerinin hızla ivme kazanan bir bütünleşme sürecine girmeleri, düzenleme ve düzenleyici kurumlar konusunda Avrupa'da çok önemli gelişmeleri beraberinde getirmiştir. Bugün Üye Ülke ve AB düzeyinde ABD'deki örneklerine benzer çok sayıda BDK bulunmaktadır ve kamu politikaları alanında hissedilir ölçüde etkileri görülmeye başlamıştır. AB ülkelerinin yanı sıra, BDK'lar son yıllarda OECD üyesi gelişmiş ülkelerde ve Dünya Bankası, IMF gibi uluslararası kuruluşların politika tavsiyelerinin de etkisiyle, birçok gelişen ülkede görülmeye başlamıştır. Yürütmeden bağımsız davranabilme özellikleri ile BDK'ları, kamu yönetimini iyileştirme ihtiyacı duyan gelişen ülkeler için yeni bir kamu yönetim anlayışı oluşturma unsur olarak da değerlendirmek yanlış olmayacaktır.

1990'lı yılların ikinci yarısına kadar, Türkiye'de devletin piyasalar üzerindeki gözetim ve denetim işlevi yeteri kadar önem kazanmamıştır. Özellikle doğal tekellerden kaynaklanan piyasa aksamalarının hüküm sürdüğü enerji, telekom ve ulaştırma gibi altyapı sektörlerinde, devlet düzenleme/denetim işlevini KİT'ler aracılığıyla sürdürmeyi tercih etmiştir. Devletin işletmecilik ve denetim işlevlerinin birbirinden ayrılması, denetim işlevinin daha etkili bir biçimde gerçekleştirilmesine izin verecek kurumsal altyapının oluşturulması ancak 1990'ların ortasından itibaren gündeme gelebilmiştir. Devletin düzenleyici kapasitesini daha etkili kılmak amacıyla idari ve mali özerkliğe sahip BDK'lar kurulmuştur. Bugün için, Türkiye'de, çalışmada benimsenen kavramsal yaklaşım çerçevesinde, belirli alanlarda iktisadi faaliyetleri düzenleyen ve denetleyen dokuz adet BDK bulunmaktadır. Ancak, büyük ölçüde kuruluşlarının stratejik ve bütüncül bir yaklaşım çerçevesinde gerçekleşmemiş olması nedeniyle, BDK'ların görevleri, yetkileri, idari yapılanmaları, karar alma süreçleri, bütçeleri ve nihayetinde bağımsızlıkları ve hesap verebilirlikleri konusunda halen yoğun tartışmalar yaşanmaktadır. Bu çalışmanın ilerleyen bölümlerinde yukarıda sözü edilen konular sistematik bir bütünlük içinde ele alınmaktadır.

Çalışmanın genel değerlendirme ve öneriler bölümünde, gerek kuramsal değerlendirmeler ve gözden geçirilen diğer ülke deneyimleri, gerekse Türkiye'nin görece kısa sayılabilecek deneyimleri ışığında, Türkiye'deki bağımsız düzenleyici kurumların oluşumu ve işleyişlerine dair görüş ve öneriler belirtilmektedir.

Çalışmanın 1. bölümünde, önce devletin ekonomideki değişen rolü irdelenmekte ve yukarıda çerçevesi çizilmiş bulunan düzenleme olgusunun ve BDK'ların ortaya çıkışı konuları daha ayrıntılı olarak tartışılmaktadır. Ardından, Türkiye'de devlet ile piyasa arasındaki karşılıklı etkileşim ve siyasi kültürün iktisadi faaliyetler üzerindeki etkisi, düzenleyici kurum olgusunun Türkiye'de bugüne kadar geçirdiği evreler hakkında ipucu vermeleri bakımından irdelenmektedir. Bu bağlamda, düzenleyici kurum olgusunun Türkiye'de devletin değişen rolü tartışmalarında nereye oturduğu konusuna da değinilmektedir.

Çalışmanın 2. bölümünde, BDK'lar konusunda uluslararası gelişmelerin bir taraması yapılmaktadır. Bu bölümde yapılan taramaya konu teşkil eden ülke ve sektörlerin seçiminde Türkiye'deki gelişme ve uygulamalara ışık tutmaları ölçütü göz önünde bulundurulmuştur. Bu çerçevede ilk önce, düzenleyici kurumlar konusunda öncü ülke olan ABD ile 1980'li yıllarda gerçekleştirdiği yoğun özelleştirmelere paralel olarak yeni ve yaratıcı düzenleyici kurum uygulamalarını hayata geçiren İngiltere örnekleri üzerinde durulmuştur. Ardından, Türkiye'nin ulusal programında mevzuatını uyumlaştırmayı taahhüt ettiği AB ve seçilmiş AB ülkelerinde bu konuda ne tür gelişmeler olduğu irdelenmiştir. AB üyesi ülkeler seçilirken, temsil kabiliyeti olan ve Türkiye'ye örnek teşkil edebilecek bir grup seçilmeye çalışılmıştır. Bu çerçevede, AB üyesi olan Almanya, Fransa, İtalya ile gelecek yıl AB üyesi ülkeler arasına katılacak Polonya ve Macaristan'daki uygulamalar üzerinde durulmuştur. ABD, İngiltere ve AB ülkeleri dışındaki diğer ülkelere, düzenleyici kurumlar konusundaki uygulamaları ile Türkiye'ye örnek teşkil edebilecek iki ülke olarak, Arjantin ve G. Kore örnekleri üzerinde de durulmuştur. Düzenleyici kurum uygulamaları ile ilgili uluslararası karşılaştırmalardan Türkiye için çıkarılabilecek görüş ve önerilere temel teşkil edecek başlıklar ayrı bir alt bölümde sunulmaktadır.

Çalışmanın 3. bölümünde, Türkiye'de oluşturulmuş bulunan BDK'lar, önce ortaya çıkışları ve faaliyetleri ile ilgili ortak özellikleri çerçevesinde birlikte değerlendirilmektedir. Ardından, her bir BDK ayrı ayrı ele alınarak diğer kamu kuruluşlarıyla ve birbirleriyle benzerlik ve farklılıkları; kamu yönetimindeki yerleri, yetkileri ve

sorumlulukları; Türkiye’de piyasaların işleyiş sürecindeki rolleri; son olarak da Türkiye’de kamu idaresinin yeniden yapılandırılması perspektifinden incelenmektedir.

Çalışmanın 4. bölümünde, BDK olgusunu değerlendirmek bakımından çok önemli bir kavram olan hesap verebilirlik konusu ele alınarak çeşitli boyutlarıyla incelenmektedir. Hesap verebilirlik kavramı, "kamusal yetki ve kaynakların kullanımına ilişkin sorumluluklar konusunda açıklama yapma, gerekçe gösterme yükümlülüğü"nü işaret etmektedir. Kamu yönetiminin denetimi ve hesap verebilirliği konusundaki arayış ve tartışmalarda bütüncül bir yaklaşıma sahip olmanın gereği ve önemi göz önünde bulundurularak, BDK’lar için demokratik, çoğulcu bir siyasal-yönetimsel yapılanma içinde hesap verebilirliğin temel öğeleri ne olabilir sorusu 5-S Hesap Verebilirlik Modeli çerçevesinde incelenmektedir.

5-S Hesap Verebilirlik Modeli’nin beş ana unsurdan ilki sorumluluklardır. *Sorumluluk* ile *hesap verebilirlik* farklı, ama aralarında yakın ilişkiler bulunan kavramlardır. Sorumlulukların hesap verebilirlik bağlamında önem taşıyan birinci yönü, sorumlulukların nasıl bölümlendiği, dağılımının ne şekilde gerçekleştiğiyle ilgilidir. Sorumluluk kavramının hesap verebilirlik bağlamında önem taşıyan ikinci yönü, kamu hizmetlerinden yararlananların, yurttaşların ya da onlar adına hareket eden seçilmiş ya da atanmış kişi ya da kurumların kimden hesap soracağına belirlenmesidir. Sorumluluk kavramının üçüncü yönü ise, kamu görevlilerinin kamusal hizmetlerin yerine getirilmesiyle ilgili kurumsal, kümesel ve bireysel sorumluluklarına sahip çıkmalarının, onları benimsemelerinin yaygınlık ve yerleşikliğiyle ilgilidir.

Kamu yönetimi sisteminde hesap verebilirliği geliştirmenin en önemli unsurlarından birisi çeşitli alanlarda *standartların* mevcudiyeti ve etkin bir biçimde işleyişidir. Standartlar; süreçlerin ve sonuçların anlamlı kıyaslama ve karşılaştırmalara elverişli hale getirilmesi açısından oldukça önemlidir.

Kamu yönetiminde hesap verebilirliğin temel unsurlarından birisi de *saydamlıktır*. Saydamlık ve hesap verebilirlik literatürde genellikle ayrı, ama yakın ilişki içinde bulunan iki kavram olarak değerlendirilmektedir. Hesap verebilirliğin etkili bir şekilde kurgulanıp, gerçekleşmesi için kamusal bilgilenme ve bilgilendirme süreçlerinin yaygın ve etkili bir biçimde kurulması ve kullanılması gerekmektedir. Dolayısıyla saydamlık hesap verebilirlik için gereklidir, ancak yeterli değildir. Saydamlığın yanı sıra sorumlulukların, standartların, sağlama mekanizma ve araçlarının ve nihayet sorgulayıcılığın da göz önünde tutulması gerekmektedir.

Yönetmel işlem ve kararların denetime açık olması, yurttaşların yönetim karşısındaki haklarının korunması için gerekli kural, yöntem ve araçların geliştirilmesi ve etkinlikle işletilmesi, siyasal-yönetmel rejimlere demokratiklik sıfatını kazandıran en önemli faktörlerden biridir. Sağlama, kamu kurumlarının aldıkları kararlar ve yaptıkları işlemlerdeki hataların ve boşlukların düzeltilmesi için yurttaşlara başvuru olanakları tanınmasını ifade etmektedir.

Hesap verebilirlik süreçlerinin niteliği ve sonuçları, bir ölçüde kamusal kaynak ve yetkileri kullananların bunları toplum yararına ve yasalara uygun olarak kullanıp kullanmadıkları hususundaki izleme ve sorgulamanın yaygınlık, süreklilik ve etkinliğine de bağlıdır. Dolayısıyla, *sorgulayıcılık*, en geniş anlamıyla bir ülkenin vatandaşlarının, o ülkedeki seçilmiş ya da atanmış yöneticileri; izlenen politikalar, alınan kararlar ve ortaya konulan faaliyetler ve bütün bunlardan elde edilen sonuçlara dair sorgulama istek, kapasite ve becerisi olarak tanımlanmaktadır.

# GENEL DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER



## GENEL DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER

Gerek ilgili yazının, gerekse uluslararası uygulamaların incelenmesinden, özellikle piyasa aksamalarının görüldüğü alanlarda, devletlerin iktisadi faaliyetleri düzenleme, gözetim ve denetim işlevlerini yaygın olarak BDK'lar aracılığıyla yerine getirdikleri gözlemlenmektedir. Türkiye'de de bu yaklaşım çerçevesinde, devletin düzenleyici kapasitesini etkili kılmak adına idari ve mali özerkliğe sahip BDK'lar kurulmuştur. Ancak, biraz da, kuruluşları stratejik ve bütüncül bir yaklaşım çerçevesinde gerçekleşmediğinden, BDK'ların görevleri, yetkileri, idari yapılanmaları, karar alma süreçleri, bütçeleri ve nihayetinde bağımsızlıkları ve hesap verebilirlikleri konusunda yoğun tartışmalar yaşanmaktadır.

Dağınık ve parçalı yapılarının yarattığı belirsizlik, BDK'ların kamu yönetimindeki yerlerini, diğer kamu kuruluşları ile olan ilişkilerini, görev ve yetkilerini kullanış biçimlerini tartışılır hale getirmiştir. Bu gelişmeler sonucunda, ilgili kamu kuruluşları, kendi yetki alanları içerisinde yer alan düzenlemelerle BDK'ların davranışlarını etkilemeye/biçimlendirmeye çalışmaktadırlar. Örneğin, üçüncü bölümde de değinildiği gibi, BDK'ların yıllık hesaplarının, Başbakanlık tarafından belirlenen Başbakanlık Müfettişi, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Denetçisi ve Maliye Müfettişinden oluşan üç kişilik bir komisyon tarafından denetleneceği ve bunların faaliyetleri hakkındaki yıllık raporun Bakanlar Kurulu'na sunulacağı ve faaliyetlerine dair TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu'nun bilgilendirileceği düzenlenmekte; Maliye Bakanlığı BDK'ların gelir fazlalarını genel bütçeye aktarmakta; 2003 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar BDK'ların ikincil mevzuat taslaklarını görüş almak üzere DPT'ye göndermelerini öngörmekte; Başbakanlık, BDK'ları yayımladığı tasarruf genelgeleri kapsamına alarak harcamalarını dolaylı yönden etkilemektedir. Yalnızca son aylarda yaşanan bu gelişmeler bile, BDK'ların bağımsızlıklarını azaltmadan, kuruluşları, yapılanmaları, yetkileri ve işleyişleri hususunda bazı standartlar geliştirmenin önem ve önceliğini göstermektedir. Bu konularda kimi standart düzenlemeler yapılmaz ise, zaten parçalı ve dağınık bir yapı içerisinde olan BDK sistemi, mevcut ve muhtemel parçalı düzenlemeler ile daha da bozulacak ve BDK'lar kendilerinden beklenen işlevleri hakkıyla yerine getiremeyeceklerdir.

Türkiye, hukuki yapı ve kamu yönetimi bakımından Anglosakson geleneğe sahip ABD ve İngiltere'den daha çok Kıta Avrupası'na benzemektedir. Hukukun üs-

t nl    ve yargının i leyi i konularında bugün itibariyle ciddi sorunları vardır. Ayrıca, müdahaleci iktisat politikalarına yatkın bir devlet geleneği bulunmaktadır. Bu noktalar göz önüne alındığında, temel itibariyle Türkiye'nin BDK'ların gelişip güçlenmesine çok elverişli bir zemin sunmadı ını söylemek yanlış olmayacaktır.

Ancak, Türkiye mevcut yapıyı dönüştürmek, ekonomik ve sosyal kalkınmayı hızlandırmak, AB'ye tam  ye olmak istemektedir. İçinden geçmekte olduğumuz krizin de etkisiyle, kamuoyunda hukuki ve idari yapıyı  a da  bir düzeye getirme yönünde çok kuvvetli bir irade oluşmuştur. Diğer taraftan, Ulusal Programdaki taahhütleri çerçevesinde çeşitli sektörlerini AB direktiflerine uygun olarak dönüştürmek zorunda olan Türkiye, AB sürecinden kopmak istemiyorsa, BDK'lar üzerinde önemle durmak zorundadır. AB'ye uyum süreci bir tarafa, eğer doğru bir şekilde tasarlanır ve i letilirse, BDK'lar ciddi bir reform ihtiyacı içinde olan Türkiye kamu yönetiminin modern yönetişim nosyonlarını i selle tirmesine önemli katkısı olabilecek yapılardır.

BDK'lar konusunda başarılı ülke deneyimlerinin gösterdiği ve her şeyden önce hatırlatılması gereken husus, bu tür kurumların kurulu  amaçlarını yerine getirebilmeleri için hukukun  st nl   ilkesinin geriye dönülmez bir biçimde yerle mi  olması ve yargı sisteminin iyi çalışıyor olması gerekliliğidir. Bu  er evede, Türkiye'de uzun süredir üzerinde durulan yargı reformunun gerçekleştirilmesi, BDK'ların başarı ile çalışmaları bakımından özellikle önem arz etmektedir.

Gerek kuramsal değerlendirmeler ve gözden geçirilen diğer ülkelerdeki uygulamalar, gerek Türkiye'nin görece kısa sayılabilecek deneyimleri ışığında, Türkiye'deki bağımsız düzenleyici kurulların oluşumu ve i leyi lerine dair görüş ve öneriler aşağıda belirtilmiştir.

## **BDK Sisteminin Geliştirilmesine Yönelik  neriler**

### **Sorumluluklar**

Öncelikle üzerinde durulması gereken husus, devletin yeni düzenleyici rolü ve düzenlemelerde reformlar yönündeki genel eğilimin iyi anlaşılması ve anlatılması gereğidir. Devletin düzenleyici rolü ve kapasitesinin anlamı ve önemi konusunda toplumsal uzla ı aranmalı ve bu konuda ortak bir anlayış oluşturulmalıdır.

Bu kapsamda, BDK'ların ba ımsızlı ının içeriği ve  l s  konusunda anlayış birliğine varılmalıdır. Siyasetin, bürokrasinin ve özel çıkar gruplarının baskısına di-

renebilmeleri ve bunlardan etkilenmemeleri için BDK'ların karar alma sürecinde bağımsız olmaları gerekmektedir.

Siyaset, bürokrasi, medya ve özel çıkar grupları BDK'ların bağımsızlığına saygı göstermeli; BDK'lar da bu bağımsızlığın sorumluluğunu yerine getirmelidirler. BDK'lar siyasi iktidarların kısa vadeli ve popülist politikalarından etkilenmeden, faaliyet alanlarında bağımsız bir şekilde kararlarını alabilmelidirler. Örneğin, siyasi iktidarlar BDK'ların firma davranışları hakkındaki teknik nitelikteki kararlarını etkilemeye çalışmamalı, BDK'lar da bu doğrultuda ortaya çıkabilecek etkileme girişimlerine karşı durabilecek kapasiteye sahip olabilmelidirler.

Öte yandan, BDK'lar faaliyetlerini, hükümet programları, yıllık programlar ve kalkınma planlarında öncelik olarak belirlenen politikalar çerçevesinde yürütmek durumunda olduklarını da bilmelidirler. Sektörlerle ilgili uzun vadeli politika öncelikleri ve temel tercihler siyasi otorite tarafından belirlenmelidir.

Bağımsızlık denilince, unutulmaması gereken bir diğer husus, BDK'ların yalnızca yürütme erkinden değil, düzenlemekle yükümlü oldukları özel veya kamu şirketlerinden, daha genel olarak da düzenledikleri sektörlerdeki her türlü çıkar gruplarından bağımsız olmasıdır.

Ayrıca, sektörel BDK'ların birbirleriyle, Rekabet Kurumu ile ve diğer kamu kuruluşlarıyla olan ilişkileri çerçevesinde görev, yetki ve sorumluluk paylaşımları net bir biçimde belirlenmelidir.

Bu bağlamda, "**Düzenleme Etiği**" (ya da **Düzenleyici Etik**) kavramının Türkiye'de tartışma gündemine girmesinde yarar vardır.<sup>1</sup>

### **Standartlar**

İktisadi faaliyetlerin hangi alanlarda BDK'lar tarafından düzenlenip denetleneceği konusunda bir standart geliştirilmelidir. Önceki bölümlerde de belirtildiği gibi, piyasa tökezlemelerinin olduğu sektörlerin denetimi BDK'lar aracılığıyla yapılmalı, bu kapsamda sigorta, posta ve demiryolları sektörlerinde düzenleyici yapı oluşturulmalıdır. Piyasa tökezlemeleri ile açıklanamayan ve daha çok siyasetçinin hareket alanını daraltmaları beklenen ŞK ve TTMAPDK gibi kurumların geçiş kurumları ol-

---

(1) Bu konuda oluşturulacak bir model için, BDDK'ca uygulanmakta olan "Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu Üyeleri ile Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Personelinin Uyacakları Meslek İlkeleri" ile KİK'ca uygulanmakta olan "Kamu İhale Kurulu Üyeleri ile Kamu İhale Kurumu Personelinin Uyacakları Meslek İlkeleri" örnek olarak alınabilir.

duğu göz önünde bulundurulmalı ve zamanı geldiğinde bunlar kapatılarak, benzeri yeni yapılanmalara gidilmemelidir.

BDK'ların kuruluşunda her bir sektör için ayrı bir yapı oluşturulması yerine, uluslararası eğilimler paralelinde, mümkün olan sektörlerde birleşik düzenleyici yapı tercih edilmelidir. **Bu çerçevede, elektrik ve doğal gaz piyasalarından EPDK'nın sorumlu tutulması örneğinde olduğu gibi, bankacılık ve sigortacılık sektörü ile sermaye piyasalarının düzenlenmesi görevi tek bir mali piyasalar düzenleme kurumuna verilmelidir. Benzer şekilde, telekomünikasyon, posta ile radyo ve televizyon yayıncılığının düzenlenmesi, gözetimi ve denetimi konusunda iletişim sektöründe tek bir BDK oluşturulmalıdır.**

BDK'ların düzenleme yetkileri çerçevesinde oluşturdukları ikincil mevzuatın hazırlanma sürecine ilişkin bir standart getirilmelidir. Öncelikle, BDK'lar taslak düzenlemelerini gerekçeleriyle beraber ve belirli zaman dilimleri içerisinde ilgili kuruluşlara göndermelidirler. Bu çerçevede,

- BDK'lar yapacakları düzenlemeleri fayda maliyet analizleriyle beraber, hükümetin genel politikaları ve diğer sektörlerle etkileri bakımından incelenmek üzere, ABD'deki OMB benzeri merkezi bir birime göndermelidirler. (Böyle bir birimin DPT veya Hazine Müsteşarlığı bünyesinde oluşturulması düşünülebilir.)
- Sözü edilen birim düzenleme taslaklarını en geç 60 günlük bir süre içinde inceleyip, görüş ve varsa değişiklik önerilerini ilgili BDK'ya göndermelidir. BDK'lar düzenleme taslaklarını bu birimin 60 günlük süre içerisinde incelemesine olanak tanıyacak bir formatta hazırlamaya dikkat etmelidirler.
- Bu merkezi birimden gelen görüş doğrultusunda yapılan değişiklikler neticesinde oluşturulan düzenleme taslakları, 30 gün içerisinde görüş bildirmeleri için yeniden merkezi birim ve diğer ilgili birimlere gönderilmelidir. Aynı zamanda, BDK'lar bu düzenleme taslaklarını 30 günlük süre içerisinde internet üzerinden görüş almak üzere ilgili kamuoyuna duyurmalıdır.
- Görüş toplama süreci tamamlandıktan sonra oluşturulan ikincil mevzuat Resmi Gazete'de yayımlanmalıdır. Ayrıca, BDK'lar değerlendirmeye aldıkları görüşleri ve dikkate almama gerekçelerini de kamuoyuna duyurmalıdır. BDK'lardan yayınlanmak üzere gelen ikincil mevzuat, karar vb duyuruların Resmi Gazete'nin takip eden ilk sayısında (gerekirse mükerrer sayı

çıkarmak yoluyla) bekletmeden yayımlanmasını sağlayacak düzenleme yapılmalıdır.

Kurul üyeleri ile ilgili aday gösterme ve atamaların belli standartlara bağlanması, BDK'ların bağımsızlığı ve etkin işleyişleri açısından çok önemlidir. Türkiye'de BDK'ların kurul üyelerinin seçim ve ataması konusunda bir standart bulunmamaktadır. Bu kurumların patronaj ve partizanlığın yeni mecraları olmaması için, kurul üyeliklerine atanma usul ve esaslarının, bu kurulların **"bilgiler kurulları"** niteliğini hakedecek düzeyde bir standarda bağlanması gerekmektedir.

Kurul üyeliklerine atamalarla ilgili dünyadaki uygulamalara baktığımızda bütün ülkelerde geçerliliği olan tek bir yöntemden söz etmenin mümkün olmadığını görüyoruz. Değişik ülkeler kendi öznel koşulları ve siyasal-toplumsal yapılanmalarına göre farklılık gösteren aday gösterme, seçim ve atama yöntemleri kullanabilmektedir.

Bu kurullara aday gösterme ve atama yapmak için hangi yöntem tercih edilirse edilsin, adayların niteliklerinin netleştirilmesi ve saydamlaştırılması gereklidir. **Bu anlamda, BDK'ların kurul üyeliklerine aday gösteren ya da atama yapanların, söz konusu adayların (a) konuyla ilgili uzmanlık ve deneyimlerini; (b) tercih edilme gerekçelerini kamuoyuyla paylaşmasını zorunlu tutan bir yaklaşıma ihtiyaç vardır.** Örneğin, bu adayların özgeçmişleri adaylık ilanı ile beraber internet ve diğer kanallarla kamuoyunun bilgisine sunulmalıdır.

BDK'ların Kurul üyeliklerine yapılacak aday gösterme ve seçim yapmayla ilgili olarak asıl olarak iki alternatif yaklaşım üzerinde durulmalıdır.

**1) Kademeli ve Katılımcı Yaklaşım:** Bu yaklaşımda, aday gösterme ve seçim süreci üç aşamadan oluşmaktadır. İlk olarak, bugünkü uygulamada da kısmen mevcut olan bir aday belirleme yöntemi izlenmektedir: çeşitli kuruluşlar her bir (boş) üyelik için üç aday göstermekte, Bakanlar Kurulu bu üç adayı ikiye indirerek TBMM'nin seçim ve onayına sunmaktadır ve TBMM nihai olarak bir adayı seçip, atamaktadır<sup>2</sup>. Adayları kimlerin göstereceği konusuna gelince;

---

(2) Çalışmanın üçüncü bölümünde de belirtildiği gibi, RTÜK üyelerinin beşinin TBMM'ce atanmasını öngören 3984 sayılı Kanunun 6/a maddesinin yürürlüğü Anayasa Mahkemesi'nin 12/6/2002 tarihli ve E.:2002/97, K.:2002/9 sayılı Kararıyla durdurulmuştur. Ancak, Anayasa Mahkemesi Anayasa'ya aykırılığın nedenini yürütmeyi durdurma kararında açıklamamıştır. 3984 sayılı Kanun'un RTÜK üyelerinin seçimini düzenleyen 6'ncı maddesi 15/5/2002 tarih ve 4756 sayılı Kanun ile değiştirilmiştir. Bu değişiklik yapılmadan önce RTÜK üyeleri, beşi iktidar partisi veya partilerinin, dördü de muhalefet partilerinin göstereceği adaylar arasından olmak üzere TBMM'ce yapılmaktaydı. Anayasa Mahkemesi'nin bu maddeyi iptal etmesi durumunda belirteceği gerekçe çerçevesinde, BDK üyelerinin TBMM tarafından atanabilmesi için Anayasa'da da gereken değişikliğin yapılması yerinde olacaktır.

- Adaylar mümkün olan en geniş katılımıla önerilmeli, işçi ve memur sendikalarının ve tüketicilerin de aday gösterme süreçlerine katılımına (ki mevcut sistemde bu yoktur) olanak verilmelidir.
- Yargıtay, Danıştay ve Sayıştay'ın aday göstermeleri uygulamasına son verilmelidir. Yargıtay ve Danıştay BDK'ların kararlarına karşı inceleme ve temyiz merci olan kurumlar olduğundan, Sayıştay ise bu çalışmadaki öneriler kapsamında TBMM adına BDK'ların hesaplarını incelemek ve denetlemekle görevli olacağından, bu üç kurumun aday göstermeleri uygun olmayacaktır.

**2) Siyasi Seçim ve Sorumluluk Yaklaşımı:** İkinci yaklaşımda kurul üyeliklerine aday gösterme yetkisi (her bir üyelik için iki aday olmak üzere) Bakanlar Kurulu'nda, nihai seçim ve atama yetkisi ise TBMM'de bulunmaktadır.

**Yukarıda önerilen her iki alternatifte de, Bakanlar Kurulu aday belirlemede önemli bir rol oynamakta, nihai seçimi ise TBMM yapmaktadır. Böylece, BDK'ların siyasi iradeden tamamen kopuk kurumlar haline gelmesi söz konusu olmayacaktır. Ancak, unutulmamalıdır ki, BDK'ların Türkiye gündemine gelmesinin önemli bir nedeni de kamu yönetiminin aşırı siyasilleşmesinin yarattığı çok olumsuz etkilerdir. BDK'ların kuruluş amaçlarına uygun çalışabilmeleri için, TBMM'nin kurul üyelerini Hükümetten bağımsız olarak seçebilmesi çok önemlidir. Ancak, Türkiye'de yasamanın yürütme üzerindeki denetim ve kontrolünde de ciddi sorunlar bulunmaktadır. Bu çerçevede, BDK'ların bağımsız ve hesap verebilir kılınmaları için, yürütme ve yasama organı arasındaki ilişkiler, diğer bir deyişle yürütme organının hesap verebilirliği hususu da önemle göz önünde bulundurulmalıdır.**

Burada, BDK'ların kurul üyeleri dışındaki personelinin ve yöneticilerinin seçim ve atamasında da mesleki uzmanlık ve yeterliliğin esas alınması gereğini vurgulamakta yarar bulunmaktadır. BDK'ların bugün ve gelecekte başarılı çalışmalar yapabilmelerinin bir önemli unsuru da yeterli sayı ve nitelikte insan gücünü istihdam etmeleridir. Bu nedenle, bu kurumlara personel seçim ve atamalarında liyakatı esas alan, BDK'ları kayırmacılık ve aşırı istihdamın yeni cazibe merkezleri haline getirmekten alıkoyacak politikalar belirlenmeli ve bu yönde gerekli düzenlemeler ivedi olarak yapılmalıdır. Bu bağlamda, hesap verebilirliği sağlamanın araçlarından birisi, yukarıda kurul üyeleriyle ilgili olarak önerilen bir yöntemi izleyerek, halen BDK'lar-

da çalışan tüm memur, uzman ve yöneticilerin ayrıntılı özgeçmişlerinin bu kurumların internet sitelerine konulmasının zorunlu hale getirilmesidir.

BDK'ların genel yapılanmalarına dair getirilecek standartlar kapsamında ise şu hususlar göz önünde bulundurulmalıdır:

- Karar alma sürecini etkili ve etkin kılmak adına kurul üye sayıları 5 veya 7 olmalıdır.
- Üyelerin görev süreleri, bir genel seçim yılını aşacak şekilde, 6 yıl olarak belirlenmelidir.
- Görev süreleri düzenlenirken; kurumsal hafızanın devamlılığını temin etmek ve aynı siyasi iradenin yönetimi tamamen belirlemesini zorlaştırmak için, kurul üyelerinin görevleri aynı anda sona ermemelidir. SPK'da ve RK'da olduğu gibi, kurul üyelerinin dönüşümlü olarak atanmaları sağlanmalıdır.
- İkinci defa seçilme aşamasında aday gösterecek ve/veya seçimi yapacak merciye karşı bağımsız kalamaması ihtimalini azaltmak için, kurul üyelerinin yeniden seçimi mümkün olmamalıdır.
- Düzenledikleri sektörlere karşı bağımsız kalamama ihtimalini azaltmak için, özel çıkar gruplarının kurul üyeliklerine aday göstermesine izin verilmemeli ve kurul üyelerinin görev süreleri bittikten sonra belirli bir süre görevleri ile ilgili sektörlerdeki şirketler ve bu şirketlerin bağlantılı olduğu şirket veya kurumlarda herhangi bir görev almaları yasaklanmalıdır.
- Kurul üyeleri yalnızca Kanun'da belirtilen suçları işlemeleri veya üye seçilme şartlarını kaybetmeleri halinde ve mutlaka atandıkları usul izlenerek görevden alınabilmelidirler.
- BDK'ların idari yapılanmaları, personelin seçimi, mali ve özlük haklarıyla, harcama ve bütçe yöntemleri konusunda çerçeve kurallar belirlenmelidir. BDK'ların, bu kurallar içerisinde kalmak koşuluyla, takdir yetkilerine müdahale edilmemelidir.

### **Saydamlık**

BDK'ların kararlarının meşruiyetini ve etkililiğini artırmak açısından, karar alma süreçlerinin mümkün olduğu kadar saydam olması gerekmektedir. Bu konuda 4054

sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un öngördüğü karar alma süreci iyi bir örnektir.<sup>3</sup>

Bu kapsamda;

- Soruşturma yapmadan önce ilgililer uyarılmalı ve almaları gereken düzeltici tedbirler konusunda bilgilendirilmelidir.
- Soruşturma aşamasında taraflara delil sunmaları ve kendilerini savunmaları konusunda imkan tanınmalıdır.
- Soruşturma aşamasında oturumlara, konuyla dolaylı da olsa ilgili olanların da katılımına imkan tanınmalıdır.
- Soruşturma süreciyle ilgili süreler Kanun'da açıkça belirtilmelidir.
- Soruşturma sonucunda alınacak kararların şekli ve içeriği ile ilgili kurallar kanunda açıkça belirtilmelidir. Bu meyanda;
  - ✓ Kararlarda karar veren üyelerin, raportörlerin ve ilgili tarafların isimleri yer almalıdır.
  - ✓ Kararlarda iddialar ile incelenen/tartışılan ekonomik ve hukuki konuların özetlerine ve raportörlerin görüşlerine yer verilmelidir.
  - ✓ İleri sürülen bütün savunma ve deliller değerlendirilmelidir.
  - ✓ Kararlar gerekçeli olmalı ve hukuki dayanakları açıklanmalıdır.
  - ✓ Varsa karşı oy yazılarına yer verilmelidir.
  - ✓ Sonuç net ve anlaşılır biçimde taraflara bildirilmelidir.
  - ✓ Kararlar mutlaka yayımlanmalıdır.

### **Sağlama**

BDK'ların bütün kararlarına karşı yargı yolunun açık olması şeklindeki mevcut uygulama sürdürülmelidir. Ancak, bugünkü uygulamada BDK'ların kararlarına kar-

---

(3) 4054 sayılı Kanun'un karar alma usulünü düzenleyen hükümlerinde öngörülen sürelerin uzunluğu nedeniyle, Kurul'ca verilen idari para cezalarının yaptırım kabiliyetinin kalmaması nedeniyle bu hükümlerin yeniden düzenlenmesi de gündemdedir. Ancak, burada model olarak esas alınması gereken hususlar Kanun'un savunma hakkı, sözlü savunma hakkı, tarafların bilgisine sunulmayan delillerin kararlara dayanak yapılmaması ve kararlarının gerekçeli alınması gibi konulardır. Bu nedenle çalışmada, model olarak örnek alınan Rekabet Kurumu karar alma sürecinin biçimsel yönü yerine özü dikkate alınmaktadır.



şı yargıda itiraz edebilmek mümkün iken, başvurulabilecek yargı mercii standart değildir. RK, BDDK ve EPDK kararlarına karşı temyiz Danıştay'da yapılırken, diğerlerinin kararlarına karşı, önce idare mahkemelerine gidilmektedir.

Kararların yargısal denetiminde hızı ve etkililiği artırmak amacıyla, bütün BDK'ların kararlarına karşı itiraz Danıştay'da yapılmalıdır. Ancak, Danıştay'ın bu kararları etkili bir biçimde inceleyebilmesi amacıyla yeniden yapılandırılması gerekmektedir. Bu çerçevede Danıştay'ın mali ve insan kaynaklarının yeni yapılanmayla beraber iyileştirilmesi gerekmektedir.

### **Sorgulayıcılık**

BDK'ların bütçelerini, faaliyet raporlarını ve performanslarını, kendilerine kanunla yetki delege eden TBMM'ye sunmaları gerekmektedir. Ayrıca, BDK'ların hesapları ve harcamalarına ilişkin inceleme ve denetim; TBMM adına görevi yapan ve kendisi de özerk bir kuruluş olan Sayıştay tarafından yapılmalıdır. Bu kapsamda;

- BDK'ların bütçelerinin ve faaliyetlerinin değerlendirilmesi için TBMM'de ya yeni (KİT Komisyonu gibi) bir komisyon oluşturulmalı ya da bu görev mevcut komisyonlardan (örneğin, Plan ve Bütçe Komisyonu) birine verilmelidir. Bu komisyona teknik konularda hizmet verecek ve nitelikli uzman personelden oluşan daimi bir sekreteryaya oluşturulmalıdır.
- BDK'lar her yıl planladıkları faaliyetler çerçevesinde bütçe tekliflerini bu komisyona sunmalıdırlar. Bu kurumlar, bir sonraki yıl içinde gerçekleştirmeyi planladıkları faaliyetlerin gerektirdiği bütçe ihtiyaçları konusunda komisyona izahat vermelidirler.
- Bu süreç neticesinde ortaya çıkan bütçe ihtiyacı çerçevesinde, BDK'ların düzenledikleri alanlardan tahsil ettikleri kullanıcı ücretlerin/katkı paylarının miktar ve oranları her yıl yeniden belirlenmelidir.
- BDK'lar bu şekilde belirlenen ödeneklerini kendi öncelikleri ve takdirleri doğrultusunda serbestçe kullanabilmelidirler. Tahmini bütçelerinin aşılması halinde, BDK'lara genel bütçeden kaynak aktarılmalıdır. Ancak, BDK'lar bu ilave kaynak ihtiyacının izahını da ayrıntılı olarak yapmalıdırlar.
- BDK'lar her yıl sonunda geçmiş dönem faaliyetleri ve gelecek yıl bütçeleri konusunda TBMM'nin ilgili komisyonuna bilgi vermeli ve yeni döneme ilişkin faaliyetleri ve bütçe ihtiyaçlarını izah etmelidirler.

Medyanın BDK'ların kuruluş ve işleyişleri ile ilgili olarak kamuoyunu sürekli ve yeterli bir biçimde aydınlatması, BDK'ların siyasete ve topluma karşı hesap vermesinde önemli katkılar sağlayabilecektir. Ancak, medyanın da sorumlu yayıncılık anlayışı çerçevesinde hareket etmesi gerekmektedir. Bu çerçevede, medyanın BDK'ların yürüttükleri soruşturmalar sürerken kararları özel çıkarlar doğrultusunda etkilemeye yönelik yayın yapmasının yasaklanması gerekmektedir.

Sivil toplum örgütleri ve üniversitelerin BDK'lar konusunda toplumsal ilgi ve bilgi düzeyinin yükselmesini sağlayacak çalışmalar yapmaları, BDK'ların kamusal hesap verebilirliklerini geliştirmek açısından çok önemlidir. Bu bağlamda, sivil toplum örgütleri ve üniversiteler bünyesinde BDK'ların faaliyetleriyle ilgili araştırma, eğitim ve izleme merkezleri kurulmalıdır. Ayrıca, kimi ülkelerde örneklerine rastlanılan Tüketici Konseyleri Türkiye'de de kurulmalıdır. Bunların faaliyetleri BDK'ların bütçelerinden tahsis edilecek ödeneklerle de desteklenmelidir.

# B Ö L Ü M

DEVLETİN KAPASİTESİ VE  
İKTİSADİ KALKINMA  
SÜRECİNDEKİ İŞLEVİ

# ÖZGEÇMİŞ

## **Uğur Emek**

1964, Emirdağ/Afyon doğumlu olan Uğur Emek, 1985 yılında Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İşletme Bölümü'nde lisans eğitimini tamamlayıp, 1996-97 yıllarında Amerika Birleşik Devletleri'nde North Eastern Üniversitesinde "İktisat Politikası ve Planlama" üzerine yüksek lisans yaptıktan sonra, halen Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İktisat Bölümü'nde doktora programına devam etmektedir.

Uğur Emek, 1989 yılından bu yana Devlet Planlama Teşkilatı (DPT)'nda Planlama Uzmanı olarak görev yapmaktadır. VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı Rekabet Hukuku ve Politikaları Özel İhtisas Komisyonu Koordinatörlüğü görevinde de bulunan Emek, Paris'te İktisadi Kalkınma ve İşbirliği Teşkilatı (OECD) bünyesinde bulunan Rekabet Hukuku ve Politikaları Komitesi'nin ve Cenevre'de Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) bünyesinde bulunan Ticaret-Rekabet Çalışma Grubu'nun çeşitli toplantılarına 1998 yılından bu yana DPT temsilcisi olarak katılmaktadır. Ayrıca, Selçuk Üniversitesi'nde yarı zamanlı olarak dersler vermektedir.

Çalışma alanları; rekabet hukuku ve politikaları, düzenleyici iktisat, ihale teorisi ve uygulamaları, finansal iktisat, uluslararası tahkim, kamu hizmeti imtiyazı, altyapı hizmetlerinin serbestleştirilmesi ve özel sektörün katılım yöntemleri (özelleştirme, YİD, Yİ, kamu-özel sektör ortaklığı v.b.) ve bağımsız düzenleyici kurumlardır. Bu alanlarda yayınlanmış kitap, makale ve tebliğleri bulunmaktadır.

# 1. DEVLETİN KAPASİTESİ VE İKTİSADİ KALKINMA SÜRECİNDEKİ İŞLEVİ

1950'lerden itibaren özellikle gelişen ülkelerde, iktisat politikası uygulamalarında sıkça görülen ve 1980'li yıllara kadar hakimiyetini sürdüren ithal ikamesine dayalı sanayileşme stratejisi çerçevesinde, devlet iktisadi kalkınmayı canlandırmak amacıyla, ekonominin genelini etkileyen düzenlemelerin çok ötesine geçen bir şekilde, sektörel veya firma düzeyinde doğrudan müdahalelerde bulunmuştur. Bu tür politika uygulamalarının arkasında yatan görüş, gelişen ülke ekonomilerinin yapısal özelliklerinin fiyatların piyasalarda serbestçe belirlenmesine izin vermediği, yapısal farklılıklar nedeniyle *piyasa aksamalarının* (market failures) üstesinden gelebilmek için devletin ekonomide gelişmiş ülkelerde olandan çok daha aktif rol alması gerektiği görüşüdür. Bu çerçevede, gelişen ülkelerde devletler kaynakların yatırımlara tahsisatında öncü bir rol üstlenmiş, iktisadi aktörlerin faaliyetlerini yönlendirmiş ve nihayet doğrudan işletmecilik faaliyetlerinde bulunmuştur.

Gelişme sorunsalı çerçevesinde ekonomide aktif bir oyuncu olması gerektiği ileri sürülen devletin, zımni olarak sınırsız bir müdahale ve yönetim kapasitesine sahip olduğu varsayılmış, *büyükümet aksaması* (government failure) ihtimali hemen hemen hiç göz önüne alınmamıştır.<sup>1</sup> Oysa, verimli çalıştırılmayan kamu işletmeleri, müsrifçe yapılan kamu yatırımları, özel sektör faaliyetleri üzerindeki maliyetli kamu denetimi gibi kamu müdahaleleri bir taraftan artan kamu açıkları aracılığıyla enflasyonun artmasına neden olmakta, diğer taraftan da ekonomideki tasarruf ve yatırım kararlarını olumsuz etkileyebilmektedir. Bu olumsuz etkilerin yanı sıra, kamu müdahalelerinin ortaya çıkardığı rantları elde etmek için özel teşebbüsler tarafından girilen yarışım ekonomideki kaynakların verimsizce kullanılmasına ve çoğu zaman da yolsuzluğa neden olabilmektedir.

1980'lere gelindiğinde bu tür hükümet aksamalarının ekonomiye olan olumsuz etkilerinin üstesinden gelmek amacıyla, devletin ekonomideki rolünün en aza indirilmesi (minimal devlet) yönünde politika önermeleri gündeme gelmiştir. Bu politi-

---

(1) Çeşitli çalışmalarda, *devlet* ve *büyükümet* kavramları zaman zaman birbirinin yerini alacak şekilde kullanılmakla beraber, bu iki kavram arasında fark bulunmaktadır. *Devlet kavramı*, belirli bir coğrafi sınır dahilinde yaşayan toplum üzerinde meşru zor kullanım hakkına sahip kurumlar setini ifade etmektedir. Devlet, kural koyma, bu kuralı icra etme ve vatandaşlarının bu kurallara uygun davranmasını denetleme gücüne sahiptir. *Hükümet kavramı* ise bu zor gücü kullanmak için gerekli yönetim sürecini temsil etmektedir. *Hükümet* kavramı daha çok devlet iktidarını uygulayan kişileri nitelendirmek amacıyla kullanılsa da formel kurumların yapısı ve işleyiş yöntemi ile yönetilenlerle ilişkisini nitelendirmek için de kullanılmaktadır (Worldbank, 1997).

kalar çerçevesinde, çoğu gelişen ülke ekonomisinde dış ticaret, mali piyasalar ve kamu maliyesinde etkinliği artırmak amacıyla önemli reformlar yapılmıştır. Rekabetçi ve tek bir döviz kuru uygulaması, faiz hadlerinin serbestleştirilmesi, ticari serbestleşme, özelleştirme, vergi gelirlerinin artırılması ve kamu harcamalarının disipline edilmesine yönelik düzenlemeler bu reformların önemli araçları olmuştur. Ancak, *birinci nesil reformlar* olarak da adlandırılan ve makroekonomik istikrarı sağlamanın yanı sıra devletin ekonomideki rolünü en aza indirmeyi amaçlayan bu tür reformlar, *piyasaların nasıl gelişeceğinden daha çok nasıl işleyeceği* üzerinde yoğunlaşmıştır.

Ticari ve mali piyasaların serbestleştirilmesi yönündeki politika önermelerinde de, ithal ikamesine dayalı sanayileşme stratejisi yaklaşımının arkasında yatan devletin ekonomiyi piyasalardan daha etkili ve etkin bir biçimde koordine edeceği varsayımına yöntem olarak benzer şekilde, *zımni* olarak devletin iktisadi faaliyetlerin koordinasyonunda piyasalardan daha başarısız olduğu baştan kabul edilmiştir.

1990'larda ise piyasa ve hükümet aksamaları tartışmalarının bir devamı olarak *devletin kuşatılması* (state capture) ve *devletin aksaması* (state failure) kavramları gündeme gelmiştir. Özel çıkar gruplarının kamu görevlilerine kişisel menfaat sağlamak suretiyle politika oluşturma, yasama ve yürütme sürecini kendi amaçları doğrultusunda etkilemeye çalışmaları sonucu devlet kuşatılabilmektedir. Devletin özel çıkar gruplarınca kuşatılmasına yol açabilen faaliyetlere örnek olarak siyasi partilere özel çıkar gruplarınca gizli bir biçimde finansman sağlanması, bu tür çıkar gruplarının yasaların ve bakanlar kurulu kararlarının içeriğini kendi menfaatleri doğrultusunda etkilemek amacıyla lobicilik yapmaları ve yargı personeline kişisel menfaatler sağlayarak mahkeme kararlarını etkileme çabaları gibi yöntemler sayılabilir. Devletin işleyiş mekanizmalarının özel çıkar gruplarınca kuşatılması neticesinde ise devletin aksaması olgusu gündeme gelmektedir. Khan (2002), Kruger (1990)'ın hükümet aksaması tanımından yola çıkarak, devletin ekonomik performansı geliştirmek için yapması gerekenleri yapmaması (errors of omission) veya ekonomik performansı olumsuz etkileyeceği için yapmaması gerekenleri yapması olgularını (errors of commission) *devletin aksaması* olarak nitelendirmiştir. Devletin iktisadi faaliyetler üzerindeki olumsuz etkisi, sadece kıtlık rantına neden olan müdahalelerde bulunması sonucu ortaya çıkmamaktadır. İktisadi faaliyetlerin yanı sıra, devletin sosyal düzenlemeler, sosyal güvenlik ve refahın geliştirilmesi ve gelirin bölüşümü konularında üstlenebileceği önemli işlevler de bulunmaktadır. Örneğin, etkin işle-

yen bir piyasa mekanizmasına altyapı oluşturmak amacıyla, devletin iktisadi ve sosyal alanda kurumsal düzenlemeler yapması da gerekmektedir. Devletin bu işlevlerini gereği gibi yerine getirememesi durumunda, iktisadi faaliyetler bundan olumsuz etkilenecektir. Gelişen ekonomilerde görülen devlet aksamalarının en büyük nedeni devletin iktisadi hayatın dönüşümüne yardım edebilmesi ve bu dönüşümü hızlandırabilmesi için gereken kurumsal ve siyasi kapasitenin yetersiz olmasıdır.

Son tahlilde, piyasaların etkin işleyişine yönelik önerilen/gerek duyulan reformlar giderek daha kapsamlı ve karmaşık bir hale gelmiştir. Örneğin, Dünya Bankası Başkanı Wolfensohn'a göre makroekonomik ve finansal reformların tasarımı ve uygulanmasında yapısal, sosyal ve insani boyutları göz önünde bulundurmayan bir yaklaşımın başarılı olması mümkün değildir; bu nedenle de reformların çok yönlü bir kalkınma stratejisi çerçevesinde ele alınması gerekmektedir (Wolfensohn, 1999). Bu  nerme çerçevesinde, ülkelerin sahip oldukları resmi (formel) ve gayri resmi (informel) kurumsal yapıyla uyumlu, mümkün olduğu kadar saydam ve hesap verebilirliğin esas alındığı, katılımcılığa gereken önemi veren, uzun dönemli ve stratejik bir reform yaklaşımı benimsenmektedir. Diğer bir deyişle, iktisadi kalkınma sorunsalı, kurumsal altyapı, gelir eşitsizliği, yapısal faktörler, kültürel farklılıklar ve uluslararası iktisadi ortamın yarattığı kısıtlar ile beraber ele alınmaktadır.

Kamu kurum ve kuruluşları, etkin işleyen piyasa ekonomilerinin altyapısını oluşturmak amacıyla uygulanan reformların önemli bileşenlerindendir. Çoğu gelişen ülkede, kamu kurumları, çeşitli nedenlerle etkili ve etkin bir performans sergileyememektedir. Çünkü kararların ekonomik etkinliği gözeterek alınması gereken alanlarda, siyasi himayecilik, patronaj ve oy ticareti (logrolling) gibi unsurların yozlaştırdığı siyasi kültür egemen olmakta, bu da genel olarak ekonomide verimliliği düşürmekte ve uluslararası rekabet gücünü zayıflatmaktadır. Siyasi yozlaşma sadece ekonomik etkinliği bozmamakta, aynı zamanda etkin işleyen piyasaların altyapısı için gerekli olan reformların yapılmasının önünde de en büyük engeli oluşturmaktadır (Naim, 1999).

Sürdürülebilir bir iktisadi büyüme için istikrarlı bir makroekonomik ortam ve rekabet  bir piyasa yapısının yanı sıra, iktisadi faaliyetlerin koordinasyonunda piyasaların yetersiz kaldığı anlarda/alanlarda işlev görececek kamu kurumlarına da ihtiyaç bulunmaktadır. Sonuç olarak, iktisadi faaliyetlerin koordinasyonu ve kalkınma sorunsalı irdelenirken devlet ile piyasalar birbirinin *ikamesi* olarak değil, *tamamlayıcısı* olarak ele alınmalı ve *yönetim kapasitesine* bağlı olarak devletin piyasalarda

oynaması gereken optimal rol belirlenmelidir. Devletin iktisadi alandaki işlevi konusunda yapılan müdahaleci devlet/minimal devlet tartışmalarında, "devletin kapasitesi" kavramı *kapalı bir kutu* olarak ele alınagelmıştır. Oysa, devletin öncelikle yapısı, geleneği ve davranış biçimlerinin incelenmesi, daha sonra da ekonominin koordinasyonu konusundaki işlevlerinin tartışılması gerekmektedir. İlerleyen alt bölümlerde öncelikle devletin kapasitesi ve işlevi genel olarak tartışılacak, daha sonra da Türkiye'deki gelişmeler incelenecektir.

### **1.1. Etkili ve Etkin İşleyen Devlet**

1980'lerin başından itibaren, IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların da yönlendirmesiyle, özellikle gelişen ülkelerin uygulamaya koydukları ticari ve mali piyasaların serbestleştirilmesine yönelik uygulanan iktisat politikaları 1990'lı yıllarda ulusal ve uluslararası düzeyde birçok iktisadi krizin ortaya çıkmasına engel olamamış, çıkan krizlere çözüm getirememiştir. Bu tür politikalar çerçevesinde dış ticaret ve finansal piyasaların serbestleştirilmesi ve özelleştirme gibi konular üzerine yoğunlaşan politika yapıcılar, piyasa ekonomilerinin etkili bir biçimde işlemesini temin edecek ve uzun dönemde büyüme sürecinin istikrara ulaşmasına yardımcı olacak rekabet politikaları ve bu politikalar çerçevesinde devletin üstleneceği düzenleme ve denetim işlevi gibi önemli unsurları ihmal etmişlerdir.

1980 ve 1990'lı yıllarda piyasaları rekabetçi bir yapıya ulaştırmak için *araç* olarak uygulanan iktisat politikaları, kendi başlarına *amaç* gibi görülmüş, bu nedenle de sadece piyasaların işleyişi üzerindeki düzenlemelere öncelik verilmiştir. Oysa, piyasaların etkin bir biçimde işleyebilmesi için ekonomideki kurumsal kapasitenin yeterli seviyede olması gerekmektedir. Gayri resmi kurumlar bir yana bırakıldığında, devletlerin resmi kurumları piyasa ekonomisinin etkin bir biçimde işlemesine yardım edecek kapasiteye ulaştırması önem kazanmaktadır. Bu çerçevede, rekabetçi bir piyasa yapısının oluşturulması için gereken düzenlemelerin yapılması, bu kurallara uymayan iktisadi aktörlere yaptırım uygulanması ve bu sürecin etkili bir biçimde işleyebilmesi için de devletin kapasitesinin hukukun üstünlüğünün öne çıktığı, kurala dayalı bir yönetim anlayışına uygun olarak geliştirilmesi gerekmektedir (World Bank, 1997: s. 4; Stiglitz 1998c; Naim, 1999; Scott,1999).

### **1.2. Devletin Kapasitesi**

1990'lı yıllarda dünyada yaşanan üç önemli gelişme piyasa ekonomilerinde genel etkinliğin sadece standart makroekonomik politika uygulamaları yoluyla sağla-



namayacağını göstermiştir. Doğu Avrupa ülkeleri ve Sovyetler Birliği'nde sosyalizmin başarısızlığa uğramasından sonra bu ülkelerin piyasa ekonomisine geçiş süreçlerinin farklılığı; 1997-98 Asya finansal krizlerinin nedenleri üzerinde makroekonomik perspektiften yapılan açıklamaların yetersizliği ve hayli farklı ulusal tercih, düzenleme, alışkanlık ve çıkarların hüküm sürdüğü ortak pazar ekonomisi olan AB'de bölgesel düzeyde ekonomik kurumların işleyişi, piyasa dışı siyasi ve iktisadi kurumların ön plana çıktığı alternatif piyasa ekonomisi tartışmalarını başlatmıştır (Djankov ve diğerleri, 2002).

Mülkiyet haklarının, müteşebbislerin serbest iradeleriyle sözleşme yapabilmelerine ve yatırımlarının getirilerine sahip olabilmelerine imkan verecek şekilde korunabilmesi gereği, piyasa ekonomisinin genel kabul görmüş bir gerçeğidir. Mülkiyet haklarının bu şekilde korunması, müteşebbislerin fiziki sermaye biriktirme ve yenilik yapma müşevviklerini artıracak, sonuçta iktisadi büyümeyi hızlandıracaktır. Bu çerçevede, mülkiyet haklarının korunması iki taraflı bir süreç olarak ortaya çıkmakta ve yatırımların bir taraftan özel kişilerin (hırsızlık, haksız rekabet veya diğer yöntemlerle) saldırısına, diğer taraftan da devletleştirme riskine karşı korunması gerekmektedir. Devletin, mülkiyet haklarını, özel kişiler arasında koruması işlevi *hukuk ve düzen* (law and order) ilkesi, devletleştirme riskine karşı koruması işlevi de *hukukun üstünlüğü* (rule of law) ilkesi olarak nitelendirilmektedir (Djankov ve diğerleri, 2002).

Hukuk ve düzen ilkesi, en geniş anlamda, devletin faaliyetlerinin kapsamını da belirlemektedir: Devlet hangi hizmetleri sunmalıdır; hangi tür faaliyetleri, nasıl vergilendirmelidir; ne tür malların mülkiyetine sahip olmalıdır; ne tür faaliyetleri, nasıl düzenlemelidir; sosyal sorunlar ve dışsallıklar karşısında sorumluluğu ne olmalıdır; hangi tür sözleşmeleri, nasıl icra etmelidir? Hukukun üstünlüğü ilkesi ise devletin kendisine karşı olan güveni şekillendirmektedir. Siyasi parti seçimlerinin nasıl yapılacağı; politikaların nasıl kararlaştırılacağı; bürokrasinin kendi arasında ve siyaset ile bürokrasi arasındaki güç, yetki ve sorumluluğun nasıl dağıtılacağı; yargının ve kamu görevlilerinin nasıl denetleneceği gibi hususlar ise yönetenler ile yönetilenler arasındaki ilişkileri belirlemektedir. Nihayet, hukuk ve düzen ilkesi devletin faaliyetlerinin kapsamını tayin ederken, hukukun üstünlüğü ilkesi devletin etkili ve etkin işleyişinin çerçevesini çizmektedir.

Devlet, kullandığı gücün kaynağı ve doğası gereği diğer piyasa aktörlerinden farklıdır. Toplumda, sadece devlet ve onun temsilcileri ülke sınırları içerisinde yaşayan vatandaşlarına karşı zor kullanım meşruiyetine sahiptir. Ancak, bu kapsamlı

gücün, hukukun üstünlüğü ilkesi çerçevesinde ve belirli kısıtlar altında kullanılması gerekmektedir. Devlet iktidarını uygulayanlar, zor kullanım hakları ve güçleri marifetiyle, vatandaşlar arasındaki sözleşmeleri icra ettirebilme iktidarına sahip olmakla beraber, devletin otoriter gücüne sahip olanlar ile vatandaşlar arasındaki sözleşmeleri icra ettirecek, diğer bir deyişle hükümetleri kendi taahhütlerini yerine getirmeye zorlayacak bağımsız bir otorite bulunmamaktadır. Hükümetler, kendi güç, yetki ve sorumluluklarını sınırlandırabilse bile, kendinden sonra gelenlerin sorumluluklarını veya kendi başlattığı taahhütlere uyup uymayacaklarını garanti edememektedir. Devlet ile piyasa aktörleri arasındaki ilişkilerin sağlıklı bir biçimde sürdürebilmesi için, devlet gücünü kullanan hükümetler ile vatandaşlar arasında ortaya çıkan taahhüt yetersizliği veya güvenilirlik sorununun bir biçimde çözülmesi gerekmektedir. Yukarıda belirtildiği ve daha sonraki bölümlerde de ayrıntılı olarak değinileceği gibi, kültür, ahlak, din ve dogma gibi ülkenin resmi olmayan kurallarının yanı sıra, devlet koyduğu ve ülkenin kurumsal altyapısının önemli bir kısmını oluşturan kanun, kural ve düzenlemeler ile iktisadi faaliyetlerin çerçevesini belirlemekte ve işleyişini doğrudan etkilemektedir (Şekil 1.1.). Bu kuralların saydam bir biçimde oluşturulmaması, sıkça değiştirilmesi veya keyfi uygulanmasının neden olacağı belirsizlik devlet iktidarını uygulayanların güvenilirliklerini olumsuz etkileyecektir. Bu değerlendirmeler neticesinde, hukuk ve düzen ilkesi ile hukukun üstünlüğü ilkeleri çerçevesinde ekonomik ve sosyal faaliyetleri yöneten kuralların öngörülebilir ve saydam olması ve etkili bir şekilde uygulanması gerektiği ortaya çıkmaktadır.

Devletlerin iktisadi faaliyetleri etkileme kapasitesi, tarihsel birikim, kültür, fiziki ve insan sermayesi birikimi, tercih edilen hukuk sistemi gibi faktörlere bağlı olarak değişiklikler gösterebilmektedir (World Bank, 1997; La Porta ve diğerleri, 1997; Djankov ve diğerleri, 2002).

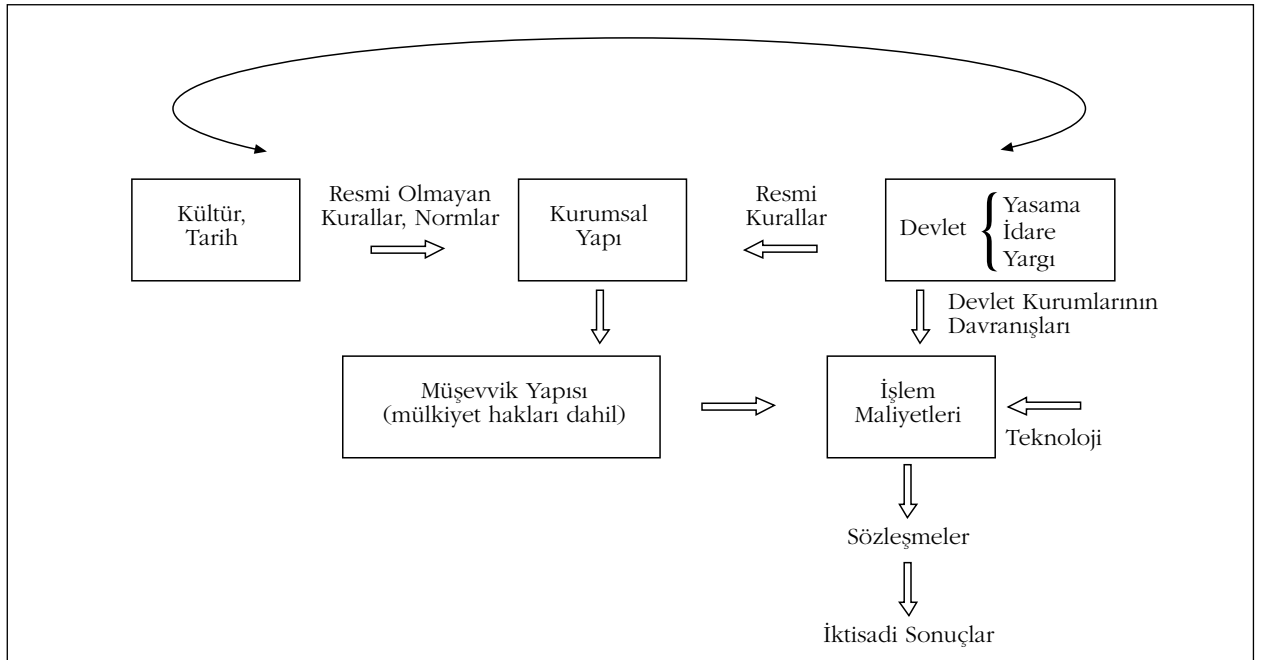
Devletin iktisadi faaliyetleri olumlu ve olumsuz yönde etkileyebilme halleri ana başlıklar halinde aşağıdaki şekilde sınıflandırılmaktadır (World Bank, 197: s. 30-32). Devlet, iktisadi faaliyetleri olumlu etkilemek için,

- etkin bir ekonomik faaliyet için doğru müşevvikler sağlayacak makro ve mikro ekonomik bir ortam yaratabilir;
- uzun dönemli yatırım kapasitesini olumlu etkilemek için, mülkiyet hakları, hukuk ve düzen, kurala dayalı bir yönetim gibi kurumsal altyapıyı oluşturabilir;
- sürdürülebilir bir kalkınma için, doğal çevreyi korurken, temel eğitim, sağlık ve fiziki altyapı hizmetlerini sağlayabilir.

Tarihi olarak bakıldığında devletin davranış biçiminin iktisadi faaliyetler üzerinde olumsuz etkilere sahip olduğu da görülmektedir:

- Devletin, ekonomik faaliyetlerdeki göreceli fiyat yapısını bozan kuralları (aşırı değerli döviz kuru, sınırlandırılmış faiz hadleri, fırsat eşitliğini bozan vergilendirme politikaları gibi) refahı olumsuz etkileyebilir.
- Kurallar iyi tasarlanmış olsa bile, bürokratik engeller ve rüşvet gibi yozlaşmaların yarattığı işlem maliyetleri, kuralların etkin uygulanmasına engel olabilir. Kamu görevlileri geniş takdir yetkilerine sahip ve hesap verebilirlikleri de düşükse (veya yoksa), bunların yolsuzluk müşevvikleri artacaktır. Diğer bir deyişle, kamu görevlileri özel çıkarları için kamusal güçlerini kötüye kullanmaya başlayacaktır.
- Nihayet, devletin iktisadi faaliyetler üzerinde neden olabileceği en büyük zarar ise kendisinin neden olacağı belirsizliktir. Devlet, kuralları sık sık değiştirirse veya kendisinin davranış biçimini belirleyen kuralları saydam bir biçimde duyurmaz ise, müteşebbisler bugünden yarına hangi faaliyetlerin kârlı veya hangilerinin yasal olup olmadığını bilemeyecektir. Bunun sonucunda, müteşebbisler belirsizliğe karşı kendilerini korumak için, ekonomik faaliyetlerini kayıt dışına çıkaracak (örneğin servetlerini yurt dışına kaçırarak), bu da ekonomideki işlem maliyetini artıracaktır.

### Şekil 1.1. Devlet, Kurumlar ve İktisadi Sonuçlar



Kaynak: World Bank, 1997

Sonuç olarak, yönetim kapasitesi ve işlevselliğine bağlı olarak devletler iktisadi kalkınma sürecini hem olumlu hem de olumsuz yönden etkileyebilme potansiyeline sahiptir. Piyasa ekonomilerinin etkin bir biçimde işleyebilmesi için gereken kurumsal altyapıya sahip olmayan gelişen ülke ekonomilerinde ise etkili ve etkin bir biçimde faaliyet göster(e)meyen kamu kurumları hem ekonominin genel işleyişi hem de şirketler kesiminin yönetim sistemi üzerinde olumsuz etkilerde bulunabilmektedir. Bu nedenle de 1990'lı yıllarda çoğu gelişen ülkede ekonomide rekabeti ve etkinliği artırıp hem kamuda hem de özel sektörde yönetimin kalitesini iyileştirmek amacıyla kamu yönetiminde yapısal dönüşümü sağlayacak reform uygulamaları başlatılmıştır. Çalışmanın bundan sonraki alt bölümlerinde, zaman zaman ikinci nesil reformlar olarak da nitelenen devletin kapasitesini geliştirmeye ve iktisadi faaliyetler konusunda işlevini belirlemeye yönelik kurumsal reformlara ilişkin politika önermeleri incelenecektir.

### **1.3. Devletin Kapasitesini Geliştirmeye Yönelik Kurumsal Reformlar**

Gelir paylaşımının adil olmaması, eğitim ve sağlık gibi temel kamu hizmetlerinin etkin bir biçimde sağlanmaması durumlarında, enflasyonun düşürülmesi ve büyüme hızının artırılmasını hedefleyen yapısal uyum programları geniş halk kitlelerinin doğrudan ilgisini çekmeyebilir. Örneğin, Sermaye Piyasası Kurulu etkili bir gözetim ve denetim işlevi görmüyorsa, borsa endeksinin yükselmesi veya Telekomünikasyon Kurumu, piyasalarda güvenlik denetimi yapmıyorsa, iletişim teknolojilerindeki hızlı gelişmeye ayak uydurulmaya çalışılması, piyasalarda ekonomik ve sosyal açıdan tehlikeli sonuçlar doğurabilecektir. Gümrükler yolsuzluklar nedeniyle etkin bir biçimde işletilmiyorsa rekabetçi bir döviz kuru ihracatı teşvik etmeyecek veya vergi gelirleri etkili bir biçimde tahsil edilemiyorsa, mali reform kamu açıklarını azaltmayacaktır. Adil ve güvenilir bir yargılama sistemi ile iyi eğitilmiş işgücünün bulunmadığı ve etkin bir altyapı hizmetinin sunulmadığı durumlarda, serbestleşme yönündeki her türlü düzenlemeye rağmen ülkeye yabancı sermaye gelmeyecektir.

Bu nedenlerle, kaynak tahsisatı sürecinde piyasa, devlet ve sivil toplum arasında iş bölümünün iyi tasarlanması ve etkili bir hukuki ve kurumsal çerçevenin tesis edilmesi gerekmektedir. Scott (1999) bu çerçevede devlet, piyasa ve sivil toplum etkileşimini etkili hale getirmek ve iktisadi faaliyetlerden beklenen etkinliği gerçekleştirmek adına ekonomide rekabet ve etkinliği artırmaya yönelik yapısal reformları beş başlık altında toplamaktadır.

- Piyasalarda, etkili rekabetten beklenen potansiyel faydayı ençoklamak için, sivil toplum tarafından benimsenen ve desteklenen düzenleyici kurumların mevcudiyeti gerekmektedir. 1980'li yıllarda hızla başlatılan özelleştirme uygulamaları sonucunda kamu tekellerinin yerini özel tekeller almaktadır. Diğer taraftan, hızlı serbestleştirme uygulamaları neticesinde, çoğu sektörde konsolidasyon ve yoğunlaşma süreci yaşanmıştır. Özel şirketlerin, piyasalarda sahip oldukları bu hakim durumlarını kötüye kullanmaları durumunda, diğer piyasa aktörlerini bu rekabet karşısı davranıştan korumak amacıyla yasal araçların ihdas edilmesi ve bunları etkili bir biçimde uygulayacak rekabet kurumlarının mevcudiyeti gerekmektedir. Bu çerçevede, yeni iktisadi ortamın özünü, rekabet, tüketici ve şirket yönetişimi ile ilgili kurumlar oluşturmaktadır.
- Devlet, statik düzenleyici etkinlik yerine, dinamik düzenleyici esneklik sağlayan politikalar uygulamalıdır. Zaman içerisinde değişen koşullara intibak edebilen düzenlemeler, ekonomik ve sosyal faaliyetlere daha çok katkı sağlayabilecektir.
- Etkin kaynak kullanımı prensibi, riskin, sermaye üzerinden risk-uyumlu getiri esasına göre çalışan yatırımcı tarafından taşınmasını gerektirmektedir. Kamu müdahaleleri sonucunda, bu risklerin bir kısmı veya tamamı devlet tarafından üstlenildiği takdirde ahlaki tehlike problemi gündeme gelmektedir. Ahlaki tehlikenin varlığı ise, yatırımcıların gerçek bir risk değerlendirmesi yapmasını engellemekte, kaynak tahsisatındaki etkinliği bozmaktadır. Bu nedenle, devletler ahlaki tehlike probleminden kaçınmak için, piyasaya dayalı büyüme modeli ile uyumlu politikaları uygulayacaklarını, inanılır bir biçimde taahhüt edebilecek yöntemleri bulmalıdır.
- Devlet ekonomik, sosyal, güvenlik ve çevre gibi ortak yararları etkili bir biçimde koruyacak yöntemler geliştirmelidir.
- Kurumsal değişim sürecinde demokratik meşruiyet ve hukukun üstünlüğü mutlaka göz önünde bulundurulmalıdır.

Scott'un beş başlık altında topladığı, *ikinci nesli reformlar* olarak da anılan, devlet, piyasalar ve sivil toplum arasındaki etkileşim sürecini değiştirmeyi hedefleyen yapısal reformlar, stratejisi, araçları ve etkileri bakımından, 1980'lerde çoğu gelişen ülke ekonomisinde uygulamaya konulan, birinci nesil reformlar olarak da anılan, piyasaların serbestleştirilmesine yönelik politikalardan esaslı farklılıklar göster-

mektedir. Tablo 1.1’de bu farklılıklar, reformların birinci ve ikinci aşaması başlıkları altında öncelikleri, stratejisi, standart araçları, başlıca aktörleri, etkileri ve maliyetleri açısından özetlenmektedir. Tablodan da görüleceği gibi, iktisadi serbestleşmenin birinci aşamasında daha çok hükümet aksamaları kaygısı öne çıktığından, reformların temel stratejisi devletin hacmini küçültmek olarak belirlenmiştir. İkinci nesil reformlarda temel alınan strateji ise devletin kapasitesini ve özel sektörün rekabet gücünü artırmaktır. Önceki alt bölümlerde de belirtildiği gibi, birinci nesil reformlar piyasaların işleyişi, ikinci nesil reformlar da piyasaların gelişmesi üzerine yoğunlaşmaktadır. Bu strateji farklılıkları da doğal olarak reformların araçlarını, aktörlerini, sonuçlarını ve maliyetlerini farklı biçimde etkilemektedir.

**Tablo 1.1. İktisadi Serbestleşmenin İki Aşaması**

	<b>Aşama I</b>	<b>Aşama II</b>
<b>Öncelikler</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kriz yönetimi</li> <li>• Enflasyonu düşürmek</li> <li>• Büyümeyi yeniden başlatmak</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sosyal koşulları iyileştirmek</li> <li>• Uluslararası rekabet gücünü artırmak</li> <li>• Makroekonomik istikrarı sürdürmek</li> </ul>
<b>Reform Stratejisi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Makroekonomik kuralları değiştirmek</li> <li>• Devletin hacmi ve kapsamını daraltmak</li> <li>• Devletçi ve korumacı kurumları ilga etmek</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Devletin etkililiğini ve etkinliğini artırmak,</i></li> <li>• <i>Kurumlar yaratmak ve/veya ıslah etmek</i></li> <li>• Özel sektörün rekabet gücünü artırmak</li> <li>• Sağlık, eğitim gibi asli kamu hizmetlerinin finansmanı, üretimi ve sunumunu ıslah etmek</li> </ul>
<b>Standart Araçlar</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kamu harcamalarında etkili azalış ve vergi reformu</li> <li>• Fiyat serbestleştirilmesi</li> <li>• Ticaret ve doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının serbestleştirilmesi</li> <li>• Özel sektör üzerindeki kamu düzenlemelerini azaltmak (deregulation)</li> <li>• "Acil sosyal yardım fonları" yaratarak, sosyal güvenlik işlerinden sorumlu bakanları etkisizleştirmek</li> <li>• Daha kolay ve hızlı özelleştirme</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uluslararası ekonomiye intibak etmek</li> <li>• İşgücü düzenlemeleri ve uygulamalarında reformlar</li> <li>• <i>Kamu hizmetinde reform</i></li> <li>• Sosyal güvenlik işleriyle ilgili bakanlıklar başta olmak üzere devleti yeniden yapılandırmak</li> <li>• Yargının işleyişindeki etkinliği artırmak</li> <li>• <i>Düzenleyici kapasiteyi artırmak</i></li> <li>• Vergi toplama kapasitesini artırmak</li> <li>• <i>Sektörel dönüşüm ve yeniden yapılandırma</i></li> <li>• <i>Dikey bütünleşik teşebbüsleri ayrıştırarak özelleştirmek</i></li> <li>• İhracatın gelişmesine yardımcı olacak kapasiteyi tesis etmek</li> <li>• Yerel yönetimler ve merkezi hükümet arasındaki ilişkileri yeniden yapılandırmak</li> </ul>

	Aşama I	Aşama II
<b>Başlıca Aktörler</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Başbakan</li> <li>• Bakanlar Kurulu</li> <li>• Merkez Bankası</li> <li>• Uluslararası kuruluşlar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Başbakan ve Bakanlar Kurulu</li> <li>• Parlamento</li> <li>• Kamu bürokrasisi</li> <li>• Yargı</li> <li>• Sendikalar</li> <li>• Siyasi partiler</li> <li>• Medya</li> <li>• Yerel yönetimler</li> <li>• Özel sektör</li> <li>• Uluslararası kuruluşlar</li> </ul>
<b>Reformların Kamusal Etkisi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Çabuk</li> <li>• Görülebilirliği yüksek</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Orta ve uzun dönem</li> <li>• Görülebilirliği düşük</li> </ul>
<b>Siyasi Maliyetler</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• "Geçici maliyetler" geniş nüfus kitleleri arasında dağıtılmaktadır.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Belirli çıkar gruplarının özel avantajları kalıcı olarak ortadan kaldırılmaktadır.</li> </ul>

*Kaynak: Naim (1999)'dan uyarlanmıştır.*

Strateji ve araç farklılığına bağlı olarak, birinci nesil reformlar ile karşılaştırıldığında ikinci nesil reform sürecine daha kapsamlı bir katılım gerekmekte, reformlar daha zor uygulamaya konulmakta ve reformların olumlu sonuçlarının ortaya çıkması için de daha uzun bir süre gerekmektedir. Diğer bir deyişle, piyasaların serbestleştirilmesi amacıyla makroekonomik istikrar ve yapısal uyumu sağlamaya yönelik reform kararlarının alınması güç, ancak uygulaması göreceli olarak daha kolaydır. Bu reformlar özünde makroekonomik kurallarda değişikliği hedeflediğinden, bakanlar kurulu kararları veya tebliğler ile yürürlüğe konulabilmektedir. Oysa, ekonominin rekabet gücünü ve sosyal koşulları iyileştirmek amacıyla, özellikle de kamu yönetiminde etkinlik ve etkililiği artırmaya yönelik yapısal reformların uygulamaya konulabilmesi için yasal değişiklikler yapılması gerekmektedir. Bunun bir sonucu olarak, parlamentonun rolü artmakta, yargı ve sivil toplum örgütleri reform sürecine daha aktif olarak katılmakta ve reform süreci öncekilerle karşılaştırıldığında daha zor ve ağır ilerlemektedir. Diğer taraftan, bu tür yapısal reformların etkileri, ancak orta ve uzun dönemde ortaya çıkmakta ve reformların maliyetini dar çıkar grupları kalıcı olarak üstlenmektedir. Bu nedenlerle de yapısal reformların uygulamaya konulabilmesi için siyasi olarak daha çok çaba gerekmektedir. Ayrıca, reform sürecine daha çok kamu kurumu ve sosyal aktörün katılması ve bu yüzden bilgi ve koordinasyon ihtiyacının daha yoğun olması nedeniyle, yapısal reformların tasarımı, anlatımı ve uygulaması yönetsel olarak daha karmaşık bir süreçtir.

## 1.4. Devletin Değişen Rolü: Devlet Neyi, Nasıl Yapmalıdır?

Devletin ekonomiye müdahalesinin zamanı, yöntemi, kapsamı, sınırları ve etkinliğine ilişkin tartışmalar sadece siyaset biliminin ilgi alanında kalmamış, bu konular son dönemlerde iktisat yazınında da önemli ölçüde tartışılmaya başlanmıştır. Devletin ekonominin işleyişi ile ilgili olarak üstlendiği rolü tasvir ederken, iki uç işlevler bütününe temel almak mümkündür. Bir uçta, devlet ekonomik hayata doğrudan müdahalede bulunmaksızın sadece, eğitim, sağlık ve savunma gibi temel kamu hizmetlerinin sunumu ile hukuk ve düzen ile makroekonomik istikrarın sağlanması gibi *minimal işlevler* üstlenirken, diğer uçta işletmecilik yapmak ve girişimleri doğrudan koordine etmek gibi *aktif müdahaleci işlevler* üstlenebilmektedir. Değişik ülkelere bakıldığında, devletin ekonomik kalkınma sürecinde geline nokta-ya ve kendi yönetim kapasitesine bağlı olarak bu iki uç işlevler bütününe bileşimine karşılık gelen bir rol üstlendiği görülmektedir (Tablo 1.2).

Piyasalarda faaliyet gösteren iktisadi aktörlerin davranışlarını düzenleyen kamu müdahalelerinin öncelikli gerekçesini, piyasa aksaklıkları ve adalet kaygısı gibi faktörler oluşturmaktadır. Kamu yararı (public interest) yaklaşımı, piyasaların aksadığı durumlarda, iktisadi etkinliği ve sosyal refahı artırmak adına devletin piyasaları düzenleyip, denetleyerek müdahale etmesi gerektiğini ileri sürmektedir. Piyasaların aksaması ise, piyasalarda negatif/pozitif dışsallıkların bulunması, bilginin eksik olması, kamu mallarının varlığı ve rekabetin eksik olduğu doğal tekel ve kartel anlaşmalarının mevcut olduğu durumlarda ortaya çıkmaktadır.

**Tablo 1.2. Devletin Ekonomideki İşlevleri**

Piyasa Aksamaları		Sosyal Koşulların Geliştirilmesi
<b>Minimal İşlevler</b>	<i>Pür kamu mallarının sunumu:</i> -Savunma -Hukuk ve düzen -Mülkiyet hakları -Makroekonomik yönetim -Kamu sağlığı	<i>Yoksulların korunması:</i> - Sosyal yardım programları - Salgın hastalıkla mücadele programları



Piyasa Aksamaları				Sosyal Koşulların Geliştirilmesi
<b>Orta Düzeyde Müdahale Gerektiren İşlevler</b>	<i>Dışsallıklar:</i> - Çevrenin korunması	<i>Tekellerin düzenlenmesi</i> - Doğal tekeller - Tekelleşmenin önlenmesi (rekabetin korunması)	<i>Eksik bilgi sorunu:</i> - Bankacılık, sigortacılık ve sermaye piyasalarının düzenlenmesi - Kamu ihalelerinde etkinlik - Tüketicinin korunması	<i>Sosyal güvenlik sistemi:</i> - İşsizlik sigortası - Aile yardımları - Özel emeklilik programları
<b>Aktif Müdahaleci İşlevler</b>	<i>Özel faaliyetleri koordine etmek:</i> - Piyasalarda aktif işletmecilik faaliyetinde bulunmak - Özel girişimi koordine etmek ve yönlendirmek/desteklemek			<i>Bölüşüm:</i> Gelirin adil bölüşümü

*Kaynak: World Bank (1997)'dan uyarlanmıştır.*

Bundan sonraki alt bölümlerde, piyasa aksamalarının mevcudiyetinde devletin müdahale etmesi gereken alanlar ve müdahale yöntemleri incelenecektir. Kamu müdahaleleri doğru alanlara yönlendirilse bile, devletin kapasitesi ile uyumsuz bir yöntem çerçevesinde uygulamaya konulursa yine etkin olmayan bir sonuç verebilecektir.

## 1.5. Devlet Hangi Alanlara Müdahale Etmelidir?

### 1.5.1. Rekabetin Korunması

Piyasaların rekabetçi bir yapıya sahip olması, iktisadi aktörlerin işlemlerinde, tüketici çıkarları dahil, toplam sosyal faydayı ençoklayacak şekilde davranmalarını, etkin karar vermelerini sağlayan etkili bir müşevvik mekanizmasını beraberinde getirmektedir. Bazı diğer şartların varlığının yanı sıra, eğer piyasaya giriş engelleri yoksa ve çok oyunculu piyasalarda fiyat, firmalar için verili ise (yani piyasalarda tam rekabet hüküm sürdüğünde), serbest piyasa mekanizmasıyla ekonomi kendiliğinden *Pareto etkin* bir denge durumuna ulaşabilmektedir.

Bu teorik sonuca temel oluşturan varsayımlarda, piyasalarda çok sayıda katılımcının olduğu, kamu malı, dışsallıklar, enformasyon asimetrisi, doğal tekellerin olmaması; daha genelinde iktisadi aktörlerin kararlarını tam anlamıyla rasyonel olarak verdikleri, sözleşmeleri etkin bir şekilde icra eden etkili bir adli sistem ve bunu uygulayan etkin bir devletin bulunduğu kabul edilmektedir. Ancak, piyasaların tam rekabet koşullarında işlemesinden ne anlaşılması gerektiğini ortaya ko-

yan varsayımların gerçek hayatta tam anlamıyla geçerliliği bulunmamaktadır. Bu nedenle bu piyasaların rekabet politikaları ve hukuku çerçevesinde düzenlenmesi ve denetimi gerekmektedir.

Rekabetin korunmasının ekonominin performansı üzerinde önemli etkileri olduğu ampirik olarak da tespit edilmiştir. Örneğin, Dutz ve Hayri (2000), çok ülkeli regrasyon analizi yaptıkları çalışmalarında, rekabetin korunmasına yönelik düzenlemelerin etkili bir biçimde icra edilmesinin yenilikleri özendirdiğini ve iktisadi büyümeyi hızlandırdığını göstermişleridir. Çalışmada, iktisadi büyümenin belirleyicilerinin regresyon analizi ile test edildiği büyüme modelinde ortaya çıkan açıklanamayan büyüme hızı (residual growth) ile rekabet politikaları arasındaki ilişki test edilerek, iki değişken arasında güçlü bir ilişki bulunmuştur.

### **1.5.2. Mali Piyasalar**

Bir ülkenin mali piyasalarının derinliği iktisadi büyümenin hem öncü göstergesi hem de belirleyicisidir. Gelişen ülkelerde ithal ikameci politikaların hüküm sürdüğü dönemlerde, seçilmiş sektörlerle negatif faiz hadlerinden teşvik kredilerinin tahsis edilmesi ve mali aracı kuruluşların sektörel ve coğrafi çeşitliliğine sınırlama getiren denetim amaçlı düzenlemeler, mali sektörün derinliğini genelde olumsuz etkilemiştir. Mali sektörün derinlik kazanması için, piyasaların yapısı ve kaynakların tahsisi üzerindeki denetimden, serbestleşme sürecine geçilmiştir (World Bank, 1977: s. 65).

Mali piyasalardaki serbestleşmenin anlamı ve içeriği, diğer sektörlerden hayli farklıdır. Finans sektöründe giderek artan uluslararasılaşma sonucunda, gelişen ya da gelişmekte olan ülke ayrımı olmaksızın, bir ülkedeki bankacılık sisteminin zayıflığı ulusal ve uluslararası alanda mali istikrarı önemli ölçüde tehdit edebilmektedir. Mali istikrarın sağlanması amacıyla bankacılık sektörünün sağlamlığının etkin bir şekilde gözetlenmesi ve denetlenmesi (prudential regulation) genel kabul görmüş bir gerekliliktir.

Uygun düzenlemelerin olmadığı durumlarda, dışarıdan bakıldığında, finansal kuruluşların mali yapısını değerlendirmek, finansal olmayan kuruluşlarla karşılaştırıldığında çok daha zordur. Öncelikle, bankaların geriye dönmemiş kredi alacakları onların başlıca varlığıdır. Bankalar faiz tahsil ettiği sürece bu kredi alacaklarını varlıkları arasında gösterebilmektedir. Bu durumda, kredi borçlularının ana parayı ödeme gücü olmasa veya bunlar gerçekte iflas etmiş veya faizleri sadece yeni kredi alabilmek için ödüyor olsa bile, bankadan alacaklılar, özellikle küçük mevduat

sahipleri, portföylerinin sağlam olduğunu düşünebilecektir. İkincisi, birçok teşebbüsün aksine, bankalar gerçekte iflas etmiş durumda olsalar bile, mevduat toplayabildikleri sürece likidite sorunları olmayacağı için, borçlarını ödeyemez durumda olduklarını gizleyebilirler. Bu tür bankalar, genelde kendi durumlarını kurtarmak ve kaçınılmaz iflas yaklaşmadan önce kayıplarını en aza indirmek için umarsız bir mevduat toplama yarışına gireceklerdir. Üçüncü olarak da, türev enstrümanlar ve yeni finansal araçlar nedeniyle bankaların mali yapısını gözetim altında tutmak hayli güç bir iş haline gelmiştir (World Bank, 1977: s. 65).

Mali piyasalarda yaşanan bu tür enformasyon asimetrisi iktisadi faaliyetlerde istikrarsızlığa neden olabilmektedir. Mevduat sahipleri, bankaların mali durumları hakkında olumsuz bir haber aldıklarında tasarruflarını korumak amacıyla *mevduat çekmeye hücum* (bank run) edebilir. Ödeme gücü içine düşen bir bankaya yönelik mevduat çekme hücumu diğer bankalara da bulaşarak, sistemde ortaya çıkan likidite ihtiyacı bunları da ödeme gücü içine düşürebilir. Sonuç olarak finansal piyasalarda ortaya çıkabilecek sistemik bir kriz, ekonomi genelinde önemli makroekonomik olumsuzlukların meydana gelmesine neden olabilecektir.

Bankaların mali durumlarını değerlendirmenin gücü, banka iflaslarının bulaşma etkileri gibi nedenler göz önünde alındığında, banka davranışlarının kamu müdahaleleri ile gözetim ve düzenlemeye tabi olması ihtiyacı ortaya çıkmaktadır.

Sermaye piyasaları da, bankalar gibi iktisadi büyüme sürecinde önemli bir role sahip bulunmaktadır. Sermaye piyasaları ekonomik kalkınmayı desteklerken, küçük tasarrufçular açısından eşitleyici bir rol de sergileyebilmektedir. Sermaye piyasaları, daha çok sayıda insanın, ticaret ve piyasa risklerini alarak yatırımlara ortak olmasına imkan tanıyıp, ekonomik faaliyetlere katılımına imkan sağlamaktadır.

Sermaye piyasalarının yeni yatırımlara kaynak aktarabilmesi için, yeni yatırım fırsatları arayan olası yatırımcıları cezbetmesi gerekmektedir. Piyasaların yeni yatırımcıları çekebilmesi için ise, yatırımcıların güvenini kazanması gerekmektedir. Yatırımcı güveni ise, piyasaların etkin ve adil bir şekilde çalışmasını sağlayacak kuralların etkili bir biçimde icra edilmesiyle mümkündür. Finansal piyasaların genelinde olduğu gibi, sermaye piyasalarında da yatırımcıların bilgiyi tam olarak elde etmesi mümkün değildir. Bu nedenle, sermaye piyasaları düzenlemeleri aracılığı ile, hisse senedi alım satımı yapanların bilgilendirilmesi karar verebilmelerini teminen yeterli bilgi sağlanmalıdır. Diğer bir deyişle, sermaye piyasası düzenlemeleri yatırımcıları manipü-

lasyon ve içerden ticaret gibi hileli işlemlerden korumak amacıyla kamuyu aydınlatıcı bir işlev görmelidir.

Sigortacılık da, diğ r finansal piyasalarda olduğu gibi bilginin kamu malı olduğu ve eksik paylaşıldığı bir sektördür. Bu nedenle, sigortacılık sektöründe faaliyet gösteren teşebbüslerin de piyasaya girişlerine izin (lisans) verme, varlık kalitesinin denetimi ve sermaye yeterliliği gibi sağlamlık denetimine tabi tutulmaları gerekmektedir. Diğ r taraftan, sigortacılık düzenlemeleri sektör ve sektörde faaliyet gösteren teşebbüsler hakkında kamuyu aydınlatma işlevi görmelidir.

### **1.5.3. Altyapı Hizmetlerinin Düzenlenmesi**

Teknolojide meydana gelen hızlı değişiklikler, zaman içerisinde altyapı sektörlerinde rekabetin kapsamını genişletmiştir. Klein (1996) ve Laffont (1994)'e göre dikey bileşik ağ sanayilerinde piyasaları oluştururken rekabete veya düzenleme politikaları/araçlarına ağırlık verme arasındaki ayrımın tayininde kullanılan başlıca ölçüt, sektörün doğal tekel bileşeni olup olmadığı, var ise niteliklerinin ne olduğudur. Doğal tekel kademesinde faaliyet gösteren şirket, kendi haline bırakıldığı takdirde, rekabete açık piyasalardaki teşebbüslere sunduğu hizmetlerle ilgili şartları belirlerken ( rneğin, müşterileri arasında fiyat ve/veya zamanlama farklılaştırması yaparak) hizmet sunumunda darboğaz yaratıp, diğ r bileşenlerde rekabeti kısıtlayabilir. Bu nedenlerle, doğal tekellerin ekonomik kararlarına öncülük edecek ya da kısıtlayacak bir müşevvik sistemi tesis etmek amacıyla düzenleyici bir politika setinin uygulanması gerekmektedir.

Altyapı sektörlerinde düzenlemelerin diğ r bir amacı da yatırımcıları düzenleme riskine (regulatory risk) karşı korumaktır. Pazara girmeyi düşünen oyuncular, giriş öncesinde düzenleyicilerden piyasalarda kurala dayalı bir yönetişim konusunda güvence istemektedir. Çünkü, altyapı yatırımlarını başka bir yere taşıyıp kullanmak mümkün olmadığından batık maliyetler yüksektir. Batık maliyetlerin yüksekliliği ise, yatırımcıları düzenleyici idarelerin istismarına açık hale getirmektedir ( rneğin, düzenleyiciler tarifeleri uzun dönem ortalama maliyetin altında tespit edebilir). Sonuç olarak, düzenleyici kurumları ve kuralları açıkça ortaya koyan iyi tasarlanmış ve etkili bir biçimde uygulanan düzenleyici bir mekanizma, potansiyel yatırımcılara ihtiyaç duydukları güvenceyi sağlayabilecektir.

#### 1.5.4. Dışsallıklar ve Çevre Düzenlemeleri

Korumaya yönelik düzenlemelerin yokluğunda, çevre kirliliği negatif dışsallıklar nedeniyle ekonomik faaliyetler üzerinde zararlı bir unsur olabilmektedir. Çevre kirliliğine yol açan süreçte tüketiciler, çevre kirliliği bakımından iyi özellikleri olan malları değil fiyatları kendi bütçelerine cazip olan malları tercih etmekte, üreticiler ise çevreyi kirletip kirletmediğine bakmaksızın rakiplerinden daha ucuz bir maliyetle mal üretmenin yollarını araştırmaktadır. Aksine bir müşevvik olmadığı sürece, arz-talep etkileşimi çerçevesinde, daha ucuz ama çevreyi daha çok kirleten üretim yöntemlerinin kullanıldığı ve daha ucuz ama çevreyi daha çok kirleten malların tüketildiği bir durum ortaya çıkmaktadır.

Güçlü kurumsal altyapıya sahip sanayileşmiş ülkelerde bile çevrenin korunması önemli bir sorundur. Çoğu durumda, zehirli su ve aşırı gürültü gibi, çevreye zarar veren faaliyetin maliyeti geniş toplum kesimleri arasında yayılmış bir haldedir. Dağınık kitlelerin ise çevrenin korunmasının maliyetlerini üstlenecek bir müşevvik yapısı bulunmamaktadır. Bu zararlı faaliyetler, kirliliğin kaynağına en yakın ve uzun dönemde kirlilikten olumsuz etkilenme ihtimali en yüksek olanlar tarafından bile görünmeyebilir. Ayrıca, bir taraftan kirliliğin kendisini ölçümlemek güç bir iştir, diğer taraftan da kirliliğin sonuçları etkilediği alanın ekolojik ve demografik özelliklerine önemli ölçüde bağlıdır (World Bank, 1977: s. 66).

Müşevvik yapılarının farklı işleyişi nedeniyle toplum, iş adamları ve siyasetçilerin, öngörülebilir ve tutarlı bir uygulama yerine, belirsiz ve tartışmalı sonuçlar üzerine yoğunlaşması, çevre kirliliği ile mücadele sürecini daha karışık hale getirmektedir. Göreceli olarak yoksul topluluklar çevre kirliliğinin uzun dönemli zararlı etkileri yerine, üretimin kısa dönemli istihdam ve tüketim etkileri üzerine yoğunlaşmakta; özel firmalar çevre düzenlemelerinin getirdiği ek maliyetlerden kaçınmayı tercih etmekte; siyasetçiler de sık sık çevre konusunda harekete geçmemenin politik açıdan daha uygun bir davranış olduğunu düşünmektedir. Özellikle düzenlemelerin kurumsal temelleri zayıf olan gelişen ülkelerde, denetlenmeyen piyasalarda yaratılan negatif dışsallıklar daha büyüktür. Bu ülkelerde kamuoyunun yeterince çevre bilincinin olmaması ve çevrenin korunmasına yönelik tedbirlere aktif katılım sağlamaması, çevrenin korunmasına yönelik resmi düzenlemelerin (kamu müdahalelerinin) önemini daha da artırmaktadır (World Bank, 1977: s. 66).

Buraya kadar olan alt bölümlerde, ekonomide rekabet ve etkinliği artırmak amacıyla devletin işletmecilik faaliyetlerinden çekilerek, özellikle de piyasa aksamalarının muhtemel olduğu sektörlerde ekonomik düzenlemeler yapması ve kamu yönetiminin de bu yönde yeniden yapılandırılması gerektiği üzerinde durulmuştur. Ancak, bu düzenlemelerin genelde ne olduğu ve düzenlemeyi yapacak olan kamu yönetimi organlarına değinilmemiştir. İzleyen alt bölümlerde öncelikle düzenleme kavramı irdelenecek, daha sonra da bağımsız düzenleyici kurumlar ile ilgili açıklamalara yer verilecektir.

## **1.6. Düzenleme Nedir?**

Majone (1994)'a göre düzenleme (regülasyon) olgusuna hangi açıdan bakıldığına bağlı olarak farklı anlamlar yüklenebilmektedir. Düzenleme, bir hukukçunun kelimelerinde devlet ve piyasalar arasındaki sınır; siyaset bilimcinin gözleminde gelişmiş ülkelerde yaygın ve genel kabul görmüş bir olgu; bir iktisatçının anlayışında ise hükümetin neye, nasıl ve ne düzeyde müdahale edeceğinin ölçüsüdür.

Serbest piyasa ekonomisinin esası, iktisadi ajanların faaliyetleri ile ilgili olarak kendi kararlarını verebilmeleridir. İşgücü, veri ücret seviyesinde çalışma saatlerinin miktarı, tüketiciler, veri bütçe kısıtları altında tüketim miktarı, üreticiler de yatırım, üretim ve arz miktarı ile fiyatı konusunda bireysel kararlar verirler. Diğer taraftan, hükümetler piyasa aktörlerinin kararlarını da etkileyebilecek vergi oranları, savunma harcamaları ve para politikaları gibi genel konularda karar alıp, uygulamaktadır. Hükümetlerin bu tür kararları iktisadi ajanların hem refahlarını hem de davranış biçimlerini etkilemektedir. Örneğin gelir vergisi oranlarının artırılması, bazılarına daha az çalışma yönünde müşevvik sağlayabileceği gibi, diğerleri üzerinde de ters bir müşevvik etkisi yaratabilir. Gelir vergisi işgücünün çalışma davranışlarını etkilese de, çalışma zamanını belirleme kararı nihai olarak çalışanlara ait bulunmaktadır. Ancak, hükümetler düzenleyici rolünde, iktisadi aktörlerin tercihlerini tam olarak sınırlandırabilmektedir. Daha biçimsel olarak "düzenleme, yaptırım tehdidi ile desteklenen ve gerçek ve tüzel kişilerin kullanabilecekleri takdir yetkileri üzerine getirilen kamu sınırlamaları (müdahaleleri)" olarak tanımlanabilir (Viscusi ve diğerleri, 1998: s. 307-8).

Kamu müdahalelerinin temel kaynağı ise hükümetin zor kullanım kabiliyetidir. Bu anlamda kamu düzenlemeleri, bu gücün iktisadi ajanların kararlarını sınırlandırmak amacıyla kullanılmasıdır. Bireylerin tercihleri üzerine kısıtlama getirmeyen (an-

cak, refahlarını etkileyen) gelir vergisinin aksine, asgari ücret, teşebbüslerin işçilerine ödediği ücreti sınırlandıran bir düzenlemedir. Ekonomik düzenleme, tipik olarak firma kararları üzerine doğrudan getirilen kamu müdahaleleridir (sınırlamalarıdır). Ekonomik düzenlemeler firma kararlarının geniş bir kısmına uygulanabilse de, düzenlemeler ile denetlenen üç kilit değişken fiyat, miktar ve firma sayısıdır. Diğer düzenleme araçları ise ürün kalitesi, yatırım miktarı ve daha da önemlisi finansal piyasalarda uygulanan sermaye yeterlilik şartı ve aktif kalitesi gibi sağlamlık düzenlemeleridir (prudential regulation).

### **1.7. Kamu Düzenlemelerinin Organları: Bağımsız Düzenleyici Kurumlar (BDK)**

İyi işleyen bir piyasa ekonomisi için istikrarlı makroekonomik ortam ve rekabetçi bir piyasa yapısı gerekli olmakla beraber, yeterli değildir. Piyasaların işleyişini düzenleme, denetim ve gözetim işlevi görecektir güçlü ve etkin bir kamu sektörüne ihtiyaç bulunmaktadır. Bu nedenle, sadece piyasaları yeniden yapılandıran reformlar değil, kamu yönetimini yeniden yapılandıran reformlar da iyi tasarlanıp uygulamaya konulmalıdır. Yukarıda, devletin iktisadi faaliyetler içerisindeki rolü incelenirken kapasitesine kapalı bir kutu olarak bakıldığı belirtilmişti. Aynı şekilde, devletin düzenleyici rolü incelenirken de bu düzenlemeleri yapacak idarelere kapalı kutu olarak bakılmaktadır. Oysa, *etkin* bir kurallar seti, *yetkin* (competent) bir idare tarafından uygulanabildiği sürece beklenen olumlu sonuçları verebilecektir.

Devletin düzenleme, denetim ve gözetim işlevini yerine getirmek amacıyla oluşturacağı yönetim yapısı içerisinde öne çıkan kurumların başında ise *bağımsız düzenleyici kurumlar* (independent regulatory agencies) gelmektedir (Majone, 1994; Scott, 1999; Gilardi, 2002). Daha sonraki alt bölümlerde de belirtileceği gibi, siyasi iktidarların tercihleri doğrultusunda görev yapan geleneksel bürokrasiyle karşılaştırıldığında, BDK'ların yönetim sürecinde yukarıda sözü edilen güvenilir taahhüt yetersizliği sorununun daha az olduğu gözlemlenmektedir. Sistemin yönetim sürecinin iyi tasarlanması ve kuralların etkili bir biçimde uygulanması şartıyla, BDK'ların karar organlarına yapılan atamalarda uzmanlık/liyakat daha çok öne çıkabilmekte, bu kurumlar siyaset ve çıkar gruplarından daha bağımsız karar alabilmekte, ihtilafları daha saydam ve katılımcı bir ortamda çözmekte ve nihayet kuralla dayalı bir usul içinde çalıştıkları için hesap verebilirlikleri daha çok öne çıkabilmektedir.

BDK'lar piyasa aksamalarının yaşandığı elektrik, doğal gaz ve telekomünikasyon gibi ağ sanayilerinde, enformasyon asimetrilerinin neden olduğu ahlaki tehlike problemlerini sağlamlık düzenlemesi ve gözetimine tabi tutmak amacıyla finansal piyasalarda ve genel ekonomik etkinliği olumsuz etkileyen negatif dışsallıkları içselleştirmek amacıyla çevre alanında oluşturulmaktadır. BDK'lar son yıllarda OECD üyeleri gibi gelişmiş ülkelerde, Ortak Pazar çerçevesinde gerçekleştirilen reformlar yoluyla AB üyesi ve aday ülkelerde ve Dünya Bankası ve IMF gibi uluslararası kuruluşların politika tavsiyelerine paralel olarak da çoğu gelişen ülkede iktisadi hayatı düzenlemek amacıyla oluşturulmaktadır.

### **1.7.1. Bağımsız Düzenleyici Kurumlara Yetki Devredilmesinin Belirleyicileri**

BDK'ları oluşturma'nın önemli bir nedeni demokratik toplumlarda yaşanan *güvenilir taahhüt sorunu* (credible commitments) ve *siyasi belirsizliktir* (political uncertainty). Sabit sermaye yatırımlarını cezbetmek ve iktisadi büyümeyi hızlandırmak için hükümetlerin hukukun üstünlüğü ilkesi çerçevesinde hukuk ve düzeni tesis edeceği yönünde güvenilir taahhütte bulunması gerekmektedir. Ancak, seçimle gelen hükümetler, *zaman içerisinde tutarsız* (time inconsistent) politikalarla karşı zaafiyet içerisindedir. Zaman içerisinde tutarsız politikalar, bugünden ("t" zamanından) gelecek ("t+1" zamanı) için hazırlanan en iyi politikaların, ilgili zaman dilimi tüketildikten sonra hâlâ en iyi politikalar olmadığı durumlarda ortaya çıkmaktadır. Bu politika değişikliği, öngörülemeyen olaylara bağlı olarak ortaya çıkmamaktadır. Değişiklik sadece zamana bağlıdır. Çünkü politikacılar, gelecekle karşılaştırıldığında cari zamanı daha çok tercih etmekte ve geleceğin göreceli ehemmiyeti konusunda daha az kaygılı davranabilmektedir. Düzenleyici yetkilerin BDK'lara devredilmesi durumunda, hükümetlerin bu tür zaman içerisinde tutarsız bir politika değişikliğine gitme serbestisine ciddi bir kısıtlama/sınırlama getirilmiş olunacaktır (Gilardi, 2002).

BDK'lara yetki devrinin ikinci nedeni ise, seçimlerde iktidar değişikliklerinin neden olduğu siyasi belirsizliktir. Bu görüşe göre, kamu gücünün kullanılması bir tür mülkiyet hakkı olarak kabul edilmektedir. Bu haklar, siyasetçiler tarafından politikaların ve idarenin yapısını belirlemek amacıyla kullanılmaktadır. Demokratik sistemlerde bu haklar genel seçimlerde yeniden tahsis edildiğinden, ekonomik hakların aksine siyasi hakların devamlılığı kesin değildir. Siyasi hakların kullanımı uzun bir süre için kesin olduğunda ise sistem zaten demokratik değildir. Bu nedenle, si-



yasi aktörler iktisadi kararlarında maliyet ve verimlilik gibi olgulardan çok kendi siyasi mülkiyet haklarını (yani tekrar seçilebilmelerini) güvence altına almak isteyecektir ki, bu karar da doğası gereği siyasidir. Siyasi mülkiyet haklarının belirsizliği, siyasi kurumların tasarımında kilit rol oynamaktadır. Sonuç olarak, seçimlerin neden olduğu siyasi belirsizliğin ekonomiye olan olumsuz etkilerini en aza indirmek amacıyla, yasa koyucular çalışmalarını kendilerinin de etkileyemeyeceği bağımsız kurumlar oluşturmaktadır (Gilardi, 2002).

Yukarıda sözü edilenlerin yanı sıra, bir ülkenin tarihi birikimi ve içinde yaşadığı koşullar da BDK'ların kurulmasının nedenini oluşturabilmektedir. Gilardi (2002), ülkeye özgü koşulları üç başlık altında toplamaktadır.

- Devlet geleneği ve yapısı,
- Devlet yapısının değiştirilmesi,
- Siyasi güven.

#### **1.7.1.1. Devlet Yapısı ve Geleneği**

Devlet yapısı ve geleneği BDK'lara yetki delege edilmesinin önemli bir belirleyicisidir. Devletin kapasitesi, piyasaların yapısı ve kamu sektörünün hacmi gibi unsurlar kamu yönetiminin gelişiminin/dönüşümünün açıklayıcı değişkenleridir. Devletin kapasitesi ülkeden ülkeye değişebileceği gibi, aynı ülke içerisinde sektörden sektöre de değişiklik gösterebilir.

Merkezileşmiş ve işlevsel olarak yoğunlaşmış bir bürokrasinin temsil ettiği devlet geleneğinde BDK'lara yetki devri daha zor olmaktadır. Çünkü, geleneksel bürokrasi yetkilerinin devredilmesi karşısında direnç göstermektedir. Geleneksel bürokrasi mesleki birikim olarak yeterli ve konularına hakimse, belki de BDK'lara ihtiyaç duyulmayacaktır. Örneğin, Fransa geleneksel bürokrasinin merkezileşip işlevsel olarak yoğunlaştığı ülkelere iyi bir örnektir. Bu nedenle de Fransa'da BDK'lara yetki delege edilmesi konusunda daha muhafazakar davranılmaktadır. Bu çerçevede, Demarigny (1996) "Fransa'da BDK'ların yetkilerinin, merkezi hükümetin bunların kararlarını etkileyebilmesine imkan sağlayacak şekilde tasarlandığını" belirtmektedir. Diğer taraftan, bürokrasinin zayıf olduğu ve dolayısıyla *devletin kuşatıldığı* gelişen ülkelerde, geleneksel bürokrasiden yetki devri hem gerekli hem de kolaydır. Türkiye'de, özellikle 1990'lı yıllarda sık sık değişen koalisyon hükümetleri, patronaj, adam kayırmacılık, hizmet kayırmacılığı ve rant kollama gibi nedenlerle siyasi

yozlaşmanın giderek artması BDK'ların oluşumuna ortam sağlamış, belki de siyasi yozlaşmaya bir tepki olarak kuruldukları sektörler ve yetkileri konusunda biraz da fazla cömert davranılmıştır.<sup>2</sup>

#### **1.7.1.2. Devletin Yapısının ve İşlevinin Değiştirilmesi**

Özelleştirme ve serbestleştirme politikaları hükümetlerin geleneksel yapısı içerisinde güvenilirlik problemlerini de beraberinde getirmektedir. Özelleştirme ve serbestleştirme uygulamaları, kamu sektörünün hacminin büyük olduğu ülkelerde bile BDK'ların oluşturulması için işlevsel bir baskı yaratmıştır. Yatırımcılar, özellikle de yabancı yatırımcılar özelleştirme ve serbestleştirme sonrasında yeni oluşturulan elektrik, doğalgaz ve telekomünikasyon gibi sektörlerde yüksek batık maliyet gerektiren yatırımları üstlenmek için sektörle ilgili düzenlemelerin öngörülebilir olmasını istemektedir. Çünkü, devlet kendi vatandaşlarının davranışlarını meşru zor kullanım hakkı çerçevesinde düzenleyebilse de aynı düzenlemeyi yabancı yatırımcıya dikte edemeyecektir. Devlet yabancı yatırımcıları ülkesinde yatırım yapmaya, ancak öngörülebilir ve güvenilir bir düzenleme setiyle ikna edebilir. Bu da BDK'lara düzenleyici yetki verilmesi için müşevvik sağlamaktadır.

Elektrik ve telekomünikasyon gibi dikey bütünleşik sektörlerde rekabetçi piyasa yapısı oluşturulurken, bir taraftan bu sektörlerde faaliyette bulunan kamu işletmelerinin dikey bileşenleri (örneğin, elektrik sektöründe üretim, iletim ve dağıtım) ayrıştırılmakta, diğer taraftan da etkinlik adına stratejik karar alma ve düzenleme işlevi işletme yönetiminden ayrılmaktadır.

#### **1.7.1.3. Siyasete Güvensizlik**

Etkin bir biçimde denetlenmelerinin mümkün olmaması ihtimali karşısında, BDK'lara yetki devrinin demokratik meşruiyetinin tartışmalı olduğu öne sürülmektedir (Majone, 1996b). BDK'lar yoluyla karar alma süreçlerinin demokratik hesap verme silsilesinin dışına çıkarılması, bunların modern devletin demokratik temelleri ile uyumluluğu konusunda endişelere yol açmaktadır. Ancak, BDK'lardaki saydamlık, açıklık ve etkinliğe dayalı bir hesap verebilirliğin, geleneksel bürokrasinin siyasetçiye, siyasetçinin de halka, temsile dayalı hesap verebilirliklerinden daha etkili sonuçlar verebileceği durumlar olabilir. Bu tür bir meşruiyet, özellikle geleneksel yapısı içinde meşruiyeti tartışılır hale gelen kamu bürokrasisi ile karşılaştırıldı-

---

(2) İleride de ayrıntılı olarak değinileceği üzere, tütün ve şeker sektörlerini düzenlemek üzere kurulan BDK'lar bunlara iyi bir örnektir.

ğında, yeni ve önemli bir avantaj olarak görülmelidir. Siyasete güvenin düşük olduğu ülkelerde, demokratik meşruiyet kaygılarının tersine, BDK'lara yetki devri, yeni bir meşruiyet ve hesap verebilirlik anlayışını da beraberinde getirebilir.

### 1.7.2. Bağımsız Düzenleyici Kurumların Potansiyel Etkileri

BDK'lar demokratik toplumlarda doğası gereği var olan güvenilirlik, siyasi belirsizlik ve siyasete güvensizlik gibi piyasaların işleyişini olumsuz etkileyen unsurların üstesinden gelip, şeffaflık, uzmanlık ve istikrar gibi iyi yönetişimin gereklerini yerine getirmek ve geliştirmek için oluşturulmaktadır. Geleneksel bürokrasinin yalnızca tüketici refahı adına hareket etmeye odaklanan muğlak görev tanımlarıyla karşılaştırıldığında, bu önemli bir gelişmedir. BDK'lar tarafından düzenlenen ve denetlenen finansal piyasalar, elektrik, telekomünikasyon gibi sektörler gerek nitelik ve nicelik olarak önemleri, gerekse ekonomideki çarpan etkileri bakımından ağırlıkları olan sektörlerdir.

Diğer taraftan, olası olumlu katkılarının yanı sıra, BDK'ların henüz yeterince incelenip, değerlendirilmeyen yeni potansiyel problemlere neden olabildikleri, *düzenlemelerin de aksamasına* yol açabildikleri görülmeye başlamıştır. Örneğin, devletin kamu işletmeciliği yaparken ekonomik faaliyetler üzerinde yarattığı olumsuz etkileri BDK'lar aracılığıyla ortadan kaldırma arayışları, bir başka biçimde BDK'ların da yeni olumsuzluklar yaratmalarına neden olabilir. Tablo 1.3'de kamu işletmeciliği ve BDK'lar aracılığı ile piyasalara yapılan kamu müdahalelerinin bu tür benzerlikleri gösterilmektedir.

**Tablo 1.3. Hükümet ve Düzenleyicilerin Aksamalarının Karşılaştırması**

<b>Kamu İşletmeciliğinin Aksaması</b>	<b>Kamu Düzenlemelerinin (Müdahalelerinin) Aksaması</b>
KİT yöneticilerinin siyasiler ve sendikalar tarafından kuşatılması	Düzenleyicilerin düzenlenen firmalarca kuşatılması
Aşırı istihdam	Aşırı yatırım harcaması
Kamu tekelleri	Rekabet bozucu düzenlemeler
KİT yöneticilerine verilen muğlak ve tutarsız hedefler	Anlaşılmaz, belirsiz, üstü kapalı hedefler (kamu yararı adına düzenleme)
Farklı KİT'ler arasında zayıf koordinasyon	Farklı düzenleyici kurumlar arasında zayıf koordinasyon
Piyasalarda iflas tehdidi ile karşılaşmayan KİT yöneticileri üzerinde yetersiz parlamento, yargı ve idari denetimi	Bağımsız düzenleyici kurumların yetersiz siyasi hesap verebilirliği

*Kaynak: Majone (1994)'den uyarlanmıştır.*

KİT yöneticileri, politikacılar, bürokratlar ve sendikalar tarafından kuşatılırken, BDK'lar da düzenlenen teşebbüslerin çıkarları doğrultusunda kuşatılabilir. KİT'ler aşırı istihdam nedeniyle genel ekonomik etkinlik üzerinde olumsuz etkilere sahipken, BDK'lar da kullandıkları düzenleme yöntemleri nedeniyle, özellikle altyapı sektörlerinde faaliyet gösteren teşebbüslerin aşırı yatırım harcamasına neden olabilir. Her iki durumda da önemli hesap verebilirlik ve koordinasyon problemleri yaşanmaktadır.

BDK'ların etkin işleyebilmesi için yapılandırılmaları aşamasında göz önünde bulundurulması gereken hususlar, bunların performansını etkileyebilecek diğer şeyler de hesaba katılmak kaydıyla aşağıdaki şekilde sıralanabilir:

- *Düzenleyici araçların gelirin yeniden bölüştürülmesi amacıyla kullanılması gerekmektedir.* Önceki alt bölümlerde de ayrıntılı olarak incelendiği gibi, düzenleyici kurumlara verilen temel görev, toplam refahı artırmak adına piyasa aksamalarından kaynaklanan problemleri gidermesidir. Etkinliğin, BDK'ların performansı için bir değerlendirme yöntemi olarak benimsenmesi düşüncesi, düzenleyici araçların gelirin yeniden bölüştürülmesi amacıyla kullanılmamasını gerektirmektedir. Diğer kamu politikaları gibi, düzenleme politikaları da gelir dağılımı etkisine sahip olacaktır. Ancak, düzenleme politikalarının bölüşüm etkileri düzenleyiciler için *politika amacı* değil, *politika kısıtı* olmalıdır. Sadece etkinliğe veya toplam refahın ençoklanmasına bağlılık ve sonuçlar karşısında hesap verebilirlik BDK'ların politik bağımsızlığının meşruiyetini oluşturmaktadır. İktisadi hayattaki kaynakların bir sosyal gruptan diğer bir sosyal gruba aktarımı kararları, bağımsız uzmanlar tarafından meşru bir biçimde alınamaz. Bu tür kararlar seçilmiş siyasiler veya seçilmiş siyasilere karşı doğrudan sorumlu bürokratlar tarafından alınmalıdır.
- *BDK'lar özel veya devlet tekellerinin ikamesi olarak düşünülmemelidir.* BDK'ların ikame olarak kabul edilmesi, diğer alanlarda yapılması gereken gerçek reformlar için gerekli siyasi iradeyi zayıflatır. BDK'lar reformların bir amacı değil, bir parçasıdır ve siyasi iradenin yapısal reformların tamamlanması için piyasaların yapılanması ile ilgili politika önceliklerini (örneğin, elektrik sektöründe öncelikli olarak kullanılacak üretim yöntemini) belirleme görevleri hâlâ devam etmektedir.
- *BDK'ların sayıları arttıkça, kendi işlevlerini azaltacağı gerekçesiyle, genel olarak piyasalara daha fazla rekabetin getirilmesine karşı direnç oluştur-*

*maları söz konusu olabilir.* Sektörel BDK'lar *geçiş süreci kurumları* (sunseting institutions) olarak kabul edilmeli, Rekabet Kurumu bu sektörlerde rekabet arttıkça rekabet politikaları çerçevesinde sektörün gözetimini devralmalı ve nihayetinde de sektörel düzenleyici kurumların işlevine son verilmelidir. BDK'ların düzenleme işlevlerinde uzun süre yoğunlaşmaları, bu sektörlerde rekabetin gelişmesine yardım etmek yerine zarar verebilecektir.

- *BDK'lar sektörün rekabetçi ve etkin işleyen bir piyasa yapısına daha kapsamlı bir biçimde dönüşümünün ve uyumunun önünde engel olabilir.* Teknolojinin değişim hızı ve yönüne bağlı olarak, geleneksel sektörler değişebilir ve/veya yeni sektörler ile birleşebilir. Ancak, düzenleyiciler kendi sektörleri konusunda muhafazakar davrandıkları için, sektörler arası yaklaşmayı engelleyip, tüketicilerin potansiyel refah kaybına uğramalarına neden olabilir.
- *Rekabet politikalarının uygulamasında çoklu yapı iktisadi büyümeye zarar verebilir.* Birleşme ve devralma gibi rekabet politikaları uygulamalarının Rekabet Kanunu yerine, sektör düzenlemeleri çerçevesinde gerçekleştirilmesi, rekabet otoritesi ve sektörel düzenleyici kurumlar arasında çekişme ve karmaşaya yol açacaktır. Bu da uygulamada belirsizliklere yol açacak ve yatırımcıların bekledikleri istikrarlı bir düzenleyici çerçevenin oluşumuna engel teşkil edecektir.
- *Düzenleyicilerin kuşatılma ihtimali yüksektir.* Düzenleyiciler, görevlerini yerine getirirken bilgi ve koordinasyon açısından düzenledikleri sektöre bağımlı olduklarından, sektörde faaliyet gösteren teşebbüsler tarafından kuşatılmaları olasıdır. Düzenleme yetkilerinin geleneksel bürokrasiden BDK'lara geçmesi, çıkar gruplarının baskı ve yönlendirme riskini mutlak olarak azaltmamaktadır. Aksine, bazı durumlarda artırabilmektedir.
- *Bağımsızlık, demokratik hesap verebilirlikle beraber yönetim problemlerine de neden olabilir.* İyi bir düzenleme sadece iyi bir teknik çözüm bulmak değildir, aynı zamanda bu düzenlemelerin hayata geçirilecekleri siyasi, ekonomik ve sosyal ortam da göz önünde bulundurmalıdır. Esasen, idari sistemde hiçbir kurumun tam bağımsızlığı söz konusu değildir. Düzenleyicilerin bağımsızlığı yetersiz tanımlanır ve tasarlanırsa demokratik sistemin denetiminin dışında kalıp, hesap vermeyen bir konuma gelebilirler. Düzenleme gibi hay-

li karmaşık ve uzmanlık gerektiren bir faaliyet, çeşitli denetim araçlarını birarada kullanmak suretiyle izlenmeli ve süreç politik olarak hesap verebilir kılınmalıdır. Bu çerçevede Majone (1996b), "yasama ve idarenin titiz gözetimi, usule ilişkin ayrıntılı düzenlemeler, kamuoyunun katılımı ve en önemlisi esaslı bir yargısal denetim"in birarada yürütülmesi gerektiğine dikkat çekmektedir. Scott (1999), AB ve çoğu OECD ülkesinde düzenlemelerin hesap verebilirlik boyutunun ihmal edildiğini belirtmektedir. Aynı ihmal, BDK'ların Türkiye uygulamasında da geçerlidir.

BDK'ların tasarımı ve uygulaması neticesinde ekonomik faaliyetler üzerindeki etkilerini belirleyip değerlendirmek için artık çok erken değildir; hatta, bu kurumların potansiyel olumsuzluklarının bir an önce belirlenerek, kendilerinden beklenen faydayı gerçekleştirmelerini kolaylaştıracak şekilde yeniden yapılandırılmalarını bir an önce sağlamak gerekmektedir.

Bu bölümün geri kalan kısmında öncelikle Türkiye'deki yerleşik siyasi kültür çerçevesinde devlet geleneği, devlet ile piyasa arasındaki ilişkiler ve karşılıklı etkileşim ve bu ilişkilerin iktisadi faaliyetler üzerindeki olumsuz etkileri nedeniyle ortaya çıkan yapısal reform ihtiyacı ve uygulamaları incelenecektir.

## **1.8. Türkiye'de Devlet İle Piyasa Arasındaki Karşılıklı Etkileşim**

19'uncu yüzyılın ortalarından itibaren meşruluk kazanan bir anlayış çerçevesinde, Türkiye'de devlet gücü ekonomik kalkınmayı hızlandırmak yönünde harekete geçirilmeye çalışılmıştır. Bu çabanın yanı sıra, devlet gücü 20'nci yüzyılın başlarından itibaren bir Türk müteşebbis sınıfın gelişmesini teşvik etmek amacıyla da kullanılmaya başlanmıştır (Mardin, 1980; Buğra, 1995). Bu anlayış çerçevesinde, devlet baba (father state) nüfusun geniş bir kısmının yaşamını garantiye alan bir kurumdur. *Devlet baba*, düşük gelir grupları için istihdam olanakları, iş adamları, sanayiciler ve girişimciler içinse değişik biçimlerde teşvikler sağlamaktadır (Öniş ve Webb, 1994).

Başlangıçta, Türk girişimci sınıfı yaratmak için kullanılan kamu kaynakları, zaman içerisinde farklı amaçlar için harekete geçirilmiştir. Bir taraftan siyasi partilerin liderlik ve organizasyonel özellikleri, diğer taraftan da Türkiye'deki siyasi rekabet anlayışı kamu kaynaklarının yandaş ve yakındaşlara aktarımına yönelik politikaları (distributive policies) canlı tutmuştur (Atiyas ve diğerleri, 1998). Kamu kaynakları-

nı belirli sosyal tabakalara veya çıkar gruplarına tahsis etmeye yönelik politikalar, özellikle çok partili demokrasiye geçildikten sonra Türkiye’de siyasi rekabet kültürünün belirleyici bir özelliği olmuştur. Liderliğe dayalı siyasi partilerde bir taraftan parti içi, diğer taraftan da genel seçimlerdeki partiler arası mücadeleyi kazanmak amacıyla uygulanan popülist politikalar çerçevesinde, belirli çıkar gruplarına kamu kaynaklarını tahsis etmeye yönelik siyaset yapma anlayışı hemen hemen bir gelenek haline gelmiştir.

### 1.8.1. Türkiye’de Siyasi Kültürün Temelleri ve İktisadi Sonuçları

Türkiye’nin siyasi kültürünün önemli bir açıklayıcı değişkeni, kökleri Osmanlı İmparatorluğu’na kadar giden *patrimonyal* devlet geleneğidir (Mardin, 1967 ve 1973; Heper, 1985). Patrimonyal yönetimlerde, meşruiyeti iktidar temsil etmektedir. İktidar otoritesini ülke düzeyine dağılmış oldukça özerk bir sınıf yoluyla değil, gelecekleri kendine bağlı bir *patrimonyal bürokrat* sınıf aracılığıyla sağlamaktadır. Patrimonyal bürokratlar ise meşruiyetlerini liyakatlarından değil, iktidara olan sadakatlarından almaktadır. Patrimonyal yönetim herhangi bir kümelenmeye göz yumduğu sürece kolayca yara alabileceği için, çabalarını topluluk üstündeki denetimini korumaya/artırmaya çevirmektedir.

Osmanlı İmparatorluğu’nda merkezi yönetim, yerel dinamikler ile uzlaşma yerine, adalet sağlama adına vatandaşlarını (toplumsal çevreyi) kendi mahallinde tutarak korumayı hedeflemiştir. Merkezin çevreden çekinmesi, çevrenin de merkezin iktidar (güç) zafiyetinden yararlanma çabaları sürekli bir merkez-çevre gerginliğine neden olmuştur. Bu gerginlik, merkezin şüpheli davranmasına ve keyfi kararlar almasına, çevrenin de etik dışı yöntemlerle devletin koyduğu kuralların uygulamasına karşı direnmesine veya bunları ihlal etmesine yol açmıştır (Heper, 1985: s. 14-16). Patrimonyal bürokrasinin temsil ettiği merkez-çevre gerginliğinin bir sonucu olarak, politikacılar ve bürokratlar, politikaların oluşumu ve uygulanması konusunda çevreyi temsil eden çıkar gruplarıyla (iş adamları örgütleri, işçi sendikaları ve meslek örgütleri gibi) kurumsal bir ilişkiye girememektedir. Bu çıkar gruplarının politikacı ve bürokratlar ile olan kurumsal ilişki-iletişim zayıflığı *patron-müşteri* (patron-client) ağlarının gelişmesine neden olmakta ve nihayet *patronaj*<sup>3</sup> kültürünün geniş ölçekte uygulanmasına imkan sağlamaktadır.

(3) Siyasal süreç içerisinde, siyasal partilerin iktidara geldikten sonra kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan üst düzey bürokratları görevden almaları ve bu görevlere siyasal yandaşlık, ideoloji, nepotizm ve kronizm gibi faktörleri esas alarak yeni kimseler atamalarına, literatürde *patronaj* (patronage) adı verilmektedir (Aktan, 1994).

Heper (1985: s. 10-15)'e göre vatandaşların kendi aralarında ve/veya devlet ile olan ilişkilerinde ortaya çıkan ihtilafların çözümünde başvurulan yöntem konusunda aşkın devlet (transcendental state) ve enstrümantal devlet (instrumental state) gelenekleri arasında önemli farklılıklar bulunmaktadır. Özgürlük, çoğulculuk ve çeşitliliğe önem veren *enstrümantal devlet* geleneğinde ihtilaflar, ihtilaf taraflarının karşılıklı müzakeresi ile saydam bir ortamda çözümlenmeye çalışılmaktadır. Oysa, patrimonyal bürokrasinin temsil ettiği *aşkın devlet geleneğinde* bürokrasinin kamu yararı gibi muğlak bir tanım çerçevesinde geniş takdir yetkisi bulunmakta, ihtilaflar kurala dayalı, saydam bir ortamda ve tartışarak çözümlenmemektedir. İhtilafların çözümünde, kamu yararı gibi zamana ve kişiye göre değişen bir ölçüt esas alındığından, aynı kamu kurumları ve görevlileri benzer ihtilaflarda, farklı çözümler üretebilmektedir. Bu farklılıklar ise kuralların konulması ve uygulanması konusunda büyük belirsizliklere neden olmaktadır.

Bu çerçevede Buğra (1995), sanayileşmeye tarihi gelişme açısından bakıldığında, Türkiye'de yeterli girişimci sınıf olmadığı için, Güney Kore ve Tayvan'da olduğu gibi devlet desteği ile müteşebbis yaratılmaya çalışıldığını; ancak, devlet müdahalesinin boyutları bakımından Türkiye'nin bu ülkelerden esaslı farklılıkları olduğunu belirtmektedir. Güney Kore ve Tayvan'da devlet, uzun dönemli bir sanayileşme stratejisi benimsemiş, tutarlı ve istikrarlı bir biçimde bu stratejiyi uygulamış, sonuç olarak da ekonomide belirsizliği azaltan bir rol oynamıştır. Doğu Asya'da devlet müdahalesinin oynadığı bu piyasa geliştirici rolün aksine, Türkiye'de devlet müdahalesi ekonomik faaliyetleri etkileyen en önemli *belirsizlik unsuru* olarak ortaya çıkmaktadır.

Türkiye'de hükümetler, devlet gücünü tekelinde bulundurma ve bürokrasiyle, hukuku kontrol etme hakkına sahip olduğu inancıyla, ülkedeki yerleşik kuralları kendi politikalarına uydurmak amacıyla, sonu gelmez bir biçimde değiştirip yenisinden tanımlamaya çalışmaktadır (Buğra, 1985: s. 46-47). Bu belirsizlik geleneğinin bir sonucu olarak, örneğin 1930'larda sadece beş yıl için çıkartılan Türk Parasını Koruma Kanunu, 50 yıldan fazla uygulanarak 1980'lere kadar hükümet politikalarının önemli bir aracı olmuş (Buğra, 1985: s. 148); 17 yıl yürürlükte kalan Milli Koruma Kanunu, 12 defa değiştirilmiş ve bu Kanun'un uygulamasına yönelik olarak 1135'den fazla koordinasyon kararı alınmış (Buğra, 1985: s. 185); 1982 Anayasasını hazırlayanlar bile, Anayasa hükümlerinin çoğunun kesin anlamı ve nihai etkileri konusunda görüş birliğine varamamış (Heper, 1985: s. 12); 1980 yılından önce yıllık



yasa çıkarma sıklığı 84 iken, 1980 sonrası bu sayı 223'e ulaşmış ve 1984-1989 arasında sadece 16 vergi yasasında 69 kez değişiklik yapılmış (Oyan, 2001); 1980 sonrası dönemde kanun çıkararak kural belirleme yerine bakanlar kurulu kararları ile keyfiliğe açık düzenlemeler yapılmış (Öniş ve Webb, 1994); getirmiş olduğu esneklik ve keyfilikle ekonomik kararların önemli bir uygulama aracı olan bütçe dışı fonların sayısı artmış ve toplam 86 bütçe dışı fonun 59'u 1980 sonrasında, bunların yarısına yakını da (23 tanesi) Bakanlar Kurulu kararıyla kurulmuş (Emek, 1992); 1980'ler sonrasının en önemli politika tercihi olan dış ticaret rejiminde sık ve şeffaf olmayan değişiklikler keyfi uygulamalara yol açmış (Öniş ve Webb, 1994); 1980'lerin diğer bir önemli önceliği olan özelleştirme uygulamalarında Bakanlar Kurulu kararı ile düzenleme yapma isteği nedeniyle hukuki kargaşa yaratılmış ve başarısız olunmuş (Celasun ve Arslan, 2001); yine 1980 ve 90'larda önem verilen finansman yöntemi olan Yap-İşlet-Devret mevzuatında sıkça değişiklik yapılmış (Emek, 1999) özellikle enerji projelerinin akıbeti belirsizliğini sürdürmüş ve nihayet bu tür keyfi karar alma alışkanlıklarının bir sonucu olarak kamu harcama sistemi modern bir ekonomiyi yönetemeyecek hale gelmiştir (World Bank, 2001).

Sak (2001)'a göre Türkiye'nin devlet desteğiyle müteşebbis yaratmak amacıyla siyasi ve bürokratik yapıya geniş takdir yetkisi veren (belirsizlik yaratan) sermaye birikim modeli aynı zamanda ülkede yaşanan yolsuzlukların önemli nedenlerinden birisini oluşturmaktadır. Çünkü uygun görülen müteşebbislerin devlet tarafından desteklenmesini öngören sermaye birikim modelinin gerektirdiği takdire dayalı yönetişim anlayışı müteşebbisler arasında fırsat eşitsizliğine neden olmakta ve piyasalarda rekabeti bozucu bir etki yaratmaktadır. Sonuç olarak, "bu tür bir rekabette mücadele piyasada değil, Ankara'daki hükümet ve bakanlık binalarında yapılmaktadır" (Buğra, 1995: s. 126).

### **1.8.2. Türkiye'de Tercih Edilen Sermaye Birikim Modeli İle Özel Sektörün Etkileşimi**

Zayıf bir biçimde organize olmuş çevre ve sivil toplum ile karşı karşıya olan güçlü bir merkezin temsil ettiği paternalistik devlet geleneğine sahip olan Türkiye'de, iş adamları hükümetle ilişkilerini kurumsal bir ilişkiye taşıyamadığı için, hükümet ve iş dünyası arasındaki ilişkiler esas olarak kişisel düzeyde ortaya çıkmaktadır. Öniş ve Webb (1994), özellikle de 1980 ve 90'larda iş adamı örgütlerinin liderlerinin, hükümetin önemli politika kararlarını örgütlü çıkar gruplarının temsilci-

lerine danışmadan ve bir uzlaşma gözetmeden ilan etmesinden şikayetçi olduklarını belirtmektedir.

Nitekim, Türkiye’de iş adamları arasında yapılan bir ankete katılanların yüzde 76’sı iş hayatını etkileyen kanun ve düzenlemelerin öngörülemez olduğunu ifade etmiştir (Batra ve diğerleri, 2002). Aynı ankete katılanların yüzde 87’si şirketlerin finansman temininin önündeki engeli yüksek faiz haddi olarak ifade ederken, yüzde 42 ve 41’i de sırasıyla bankacılık mevzuatı ve devlet düzeyindeki özel ilişkileri engel olarak göstermiştir. Katılımcılar, altyapıyı, döviz kurlarını, organize suç, rekabeti bozucu davranışları, yolsuzluğu, vergiler ile düzenlemeleri, siyasi istikrarsızlığı ve enflasyonu iş yapmanın önünde önemli bir engel olarak görmektedir. Ankete katılanların yüzde 52’si kamu yönetiminin, yüzde 62’si ise parlamentonun işleyişinin etkinliğinden memnun değildir.

Diğer taraftan, Türkiye’de iş dünyası ile devlet arasındaki ilişkiler üzerine ilginç bir saptamaya göre, "her ne kadar iş adamları açısından devlet tartışılmaz bir şekilde sorunlarının ve temel kaygılarının bir kaynağını oluşturmakta ise de, (...) iş adamları devletin ekonomide ağırlıklı bir şekilde yer almasını normal bir olgu olarak kabul etmektedir (...) Birçok durumda, [işadamları açısından] bürokrasinin kendisi de bir yakınma konusu oluşturmamaktadır. Temel sorun, Türkiye’deki devlet müdahalesinin belirsizlik yaratan özelliğinden kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla, iktisat politikalarında sıkça yapılan değişiklikler, bürokratik mevkilerde sürekli yer değiştirmeler ve stratejik bir planlama anlayışının olmayışı, Türk iş adamlarının devletin ekonomideki rolüne yönelttikleri eleştirilerin merkezini oluşturmaktadır" (Buğra, 1985: s. 106).

Buğra’nın "Türk liberalizminin paradoksu" olarak isimlendirdiği olgu çerçevesinde, Türkiye’de piyasa ve özel sektör yanlısı hükümetler olağanüstü karışık müdahale mekanizmaları ile piyasaları daraltmış, bu müdahaleci politikaların zorladığı iş adamları da iş alanı seçimlerini belirleyen uzmanlaşmayı belirli bir stratejiye dayandırmaksızın rastgele yapmıştır. Belirli bir dönemde ortaya çıkan fırsat alanlarından yararlanmaya çalışan Türk iş adamları, sanayi alanına uzun dönemli girmekten kaçınmakta ve normalin üstü gelir ve hızlı bir amortisman beklemektedir. Nihayetinde, Türkiye’de iş anlayışı sanayi merkezli değil, ticaret merkezli olagelmıştır (Buğra, 1995: s. 175-176).

Önceki alt bölümlerde de belirtildiği gibi, Türkiye’de kamu işletmeciliği bir taraftan düşük gelir grupları için istihdam olanağı, diğer taraftan da sanayiciler için

ucuz girdi yoluyla destek sağlama mekanizması olarak kullanılmıştır. Bu çerçevede, KİT'lerin özelleştirilmesi 1950'lerden beri gündemde olmasına karşın, özelleştirme uygulamaları yeterince başarılı olamamıştır. Özelleştirme uygulamalarının başarısızlığında yasal altyapının yetersizliği önemli bir etkidir. Ancak, özelleştirme uygulamalarının başarısızlığında devlet ve özel sektör arasındaki ilişkilerin de bir neden olarak göz önünde bulundurulması gerekmektedir.

KİT'lerin Türk ekonomisindeki yapılaşması zaman içerisinde, kuruluş mantığından kopup bir çeşit rant dağıtım mekanizmasına dönüşmüştür. KİT'lerin üretimlerinin çoğu özel kesim sanayi işletmeleri için girdi malı niteliğinde olduğundan, KİT'lerin fiyat politikalarıyla özel kesimin maliyetleri arasında yakın bir ilişki bulunmaktadır. KİT'lerin fiyatları arttığında özel kesimin de maliyetleri artmakta, azaldığında ise bunların maliyetleri de azalmaktadır. Karşılıklı böyle bir ilişkinin varlığında ise, siyaset ile ekonomi arasında meşru olma özelliğini her an kaybedebilecek bir etkileşim ortaya çıkmaktadır. Çünkü, mal ve hizmet piyasalarındaki mamul fiyatları veri alındığında, bu piyasalarda yapılan üretimin girdisi olan KİT fiyatlarının aşığıya çekilmesiyle, özel kesimin kârlarının artırılması ya da tersi her zaman mümkün olacaktır. Özel kesimin faaliyet gösterdiği piyasalarda, fiyatlar üzerinde bir rekabet baskısı yoksa, KİT fiyatlarının düşmesi daima rant yaratacaktır (Katırcıoğlu, 1997a ve b). Bu değerlendirme çerçevesinde, KİT'lerin özelleştirilmesi yerine devlet mülkiyetinde kalmasının özel kesime daha çok avantaj sağlayabileceği görülmektedir. Devlet ile özel kesim işletmeleri arasındaki rant paylaşımına dayalı bu özel ilişki ise, hem özelleştirme uygulamalarının hem de kamu ve özel sektör ayrımı olmaksızın bütün şirketler kesiminin performansını olumsuz etkilemektedir. Nitekim, Zaim ve Taşkın (2001), 1974-1991 yılları arasında imalat sanayiinde firma davranışlarını inceledikleri çalışmalarında, hem özel hem de kamu sektörü kuruluşlarının *teknik etkinliklerinin* azalış trendinde olduklarını tespit etmiştir. Yazarlar, sanılanın aksine Türkiye'de sadece KİT'lerde değil, özel sektör kuruluşlarında da teknik etkinliğin artan bir hızda azaldığını ileri sürmektedir.

Bu gelişmeler neticesinde, Türkiye'de devletin ekonomiye müdahale etme tarzı piyasayı güçlendirme yönünde değişse bile, hükümetlerin piyasalar ile olan belirsizlik temelindeki ilişkisi nedeniyle, bu müdahaleler kökleşmiş rant arama faaliyetlerini daha çok teşvik etmiştir. Örneğin, Öniş (1991) "standart bir politika paketi başka ülkelerde farklı sonuçlar yaratırken, Türkiye'de geleneksel rant kovalama faaliyetlerine yol açtığını" ileri sürmektedir.

Sonuç olarak, devletin iktisadi faaliyetler üzerindeki bu olumsuz etkileri giderek sürdürülemez bir noktaya gelmiştir. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda da vurgulandığı üzere, kamu yönetiminde insan kaynaklarını, yönetsel ilkeleri ve işleyişi de içine alan bütüncül, köklü ve kalıcı bir kurumsal değişim ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Kalkınma planları, yıllık programlar, enflasyonla mücadele programları, Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı ve Katılım Öncesi Ekonomik Program, Türkiye'de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planının Kabulüne İlişkin Bakanlar Kurulu Prensipten Kararı (12/1/2002, 2002/3) gibi resmi metinlerde devletin iktisadi kalkınma sürecindeki kurumsal altyapı yetersizliği ve değişimin gerekliliği sıkça ve giderek de artan bir önemle vurgulanmaya başlanmıştır. Bu çerçevede, devletin ekonomik ve sosyal hayata doğrudan müdahale etmesi yerine, bu alanlarda gerçekleşen faaliyetlerin kurallarının devletçe düzenlendiği ve yetkin kamu kurumlarınca bu düzenlemelere uyarlığın gözetim ve denetiminin yapıldığı bir yaklaşım benimsenmiş ve kamu yönetimi sürecinde kuralların oluşturulmasında ve uygulanmasında saydamlığı ve öngörülebilirliği artırmaya, katılımcılığı sağlamaya ve kamu görevlilerini faaliyetleri nedeniyle hesap verebilir kılmaya yönelik reform girişimleri, özellikle de 1990'lı yılların ikinci yarısından itibaren sıkça gündeme gelmeye başlamıştır.

Ancak, hükümetler tarafından en üst seviyede desteklense bile kurumsal reformlar karşısında siyasi ve idari kesimlerde güçlü bir direniş bulunmaktadır. Çünkü, bu reformlar, bazı yetkilerin bakanlıklardan bağımsız düzenleyici kurumlara aktarımı ve geleneksel bürokrasinin geniş takdir yetkilerinin daraltılması dahil karar alma gücünün/sürecinin kamu yönetimi içerisinde yeniden paylaşımını içermektedir. Yönetim gücünü yeniden paylaştıran her reform girişiminde olduğu gibi, mevcut güç sahipleri karar alma sürecindeki otoritelerini terk etmek istememekte ve reformların yönünü değiştirmek veya uygulanmasını engellemek dahil her türlü girişimde bulunmaktadır.

İzleyen alt bölümlerde, devletin ekonomiye müdahale etme biçimi konusunda zaman içerisinde değişen politika öncelikleri incelenecek ve Türkiye'de bu alanda yapılan önemli yapısal reformlara değinilecektir.

## **1.9. Türkiye'de Devletin İktisadi Süreçte Değişen Rolü**

1980 yılına kadar Türkiye'de uygulanan iktisat politikaları gelişen ülkelerin çoğunda uygulanan korumacı politikaların tipik bir örneğiydi. 1950'lerden itibaren, milli üretimin yeterli olduğu düşünülen sektörlerde mal ithalatı yasaklanarak ithal

ikameci bir kalkınma politikası izlenmiştir. Kısmen ithal ikameci sektörleri desteklemek amacıyla, ama daha da önemlisi döviz kıtlığı nedeniyle, ithalat üzerine konulan miktar kısıtlamaları ve döviz denetimi gibi araçlarla, uzunca bir süre ithal ikameci politikalar uygulanmıştır. Tarım ürünlerini işlemek ve pazarlamak, maden işletmeciliği ve ihracatı yapmak ve sanayi mallarının bir kısmının üretimini yapmak amacıyla KİT'ler kurulmuş ve genişletilmiştir. Negatif faiz oranları, ucuz kredi desteği ve ithalat lisansları aracılığıyla, kamu erki kaynak tahsisatı sürecine doğrudan müdahalede bulunmuştur. Ancak, 1970'li yıllarda Türkiye ekonomisi ödemeler dengesi açıkları ve yüksek oranlı enflasyon sarmalının içine girmiştir.

1980 yılının başında Türkiye kapsamlı bir istikrar programını uygulama aşamasına gelmiştir. 24 Ocak 1980'de uygulamaya konulan istikrar programı çerçevesinde öncelikle dış ticaret ve finansal piyasaların serbestleştirilmesine yönelik düzenlemeler uygulamaya konulmuştur. Daha sonra, kamu işletmelerinin özelleştirilmesine başlanmıştır. 1989 yılında sermaye hareketlerinin serbest bırakılmasının ardından uluslararası piyasalar ile bütünleşme üst seviyelere çıkmıştır. Özellikle uluslararası sermaye hareketlerinin serbest bırakılması, ekonomi üzerinde politika yapma ortamını ve biçimini önemli ölçüde etkilemiş, hatta değiştirmiştir.

Mali piyasaların dışı açılarak serbestleşmesinin ardından 1990'lı yıllarda Türkiye ekonomisinin içinden geçtiği süreç bir resmi raporda şöyle özetlenmektedir: "artan kamu açıkları derinliği olmayan mali piyasalar üzerinde baskı yaratarak faiz oranlarını yükseltip, kısa vadeli sermaye girişlerine olan bağımlılığı artıran bir sonuç ortaya çıkarmıştır. Sonuç olarak, üretim ve yatırıma giderek daha az kaynak aktarılabilmektedir. Hükümetlerin, sermaye hareketlerinin serbest bırakılması öncesinde ve sonrasında kamu harcamalarında disiplini sağlama yönündeki başarısızlıkları, istikrarsız ve sürdürülemez bir ekonomik yapıya yol açmıştır." (CBRT, 2002). Diğer taraftan, "ekonominin büyüme ve küçülme döngüsündeki istikrarsız yapı siyasi istikrarsızlığa da neden olmuş; 1980'lerin aksine 1990'larda ülke kısa süreli koalisyon hükümetlerince yönetilmiş; siyasi rekabet kültüründe *dağıtıcı politikaların* hakim olduğu Türkiye'de koalisyon hükümetleri kamu açıklarının artmasında bir başka önemli etken olmuştur" (Atiyas ve diğerleri, 1998).

Geriye dönüp bakıldığında, ticari ve mali serbestleşmeye geçilmesi için Türkiye ekonomisinin gereken altyapıya sahip olmadığını söylemek mümkün gözükmektedir. Yüksek kronik enflasyonun yaratmış olduğu belirsizlik ortamı, bankacılık sektöründeki gevşek düzenleme, gözetim ve denetim, kamu bankalarının mali sis-

temde baskı yaratan biriktirilmiş saklı görev zararları, mali sektördeki rekabeti olumsuz etkileyen kamu ve özel bankalar aralarındaki ikili yapı, sürekli artan kamu açıkları ve bu açıkların sonucu (veya nedeni) olan yüksek faiz ödemeleri gibi hususların Türkiye ekonomisinin belirgin özelliklerini oluşturduğu göz önünde bulundurulursa, Türkiye'nin piyasaların serbestleşmesi yönündeki reformların altyapısına (veya ön koşullarına) sahip olmadığı görülmektedir.<sup>4</sup>

1990'lı yıllara gelindiğinde, ekonominin rekabetçi ve verimli bir yapıda işleyebilmesi için devletin ekonomik ve sosyal hayata müdahale etme biçimi tartışılmaya başlanmıştır (Çakal, 1996; Atiyas ve diğerleri, 1998; Yedinci ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planları). Örneğin Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı devletin asli görevlerini tam olarak yapabilmesi için, özelleştirme yoluyla üretim alanından çekilmesini ve rekabetçi piyasa koşullarının hakim olmasını sağlamak üzere devletin kural koyma ve konulan kurallara uyulmasını sağlama işlevlerine ağırlık verilmesini önermekte; sosyal sektörlere, kentleşmeye ve özel sektörün altyapı hizmetlerine katılımının üzerinde önemle durmaktadır. Benzeri politika önermelerine Sekizinci Plan'da da yer verilmiş ve uzun vadeli gelişmenin temel amaçları ve stratejisi arasında "toplumsal hedeflere ulaşmada piyasaların ve devletin birbirlerini tamamlayıcı rollerinin esas olacağı" belirtilmiştir.

Nitekim, Yedinci Plan'da Temel Yapısal Değişim Projeleri önceliklendirilmiş ve devletin kural koyma ve konulan kurallara uyarlığı denetim/gözetim işlevi çerçevesinde, ekonomik etkinliğin sağlanması adına rekabetin korunmasının önemine, ticari nitelikli devlet tekellerinin piyasalarda rekabeti bozucu davranışlarına son verilmesine, ticari reklam ve ilanlarda uyulması gereken ilkeleri belirlemek üzere reklam kurulunun oluşturulmasına, doğal tekellerin ve stratejik kuruluşların özelleştirilmesinde düzenleyici kural ve mekanizmanın oluşturulmasına, enerji sektöründe rekabetçi bir piyasa ortamının kurallarını belirleyecek yeni bir kurumsal yapının oluşumuna, telekomünikasyon sektöründe gerçek rekabet ortamının sağlanması ve tüketici haklarının korunması için bağımsız düzenleyici bir kurumun kurulmasına, ulaştırma sektöründe koordinasyon sağlanmasına, su kaynaklarının rasyonel kullanılmasına ve su tarifelerinin hizmetin maliyetini karşılayacak ve yeni yatırımlara kaynak yaratacak şekilde düzenlenmesine, Devlet İhale Kanunu'nun rekabetçi, adil ve saydam bir ihale sürecine imkan verecek şekilde yeniden düzenlenmesine, ban-

---

(4) Bu çerçevede, CBRT (2002), "uygulanan reformların, karar alıcıların ve ülkelerin, özünde kendi tecrübelerini göz önünde bulundurarak *yaparak öğrenme* (learning by doing) süreci olduğundan, *ex-post* olarak bakıldığında, politika yapıcıların, 1980'lerin başlarında serbestleşme politikalarının başarısı için gerekli makroekonomik çerçeveyi başından bilmeleri gerektiği hükmüne varmanın güç olduğunu" ileri sürmektedir.

kaların daha etkin sağlamlık denetimine tabi tutulmasına ve sigorta şirketlerinin faaliyetlerinin daha etkin bir biçimde düzenlenmesi ve denetimine özel bir önem verilmiştir.

Yedinci Plan'da yer alan bu politika önermeleri belki de gerçek bir siyasi sahibi olmaması nedeniyle plan döneminde uygulama olanağı bulamamıştır. OECD (2002), "Türkiye'de devletin düzenleme ve gözetim işlevlerini öne çıkartan reformların bir taraftan ulusal diğer taraftan da uluslararası faktörler tarafından yönlendirildiğı ve desteklendiğini" belirtmektedir. Gerçekten de uluslararası kuruluşlar ile olan bu tür ilişkiler ekonomik kalkınma sürecinde Türkiye'nin ihtiyacı olan yapısal reformların gerçekleştirilmesinde önemli etkenlerden birisini oluşturmaktadır. Uluslararası faktörlerin en önemlileri, Türkiye'nin piyasaları düzenleme, denetim ve gözetim rejimini ve uygulamalarını AB mevzuatına uyumlaştırmasını gerektiren adaylık süreci ve yaşadığı ekonomik krizlerden sonra IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlar ile olan ilişkileridir. Bu çerçevede, Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı'nda ve 2000 yılı başında enflasyonu düşürmek ve ekonomide büyümeyi başlatmak amacıyla yürürlüğe konulan Enflasyonla Mücadele Programı çerçevesinde IMF'ye verilen niyet mektubunda önemli yapısal reformların gerçekleştirileceğı taahhüt edilmiştir.

2000 yılı başında yürürlüğe konulan Enflasyonla Mücadele Programı'nda sıkı bir maliye politikası ile yapısal reformların gerçekleştirilmesi ve özelleştirmenin hızlandırılması birinci temel unsur olarak ele alınmış, ikinci olarak para politikası hedeflenen enflasyona uyumlu ve önceden belirlenerek açıklanan döviz kuruna bağlanmış ve enflasyon hedefi ile uyumlu gelirler politikası oluşturulmuştur. 2001 yılında yaşanan finansal kriz neticesinde bu programın revize edilmesiyle, 2001 Mayıs'ında yürürlüğe giren Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı'nda yapısal reformların önemi tekrar vurgulanarak, ekonomide ve toplumsal yaşamda rant çekişmesine son vermek amacıyla devlet/siyaset ile ekonominin ilişkilerinin yeniden tanımlanmasının ihtiyacı belirtilmiştir. Bu çerçevede, "yeni ve çağdaş kurumsal yapıları oluşturmak ve ekonomide rekabet ve etkinliğı artıracak düzenlemeler yapmak" yeni programın politika öncelikleri arasında sayılmıştır.

Sonuç olarak iktisadi serbestleşmesinin iki aşamasının özetlendiğı Tablo.1.1.'deki standart reform araçlarına benzer şekilde, son yıllarda uygulanan ekonomik programlar çerçevesinde *maliye politikası* (vergi, KİT yönetişimi ve ürün fiyatlandırmaları, kamu borç yönetimi v.b.); *para ve gelirler politikaları* (Merkez Bankası'nın bağımsızlığı, enflasyon hedeflemesi, ücret artışlarında geçmişe dönük endeksleme-

nin azaltılması v.b.); *finansal sektör* (kamu bankaları dahil bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılması ve sektörün düzenlemesi ve denetiminden sorumlu bağımsız bir kurumun (BDDK) kurulması, bankalar için Uluslararası Muhasebe Standartları ile uyumlu yeni bir muhasebe sistemine geçilmesi, sigortacılık sektöründe düzenleyici yapının oluşturulması v.b.); *şirketler kesiminin yönetişi* (İstanbul yaklaşımı, Üretim ve Finans Komitesi'nin oluşturulması, İcra ve İflas Kanunu'nda kapsamlı değişiklik yapılması, yargı sistemine ilişkin idari prosedürlerin iyileştirilmesi, sermaye piyasası şirketlerinin enflasyon muhasebesine uygun mali rapor hazırlamalarına ortam sağlanması v.b.); *kamu yönetiminde etkinliğin artırılması* (saydam ve rekabetçi bir kamu ihale sisteminin oluşturulması, sadece verimli ve kaynağı olan kamu yatırım projelerinin uygulamaya konulabileceği bir sisteme geçilmesi, kamu mali yönetimi ve iç denetimde etkinliğin artırılması, bütçe dışı fonların tasfiyesi, vergi sisteminin ve idaresinin iyileştirilmesi, kamuda aşırı istihdama son verilmesi ve sosyal güvenlik isteminin iyileştirilmesi, elektrik ve telekomünikasyon gibi altyapı sektörlerinde rekabetçi bir piyasa yapısının oluşturulması, tarım sektöründe popülist desteklemeye son verilerek serbest piyasa koşullarında üretimin yapılması, özelleştirmenin hızlandırılması v.b.); ve *iktisadi kalkınma sürecinde özel sektörün işlevinin artırılması alanlarında* (kamu arazilerinin satışının hızlandırılması, yabancı sermaye mevzuatının basitleştirilmesi, yatırım ve ihracat teşviği almak için gereken usul kurallarının sadeleştirilmesi, gümrük idarelerinde verilen hizmetlerin iyileştirilmesi, haksız kazanç ile mücadelenin artırılması v.b.) önemli yapısal reformlara girilmiş ve çoğuyla ilgili olarak da gereken kanunlar yürürlüğe konulmuştur.

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. Ayrıca yine IMF'ye verilen ek niyet mektuplarında sigortacılık alanında, Ulusal Program'da da posta piyasalarında düzenleyici bir yapının oluşturulması taahhüt edilmiştir.

Çalışmanın bundan sonraki bölümlerinde öncelikle, BDK'lar konusunda uluslararası gelişmeler incelenecek, sonra Türkiye uygulaması tartışılacak ve bu değerlendirmeler çerçevesinde de bunların hesap verebilirlikleri konusu irdelenecektir.



# B Ö L Ü M 2

## ULUSLARARASI KARŞILAŞTIRMALAR

# ÖZGEÇMİŞ

## **Doç. Dr. E. Ünal Zenginobuz**

1961, İzmir doğumlu olan Ekrem Ünal Zenginobuz, orta ve lise öğrenimini Bornova Anadolu Lisesi'nde tamamladıktan sonra, 1983 yılında Boğaziçi Üniversitesi, Elektrik Mühendisliği Bölümünü'nden lisans, 1987 yılında Boğaziçi Üniversitesi, Ekonomi Bölümü'nden Yüksek Lisans ve 1996 yılında Pennsylvania Üniversitesi, Ekonomi Bölümü'nden doktora derecelerini almıştır. 1996 yılında Boğaziçi Üniversitesi Ekonomi Bölümü'nde Öğretim Görevlisi olarak göreve başlayan Zenginobuz, 1997 yılında Yardımcı Doçent, 2002 yılında da Doçent olmuştur. Zenginobuz, 1999 yılından bu yana Boğaziçi Üniversitesi Ekonomi Bölümü'nde Başkan Yardımcılığı yapmakta olup 2000 yılında bu yana Koç Üniversitesi'nde yarı zamanlı öğretim üyesi olarak dersler vermektedir.

Ekrem Ünal Zenginobuz'un araştırma alanları kamu malları teorisi, sanayi iktisadı, eksik rekabetli piyasaların düzenlenmesi, elektrik piyasalarında rekabet ve düzenleme, rekabet politikaları ve düzenleyici reformlar ve bağımsız düzenleyici kurumlardır. Bu konularda yurt içi ve yurt dışındaki dergilerde yayınlanmış makaleleri bulunmaktadır.

## 2. ULUSLARARASI KARŞILAŞTIRMALAR

### 2.1. Giriş

Yasayla oluşturulmuş bağımsız düzenleyici kurumların Kıta Avrupası için oldukça yeni bir gelişme olduğu söylenebilirse de, bu tür kurumların tarihi ABD’de oldukça geriye gitmektedir. Federal düzeyde kurulan ilk bağımsız düzenleyici kurum olan Eyaletlerarası Ticaret Komisyonu<sup>1</sup> (ICC), 1887 yılında çıkarılan ve eyaletlerarası ticareti düzenleyen bir yasa çerçevesinde demiryolu ticaret ve taşımacılığını düzenlemek üzere oluşturulmuştur.

Bağımsız düzenleyici kurumlar konusunda Kıta Avrupası ile ABD arasında görülen farklı tarihi gelişimin arkasında, en genel itibariyle, piyasa ekonomisi ve piyasaların işleyişi hakkındaki temel inanç ve anlayış farklarının bulunduğu söylemek yanlış olmayacaktır.<sup>2</sup> Amerikan tarzı düzenlemeler, sanayi sektöründe büyük ölçüde özel mülkiyetin hakim olmasından rahatsızlık duymayan, piyasa sisteminin normal şartlarda iyi çalıştığına, aksaklıkların ortaya çıktığı bazı özel durumlar dışında işleyişine müdahale edilmemesi gerektiğine inanan bir anlayışı yansıtır. Buna karşılık Kıta Avrupası’nda piyasa ekonomisinin ve onun gerektirdiği özel mülkiyet yapısının genel kabul görmesi çok daha yeni bir gelişmedir. Kabaca 19’uncu yüzyılın son çeyreğinden İkinci Dünya Savaşı’nın sonuna kadar süren dönem boyunca, Avrupa ülkelerindeki kamuoyu büyük ölçüde piyasa sistemine karşıdır ve bu sistemin giderek artan sıklıkla karşı karşıya kaldığı dönemsel krizleri yenme kapasitesi olmadığı kanaati bu dönem boyunca çok yaygındır.

Bu çerçevede, piyasaların işleyişinde aksaklık görüldüğünde Kıta Avrupası’nda alınan tutum, özel mülkiyet yapısına dokunmayan Amerikan tarzı düzenlemeler yerine, ilgili sektörlerde doğrudan devletleştirmeye gitmek olmuştur. Devletleştirmeye gidilmeyen durumlarda ise, hakim gelenekler olan devlet müdahaleciliği ve bürokratik merkezîyetçiliğe uygun yöntemlere başvurulmuş, bir tür ademimerkezîyetçi yapılar olarak nitelendirilebilecek uzmanlaşmış BDK’ların oluşturulması gündeme gelmemiştir. Yarı resmi meslek örgütlerinin meslek içi düzenleme işlevini üstlendikleri korporatist tarzda bazı uygulamalar dışında, düzenlemeyle ilgili görevler çoğu durumda merkezi hükümetteki bakanlıklara veya bakanlıklar arası komitelere bırakılmıştır.

---

(1) Interstate Commerce Commission

(2) Piyasa ekonomisinin ve piyasaların işleyişi hakkındaki değişik iktisadi görüşlerin, düzenleme rejimleri konusunda nasıl farklı tutum ve politika önerilerine yol açabileceği ile ilgili olarak, bkz. Zenginobuz (1995).

1970'lerin sonundan itibaren gerek iktisadi alanda global ölçekte meydana gelen gelişmeler, gerekse AB çerçevesinde Avrupa ekonomilerinin hızla ivme kazanan bir bütünleşme sürecine girmeleri, düzenleme ve düzenleyici kurumlar konusunda Avrupa'da çok önemli gelişmeleri beraberinde getirmiştir. ABD'deki örneklerine benzer çok sayıda özel düzenleyici kurum ortaya çıkmış ve kamu politikaları alanında hissedilir ölçüde etkileri olmaya başlamıştır (Majone, 1994, 1996a).

Kıta Avrupası'ndaki geleneksel kamu yönetimi yapısına göre çok temel farklılıklar içeren bağımsız düzenleyici kurumlar, yeni bir kamu yönetimi anlayışını yansıtan yapılardır. Bu yeni anlayışa göre, devlet vergi ve kamu harcamaları gibi araçları kullanarak ekonomiye doğrudan müdahale etmeyi bırakmalı, ekonomik aktörlerin uymakla yükümlü olacakları kuralları belirlemek ve bu kuralların uygulanmasını sağlamak üzerinde yoğunlaşmalıdır. Ekonomik aktörlere eşit mesafede durmayı gerektiren bu *düzenleyici devlet* anlayışının yapı taşları olan BDK'lar, ilgili oldukları alanda düzenleme yapan ve bu düzenlemelerin uygulanmasını denetleyen yapılardır (Majone, 1994). Tanımları gereği, geleneksel kamu yönetimi yapısı ve hiyerarşisi dışında konumlanarak kamu otoritesi ile belirli bir mesafeden ilişki kurmak üzere tasarlanmışlardır.

Bağımsız düzenleyici kurum olgusunu, Kıta Avrupası'nda müdahaleci devlet anlayışından düzenleyici devlet anlayışına geçiş sürecinin en belirgin göstergesi saymak yanlış olmayacaktır (Majone, 1994). 1970'lerin sonunda başlayan ve halen devam etmekte olan bu sürecin temel unsurları arasında, özelleştirme, piyasalarda ve kamu sektöründe rekabeti artırmayı hedefleyen liberalizasyon, refah politikalarında reform ve düzenleme rejimindeki köklü değişiklikler yer almaktadır. Özellikle bilişim teknolojilerinde ortaya çıkan gelişmeler ve ekonomide müdahaleci yaklaşım yerine piyasa mekanizmasını vurgulayan yeni anlayış, eski düzenleme yöntemlerinin hızla terk edilmesini beraberinde getirmiştir. Diğer taraftan, aynı dönem, gerek tek tek ülkeler düzeyinde, gerekse AB düzeyinde, giderek artan bir şekilde yeni düzenleme uygulamalarının ortaya çıktığı bir dönem olmuştur. Ortaya çıkan bu durumu, ekonomi üzerindeki kamu düzenlemelerinin azalması olarak değil, çok farklı bir yönetim anlayışının hakim olduğu yenileriyle değiştirilmesi olarak nitelendirmek doğru olacaktır. Doğal tekel özelliği taşıyan sektörlerde faaliyet gösteren kamu şirketlerinin özelleştirilmesi, hemen her durumda yeni firmaların fiyat ve hizmet kalitesi bakımından yoğun düzenlemelere tabi tutulmalarını beraberinde getirmiştir. Ayrıca, giderek artan bir önemle üzerinde durulan, çevre, sağlık, güvenlik, tüketicinin

korunması gibi alanları kapsayan "sosyal düzenleme" uygulamalarında da büyük artışlar gözlenmiştir. Özetle, gözlenen, ekonomi üzerindeki düzenlemelerin toptan kaldırılması değil, hedeflenen sonuçlara daha etkin ve daha az maliyetli düzenleme yöntemleri ile varma çabasıdır (Vogel, 1996).

Kıta Avrupası'nda düzenleme uygulamalarında görülen artışı açıklamak bakımından iki unsur öne çıkmaktadır: özelleştirme uygulamaları ve ekonomik entegrasyon çerçevesinde AB düzeyinde uygulanmaları gereken yeni ekonomik düzenlemelerin AB üyesi devletlerin kamu politikalarına kaçınılmaz olarak yayılması (Majone 1994, 1996a; Yataganas, 2001).

Özelleştirme uygulamaları ile uzmanlaşmış bağımsız kurumların artışı arasında bağlantının arkasında, Kıta Avrupası'nda düzenlemeyi gerekli kılacak koşulların hüküm sürdüğü sektörlerin hemen hepsinde, daha önceleri üretimin kamu firmaları tarafından yapılıyor olması yatmaktadır. Geçen yüzyılın sonlarından itibaren, elektrik, gaz, su, kamu ulaşım sistemi, telgraf, telefon gibi temel hizmetler Kıta Avrupası'nda merkezi idareye veya belediyelere ait kamu şirketleri tarafından sağlanmaktaydı. Stratejik açıdan önemli sayılan bu sektörler, o zamanki üretim teknolojisine göre büyük ölçüde doğal tekel özellikleri taşıyan sektörlerdi. Kamu firmaları aracılığıyla bir taraftan devletin bu temel sektörleri kontrol etmesi hedeflenirken, diğer taraftan güçlü özel çıkar gruplarına karşı kamu yararının bu yolla korunması amaçlanıyordu.

Kamu mülkiyeti altında faaliyet gösteren doğal tekellerle ilgili deneyimler, kamu mülkiyetinin her zaman bu sektörlerde istenen sonuçların elde edilmesine yol açmadığını gösterdi. 1970'lerin sonlarına gelindiğinde, devasa kamu işletmelerinin etkin bir şekilde kontrol edilmesinin çok büyük bir sorun olduğu ve kamu mülkiyetinin stratejik sektörlerin kamu yararına en uygun şekilde işlemesi sonucunu getirmeyebildiği açıkça ortaya çıktı.

Düzenleme gereklerini kamu mülkiyeti aracılığıyla yerine getirme anlayışının büyük ölçüde başarısızlığa uğradığı tespiti, beraberinde, temel hizmet sektörlerinde özel mülkiyete izin verilmesini gündeme getirdi. Doğal tekel koşullarının devam ettiği sektörlerde özel şirketlerin faaliyetlerinin düzenlenmesi için ise, çıkarılan özel yasalarla kurulan bağımsız düzenleyici kurumlar oluşturuldu. Merkezi idare birimlerinin hiyerarşik kontrol sistemi dışında faaliyet göstermek üzere kurulan bu ku-

rumlar, ilgili sektörde uyulması gereken kuralların belirlenmesi ve bu kuralların uygulanmasını denetleme hususlarında tam yetkili kılındı.

Kıta Avrupası'nda yeni düzenleyici uygulamaların artmasına yol açan bir diğer husus, AB düzeyinde geliştirilen kamu politikası araç ve uygulamalarının üye ülkeler tarafından uyarlanması ve uygulanması zorunluluğu olmuştur. AB üyesi ülkelerin hemen hepsinde uygulamaya konulan yeni yasa ve yönetmeliklerin önemli bir çoğunluğu artık Brüksel kaynaklı olmaktadır. AB'ye temel teşkil eden Roma Antlaşması'na göre, AB düzeyinde bağlayıcılığı olan kural ve düzenlemelerin uygulanması üye ülkelerin sorumluluğuna bırakılmıştır. Üye ülkeler bu sorumluluğu yerine getirebilmek için yeni birimler kurmak veya var olanları genişletmek zorunda kalmışlardır. Ayrıca, uygulama zorunluluğu olmayan konularda bile üye ülkeler AB düzeyinde geliştirilen yaklaşım ve uygulamalardan etkilenmekte, ulusal düzeyde düzenleyici kurumların genel yapısı ve düzenleyici politikalar birbirine benzeyerek artmaktadır. Örneğin, Roma Antlaşması 1960 yılında imzalandığında yalnızca Federal Almanya'da çağdaş bir anti-tröst yasası ve bu yasayı uygulamak üzere kurulmuş bir rekabet kurumu varken, bugün bütün üye ülkelerde giderek güçlenen bağımsız rekabet kurumları bulunmaktadır. Sonuç olarak, düzenleme yetkisinin AB kurumlarına bırakılmasının düzenleyici kurum ve politikaların ulusal düzeyde önemini azalması anlamına gelmediği görülmektedir.

Bu bölümde, düzenleyici reform ve düzenleyici kurumlar konusunda uluslararası gelişmelerin bir taraması yapılacaktır. Değişik ülkelerdeki düzenleyici reform ve kurum uygulamaları hakkında kaba bir bakışla bile hemen gözlenebilecek bir olgu, uygulamada çok çeşitlilik olduğunu noktasıdır. Bazı temel ilkeler olmakla birlikte, konunun hemen her boyutunda değişik ülkelerde değişik uygulamalara gidilebilmektedir. Bu bölümde yapılan taramaya konu teşkil eden ülke ve sektörlerin seçiminde Türkiye'deki gelişme ve uygulamalara ışık tutmaları ölçütü göz önünde bulundurulmuştur.

Bu çerçevede ilk önce, düzenleyici kurumlar konusunda öncü ülke olan ABD ile 1980'li yıllarda gerçekleştirdiği yoğun özelleştirmelere paralel olarak yeni ve yaratıcı düzenleyici kurum uygulamalarını hayata geçiren İngiltere örnekleri üzerinde durulacaktır.

Ardından, Türkiye'nin Ulusal Programı'nda mevzuatını uyumlaştırmayı taahhüt ettiği AB ve seçilmiş AB ülkelerinde bu konuda ne tür gelişmeler olduğu irdelene-

cektir. AB üyesi ülkeler seçilirken, temsil kabiliyeti olan ve Türkiye'ye örnek teşkil edebilecek bir grup seçilmeye çalışılmıştır. Bu çerçevede, AB üyesi olan Almanya, Fransa, İtalya ile AB üyeliğine aday olan Polonya ve Macaristan'daki uygulamalar üzerinde durulacaktır.

Almanya, AB ülkeleri içinde en büyük ekonomiye sahip olan ve ekonomi alanındaki AB uygulamalarının seçiminde önemli ağırlığı olan bir ülkedir. Fransa, hukuki ve idari yapı bakımından Türkiye'nin AB ülkeleri içerisinde en fazla benzediği ülkedir ve bu açılarından Anglosakson geleneğinin hakim olduğu ABD ve İngiltere'ye göre çok farklı özellikleri bulunmaktadır. Hukuki ve idari yapıda yeni yönelimler gerektiren düzenleyici kurum uygulamalarının Fransa'da aldığı biçim ve karşılaşılan zorlukların irdelenmesi Türkiye açısından oldukça aydınlatıcı olacaktır. Bir Güney Avrupa ülkesi olarak ekonomik düzey bakımından Türkiye'ye benzer noktalardan yola çıkıp ilerlemiş ve Türkiye'nin geçmekte olduğu aşamalardan geçmiş olması muhtemel olan İtalya, bu özellikleri ile Türkiye'ye örnek teşkil edebilecektir. Polonya ve Macaristan ise, AB genişleme sürecinde AB'yle bütünleşme bakımından en fazla yol kat etmiş aday ülke olmaları bakımından seçilmişlerdir.

ABD, İngiltere ve AB ülkeleri dışındaki diğer ülkelere, düzenleyici kurumlar konusundaki uygulamaları ile Türkiye'ye örnek teşkil edebilecek iki ülke olarak, Arjantin ve Kore örnekleri üzerinde de durulacaktır. Bu iki ülkenin Türkiye ile benzerlik teşkil eden özellikleri ise, oldukça uzun bir süre devlet odaklı/destekli bir kalkınma stratejisi takip etmiş olmalarıdır.

İncelenen her ülke için, önce bağımsız düzenleyici kurumlarla ilgili genel özellikler irdelenecek, ardından belirli sektörlerdeki uygulamalarla ilgili önemli olan ayrıntılar üzerinde durulacaktır. Türkiye'de bağımsız düzenleyici kurum kurulmuş bulunan sektörlerle paralel olarak, enerji (EPDK), telekomünikasyon (TK), rekabet (RK) ve finans sektörleri (SPK, BDDK) ele alınacaktır. Bu sektörler dışında kalan, ancak Türkiye'de uygulamaları bulunan şeker (ŞK) ve tütün (TTMAPDK) piyasalarının incelenen ülkelerde bağımsız kurumlar tarafından düzenlenmediği gözlemlenmiştir. Aynı şekilde, kamu ihaleleri (KİK) konusu da incelenen ülkelerin çoğunda bir BDK çatısı altında ele alınmamaktadır.

Gerek ülke, gerek sektör bazında karşılaştırmalar yapılırken, düzenleyici kurumların nitelik ve performansları ortak bir çerçeve içinde değerlendirilmektedir. Bu çerçevede, kurumun görev kapsamı ve sınırları, bağımsızlık (özerklik) özellikleri, yetkileri (ne yapmaya muktedirler – ceza verme yetkileri vb.), sorumluk çerçevesi ve hesap vermeyi düzenleyen kurallar üzerinde durulmuştur.

Ayrıca üzerinde durulan önemli bir konu, düzenleyici kurumların kendi aralarındaki ve diğer kamu kuruluşları ile, özellikle de rekabet otoriteleri ile olan ilişkilerinin değişik ülke uygulamalarında nasıl olduğudur. BDK'ların görev, yetki ve sorumluluk paylaşımına dair belirsizlik ve sorunlar değişik boyutlarıyla ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Düzenleyici kurum uygulamaları ile ilgili uluslararası karşılaştırmalardan Türkiye için çıkarılabilecek görüş ve önerilere temel teşkil edecek başlıklar ayrı bir alt bölümde sunulmaktadır.

## **2.2. ABD ve İngiltere: Bağımsız Düzenleyici Kurumlar Konusunda İki Öncü Ülke**

### **2.2.1. ABD Deneyimi<sup>3</sup>**

Önceki bölümde de belirtildiği gibi, ABD'deki ilk bağımsız düzenleyici kurum 1887 yılında kurulan ICC'dir. ICC'nin kuruluş amacı eyaletlerarası her türlü taşımacılığı düzenlemektir. Ortaya çıkışına gerekçe oluşturan gelişmelerin arkasında, özel şirketler tarafından işletilen demiryollarının hizmet ve fiyatlarına karşı kamuoyunda 1800'lerin sonuna doğru oluşan yoğun tepkiler vardır. Ancak, Amerikan Kongresi'nin yaptırım gücü sağlayacak düzenlemeleri geçirmekte ayak diremesi ve Amerikan Yüksek Mahkemesi'nin yetkileri ile ilgili sınırlayıcı yorumları nedeniyle, 1906 yılında Başkan Theodore Roosevelt zamanında çıkarılan Hepburn Yasası'na kadar ICC etkin bir şekilde faaliyet gösterememiştir. Hepburn Yasası ile birlikte uygulama alanı demiryollarından diğer taşıma araçlarını da kapsayacak şekilde genişleyen ICC, 1940 yılına gelindiğinde hava taşımacılığı dışında eyaletlerarası her türlü taşımacılığı düzenler durumdaydı. Zaman içerisinde, gerek yasa yoluyla, gerek Yüksek Mahkeme'nin yetkilerini genişletici yorumları sayesinde, eyaletlerarası taşımacılık fiyatlarını belirlemeye başlayan ICC, fiyat belirlemesi için gereken her türlü bilgiyi toplama ve soruşturma yapma yetkileri ile de donatıldı. Ayrıca, ICC özel demiryolu şebekelerinin konsolide edilmesi ve ulaşım sektöründeki işçi-işveren anlaşmazlıklarında hakemlik yapma gibi işlevleri de zaman içinde üstlenmiştir. 1950 ve 60'larda ırk ayrımcılığını yasaklayan kararların yolcu taşımacılığı alanında uygulanması görevi de ICC'nin olmuştur. Taşıma güvenliği ile ilgili görevleri 1966 yılında kurulan Ulaştırma Bakanlığı'na devredilen ICC, düzenleme yapma ve tarife belirle-

---

(3) ABD'de devletin düzenleyici rolü ile düzenleyici kurumların tarihi ve özellikleri ile ilgili olarak, bkz. Goldin ve Libecap (1994), Eisner (1993).



me görevlerini yerine getirmeye devam etmiştir. Döneme hakim olan düzenleyici politikalar karşıtı anlayış çerçevesinde, 1980 yılında bir yasayla demiryolu ve kara yolu taşıma tarifelerini belirleme yetkileri kısılan ICC, 1994 yılında eyaletlerarası taşımacılık üzerindeki her türlü kontrol yetkisinin kaldırılmasının ardından 1995 yılında kapatılmıştır. Görmekte olduğu işlevlerin geri kalanları yeni kurulan Ulusal Taşımacılık Güvenlik Kurumu'na<sup>4</sup> devredilmiştir.

Tablo 2.1'den görüleceği gibi, ABD'de akla gelebilecek hemen her alan ve konuda düzenleyici kurum bulunmaktadır. Düzenleyici kurumlar konusunda ABD'deki yaklaşımın her şeyden önce pragmatik olduğu, etkin bir şekilde faaliyet göstereceklerine inanılan her alanda düzenleyici kurum kurulabildiği görülmektedir.

**Tablo 2.1. ABD'deki Federal Bağımsız Düzenleyici Kurul ve Komisyonlar**

1. African Development Foundation	18. Federal Maritime Commission
2. Central Intelligence Agency (CIA)	19. Federal Mediation and Conciliation Service
3. Commodity Futures Trading Commission (CFTC)	20. Federal Mine Safety and Health Review Commission
4. Consumer Product Safety Commission (CPSC)	21. Federal Reserve System
5. Corporation for National Service	22. Federal Retirement Thrift Investment Board
6. Defense Nuclear Facilities Safety Board (DNFSB)	23. Federal Trade Commission (FTC)
7. Environmental Protection Agency (EPA)	24. General Services Administration (GSA)
8. Equal Employment Opportunity Commission (EEOC)	25. Inter-American Foundation
9. Export-Import Bank of the United States	26. International Broadcasting Bureau (IBB)
10. Farm Credit Administration	27. Merit Systems Protection Board
11. Federal Communications Commission (FCC)	28. National Aeronautics and Space Administration (NASA)
12. Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC)	29. National Archives and Records Administration (NARA)
13. Federal Election Commission (FEC)	30. National Capital Planning Commission
14. Federal Electricity Regulation Commission (FERC)	31. National Credit Union Administration (NCUA)
15. Federal Emergency Management Agency (FEMA)	32. National Foundation on the Arts and the Humanities
16. Federal Housing Finance Board	33. Office of Personnel Management
17. Federal Labor Relations Authority	34. Securities and Exchange Commission (SEC)
	35. Small Business Administration (SBA)
	36. Social Security Administration (SSA)

(4) National Transportation Safety Board

**Tablo 2.1. (devamı) ABD'deki Federal Bağımsız Düzenleyici Kurul ve Komisyonlar**

37. National Labor Relations Board (NLRB)	49. Postal Rate Commission
38. National Mediation Board	50. Railroad Retirement Board
39. National Railroad Passenger Corporation (Amtrak)	51. Selective Service System
40. National Science Foundation (NSF)	52. Tennessee Valley Authority
41. National Transportation Safety Board	53. Trade and Development Agency
42. Nuclear Regulatory Commission (NRC)	54. United States Agency for International Development (USAID)
43. Occupational Safety and Health Review Commission	55. United States Chemical Safety and Hazard Investigation Board
44. Office of Government Ethics	56. United States Commission on Civil Rights
45. Office of Special Counsel (OSC)	57. United States International Trade Commission (USITC)
46. Overseas Private Investment Corporation	58. United States Postal Service (USPS)
47. Peace Corps	
48. Pension Benefit Guaranty Corporation	

*Kaynaklar: <http://www.lib.lsu.edu/gov/Independent>. ABD'deki her türlü federal kurul ve komisyonun listesine Beyaz Saray'ın resmi web sitesindeki <http://www.whitehouse.gov/government/independent-agencies.html> adresinden ulaşılabilir.*

Görev ve yetkileri genel itibariyle değerlendirildiğinde, ABD'de faaliyet gösteren düzenleyici kurumlar ilgili oldukları sektörün yapısı ve işleyişi ile ilgili kural ve düzenlemeler getirebilmekte, bunlara uyulmaması durumunda ilgili taraflara bir dizi yaptırım uygulayabilmektedir. Görevlerini yerine getirirken açık ve şeffaf olunması gereği, ilgili tüm tarafların karar alma sürecine katılmasını kolaylaştırıcı yöntemler geliştirilmiş olması gibi hususlar, geline nokta itibariyle BDK'ların bazı önemli özellikleridir.

ABD'deki düzenleyici kurumlar ve birbirleri ile ilişkileri, ülkenin kendine özgü federal yapısını yansıtan özellikler taşımaktadır. Bu yapının temel niteliklerini anlamak için bazı sektörlerdeki düzenleme uygulamalarını gözden geçirmek yararlı olacaktır.

#### **2.2.1.1. Federal İletişim Komisyonu<sup>5,6</sup> (FCC)**

ABD'de telekomünikasyon sektörünün düzenlenmesi, her eyalette ayrıca bulunan eyalet düzenleyici kurumları ve federal düzeyde birkaç değişik daire tarafından

(5) Federal Communications Commission (FCC)

(6) FCC ile ilgili bilgilere kurumun <[www.fcc.gov](http://www.fcc.gov)> adresindeki resmi internet sitesinden ulaşılabilir.

birlikte yerine getirilmektedir. 1934 yılında bir bağımsız düzenleyici kurum olarak kurulan FCC telekomünikasyon ile ilgili eyaletlerarası konuları düzenlemekle görevlidir. FCC'nin görev alanına radyo, televizyon, telefon, uydu ve kablo yoluyla yapılan her türlü iletişim girmektedir. Radyo ve televizyon frekanslarının tahsisat ve kullanımı konusunda ülke çapında tek yetkili kurumdur. Birden fazla eyaleti ilgilendirmesi kaçınılmaz olan radyo ve televizyon yayınlarının aksine, yalnızca belli bir eyaleti ilgilendiren yönleri bulunabilen telefon ve telgrafla iletişim konusunda FCC yetkilerini eyalet düzeyindeki düzenleyici kurumlar ile paylaşmaktadır.

FCC'nin kuruluş yasasında, faaliyetlerini "kamu yararı"nı göz önünde bulundurarak yürüteceği çok genel bir ifade ile belirtilmiştir. Bu çok genel ifade çerçevesinde FCC'ye, ülke çapında her türlü kural ve düzenleme getirme, yayın lisansı verme ve iptal etme, ilgili taraflar arası çıkabilecek anlaşmazlıkları çözmede yargı görevi üstlenme, yasa ve düzenlemelere uyulmaması durumunda para cezası da dahil, yaptırım uygulayabilme gibi geniş yetkiler tanınmıştır.

Kararlarını komisyon olarak alan FCC'nin üyelerini ABD Başkanı aday göstermekte, ancak üyelerin atanmaları ABD Senatosu onayladıktan sonra yapılabilir. ABD Başkanı, toplam beş üyeli komisyonun üyelerinden birini ICC Başkanı olarak belirler. Komisyon üyeleri değişik zamanlarda biten ve yenilenebilen beş yıllık süreler için atanırlar. Kurul üyelerinin en fazla üç tanesi aynı siyasi partiye mensup olabilmektedir.<sup>7</sup> Üyelerin ICC'nin görev alanına giren kuruluşlarla herhangi bir maddi ilişki içinde olmaları yasaklanmıştır.

FCC Başkanı, kurulu yasal olarak temsil etme yetkisine sahiptir ve aynı zamanda kurulun yönetiminden sorumludur. Başkan yönetimle ilgili işleri kendi atadığı bir İdari Müdür aracılığı ile gördürür ve denetler.

FCC'nin ilgili bir dairesinde<sup>8</sup> iki idari hakim görev yapmaktadır. FCC, önüne gelen bazı vakaların karara bağlanmasını bu idari hakimlere bırakabilmektedir. Vakayı incelemekle görevli idari hakim, ilgili tarafların katıldığı kamuya açık duruşmalar sonucunda konuyu karara bağlamaktadır. İdari hakimın kararlarına karşı temyiz istemiyle FCC'ye başvurma hakkı bulunmaktadır.

---

(7) ABD yasalarına göre, devlet memuru statüsünde bulunmayan düzenleyici kurul üyeleri bir siyasi partiye kayıtlı olabilirler.

(8) Office of the Administrative Law Judges

FCC, belirlenen tarihlerde düzenli olarak kamuya açık bir şekilde toplanmakta ve kararlarını bu toplantılarda almaktadır. Toplantıların gündemi önceden ilan edilmekte ve geçmiş toplantıların tutanakları kamuya açık tutulmaktadır.<sup>9</sup>

FCC'nin faaliyetleri ABD Kongresi'nin denetimine tabidir. FCC'nin bütçesi Kongre tarafından onaylandıktan sonra yürürlüğe girmekte, Kongre'nin tahsis ettiği fonların kullanımı üzerinde kısıtlamalar getirme yetkisi bulunmaktadır.

FCC kararlarından etkilenen kişi ve taraflar, temyiz isteği ile federal mahkemelere başvurabilmektedir.

FCC dışındaki bazı federal hükümet kurumlarının da telekomünikasyon sektörünün düzenlenmesi ile ilgili yetkileri bulunmaktadır. Amerikan Ticaret Bakanlığı, ABD Başkanı'na telekomünikasyon alanındaki hükümet politikaları hakkında görüş bildirmesinin yanı sıra, federal hükümete tahsis edilen radyo frekans alanının yönetiminden de sorumludur. Amerikan Dışişleri Bakanlığı, telekomünikasyonla ilgili uluslararası forumlarda ABD'yi temsil eden mercidir. ABD hükümeti adına dış ticaret görüşmeleri ve antlaşmaları yapmaya yetkili organ olan Amerikan Dış Ticaret Temsilciliği, telekomünikasyon ile ilgili dış ticaret konularında devreye girmektedir.

#### **2.2.1.2. Federal Enerji Düzenleme Komisyonu<sup>10,11</sup> (FERC)**

FERC, resmi olarak Amerikan Enerji Bakanlığı'nın bünyesinde yer almakla birlikte, yapısı ve işleyişi bakımından FCC gibi bağımsız bir düzenleyici kurumdur. 1997 yılında, aynı yıl kapatılan Federal Elektrik Komisyonu'nun<sup>12</sup> gördüğü işlevleri de kapsayan bir görev tanımıyla kurulmuştur. Doğal gazın eyaletlerarası iletimi ve ticareti, petrolün eyaletlerarası iletimi, elektriğin eyaletlerarası iletimi ve toptan ticareti, FERC'nin düzenlemekle yükümlü olduğu alanlardır. Hidroelektrik santral inşaatına lisans verilmesi ve bu santrallerin denetlenmesi de FERC tarafından yapılmaktadır. Ayrıca, FERC doğal gaz, petrol, elektrik ve hidroelektrik ile ilgili her türlü projenin çevresel etki bakımından gözetlenmesini yürütmektedir. Yetki alanında faaliyet gösteren enerji şirketlerinin uymak zorunda oldukları muhasebe yöntemlerini belirlemek ve mali denetimlerini yapmak da FERC'nin sorumlulukları arasındadır.

---

(9) Toplantılar internet aracılığıyla bütün dünyaya naklen yayınlanmaya başlamıştır. Aynı şekilde, toplantıların gündemi ve tutanakları da internette yayınlanmaktadır.

(10) Federal Energy Regulatory Commission

(11) FERC ile ilgili bilgilere kurumun <www.ferc.gov> adresindeki resmi internet sitesinden ulaşılabilir.

(12) Federal Power Commission

Başta komisyon üyelerinin atanması olmak üzere, FERC'nin idari yapısı ve mali denetimi açısından FCC ve benzeri diğer federal bağımsız kurumlarla benzer özellikler taşımaktadır. ABD Başkanı tarafından atanan beş komisyon üyesinden bir tanesinin başkanlığında işlevlerini yürütmektedir. FERC, bütçesinin onaylanması ve mali denetim bakımından nihai olarak Amerikan Kongresi'ne karşı sorumludur. Diğer taraftan, harcamalarının tamamını yetki alanında faaliyet gösteren şirketlerden aldığı ücretlerden ve yıllık katkı paylarından karşılamaktadır.

FCC'de olduğu gibi, FERC de belirli konuları komisyon düzeyinde ele almadan önce kendi bünyesinde bulunan idari hakimler aracılığıyla karara bağlatma yolunu seçebilmektedir. FERC bünyesindeki bir başka daire olan Anlaşmazlık Çözme Dairesi<sup>13</sup> ise, tüketiciler de dahil olmak üzere, ilgili sektörlerdeki taraflar arasında ortaya çıkan anlaşmazlıklarda bağımsız hakem rolü üstlenmekte, yasal yola başvurmadan çözüme ulaşmaları için taraflara yardımcı olmaktadır.

### **2.2.1.3. Menkul Kıymetler ve Borsa Komisyonu<sup>14,15</sup> (SEC)**

ABD'de finans piyasalarının düzenlenmesinde her alt sektör için ayrı bir bağımsız düzenleyici kurum bulunmaktadır.<sup>16</sup> 1934 yılında kurulmuş olan SEC'in görevi sermaye piyasalarını (hisse senedi ve bono piyasaları) düzenlemektir. SEC'in kuruluşuna 1929 yılında hisse senedi piyasalarında meydana gelen ani ve büyük düşüşün yarattığı güvensizlik ortamının yol açtığını söylemek yanlış olmayacaktır. Bu çerçevede, yatırımcıların hisse senetleri ve bonolar hakkında doğru bilgilenmelerini sağlayacak ve sermaye piyasalarında rekabete aykırı davranışları engelleyecek önlemleri almakla yükümlü kılınmıştır. Bununla birlikte, banka mevduatları için söz konusu olan türde bir sigorta fonu uygulaması sermaye piyasası yatırımları için söz konusu olmadığından, SEC'in sigorta işlevi yoktur.

SEC, ABD Başkanı tarafından Senato'nun onayı ile atanan beş üyeli bir komisyon tarafından yönetilmektedir. Her yıl haziran ayında bir üyenin süresi bitecek şekilde, üyeler beş yıllık süreler için atanmakta ve üyelerden bir tanesi ABD Başkanı tarafından SEC başkanı olarak belirlenmektedir.

---

(13) Dispute Resolution Services

(14) Securities and Exchange Commission (SEC)

(15) SEC ile ilgili bilgilere kurumun <[www.sec.gov](http://www.sec.gov)> adresindeki resmi internet sitesinden ulaşılabilir.

(16) *Commodity Futures Trading Commission* vadeli işlem piyasasını, *Farm Credit Administration* tarım kredisi veren kuruluşları, *Federal Deposit Insurance Corporation* bankacılık sektörünü, *Federal Housing Finance Board* konut kredisi sektörünü, *National Credit Union Administration* sandık bankalarını, *Pension Benefit Guaranty Corporation* özel emeklilik fonlarını denetlemektedir. *Federal Reserve System* ise ABD Merkez Bankası işlevi gören bir kuruluştur.

SEC, düzenleyici ve denetleyici görevlerinin yanı sıra, sermaye piyasası düzenlemelerini ihlal eden kişi ve kurumlara karşı yasal işlem başlatmakla da yükümlüdür. Diğer bağımsız kurumlarda olduğu gibi, SEC de bünyesinde istihdam edilen idari hakimler aracılığıyla belli konularda yasal takibat yapılmasını isteyebilir. İdari hakimlerin kararlarına karşı temyiz istemi ile başvurulduğunda, SEC iptal mercii olarak hakimnin kararını onaylayabileceği gibi, reddedebilmekte veya tekrar görüşülme üzere geri gönderebilmektedir. SEC, daha ciddi ihlallerde Federal Özel Hukuk Mahkemeleri'nde dava açmak suretiyle de yasal yola başvurabilmekte, federal mahkemelerden gerekli izni almak kaydıyla, gerektiğinde iş yerlerinde arama yapma ve her türlü evraka el koyma gibi yöntemlere başvurabilmekte, çok geniş kapsamlı soruşturmalar yürütebilmektedir.

#### **2.2.1.4. Federal Ticaret Komisyonu<sup>17,18</sup> (FTC)**

FTC, ABD'nin federal düzeyde rekabet otoritesi işlevi gören kurumudur. Bağımsız bir federal kurum olarak 1914 yılında kurulan FTC'nin yetki alanı içinde bankalar<sup>19</sup> ve sundukları hizmet yasa ile kamu hizmeti olarak nitelendirilmiş olan şirketler ("utilities")<sup>20</sup> girmemektedir.

FTC'nin kökenleri 1890 yılında çıkarılan Sherman Antitröst Yasası'na kadar gitmektedir. Bu yasa ile ilk defa eyaletlerarası ticareti ilgilendiren her türlü rekabet ihlali cezaya tabi kılınmıştır. Sherman Yasası, ihlal durumunda 5,000 ABD Doları'na kadar para cezası ve bir yıla kadar hapis cezası getirmiş ve federal hükümete tröstleri dağıtma yetkisi tanımıştır. Amerikan Yüksek Mahkemesi uzun süre Amerikan Anayasası'na aykırı unsurlar olduğu gerekçesiyle Sherman Yasası'nın etkin bir şekilde uygulanmasına engel olmuştur. Sherman Yasası, 1914 yılında çıkarılan ve FTC'nin kurulması gibi ek hükümler getiren Clayton Yasası sonrasında etkili bir biçimde uygulamaya konulabilmektedir. Antitröst yasalarının uygulanmasından FTC ile birlikte Amerikan Adalet Bakanlığı Antitröst Dairesi de sorumlu bulunmaktadır.<sup>21</sup>

---

(17) Federal Trade Commission (FTC)

(18) FTC ile ilgili bilgilere kurumun <www.ftc.gov> adresindeki resmi internet sitesinden ulaşılabilir.

(19) Rekabet ihlalleri de dahil olmak üzere, ABD'de bankacılık sektörünün düzenlenmesi ile ilgili her türlü konuda yetkili kurum, ABD Merkez Bankası olarak işlev gören Federal Reserve Bank'tır.

(20) Enerji ve benzeri altyapı sektörlerinde faaliyet gösteren ve sundukları hizmet yasa ile kamu hizmeti olarak nitelendirilmiş olan şirketlerin her türlü denetimini ilgili düzenleyici kurumlar yapmaktadır.

(21) ABD'de rekabet politikasını uygulamaktan sorumlu kurumlar ve uygulamaları ile ilgili bir değerlendirme için, bkz. Peters (1996).

FTC'nin ABD Başkanı tarafından Senato onayı ile atanan beş üyesinin görev süreleri yedi yıldır. Diğer bağımsız kurumlarda olduğu gibi, bu beş üyenin en fazla üç tanesi aynı partiden olabilmektedir.

FTC, gerekli gördüğü durumlarda bünyesinde yer alan idari hakimler aracılığıyla rekabet ihlallerine karşı yasal işlem yapılmasını başlatabildiği gibi, daha ciddi ihlallerde Federal İdari Hukuk Mahkemeleri'nde dava açma yoluna da gidebilmektedir.

#### **2.2.1.5. ABD'deki Düzenleyici Kurumların Bağımsızlığı, Saydamlığı ve Hesap Verebilirliği**

Amerikan düzenleyici kurumlarının kurulması ABD Kongresi'nin çıkardığı bir yasayla olmakta, bütçeleri de yine Kongre tarafından belirlenmekte ve kontrol edilmektedir. Kongre, yasa koyucu otorite olarak her an bu kurumların görev ve yetkilerini değiştirme ve aldıkları kararları çıkaracağı yeni bir yasayla veto etme yetkisine sahiptir.

Düzenleyici kurul üyeliklerine yapılacak atamalar için ABD Başkanı aday göstermekte, ardından adayın Kongre'de onaylanması süreci gelmektedir. Bu süreçte aday, Senato'nun ilgili komisyonunda dinlenmekte ve kabul ya da reddedilmektedir. Kurullar genellikle beş üyeden oluşmakta ve üyeler genellikle beş yıllık süreler için atanmaktadırlar.<sup>22</sup> Kurul yapısında daha dengeli bir siyasi temsil sağlamak için, kurul üyelerinin en fazla yarısının aynı siyasi partiye mensup olabileceği yönünde düzenlemesi getirilmiştir.<sup>23</sup> Kurulların her türlü kararına karşı yargıya başvurma hakkı bulunmaktadır.

Kurul üyeleri yasama organı tarafından atanan, faaliyetlerinin kontrol ve denetimi ise yasama, yürütme ve yargı tarafından birlikte yapılan BDK'ların ABD'nin olağan hükümet yapısının dışında bir konuma sahip oldukları görülmektedir. BDK'lar federal hükümeti oluşturan bakanlıkların hiyerarşik yapısı içinde yer almamaktadır.

---

(22) Kurul üye sayısı ve görev süresi konusunda en önemli istisna, Amerikan Merkez Bankası görevini gören *Federal Reserve System*'in yürütme kurulu olan "Board of Governors" için yapılan atamalarla ilgilidir. Yedi üyeli kurula üyeler 14 yıllık dönemler için ve bir defalığına atanmaktadırlar. Ancak, süresi dolmadan boşalan bir üyeliğe geri kalan süre için atanan bir kişi 14 yıllık tam bir dönem için tekrar atanabilmektedir. Kurul'un başkanı ve başkan yardımcısı ise, kurul üyeleri arasından ABD Başkanı tarafından Senato onayı ile 4 yıllık dönemler için atanabilmektedir. Başkan ve başkan yardımcılığı için aynı kişi kurul üyeliği bitinceye kadar tekrar görevlendirilebilmektedir. Bu çerçevede, görev süresi bitmekte olan şu anki Başkan Alan Greenspan, ilk önce atandığı 2 yıllık kısmi dönem de dahil olmak üzere, toplam 16 yıl başkanlık yapmış olacaktır.

(23) Bkz., dipnot 7.

lar. Kurulların başkan ve üyelerinin görevlerine gerekçe gösterilmeden son verilememekte; göreve son verme ancak yetki kullanımında ihmal veya suiistimal olduğu kuşkuyla yer olmaksızın açıkça tespit edildiği durumlarda gündeme gelebilmektedir. ABD'deki düzenleyici kurulların bağımsız olarak nitelendirilmeleri büyük ölçüde atanma ve görevden alma koşullarını belirleyen bu özellikleri yüzündendir.

Kural ve düzenlemelere uyulmadığı durumlarda soruşturma yapıp ceza verebilmeleri bakımından, ABD'deki düzenleyici kurumların yargı gücü kullanan birer uzman mahkeme gibi çalıştıklarını söylemek mümkündür. Yasal takibat yaptıkları durumlarda olağan mahkemelerde yürütülen yargılamalarda kullanılanlara benzer yöntem ve prosedürler izlemeleri gerekmektedir. Bu çerçevede dikkati çeken bir diğer nokta, kendi bünyeleri içinde idari hakim istihdam edebilmeleri, bazı kararlarını bu hakimler aracılığıyla verebiliyor olmalarıdır. Kurumun talebi üzerine bir vaka-yı incelemeye alan idari hakim, ilgili tarafların katıldığı bir duruşma sonucunda konuyu karara bağlayabilmektedir. Kurul bu durumlarda ancak idari hakimın kararına itiraz edilirse doğrudan devreye girmektedir. Bu yolla kurulların doğrudan karara bağlamak zorunda kaldıkları vaka sayısı önemli ölçüde azalmakta, sektörle ilgili düzenleme ve denetleme görevleri üzerinde yoğunlaşmaları mümkün olmaktadır.

Yargı denetiminin yanı sıra, 1985 yılında Başkan'a bağlı olarak kurulan İdare ve Bütçe Dairesi<sup>24</sup> (OMB), yürütme adına bağımsız kurumların gözetim ve denetimini tam yetki ve sorumluluk altında yürütmekle görevlendirilmiştir. OMB, federal düzeyde faaliyet gösteren tüm bağımsız kurumların faaliyetlerini gözetmek ve aralarında eşgüdüm sağlamakla yükümlü kılınmıştır. Bilgi almak ve farklı kurumların uygulamalarındaki tekrar ve çelişkileri önlemek amacıyla kurumların düzenleyici faaliyetlerini gözden geçirme yetkisi vardır. Ayrıca, kurumların düzenlemekle yükümlü oldukları Düzenleyici Etki Analizi<sup>25</sup> raporları OMB'ye sunulmaktadır. Bu raporlar, düzenleyici kurumların teklif ettikleri düzenleme sonucu ortaya çıkacak doğrudan ve dolaylı maliyetleri hesaplayıp, düzenlemenin getireceği yararlarla sistematik bir şekilde karşılaştırdıkları dokümanlardır. Önerilen her düzenlemenin bu fayda-maliyet testini geçiyor olması gerekmektedir. OMB, bu raporları aldıktan sonra inceleyip en geç 60 gün içinde cevabını bildirmek zorundadır. Raporu doğrudan onayla-

---

(24) Office of Management and Budget (OMB)

(25) Regulatory Impact Analysis



yabileceği veya reddedebileceği gibi, değişiklikler yapılmasını da isteyebilir. OMB'nin itirazının kalmadığının anlaşılmasından sonra, düzenleyici kurum son taslağı kamuya ön duyuru yapılmak üzere ilgili federal daireye göndermektedir. Düzenlemeyle ilgili her türlü kişi ve taraf 30 ile 90 gün arasında değişebilen bir süre içerisinde düzenleme hakkındaki itiraz ve görüşlerini bildirmek hakkına sahiptir. BDK bu görüş ve itirazlara uymak zorunda olmamakla beraber, neden uymadığını bir görüş halinde açıkça belirtmek zorundadır. Nihai taslak, 30 gün sonra Resmi Gazete'de yayınlamak üzere OMB'ye bir kez daha gönderilir. Bu aşamada OMB'nin tekrar itiraz etmesi mümkün ise de, bu itirazını 30 gün içinde yapmak zorundadır.

Yasama, yürütme ve yargıya yukarıda bahsedilen şekilde hesap verme yükümlülüğü bulunan düzenleyici kurumlar, faaliyetleri sırasında belli usul ve yöntemlere de uymak zorundadırlar. 1946 yılında çıkarılarak yürürlüğe konan İdari Usul Yasası<sup>26</sup> (APA), düzenleyici kurumların faaliyetleri sırasında uymak zorunda oldukları temel çerçeve yasadır.

En genel ifadeyle, APA bağımsız kurumların uymak zorunda oldukları asgari açıklık ve saydamlık ölçütlerini belirleyen bir çerçevedir. APA'nın temel özellikleri arasında, her türlü düzenlemenin kapsam ve gerekçelerinin önceden kamuya ilan edilmesi, başlangıçtan itibaren ilgili her türlü tarafın görüş ve değerlendirmelerinin alınması, ilgili tarafların karar verme ve düzenleme yapma sürecine doğrudan katılmalarının kolaylaştırılması, ilgili her türlü görüş ve önerinin dikkate alınması, görüş ve önerilerin kabulü veya reddi hakkında gerekçe gösterilmesi gibi yükümlülükler sıralanabilir.

APA'nın yanı sıra, düzenleyici kurumların faaliyetlerini ve kullandıkları usul ve yöntemleri doğrudan ilgilendiren başka genel yasalar da bulunmaktadır. 1966'da çıkarılan Bilgi Özgürlüğü Yasası<sup>27</sup> (FOIA), ABD yurttaşlarına yasada belirtilen istisnai durumlar dışında kalan her türlü konuda ilgili bütün kamu belgelerini görme ve inceleme hakkı vermektedir. En son 1996 yılında olmak üzere birkaç defa değiştirilen FOIA, saydamlık konusunda başka ülkelere de örnek teşkil etmesi gereken bir düzenlemedir. FOIA'nın yanı sıra, 1976'da çıkarılan ve FOIA kapsamına kamu ku-

---

(26) Administrative Procedure Act (APA)

(27) Freedom of Information Act (FOIA)

rum ve kuruluşlarını da dahil eden Şeffaf Devlet Yasası<sup>28</sup> (GITSA) ve 1972’de çıkarılan ve düzenleyici kurumların bünyelerinde yer alan çeşitli komitelerin kamuya açık toplantı yapmaları ile ilgili yükümlülüklerini düzenleyen Federal Danışma Komiteleri Yasası<sup>29</sup> (FACA) gibi yasalara düzenleyici kurumlar da uymak zorundadır. Bunların yanı sıra, 1996 yılında çıkarılan ve her türlü kamu düzenlemesi için çevre etki değerlendirme<sup>30</sup> raporu hazırlanması yükümlülüğü getiren Ulusal Çevre Politikası Yasası<sup>31</sup> (NEPA) ile düzenlemelerin küçük işletmeler üzerindeki etkisinin ayrıca göz önünde bulundurmasını zorunlu kılan 1980 tarihli Düzenlemelerde Esneklik Yasası’na<sup>32</sup> (RFA) uyma yükümlülükleri de bulunmaktadır.

ABD’deki bağımsız düzenleyici kurumlarla ilgili olarak dikkat çekilmesi gereken bir nokta, her ne kadar Kongre tarafından kuruluyor ve işleyişleri üzerinde yürütme, yasama ve yargı denetimi bulunuyorsa da, bu kurumların ABD Anayasası çerçevesinde açık olarak tanımlanmış bir yerleri bulunmadığıdır. Gördükleri işlevler itibariyle hem yasama, hem yürütme, hem de yargı işlevlerini bir arada görebilen bu kurumların kuvvetler ayrılığı ilkesi çerçevesinde nereye oturdukları açık değildir ve konu üzerinde yoğun tartışmalar yapılagelmıştır. Amerikan bağımsız kurumları meşruiyetlerini çok büyük ölçüde faaliyetlerini yürütürken saydam olmaya dikkat etmelerine, katılımcılık ve işbirliği anlayışı içerisinde karar alma süreçlerine ilgili tüm tarafları katmalarına borçludurlar (Yataganas, 2001).

### **2.2.2. İngiltere Deneyimi<sup>33</sup>**

İngiltere, 1980’li yıllara damgasını vuran ve özellikle altyapı sektörleri üzerinde geriye dönülmez izler bırakan özelleştirme uygulamalarında başı çeken ülke olması nedeniyle, BDK’lar konusunda öncü girişimlerde bulunmuş bir ülkedir. BDK uygulamalarının ortaya çıktığı ABD ile benzer hukuki ve idari yapı geleneklerine sahip olması, İngiltere’ye ABD deneyimlerinden faydalanma bakımından önemli bir

---

(28) Government in the Sunshine Act (GITSA)

(29) Federal Advisory Committee Act (FACA)

(30) Environmental impact assessment

(31) National Environment Policy Act (NEPA)

(32) Regulatory Flexibility Act (RFA)

(33) İngiltere’deki düzenleyici kurumlar, geçirdiği evreler ve yakın dönemdeki gelişmeler için, bkz. Vogel (1996, s. 65-134), Vass (2001) ve OECD (2002).

avantaj sağlamıştır. Bugün birçok sektörde faaliyet gösteren düzenleyici kurumları çok yetkin kuruluşlardır ve bu konuda diğer ülkelere örnek teşkil etmeye devam etmektedirler. İngiltere'nin bu konuda bugün için uğraştığı konular artık, oturmuş bir BDK düzeninde kurulların daha verimli çalışmaları ve saydam olmaları nasıl sağlanır, hesap verebilirliklerinde karşılaşılan sorunlar nasıl aşılar gibi yeni ve teknik sorunlardır.

İngiltere'deki düzenleyici otoritelerin yetki ve sorumlulukları bir çerçeve yasa ile belirlenmiştir. Bunlar arasında, ilgili sektörde faaliyet lisansı verme koşullarını belirleme ve lisans verme, bazı fiyatları belirleme, sektörde faaliyet gösteren taraflar arasında çıkabilecek bazı anlaşmazlıklarda karar verme, sektör faaliyetleri ile ilgili her türlü bilgiyi isteme, edinme, üretme hakkı ve yükümlülüğü, ilgili bakanlıkları ve rekabet otoritelerine belirli konularda bilgi verme ve danışmanlık yapma, hizmet kalite standartlarını belirleme ve gözetme, tüketici şikayetlerini inceleme ve hatalı uygulamalarda tüketicilerin nasıl tazmin edileceğini belirleme ve rekabet yasa-sası çerçevesinde bazı işlevleri yerine getirmek gibi konular sayılabilir.

Tablo 2.2'de İngiltere'de şu anda faaliyet göstermekte olan düzenleyici kurumlarla ilgili bazı özet bilgiler sunulmaktadır. İngiltere örneği ile ilgili ilk gözlem, İngiltere'nin değişik sektörlerde uyguladığı düzenleme rejimlerinin ve kurduğu düzenleyici otoritelerin birbirlerinden farklı olabildiğidir. Ayrıca, düzenleme rejimlerinin zaman içerisinde değişmesi nedeniyle düzenleyici otoriteler için en uygun yapı arayışı sürekli devam etmektedir. ABD'de olduğu gibi, İngiltere'de pragmatik bir yaklaşımla düzenleme konusu ile ilgili deneylere girmekten kaçınılmamış, uygulamaların teorik bir çerçeveye oturup oturmadığı, hukuki ve idari yapıya formel olarak uyup uymadığı gibi tartışmalar yerine, işlevselliğe önem verilmiştir.

Tablo 2.2'de görüleceği gibi, elektrik, doğal gaz, su, telekomünikasyon gibi altyapı sektörlerindeki düzenleyici otoriteler, İngiltere'de 1980'li yıllarda başlayarak 1990'larda da devam eden ve kamunun ticari alanlarda üretim yapmasına ve hizmet sunmasına son vermeyi hedefleyen özelleştirmeler sonrasında ortaya çıkmışlardır. Altyapı sektörlerinde daha önce faaliyet gösteren kamu tekellerinin özel mülkiyete devredilmesinin ardından ve özel tekellerin düzenlenmesi gereğinden hareketle, İngiliz Hükümeti her bir altyapı sektörü için ayrı bir düzenleyici otorite oluşturmuştur.

**Tablo 2.2. İngiltere’deki Bağımsız Düzenleyici Kurumlar**

Düzenleyici Kurum	İlgili Olduğu Sektör	Faaliyete Geçtiği Tarih	Çalışan Sayısı
Financial Services Authority (FSA)	Finans ile ilgili tüm piyasalar	Aralık 2001	2,500
Office of Telecommunications (OFTEL)	Telekomünikasyon sektörü	1984	210-220
Office of the Gas and Electricity Markets (OFGEM)	Elektrik ve doğal gaz sektörleri	1999	334
Office of the Rail Regulator (ORR)	Ulusal demiryolu sektörü	1993	117 (ORR ve IRR birlikte)
International Rail Regulator (IRR)	Uluslararası demiryolu sektörü	1998	
Civil Aviation Authority (CAA)	Havacılık sektörü	1971	1,200
Office of Water Services (OFWAT)	Su sektörü	1991	230
Postal Services Commission (PSC)	Posta hizmetleri sektörü	2000	30

Kaynaklar: Vass (2001), OECD (2002)

On beş yıla yaklaşan uygulamalardan sonra 2000’li yıllara yaklaşıırken, her sektör için ayrı bir düzenleyici otorite gerekip gerekmediği, özellikle teknolojik gelişmelerin birbiri ile bağlantılı kıldığı elektrik ve doğalgaz, telekomünikasyon ve medya gibi sektörlerin aynı çatı altında düzenlemeye tabi tutulması gibi hususlar tartışılmaya başlanmıştır. İngiliz Hükümeti’nin 2000 yılında yaptırdığı kapsamlı bir incelemeden sonra, elektrik sektörü ile doğal gaz sektörünü düzenleyen bağımsız kurumlar birleştirilerek yeni ve değişik bir yapı altında her iki sektörü de düzenlemek üzere oluşturulan bağımsız kuruma bağlanmışlardır. Telekomünikasyon ve su sektörlerini düzenleyen bağımsız kurumların yapıları ve işlevleri ise değiştirilmemiştir. İngiliz Hükümetinin 2001 yılında aldığı bir karar ile de telekomünikasyon ve radyo/televizyon yayın sektörlerinin yeni bir düzenleyici otorite altında en geç 2003 yılı başına birleştirilmelerine karar verilmiştir. Tablo 2.3.’de İngiltere’deki bazı bağımsız düzenleyici kurumlarla ilgili ayrıntılar sunulmuştur. Yerlerini aldıkları eski otoriteler ile karşılaştırıldığında, yeni düzenleyici otoritelerin yapısal bakımdan benzerlik ve farklılık gösterdikleri noktalara aşağıda değinilecektir.

**Tablo 2.3. Bağımsız Düzenleyici Kurumlar: İngiltere’den Örnekler**

		<b>OFTTEL</b>	<b>FSA</b>	<b>OFGEM</b>
	1) Görev süresi	5 yıl	5 yıl	5 yıl
	2) Kim tarafından atanıyor?	İlgili bakan	İlgili bakan	İlgili bakan
	3) Görevden alınma	Yalnızca görevle bağdaşmayan davranış durumunda	İlgili bakanın takdirinde	İlgili bakanın takdirinde
A) Kurul başkanının statüsü	4) Kurul başkanının aynı anda kamuda başka bir görevi olabilir mi?	Evet	Evet	İlgili bakanın takdirinde
	5) Yeniden atanması mümkün mü?	Evet	Evet	Evet
	6) Her türlü ortaklık ve bağlantıdan vazgeçilmesi atanma şartı mı?	Evet	Hayır	Evet
B) Kurul üyelerinin statüsü	7) Görev süresi	X	En fazla 3 yıl	Belirli bir süre yok
	8) Kim tarafından atanırlar?	X	İlgili bakan	İlgili bakan
	9) Görevden alınma	X	İlgili bakanın takdirinde	İlgili bakanın takdirinde
	10) Kurul üyesinin aynı anda kamuda başka bir görevi olabilir mi?	X	İlgili bakanın takdirinde	İlgili bakanın takdirinde
	11) Yeniden atanmaları mümkün mü?	X	Evet, yalnız bir defa	Evet
	12) Her türlü ortaklık ve bağlantıdan vazgeçilmesi atanma şartı mı?	X	Hayır	Evet
C) Hükümet ve parlamento ile ilişkiler	13) Kurumun bağımsızlığı yasada açıkça belirtiliyor mu?	Evet	Hayır	Evet
	14) Hükümete ne şekilde hesap veriyor?	Yalnızca bilgi amaçlı yıllık rapor sunma	Yalnızca bilgi amaçlı yıllık rapor sunma	Tam sorumlu
	15) Parlamento’ya ne şekilde hesap veriyor?	Yalnızca bilgi amaçlı yıllık rapor sunma	Yalnızca bilgi amaçlı yıllık rapor sunma	Yalnızca bilgi amaçlı yıllık rapor sunma
	16) Mahkeme kararı dışında, kararlarını değiştirme veya veto etme yetkisi olan merci var mı?	Evet (Rekabet Komisyonu)	Evet (Özel Temyiz Kurulu)	Evet (Rekabet Komisyonu)
D) Mali ve idari bağımsızlık	17) Kurumun gelir kaynakları?	Düzenlenen şirketler	Düzenlenen şirketler	Düzenlenen şirketler
	18) Bütçesini düzenleyen merci?	OFTTEL	FSA	OFGEM
	19) İdari yapısını belirleme yetkisi kime ait?	OFTTEL	FSA	OFGEM
	20) Personel politikasını belirleme yetkisi?	OFTTEL	FSA	OFGEM
E) Düzenleyici yetkiler	21) İlgili sektör üzerindeki düzenleme yetkilerinin paylaşıldığı kurumlar?	Sektörel düzenleyici kurumlar	Yok	Yok

X: OFTTEL’in tek kişilik bir komisyon tarafından yönetildiği için kurul üyesi bulunmamaktadır.

Kaynaklar: <[www.oftel.gov.uk](http://www.oftel.gov.uk)>; <[www.fsa.gov.uk](http://www.fsa.gov.uk)>; <[www.ofgem.gov.uk](http://www.ofgem.gov.uk)>; Gilardi (2002) içindeki yer alan bağımsız kurum bilgileri ile ilgili veri seti <<http://www.people.unil.ch/fabrizio.gilardi/download/indep.sav>> adresinden indirilmiştir.

### 2.2.2.1. Gaz ve Elektrik Piyasaları İdaresi<sup>34,35</sup> (OFGEM)

1999 yılında elektrik sektörünü düzenleyen OFFER ile doğal gaz sektörünü düzenleyen OFGAS'ın birleştirilmesi ile oluşturulan OFGEM, 2000 yılında çıkarılan bir yasayla<sup>36</sup> farklı bir yapıya büründürülmüştür. Bu yasayla tek bir düzenleyicinin belirleyici olduğu yapıdan kurul yapısına geçilmiştir. Bu çerçevede, OFGEM'in yönetim kurulu olarak görev yapmak üzere Gaz ve Elektrik Piyasaları Kurulu<sup>37</sup> oluşturulmuştur. Toplam 11 üyeden oluşan bu kurulun beş üyesi tam zamanlı idari görev yapmakta, diğer altı üye ise idari görev üstlenmemektedir. Yasada bu kurulun amacının, gaz ve elektrik sektörlerinin her kademesinde rekabeti mümkün olduğu kadar teşvik etmek suretiyle gaz ve elektrik sektörü tüketicilerinin menfaatlerini korumak olduğu belirtilmektedir. Aynı yasanın getirdiği çok yeni bir uygulama ise, bu sektörlerle ilgili bağımsız olarak çalışacak resmi bir tüketici konseyi kurulmasıdır.

Gaz ve Elektrik Tüketicileri Konseyi<sup>38</sup> adlı bu kuruluşun görevinin ülkenin farklı bölgelerindeki şubeleri aracılığıyla tüketicilere sektörlerle ilgili her türlü bilgiyi sağlamak, tüketici haklarını OFGEM nezdinde korumak ve tüketici görüşlerini temsil etmek olması öngörülmüştür.<sup>39</sup> Dokuz kişiden oluşan bağımsız bir kurul yapısı altında yönetilen bu oluşum OFGEM'den tamamen bağımsız olarak faaliyet göstermektedir. Kuruluş yasasında belirtildiği şekilde, her yıl OFGEM ile karşılıklı imzalanan bir protokol ile iki kurumun ilişkileri düzenlenmektedir. Gaz ve Elektrik Tüketicileri Konseyi'nin faaliyetleri ile ilgili harcamalar İngiliz Ticaret ve Sanayi Bakanlığı'nın bütçesi içinde yer alan kaynaklardan karşılanmakta, Konsey faaliyetleri ve harcamaları ile ilgili olarak bu Bakanlığa hesap vermektedir.

### 2.2.2.2. Telekomünikasyon İdaresi<sup>40,41</sup> (OFTEL)

1984 yılında telekomünikasyon sektörünü düzenlemek üzere kurulan OFTEL, 2002 yılında oluşturulan İletişim Dairesi'nin<sup>42</sup> (OFCOM) çalışmaya başlamasıyla bir-

---

(34) The Office of Gas and Electricity Markets (OFGEM)

(35) OFGEM ile ilgili bilgilere kurumun <[www.ofgem.gov.uk](http://www.ofgem.gov.uk)> adresindeki resmi internet sitesinden ulaşılabilir.

(36) The Utilities Act 2000 (<http://www.legislation.hms.gov.uk/acts/acts2000/20000027.htm#aofs>)

(37) The Gas and Electricity Markets Authority

(38) The Gas and Electricity Consumer Council

(39) Kamu ile ilişkilerinde Energywatch adını kullanan Gaz ve Elektrik Tüketicileri Konseyi'nin faaliyetleri ile ilgili bilgilere kurumun <[www.energywatch.org.uk](http://www.energywatch.org.uk)> adresindeki resmi internet sitesinden ulaşılabilir.

(40) The Office of Telecommunications (OFTEL)

(41) OFTEL ile ilgili bilgilere kurumun <[www.oftel.gov.uk](http://www.oftel.gov.uk)> adresindeki resmi internet sitesinden ulaşılabilir.

(42) The Office of Communications (OFCOM)

likte kapatılmış olacaktır. OFCOM, içinde OFTEL'in de olduğu iletişim sektörü ile ilgili beş değişik düzenleyici kurumun işlevlerini bir çatı altında toplayacaktır. Bu kurumlar, Bağımsız Televizyon Komisyonu<sup>43</sup>, Radyo Kurumu<sup>44</sup>, Radyo İletişim Kurumu<sup>45</sup> ve Radyo ve Televizyon Yayın Standartları Komisyonu'dur<sup>46</sup>. İletişim sektörünün düzenlenmesini tek bir çatı altında toplanmasıyla farklı iletişim alt sektörleri arasındaki sinerjiye katkıda bulunacak bir yapının hedeflendiği görülmektedir. Ayrıca, OFCOM yalnızca iletişim sektörü ile ilgili ekonomik düzenlemeleri değil, aynı zamanda yayın içeriklerini de denetlemekten sorumlu olacaktır. Bu çerçevede, OFCOM hem İngiliz Kültür Bakanlığı ile, hem de İngiliz Ticaret Bakanlığı ile ilişkili olarak faaliyet gösterecektir.

### **2.2.2.3. Finansal Hizmetler Otoritesi<sup>47,48</sup> (FSA)**

2000 yılında çıkarılan bir yasayla kurulan ve mevduat, sigorta ve menkul kıymet yatırım sektörlerini aynı çatı altında düzenlemekle görevlendirilen FSA, faaliyetlerine 2001 yılında başlamıştır. Bağımsız bir kurum olarak oluşturulan FSA'nın harcamaları ilgili sektörlerdeki şirketlerden alınan katkı payları ile karşılanmaktadır. FSA, faaliyetleri ile ilgili olarak her yıl Hazine Bakanlığı'na sunulmak üzere bir rapor hazırlamakta, Hazine Bakanlığı da bu raporu Parlamento'ya sunmaktadır.

FSA'nın yönetim organı, tümü Hazine Bakanlığı tarafından atanan 15 kişilik bir kuruldur. Kurulun, Başkan dahil olmak üzere, dört üyesi tam zamanlı idari görev yapmakta, 11 üye ise kurum dışından olmaktadır.<sup>49</sup> Kurum dışından olan üyeler ayrı bir komite olarak FSA'nın faaliyetlerinde verimlilik ilkelerine uymasını, mali denetim mekanizmalarının uygun şekilde işlenmesini gözetmek ve denetlemekle görevlidir. Kurulun idari görev yapan üyelerinin maaşlarını 11 kişilik bu alt komite belirlemektedir.

FSA, ilgili olduğu alanda faaliyet lisansı vermek, standartları belirlemek, standartlara uyulmasını denetlemek, gerektiğinde yaptırım uygulamak gibi yetki ve görevlerinin yanı sıra, bağımsız bir organ olarak oluşturduğu Finansal Ombudsman

---

(43) Independent Television Commission

(44) The Radio Authority

(45) The Radiocommunications Agency

(46) Broadcasting Standards Commission

(47) The Financial Services Authority (FSA)

(48) FSA ile ilgili bilgilere kurumun <[www.fsa.gov.uk](http://www.fsa.gov.uk)> adresindeki resmi internet sitesinden ulaşılabilir.

(49) Üyeliklerden bir tanesi İngiliz Merkez Bankası Başkan Yardımcısı tarafından doldurulmaktadır.

Hizmetleri<sup>50</sup> aracılığıyla her türlü tüketici şikayetinde şikayete konu kuruluşla tüketiciler arasındaki uyuşmazlıkları yasal sürece gitmeden çözmeye çalışmaktadır.

Faaliyetleri ile ilgili hesap verme açısından, FSA'nın aldığı kararların rekabetle ilgili olanları için Rekabet Komisyonu'na<sup>51</sup> ve Adil Ticaret Dairesi'ne<sup>52</sup> (OFT) başvurma imkanı bulunmaktadır. FSA, mali ve idari açıdan FSA Hazine Bakanlığı'nın gözetiminde bulunmaktadır. FSA bünyesinde oluşturulmuş bulunan ayrı bir şikayet birimi aracılığıyla finansal kurumların ve tüketicilerin FSA'nın karar ve faaliyetleri ile ilgili şikayetleri değerlendirilmektedir. Ayrıca, FSA biri tüketicilerden diğeri de sektör temsilcilerinden oluşan iki ayrı bağımsız komite yolu ile faaliyetleri hakkında ilgili tarafların görüş ve önerilerini almaktadır. Bu komitelerin önerilerini aynen uygulamak zorunluluğu bulunmamakla birlikte, FSA neden aynı görüşte olmadığını yazılı olarak belirtmek zorundadır. Ayrıca, bazı durumlarda FSA'nın yaptığı düzenlemeler ve getirdiği yaptırımlar hakkında FSA ile ilgili şirket arasındaki anlaşmazlıkları sonuca bağlamak üzere Hazine Bakanlığı bünyesinde yer alan Finansal Hizmetler ve Piyasalar Mahkemesi<sup>53</sup> de kurulmuş bulunmaktadır.

#### **2.2.2.4. Rekabet Komisyonu<sup>54</sup> (Competition Commission)**

1998 yılında çıkarılan ve 1980 tarihli bir önceki yasada değişiklikler getiren Rekabet Yasası, 2000 yılında yürürlüğe girmiştir. Bağımsız bir kamu kurumu olarak çalışması öngörülen Rekabet Komisyonu, kapatılan Tekeller ve Birleşmeler Komisyonu'nun<sup>55</sup> (MMC) yerini alarak, 1999 yılında faaliyetlerine başlamıştır.

Yeni Rekabet Yasası, ağırlıklı olarak birleşme ve devralmalar ile tekelleşme konularında hükümler içeren 1973 tarihli Adil Ticaret Yasası ile birlikte uygulanmaktadır. Yasa, rekabeti önlemeye, kısıtlamaya ve bozmaya yönelik antlaşmalara, uyumlu eylemlere ve hakim durumun kötüye kullanılmasına karşı açık ve net hükümler içermektedir. İhlallere son vermek ve ilgili şirketin toplam hasılasının yüzde 10'una kadar ceza uygulamak gibi yaptırım yetkileri de dahil olmak üzere, bir dizi hüküm içeren Rekabet Yasası'nın uygulanmasından, Rekabet Komisyonu'nun

---

(50) The Financial Ombudsman Services

(51) Competition Commission

(52) Office of Fair Trade (OFT)

(53) The Financial Services and Markets Tribunal

(54) Rekabet Komisyonu ile ilgili bilgilere kurumun <[www.competition-commission.org.uk](http://www.competition-commission.org.uk)> adresindeki resmi internet sitesinden ulaşılabilir.

(55) Monopolies and Mergers Commission (MMC)



yanı sıra hükümete bağlı olarak çalışan Adil Ticaret Dairesi (OFT) ve telekomünikasyon, elektrik, gaz, su ve demiryolları düzenleyici kurumları (sırasıyla, OFTEL, OFGEM, OFWAT ve ORR) sorumlu kılınmıştır.

Rekabet Komisyonu, gördüğü işlevler bakımından yerini aldığı MMC'den farklılaşmaktadır. Daha önce MCC'nin görevi olan, birleşmeler, devralmalar ve altyapı sektörlerinin düzenlenmesi ile ilgili konularda yetkili birimlerin talepleri üzerine araştırma yapıp rapor hazırlama görevi Rekabet Komisyonu'na devredilmiştir.<sup>56</sup> Bunun yanı sıra, Rekabet Komisyonu bünyesinde yeni kurulan bir Temyiz Mahkemesi gerek OFT'nin, gerekse sektör düzenleyici kurumlarının Rekabet Yasası'nın ihlali hakkında verdikleri kararlar için temyiz mercii görevi yapmaktadır. Temyiz Mahkemesi ilgili otoritenin verdiği kararı onaylayabilir, reddedebilir, değiştirerek onaylayabilir veya tekrar görüşülmek üzere geri gönderebilir. Ayrıca, konu hakkında doğrudan ayrı bir karar verme yetkisi de bulunmaktadır.

Rekabet Komisyonu'nda bir Başkan ile sayı ve kompozisyonu değişebilen bir grup üye görev yapmaktadır.<sup>57</sup> Temyiz Mahkemesi de aynı şekilde bir başkan ve sayıları değişebilen vaka hakimlerinden oluşmaktadır. Temyiz Mahkemesi Başkanı Rekabet Komisyonu'nun da üyesidir. Komisyon Başkanı ve Temyiz Mahkemesi Başkanı dışındaki Rekabet Komisyonu üyeleri yarı zamanlı olarak görev yapmaktadırlar. Gerek Komisyon'da, gerek Temyiz Mahkemesinde karar verme konusunda nihai yetkili ilgili Başkan'dır. İlgili Başkan gerekli gördüğü sayıda üyeyi eldeki bir vaka için görevlendirir, üyeler de incelemeleri sonunda vaka ile ilgili raporlarını Başkan'a sunarlar. Rekabet Komisyonu'nun Temyiz Mahkemesi Başkanı dışındaki üyeleri Ticaret ve Sanayi Bakanı tarafından seçilip atanmaktadır. Atamalar için herkese açık bir başvuru ve aday gösterme süreci izlenmesi zorunluluğu vardır. Üyelerin çıkar gruplarından ve siyasi partilerden bağımsız kişiler arasından atanması beklenmekle birlikte, bu yönde yasal bir zorunluluk yoktur.

Temyiz Mahkemesi Başkanı beş yıllık bir süre için Hakim atamaları ile ilgili prosedür izlenmek suretiyle atanmakta ve görev süresi beşer yıllığına tekrar uzatılabilir.

---

(56) Tekelleşme ile birleşme ve devralmalar konusunda Rekabet Komisyonu'na hangi otoritenin başvuruda bulunabileceği açıkça belirtilmiştir. Tekelleşme konusunda Adil Ticaret Dairesi (OFT), ilgili Devlet Bakanı ve ilgili altyapı sektör düzenleyicileri; birleşme ve devralmalar konusunda ise ilgili Devlet Bakanı başvuruda bulunabilmektedir.

(57) Rekabet Komisyonu'nda halen, Rekabet Komisyonu Başkanı ve Temyiz Mahkemesi Başkanı dışında, bir kısmı genel raportör, bir kısmı da elektrik, gaz, su, telekomünikasyon ve gazete sektörleri ile ilgili vakaları inceleyen uzman raportör olmak üzere, toplam 54 üye görev yapmaktadır (bakınız, <http://www.competition-commission.org.uk/about/memberint.htm>).

mektedir.<sup>58</sup> Temyiz Mahkemeleri üyeleri ise bir defa yenilenebilen dört yıllık görev süresi için ve yine Hakim atamaları için izlenen prosedür izlenmek suretiyle atanmaktadır.

Gerek Komisyon, gerek Temyiz Mahkemesi üyelerinin görevlerine, iş göremez hale gelmeleri ve uygunsuz davranışlarda bulunmaları durumu dışında, görev süreleri boyunca son verilememektedir. Görevden alma yetkisi, Yüksek Hakimler Kurulu'nun atadığı bağımsız bir jüri tarafından yapılan inceleme sonrasında ve Rekabet Komisyonu ve Temyiz Mahkemesi Başkanları'na danışmak koşuluyla, Devlet Bakanı'na aittir.

Rekabet Komisyonu'nun bütçesi ilgili Devlet Bakanlığı'nın bütçesi içinde yer almakta ve mali açıdan Komisyon Bakanlığa hesap vermekle yükümlülüğü bulunmaktadır.

#### **2.2.2.5. İngiltere'deki Düzenleyici Kurumların Bağımsızlığı, Saydamlığı ve Hesap Verebilirliği**

Düzenleyici otoritenin yapısı bakımından İngiltere örneğini ABD'den ayıran önemli bir fark, hükümetin bir kişiyi düzenleyici kurumun yönetiminden ve kararlarından tek sorumlu kişi olarak atayabilmesidir. Bu çerçevede, tek bir düzenleyici beş yıllığına hükümet tarafından atanmakta ve görevden alınması çok özel durumlar dışında mümkün olmamaktadır. Düzenleyici yetkileri kendinde toplayan bu kişinin, atama şartlarının sağladığı güvence ile bağımsız ve tarafsız davranacağının düşünüldüğü anlaşılmaktadır. Ancak, 1999 yılından sonra oluşturulan ve bir kaç sektörü bir arada düzenleyen OFGEM ve OFCOM gibi otoriteler için ABD'deki gibi kurul yapısı getirilmiştir. ABD'dekinden farklı olarak, kurul üyelerinin birkaçı dışında kalanları kurul çalışmalarına yarı zamanlı olarak dışarıdan katılmaktadırlar. Bu şekilde, hem tek bir kişiye bağlı yapının yaratacağı özel sorunlarla karşılaşma riski, hem de düzenleyici kurulun dışarıdan kuşatılması tehlikelerine karşı dengeli bir yapı oluşturulması hedeflenmiş gözükmektedir.

Diğer taraftan, su ve demiryolu otoriteleri tek düzenleyicili yapılarını korumaya devam etmektedirler. Bu da, İngiltere'de düzenleyici otoritelerin yapısı hakkında henüz tek bir uygulama biçimi üzerinde görüş birliğine varılamadığını göstermektedir.

---

(58) Emeklilik yaşı olan 70 yaşını dolduruncaya kadar olmak üzere.

İngiltere’de düzenleyici otoritelerin hesap verebilirliklerini sağlamaya yönelik birkaç değişik yönteme başvurulmaktadır. Her düzenleyici kurum, Parlamento’ya sunulmak üzere ilgili bakanlığa bir yıllık rapor hazırlamakla yükümlü bulunmaktadırdır. Ayrıca, rekabet ile ilgili kararlar için Rekabet Komisyonu’na temyiz başvurusunda bulunulması dışında, düzenleyici kurumların bütün kararlarına karşı doğrudan temyiz mahkemelerine başvurmak da mümkün kılınmıştır.

Yukarıda sayılanların yanı sıra, Parlamento’nun genel gözetimi, Ulusal Denetleme Kurumu<sup>59</sup> ve Sayıştay’ın<sup>60</sup> gözetim ve denetimi yoluyla da idari ve mali konularda hesap verme y k ml l     bulunmaktadırdır. Rekabeti ilgilendiren konularda OFT devreye girebilmektedir. Bu, ilgili devlet bakanlarının gerekli gördükleri durumlarda belirli bir karar hakkında OFT’ye başvurusu yoluyla olmaktadır. Ayrıca, ilgili bakanların ülkeyi ilgilendiren acil durumlarda müdahale etme yetkileri bulunmaktadır.

2000 yılında  ıkarılan Bilgi  zg rl    Yasası’na<sup>61</sup> göre, düzenleyici otoriteler faaliyetleri esnasında kamuya bilgi verme ve kamuyla görüş alı  verisinde bulunma y k ml l     altındadırdır.<sup>62</sup> Bu y k ml l     her otorite farklı yöntemlerle yerine getirebilmektedir. Bu çerçevede, tüketiciler menfaatlerini daha eşit bir statüde dile getirmeleri amacıyla bağımsız tüketiciler konseyleri oluşturulmaya ba lanmı tır. Bu konseylerin yapıları ve işlevleri otoriteden otoriteye de i ebilmektedir. Örneğin, OFTEL’e bilgi sunmak üzere farklı bölgelerdeki tüketicileri temsilen dört ayrı Telekomünikasyon Danışma Komitesi kurulmuştur. Ayrıca, küçük işletmeler ile emekliler ve  z rl  tüketicileri temsil eden iki ayrı danışma organı da OFTEL’e bilgi girdisi sağlamaktadır. Enerji konusunda ise, yukarıda sözü edildiği gibi, yasayla ayrı bir resmi bağımsız tüketiciler konseyi kurulmuş ve Konsey OFGEM’in gözetimi de dahil olmak üzere bir dizi görev ve yetki ile donatılmıştır.

İngiltere, sektörel düzenleyici otoritelerle rekabet otoritesi arasındaki ilişkiler konusunda yaratıcı bir sistem oluşturmuştur. Düzenleyici otoriteler kendi sektörlerindeki rekabet ihlallerinde rekabet yasasını uygulama yetkisine sahiptir. Düzenleyici otoritelerin rekabet yasası çerçevesinde verdikleri kararların temyizi için ise Rekabet Komisyonu’na başvurulmaktadır.

---

(59) National Audit Office

(60) Comptroller and Auditor General

(61) Freedom of Information Act

(62) İngiltere’de bağımsız kurul uygulamasının geldiği nokta ile ilgili ilginç bir not olarak, 1998 tarihli Veri Koruma Yasası (Data Protection Act) ve 2000 tarihli Bilgi  zg rl    Yasası’nın uygulanmasını düzenlemek ve denetlemek üzere ayrı bir düzenleyici kurum oluşturulmuştur. Bilgi Komiseri (The Information Commissioner) olarak atanan bir kişi bağımsız otorite olarak bu yasaların uygulanmasından sorumlu olmaktadır.

### 2.3. Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve AB<sup>63</sup>

ABD ve İngiltere’de bağımsız kurumların çeşitli sektörlerin düzenlenmesinde etkin bir şekilde ve başarı ile rol aldıklarının görülmesi, başka ülkelerde de uyarlanarak kullanılmalarını gündeme getirmiştir. 1990’ların başından itibaren AB de bu yöndeki gelişmelere ayak uydurma sürecine girmiştir. Gerek AB düzeyindeki bazı uygulamalarda, gerek üye ülkelerde birçok sektörün düzenlenmesi için bağımsız kurumlar gündeme gelmeye başlamıştır.

Halen AB düzeyinde faaliyet gösteren 13 tane düzenleyici kurum bulunmaktadır. İlki 1975 yılında kurulan bu kurumlara en son Ekim 2002’de faaliyete geçen Avrupa Gıda Güvenliği Otoritesi<sup>64</sup> katılmıştır. AB düzeyinde faaliyet gösteren bağımsız kurumlar hakkında bazı bilgiler Tablo 2.4’de sunulmuştur. Organizasyon yapıları benzetmekle birlikte, ilgili oldukları alanın nitelikleri ve yönetim kurullarının yapısı bakımından aralarında farklılıklar bulunmaktadır.

**Tablo 2.4. AB Düzeyinde Faaliyet Gösteren Bağımsız Kurumlar**

Kurum	Kurum Merkezi	Kuruluş Tarihi	Görevi	Karar Alma Yetkisi Var mı?	Kurum Başkanı’nın Atanma Biçimi	Yönetim Kurulu’nun Yapısı
<b>Avrupa Mesleki Eğitimi Geliştirme Merkezi</b> (European Centre for the Development of Vocational Training-CEDEFOP)	Selanik	1975	Bilgi toplama ve sağlama	Hayır	Kurul’un kendi içinden gösterdiği adaylar arasından AB Komisyonu tarafından	48 üye: Her Üye Ülkeden 1, işçi ve işveren sendikalarından 30, AB Komisyonu tarafından 3
<b>Avrupa Yaşam ve Çalışma Koşullarını Geliştirme Vakfı</b> (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions)	Dublin	1975	Bilgi toplama ve sağlama	Hayır	Kurul’un kendi içinden gösterdiği adaylar arasından AB Komisyonu tarafından	48 üye: Her Üye Ülkeden 1, işçi ve işveren sendikalarından 30, AB Komisyonu tarafından 3
<b>Avrupa Çevre Kurumu</b> (European Environment Agency)	Kopenhag	1990	Bilgi toplama ve sağlama	Hayır	AB Komisyonu’nun teklifi üzerine Yürütme Kurulu tarafından	19 üye: Her Üye Ülkeden 1, Avrupa Parlamentosu 2, AB Komisyonu 2
<b>Avrupa Mesleki Eğitim Vakfı</b> (European Training Foundation)	Torino	1990	Bilgi toplama ve sağlama, program yürütme	Hayır	AB Komisyonu’nun teklifi üzerine Yürütme Kurulu tarafından	17 üye: Her Üye Ülkeden 1, AB Komisyonu 2

(63) Bu bölümde tartışılan konular için, bkz. Majone (1996a, 1996b, 1996c), Laudati (1996), Buigues, Guersent ve Pons (2001).

(64) European Food Safety Authority (EFSA). Kurumun resmi internet sitesine <www.efsa.eu.int> adresinden ulaşılabilir.

Kurum	Kurum Merkezi	Kuruluş Tarihi	Görevi	Karar Alma Yetkisi Var Mı?	Kurum Başkanı'nın Atanma Biçimi	Yönetim Kurulu'nun Yapısı
<b>Avrupa Uyuşturucu ve Uyuşturucu Bağımlılığını İzleme Merkezi</b> (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction)	Lizbon	1993	Bilgi toplama ve sağlama	Hayır	AB Komisyonu'nun teklifi üzerine Yürütme Kurulu tarafından	19 üye: Her Üye Ülkeden 1, Avrupa Parlamentosu 2, AB Komisyonu 2
<b>Avrupa Tıbbi Ürünleri Değerlendirme Merkezi</b> (European Agency for the Evaluation of Medicinal Products)	Londra	1993	Düzenleme	Hayır	AB Komisyonu'nun teklifi üzerine Yürütme Kurulu tarafından	34 üye: Her Üye Ülkeden 2, Avrupa Parlamentosu 2, AB Komisyonu 2
<b>İç Pazarda Uyumluluk Dairesi</b> (Office for Harmonisation in the Internal Market)	Alicante	1993	Düzenleme	Evet	Kurul'un kendi içinden gösterdiği adaylar arasından Bakanlar Konseyi tarafından	16 üye: Her Üye Ülkeden 1, AB Komisyonu 1 (oy hakkı olmaksızın)
<b>Avrupa İş Güvenliği ve Sağlığı Kurumu</b> (European Agency for Safety and Health at Work)	Bilbao	1994	Bilgi toplama ve sağlama	Hayır	AB Komisyonu'nun teklifi üzerine Yürütme Kurulu tarafından	48 üye: Her Üye Ülkeden 1, ilgili meslek odaları ve sendikaları 30, AB Komisyonu 3
<b>Topluluk Bitki Çeşitliliği Dairesi</b> (Community Plant Variety Office)	Angers	1994	Düzenleme	Evet	AB Komisyonu'nun Yürütme Kurulu'na danışarak gösterdiği adaylar arasından Bakanlar Konseyi tarafından	16 üye: Her Üye Ülkeden 1, AB Komisyonu 1 (oy hakkı olmaksızın)
<b>Avrupa Irkçılık ve Yabancı Düşmanlığını İzleme Merkezi</b> (European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia)	Viyana	1997	Bilgi toplama ve sağlama	Hayır	AB Komisyonu'nun teklifi üzerine Yürütme Kurulu tarafından	18 üye: Her Üye Ülkeden 1 "bağımsız" kişi, Avrupa Parlamentosu 1 "bağımsız" üye, Avrupa Konseyi 1 "bağımsız" üye, AB Komisyonu 1
<b>Avrupa Birliği Organları İçin Tercüme Ofisi</b> (Translation Centre for the Bodies of the European Union)	Lüksemburg	1994	İdari destek	Hayır	AB Komisyonu'nun teklifi üzerine Yürütme Kurulu tarafından	33 üye: Her Üye Ülkeden 1, AB Komisyonu 2, Merkezle antlaşma yapan her kurum 1
<b>Avrupa Yeniden İnşa Kurumu</b> (European Agency for Reconstruction)	Selanik	1999	Program yürütme	Evet	AB Komisyonu'nun teklifi üzerine Yürütme Kurulu tarafından	17 üye: Her Üye Ülkeden 1, AB Komisyonu 2
<b>Avrupa Gıda Güvenliği Otoritesi</b> (European Food Safety Authority)	Brüksel (Geçici)	2002	Bilgi toplama ve sağlama, program yürütme	Hayır	AB Komisyonu'nun teklifi üzerine Yürütme Kurulu tarafından	16 üye: Bakanlar Konseyi 4, Avrupa Parlamentosu 4, AB Komisyonu 4, tüketici ve sanayi kesimi temsilcileri 4 (AB Komisyonu tarafından atanır)

Kaynak: "Establishing a Framework for Decision-Making Regulatory Agencies", White Paper on Governance, Report by Working Group 3a (<europa.eu.int/comm/governance/areas/group6/report\_en.pdf>).

AB düzeyinde faaliyet gösteren düzenleyici kurumlar kamu kurumu niteliği taşıyan bağımsız yapılar olarak kurgulanmışlardır. AB'ye temel teşkil eden antlaşmalarla kurulmuş olan Avrupa Adalet Mahkemesi<sup>65</sup>, Avrupa Merkez Bankası<sup>66</sup> ve Avrupa Yatırım Bankası<sup>67</sup> gibi AB kurumlarından farklı olarak, Avrupa Konseyi tarafından çıkarılan yönetmelik ve benzeri ikincil mevzuat yolu ile kurulmuşlardır. Ayrı tüzel kişilikleri olan bu kurumların, çoğunlukla kamuyu yakından ilgilendiren bilimsel ve teknik uzmanlık gerektiren konuları izlemek ve bu konularda kamuoyunu aydınlatmakla görevli oldukları görülmektedir.

Avrupa'da kurumların kuruluş amacı, her türlü işin AB Komisyonu tarafından yapıldığı merkezi bürokratik yapının getirdiği zorlukları aşmaya hizmet edecek şekilde, AB idari yapısında daha özerk, daha esnek birimler oluşturmak olarak özetlenebilir. Bu yolla Üye Devletlerin yönetime daha fazla katılması, Avrupa yurttaşlarının ihtiyaçlarının daha doğrudan göz önüne alınması da hedeflenmiştir.

Avrupa kurumlarının temel yapısına baktığımızda şu özellikleri görüyoruz: (i) ilgili oldukları alanlar, özel uzmanlık gerektiren bilimsel ve teknik alanlar ve bazı özel yönetim işlevleri ile sınırlıdır; (ii) üyelerinin çoğunluğu Üye Devlet temsilcileri olan Yürütme Kurulları, kurumların faaliyet ilkelerini verilen yetkiler ışığında belirlemekte ve sağlanan bütçe kaynakları çerçevesinde çeşitli programlar yürütülmesine karar verebilmektedir; (iii) Kurum başkanı çoğunlukla Yönetim Kurulu'nun içinden ve Yönetim Kurulu'nun kendisi tarafından seçilmekte ve Başkan kurumun tüm faaliyetlerinden birinci derecede sorumlu olmaktadır; (iv) Yönetim Kurulları kurumun kendi işleyiş ilkelerini belirleyebilmekte, diğer taraftan çalışanlar genel AB yönetmeliklerine göre istihdam edilmekte, kurumların bütçesi genel AB bütçesi içinde yer almakta, denetimleri de AB Komisyonu'nu tarafından yapılmaktadır. AB Komisyonu'nun bu kurumlarla doğrudan bir ilişkisi olmamakla beraber, Yönetim Kurullarında yer alan temsilcileri yoluyla yetkilerini kullanması söz konusudur.

Tablo 2.4'e bakıldığında, Avrupa kurumlarının sorumluluk ve özerklik sınırlarının iyi çizilmediği görülmektedir. Ayrıca, kurumların hesap verebilirlikleri de açıkça belirlenmemiştir. Her Üye Devletin birer temsilci gönderdiği yönetim kurullarının yapısı karmaşık ve hantaldır. Bütçe ve idari konularda diğer AB kurumlarına ve

---

(65) European Court of Justice

(66) European Central Bank

(67) European Investment Bank

özellikle AB Komisyonuna bağımlı olmaları özerkliklerini etkin bir şekilde kullanmalarını engelleyecek hususlar olarak görülmektedir.

AB'ye bir bütün olarak baktığımızda, altyapı ve ekonominin diğer sektörlerinde ABD ve İngiltere'deki örneklerine benzer işlevler yüklenmiş bağımsız düzenleyici kurumların olmadığını görüyoruz. Ülkelerin birbirine bağlanmasında teknik ve ekonomik gereklilikler bulunan elektrik ve telekomünikasyon gibi ağ endüstrilerinde belirgin bir şekilde ortaya çıkan Avrupa düzeyinde düzenleme yapma gerekliliği, Avrupa Rekabet Otoritesi, Avrupa Enerji Kurulu gibi kurulların oluşturulmasını gündeme getirmiş ve bu konuda yoğun tartışmalar yapılmıştır. Ancak, AB'nin kuruluş özellikleri ve kurumsal gelişiminin başka çözüm yollarını gerekli kıldığı görülmektedir.

Ekonomik düzenleme adı altında söz edilebilecek ve doğrudan AB düzeyinde yürütülen tek faaliyet, AB Komisyonu'nun bir dairesi olan DG 4 tarafından yürütülen, AB rekabet yasalarının uygulanmasıdır. Diğer alanlarda, özellikle ulusal altyapı sektörlerinin rekabete açılması ve birbirleriyle uyum ve eşgüdümünün sağlanması konusunda AB'nin kendine özgü yapısını yansıtan karmaşık yöntem ve uygulamalar yapılmaktadır.

Roma Antlaşması'nın 86'ıncı maddesi ulusal piyasaların diğer Üye Ülkelerin rekabetine açılması hususunda, 95'inci maddesi ise Üye Ülkelerin uygulamalarında uyum sağlanması hususunda AB'ye karar alma ve yaptırım uygulama yetkisi vermektedir. AB Komisyonu aracılığıyla kullanılan bu yetki, uygulamada üç farklı yöntem aracılığıyla hayata geçirilmektedir. Yasa gücünde olan AB düzenlemelerinin (regulations) doğrudan Üye Ülkeler tarafından uygulanması gerekmektedir ve Üye Ülke mahkemelerinin kararları üzerinde bağlayıcıdır. Direktifler (directives), ulusal yasalarda uyulması gereken çerçeveyi çizmekte, ardından Üye Ülkeler'in bu çerçeve içinde çıkardıkları uygulama yasaları yoluyla istenen düzenlemeler hayata geçirilmektedir. Diğer iki yönteme göre çok daha çabuk olan, ama uygulama zorunluluğu bulunmayan tavsiyeler (recommendations) yoluyla ise, bazı konularda eşgüdüm sağlanabilmektedir. Üye Ülkelerin mahkemelerini doğrudan bağlayan düzenlemeler yoluyla alınan kararlar, politika uygulamaları arasındaki farklılıkları en aza indiren yöntem olmaktadır.

AB düzenlemelerinin ve direktiflerinin uygulanmasından Üye Ülke Hükümetleri sorumludur. Düzenlemenin genel çerçevesi içinde kalındığı ve diğer ülkelere kar-

şı ayrımcılık yapılmadığı sürece, Üye Ülkeler belli bir konuda ekonomik kaynaklarını nasıl kullanacaklarına kendi başlarına karar verme yetkisine sahiptirler. Örneğin, ulusal düzeyde bir rekabet ihlaline karşı AB Komisyonu'nun açtığı bir soruşturma, ulusal rekabet otoritesinin ilgili konuyla uygun bir şekilde ilgilendiğinin anlaşıldığı noktada bitmektedir.

Düzenleyici yetkilerin kullanılması hususunda AB Komisyonu ile Üye Ülkeler arasındaki işbölümü büyük ölçüde *Meroni doktrini* çerçevesinde gerçekleşmektedir. Bu doktrine göre, AB Komisyonu kendisine AB Antlaşmaları yoluyla delege edilmiş yetkilerini tüzel kişiliği olan başka organlara devredememektedir. Bu tür bir yetki devri, ancak yetki devri yapılan konunun çok açık ve net olarak belirtildiği, uygulamanın yetki devreden birim tarafından açık ve objektif kriterlere göre sürekli denetlenebildiği gibi özel durumlarda söz konusu olabilmektedir. Ayrıca, yetki devri yapılan konunun siyasi karar içeren bir yönünün olmaması da gerekmektedir.<sup>68</sup>

Meroni doktrini; telekomünikasyon, elektrik, doğal gaz vb. temel kamu hizmetlerinin AB düzeyinde düzenlenmesini yerine getirmekle görevli bir düzenleyici kurum oluşturulmasına engel oluşturmaktadır. Bu nedenle, AB düzeyinde uygulama yapmak için direktifler çıkarmak ve ardından Üye Ülkelerin öngörülen hususları direktiflerde belirtilen sürede ve direktiflerde çizilen çerçevenin dışına çıkmadan kendi yasalarına geçirmesini beklemek gerekmektedir. Genellikle Üye Ülkelerden sektörlerini ayrı bir yapı içinde düzenlemeleri beklenmekle birlikte, bu yapının bu çalışmada incelenen türde bağımsız bir düzenleyici kurum olması gerekmemektedir.

Sözü edilen bu çerçeve, AB'de altyapı sektörlerinin düzenlenmesi konusunda birkaç katmanlı bir rejimin ortaya çıkmasına yol açmıştır. AB Komisyonu, direktiflerin Üye Devletler tarafından uygulanıp uygulanmadığını izlemenin yanı sıra, sektörlerde ortaya çıkabilecek ve AB düzeyinde etkileri olabilecek rekabet ihlallerini de izlemek görevini yürütmektedir. Ülke bazında rekabet ihlalleri ise düzenleyici otorite ve rekabet otoritesi tarafından ve her halükârda AB rekabet yasalarına tam uyum sağlanması koşuluyla, AB Komisyonu ile işbirliği içerisinde izlenmek durumundadır.

---

(68) Meroni doktrinin AB'deki düzenleyici yapı üzerindeki etkileri üzerine ayrıntılı bir değerlendirme için, bkz. Yataganas (2001).



## 2.4. Bazı AB Ülkelerindeki Uygulamalar: Almanya, Fransa ve İtalya

### 2.4.1. Almanya<sup>69</sup>

Altyapı ve diğer sektörlerde liberalizasyona gidilmesi konusunda Avrupa'da öncü ülkelerden olan Almanya, liberalizasyon öncesi düzenleyici nitelikte faaliyetlerin büyük ölçüde merkezi devlet ve eyalet yönetimleri arasında paylaştırılmış olması nedeniyle, bağımsız düzenleyici kurumlar açısından kendine özgü bir gelişim izlemektedir. Altyapı sektörlerinin rekabete açılması ve bu suretle birleştirilmesi yönündeki AB politikalarını büyük ölçüde destekleyen Almanya, bu yöndeki Avrupa Komisyonu direktiflerini uygularken kendi ülke şartlarını göz önüne alarak hareket etmektedir.

Almanya'da federal düzeyde faaliyet gösteren düzenleyici kurumların bulunduğu sektörlerin sayısı oldukça sınırlıdır. Telekomünikasyon ve posta sektörlerini birlikte düzenleyen Telekomünikasyon ve Posta Düzenleyici Otoritesi<sup>70</sup> (RegTP); Federal İlaç ve Tıbbi Cihazlar Enstitüsü<sup>71</sup> (BfArM); ve finans sektörünü bütün alt sektörleri ile birarada düzenlemek üzere çok kısa bir süre önce kurularak faaliyete geçmiş bulunan Federal Finansal Denetleme Otoritesi<sup>72</sup> (BaFin) dışında federal düzeyde sektörel düzenleme yapan kurum bulunmamaktadır. Bu kurumlardan BfArM, ilaç ve tıbbi cihazların güvenliğini denetlemekte ve yeni ürünleri onaylamakta, fiyat kontrolü ve benzeri diğer ekonomik düzenlemelerde bulunmamaktadır.

Bu üç kuruma ek olarak, rekabet alanında Avrupa'nın en eski kurumu olan ve tüm sektörler üzerinde federal düzeyde çok geniş düzenleyici yetkileri ve yaptırım gücü bulunan Federal Kartel Otoritesi'ni (Bundeskartellamt) de eklemek yerinde olacaktır.

Güçlü ve etkin bir kamu yönetimi geleneğine sahip olan Almanya'da, AB direktifleri çerçevesinde kurulan yeni düzenleyici kurumlar Anglosakson tarzdaki bağımsız düzenleyici kurumlardan oldukça farklıdır. Geleneksel kamu yönetimi yapısı içinde yer almaktadırlar; ancak BDK'ların iç yönetim bakımından büyük ölçüde si-

---

(69) Almanya'da, özellikle altyapı sektörleri ile ilgili, düzenleyici uygulamalar üzerine değerlendirmeler için, bkz. Gassner (2001) ve Böge (2001).

(70) Regulierungsbehörde für Telekommunikations und Post (RegTP)

(71) Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM)

(72) Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin)

yasi baskılardan bağımsız çalışabilmelerine izin veren bir yapıları bulunmaktadır. Bu konuda 1958 yılından beri faaliyette bulunan Bundeskartellamt'ın idari yapısı yeni kurulan kurumlara da örnek teşkil etmektedir.

#### **2.4.1.1. Federal Kartel Dairesi (Bundeskartellamt)<sup>73</sup>**

Bundeskartellamt, federal düzeyde etkisi olan her türlü rekabet ihlalinin gözetmek ve engellemekle görevlidir. Alman Rekabet Yasası'nda belirtilen istisnalar dışında, tüm sektörler üzerinde rekabet yasalarını uygulamakla yükümlüdür.<sup>74</sup> Kartelleşme ve hakim durumun kötüye kullanılmasını içeren rekabet ihlallerinde, konu birden fazla eyaleti ilgilendiriyor ise Bundeskartellamt devreye girmektedir. Bir tek eyaleti ilgilendiren durumlarda ilgili eyaletin rekabet otoritesi yetkili olmaktadır. Diğer taraftan, 1973 Alman Rekabet Yasası'nda yapılan bir değişiklikle yetkileri arasına giren birleşme ve devralmaların kontrolü konusunda ise, Bundeskartellamt ülke çapında tek yetkili kurumdur. Ayrıca, rekabet konusunda AB uygulamalarını Almanya düzeyinde hayata geçirmekten de sorumludur.

Bundeskartellamt, idari yapısı ve yetkileri bakımından kendine özgü özellikler taşımaktadır. Yasal olarak Federal Ekonomi ve Teknoloji Bakanlığı'na bağlı olan kurum mali kontrol, istihdam politikası ve diğer idari uygulamalar açısından benzeri kamu kuruluşlarıyla aynı düzenlemelere tabidir. Bundeskartellamt, incelemeye alacağı vakaları belirlemek, bu vakalarla ilgili soruşturma açmak veya açmamak gibi konular ile vereceği her türlü karar bakımından ise, yasal yönden tam bağımsızlığa sahiptir ve hiçbir resmi kurum ve yetkiliden emir veya yönlendirme almamaktadır. Kararlarında yalnızca Alman Rekabet Yasası'nı göz önüne alarak karar vermekle yükümlüdür. Ekonomi ve Teknoloji Bakanlığı, kendine bağlı bir kurum olan Bundeskartellamt'ın yetki alanına giren konulardan yalnızca birleşme ve devralmalar hakkındaki kararları, ulusal çıkarların olumsuz yönde etkileneceğini gerekçesini göstererek veto etme yetkisine sahiptir.

Bundeskartellamt'ın çalışma esasları ve karar verme yöntemleri de kendine özgü bir yapı arz etmektedir. Rekabet ihlalleri ile ilgili kararlar sektör bazında oluşturulmuş daireler tarafından alınmaktadır. Her dosya ilgili dairenin başkanı ve iki uz-

---

(73) Alman Rekabet Yasası ve Bundeskartellamt ile ilgili daha ayrıntılı bilgi için Bundeskartellamt'ın <[www.bundeskartellamt.de](http://www.bundeskartellamt.de)> adresindeki resmi internet sitesine bkz. Ayrıca, aynı konularda kapsamlı bir değerlendirme için, bkz. Sturm (1996).

(74) Örneğin, tarım, bankacılık, sigorta ve altyapı sektörleri Alman Rekabet Yasası kapsamı dışında tutulmuştur. Ayrıca, bazı özel yasalarla taşımacılık ve ormancılık sektörlerine de muafiyetler sağlanmıştır.

man üyesinden oluşan bir komisyon tarafından ele alınmakta ve karara bağlanmaktadır. Kararlarını çoğunluk esasına göre alan bu iç komisyon, çalışmalarında ve kararlarında tam bağımsızlığa sahiptir ve kararları nihaidir.

Bundeskartellamt'ın Başkanı ve diğer çalışanları kamu görevlisidirler. Bu çerçevede, hükümet tarafından atanan Başkanın belirli bir sabit süre için görevlendirilmesi söz konusu değildir. Her ne kadar herhangi bir zaman görevden alınmalarına engel teşkil eden bir düzenleme yok ise de, kuruluşundan beri Bundeskartellamt'ın sadece dört başkanı olmuştur. Bu yönleriyle Bundeskartellamt, Anglosakson tarzdaki BDK'lardan tamamen ayrılmaktadır.

Bundeskartellamt'ın bir ilginç özelliği de Merkezi'nin, bağlı olduğu Ekonomi ve Teknoloji Bakanlığı'nın bulunduğu yerde olmamasıdır. Bakanlık Bonn'da iken, Berlin'de bulunan Bundeskartellamt'ın Merkezi, Federal Hükümetin Berlin'e taşınmasının ardından Bonn'a taşınmıştır. Bu nokta, düzenleyici otoritelerin merkezi idare ile ilişkilerinde bağımsızlıklarını korumaları açısından coğrafi uzaklığın bir unsur olarak göz önüne alınabileceğine işaret etmesi bakımından ilginçtir.

Bundeskartellamt çok geniş soruşturma yetkileri ile donatılmıştır. Kurumun ilgili şirketlerden her türlü belgeyi isteme, inceleme, mahkeme kararı yoluyla şirket ofislerinde arama yapma, delil teşkil edecek dokümanlara el koyma yetkileri bulunmaktadır. Rekabet ihlaline karar verilmesi durumunda, para cezası verme, birleşmeleri ve devralmalara engel olma ve iptal etme, ihlal nedeniyle elde edilen kazançlara el koyma gibi yetkileri bulunmaktadır.<sup>75</sup>

Bundeskartellamt'ın kararlarına karşı iptal merciinin idari mahkemeler değil de özel hukuk mahkemeler olması, düzenleyici kurum uygulamaları bakımından Almanya'nın diğer ülkelerden ayrıldığı diğer bir husustur.<sup>76</sup>

Bundeskartellamt, 1999 yılından itibaren federal düzeyi ilgilendiren kamu ihalelerini denetleme konusunda da yetki ve sorumluluk üstlenmiştir. 1998 yılında yapılan bir değişiklikle mal ve hizmet alımlarında 200,000 Euro, inşaat ihalelerinde ise beş milyon Euro'nun üzerindeki kamu ihaleleri Alman Rekabet Yasası kapsamına

---

(75) Para cezaları için üst limit 500,000 Euro'dur. Ayrıca, ihlal nedeniyle elde edilen ek kazançların üç katına kadar ek ceza verme yetkisi de bulunmaktadır. Tahsil edilen cezalar genel kamu bütçesine aktarılmaktadır.

(76) Temyiz mahkemesi olarak Düsseldorf'taki Yüksek Bölge Mahkemesi görevlendirilmiştir. Yüksek Bölge Mahkemesinin kararlarına karşı ise, yalnızca Alman Rekabet Yasası'nın maddelerinin esastan görüşülmesi talebi ile, (anayasa mahkemesi görevi gören) Federal Yüksek Mahkeme'ye başvurulabilmektedir.

alınmıştır. Yeni yasaya göre, gerek eyalet, gerekse federal düzeyde uzmanlık mahkemeleri olarak kamu ihale mahkemeleri kurulmuş ve kamu ihalelerini denetlemekle görevlendirilmişlerdir. Federal kamu ihale mahkemeleri Bundeskartellamt bünyesinde yer almaktadır. Bu mahkemelerin işleyiş ve karar alma biçimleri ve kararları için temyiz mercii aynen Bundeskartellamt'ınki gibidir.

#### **2.4.1.2. Telekomünikasyon ve Posta Düzenleyici Otoritesi<sup>77</sup> (RegTP)**

RegTp, 1998 yılında posta ve telekomünikasyon sektörlerini düzenlemek üzere kurularak faaliyetlerine başlamıştır. Deutsche Post ve Deutsche Telekom'un daha önce tekel konumunda oldukları bu sektörlerde, bu iki şirketin liberalizasyon ve özelleştirme sonrasında da hakim pozisyonlarını uzun süre koruyabilecekleri göz önüne alınarak, düzenlemelerin ayrı bir çatı altında yapılması gerekliliği doğmuştur.

Federal Ekonomi ve Çalışma Bakanlığı'na bağlı olarak faaliyet gösteren RegTp, Bundeskartellamt gibi kararlarını bağımsız olarak almasını öngören bir idari yapıya sahiptir. Genel olarak, gerek Alman idari yapısı içindeki yeri, gerek kendi idari yapısı bakımından Bundeskartellamt örneği göz önüne alınarak tasarlandığı anlaşılmaktadır. RegTP'nin Merkezi de, Bundeskartellamt'ınki gibi, Berlin'de değil Bonn'dadır.

Karar verme yöntemi olarak Bundeskartellamt'taki üç kişilik tam yetkili iç komisyon yöntemi korunmuştur. Soruşturmaya konu olan şirketlerin soruşturma sürecinde yer almaları, karardan etkilenecek iş çevrelerinin duruşmaları izlemelerine izin verilmesi gibi hususlar daha açık bir şekilde düzenlenmiştir. Bundeskartellamt'tan farklı olarak, RegTp'nin kararları ile ilgili iptal mercii özel hukuk mahkemeleri değil, idari mahkemelerdir. Federal Ekonomi ve Çalışma Bakanlığı'nın RegTp'nin kararlarını iptal etme yetkisi vardır. Ancak bu yetki bazı durumlarda sınırlandırılmıştır. Örneğin, iptal için başvurulması durumunda RegTp'nin kararları iptal edilememektedir. Ayrıca, RegTp'nin Alman Rekabet Yasası çerçevesinde verdiği rekabet ihlali kararları Federal Ekonomi ve Çalışma Bakanlığı tarafından iptal edilememektedir.

RegTp'yi Bundeskartellamt'dan ayıran bir diğer özellik de, 18 kişilik bir Danışma Kurulu'nun bulunmasıdır. Bu kurulun dokuz üyesi Almanya Eyaletler Meclisi

---

(77) RegTP ile ilgili daha ayrıntılı bilgi için bkz. kurumun <www.regtp.de> adresindeki resmi internet sitesi.

(Bundesrat), diğer dokuz üyesi de Almanya Ulusal Meclisi (Bundestag) tarafından aday gösterilmekte ve hükümet tarafından atanmaktadır. Danışma Kurulu, RegTp'nin faaliyetleri konusunda genel tavsiyelerde bulunmakta ve denetim işlevlerini daha iyi nasıl yerine getirebileceği konusunda yön göstermektedir.

#### **2.4.1.3. Federal Finansal Denetleme Otoritesi<sup>78</sup> (BaFin)**

BaFin, daha önce farklı federal daireler tarafından düzenlenen bankacılık, sigortacılık sektörleri ile sermaye piyasalarını aynı çatı altında düzenlemek üzere Mayıs 2002'de faaliyete geçmiştir. Federal Maliye Bakanlığı'nın altında bağımsız bir otorite olarak yer alan BaFin'in Bonn ve Frankfurt'ta olmak üzere iki ofisi bulunmaktadır. Daha önce farklı otoriteler tarafından düzenlenen her sektör için BaFin'in bünyesinde ayrı bir daire oluşturulmuştur.<sup>79</sup>

BaFin'in hem Bundeskartellamt, hem de RegTp'den farklı birkaç özelliği bulunmaktadır. Kurumun Maliye Bakanlığı tarafından atanan yürütme kademesini denetleyen ve bu yürütme kademesinin işlevlerini nasıl yerine getireceği konusunda önerilerde bulunan bir Yönetim Kurulu bulunmaktadır. Maliye Bakanlığı da dahil olmak üzere, çeşitli Federal Bakanlıkların, Bundestag'ın, kredi ve finans kurumları ile sigorta şirketlerinin belirlediği temsilcilerden oluşan 21 kişilik Yönetim Kurulu, aynı zamanda BaFin'in bütçesini de belirlemektedir. Yönetim Kurulu'nun Başkanı Maliye Bakanlığı temsilcisidir.

BaFin'i Bundeskartellamt ve RegTp'den ayıran bir diğer fark, giderlerinin tümüyle denetlediği şirketlerden tahsil edilen kesintilerden karşılanmasıdır.

Yönetim Kurulu'nun yanı sıra, RegTp'de olduğu gibi, BaFin'in bir de Danışma Kurulu bulunmaktadır. Bu kurulda finansal kurumların ve tüketici koruma derneklerinin temsilcileri ile akademisyenler yer almaktadır. Danışma Kurulu'nun temel görevi, BaFin'e görmekte olduğu işlevlerin ötesinde genel tavsiyelerde bulunmak, denetim işlevlerini daha iyi nasıl yerine getirebileceği konularında yön göstermek olarak belirlenmiştir.

Tablo 2.5'de bazı Alman düzenleyici otoritelerinin çeşitli özellikleri ile ilgili ayrıntılar sunulmuştur.

---

(78) BaFin ile ilgili daha ayrıntılı bilgi için bkz. kurumun <[www.bafin.de](http://www.bafin.de)> adresindeki resmi internet sitesi.

(79) Birden fazla sektörü ilgilendiren durumları incelemek üzere ayrıca üç daire daha bulunmaktadır.

**Tablo 2.5. Bağımsız Düzenleyici Kurumlar: Almanya'dan Örnekler**

		<b>RegTP</b>	<b>BaFin</b>	<b>Bundeskartellamt</b>
A) Kurul başkanının statüsü	1) Görev süresi	Belirli bir süre yok	Belirli bir süre yok	Belirli bir süre yok
	2) Kim tarafından atanıyor?	Hükümet	Hükümet	Hükümet
	3) Görevden alınma	Belirli bir düzenleme yok	Belirli bir düzenleme yok	Belirli bir düzenleme yok
	4) Kurul başkanının aynı anda kamuda başka bir görevi olabilir mi?	Hayır	Evet	Hayır
	5) Yeniden atanması mümkün mü?	Evet	Evet	Evet
	6) Her türlü ortaklık ve bağlantıdan vazgeçilmesi atanma şartı mı?	Hayır	Hayır	Hayır
B) Kurul üyelerinin statüsü	7) Görev süresi	Belirli bir süre yok	Belirli bir süre yok	Belirli bir süre yok
	8) Kim tarafından atanırlar?	RegTP Başkanı	Hükümet	Bundeskartellamt Başkanı
	9) Görevden alınma	Belirli bir düzenleme yok	Belirli bir düzenleme yok	Belirli bir düzenleme yok
	10) Kurul üyesinin aynı anda kamuda başka bir görevi olabilir mi?	Hayır	Belirli bir düzenleme yok	Hayır
	11) Yeniden atanmaları mümkün mü?	Evet	Evet	Evet
	12) Her türlü ortaklık ve bağlantıdan vazgeçilmesi atanma şartı mı?	Hayır	Hayır	Hayır
C) Hükümet ve parlamento ile ilişkiler	13) Kurumun bağımsızlığı yasada açıkça belirtiliyor mu?	Evet	Evet	Evet
	14) Hükümete ne şekilde hesap veriyor?	Tam sorumlu	Vermiyor	Tam sorumlu
	15) Parlamento'ya ne şekilde hesap veriyor?	Yalnızca bilgi amaçlı yıllık rapor sunma	Vermiyor	Yalnızca bilgi amaçlı yıllık rapor sunma
	16) Mahkeme kararı dışında, kararlarını değiştirme veya veto etme yetkisi olan merci var mı?	Bazı durumlarda ilgili bakanlık	Hayır	Bazı durumlarda ilgili bakanlık
D) Mali ve idari bağımsızlık	17) Kurumun gelir kaynakları?	Genel bütçe	Düzenlenen şirketler	Genel bütçe
	18) Bütçesini düzenleyen ve denetleyen merci?	RegTP ve hükümet	BaFin ve hükümet	Bundeskartellamt ve hükümet
	19) İdari yapısını belirleme yetkisi kime ait?	Hükümet	BaFin	Bundeskartellamt
	20) Personel politikasını belirleme yetkisi?	RegTP	BaFin	Bundeskartellamt
E) Düzenleyici yetkiler	21) İlgili sektör üzerindeki düzenleme yetkilerinin paylaşıldığı kurumlar?	Bundeskartellamt	Bundeskartellamt	Sektörel düzenleyici kurumlar

Kaynaklar: <[www.regtp.de](http://www.regtp.de)>; <[www.bafin.de](http://www.bafin.de)>; <[www.bundeskartellamt.de](http://www.bundeskartellamt.de)>; Gilardi (2002) içindeki yer alan bağımsız kurum bilgileri ile ilgili veri seti <<http://www.people.unil.ch/fabrizio.gilardi/download/indep.sav>> adresinden indirilmiştir.

#### **2.4.1.4. Almanya'daki Düzenleyici Kurumların Bağımsızlığı, Saydamlığı ve Hesap Verebilirliği**

Bundeskartellamt'ın yukarıda ayrıntılı olarak üzerinde durulan yapısı ve özellikleri, yeni kurulan ve ekonomik düzenleme yapan diğer iki bağımsız kurumdan biri olan RegTp'de büyük ölçüde korunmuştur. Henüz Mayıs 2002'de faaliyete geçmiş bulunan bütünleştirilmiş finansal sektör düzenleyicisi BaFin'in yapısında ise diğer ülke bağımsız düzenleyici kurum yapılarına bir ölçüde yaklaşan özellikler göze çarpmaktadır. Yine de, bağımsızlık, şeffaflık ve hesap verebilirlik açılarından, Bundeskartellamt'ın Almanya örneğini büyük ölçüde temsil ettiğini söylemek mümkündür.

#### **2.4.2. Fransa<sup>80</sup>**

Fransız kamu idari sistemine tarihsel olarak merkeziyetçi bir anlayışın damgasını vurduğu bilinmektedir. Ancak bu tablo, özellikle altyapı sektörlerinde AB düzeyindeki gelişmelerin de etkisiyle, yavaş yavaş değişmeye başlamıştır.

Fransa'nın devletçi geleneğinin düzenleyici reform sürecine yansımaları olarak, rekabete kısmen açılan bazı altyapı sektörlerinde daha önce bu sektörlerde tekel konumunda olan kamu firmaları varlıklarını büyük ölçüde sürdürmeye devam etmektedirler. Fransa'nın AB direktiflerinde belirtilen sektörlerin rekabete açılması ile ilgili düzenlemeleri genellikle gereken en alt düzeyde uygulamayı seçtiği görülmektedir.

Telekomünikasyon sektöründe daha önce kamu tekeli olan France Telecom'un kısmen özelleştirilmesi sonrasında bu sektörde rekabeti artırıcı düzenlemeler daha süratle devreye girmeye başlamışsa da, elektrik sektöründe Electricité de France'ın (EDF) kamu şirketi olarak çalışmaya devam etmesi bu sektördeki liberalizasyonun daha kısmi olarak gerçekleşmesine neden olmuştur. Bu iki sektörde de bağımsız düzenleyici kurumlar oluşturulmuş ve liberalizasyon sonrasında sektöre giren şirketlerle birlikte kamu şirketlerinin faaliyetlerini düzenlemekle bu kurumlar yükümlü kılınmışlardır.

---

(80) Fransa'daki düzenleme uygulamaları ve bağımsız düzenleyici kurumlarla ilgili bilgi ve değerlendirmeler için, bkz. Bureau ve Curien (2001) ve Demarigny (1996).

#### **2.4.2.1. Telekomünikasyon Düzenleyici Otoritesi<sup>81</sup> (ART) ve Elektrik Düzenleme Komitesi<sup>82</sup> (CRE)**

Telekomünikasyon sektörünü düzenlemekle görevlendirilen ART, 1996 yılında çıkarılan ve Fransız telekomünikasyon sektörünü rekabete açan yasayla kurulmuş ve 1997 yılı başından itibaren faaliyete geçmiştir.<sup>83</sup>

Elektrik sektörünü düzenleyen CRE ise 2000 yılında çıkarılan bir yasayla kurulmuş ve faaliyetlerine başlamıştır.<sup>84</sup> Telekomünikasyon sektörüne göre liberalizasyonun daha yavaş ilerleyen bir süreçte yerleştiği Fransız elektrik sektöründe, kamu şirketi EDF'nin büyük ağırlığı devam etmektedir.

Fransa'daki bağımsız idari otoritelerin özelliklerine aşağıda ayrıca değinilecektir. Gerek ART'nin, gerek CRE'nin düzenleyici kurum olarak yetkileri genel olarak gözden geçirildiğinde, yetkilerini diğer ülke uygulamalarında görülenden daha fazla oranda hükümet veya yasama organıyla paylaştıkları görülmektedir.

ART, ilgili tarafların telekomünikasyon ağına eşit şartlarda bağlanabilmesini sağlama konusunda tam yetkilidir. Ancak, lisans verme ve kamu hizmeti statüsünde değerlendirilecek faaliyetlerle ilgili fiyatlandırma gibi konularda ilgili bakanlığa ve hükümete tavsiyede bulunmanın ötesinde yetkisi bulunmamaktadır.

CRE'nin tam yetkili olduğu tek konu ise elektrik iletim ve dağıtım ağlarına eşit şartlarda bağlanmayı garanti altına alan düzenlemelerin belirlenmesidir. CRE, elektrik ağlarını kullanma tarifelerini hazırladıktan sonra ilgili bakanlığın onayına sunmak durumundadır. Aynı şekilde, kamu hizmeti niteliğindeki faaliyetlerin toplam maliyetini hesapladıktan sonra bu maliyetlerin ne şekilde karşılanması gerektiği, bu amaçla kurulan özel fonun gelirlerine üreticilerin ne kadar katkıda bulunacakları gibi konulardaki önerilerini bakanlık onayına sunmak zorundadır.

#### **2.4.2.2. Radyo ve Televizyon Yayın Konseyi<sup>85</sup> (CSA) ve Sermaye Piyasası Düzenleme Komisyonu<sup>86</sup> (COB)**

ART ve CRE'nin yanı sıra Fransa'da faaliyet gösteren diğer iki önemli bağımsız

---

(81) Autorité de Régulation des Télécommunications (ART)

(82) Commission de Régulation de L'Électricité (CRE)

(83) ART ile ilgili daha ayrıntılı bilgilere kurumun <[www.art-telecom.fr](http://www.art-telecom.fr)> adresindeki resmi internet sitesinden ulaşılabilir.

(84) CRE ile ilgili daha ayrıntılı bilgilere kurumun <[www.cre.fr](http://www.cre.fr)> adresindeki resmi internet sitesinden ulaşılabilir.

(85) Conseil Supérieur de L'Audiovisuel (CSA)

(86) Commission des Opérations de Bourse (COB)



kurum radyo ve televizyon yayınlarını denetleyen CSA ve sermaye piyasasını denetleyen COB'dur.

CSA, kamu radyo ve televizyonlarına genel müdür atanırken aday göstermekte; uydu aracılığıyla ve kablolu yayında dahil olmak üzere her türlü özel radyo ve televizyon yayınları için lisans vermekte; radyo ve televizyon frekanslarının kullanımını gözetmektedir. Ayrıca, radyo ve televizyonlarda yeterince çoğulcu bir politik söyleme olanak tanıyan bir yapı oluşturulması, seçim kampanyalarında radyo ve televizyonun kullanımının düzenlenmesi, genel olarak yayınlanan programların kalitesinin gözetilmesi gibi, doğrudan ekonomik boyutu olmayan görevleri de bulunmaktadır.<sup>87</sup>

Avrupa'da sermaye piyasalarını gözetmek üzere oluşturulan kuruluşların en eskisi olan COB, 1967 yılından beri bağımsız bir idari otorite olarak görev yapmaktadır. Sermaye piyasası ile ilgili birçok konuda düzenleme yapma yetkisi bulunmaktadır.<sup>88</sup> COB finansal piyasaların düzenlenmesi ile ilgili bazı yetkileri, yine bir bağımsız idari otorite olan Conseil des Marchés Financiers ile paylaşmaktadır.<sup>89</sup> COB, bünyesinde 1997 yılından kurulan Ombudsman ofisi aracılığı ile sektördeki taraflar arasında ortaya çıkan bazı anlaşmazlıklarda bağlayıcı olmayan hakemlik görevi de üstlenmiştir.<sup>90</sup>

#### **2.4.2.3. Rekabet Konseyi<sup>91</sup> (Conceil de la Concurrence)**

Fransız rekabet otoritesi olan Rekabet Konseyi, 1986 yılında bağımsız bir otorite olarak kurulmuştur. Konseyin görevi Hükümete, Parlamente ve değişik konularda kamu menfaatini temsil eden yasal kuruluşlara piyasalarda rekabete aykırı davranışlar ve tekelleşme gibi konularda danışmanlık yapmaktır. Özel hukuk ve ceza mahkemeleri tarafından görülen adil ticaret ve tüketici hakkı ihlalleri ile ilgili konular Konseyin yetki alanına girmemektedir. Aynı şekilde, rekabetle ilgili bile olsa, Konsey tarafların karşılıklı şikayetlerini ve tazminat taleplerini değerlendirme mer-

---

(87) CAS ile ilgili daha ayrıntılı bilgilere kurumun <[www.csa.fr](http://www.csa.fr)> adresindeki resmi internet sitesinden ulaşılabilir.

(88) Fransa'da bankacılık sektörünün düzenlenmesinden, Fransız Merkez Bankası bünyesinde yer alan ve Merkez Bankası Başkanının başkanlığında Ekonomi ve Maliye Bakanı tarafında atanan yedi kişiden oluşan bir komite olan le Comité de la Réglementation Bancaire et Financière sorumludur.

(89) COB ile ilgili daha ayrıntılı bilgilere kurumun <[www.cob.fr](http://www.cob.fr)> adresindeki resmi internet sitesinden ulaşılabilir.

(90) COB Ombudsmanı ile ilgili bilgi için, bkz. <[www.cob.fr/cobgb/mediation/lemediateur\\_EN.htm](http://www.cob.fr/cobgb/mediation/lemediateur_EN.htm)>.

(91) Rekabet Konseyi ile ilgili bilgilere kurumun <[www.finances.gouv.fr/conseilconcurrence](http://www.finances.gouv.fr/conseilconcurrence)> adresindeki resmi internet sitesinden ulaşılabilir.

ci olarak görev yapmamakta, böyle durumlarda taraflar ilgili mahkemelere başvurabilmektedir. Konsey, özel ya da kamu şirketi ayrımı yapmaksızın, şikayet üzerine veya rekabet ihlali olduğunu düşündüğü durumlarda resen soruşturma açabilmektedir.

Rekabet Konseyi altı yıllık süreler için atanan 17 üyeden oluşmaktadır. Üyelerin tümü Ekonomi Bakanı tarafından aday gösterilmekte ve Hükümet tarafından atanmaktadır. Konseyin üye kompozisyonunu belirleyen düzenlemeye göre, Konsey Başkanı ve üç yardımcısının dolduracağı dört üyeliğin en az üç tanesine Danıştay (Council of State), Sayıştay (Cours des Comptes) veya İdari Mahkeme üyesi hakimlerin atanması gerekmektedir. Geri kalan üyelerin atanmasında da, iktisat ve rekabet alanları başta olmak üzere, uzman ve akademisyenlere belirli sayıda üyelik ayrılması gerekmektedir. Yine aynı şekilde, Rekabet Komisyonu'nda iş ve meslek dünyası temsilcileri de belirli bir oranda yer almaktadır. Üyeler, önceden açıkça belirtilmiş olan durumlar dışında görevden alınamamaktadır. Göreve başlarken üyeler şahsi varlıklarını ve her türlü mali ilişkilerini beyan etmek zorundadır. Konsey Başkanı ve üç yardımcısı tam zamanlı olarak görev yapmakta, diğer üyeler ise dışarıdan üye olarak Konsey toplantılarına katılmaktadır.

Rekabet Konseyi soruşturmaları özel bir raportör atanması suretiyle yürütülmektedir. Hakim, hukuk uzmanı, iktisatçı, ya da bir kamu görevlisi olması gereken raportörü, Konsey Başkanı'nın teklifi üzerine Ekonomi Bakanı atamaktadır. Konseyin toplantılarında bir Hükümet temsilcisi gözlemci olarak bulunmakta, ancak görüşmelere ve oylamaya katılmamaktadır.

Rekabet Konseyi'nin rekabet ihlalleri hakkında araştırma ve soruşturma yapma ve para cezası dahil çeşitli yaptırımlar uygulama yetkileri bulunmaktadır. Konsey, şirketlerin vergi öncesi kazancının %10'una kadar, kişiler için de üç milyon Euro'nun üzerinde olmamak kaydıyla, para cezası verebilmektedir. Konsey, gerekli gördüğü durumlarda rekabete aykırı kartelleşme ya da hakim durumu kötüye kullanmada taraf olan, kararların alınmasında rolü olan, planlayan ya da suçu işleyen kişiler hakkında Savcılığa suç duyurusunda da bulunabilmektedir. İlgili mahkeme böyle durumlarda ihlalleri sabit görülenleri dört yıla kadar hapis cezasına ya da 500,000 FF'na (76,225 Euro) kadar para cezasına çarptırılabilir.

Tablo 2.6.'da bazı Fransız bağımsız otoritelerinin çeşitli özellikleri ile ilgili ayrıntılar sunulmuştur.

**Tablo 2.6. Bağımsız Düzenleyici Kurumlar: Fransa'dan Örnekler**

		CRE	COB	ART
A) Kurul başkanının statüsü	1) Görev süresi	6 yıl	6 yıl	6 yıl
	2) Kim tarafından atanıyor?	Hükümet	Hükümet	Hükümet
	3) Görevden alınma	Yalnızca görevle uyumlayan davranış durumunda	Görevden alınamıyor	Görevden alınamıyor
	4) Kurul başkanının aynı anda kamuda başka bir görevi olabilir mi?	Hayır	Hayır	Hayır
	5) Yeniden atanması mümkün mü?	Hayır	Hayır	Hayır
	6) Her türlü ortaklık ve bağlantıdan vazgeçilmesi atanma şartı mı?	Evet	Hayır	Evet
B) Kurul üyelerinin statüsü	7) Görev süresi	6 yıl	4 yıl	6 yıl
	8) Kim tarafından atanırlar?	Hükümet 3, Senato Başkanı 1, Meclis Başkanı 1, Ekonomik Başkanı 1, ve Sosyal Konsey	Hükümet	Cumhurbaşkanı 3, Meclis Başkanı 1 Senato Başkanı 1
	9) Görevden alınma	Yalnızca görevle uyumlayan davranış durumunda	Belirli bir düzenleme yok	Görevden alınamıyor
	10) Kurul üyesinin aynı anda kamuda başka bir görevi olabilir mi?	Hayır	Evet	Hayır
	11) Yeniden atanmaları mümkün mü?	Hayır	Evet, yalnızca bir kez daha	Hayır
	12) Her türlü ortaklık ve bağlantıdan vazgeçilmesi atanma şartı mı?	Evet	Hayır	Evet
C) Hükümet ve parlamento ile ilişkiler	13) Kurumun bağımsızlığı yasada açıkça belirtiliyor mu?	Hayır	Evet	Hayır
	14) Hükümete ne şekilde hesap veriyor?	Yalnızca bilgi amaçlı yıllık rapor sunma	Yalnızca bilgi amaçlı yıllık rapor sunma	Yalnızca bilgi amaçlı yıllık rapor sunma
	15) Parlamento'ya ne şekilde hesap veriyor?	Yalnızca bilgi amaçlı yıllık rapor sunma	Yalnızca bilgi amaçlı yıllık rapor sunma	Yalnızca bilgi amaçlı yıllık rapor sunma
	16) Mahkeme kararı dışında, kararlarını değiştirme veya veto etme yetkisi olan merci var mı?	Hayır	Hayır	Hayır
D) Mali ve idari bağımsızlık	17) Kurumun gelir kaynakları?	Genel bütçe	Düzenlenen şirketler	Genel bütçe
	18) Bütçesini düzenleyen ve denetleyen merci?	"Sayıştay" (Cour des Comptes)	COB	"Sayıştay" (Cour des Comptes)
	19) İdari yapısını belirleme yetkisi kime ait?	CRE	COB	ART
	20) Personel politikasını belirleme yetkisi?	CRE	COB	ART
E) Düzenleyici yetkiler	21) İlgili sektör üzerindeki düzenleme yetkilerinin paylaşıldığı kurumlar?	Hükümet	Hükümet	Hükümet

Kaynaklar: <[www.cre.fr](http://www.cre.fr)>; <[www.cob.de](http://www.cob.de)>; <[www.art-telecom.fr](http://www.art-telecom.fr)>; Gilardi (2002) içindeki yer alan bağımsız kurum bilgileri ile ilgili veri seti <<http://www.people.unil.ch/fabrizio.gilardi/download/indep.sav>> adresinden indirilmiştir.

#### **2.4.2.4. Fransa’da düzenleyici otoritelerin bağımsızlığı, saydamlığı ve hesap verebilirliği**

Fransız "bağımsız idari otoriteleri"nin Fransız idari sistemi içindeki varlıkları, 1980 sonrasında özellikle altyapı sektörlerinde yaygın olarak görülmeye başlayan Anglosakson tarzı bağımsız düzenleyici kurumların öncesine gitmektedir. Fransız "bağımsız idari otoriteleri"ni benzerlerinden ayıran en önemli özellik, ayrı bir tüzel kişiliklerinin olmamasıdır. Hükümetten bağımsız olmalarına rağmen, genel kamu idari yapısının dışında değildirler. Olağan Fransız idari birimlerinden farklılaştıkları nokta, idari bakımdan yürütme ve yasama organları ile hiyerarşik bir ilişki içinde olmamaları, bu anlamda bağımsız olmalarıdır. Bütçe ve mali denetimleri bakımından ise diğer kamu birimlerine oldukça benzer kurallara tabidirler.

Fransız maliye hukuku, kamu gelirlerinin belirli harcama kalemleri için baştan tahsis edilmesine izin vermemektedir. Bu çerçevede, Fransız bağımsız idari otoriteleri mali açıdan genel bütçe içerisinde yer almakta ve genel bütçe harcama esaslarına göre harcama yapabilmektedirler. COB, gelirlerini düzenlediği sermaye piyasasındaki faaliyetler üzerinden doğrudan sağlaması bakımından istisna teşkil etmektedir. Bağımsız otoritelerin mali denetimlerini Maliye Bakanlığı’nın yapması esas ise de çoğu zaman yasayla bu görev Fransız Sayıştay’ına (Cour de Comptes) verilmektedir. Bağımsız otoriteler mali tablolarını yıllık raporlar halinde kamuya açıklamakla yükümlüdürler.

#### **2.4.3. İtalya<sup>92</sup>**

Liberalleşme sürecinin altyapı sektörlerini de kapsar bir şekilde hız kazandığı 1990’lardan önce, İtalya’da devlet bu sektörlerde hem üretici, hem düzenleyici görevini bir arada yürütmekteydi. Bu yönelimin ardında kısmen İtalyan kamu yönetiminin ve bürokrasisinin geleneksel zaafalarının özel tekellerin etkin bir şekilde düzenlenmesine izin vermemesi yatar. Diğer taraftan, İtalya’da II. Dünya Savaşı sonrası uzun süre hakim iktisadi anlayış olan devletçi politikaların bu seçimin ardında yatan asıl neden olduğunu söylemek de yanlış olmayacaktır.

Kamu tekellerinin de kontrol edilmesi gereğinin gözden kaçırılması, aynı süreçten geçen birçok ülkede olduğu gibi İtalya’da da temel kamu hizmetlerinin kalite-

---

(92) İtalya’daki düzenleme uygulamaları ve düzenleyici kurumların gelişimi ile ilgili değerlendirmeler için, bkz. Bavagnoli (2001) ve Ranci (2001).

sinde önemli zafiyetler ortaya çıkması ile sonuçlanmıştır. Teknolojik gelişmelerin altyapı sektörlerinde doğal tekel koşullarının önemini azaltmaya başladığı 1980'li yıllar, aynı döneme hakim olan ekonomik liberalleşme akımı ile de birleşince, İtalya da 1990'ların başından itibaren altyapı sektörlerini özel sektör katılımına açmak üzere yeniden yapılandırmaya başlamıştır. Bu çerçevede, bağımsız düzenleyici kurumlar olgusu İtalyan kamu yönetiminde reform çalışmalarının önemli bir parçası haline gelmiştir.

Autorita Amminisatrative Indipendenti (AAI) olarak adlandırılan İtalyan bağımsız düzenleyici kurumları, altyapı dışındaki sektörlerde 1980'lerin başlarından itibaren oluşturulmaya başlanmıştır. 1981'de kurulan Sigorta Enstitüsü<sup>93</sup> (ISVAP) sigorta sektörünü düzenlemektedir. 1974 yılında finansal piyasaları düzenlemek üzere kurulan Ulusal Borsa Komisyonu'na<sup>94</sup> (CONSOB) 1985 yılında bağımsız kurum statüsü kazandırılmıştır. Basın ve yayın ilkelerini belirleyip denetlemek üzere 1981 yılında kurulan Garante per l'Editoria, zaman içerisinde medya endüstrisinin tümünü düzenleyen bir kurum haline gelmiş, daha sonra da tüm işlevleri ile birlikte 1997 yılında yeni oluşturulan iletişim düzenleyici kurumunun bünyesine alınmıştır.

İtalya'da bağımsız kurum uygulamaları 1990'ların başından itibaren altyapı sektörlerine taşınmıştır. Enerji sektörünü düzenlemek üzere 1995 yılında İtalyan Elektrik ve Gaz Düzenleyici Kurumu<sup>95</sup> (Autorità) oluşturulmuştur. Telekomünikasyon sektörünün düzenlenmesi ise, tüm iletişim sektörlerinin her türlü işlevini bir arada düzenlemek ve denetlemek üzere 1997 yılında oluşturulan İletişim Düzenleyici Kurumu<sup>96</sup> (AGCOM) bünyesinde yapılmaya başlamıştır. Ayrıca, rekabet yasalarının uygulanmasından sorumlu olmak üzere 1990 yılında İtalyan Rekabet Otoritesi<sup>97</sup> (AGCM) kurulmuştur.

İtalyan BDK'ları ilgili sektörde yasa yerine geçen düzenlemeler yapabilmekte; lisans verme, fiyat ve tarife belirleme, sektörün işleyişi ile ilgili ortaya çıkabilecek anlaşmazlıkları çözme, idari para cezası verme ve lisans iptali gibi yaptırımlar belirleme ve uygulama gibi yetkiler kullanabilmektedirler.

---

(93) Istituto per la Vigilanza Sulle Assicurazioni Private e di Interesse Collectivo (ISVAP)

(94) Commissione Nazionale per le Società e per la Borsa (CONSOB)

(95) Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas (Autorità)

(96) Garanzie nelle Comunicazioni Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM)

(97) Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM)

İtalyan BDK'larının tasarruflarına ve kararlarına karşı yapılan itirazları yargıya gitmeden çözüme ulaştırmak üzere sektörlere özgü Ombudsman Daireleri oluşturulmuştur. Örnek vermek gerekirse, İtalyan Bankacılık Ombudsman'ı ayrı bir kurul olarak çalışmaktadır. Bankacılık Ombudsman Kurulu, üçer yıllık süreler için atanan beş üyeden oluşmaktadır. Başkanını İtalyan Merkez Bankası, iki üyesini İtalyan Bankalar Birliği Başkanı, bir üyesini mali suçlarla ilgili resmi bir konseyin başkanı, bir üyesini de İş İdaresi Mezunları Ulusal Konseyi Başkanı atamaktadır. Üyelerin bankacılık konusunda uzman olmaları gerekmektedir.

Ayrıca, bağımsız düzenleyici otoriteler kendi bünyelerinde bulunan Şikayet Daireleri aracılığı ile sektörde faaliyet gösteren çeşitli taraflar arasında ortaya çıkan belli bazı uyuşmazlıkları resmi kanallara yansımadan çözmeye çalışmaktadırlar.

Tablo 2.7.'de bazı İtalyan bağımsız otoritelerinin çeşitli özellikleri ile ilgili ayrıntılar sunulmuştur.

**Tablo 2.7. Bağımsız Düzenleyici Kurumlar: İtalya'dan Örnekler**

		<b>Autorità (1995, 1996)</b>	<b>CONSOB (1974, 1985)</b>	<b>AGCOM (1997, 1998)</b>
A) Kurul başkanının statüsü	1) Görev süresi	7 yıl	5 yıl	7 yıl
	2) Kim tarafından atanıyor?	Hükümet ve parlamento birlikte	Hükümet	Hükümet
	3) Görevden alınma	Yalnızca görevle uyuşmayan davranış durumunda	Belirli bir düzenleme yok	Belirli bir düzenleme yok
	4) Kurul başkanının aynı anda kamuda başka bir görevi olabilir mi?	Hayır	Hayır	Hayır
	5) Yeniden atanması mümkün mü?	Hayır	Evet, bir kez daha	Hayır
	6) Her türlü ortaklık ve bağlantıdan vazgeçilmesi atanma şartı mı?	Evet	Evet	Evet
B) Kurul üyelerinin statüsü	7) Görev süresi	7 yıl	7 yıl	7 yıl
	8) Kim tarafından atanırlar?	Hükümet ve parlamento birlikte	Hükümet	Parlamento
	9) Görevden alınma	Yalnızca görevle uyuşmayan davranış durumunda	Belirli bir düzenleme yok	Belirli bir düzenleme yok
	10) Kurul üyesinin aynı anda kamuda başka bir görevi olabilir mi?	Hayır	Hayır	Hayır
	11) Yeniden atanmaları mümkün mü?	Hayır	Evet, bir kez daha	Hayır
	12) Her türlü ortaklık ve bağlantıdan vazgeçilmesi atanma şartı mı?	Evet	Evet	Evet

**Tablo 2.7. (devamı) Bağımsız Düzenleyici Kurumlar: İtalya'dan örnekler**

		<b>Autorità (1995, 1996)</b>	<b>CONSOB (1974, 1985)</b>	<b>AGCOM (1997, 1998)</b>
C) Hükümet ve parlamento ile ilişkiler	13) Kurumun bağımsızlığı yasada açıkça belirtiliyor mu?	Evet	Evet	Evet
	14) Hükümete ne şekilde hesap veriyor?	Yalnızca bilgi amaçlı yıllık rapor sunma	Yalnızca bilgi amaçlı yıllık rapor sunma	Yalnızca bilgi amaçlı yıllık rapor sunma
	15) Parlamento'ya ne şekilde hesap veriyor?	Yalnızca bilgi amaçlı yıllık rapor sunma	Vermiyor	Vermiyor
	16) Mahkeme kararı dışında, kararlarını değiştirme veya veto etme yetkisi olan merci var mı?	Hayır	Hayır	Hayır
D) Mali ve idari bağımsızlık	17) Kurumun gelir kaynakları?	Düzenlenen şirketler	Genel bütçe ve düzenlenen şirketler	Genel bütçe ve düzenlenen şirketler
	18) Bütçesini düzenleyen ve denetleyen merci?	"Sayıştay"	"Sayıştay"	"Sayıştay"
	19) İdari yapısını belirleme yetkisi kime ait?	Autorità	CONSOB	AGCOM
	20) Personel politikasını belirleme yetkisi?	Autorità	CONSOB	AGCOM
E) Düzenleyici yetkiler	21) İlgili sektör üzerindeki düzenleme yetkilerinin paylaşıldığı kurumlar?	Hükümet	Hükümet	Hükümet

Kaynaklar: <[www.autorita.energia.it](http://www.autorita.energia.it)>; <[www.consob.it](http://www.consob.it)>; <[www.agcom.it](http://www.agcom.it)>; Gilardi (2002) içindeki yer alan bağımsız kurum bilgileri ile ilgili veri seti <<http://www.people.unil.ch/fabrizio.gilardi/download/indep.sav>> adresinden indirilmiştir.

#### 2.4.3.1. İletişim Düzenleyici Kurulu<sup>98</sup> (AGCOM)

İtalya telekomünikasyon, radyo ve televizyon yayınları ile basın sektörlerini birlikte düzenleme konusunda öncülük eden bir ülke olmuştur. Bu amaçla iletişim sektörü düzenleyici kurumu olarak oluşturulan AGCOM, birden çok sektörü düzenleme görevini yansıtan bir organizasyon yapısına büründürülmüştür. AGCOM'un, biri ilgili tüm sektörlerdeki altyapı ve şebekelerin düzenlenmesi ve gözetiminden sorumlu (Altyapı ve Şebekeler Komisyonu), diğeri ise ilgili sektörlerdeki her türlü hizmet ve ürünü denetleyip düzenlemekten sorumlu (Hizmetler ve Ürünler Komisyonu) iki ayrı komisyonu bulunmaktadır. AGCOM Başkanı her iki komisyonda da yer almakta, Başkanın dışında her iki komisyonda dörder üye bulunmaktadır. Ayrıca, her iki Komisyon AGCOM Başkanı ile birlikte dokuz kişilik bir Konsey olarak da bir araya gelmektedir. Konsey, AGCOM'u ilgilendiren genel konuların yanı sıra, Hükümete ve Parlamento'ya iletilmek üzere ulusal telekomünikasyon politikası ile

(98) AGCOM ile ilgili bilgilere kurumun <[www.agcom.it](http://www.agcom.it)> adresindeki resmi internet sitesinden ulaşılabilir.

ilgili öneriler oluşturma gibi konularda karar vermeye yetkilidir. Her iki komisyonun ayrı ayrı aldığı kararlar, AGCOM'un yetki alanına giren bütün taraflar için bağlayıcı olmaktadır.

AGCOM Başkanı ve komisyon üyelerinin atanışı benzer kurumlardan bazı farklı özellikler taşıması bakımından ilginçtir. Kurumun Başkanı, İletişim Bakanı'nın teklifi ve ilgili Parlamento komisyonunun görüşü dinlendikten sonra, Bakanlar Kurulu tarafından aday gösterilmekte ve İtalyan Cumhurbaşkanı tarafından özel bir tezkere ile atanmaktadır. Sekiz komisyon üyesi ise Meclis ve Senato tarafından seçilmekte, atamaları da yine ayrı bir tezkere ile Cumhurbaşkanı tarafından yapılmaktadır. İtalyan Meclis ve Senatosundaki her üyenin, biri Altyapı ve Şebekler Komisyonu için, diğeri Hizmet ve Ürünler Komisyonu için olmak üzere, iki aday gösterme hakkı olduğu bir seçim sonrasında dört üye Senato, dört üye Meclis tarafından seçilmektedir. Üyeler yedi yıllık süre için seçilmekte ve üyelikleri yenilenememektedir.

AGCOM'un faaliyetlerine bilgi girdisi sunmak üzere yasayla oluşturulan ve bağımsız statüsü olan Ulusal Kullanıcılar Konseyi, AGCOM'un yanı sıra Hükümete ve Parlamenta telekomünikasyon, basın ve yayın ile ilgili her türlü konuda görüş bildirebilmekte, önerilerde bulunabilmektedir.

AGCOM, komisyon üyelerinin ve çalışanların şahsi ve meslekle ilgili davranışlarını düzenlemek üzere bir *Etik Yönetmeliği* geliştirilmiş bulunmaktadır. Etik Yönetmeliği'nin uygulanmasını denetlemek üzere AGCOM tarafından kurum dışından atanan üç kişiden oluşan bir komisyon oluşturulmuştur.

AGCOM'un gelirleri genel bütçeden gelen fonlar ile iletişim sektöründe faaliyet gösteren operatörlerden alınan katkı paylarından oluşmaktadır. Operatörlerden alınan katkı payları her yıl Maliye Bakanlığı tarafından, Hazinesinin de görüşü alınarak belirlenmektedir. AGCOM, mali denetimini yapan Sayıştay'a her yıl Haziran ayı sonuna kadar hesapları ile ilgili bir rapor sunmak zorundadır. AGCOM' un idari ve mali açıdan şeffaf ve hesap verebilir bir şekilde çalışmasını gözetmek üzere kurum bünyesinde ayrı bir komite de oluşturulmuştur.

AGCOM'un kararlarına karşı Roma'daki Lazio Bölge İdare Mahkemesi'ne ve ardından Danıştay'a başvurma imkanı bulunmaktadır.

AGCOM'un bir ilginç özelliği de merkezinin Roma'da değil Napoli'de bulunmasıdır. Kurumun Roma'da bir temsilciliği bulunmaktadır.



#### **2.4.3.2. İtalyan Elektrik ve Gaz Düzenleyici Kurumu<sup>99</sup> (Autorità)**

Enerji sektörünü düzenleyen Autorità'nın organizasyon ve yetkilerinde de kendine özgü bazı farklılıklar bulunmaktadır. Karar mercii olan Kurul, başkan dahil üç üyeden oluşmaktadır. Üyeler, yedi yıllık bir süre için ve bir defalığına atanabilmektedirler. Her üç üye de, Sanayi Bakanı'nın önerisi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından aday gösterilmekte ve ilgili Parlamento komisyonunda yapılan oylamada komisyon üye sayısının yarısından bir fazla oy almaları durumunda seçilmiş olmaktadır. Kurul adaylarının nihai atanması bir tezkere ile Cumhurbaşkanı tarafından yapılmaktadır.

Autorità Kurul üyeleri görevleri sırasında ve görevden ayrıldıktan sonraki dört yıl boyunca ilgili oldukları sektörlerdeki şirketler ile, doğrudan veya dolaylı, hiç bir menfaat ilişkisi içinde yer alamamaktadırlar.

Autorità idari ve mali açıdan tam olarak bağımsız hareket edebilmekte, çalışma şartlarını ve iç denetim yöntemlerini kendi belirleyebilmektedir. Diğer taraftan, kuruluş yasasında yer alan bir maddeye göre, 80 daimi kadrolu ve 40 geçici kadrolu olmak üzere, toplam en fazla 120 çalışan istihdam edebilmektedir. Kuruluş tarihinden sonra 2000 yılında ilgili sektörleri rekabete açan yasada yer alan bir madde ile, liberalizasyon sonucu artacak iş yükünü karşılamakta kullanılmak üzere, 30 kişi daha istihdam etme imkanı verilmiştir. Kurumun gelirleri, elektrik ve gaz sektörlerinde hizmet sunan şirketlerden yıllık cirolarının binde birini geçmeyen bir oranda kesilen katkı payları ile sağlanmaktadır.

AGCOM örneğinde olduğu gibi, Autorità'nın idari merkezi de başkent Roma'da değil, Milano şehrinde bulunmaktadır. Kurumun Roma'da bir temsilciliği bulunmaktadır.

#### **2.4.3.3. İtalyan Rekabet Kurumu (AGCM)<sup>100</sup>**

1990 yılında yürürlüğe giren İtalyan Rekabet Yasası, AB rekabet yasaları ile büyük ölçüde uyum içerisindedir. Yasa temel olarak, rekabeti kısıtlayıcı davranışları ve hakim durumun kötüye kullanılmasını yasaklamakta, birleşme ve devralmalarla ilgili sıkı düzenlemeler getirmektedir. AGCM, AB direktifli ile uyumlu olarak, 1992 yılından itibaren rekabet yasalarını uygulamanın yanı sıra yanıltıcı reklam uygulama-

---

(99) Autorità ile ilgili bilgilere kurumun <[www.autorita.energia.it](http://www.autorita.energia.it)> adresindeki resmi internet sitesinden ulaşılabilir.

(100) AGCM ile ilgili bilgilere kurumun <[www.agcm.it](http://www.agcm.it)> adresindeki resmi internet sitesinden ulaşılabilir.

larını takip etmek ve ihlal durumlarında yaptırım uygulamakla da yükümlü kılınmıştır.

Bir başkan ve dört üye olmak üzere beş kişiden oluşan bir kurul ile yönetilen AGCM, üyelerinin atanmasında izlenen yöntem itibariyle yürütmeden oldukça bağımsızdır. Kurul üyeleri, Senato ve Meclis Başkanları tarafından ortaklaşa atanmaktadır. Atamalar bir defalığına yedi yıllık bir süre için olmaktadır. AGCM'nin harcamaları genel bütçeden karşılanmaktadır. AGCM, bütçeden ayrılan ödeneği kendi istediği şekilde harcayabilmektedir. AGCM'nin daimi ve geçici kadrolu olarak istihdam edeceği çalışan sayısı yasayla 220 olarak belirlenmiştir.

AGCM, 1995 yılında kendi geliştirip uygulamaya koyduğu *Etik Yönetmeliği* ile tüm çalışanlarının davranışlarını özdenetime tabi tutmaktadır. Bu çerçevede görev yapmak üzere, yedi yıllık bir süre için bir defalığına atanan bir sulh yargıcı AGCM bünyesinde istihdam edilmektedir.

Kararlarını yayınladığı haftalık bülteninde duyuran AGCM, ayrıca her yıl nisan ayının sonuna kadar Parlamento'ya sunulmak üzere, Başbakanlığa bir rapor sunmakla yükümlüdür. AGCM'nin kararlarına karşı Lazio Bölge İdari Mahkemesine ve ardından Danıştay'a (Consiglio di Stato) temyiz başvurusunda bulunulabilmektedir.

AGCM, bazı sektörlerde rekabet kurallarının uygulanması ile ilgili yetkilerini sektör düzenleyicileri ile paylaşmaktadır. Bu çerçevede, İtalyan Merkez Bankası bankacılık sektöründeki rekabet ihlali, hakim durumun kötüye kullanılması ve birleşme ve devralmaların gözetimini üstlenmiştir. İtalyan Merkez Bankası incelediği dosyalarla ilgili olarak AGCM'den görüş istemek zorunda olmasına rağmen, nihai kararında bu görüşe uymak zorunluluğu yoktur. AGCM, iletişim sektörü ile ilgili alacağı kararlar öncesinde karar taslağı hakkında AGCOM'dan bağlayıcı olmayan görüşlerini istemek zorundadır. Aynı şekilde, AGCOM da yönetmeliklerinde kullandığı rekabeti ilgilendiren kavram ve tanımlarla ilgili AGCM'nin bağlayıcı olmayan görüşlerini almakla yükümlüdür. Yine benzer şekilde, AGCM yetkili olduğu yanıltıcı radyo ve televizyon reklamları konusunda yaptığı düzenlemeler hakkında AGCOM'un bağlayıcı olmayan görüşlerini istemek zorundadır. Sigorta sektöründeki rekabet ihlalleri AGCM'nin yetkisine bırakılmıştır. Ancak, kararları öncesinde ISVAP'ın bağlayıcı olmayan görüşlerini almak zorundadır. Enerji sektörünü düzenleyen Autorità, Rekabet Yasası'na aykırı olabilecek durumları AGCM'ye bildirmekle yükümlüdür.

#### **2.4.3.4. İtalya'daki Düzenleyici Otoritelerin Bağımsızlığı, Saydamlığı ve Hesap Verebilirliği**

Kuruluş yasalarına göre, İtalyan düzenleyici kurumları idari ve mali açıdan bağımsızlıkları olan yapılardır. Politik baskılara karşılık vermek zorunda olmadan hareket etme yetkileri bulunduğu kuruluş yasalarında açıkça belirtilmiştir. Organizasyon yapılarını ve çalışma şartlarını belirlerken diğer kamu dairelerinden farklı düzenlemeler getirme yetkileri vardır.

Kurul üyelerinin atanması yetkisi Cumhurbaşkanı ve İtalyan Parlamentosu'na aittir. Üyelerin görev süreleri en az beş yıl ve üstü olmakta, görevden alınmaları çok özel durumlar dışında mümkün olmamaktadır.

Kurul üyeleri ve kurum çalışanlarının uyması gereken oldukça sıkı mesleki birlikim şartları bulunmaktadır. Kurul üyeleri ve kurul çalışanlarının, görevde bulundukları süre boyunca ve görevden ayrıldıktan sonra da belirli bir müddet, ilgili sektörde yer alan şirketlerle istihdam edilme dahil menfaat ilişkisine girmeleri yasaktır.

### **2.5. AB'ye Giriş Sürecindeki Ülkelerden Deneyimler: Polonya ve Macaristan**

AB'ye giriş sürecindeki ülkelerden Polonya ve Macaristan'da, 1990'ların başlarından itibaren süregelen düzenleyici reform çalışmaları bu ülkelerin AB'ye giriş süreçlerine paralel olarak 2000'li yıllarda ivme kazanmıştır.

#### **2.5.1. Polonya**

Polonya 1990'ların başından itibaren sektörel düzenleyici kurumlar oluşturmaya başlamış ve bu süreç AB'ye uyum çalışmaları ile birlikte hızlanmıştır. Her sektör için ayrı bir düzenleyici kurum oluşturma şeklinde gelişen bu eğilim, bazı sektörlerde alt sektörler kadar inmiş ve ortaya çok fazla sayıda kurum çıkmıştır. Örneğin, finans sektöründe faaliyet gösteren sekiz farklı düzenleyici kurum bulunmaktadır (OECD, 2002: s. 33).

Genel itibariyle, ilgili oldukları sektörlerde lisans verme ve teknik düzenlemeleri belirleme işlevlerini üstlenen Polonya düzenleyici kurumları, Hükümete fiyat belirleme konusunda tavsiyede bulunma işlevini de yerine getirmektedirler. İlgili sektörü yeniden yapılandıran yasaların bir parçası olarak kurulan düzenleyici kurumlar, doğrudan ikincil mevzuat çıkarma yetkisine sahip değildirler. Sektörlerin genel yapısı ile ilgili kararlarda yetkiler ilgili bakanlıklardadır.

### **2.5.1.1. Enerji Piyasası Düzenleyici Kurumu<sup>101</sup> (URE) ve Telekomünikasyon ve Posta Düzenleyici Kurumu<sup>102</sup> (URTIP)**

İdari bakımdan merkezi yönetimin bir parçası olarak kurulan Polonya düzenleyici kurumları ilgili bakanlıkların gözetimleri altında faaliyet göstermektedirler. Bu çerçevede, 1997 yılında enerji sektörünü düzenlemek üzere kurulan URE, Ekonomi Bakanlığı'na bağlı olarak faaliyet göstermektedir. URE Başkanı, ilgili bakanın teklifi üzerine Başbakan tarafından beş yıllık bir süre için atanmaktadır. URE Başkanı kurumun faaliyetleri ile ilgili olarak tam yetkili ve sorumludur.

2002 yılında çıkarılan bir yasayla, daha önce yalnızca telekomünikasyon sektörünü düzenleyen ilgili kurumun devamı olarak URTIP oluşturulmuştur. URTIP Bayındırlık Bakanlığı ile ilişkili olarak faaliyet göstermektedir. URTIP de, URE'de olduğu gibi, ilgili bakanın teklifi üzerine Başbakan tarafından atanan bir Başkan tarafından tam yetki ve sorumlulukla yönetilmektedir. Beş yıllık bir dönem için atanan Başkanın üniversite mezunu olması ve telekomünikasyon sektöründe tecrübesi bulunması şartı yasada belirtilmiştir.

### **2.5.1.2. Polonya Rekabet ve Tüketiciyi Koruma İdaresi<sup>103</sup> (UOKiK)**

1990 yılında kurulan Polonya Anti-Tekel İdaresi, 1996 yılında tüketiciyi koruma işlevi de eklenmek suretiyle UOKiK olarak yeniden yapılandırılmıştır. İdari bağımsızlığı bulunmayan kurumu, Başbakan tarafından beş yıllığına atanan bir Başkan yönetmektedir. AB'ye giriş süreci çerçevesinde 2001 yılında tekrar gözden geçirilen Polonya Rekabet Yasası, son haliyle kapsamı bakımından AB mevzuatı ile büyük ölçüde uyum içerisindedir. Ancak kurumun idari ve mali bağımsızlığı konusu henüz netleşmemiştir. Yasanın uygulanmasında idari kararlar yerine bağımsız bir mahkeme olarak yeni oluşturulan Kartel Mahkemesi'ne ağırlık verilmesine çalışıldığı anlaşılmaktadır.

Sektör düzenleyici kurumlarının faaliyet gösterdiği altyapı sektörlerinin tümü Polonya Rekabet Yasası'nın kapsamı içerisinde yer almaktadırlar. Sektörlerindeki rekabet ihlalleri ve tüketiciyi koruma ile ilgili konularda BDK'lar UOKiK'e yardımcı

---

(101) Urząd Regulacji Energetyki (URE). URE ile ilgili bilgilere kurumun <www.ure.gov.pl> adresindeki resmi internet sitesinden ulaşılabilir.

(102) Urząd Regulacji Telekomunikacji i Poczty (URTIP). URTIP ile ilgili bilgilere kurumun <www.urtip.gov.pl> adresindeki resmi internet sitesinden ulaşılabilir.

(103) Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK). UOKiK ile ilgili bilgilere kurumun <www.uokik.gov.pl> adresindeki resmi internet sitesinden ulaşılabilir.

olmakla yükümlüdürler. Sayıları hızla artan düzenleyici kurumlarla UOKiK arasındaki yetki paylaşımının nasıl olacağı konusunda bir düzenleme bulunmamaktadır.

### **2.5.1.3. Polonya'daki Düzenleyici Otoritelerin Bağımsızlığı, Saydamlığı ve Hesap Verebilirliği**

İlgili bakanlık bünyesinde faaliyet göstermelerine rağmen, Polonya düzenleyici kurumları bütçelerini büyük ölçüde kendileri belirlemektedir. Örneğin, URE'nin gelirleri enerji sektöründe faaliyet gösteren şirketlerin ödedikleri ve genel bütçeye gelir olarak kaydedilen yıllık katkı payları ile ilişkilendirilmiştir. Yukarıda belirtildiği gibi, başkanının beş yıllık bir süre için atanmasının dışında, çalışma esaslarını ve personel politikalarını büyük ölçüde kendileri belirlemektedir. Kararlarına karşı idari yargıya başvurmak mümkündür. URE'nin kararlarına karşı Varşova'da bulunan Kartel Mahkemesi'ne, URTIP'in kararları ile ilgili olarak da Yüksek İdare Mahkemesi'ne başvurulabilmektedir.

Kurumların kuruluş yasalarında tüketiciler ve ilgili şirketlerden oluşan danışma kurullarının düzenleme sürecine doğrudan katılmaları öngörülmüştür.

### **2.5.2. Macaristan**

Polonya ile karşılaştırıldığında, Macaristan'ın düzenleyici kurum uygulamaları konusunda az da olsa daha ileri bir noktaya vardığı görülmektedir. Özellikle, yapısal özelliklerine aşağıda değinilecek olan Macaristan Finansal Denetim Kurumu<sup>104</sup> (PSAF), Macaristan'da kurulmuş veya kurulacak diğer düzenleyici kurumlara idari ve mali bağımsızlık, şeffaflık, ve hesap verebilirlik konularında örnek olmaya aday gözükmektedir.

#### **2.5.2.1. Macar İletişim Kurumu<sup>105</sup> (HF) ve Macaristan Enerji Dairesi<sup>106</sup> (MEH)**

1992 yılında çıkarılan bir yasayla kurulan HF, telekomünikasyon ve posta sektörlerinde lisans dağıtma, gözetme, düzenleme gibi işlevleri yerine getirmektedir. İdari yapı olarak Macar Ulaştırma, İletişim ve Su İşleri Bakanlığı'na bağlı olarak fa-

---

(104) Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (PSAF)

(105) Hírközlési Főfelügyelet (HF). HF ile ilgili bilgilere kurumun <www.hif.gov.hu> adresindeki resmi internet sitesinden ulaşılabilir.

(106) Magyar Energia Hivatal (MEH). MEH ile ilgili bilgilere kurumun <www.eh.gov.hu> adresindeki resmi internet sitesinden ulaşılabilir.

aliyet göstermektedir. Bununla birlikte, Bakanlığın idari hiyerarşisi dışında yer almaktadır. Yasa çıkarma ve kural koyma yetkisi Bakanlığa ait kalırken, HF ilgili sektörlerde faaliyet gösteren şirketlerin düzenlemelere uygun hareket edip etmediklerini denetlemekle görevlendirilmiştir. HF, gerektiğinde para cezaları verebilmektedir. HF, 2001 yılında çıkarılan ve Macaristan'ın AB'ye giriş sürecinin gereklerinden biri olarak iletişim ile ilgili sektörleri rekabete açan yasayla yeni görev ve sorumluluklar da üstlenmiştir.

1994 yılında çıkarılan bir yasayla elektrik ve gaz sektörlerini düzenlemek üzere oluşturulan MEH, Macar Sanayi, Ticaret ve Turizm Bakanlığı bünyesinde yer almaktadır. MEH'in doğrudan düzenleyici kural koyma ve yönetmelik çıkarma yetkisi bulunmamaktadır. HF'de olduğu gibi, ilgili bakanlığın idari hiyerarşisi dışında tutulmakla birlikte, birkaç nedenle bilinen türde bağımsız bir düzenleyici kurum yapısına sahip olmaktan uzaktır. Örneğin, başkanı belirli sabit bir süre için atanmaktadır. Başkanın görevden alınmasını düzenleyen yasa maddesi bulunmamaktadır. Ayrıca, kurum mali kaynak ve denetim açısından tamamen yürütmeye bağımlı durumdadır.

#### **2.5.2.2. Macaristan Finansal Denetim Kurumu<sup>107</sup> (PSAF)**

2001 yılında kurulan PSAF, daha önce bankacılık ve sermaye piyasasını, sigorta piyasasını ve emeklilik fonlarını düzenleyen üç ayrı finansal düzenleme kurumunun yerini almıştır. Ayrı hükmi şahsiyeti olan, idari ve mali bağımsızlığa sahip olan bu kurumun yasal çerçevesi oldukça ileri bir yapıya sahip olmakla birlikte, düzenleyici kural koyma ve yönetmelik yayınlama yetkisi bulunmamaktadır. Macaristan'daki tüm mali piyasalar üzerinde yetkisi bulunması bakımından, Macaristan ekonomisinin işleyişi üzerinde önemli etkisi olması beklenmektedir.

PSAF'nin ayrı bir tüzel kişiliği çerçevesinde bağımsız bir bütçesi bulunmaktadır. Kurum, tam yetkili ve sorumlu kişi olarak çalışan bir Başkan ve yardımcısı tarafından yönetilmektedir. Başkan, Başbakanın önerisi üzerine Macar Parlamentosu tarafından atanmaktadır. Başkan Yardımcısı ise, Maliye Bakanının teklifi üzerine Başbakan tarafından atanmaktadır. Her ikisinin de görev süreleri altı yıldır. Başkan ve Başkan Yardımcısı olarak atanabilmek için ilgili alanlardan birinde yüksek eğitim

---

(107) PSAF ile ilgili bilgilere kurumun <[www.psaf.hu](http://www.psaf.hu)> adresindeki resmi internet sitesinden ulaşılabilir.

görmüş, bir finans kurumunda ya da kamuda finansal piyasaların denetlenmesi ile ilgili bir görevde en az beş yıl çalışmış ya da benzer koşullarda yurtdışında deneyim kazanmış olmak gerekmektedir. Yasada belirtilen şekilde gerekçelerini kamuya açıklamak şartıyla, Hükümet Başkan ve Başkan Yardımcısını görevden alabilmektedir.

PSAF, çalışma ilkelerini ve personel politikasını kendisi belirleyebilmektedir. Kurum çalışanlarının şahsi ve mesleki davranışlarında uymaları beklenen kuralları belirleyen bir *Etik Yönetmeliği* oluşturmuş ve uygulamaya koymuştur. Kurum çalışanlarının finans sektöründeki şirketlerle menfaat ilişkisi içerisine girmeleri, böyle şirketlerin hisse senedi ve her türlü benzeri menkul kıymetlerini bulundurmaları yasaklanmıştır.

Kuruluş yasasında PSAF Başkanı'na danışmanlık yapmak üzere oluşturulması öngörülen 15 kişilik bir Danışma Konseyi, 2002 yılının başından itibaren çalışmaya başlamıştır. Bu konseyin üyeleri finans alanında çalışmakta olan üstün nitelikli akademisyen ve uygulayıcılar arasından seçilmektedir. Danışma Konseyi, PSAF'nin düzenleyici politikalarını ve stratejik hedeflerini uzun vadeli bir perspektiften değerlendirmektedir.<sup>108</sup>

### **2.5.2.3. Macaristan Rekabet Otoritesi<sup>109</sup> (GVH)**

1996 yılında yürürlüğe giren Macar Rekabet Yasası çerçevesinde kurulan GVH'nin yönetiminden, Başkanı tam olarak yetkili ve sorumludur. Başbakan tarafından aday gösterilen GVH Başkanı altı yıllık bir dönem için Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Başkan, görev süresi dolduktan sonra yeniden atanabilmektedir. İki Başkan Yardımcısını ise, Başkan aday göstermekte ve Başbakanın onayından sonra yine Cumhurbaşkanı atamaktadır.

Yürütmeden bağımsız olan GVH, denetim bakımından Parlamente'ye karşı sorumludur. Kurum Başkanı, her yıl Parlamente'ye kurumun faaliyetleri ile ilgili bir rapor sunmak zorundadır. Kurumun karar organı olan Rekabet Konseyi karar alma sürecinde tam bağımsızlığa sahiptir. Kurumun kararları yargı denetimine açıktır.

---

(108) Danışma Konseyinin ilk toplantısı ile ilgili basın bildirisine <[www.pszaf.hu/english/press/pressrel.htm](http://www.pszaf.hu/english/press/pressrel.htm)> adresinden ulaşılabilir.

(109) Gazdasági Versenyhivatal (GVH). GVH ile ilgili bilgilere kurumun <[www.gvh.hu](http://www.gvh.hu)> adresindeki resmi Internet sitesinden ulaşılabilir.

## **2.6. Uzakdoğu ve Latin Amerika'daki Uygulamalar: Güney Kore ve Arjantin**

### **2.6.1. Güney Kore**

1997 yılı sonunda karşı karşıya kaldığı derin ekonomik krize kadar, G. Kore ekonomisinin performansı örnek alınması gereken bir kalkınma başarısı olarak görülmekteydi. Uzunca bir süre yüksek oranlı büyüme hızına sahip olan G. Kore ekonomisinde hakim olan iktisadi anlayış, devletin öncülük ettiği bir kalkınma anlayışı idi. Bu anlayış çerçevesinde yapılan devlet müdahaleleri çok fazla sayıda idari ve bürokratik düzenlemeyi de beraberinde getirmiştir. Bu yapının reformdan geçirilerek piyasa tabanlı teşvik sistemlerine geçilmesinin kaçınılmaz olacağı düşüncesiyle, 1993 yılında bir kamu yönetimi reform girişimi başlatılmıştır. Ekonomik krizin baş gösterdiği 1997 yılına kadar belirli bir yol kat edildiyse de, bu çaba daha fazla bazı bürokratik işlemlerin azaltılmaya çalışılması şeklinde olmuştur (Choi, 2001; OECD, 2000).

G. Kore ekonomisinin 1997 krizinden yavaş yavaş çıkmaya başlaması ile birlikte düzenleyici reform konusu çok yoğun olarak tekrar gündeme gelmiştir. G. Kore ekonomisini derin krize götüren nedenin düzenleme rejimindeki çarpıklıklar olduğu belirlenmesiyle, düzenleme reformunu gerçekleştirmek için yoğun çabalar başlamıştır. OECD'nin yayınladığı bir rapora göre, 1998-99 yılları arasında devletin ekonomiyle ilgili getirmiş olduğu bürokratik düzenlemelerin sayısı %50'ye yaklaşan bir oranda azaltılmıştır (OECD, 2000). ABD ve İngiltere'de uygulanan Düzenleyici Etki Analizi benzeri fayda-maliyet hesaplamalarının yeni getirilecek düzenlemelere uygulanması benimsenmiştir.

#### **2.6.1.1. G. Kore Adil Ticaret Komisyonu<sup>110</sup>**

G. Kore ekonomisi üzerinde devlet müdahalesini azaltarak rekabet koşullarını yerleştirmek amacıyla, rekabet yasasını uygulamakla görevli G. Kore Adil Ticaret Komisyonu'nun yetkileri artırılmaya çalışılmaktadır. Kökleri 1973 yılında petrol krizi sırasında fiyat istikrarını sağlamak üzere çıkarılan bir yasaya kadar giden G. Kore Rekabet Yasası, en son 2002 yılında olmak üzere birçok değişikliğe uğramıştır. Pazar hakimiyetinin kötüye kullanılmasını ve kartelleşme suretiyle ekonomik gücün kısıtlı sayıda kişilerde toplanmasını engellemek gibi genel hedefleri olan bu yasa-

---

(110) G. Kore Adil Ticaret Komisyonu ile ilgili bazı bilgilere kurumun <[www.ftc.go.kr](http://www.ftc.go.kr)> adresindeki resmi internet sitesinden ulaşılabilir.



nın uygulanmasından sorumlu olan G. Kore Adil Ticaret Komisyonu, aynı zamanda haksız ticaretle ilgili düzenlemelerden de sorumludur.

1994 yılında, o tarihe kadar bağlı bulunduğu Ekonomik Planlama Kurulu bünyesinden ayrılarak bağımsız bir birim haline gelen G. Kore Adil Ticaret Komisyonu, dokuz üyeli bir kurul tarafından yönetilmektedir. Beş üyesi tam zamanlı kamu görevlisi olarak çalışan kurulun geri kalan dört üyesi üç yıllık süreler için göreve atanmaktadır. Kamu görevlisi olmayan üyeler yalnızca bir dönem daha atanabilmektedirler. Kurulun Başkanı ve Başkan Yardımcısı Başbakan tarafından aday gösterilmekte ve Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır.

Kurum, alanına giren konularda yapılan itirazları ve rekabet ve adil ticaret konusunda ortaya çıkan anlaşmazlıkları görüşerek karara bağlama yetkisine sahiptir. Diğer taraftan, Kurumun rekabet ve adil ticaretle ilgili konularda yasa ve düzenleme oluşturma çalışmaları yapma yetkisi olmasına rağmen, düzenlemeler Hükümet onayıyla yürürlüğe girebilmektedir.

#### **2.6.1.2. G. Kore İletişim Komisyonu<sup>111</sup>**

G. Kore'de BDK örneğine en çok yaklaşan kurum G. Kore İletişim Komisyonu'dur. BDK olması öngörülen bu kurum 1992 yılında "telekomünikasyon sektöründe adil rekabeti sağlayacak politikalar geliştirmek ve uygulamak" olarak ifade edilen bir görevle faaliyetlerine başlamıştır. Komisyonun yönetim organı olan kurulu en fazla 9 üyeden oluşmaktadır. Üyeliklerden bir tanesi Hükümeti temsilen atanmak üzere ayrılmıştır. Diğer üyeler, Enformasyon ve İletişim Bakanı'nın aday göstermesi üzerine Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Üç yıllık süreler için atanan üyeler sürelerinin bitiminde tekrar üyeliğe atanabilmektedirler.

G. Kore İletişim Komisyonu'nun yetkileri arasında, telekomünikasyon sektöründeki taraflar arasında çıkabilecek anlaşmazlıklarda çözüm mercii görevi görmek de bulunmaktadır. Komisyonun bu kararları bağlayıcıdır. Anlaşmazlıklarla ilgili araştırma ve soruşturma yapma yetkisi bulunan Komisyon, müşteri haklarının ihlali ya da daha önce yasakladığı hareketlerin tekrarı halinde para cezası verebilmektedir. Verebileceği en yüksek para cezası, piyasadaki hakim durumunu kötüye kullananlar için toplam yıllık gelirinin %3'ü, diğer tür ihlallere ise toplam yıllık gelirin %2'si oranındadır.

---

(111) G. Kore İletişim Komisyonu'nun yapısı ve görevleri ile ilgili bazı bilgilere kurumun <www.kcc.go.kr> adresindeki resmi web sitesinden ulaşılabilir.

G. Kore İletişim Komisyonu, iletişim sektörünü ilgilendiren her türlü düzenlemeyle ilgili hazırlığı yapıp görüş oluşturduktan sonra, öneri taslaklarını Enformasyon ve İletişim Bakanlığı'na iletmekte, önerileri Bakanlıkça kabul görüp yayınlandığı takdirde yasal düzenleme haline gelmektedir.

### **2.6.2. Arjantin<sup>112</sup>**

Arjantin, Latin Amerika ülkeleri arasında devlete ait şirketlerin özelleştirilmesine ilk başlayan ülkelerden biridir. 1989 yılında başlayan özelleştirme süreci sonunda bugün altyapı sektörlerinde toplam üretimin çok büyük bir kısmı özel şirketler tarafından karşılanmaktadır. Altyapı sektörleri ile ilgili sorumluluğun eyalet ve merkezi hükümet arasında paylaşıldığı federal bir idari yapıya sahip olan Arjantin'de, İngiltere örneğini izleyen merkezi hükümetler özelleştirilen altyapı sektörlerini düzenlemek üzere değişik sektörler için ayrı ayrı düzenleyici kurum oluşturma yoluna gitmişlerdir. Bu çerçevede, elektrik sektörünün düzenlemek üzere ENRE (Ente Nacional Regulador de la Electricidad), gaz sektörünü düzenlemek üzere ENERGAS (Ente Nacional Regulador del Gas), telekomünikasyon sektörünü düzenlemek üzere CNT (Comision Nacional de Comunicaciones) ve su sektörünü düzenlemek üzere ETOSS (Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios) kurulmuştur.

Arjantin düzenleyici kurumları içerisinde göreceli olarak en başarılıları ENRE ve ENERGAS olmuştur. Bunların kararlarında bağımsız hareket edebilmeleri ve hesap verebilirlikleri belli bir düzeyin üzerinde bulunmaktadır (Estache,1997).

Elektrik sektörünü düzenleyen ENRE, Parlamentonun görüşü alınarak Hükümet tarafından atanan beş kişilik bir kurul tarafından yönetilmektedir. Beş yıllık bir süre için yapılan bu atamalarda adayların belli mesleki kriterleri sağlamaları gerekmektedir. Kurul üyelerinin gerek hükümete, gerek Parlamenta karşı hesap verme sorumlulukları bulunmaktadır. Kurum, giderlerini düzenlediği şirketlerden aldığı ücret ve katkı paylarından elde ettiği gelirle karşılamaktadır. Düzenleyici kural koyma ve yaptırım uygulama bakımından yeterli yetkilere sahip olduğu görülmektedir (Estache,1997).

Doğal gaz sektörünü düzenleyen ENARGAS ise, üyeleri beş yıllık süreler için Cumhurbaşkanı tarafından atanan bir kurul tarafından yönetilmektedir. Cumhurbaşkanı

---

(112) Bu bölümdeki bilgi ve değerlendirmelerde Abdala (2001), Guasch ve Spiller (1999) ve Estache (1997)'den yararlanılmıştır.

kanı kurul üyelerini aday belirlemek için kurulan bir komitenin gösterdiği adaylar arasından seçmektedir. ENER GAS da gelirlerini düzenlediği şirketlerden tahsil ettiği kesintilerle sağlamaktadır (Estache,1997).

Gerek ENRE, gerekse ENER GAS'ın uygulamalarında yeterince şeffaf olmadığı, idari ve diğer iç uygulamalarının dış kontrole yeterince açık bulunmadığı yönünde yoğun eleştiriler almışlardır. Bu nedenle, düzenledikleri şirketlerin kontrolüne geçme tehlikesi içinde olabilecekleri ifade edilmiştir (Estache, 1997).

Su sektörünü düzenleyen ETOSS ile telekomünikasyon düzenleyicisi CNT'nin gösterdikleri performansın ise ENRE ve ENER GAS'a göre çok daha başarısız olduğu anlaşılmaktadır. Özellikle, yasa yerine bir bakanlar kurulu kararı ile kurulan CNT'nin yürütmeden bağımsız olması bu nedenle baştan itibaren mümkün olamamıştır. Düzenleyici yetkileri baştan itibaren yeterince güçlü olmayan CNT'nin bu yetkileri daha sonra yapılan değişikliklerle daha da azalmıştır.

Rekabet politikası açısından ise, Arjantin rekabet yasasında 1980 yılında yapılan bir değişiklikle kurulan Rekabetin Korunması İçin Ulusal Komisyon (Comision Nacional de Defense de la Competencia) halen ülkedeki rekabet konularında yetkili olan kurumdur. Ancak, şikayet üzerine veya kendisinin başlattığı soruşturma sonuçlarını Sanayi, Ticaret ve Madenler Bakanlığı'na tavsiye olarak iletmenin ötesinde, karar verip yaptırımda bulunma yetkisi bulunmamaktadır. 1999 yılında rekabet yasasında yapılan değişiklikle kurulması öngörülen ve mahkeme niteliği taşıması nedeniyle kararlarının bağlayıcılığı ve yaptırımı olacak olan yeni organ ise üyeleri henüz atanmadığı için faaliyetlerine başlamamıştır.

Genel olarak değerlendirildiğinde, Arjantin'deki düzenleyici kurum uygulamalarının ülkedeki siyasi ve hukuki yapının yerine oturmamış olmasından fazlasıyla etkilendiği görülmektedir. Devletin ekonomiye doğrudan müdahale etmesi geleneğinin etkisinden kurtulmanın kolay olmadığı, siyasi erkin genel çerçeve politikaları belirlemenin ötesinde, atamalara ve politikaların uygulanmasındaki ayrıntılara müdahale etmesine engel olacak bir yapının henüz oluşmadığı görülmektedir (Abdalla, 2001). Hükümetlerin düzenleyici kurumların kendi kısa vadeli siyasi gereksinimlerine aykırı davrandıkları kanaatine vardıkları durumlarda, yasal düzenlemeler ne olursa olsun, düzenleyici kurul üyelerini görevden alabildikleri gözlenmiştir. Hatta görevden almaya karşı yasal düzenlemelerin daha açık belirtildiği ve daha fazla olduğu durumlarda görevden alınmaların daha sık görüldüğü (ETOSS ve CNC örnek-

lerinde), görevden almanın görece olarak kağıt üzerinde daha kolay olduğu durumlarda ise daha az görevden alma gözlemlendiği (ENERGAS ve ENRE) iddia edilmektedir (Abdala, 2001, s. 235-237).

## **2.7. Uluslararası Karşılaştırmalarla İlgili Gözlem ve Değerlendirmeler**

Bağımsız düzenleyici kurumlarla ilgili yukarıdaki bölümlerde taranan uluslararası deneyimlerden çıkarılabilecek dersleri birkaç farklı düzlemde incelemek gerekmektedir.

Belirli bir sektörde ilgili aktörlerin ekonomik faaliyetlerinin etkin bir şekilde düzenlenmesi için çoğu zaman çok ayrıntılı teknik bilgileri değerlendiren uzman görüşüne gerek olmaktadır. Aynı teknik bilgilerin birden fazla yorumunun olması ve her farklı yorumun daha sonra atılacak adımlar ve ortaya çıkacak sonuçlar üzerinde belirleyici etkisi olabilmesi, uzman kuruluşlara verilen değerlendirme yetkisini çok önemli hale getirmektedir. Ayrıca, düzenleme görevinin etkin bir şekilde yerine getirilmesi için uzman kurumların çabuk hareket edebilecekleri ve takdir haklarını kullanmaktan çekinmeyecekleri esnek bir karar verme çerçevesi içinde çalışabilmeleri gerekmektedir. Böyle bir yapı, özellikle şartların zaman içerisinde değişebildiği sektörlerde, düzenleme yapacak uzman kurumlar için özellikle önemli olmaktadır. Dolayısıyla, kamu otoritesinin bu kurumlara karar verme konusunda ciddi ölçüde yetki devretmesi, bu kurumların varoluş nedenlerinin neredeyse doğal bir sonucu olarak zorunludur.

Her yetki devri, beraberinde yetki devri yapılan kişi ve kurumun etkin bir şekilde denetlenmesi gereğini getirmektedir. Çünkü, yetki devri yapılan kişi veya kurum, eğer buna zorlayan bir müşevvik sistemi yoksa, yetkiyi devreden tarafın istediği şekilde değil, kendi yararını ençoklayacak şekilde davranacaktır.

Yetki devri ile denetleme zorunluluğu birarada gitmekle birlikte, bu iki işlevin aynı anda tam olarak yerine gelmesi çoğu zaman birbiriyle çelişen hedeflerdir. Yetki devrinin istenen amacı yerine getirebilmesi için yetki devredilen kişi veya kurum takdir hakkını çekinmeden kullanabileceği ölçüde bağımsızlık verilmesi gerekirken, sıkı ve ayrıntılı bir kontrol mekanizmasının varlığı, takdir hakkının ve bağımsızlığın içini boşaltabilecektir. Dolayısıyla, bağımsızlık ve hesap verebilirlik düzeyleri arasında dengeyi gözetten bir seçim yapmak zorunluluğu bulunmaktadır.

Bağımsız düzenleyici kurumlar oluşturup başarı ile çalışmalarını sağlamış ülkelere baktığımızda, sözü edilen bağımsızlık-hesap verebilirlik dengesini her ülkenin kendi idari ve hukuksal dokusuna göre farklı şekilde oluşturduğunu görmekteyiz. Ayrıca, bu dengenin aynı ülke içinde, hatta aynı kurumla ilgili olarak, zaman içinde değişebildiğini; ülkelerin düzenleyici yapıları ve düzenleyici kurumları ile ilgili deneyler yapmaktan çekinmediklerini görüyoruz. Örneğin, yukarıda ilgili bölümde değinildiği gibi, İngiltere’de çok kısa bir süre önce telekomünikasyon ve medya sektörlerini düzenleyen bağımsız kurumlar birleştirilerek tek bir bütünleşik multimedia düzenleyici kurum (OFCOM) çatısı altında toplanmışlardır. Aynı kurumun yapısında meydana gelen değişikliklere yine İngiltere’den bir örnek ise, atanmış tek bir düzenleyici direktör tarafından yönetilen enerji sektörü düzenleyicisi OFGEM’in 1998 yılında çıkarılan bir yasayla bir yönetim kurulu altında faaliyet göstermeye başlamasıdır. Dikkat çekilen bu *öğrenen düzenleyici yapı ve öğrenen düzenleyici kurum* olguları, Türkiye’deki düzenleyici kurum deneyimleri ve bu kurumların evrimi bakımından akılda tutulması yararlı olacak olgulardır.

Yetki devri ile denetleme kavramları arasında ya da aynı kavramları ifade etmek üzere bağımsızlık ile hesap verebilirlik arasında genelde var olan gerilim, düzenleyici kurumlar söz konusu olduğunda daha da karmaşık bir yapı arz etmektedir. Düzenleyici kurumları kuran ve kurullarını atayan siyasi otoritedir. Düzenleyici kuruma ne tür bir görev ve işlev verileceğini o an hükümette olan siyasi heyet belirlemektedir. Demokratik siyasi sistemin özelliği siyasi otoritenin her seçimde değişebilmesidir. Dolayısıyla, siyasi heyetlerin tercih ve karar ufukları büyük ölçüde bir seçim dönemi ile sınırlı kalmaktadır. Siyasi tercih ve karar ufkunun kısa vadeli olması düzenleyici kurumlar açısından iki tür sorun yaratmaktadır. İlki, düzenleyici kurumun oluşturulmasına karar veren siyasi heyetin kurumu oluştururken kendisi iktidardan düştükten sonra bile kendi tercih ve çıkarları yönünde hareket edecek bir yapı kurmaya çalışacak olmasıdır. İkincisi, her yeni gelen iktidarın bir öncekinin oluşturduğu yapıyı kendi tercih ve çıkarlarına daha fazla hizmet eder hale getirmek isteyebileceğidir. Her iki sorun da, düzenleyici kurumların ilgili oldukları sektörde uzun vadeli istikrarı sağlayan ve sektörle ilgili riskleri daha öngörülebilir hale getiren yapılar olma özelliğini tehdit eden olgulardır. Bu nedenle, özellikle düzenleyici kurumlar oluşturulurken ve kurullarına atama yapılırken kısa vadeli değil, uzun vadeli bir perspektifle hareket edilmesini sağlamak şarttır. Bu sorunun nasıl çözüleceği de, bir taraftan ülkedeki siyasi sistemin yapısının kısa vadeli dar çıkarların uzun vadeli kamu çıkarlarının önüne geçmesine ne kadar izin verdiği ile, di-

ğer taraftan da ülkedeki siyasi, idari ve hukuk kültürünün bu konudaki çatışmaları uygun şekilde çözmeye ne kadar müsait olduğu ile ilişkilidir.

Bir ülkedeki genel sosyal, hukuki ve kurumsal yapının, o ülkedeki düzenleyici yönetim yapısını belirlemede öne çıktığı bilinen bir husustur (Williamson, 1985). Ülkedeki yasama ve yürütme organlarının yapısı ve işleyişi; yasaların uygulanması; yasama ile yürütme arasındaki ilişkiler; hukuk sisteminin genel yapısı ve yargının işleyişi; yurttaşların davranışları ve devletin işleyişini genel olarak etkileyen sosyal norm ve gelenekler; kamu yönetimi geleneği ve kapasitesi gibi hususlar tek tek ve birarada düzenleyici kurumların ortaya çıkışını ve işleyiş biçimlerini etkilemektedir (North, 1990; Levy ve Spiller, 1993). Merkezi bir yönetim yapısı olan ve yürütmenin güçlü olduğu ülkelerle, ademi merkeziyetçi yönetim yapısı olan ve yasama, yürütme ve yargı güçleri arasında daha dengeli bir ayırım olan ülkelerin düzenleyici yönetim yapılarının farklı olduğu görülmektedir. Yukarıda sözü edilen genel hususlar bu bölümde incelenen ülke deneyimlerini açıklamada yardımcı olmaktadır.

ABD ve İngiltere'deki düzenleyici kurum uygulamaları başka ülkelere örnek oluşturacak gelişmişliktedir. Her şeyden önce, bu iki ülkede toplumsal yaşamın çok büyük ölçüde yasa hakimiyeti altında gerçekleştiği ve çok iyi çalışan bir yargı sistemi olduğu tespitini vurgulamak gerekmektedir. Yasa hakimiyeti ve iyi çalışan yargı sistemi, bağımsız düzenleyici kurumların başarı ile çalışması için olmaz ise olmaz olgulardır. Bu kurumlara tanınan yürütme erkinden görece olarak bağımsız davranma yetkisinin hesap vermezlik ve başına buyrukluğa dönüşmesine engel olan en önemli unsur, uygulama ve kararlarından doğrudan etkilenenlerin yargıya başvurusu yoluyla etkin bir şekilde denetlenebilmeleridir.

Benzer kültürel, siyasi, ve hukuksal gelenekleri paylaşan ABD ve İngiltere'nin düzenleyici kurum yapıları ayrıntılı incelendiğinde yine de birbirlerinden farklı oldukları görülmektedir. Bu husus, düzenleyici kurum tasarımı açısından üzerinde önemle durulması gereken bir noktadır. Her iki ülke de uzun deneyimlerden sonra iyi yönetişimin temel unsurlarında benzeşen, ama uygulama ayrıntılarında kendi özelliklerini yansıtan farklı uygulamalar geliştirmişlerdir. Örneğin, ABD'de kurul yapısı hakimken, İngiltere'de çok yakın zamana kadar atanmış tek bir kişinin yönettiği düzenleyici kurum yapısı söz konusudur. İngiltere'de yeni kurulan bazı kurumlar için kurul yapısı getirilmişse de, bu tüm kurumlarda görülen genel bir uygulama haline gelmemiştir.

ABD ve İngiltere'deki uygulamaların temel özelliklerinden çıkarılacak bir dizi ders bulunmaktadır. Bu kurumlar her şeyden önce her iki ülkede de siyasi otorite tarafından atanmakta ve nihai olarak siyasi otoriteye karşı tam sorumlulukları bulunmaktadır. Mali açıdan her iki ülkede de nihai olarak Parlamenta hesap vermektedirler. Bağımsızlıkları yasalarda açıkça belirtilmiş olmakla birlikte, bu, istediklerini yapabildikleri türde bir bağımsızlık değildir. ABD'de kurul üyeleri, ilgili komitenin gerektiğinde çok uzun süren soru/cevap oturumlarından geçtikten sonra, adaylıkları Senato'da onaylanmak koşuluyla atanabilmektedirler. Tüm adayların özgeçmişleri hem basın, hem de genel kamuoyu tarafından incelenmekte ve atama süreci çok dikkatli bir şekilde izlenmektedir. Kurulların işleyişi bir dizi yöntemle; gerek karar almadan önce, gerekse karar sonrasında denetlenmektedir. Kurullar, Başkana bağlı İdare ve Bütçe Dairesi (OMB) aracılığıyla yürütmeye, bütçeleri bakımından Kongreye, kararlarına karşı ilgili mahkemelere başvurulabilmesi bakımından da yargıya hesap vermektedir.

ABD ve İngiltere'deki düzenleyici kurum uygulamaları ile ilgili olarak dikkat çekilmesi gereken belki de en önemli özellik, işleyişlerinin her aşamasına hakim olan şeffaflıktır. Gerek üyelerinin atanması, gerek düzenlemelerin oluşturulması ve gerek karar alış süreçleri ilgili her tarafa ve genel olarak kamuoyuna tam bir açıklık içinde olmaktadır. Bu konuda internet siteleri çok yoğun ve çok etkili bir şekilde kullanılmaktadır. Bağımsız kurumların şeffaflık ilkelerine uygun hareket etmeleri çeşitli yasalarla ayrıca zorunlu kılınmış ve güvence altına alınmıştır. Şeffaflık bir taraftan hesap verebilirliklerini getirirken, diğer taraftan bağımsızlıklarının da güvencesi olmaktadır. Kamuoyunun gözü önünde geçen bir süreçte partizan müdahaleler çok daha zor yapılabilir. Şeffaf bir süreçte olmak koşuluyla siyasi otoriteye takdir hakkı yasal olarak bırakıldığı için de, siyasi tercihler tümünden göz ardı edilmemiş olmaktadır.

Düzenleyici kurum uygulamaları ile ilgili Kıta Avrupası'ndaki deneyimi iki farklı düzlemde değerlendirmek gerekmektedir. Bağımsız düzenleyici kurum olgusu genel olarak Avrupa'daki sosyal ve hukuki yapıya yabancı bir olgudur. Ancak, gerek AB entegrasyon süreci, gerek AB ülke ekonomilerinin de küreselleşmeden etkilenmesi, bağımsız düzenleyici kurumları AB gündemine getirmiştir. AB düzeyinde faaliyet gösteren (Avrupa) bağımsız düzenleyici kurumlar, Üye Ülkelerin tümünü ilgilendiren konularda yürütme erki olan AB Komisyonu'nun bir taraftan iş yükünü azaltırken, diğer taraftan da yürütmeden görece bağımsız bir yapı olarak bu

tür kurumların bilinen yararlarından faydalanılmasını getirmektedir. AB düzeyinde faaliyet gösteren düzenleyici kurumların özelliği, ekonominin sektörleri ile ilgili de-ğil, sağlık, eğitim, kültür gibi sosyal alanlarla ilgili olmalarıdır.

Ekonomik sektörlerle ilgili düzenleyici kurumlar ise Üye Ülkelerde hızla artmaktadır. Birçok Üye Ülke, ekonomik sektörleri ilgilendiren ve uygulamasını her ülkenin kendisinin yapması gereken AB düzenleme ve direktiflerini bağımsız düzenleyici kurumlar aracılığıyla hayata geçirmektedir. Gerek AB içinden, gerek AB dışından yabancı yatırımları ülkelerindeki sektörlerle çekmek için, ilgili sektörleri şeffaf ve bağımsız bir şekilde düzenleyecek düzenleyici kurumlar tercih edilmektedir.

AB ülkelerindeki düzenleyici kurum örneklerine bakıldığında, kamu yönetimi gelenekleri ile hukuk sistemlerinin ABD ve İngiltere'den farklı olmasının izdüşümü kolayca fark edilmektedir. Fransa ve İtalya'daki merkeziyetçi kamu yönetimi yapısı ve bu ülkelerdeki kamu hukuku anlayışı, bağımsız düzenleyici kurum oluşturmaya elverişli olmamasına rağmen, her ikisinde de bu kurumlar kurulmuş ve çalışmaktadır. Fransa'daki düzenleyici kurumların hem bağımsızlık özellikleri sınırlıdır, hem de üzerinde bağımsız olarak karar verme yetkileri olan konuların kapsamı dardır. İtalya'daki bağımsız düzenleyici kurumlar ise, en azından kağıt üzerinde, bağımsızlık özellikleri ve yetkileri bakımından ABD ve İngiltere'dekilere daha çok benzemektedir. Benzer kamu yönetimi ve hukuk anlayışları olmasına rağmen, Fransa ve İtalya'da farklı bağımsız düzenleyici kurum uygulamaları görülmesi ilginçtir. Bu konuda iki ülke arasındaki farkın Fransa'nın İtalya'ya göre çok daha başarılı ve etkin bir kamu yönetimi olmasından kaynaklandığı söylenebilir. İtalya'daki kamu yönetiminin başarısız ve verimsiz çalışması, bu nedenle ortaya çıkan taahhüt zaafını azaltarak özel sektör yatırımlarını ülkeye çekebilmek için, ilgili sektörlerin düzenlenmesini bağımsız düzenleyici kurumlara bırakmayı getirmiş gözükmektedir. Kamu yönetimi yapısı ve performansı açısından İtalya'yla benzerlikleri çok fazla olan Türkiye için İtalya üzerinde durulması gereken bir örnektir.

AB'ye giriş sürecinde olan ülkelere örnekler olarak incelenen Polonya ve Macaristan deneyimleri, geçmişten gelen kamu yönetim yapısı ile hukuki ve kültürel geleneklerin yeni yönetim yapıları oluşturmaya çalışırken ne kadar belirleyici olduğunu bir defa daha göstermektedir. Her iki ülkede de, merkezi idare elindeki yetkileri bağımsız düzenleyici kurullara devretmek konusunda isteksiz ve tecrübesizdir. Ayrıca kamu yönetiminde kapasite eksikliği de dönüşümü zorlaştırmaktadır. Diğer taraftan, her iki ülkenin de kısa bir süre sonra AB'ye girecek olması, AB'de-



ki gelişme ve uygulamaları izlemelerini gerektirmekte, bu gereklilik de bu ülkelerin BDK uygulamasında daha hızlı aşama katetmelerine yardımcı olmaktadır.

G. Kore ve Arjantin, geçmişte devlet merkezli kalkınma stratejileri ve ithal ikameci sanayi politikaları izlemiş olmaları bakımından Türkiye'ye benzemektedir. Bu iki ülkedeki bağımsız düzenleyici kurum deneyimleri, Türkiye'nin kurumsal dönüşüm bakımından geçirdiği zorlukların kökenlerine işaret etmektedir. 1990'ların başına kadar devletçi politikalarla çok çabuk kalkınan G. Kore, ancak ekonomik büyümesi yavaşladıktan sonra yeni kurumsal arayışları düşünmeye başlamıştır. Gerçek anlamda harekete geçmesi ise 1997 yılı sonundaki krizden sonra olabilmıştır. Bu yönden bakıldığında G. Kore'nin BDK uygulaması konusunda halen fazla bir yol kat edilebildiğini söylemek güçtür. Arjantin ise, başarısızlıkları nedeniyle çok daha erken terk ettiği devletçi politikalar yerine 1980'lerin sonundan itibaren büyük bir hızla liberal politikaları uygulamaya koymuştur. Altyapı sektörlerindeki liberalleşmeye paralel olarak, 1990'ların başından itibaren, özellikle altyapı sektörlerinde, bir dizi bağımsız düzenleyici kurum oluşturmuştur. Ancak, siyasi sistemdeki çalkantılar, yasa hakimiyetinin tam olarak tesis edilmemiş olması, yargının yeterince iyi işlememesi, şeffaflık ve hesap verebilirlik konusundaki ciddi eksiklikler bulunması gibi çok önemli nedenler yüzünden, istisnai birkaç durum dışında, kurumsal dönüşüm konusunda kalıcı bir başarı sağlandığı söylemek mümkün değildir.

# B Ö L Ü M

TÜRKİYE UYGULAMASI

# ÖZGEÇMİŞ

## **Uğur Emek**

1964, Emirdağ/Afyon doğumlu olan Uğur Emek, 1985 yılında Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İşletme Bölümü'nde lisans eğitimini tamamlayıp, 1996-97 yıllarında Amerika Birleşik Devletleri'nde North Eastern Üniversitesinde "İktisat Politikası ve Planlama" üzerine yüksek lisans yaptıktan sonra, halen Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İktisat Bölümü'nde doktora programına devam etmektedir.

Uğur Emek, 1989 yılından bu yana Devlet Planlama Teşkilatı (DPT)'nda Planlama Uzmanı olarak görev yapmaktadır. VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı Rekabet Hukuku ve Politikaları Özel İhtisas Komisyonu Koordinatörlüğü görevinde de bulunan Emek, Paris'te İktisadi Kalkınma ve İşbirliği Teşkilatı (OECD) bünyesinde bulunan Rekabet Hukuku ve Politikaları Komitesi'nin ve Cenevre'de Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) bünyesinde bulunan Ticaret-Rekabet Çalışma Grubu'nun çeşitli toplantılarına 1998 yılından bu yana DPT temsilcisi olarak katılmaktadır. Ayrıca, Selçuk Üniversitesi'nde yarı zamanlı olarak dersler vermektedir.

Çalışma alanları; rekabet hukuku ve politikaları, düzenleyici iktisat, ihale teorisi ve uygulamaları, finansal iktisat, uluslararası tahkim, kamu hizmeti imtiyazı, alt-yapı hizmetlerinin serbestleştirilmesi ve özel sektörün katılım yöntemleri (özelleştirme, YİD, Yİ, kamu-özel sektör ortaklığı v.b.) ve bağımsız düzenleyici kurumlardır. Bu alanlarda yayınlanmış kitap, makale ve tebliğleri bulunmaktadır.

### 3. TÜRKİYE UYGULAMASI

Birinci bölümde de belirtildiği gibi, patrimonyal devlet geleneği Türk siyaset ve bürokrasi kültürünün önemli bir özelliğini temsil etmektedir. Bu kültür çerçevesinde, siyasi iktidarların bürokratik atamalarda kendi yakınlarına ve yandaşlarına (*patronaj geleneğine*) öncelik verdikleri gözlemlenmektedir. Bu yaklaşım ekseninde, bürokratlar meşruiyetlerini liyakatlarından değil iktidara olan sadakatlarından almaktadır.

Bunların yanı sıra, iktisadi kalkınma sürecinde seçilen sermaye birikim modeli devlet eliyle müteşebbis yaratma anlayışına dayanmakta ve bu modelin bileşenleri de stratejik bir planlama yaklaşımı ile önceliklendirilmemektedir. Patrimonyal siyaset kültürünün bir gereği olarak iktidarlar ve/veya bürokratlar ekonomiyi yöneten kuralların uygulamasında geniş takdir yetkilerine sahiptir. Yönetici erkin sahip olduğu bu geniş takdir yetkisi ise, doğal olarak kuralların uygulamasında *zaman ve kapsam* olarak *belirsizliklere* neden olmaktadır. Oysa, mali piyasalar, elektrik, telekomünikasyon gibi önemli batık maliyetler içeren ve ekonomideki çarpan etkileri büyük olan sektörlerde iktisadi faaliyetlerden beklenen etkinliğin en üst düzeyde gerçekleşebilmesi için belirsizliklerin en az düzeyde olması gerekmektedir. Diğer bir deyişle, bu sektörlerin *kurala dayalı* bir yönetim anlayışı çerçevesinde, saydam ve hesap verebilir bir ortamda çalışan uzman kurumlar tarafından yönetilmesi gerekmektedir. Yeni kamu yönetimi ve yeni düzenleyici iktisat yazınındaki son dönemdeki gelişmeler çerçevesinde ise, piyasa tökezlemelerinin hüküm sürdüğü alanlarda ekonomik düzenlemeleri yapmak ve uygulamak konusunda öne çıkan kamu yönetimi organları ise bağımsız düzenleyici kurumlardır (BDK).

Türkiye uygulamasında, BDK'ların performansının değerlendirildiği tartışmalar, bu kurumların geçmişlerinin de çok eskiye gitmemesi nedeniyle olsa gerek, henüz *performansa* dayalı ol(a)madığından, genelde yapıları üzerinde yoğunlaşmaktadır. Karacan (2002) özerk kurumlar ile ilgili tartışmaların BDDK'nın kuruluşu aşamasında bazı çevrelerce BDDK'nın "politikayı ve politikacıyı çöp kutusuna atacak kurumlar olarak tanıtılmasıyla başladığını" ve "BDDK'nın neredeyse Türkiye'yi gelecekte yönetmenin bir manivelası olarak görüldüğünü, bunun da özerk kurum felsefesine yabancı olduğunu" ileri sürmektedir. Katırcıoğlu (2001a) ise "*üst kurulları eski tarz siyaset yapmanın yeni bir aracı*" olarak görmektedir. Katırcıoğlu, "kamu bankalarının Türkiye'de siyasetin finansmanının bir aracı olarak kullanıldığını, bunların yanı

sıra siyaset ve ekonomi arasındaki ilişkilerin, (tarım sektörü ve imalat sanayii dahil) KİT'leri ve özel kesimin bazı kesimlerini de içine aldığı" ileri sürmektedir. Yazara göre, üst kurullar siyasetin ekonomiden el çekmesini sağlayacağı yerde, mevcut idari ve mali yapılarıyla eski tarz siyaset yapmanın yeni bir aracı olma eğilimindedir.

Önceki bölümlerde de açıklandığı gibi BDK'lardan siyasi tercihlerin, *ekonominin teknik işleyişini* olumsuz yönde etkilemelerine engel olmaları beklenmektedir. Çünkü, birinci bölümde de ayrıntılı olarak belirtildiği gibi, özel çıkar gruplarına rant aktarmak amaçlı siyasi kaygılar ekonominin işleyişini ve genel etkinliğini bozmaktadır. Diğer taraftan, makro ekonomik istikrar ve büyüme ile gelirin adil bölüşümü gibi iktisadi hayatın geneline ilişkin konuların siyasetle de doğrudan ilişkili olduğu gözden kaçırılmamalıdır.

Katırcıoğlu (2002)'nin belirttiği çerçeveden bakıldığında, Türkiye'de siyaset, bürokrasi, özel kesim ve mali piyasalar arasındaki ilişkilerin yaratmış olduğu olumsuzlukların üstesinden gelmek için gerçekleştirilen yapısal reform araçlarından bir tanesi de BDK'lar ise, ki *öyledir*, bu kurumların oluşturulmaları aşamasında sözü edilen çıkar çevrelerinin etkili bir lobicilik yapmaları da beklenmelidir. Çünkü, ekonominin en az yüzde 60'ını (bkz. Tablo 3.1) oluşturan sektörleri düzenlemek ve denetlemekle görevli bulunan BDK'ların yönetim sisteminin sağlıklı ve istikrarlı bir yapıya kavuşturulması aynı zamanda kamu yönetiminin, siyasetin, mali piyasaların ve şirketler kesiminin yönetim sisteminin de yeniden yapılandırılmasına neden/yardımcı olacaktır. Bu değişime karşı özel çıkar grupları, siyaset ve bürokrasiden kaynaklanacak direncin, BDK'ların işlevleri ve performanslarını olumsuz etkileyeceği, diğer bir deyişle BDK'ların eski yönetim biçimine benzer bir yapıda faaliyet göstermesi yönünde etkili olmaya çalışacağı beklenen bir gelişmedir.<sup>1</sup> *Ancak yapılması gereken, BDK'ların temsil ettiği yönetim anlayışından vazgeçmek değil, aksine onları daha etkin ve etkili faaliyet gösterecek bir yapıya kavuşturmaktır.*

---

(1) İlk kuruluş aşamalarında gözlemlenen bir takım olumsuz gelişmeler değerlendirilirken, BDK'ların bunca zamandır çeşitli açılardan şikayet edilen genel kamu yönetiminin içinden çıkan kurumlar oldukları ve dolayısıyla da idarenin işleyişi hakkındaki genel şikayet konularının bazılarını da doğal olarak bünyelerinde barındıracakları göz önünde bulundurulmalıdır. Diğer taraftan, BDK'ların kamu yönetiminde yıllarca birikmiş sorunların çözümü konusunda birer sihirli değneklerinin olmadığı, enerji, iletişim ve finans gibi önemli sektörlerde yıllarca biriktirilen sorunların çözümünün de zaman içerisinde olacağı hesaba katılmalıdır.

**Tablo 3.1. Bağımsız Düzenleyici Kurumların Denetimleri Altındaki Piyasaların GSMH İçindeki Payları**

Sektörler	2000	2001
<b>Finansal Piyasalar<sup>a</sup></b>	0,037	0,037
<b>Doğal Tekel</b>		
TK <sup>b</sup>	0,009	0,010
EPDK	0,030	0,039
<b>RK<sup>c</sup></b>	0,441	0,467
<b>Tarım</b>		
ŞK	0,002	0,001
TTMAPDK	0,007	0,009
<b>RTÜK<sup>d</sup></b>	0,001	0,001
<b>KİK</b>	0,120	0,120
<b>TOPLAM</b>	0,599	0,625

a Bütün mali kurumları kapsamaktadır.

b Sadece Türk Telekom'u kapsamakta, mobil telefon işletmecilerini kapsamamaktadır.

c İmalat, inşaat ve ticaret sektörlerini kapsamaktadır.

d Sadece TRT'yi kapsamakta, özel radyo ve televizyonları kapsamamaktadır.

*Kaynak: Finansal piyasalar, enerji ve rekabet için DPT Temel Ekonomik Göstergeler; ŞK, TTMAPDK, TRT ve Türk Telekom A.Ş. için Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Yıllık Denetim Raporları, KİK için Emek (2001b).*

Bundan sonraki bölümlerde BDK'ların Türkiye uygulaması hem Türk devlet geleneği hem de ilgili yazındaki gelişmeler çerçevesinde incelenecektir. BDK'ları inceleyen yazın farklı disiplinlerin bileşiminden oluşmaktadır. Bugüne kadar Türkçe yazında BDK'lar üzerine yapılan çalışmalar konuyu farklı yönlerinden ele almaktadır. BDK'lar hukuk yazınında<sup>2</sup> daha çok klasik kamu kuruluşlarıyla karşılaştırıldığında, kamu yönetimindeki yerleri, yetkileri ve sorumlulukları açısından; iktisat yazınında<sup>3</sup> piyasaların işleyiş sürecindeki rolleri bakımından; kamu yönetimi yazınında da<sup>4</sup> idarenin yeniden yapılandırılması perspektifinden incelenmiştir. Karacan (2002) ise BDK'ları disiplinler arası ve mali piyasaları daha çok öne çıkararak değerlendirmiştir. Bu çalışmada ise BDK'lar daha bütüncül bir çerçevede incelenmeye çalışılacaktır.

(2) Örneğin, bkz. Akıncı, 1999; Atay, 1999; Duran, 1997; Gözübüyük ve Tan, 1998; Ulusoy, 1999a ve b; Tan, 2000 ve 2002.

(3) Örneğin, bkz. Atıyas, 1999; Emek, 2001a.

(4) Örneğin, bkz. Sezen, 2002.

### 3.1. Düzenleme Süreci

Piyasaların rekabetçi bir yapıda ve etkin bir biçimde işlemesi için yapılan kamu düzenlemelerinin, özünde iki aşaması bulunmaktadır. Birinci aşamada TBMM hedef sektörün düzenlenmesi, denetimi ve gözetimi için gereken kurum ve kuralları içeren kanunları yapmaktadır. Kanun taslaklarının hazırlanması aşamasında kamu kuruluşları, sivil toplum örgütleri (işçi ve işveren örgütleri dahil), sektörde faaliyet gösteren şirketler ve hatta uluslararası kuruluşların temsilcileri aktif rol oynayabilmektedir. Düzenlemeler, tanımı gereği firma davranışları üzerine kısıtlamalar getirdiğinden hem firmaların hem de tüketicilerin refahını doğrudan etkilemektedir. Bu nedenle, düzenlemelerden doğrudan etkilenen firmalar ve tüketiciler kanun taslaklarının hazırlanması ve yasalaşması sürecini kendi lehlerine etkilemeye çalışmaktadır. Bu aşamada, kamu müdahalelerinin altyapısının oluşturulmasında kilit bir rol üstlenen kanun taslaklarının hazırlayıcıları ve yasa koyucunun konuyla ilgili çevrelerin görüşlerine mümkün olan en geniş kapsamda başvurması gerekmektedir.

Kamu müdahalelerinin çerçevesini belirleyen kanunlar yürürlüğe girdikten sonraki aşama ise Kanun'un uygulanması sürecidir. Yasa koyucu uygulama aşamasını dolaylı olarak etkileyebilme şansına sahip olsa da, esas sorumluluk düzenleyici kuruma ait bulunmaktadır. Uygulama aşamasında tüketiciler ve üreticiler halen kendi menfaatleri doğrultusunda lobicilik faaliyetinde bulunabilme kapasitesine sahipken, *düzenleyiciler* (regulators) yasa koyucunun rolünü üstlenmektedir. Bu nedenle de, ikincil mevzuatın hazırlanması aşamasında BDK'ların en geniş anlamda katılımın sağlanmasına özen göstermesi gerekmektedir.

Devletin işletmecilik faaliyetinden çekilerek düzenleme, gözetim ve denetim işlevlerine öncelik verecek şekilde yeniden yapılandırılması ve bu çerçevede sektörel düzenleyici kurumların oluşturulması yönündeki düzenleyici reformlar son yıllarda Türk kamu yönetiminin iyileştirilmesine yönelik tartışmalarının adeta odak noktasını oluşturmuştur.<sup>5</sup> Türkiye, özellikle 1990'ların ikinci yarısından itibaren resmi platformlarda çeşitli vesilelerle ortaya konulan yapısal reformları, enflasyon ile mücadele programı çerçevesinde IMF'ye verilen 9/12/1999 tarihli Niyet Mektubu ve

---

(5) Esasen SPK'yı kuran kanun 1981, RK ve RTÜK'ü kuran kanunlar 1994 yıllarında yürürlüğe girmiştir. Ancak, bu düzenleyici kurumların oluşturulmalarının açıklanmasında, Türkiye'de devletin ekonomide değişen genel rolünden çok, öznel gelişmeler öne çıkmaktadır. 1980 yılında uygulamaya konulan istikrar tedbirlerinin finansal piyasalarda serbestleşmeye önem vermesi SPK'nın; 1990'lı yıllarda özel radyo ve televizyon yayıncılığının hızla gelişmesi RTÜK'ün; Anayasanın devlete piyasalarda fiili veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önleme görev ve sorumluluğunu veren 167'nci maddesi ise RK'nın kuruluşlarının öncelikli gerekçelerini oluşturmaktadır.

sonradan verilen ek niyet mektupları çerçevesinde belirli bir takvim dahilinde uygulamaya koymayı taahhüt etmiştir. BDDK'nın, EPDK'nın, TTMAPDK'nın, KİK'nın kuruluşlarının belirli tarihlerde gerçekleştirilmesi niyet mektuplarında *yapısal kriter* olarak taahhüt edilmiştir.

Yapısal kriterlerin zamanında yerine getirilmesi amacıyla ortaya çıkan zaman kısıtı çerçevesinde hazırlanan kanun taslakları, bu taslakları hazırlayan birimlerce görüşlerine başvurmak üzere diğer kamu kuruluşlarına ya gönderilememekte ya da görüş bildirmeleri için bu kuruluşlara bu taslakları inceleyebilecekleri kadar yeterli zaman verilememektedir. Bu gelişmeler de ekonominin önemli bir büyüklüğünü yönetecek kurumların/kurulların, kamuoyunda ve bilimsel çevrelerde yeterince tartışılmadan oluşturulduğu yönündeki *baklı* eleştirilere muhatap olmaktadır. Örneğin, Ekonom (2000) "kurumlara/kurullara ilişkin yasal düzenlemelerin kısa bir süre içerisinde genellikle de yabancı ülkelerdeki örneklerinden Türkçe'ye çevrildiğini ve uygulamaya konulan kurallar ve kurumların kısa bir süre sonra yeniden değiştirildiğini" bildirmektedir. Nitekim, 18/6/1999 tarihinde yürürlüğe giren Bankalar Kanunu, ilki yasanın yürürlüğe girmesinden hemen sonra olmak üzere 3 defa değiştirilmiştir. Aynı şekilde, Elektrik Piyasası Kanunu ve Kamu İhale Kanunu da yürürlüğe girmelerinden kısa bir süre sonra değişikliğe uğramıştır.

Sektörel kamu müdahalelerinin çerçevesini oluşturan ve düzenleyici kurumları kuran mevzuatın oluşturulması sürecine paralellik arz eder şekilde, düzenleyici kurumlar da kanundan kaynaklanan bir zorunluluk olmadığı sürece, ikincil mevzuatın oluşturulması aşamasında genellikle diğer kamu kuruluşlarının görüşüne başvurmaktadır. Düzenleyici kurumlar, özellikle son zamanlarda internet üzerinden ikincil mevzuat taslaklarını kamuyounun görüşüne sunmakta; resmi bağlayıcılığı olmayan bu tür görüş toplama sürecine, diğer kamu kurum ve kuruluşları katılmamakta; genelde piyasa aktörlerinin katıldığı bu görüş toplama sürecinin sonucunda oluşturulan bu kuralların uygulamasında koordinasyon eksikliği ortaya çıkmaktadır. Nitekim, bu uygulamaların bir sonucu olarak 4/11/2002 tarihinde yayımlanan bir Başbakanlık Genelgesi'nde (2002/46) "(düzenleyici) kurum başkanlıklarının Bakanlar Kurulu Kararı istihsaline ilişkin önerilerinin ilgili veya ilişkili bakanlıklara bilgi verilmeden Başbakanlığa gönderildiğinin tespit edildiği ve bu durumun Bakanlar Kurulu düzeyinde yapılan görüşmelerde bilgi akışının aksamasına ve işlerin uzamasına neden olduğu" belirtilmekte, "bu nedenle de bu kurumların Bakanlar Kurulu Karar tasarılarını Başbakanlığa ilgili veya ilişkili bakanlık aracılığıyla göndermeleri"



istenilmektedir. Düzenleyici kurumların ikincil mevzuat hazırlıkları aşamasında diğer kurumların görüşlerine başvurmamaları sadece Bakanlar Kurulu düzeyinde ele alınan işlerde değil, genel ekonomik politikaların uygulamasında da aksaklık ve karmaşalara neden olabilmektedir. Bu çerçevede 2003 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar'da (BKK, 2002/4810) "(bağımsız) düzenleyici kurumların çıkaracakları yönetmelik, tebliğ ve diğer düzenlemelerin kalınma planları ve yıllık programlarla ilişkisinin kurulması açısından DPT'nin görüşüne başvurmaları" hüküm altına alınmaktadır.

Ancak, bu kurumların ikincil mevzuat hazırlıklarında sadece DPT veya ilgili/ilşkili bakanlıkların değil, konuyla ilgili diğer kamu kuruluşlarının da görüşünü almaları uygulamada tutarlılığın, etkinliğin ve etkililiğin artırılmasına yardımcı olacaktır. Stratejik bir yaklaşım olmaksızın tasarlanan düzenleme kuralları ve düzenleyici kurumların, bir de ilgili kamuoyunun görüşlerine başvurulmaksızın oluşturulması, uygulamada hem bu kurumların genel idare içindeki yerleri, yetkileri, sorumlulukları ve misyonlarını hem de düzenleme kurallarının kapsamı ve içeriğini tartışmalı hale getirmektedir. Bu çerçevede, bütüncül bir yaklaşım ile BDK'ların kamu yönetimi içindeki yerleri, işlevleri, yetki ve sorumluluklarının incelenip, belirlenmesi gerekmektedir.

Bundan sonraki alt bölümlerde öncelikle hangi tür kamu kuruluşlarının BDK kapsamında oldukları konusu tartışılacak, daha sonra da bu kurumların kamu yönetimindeki yerleri, yetkileri ve işlevleri incelenecektir.

### **3.2. Bağımsız Düzenleyici Kurum Kavramı ve Kapsamı**

BDK'lar Türk kamu yönetimine sistemik bir yaklaşımın sonucunda dahil edilmediği için yapılarından önce, isimleri konusunda bile belirsizlikler bulunmaktadır. BDK'ları nitelendirmek için mevzuatta bir isimlendirmeye gidilmemiştir. BDK'ları nitelendirmek amacıyla bunların denetimlerini düzenleyen 4743 sayılı Kanun'da "özel kanunlarla kurulmuş *kamu tüzel kişiliğini ve idari ve malî özerkliği haiz kurul*, üst kurul ve bunlara bağlı kurumlar" (m. 7), 2002 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar'da "özel kanunlarla kurulmuş kamu tüzel kişiliğini, idari ve malî özerkliği haiz *düzenleyici ve denetleyici kurumlar*" (m., 13 ve 27/k), 2002/46 sayılı Başbakanlık Genelgesinde ise "kanunlarla ve kanunların verdiği yetkiye dayanılarak kurulmuş bulunan *kurum ve kurul başkanlıkları*" ibareleri kullanılmaktadır. Bu ifadelerden de anlaşılacağı üzere, bu kurumların dü-

zenlendiği mevzuata göre farklı yönleri öne çıkarılmaktadır. Denetim ile ilgili mevzuatta "*idari ve mali özerklikleri*", yıllık programlarda "düzenleyici ve gözetici işlevleri", kurumlar arası yazışmalarda koordinasyonu sağlamaya yönelik Başbakanlık Genelgesi'nde de "*statüleri*" öne çıkarılmaktadır. Ancak, nihayetinde BDK'lar ortak bir şekilde isimlendirilememektedir.

Uygulamada, RTÜK'den esinlenerek olsa gerek sıkça üst kurullar olarak nitelenen BDK'ları idare hukukçularının Fransızca'sının çevirisi şeklinde *bağımsız idari otorite*<sup>6</sup> (Les Autorites Administratives Independantes) veya *bağımsız idari kurum*,<sup>7</sup> Karacan (2002)'ın ise *özerk kurumlar* olarak isimlendirdiği gözlemlenmektedir.

Daha önce de belirtildiği gibi bu çalışmada, Bağımsız Düzenleyici Kurum ifadesi kullanılmaktadır. *Özerklik* yerinden yönetim kuruluşları için kullanıldığından ve *otorite* Ulusoy (1999a)'un da belirttiği gibi Türk kamu yönetiminde yaygın olarak kullanılan bir deyim olmadığından bu çalışmada benimsenmemiştir. Yine bu kurumlar kamu yönetiminin (idarenin) bir parçası olduklarından statülerini nitelendiren *idari* ibaresi yerine, işlevselliklerini nitelendiren düzenleyici ibaresi tercih edilmiştir. Böylece bu kurumların ilk meydana çıktığı ABD'deki gibi *Bağımsız Düzenleyici Kurum* (Independent Regulatory Agency) olarak nitelendirilmelerinin daha yerinde olacağı düşünülmüştür.

Çalışmanın kapsamı ise bu nitelendirme çerçevesinde tayin edilmiştir. Kurullar, BDK'ların sadece karar organları için kullanıldığından, bakanlıkların denetimden sorumlu *teftiş kurulları*, siyasi bir yapı olan *Özelleştirme Yüksek Kurulu* ve *Yüksek Planlama Kurulu*, ekonomik bir düzenleme yapmayan Yüksek Seçim Kurulu, sekreteryası Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nca yapılan ve üyeleri tam mesai yapmayan *Reklam Kurulu* gibi örgütlenmeler çalışma kapsamı dışında tutulmuştur. Bağımsız/özerk olmalarına karşın *Yüksek Öğretim Kurulu*, *Merkez Bankası* ile Gözübüyük ve Tan'ın *atipik bir yapılanma* olarak nitelendirdiği *Futbol Federasyonu* da çalışma kapsamı dışında tutulmaktadır.

Daha önceki bölümlerde de açıklandığı gibi, BDK'lar iktisat yazınındaki ifadeyle piyasa tökezlemelerinin mevcut olduğu alanlarda ekonomideki tahsisat etkin-

---

(6) Örneğin, bkz. Akıncı, 1999; Duran, 1997; Gözübüyük ve Tan, 1998. Diğer taraftan, Tan (2002) *Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar* şeklinde BDK'ların hem statülerini hem de işlevlerini öne çıkartan bir isimlendirme kullanmaktadır.

(7) Örneğin, bkz. Ulusoy, 1999a.

liğini (allocative efficiency) artırmak için düzenleme, gözetim ve denetim yapmak; hukuk yazınındaki anlatımıyla da "toplum yaşamının duyarlı alanlarındaki kamusal ve özel etkinlikleri düzenlemek" (Duran, 1997) üzere oluşturulmaktadır. Bundan sonraki alt bölümlerde öncelikle Türkiye’de bu yaklaşım çerçevesinde oluşturulan BDK’ların kuruluş amaç, görev ve yetkileri ayrı ayrı açıklanacak, sonra da bunların ortak, belirleyici özellikleri incelenecektir.

### 3.2.1. Finansal Piyasalar

Finansal piyasaların düzenlenmesi konusunda, ikinci bölümdeki ülke taramalarında irdelendiği gibi, ikili bir yaklaşım benimsenmektedir. Birinci yaklaşım, Türkiye uygulamasında da olduğu gibi, sermaye piyasaları, bankacılık ve sigortacılık sektörlerinin ayrı ayrı kurumlarca düzenlenmesi ve denetlenmesidir. İkinci yaklaşım ise, finansal piyasaların bütününe tek bir kurum tarafından düzenlenmesi ve denetimidir. Her iki yaklaşımın da kendisine özgün avantajları ve dezavantajları bulunmaktadır.<sup>8</sup> Ancak, finansal piyasalarda yaşanan hızlı teknolojik değişim, sektörün gözetim ve denetiminde koordinasyon problemini de gündeme getirmektedir.<sup>9</sup> Bu nedenle de uluslararası uygulamalarda mali piyasaları ayrı ayrı düzenleyen kurumları tek bir çatı altında toplama yönünde gittikçe artan bir eğilim bulunmaktadır.

Finansal piyasalarda ilk kurulan BDK Sermaye Piyasası Kurulu (SPK), ikincisi de Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK)’dur. Ayrıca, IMF’ye verilen 19/6/2002 tarihli Niyet Mektubu’nda "sigortacılık sektörünün AB Sigortacılık Direktifleri ve Uluslararası Sigorta Denetçileri Birliği (IAIS) temel prensipleriyle uyumlu bir biçimde düzenlemesi amacıyla kanun taslağı hazırlanacağı" taahhüt edilmektedir.

IAIS (1997) ise sigortacılık sektörünün düzenlenmesi, gözetimi ve denetimi için bağımsız bir *Sigorta Denetleme Kurumu*’nun (Insurance Supervisory Authority) kurulmasını önermektedir. 21/12/1959 tarih ve 7397 sayılı Kanuna göre (m. 30) kurulan ve ayrı bir tüzel kişiliği ve bütçesi olan, gözetim ve denetim işlevlerini birarada

---

(8) Bu konuda ayrıntılı tartışma için bkz. Abrams ve Taylor (2002), Karacan (2002: s. 143-154).

(9) Örneğin, Kumcu (2002c) bankacılığın düzenlenmesinden sorumlu kurumun bankaların aktif kalitesi ile ilgili bilgileri gizli tutarken, sermaye piyasalarından sorumlu birimin görevinin küçük yatırımcıyı korumak amacıyla bu bilgileri kamuoyuna duyurmak olduğunu; oysa, geçmiş uygulamalarda SPK’nın bu bilgileri kamuoyuna duyuramaması nedeniyle, halka açık bankaların hisse senetlerine yatırım yapan küçük tasarruf sahiplerinin, bu bankaların TMSF kapsamına alınması üzerine bunların hisselerinin de fon mülkiyetine geçmesiyle mağdur olduklarını" bildirmektedir. Bu somut durum bile mali sektörün düzenlenmesi ve denetimi konusundaki koordinasyon ihtiyacını doğrudan işaret etmektedir.

üstlenmiş bulunan *Sigorta Murakabe Kurulu*, 510 sayılı KHK ile 1993 yılında Hazine Müsteşarlığı bünyesine alınarak *Sigorta Denetleme Kurulu* adıyla sadece bir tefiş birimi haline getirilmiştir (m. 23). Diğer bir deyişle, BDDK kurulmadan önce Hazine Müsteşarlığı bünyesinde bankacılık sektörünün düzenlenmesi ve denetlenmesine ilişkin oluşturulan yapı, sigortacılık sektörü için de aynen benimsenmiştir. Sektörün düzenlenmesi görevi Hazine Müsteşarlığı bünyesinde Sigortacılık Genel Müdürlüğü'ne, denetimi işlevi ise Sigorta Denetleme Kurulu'na verilmiştir. Gelineen noktada ise, sigortacılık sektörünün de bankacılık sektörü gibi düzenlenmesi, gözetimi ve denetimi ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Bu çerçevede, sigortacılık sektörünün ayrı bir kurum tarafından düzenlenmesi ve denetimi yerine bu işlevin sermaye piyasaları ve bankacılık sektörü dahil bütün mali piyasaları düzenlemek ve denetlemekten sorumlu tek bir kuruma verilmesinin koordinasyonu, etkinliği ve etkililiği artırabileceği hususu göz önünde bulundurulmalıdır.

#### **3.2.1.1. Sermaye Piyasası Kurulu (SPK)**

Sermaye Piyasası Kurulu, halen faaliyet gösteren BDK'ların ilki olarak 1981 yılında 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu ile kurulmuştur. SPK yetkilerini kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak kullanan, idari ve mali özerkliğe sahip düzenleyici bir kamu kurumudur. İlgili olduğu bakanlık, Başbakan tarafından görevlendirilen Devlet Bakanlığı'dır. Merkezi Ankara'da olan Kurul'un İstanbul'da bir temsilciliği bulunmaktadır. Kurul'un mali özerkliği bulunmaktadır. Menkul kıymet ihraççıları (şirketler, yatırım fonları, yatırım ortaklıkları) bu fona ihraç ettikleri menkul kıymetlerin binde ikisi tutarında ücret ödemektedir. Fon gelirleri Kurul giderlerini karşılayamayacak durumda ise açık, bütçeden alınan yardımlarla kapatılmaktadır. SPK'nın yapısında, ilk örneği RK'da başlatılan daha sonra da çoğu BDK tarafından da benimsenen Kurul ve kurum ayrımı bulunmamaktadır. Bakanlar Kurulu, Kurul üyelerini atarken birisini de başkan olarak atamaktadır. Kurul, başkanın önerisi üzerine üyelerden birisini *ikinci başkan* olarak seçmektedir.

Kurul'un temel görevi;

- Sermaye piyasasının güven açıklık ve kararlılık içinde çalışmasını,
- Tasarruf sahiplerinin yani yatırımcıların hak ve yararlarının korunmasını sağlamaktır.

Kurulun temel amaçları,

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

### **3.2.1.2. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK)**

BDDK, 4389 sayılı Bankalar Kanunu ile sektörde düzenlemeler yapmak, bunların uygulanmasını sağlamak, uygulamayı denetlemek ve sonuçlandırmak, tasarrufların güvence altına alınmasını temin etmek ve Kanunla verilen diğer görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak üzere 23/6/1999 tarihinde, kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve malî özerkliğe sahip olarak kurulmuş olup, 31/08/2000 tarihinde faaliyete geçmiş bulunmaktadır. BDDK'nın karar organı yedi kişilik BDD Kurulu'dur. Bakanlar Kurulu, Kurul üyelerini atarken, üyelere birini *birinci başkan* diğerini de *ikinci başkan* olarak atamaktadır. Kurul'un başkanı, aynı zamanda da Kurum'un başkanıdır.

Kurum, tasarruf sahiplerinin haklarını ve bankaların düzenli ve emin bir şekilde çalışmasını tehlikeye sokabilecek ve ekonomide önemli zararlar doğurabilecek her türlü işlem ve uygulamaları önlemek, kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışmasını sağlamak üzere gerekli karar ve tedbirleri almak ve uygulamakla yükümlü ve yetkili kılınmıştır. Kurum'un merkezi Ankara'da olup, İstanbul'da bölge teşkilatı bulunmaktadır.

BDDK'nın kurulmasından önce bankacılık sektörünün düzenlenmesi ve denetimi yetkileri Hazine Müsteşarlığı ve Merkez Bankası arasında paylaştırılmıştı. Bankacılık sektörüyle bir taraftan kamu bankaları nedeniyle oluşan mülkiyet ilişkisi, diğer taraftan kamu finansmanı nedeniyle olan borç (müşteri) ilişkisi ve ayrıca da ekonominin makro dengelerinden sorumlu kamu kurumu konumunda bulunması Hazine Müsteşarlığı'nın bankaları etkin bir şekilde düzenleme müşevviğini olumsuz yönde etkilemekteydi. Kamu bankalarının yeniden yapılandırılması ve bankacılık sektörünün düzenlenmesi yetkisinin BDDK'ya verilmesinin sektörün denetimindeki etkinliği ve etkililiği artırması beklenmektedir.

Kurumun temel hedefleri;

- Sektörün etkinliğini ve rekabet kabiliyetini artırmak,
- Sektöre güveni kalıcı kılmak,
- Sektörün ekonomi üzerinde yaratabileceği zararları asgariye indirmek,
- Sektörün dayanıklılığını geliştirmek,
- Tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerini korumaktır.

### **3.2.2. Altyapı Hizmetlerinin Düzenlenmesi**

Altyapı sektörlerinde dikey ayrıştırmaya gidilerek, teknolojinin imkan verdiği ölçüde rekabetçi bir piyasa yapısı oluşturmak ve doğal tekel bileşeninden kaynaklanan darboğazın piyasanın işleyişine olumsuz etkide bulunmasını önlemek amacıyla altyapı sektörleri de BDK'lar tarafından düzenlenmekte, piyasa aktörleri de bu düzenleme kurallarına göre gözetim ve denetime tabi tutulmaktadır.

Bugüne değin, altyapı hizmetlerinde telekomünikasyon ve enerji sektöründe düzenleyici yapı oluşturulmuş bulunmaktadır. Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı'nda posta hizmetlerinin de AB müktesebatına uygun bir biçimde düzenlenip denetleneceği taahhüt edilmektedir. Yukarıda, finansal piyasalar ile ilgili bölümde sigortacılık sektörü konusunda yapılan önerme paralelinde, posta hizmetleri için ayrı bir düzenleyici oluşuma gidilmesi yerine, bu görevin de Telekomünikasyon Kurumu'na verilmesi daha yerinde olacaktır.

#### **3.2.2.1. Telekomünikasyon Kurumu (TK)**

TK, esas olarak 2813 sayılı Telsiz Kanunu ve 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu'nda öngörülen görevleri yerine getirmek üzere 4502 sayılı Kanun ile idari ve mali özerkliğe haiz, özel bütçeli kamu tüzel kişiliği olarak 27/1/2000 tarihinde kurulmuş ve altyapısını oluşturup personelinin atayarak 15/8/2000 tarihinde fiilen çalışmaya başlamıştır.

TK, Ankara'da bulunan merkez birimi ile 10 ilde bölge müdürlükleri şeklinde teşkilatlanmıştır. Kurum'un merkez birimleri düzenleme yapma ve strateji oluşturma faaliyetlerinde bulunurken, bölge müdürlükleri ise oluşturulan kararlar çerçevesinde görev icra etmektedir. Kurum'un karar organı olan Telekomünikasyon Kurulu biri başkan, beş üyeden oluşmaktadır. Kurul, başkanın teklifi üzerine üyelerden birisini ikinci başkan olarak seçmektedir.

4502 sayılı Kanun ile, daha önce Ulaştırma Bakanlığı'na bağlı ve Katma Bütçeli statüde Telsiz Genel Müdürlüğü tarafından yürütülen "*rad yokomünikasyon düzenleme*" yetkisi ile Türk Telekomünikasyon A.Ş. tarafından yürütülen "*telekomünikasyon düzenleme*" yetkisi TK'ya verilmiştir.

TK'nın görevlerinin başında;

- Serbest rekabete dayalı dinamik bir telekomünikasyon sektörünün oluşturulması,
- Tüketici haklarının korunması

gelmektedir.

### **3.2.2.2. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK)**

20/2/2001 tarih ve 4628 sayılı Kanun ile Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu kurulmuş, daha sonra 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu ile de Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu adını almıştır. Kurumun karar organı olan Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu 19/11/2001 tarihinde görevine başlamıştır. Kurul biri *başkan*, biri *ikinci başkan* olmak üzere yedi üyeden oluşmaktadır. Bakanlar Kurulu, üyelerin atanması aşamasında Kurul'un birinci ve ikinci başkanını da görevlendirmektedir. Kurul başkanı, aynı zamanda Kurum'un da başkanıdır. Kurum kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahiptir. Kurum'un merkezi Ankara'dadır. Kurum, dağıtım bölgelerinde müşteri ilişkilerini sağlamak üzere irtibat büroları kurabilmektedir.

Kurum'un başlıca görevi, elektriğin ve doğal gazın yeterli, kaliteli, sürekli, düşük maliyetli ve çevreyle uyumlu bir şekilde tüketicilerin kullanımına sunulması için, rekabet ortamında özel hukuk hükümlerine göre faaliyet gösterebilecek, mali açıdan güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir enerji piyasasının oluşturulması ve bu piyasada bağımsız bir düzenleme ve denetimin sağlanmasıdır.

### **3.2.3. Tarım**

Tarım sektöründe oluşturulan Şeker Kurumu (ŞK) ve Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu (TTMAPDK)'nın oluşumunu iktisat yazınındaki piyasa aksaması rasyoneli ile açıklamak mümkün görülmemektedir. Bu Kurum'ların oluşumunda gözlemlenebilen esas gerekçe Karacan (2002)'in da belirttiği gibi "uluslararası kuruluşların, özellikle de gelişmekte olan ülkelerde, özerk kurumları bazen güven duymadıkları politikacının faaliyet alanını daraltma aracı" ola-

rak görmeleridir. Coate ve Morris (1995) tarım sektörünün, politikacıların özel çıkar gruplarına kaynak transfer ettiği alanlardan birisi olduğunu ileri sürmektedir.<sup>10</sup> Hazine Müsteşarlığı'nın internet sitesinde yer alan "Tarım Sektöründe Reform"u değerlendiren nota<sup>11</sup> göre, "Türkiye'de bugüne kadar uygulanan tarımsal destekleme politikaları sonucunda üretimin serbest piyasa koşullarına göre gelişmesi engellenmiş, *siyasi kaygılarla açıklanan taban fiyatları neticesinde* üretici gelirlerinde istikrarsızlık yaşanmış, değerlenmesi imkansız stoklar oluşmuş ve nihayet sağlanan destekler üreticiye yeterince ulaşmamış ve sadece kamu kaynaklarına yük getirmiştir... Bunların bir sonucu olarak, tarımda kapsamlı bir reforma ihtiyaç duyulmuş; *bükkümet*, tarımsal politikaların değiştirilmesi yönünde *Dünya Bankası ile beraber hareket etmiştir*."

Bu kapsamda, Şeker ve Tütün Kanunlarında değişiklik yapılarak bu iki sektörü de düzenleyen kurumlar kurulmuştur. Şeker Kurumu'nun görev süresi 2004 yılı sonu ile sınırlıdır. Bundan sonrası için Kurum'un görevinin uzatılması yetkisi Bakanlar Kurulu'na ait bulunmaktadır. Ancak, aynı geçiş süreci TTMAPDK için öngörülmemiştir. Aslında, Dünya Bankası Türkiye Direktörü Ajay Chhibber'in de belirttiği gibi "tarım sektöründe oluşturulan ŞK ve TTMAPDK geçici kurumlardır".<sup>12</sup> Bu kurumların görev alanı, siyasi kaygılarla özel çıkar gruplarına kaynak transferine aracılık yapan tütün ve şeker sektöründe üretimin piyasa koşullarında oluşumunu sağlayacak altyapıyı oluşturmakla sınırlıdır.

### 3.2.3.1. Şeker Kurumu (ŞK)

Şeker Kurumu 4/4/2001 tarih ve 4634 sayılı Kanun ile Türkiye'de şeker rejimini, şeker üretimindeki usul ve esaslar ile fiyatlandırma, pazarlama şart ve yöntemlerini düzenlemek amacıyla kurulmuştur. Kamu tüzel kişiliğine sahip olan Kurum'un merkezi Ankara'dadır. Kurum'un karar organı biri başkan ve biri başkan vekili olan yedi üyeden oluşmaktadır. Kurul üyelerinin görevlerini sürdürürken temsil ettikleri kuruluşlardaki görevleri devam etmektedir. Üyelerin temsil ettikleri kuruluşlardaki görevlerinden ayrılmaları halinde, Şeker Kurulu üyelikleri de sona ermektedir. Bu çerçevede Şeker Kurulu üyeliği tam mesaili bir görev değildir. Kurum'un başkanını

---

(10) Nitekim, Kıymaz (2002) "Şeker Kanunu'nun üretiminin yüzde 70-80'i kamu tarafından düzenlenen ve siyasi bir ürün olan şeker pancarının yüksek fiyat politikaları ile desteklenmesi politikasına son vererek, şeker fabrikalarının özel sektöre devrini sağlamaya yönelik düzenlemelerin altyapısını hazırlamayı" amaçladığını ileri sürmektedir.

(11) < [http://www.hazine.gov.tr/tarim\\_web.pdf](http://www.hazine.gov.tr/tarim_web.pdf) >

(12) Bkz. Hürriyet, 17/12/2002.



Bakanlar Kurulu, başkan vekilini de Kurul seçmektedir. Kurul'un başkanı aynı zamanda Kurum'un da başkanıdır. Diğer kurulların başkan ve üyelerinin maaşlarının hesaplanmasında genellikle *"en yüksek devlet memuru maaşının iki katı"* ölçütü esas alınırken Şeker Kurulu'nun üyelerine ödenecek ücret konusunda "KİT yönetim kurulu başkan ve üyeleri için belirlenen ücret" esas alınmıştır.

ŞK'nın başlıca görevi, şeker üretimi ve arzında istikrarı sağlamak amacıyla, her yıl fabrika bazında beşer yıllık dönemler için kotalar belirlemektir.

### **3.2.3.2. Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu (TTMAPDK)**

TTMAPDK 3/1/2002 tarih ve 4733 sayılı kanunla tütün, tütün mamulleri ve alkollü içkiler piyasasının düzenlenmesi, gözetimi ve denetiminden sorumlu olarak kurulmuştur. Kurum kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahiptir. Merkezi Ankara'da olan Kurum, gerekli gördüğü yerlerde irtibat büroları açabilir. Kurum'un karar organı biri başkan ve biri başkan vekili yedi üyeden oluşan Kurul'dur.

TTMAPDK'nın başlıca görevleri;

- Sektörel düzenlemeler yapmak,
- Tütün ve alkol tüketiminden kaynaklanan kamusal, toplumsal ya da tıbbi nitelikteki her türlü zararlı etkileri önleyecek düzenlemeler yapmak ve bunlarla ilgili kararları almaktır.

Uluslararası deneyimler çerçevesinden bakıldığında Kurum'un ana işlevinin, sektörde ekonomik düzenleme yerine, özellikle de içki ve sigaranın dağıtım aşamasında sağlık ve toplumsal açılarından sosyal düzenleme yapmak olduğu görülmektedir. Sosyal düzenleme yapmak için, bağımsız bir kurum oluşturulması yerine, Sağlık Bakanlığı'nın hastahaneleri, Milli Eğitim Bakanlığı'nın da özel okulları düzenleyip, denetlediği gibi içki ve sigaranın üretim ve dağıtımının düzenlenmesi ve denetimi işlevinin genel idare içerisinde bir birime verilmesi düşünülebilirdi.

### **3.2.4. Rekabet Kurumu (RK)**

Türkiye'de rekabet hukukuna ilişkin ilk düzenleme, 7/12/1994 tarih ve 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun ile yapılmıştır. Kanunu uygulamaktan sorumlu Rekabet Kurumu'nun karar organı olan Rekabet Kurulu ise, yaklaşık 27 aylık bir gecikmeyle 27/02/1997 tarihinde atanabilmiştir. Kurum, teşkilatını 8 ay için-

de tamamlayarak, 05/11/1997 tarihinden itibaren başvuruları değerlendirmeye başlamıştır. Rekabet Kurumu kamu tüzel kişiliğini haiz ve idarî ve malî özerkliğe sahip bulunmaktadır. Kurum görevini yaparken bağımsızdır. Hiçbir organ, makam, merci ve kişi Kurum'un nihaî kararını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremez. Kurum'un merkezi Ankara'dadır ve İstanbul'da da bir *bölge temsilciliği* bulunmaktadır. Kurum'un karar organı biri başkan, biri ikinci başkan olan 11 üyeli Kurul'dur. Kurul'un başkanı aynı zamanda Kurum'un da başkanıdır. Bakanlar Kurulu, Kurul'un göstereceği üç aday arasından birisini Başkan olarak görevlendirir. İkinci Başkanı Kurul üyeleri kendi aralarından seçer.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 167'nci maddesinde "devlet, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemelerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır, piyasalarda fiili veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önler" hükmü bulunmaktadır. Söz konusu hüküm, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un hazırlanması ve yasalaşmasının en önemli gerekçesidir. Kanun'un yasalaşarak yürürlüğe girmesine katkı sağlayan diğer bir gelişme ise Türkiye ile AB arasında Ortaklık Anlaşması çerçevesinde kurulan Gümrük Birliği'dir. Gümrük Birliği Kararı ile Türkiye'nin AB rekabet politikalarını benimsemesi sonucunda 4054 sayılı Kanun büyük ölçüde Roma Antlaşması'nın 81 ve 82'nci maddelerini kaynak almıştır.

Rekabet Kurumu mal ve hizmet piyasalarında etkinli artırarak amacıyla esas olarak üç tür rekabet bozucu davranışı düzenlemekte ve denetlemektedir:

- Bunlardan birincisi, teşebbüslerin aralarında yaptığı rekabeti engelleyici, bozucu ve kısıtlayıcı anlaşma, uyumlu eylem ve kararlardır.
- İkincisi, piyasada hakim durumda bulunan teşebbüslerin hakim durumlarını kötüye kullanmalarıdır.
- Üçüncüsü, piyasadaki rekabeti önemli ölçüde etkileyecek birleşme ve devralma niteliğindeki işlem ve davranışlardır.

### **3.2.5. Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK)**

Teknolojik gelişmeler ve iletişim alanına giren yeni girişimcilerle, özel radyo ve televizyonların yurt içine yönelik yayınları 1990'lı yıllarda bu alanın etkili bir biçimde düzenlenmesini zorunlu hale getirmiştir. Bu nedenle, 1994 yılında, radyo ve televizyon yayınlarının düzenlenmesini ve bu alanı düzenleyecek Radyo ve Televizyon Üst Kurulu'nun kurulmasını sağlayan 13/4/1994 tarih ve 3984 sayılı Kanun'la

devlet tekeli kaldırılarak her türlü teknik, usul ve araçlarla ve her ne isim altında olursa olsun elektromanyetik dalga ve diğer yollarla yurt içinde ve dışında yapılan radyo ve televizyon yayınları ile ilgili iletişim alanı genişletilmiş ve kapsamı belirlenmiştir. 3984 sayılı Kanun ile, 1994 yılında iletişim alanının yeniden düzenlenmesi sonucu özerk ve tarafsız bir kamu tüzelkişiliği niteliğinde Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK) kurulmuştur. Üst Kurul üyeleri dokuz kişiden oluşmaktadır. RTÜK üyelerinin bir kısmının TBMM tarafından seçilmesi, diğer BDK'lar ile karşılaştırıldığında önemli bir farklılık arz etmektedir. Üst Kurul üyelerinin beşi TBMM tarafından seçilmektedir.<sup>13</sup> Siyasi parti gruplarınca, TBMM Başkanlık Divanı oluşum formülüne göre belirlenecek kontenjan doğrultusunda gösterilecek adaylar TBMM Genel kurulu tarafından seçilmektedir. Diğer üyeler ise farklı kuruluşların aday göstermesi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından seçilmektedir. Üst Kurul üyeleri başkan ve başkan vekillerini kendileri seçmektedir. Üst Kurul üyelerinin görev süresi dört yıl, başkan ve başkan vekilinin görev süresi ise iki yıldır.

3984 sayılı Kanun'da belirlenen Radyo ve Televizyon Üst Kurulu'nun yetki ve sorumlulukları şunlardır;

- Ulusal ve bölgesel frekans planlamalarını yaptırmak, ön şartları yerine getirmiş müracaatçı kuruluşlara, tarafsızlık ve hakkaniyet ölçüleri dahilinde yayın izni ve lisans vermek,
- Radyo ve televizyon yayınlarını izleme sistemleri kurarak, yayınların Kanun'a ve bu alanda Türkiye'nin taraf olduğu milletlerarası antlaşmaların uygunluğu açılarından denetlenmesini yapmak, uydu aracılığıyla yurt içinden veya yurt içine yapılacak yayınların ulusal ve uluslararası esaslara uygunluğunu gözetmek, bu amaçla diğer ülkelerdeki yetkili kuruluşlarla işbirliği yapmak,

---

(13) Ancak, RTÜK üyelerinin beşinin TBMM'ce atanmasını öngören 3984 sayılı Kanun'un 6/a maddesinin yürürlüğü Anayasa Mahkemesi'nin 12/6/2002 tarihli ve E.:2002/97, K.:2002/9 sayılı Kararı'yla durdurulmuştur. 3984 sayılı Kanun'un RTÜK üyelerinin seçimini düzenleyen 6'ncı maddesi 15/5/2002 tarih ve 4756 sayılı Kanun ile değiştirilmiştir. Bu değişiklik yapılmadan önce RTÜK üyelerinin seçimi, beşi iktidar partisi veya partilerinin, dördü de muhalefet partilerinin göstereceği adaylar arasından olmak üzere TBMM'ce yapılmaktaydı. Cumhurbaşkanı, 4756 sayılı Kanun'un RTÜK üyelerinin beşini TBMM'ce seçimini öngören düzenlemeyi bir daha görüşülmek üzere TBMM'ye geri gönderdiği yazısında, "bu yöntemle yapılan seçimlerde genellikle siyasi kimliği olanların yeğlendiğinin bilinen bir gerçek" olduğunu ve "radyo ve televizyon yayıncılığında çok önemli yetkilerle donatılan ve yansız olarak görev yapması gereken Üst Kurul'a siyasi kimlikli kişilerin seçimine olanak sağlayan bu yöntemin uygun ve doğru olmayacağını" ileri sürmektedir. İleride de tekrar değinileceği ve Cumhurbaşkanı'nın sözü edilen yazısında da belirtildiği üzere kurul üyelerine atanarlarda aranacak mesleki niteliklerin kanunda açıkça belirtilmesi ve atamaların da gerekçeli bir şekilde ve saydam bir ortamda yapılması kaydıyla BDK'lara kanunla yetki delege eden TBMM'nin bunların kurul üyeliklerine de atama yapabilmelerinin, tarafımızca demokratik meşruiyet açısından önemli olduğu düşünülmektedir. (Cumhurbaşkanı bu yazısında, "Üst Kurula seçilecek üyelerde basın, yayın, iletişim ve teknoloji, kültür, din, eğitim ve hukuk alanlarında birikimi olma niteliğinin aranmamasını bir eksiklik olarak" değerlendirmiştir.)

- Yükümlülüklerini yerine getirmeyen, izin şartlarını ihlal eden, yayın ilke ve esaslarına aykırı yayın yapan özel radyo ve televizyon kuruluşlarını uyararak, ihlalin tekrarlanması halinde, ihlalin ağırlığına göre izin uygulamasını bir yıla kadar geçici olarak durdurmak veya yayın iznini iptal etmek.

### **3.2.6. Kamu İhale Kurumu (KİK)**

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun (DİK) uygulamasında yaşanan eksikliklerden birisi de Kanun'un uygulamasından sorumlu bir birimin bulunmaması olmuştur. Diğer bir deyişle, DİK uygulamada merkezi olarak kurumsal bir sahibi ve sorumlusu olmayan bir yasa olmuştur. Kamu alımlarında DİK'nın uygulanması konusundaki yetki tamamen alımı yapacak idarelere aitken, idarelerin eylem ve kararlarının DİK'ya uyumunu izleyen ve denetleyen merkezi bir birim bulunmamaktaydı.

Kamu alımlarını AB genelinde rekabete açmanın somut bir etkisinin görülebilmesi için, AB Komisyonu kamu alımları konusundaki direktif kurallarını ihlal eden eylem ve kararlara karşı hızlı ve etkili yaptırımlar uygulanması gereğinden hareketle üye devlet idarelerinin kamu alım kararlarının etkili ve hızlı biçimde denetleneceği ulusal bir mekanizma geliştirmelerini öngörmektedir (89/665/EEC).

AB Komisyonu, kamu alım kararlarının gözetim ve denetiminden sorumlu kurumun idari yapısını üye devletlere bırakmakla beraber işlevleri hakkında çerçeve düzenlemeler de yapmaktadır. Komisyon'un bu konudaki direktifine göre, kamu ihale kurumları tedarikçi veya müteahhitlerin ilgili kamu dairesinin Komisyon direktiflerini ihlal eden eylem ve kararları hakkındaki şikayetlerini ayrımcılık yapmaksızın hemen değerlendirmeye alması; iddia edilen ihlalin daha büyük ticari zararlara yol açmaması için alım sürecini askıya alacak veya ihlale konu eylem veya kararın uygulamasını durduracak ara kararlar alabilmesi; mağdur tedarikçi veya müteahhadin zararının tazminine karar verebilmesi gerekmektedir. Ayrıca, kamu alımlarını denetleyecek kurulun yargı yerine idari bir birim olması durumunda; bu kurulun üyelerinin (en azından başkanının) atanmasının ve görevden alınmasının yargı benzeri olması; kurulun kararlarını yazılı alması ve kurul kararlarının da yargı denetimine tabi tutulması gerekmektedir.

Bu çerçevede, kamu alımlarında AB düzenlemelerine uyum sağlamayı amaçlayan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip KİK kurulmuştur. Kurum görevini yerine getirirken bağımsızdır.

Hiçbir organ, makam, merci ve kişi Kurum'un kararlarını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremez. Kurum'un karar organı bir başkan, biri ikinci başkan olmak üzere on üyeden oluşan Kamu İhale Kurulu'dur. Bakanlar Kurulu atadığı üyelerden birisini de başkan olarak görevlendirir. Kİ Kurul Başkanı, Kurum'un da başkanıdır. Üyelerden biri Kurul tarafından ikinci başkan seçilir.

KİK'nın başlıca görevleri;

- İdarece yapılacak alım işlemlerinde mevzuat hükümlerine uyulmadığına ilişkin şikayetleri inceleyerek sonuçlandırmak,
- Kanun'un uygulanmasına ilişkin bütün ikincil mevzuatı, standart ihale dokümanlarını ve tip sözleşmeleri oluşturmak ve uygulamayı yönlendirmek,
- Yapılan ihalelerle ve sözleşmelerle ilgili istatistik oluşturmak,
- Haklarında kamu ihalelerine katılmaktan yasaklama kararı verilenlerin sicilini tutmaktır.

### **3.3. Bağımsız Düzenleyici Kurumların Kapsamı ve Genel Özellikleri**

BDK'lar hakkında yapılan tartışmalar genelde bunların en önemli ayırt edici özelliği olan "*bağımsızlıkları*" üzerinde yoğunlaşmaktadır. Dönemin Başbakanı "özerkleşme alanında itiraf ederim ki ölçüyü kaçırdık; bu özerklik konusunu elden geçirmemiz gerektiğine inanıyorum; bunun için ilgili arkadaşlarıma bir yasa değişikliği hazırlığı için görev verdim" derken (Akşam, 28/3/2002), kimi yazarlar "özerk kurumların çeşitli nedenlerle kendilerini savunmaya zorunlu bırakılmalarının ekonominin geleceği açısından kaygı verici bir durum olduğunu" (Kumcu, 2002a) ileri sürmektedir. Bağımsızlığın kapsamı ve güvenceleri ilgili yazında sıkça tartışılan bir konudur. Bu tartışma sadece Türkiye'ye özgü de değildir. BDK'ların bağımsızlıkları ve hesap verebilirlikleri konusunda, hiçbir ülkede standart bir model bulunabilmiş değildir. Bu çerçevede, Türkiye'de olduğu gibi diğer ülkelerde de ülke koşullarına uygun model oluşturma arayışları sürdürülmektedir.

BDK'lar ile ilgili çalışmalarda çoğu zaman bağımsızlık ve özerklik kavramları eş anlamlı olarak kullanılmaktadır. Bu nedenle, öncelikle özerklik ve bağımsızlık kavramlarının aralarındaki farklılıkların irdelenmesi gerekmektedir.

### 3.3.1. Özerklik

Akıncı (1999) özerkliğin gereklerini "yönetmelik etkinliğine ilişkin" ve "mali destek" şeklinde iki başlık altında toplamaktadır. Bir yönetmelik yapının özerk sayılabilmesi için öncelikle kurumsal yapılanmada ve karar vermede özerkliğin olması gerekmektedir. Özerk bir kurum iç örgütlenme yapısını kendisi belirlemekte ve personel atamasını kendisi yapmaktadır.

Kurumları özerkleştirerek, özgürleştirme sürecinin bir gereği de bunların parasal yönden desteklenmesidir. Özerk kurumların hareket yeteneğini güçlendirmek ve işlevlerini yerine getirmelerine olanak sağlamak amacıyla giderleriyle orantılı bir gelir sağlanmalıdır. Özerk kurumlara sağlanan parasal destek çoğu zaman yasalarla güvenceye alınarak, siyasi iktidarların bunların kararlarını dolaylı yoldan etkilemek amacıyla özne davranmalarının önüne geçilmeye çalışılmaktadır (Akıncı, 1999: s. 107-110).

Bu açıklamalar çerçevesinde bakıldığında kendilerine özel bir bütçe sağlanan ve kendi yapılanmalarını tayin etmede serbest olan BDK'ların özerk oldukları görülmektedir.

### 3.3.2. Bağımsızlık

BDK'ların düzenleme, denetim/gözetim ve yaptırım işlevlerini, çıkar gruplarının (siyasi iktidar, bürokrasi ve düzenlenen şirketler veya bunların temsilcisi sivil toplum örgütleri) etkisinde kalmaksızın yerine getirebilmeleri için, bunlara yargı benzeri bir bağımsızlık verilmektedir. Bu anlamda BDK'lar açısından bağımsızlık, yargılama, karar verme, danışma, bilgi verme ve soruşturma yapma gibi etkinliklerin yerine getirilmesinde başkalarına bağımlı olmamayı gerektirmektedir. Akıncı (1999: s. 101) *bağımsızlık ve ayırım* arasındaki farkı vurgulayarak, "yürütme erkinin anayasal hiyerarşik örgütlenmeye dayanan ayrık bir yapı olarak tasarlanan BDK'ların *bağımsızlıklarının ve ayrılma* özelliklerinin eş kapsamlı bir nitelendirmeyi içerdiğini" ileri sürmektedir. *Bu haliyle bakıldığında bağımsızlığın, özerkliğin daha ileri bir uygulaması olduğu görülmektedir.* Çünkü, ilişkisel bağın yoğunluğu arttıkça (azaldıkça) bağımsızlığın zayıfladığı (arttığı) görülmektedir.

Ulusoy (1999a) idari bağımsızlığı "organik bağımsızlık" ve "işlevsel bağımsızlık" olarak ikiye ayırmaktadır. *Organik bağımsızlık*, bu karar mercilerinde çalışanların (genellikle kurul şeklinde yapılandıkları için kurul üyelerinin) bazı statü güvence-

leriyle donatılmaları, *işlevsel bağımsızlık* ise bu kurumların işlem ve eylemleri üzerinde yürütme organına dahil birimlerin bu eylem ve işlemlerinin geçersizliği sonucunu doğuran hiçbir yetkiye sahip olmaması anlamına gelmektedir.<sup>14, 15</sup>

Hem organik hem de işlevsel açıdan bakıldığında BDK'ların yürütmeye karşı bağımsız oldukları ve vesayet veya hiyerarşi türü bir denetime tabi olmadıkları görülmektedir. Ancak, BDK'ların bağımsızlıklarının lafzı kendi kuruluş kanunlarında farklı farklı belirlenmektedir.<sup>16</sup> Tablo 3.6'da bunların genel özellikleri yer almaktadır.

4054 sayılı Kanun'a göre RK (m. 20) ve 4734 sayılı Kanun'a göre KİK (m. 53) "kamu tüzel kişiliğini haiz idari ve mali özerkliğe sahiptir". Ayrıca, bu kurumlar görevlerini yerine getirirken *bağımsızdır. Hiç bir organ, makam, merci ve kişi kurumun kararlarını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremez.* 2499 sayılı Kanuna göre SPK "kamu tüzel kişiliğini haiz idari ve mali özerkliğe sahiptir ve Kurul yetkilerini kendi sorumluluğu altında *bağımsız* olarak kullanmaktadır (m. 17). 3984 sayılı Kanun ile kurulan RTÜK'ün ise *özerkliğinin yanı sıra tarafsızlığı* da öne çıkarılmaktadır. Radyo ve televizyon faaliyetlerini düzenlemek amacıyla kurulan RTÜK bir kamu tüzel kişiliği niteliğindedir" (m. 5). 4502 sayılı Kanun'a göre TK da "kamu tüzel kişiliğini ve idari ve mali özerkliği haiz özel bütçeli" bir kurumdur.<sup>17</sup>

Bu düzenlemelerin yanı sıra bu kurumların karar organı olan *kurulların* üyelerinin bağımsızlıkları da organik olarak teminat altına alınmıştır. Kurul üyelerinin statü güvencesini sağlayan organik bağımsızlık, üyelerin süresinden önce görevden alınamamaları, alınırlarsa bile alınma yönteminin belli usul ve esaslara bağlanması ve özlük haklarının teminat altına alınması gibi hususları içermektedir.

---

(14) "Yerinden yönetim kuruluşlarının görevlerini gereği gibi yapmalarını ve idarenin bir bütün olarak uyumlu çalışmasını sağlama yönünden, kendilerinin dışındaki başka bir idari kuruluş tarafından, yasaların öngördüğü sınırlar içerisinde denetlenmesi" idare hukukunda "vesayet denetimi" olarak nitelenmektedir (Gözübüyük ve Tan, 1998: s. 734). Bölüm 3.7'de belirtildiği gibi yerinden yönetim kuruluşlarının tipik özelliklerini taşıyan BDK'lar, bunların aksine bağımsızdır ve görevlerini yerine getirirken başka bir idari kuruluşun vesayet denetimine tabi değildir.

(15) Delston (1999), "bankacılık düzenleme otoritelerinin, düzenleme, gözetim ve denetim işlevlerinin, özellikle de son yıllardaki bankacılık krizleri nedeniyle çok daha önem kazandığını; sistemik kriz riski nedeniyle bu otoritelerin bankaların faaliyetlerine son verilmesi dahil, sık sık zecri tedbirler almaları gerektiğini; bankacılık düzenleme otoritelerinin faaliyetleri nedeniyle dava edilebilme riski karşısında zaman zaman bu zecri tedbirleri almakta ve uygulamakta tereddüte düştüğünü; bu nedenle de bazı ülkelerin Temel Basel Prensipleri çerçevesinde bankacılık düzenleme otoritelerine gözetim/denetim faaliyetleri nedeniyle kişisel ve kurumsal olarak sorumlu tutulamayacakları yönünde kanuni güvence tanımakta olduklarını" bildirmektedir. Ancak, bu otoritelerin faaliyetlerini iyi niyetli bir şekilde icra etmiş olması gerekmektedir.

(16) Ancak, hem organik hem de işlevsel bağımsızlığa sahip olan BDK'ların hiçbir denetime tabi olmayacakları düşünülmemelidir. Nitekim, BDK'ların hesap verebilirlikleri ve denetimlerine ilişkin usuller ileride ayrıntılı olarak incelenecektir.

(17) Ancak, bu tür bir bağımsızlık/özerklik ŞK için öngörülmemiştir.

Smith (1997a) esas alınarak bu kurumların organik bağımsızlıklarını teminat altına almayı sağlayan unsurlar altı başlık altında toplanabilir.

- BDK'ların görev ve yetkilerini, bakanlıkların kontrolü dışında, kanunla düzenlemek,
- Kurul üyelerinin atanmasında mesleki standartlar öngörmek,
- Kurul üyelerinin görev sürelerini genel siyasi seçimlerle çakışmayacak şekilde belirlemek ve kurul üyelerinin bireysel görev sürelerini, diğer üyelerin değişim süresinden ayırmak,
- BDK'lara düzenleme yapmak ve uygulamayı yönlendirme yetkisi vermek,
- BDK'lara özel bütçe sağlamak,
- BDK personelinin ücretlerini iyileştirmek.

Bu altı özellik BDK'ların kuruluş kanunları esas alınarak oluşturulan ve bölüm ekinde yer alan tablolar yardımıyla incelenecektir.

#### **3.3.2.1. BDK'ların Görevlendirilme Çerçevesinin Kanunla Belirlenmesi**

Tablo 3.2'den (bkz. s. 184) izlenebileceği gibi, Türkiye'de mevcut BDK'ların tamamının görevlerinin Kanunla belirlendiği görülmektedir. BDK'ların faaliyet gösterdikleri alanlar, görevleri, karar organları, bunların çalışma esasları ve bakanlıklarla ilgisi/ilişkisi kuruluş kanunlarında açıkça belirlenmektedir.

Bu noktada BDK'ların genel idare ve bakanlıklarla bağlantısını kuran "*ilgili/ilişkili*" kavramı üzerinde durmakta fayda bulunmaktadır. Akıncı (1999: s. 211)'ya göre Türk idare hukukunda, yönetsel örgütlenme modeli içinde merkezle ilişkilendirilmiş pek çok kamu kurumu bulunmaktadır ve '*ilgili/ilişkili*' olma statüsü daha çok idarenin bütünlüğünü sağlamaya yönelik bir önlemdir. Bir yönetsel örgüt varlığını bağımsız bir biçimde sürdürmekle birlikte, genel siyasa ile uyumlu bir bütünlük oluşturması için sistem içi dönüşüm süreciyle ilişkilendirilmektedir.

Rekabet Kurumu'nun, kendilerinin idari ve mali özerkliğe sahip bir kurum olarak yurt dışı görevlendirmelerde Başbakanlık'tan izin alınmasını öngören Başbakanlık Genelgesi (19/7/2002 tarih ve 2002/19) kapsamında olmadığı yönünde Başbakanlığa itirazı ve Başbakanlığın da konuyu incelenmesi için kendisine getirmesi üzerine, Danıştay "ilgi ve ilişkili kurumlar arasında özünde fark olmadığının açık olduğunu" Devlet Bakanının ilgili kuruluşları arasında sayılan BDDK ve SPK gibi "Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile ilişkilendirilen RK'nın da Genelge kapsamında olduğu-



nu" kararlaştırmıştır (24.10.2002, E:2002/156, K:2002/167). Danıştay bu kararıyla, BDK'ların bir bakanlıkla ilişkilendirilmesi ile yerinden yönetim kuruluşlarının ilgili kavramı aracılığı ile merkezi bir örgüt ile bağlarının kurulması arasında bir fark bulunmadığını kararlaştırmıştır.

### **3.3.2.2. Kurul Üyelerinin Atanmasında Mesleki Standartların Belirlenmesi**

Smith (1997a) bağımsız kamu kurumu geleneği sınırlı olan ülkelerde, bağımsızlığı korumada kanuni önlemlerin önemli (gerekli) olduğunu fakat yeterli olmadığını ileri sürmektedir. Yazara göre, BDK'larda karar merciinde görev yapanların (kurul üyeleri ve kurumun üst düzey yöneticilerinin) uygunsuz baskı ve güdülenmelere karşı koyabilmek için öncelikle mesleki yeterliğe sahip olması gerekmekte; yetkilerini kullanırken de düzenledikleri alandaki paydaşların saygısını kazanacak, işlevlerinin ve kararlarının meşruiyetini artıracak ve bağımsızlıklarının devamı için destek sağlayacak kadar hünerli olmaları gerekmektedir.<sup>18</sup>

Tablo 3.2'de görüldüğü gibi, kurul üyelerinin atanmasında dört BDK'nın kuruluş kanunlarında mesleki birikim şartı aranırken beşinde aranmamaktadır. RK (m. 23), EPDK (m. 5), şK (m. 8), TTMAPDK (m. 2) ve RTÜK (m. 5) kanunlarına göre kurul üyelerinin (benzer biçimde) "hukuk, iktisat, mühendislik, işletme, uluslararası ilişkiler veya maliye dallarında yurt içi ya da dışında en az dört yıllık yüksek öğrenim görmüş; kamuda veya özel sektörde en az on yıl çalışmış, mesleki açıdan da yeterli bilgi ve deneyime sahip olmaları şartı" aranmaktadır. Bu tanımlama çerçevesinde, kurul üyelerinin dört yıllık yüksek okul eğitimi görmesi ve on yıl iş tecrübesinin olması mesleki yeterlik açısından genel çerçeveyi çizmektedir. Üyelerin kendi meslekleriyle ilgili olarak bilgi ve deneyime sahip olma gibi bir başka genel yeterlik şartı aransa da, *üyelerin BDK'nın faaliyet gösterdiği alan konusunda birikiminin olması şartı aranmamaktadır*.<sup>19</sup> Bu özellikler incelendiğinde ise özerk kurum yöneticisinde olması gereken uzmanlıktan ziyade bir tür geleneksel devlet bürok-

(18) BDK'ların bağımsızlığının yanı sıra RTÜK örneğinde formel olarak belirtildiği gibi (m. 5) tarafsız olmaları da esastır. Diğer taraftan, bazı BDK kurul üyeleri göreve başladıktan sonra, Yargıtay'da görevlerini dikkat, tarafsız ve dürüst olarak yerine getirmek için yemin etmektedir (KİK: m. 53/d; BDDK: m. 3-6; EPDK: m. 7; SPK: m. 21; RK: m. 26; Tablo 3.2.).

(19) RTÜK'ün Üst Kurul üyelerinin seçimi ile ilgili maddesini değiştiren 4756 sayılı Kanun'dan önce, Üst Kurul üyelerinde "basın, yayın, iletişim, ve teknoloji, kültür, din, eğitim ve hukuk alanlarında birikimi olma ve yükseköğretim görme ve devlet memuru olma niteliğine sahip olma" şartları aranmaktaydı. Nitekim, 13 no.lu dipnotta da belirtildiği gibi Cumhurbaşkanı 4756 sayılı Kanun'un ilgili maddesini bir kez daha görüşölmek üzere TBMM'ye gönderirken ileri sürdüğü gerekçe yazısında bu eksikliğe dikkat çekmiştir.

ratı özelliği taşıyan kişilerin tanımlandığı görülmektedir. Kanunlarında, Kurul üyeliklerine atanacaklarda aranacak mesleki birikim şartının yeterince tanımlanmaması nedeniyle, üyeliklere zaman zaman BDK'nın faaliyet alanında teknik/idari bilgisi ve tecrübesi bulunmayan kişiler de atanabilmektedir. Karacan (2002: s. 44-45 ve 100)'a göre de "bu kişiler, gerek mesleki birikimlerinin yetersiz olması, gerekse de gelecekte bürokratik/politik bekleyişlerinin olması nedeniyle, özerk/bağımsız bir biçimde görev yapacak niteliğe sahip bulunmamakta, nihayetinde, özerk kuruma yapılan bu tür *keyfi* atamalar nedeniyle adeta, kurul üyeliğine atananlar '*stajyere*', özerk kurum '*staj yerine*', yapılan iş de '*staja*' dönüşmektedir."

Diğer BDK'larda bu genel mesleki şartların yanı sıra, BDK'nın faaliyet alanı konusunda mesleki birikim şartı da aranmaktadır. Örneğin, 4502 sayılı Kanun'a göre Telekomünikasyon Kurulu üyeleri "telekomünikasyon alanında yeterli bilgi ve deneyime sahip olmalı", 2499 sayılı Kanun'a göre SPK üyeleri "mali piyasalar, ekonomi işletme, sermaye piyasaları, bankacılık ve finans alanında veya bu alanlarla ilgili hukuk dallarında en az oniki yıllık deneyim sahibi uzman, denetçi, yönetici veya öğretim üyeliği yapmış olmalı", 4389 sayılı Kanun'a göre BDD Kurul üyeleri "en az üç yılı bankacılık olmak üzere maliye-finans alanında en az 10 yıl deneyim sahibi ve üst düzey yöneticilik veya yukarıda sayılan öğrenim dallarında en az 10 yıl öğretim üyeliği yapmış olmalı;<sup>20</sup> 4734 sayılı Kanun'a göre ise Kİ Kurul üyeleri "kamu ihale mevzuatı ile ilgili yargılama, inceleme, denetleme, uygulama veya danışma konularında fiilen en az dört yıl çalışarak ulusal veya uluslararası ihale mevzuatı açısından kanıtlanmış niteliğe ve deneyime sahip olmalı, geçmişte ve halen bir siyasi parti ile aday gösterilme dahil üyelik ve görev alma ilişkileri bulunmamalıdır".<sup>21</sup> Mesleki nitelik değerlendirmesi açısından bu tanımlamalar önemli olmakla beraber daha da netleştirilmeleri gerekmektedir. Yukarıda da değinildiği gibi kanuni düzenlemeler bağımsızlık için gerekli olsa da yeterli değildir. Bu çerçevede, BDK'ların bürokrasiye, siyasete ve özel çıkar gruplarına karşı bağımsızlıklarının önünde en büyük engelin kanundan değil, kurul üyelerinin BDK'ların düzenledikleri alanlarda yeterince mesleki birikime sahip ol(a)mamalarından kaynaklanacağı dikkatle göz önünde bulundurulması gereken bir noktadır.

---

(20) BDDK üyelerinde aranan "*maliye*" alanındaki deneyim ile KİK üyelerinde aranan "*kurul üyeliği öncesinde bir siyasi partiyle ilişki bulunmama*" şartlarının bu alanların gerektirdiği mesleki yeterliğin niteliğinden çok, ilgili kanunların hazırlanması aşamasındaki konjonktürden kaynaklandığı göz önünde bulundurulmalıdır.

(21) Ancak, bu düzenlemelerde kurul üyeliklerine yapılan atamalarda bu tür bir birikim şartına riayet edilmez ise ne tür bir yöntem izleneceği açıklığa kavuşturulmamıştır.

### 3.3.2.3. Kurul Üyelerinin Atanma ve Görevden Alınma Usulleri

#### Atanma

BDK'ların karar organları olan kurulların üyelerinin sayısı ve atanma yönteminde önemli farklılıklar bulunmaktadır. KİK'da kurul üyesi sayısı, genelde kurulların yapılanma rasyoneline aykırı bir biçimde çift sayı (on) iken, en az üyeli kurulun TK (beş) ve en fazla üyeli kurulun (onbir) ise RK'da olduğu görülmektedir. Ancak, genellikle kurul üyelerinin sayısının yedi civarında yoğunlaştığı gözlemlenmektedir. Kurul üyelerinin atanmasında dört farklı yaklaşım bulunmaktadır (Tablo 3.3). Bakanlar Kurulu kurul üyelerini, *birinci yaklaşıma* göre (EPDK) doğrudan kendisi; *ikincisinde* (BDDK), ilgili bakanın teklif edeceği; *üçüncüsünde* de (RK, TK, SPK, ŞK, TTMAPDK, KİK) farklı kuruluşların göstereceği adaylar arasından seçmektedir. *Dördüncü yaklaşımda* ise, RTÜK'ün dokuz üyesinden beşini siyasi parti gruplarının göstereceği adaylar arasından TBMM,<sup>22</sup> dördünü de farklı kuruluşların bildireceği adaylar arasından Bakanlar Kurulu seçmektedir.

Aday bildiren gruplarının kompozisyonuna bakıldığında düzenlenen sektör firmaları ve/veya bunların oluşturduğu örgütlerin de kurul üyeliklerine doğrudan aday gösterdiği gözlemlenmektedir. Örneğin TK ve ŞK kurul üyeliklerine sektörde düzenlenen şirketler doğrudan aday gösterirken, RTÜK üyeliği için Gazeteciler Cemiyeti ve Basın Konseyi, SPK üyeliği için Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşları Birliği ve ŞK üyeliği için PANKOBİRLİK gibi sektörel örgütler, SPK, RK ve KİK üyelikleri için de TOBB aday göstermektedir.

BDK'lara düzenlenen sektör tarafından doğrudan aday gösterilmesi aynı zamanda özel çıkar gruplarının formel olarak bu kurullarda temsil edilmesine olanak sağlamaktadır. Birinci bölümde değinilen *devletin kuşatılması* tehlikesi, bu defa da *düzenleyicinin özel çıkar gruplarınca kuşatılması* (regulatory capture) tehlikesine dönüşmektedir. Özel çıkar gruplarının kurul üyeliklerinde temsil edilmesi, çıkarlar arasındaki (örneğin, Kİ Kurul üyeliğine hem TOBB hem de TİSK aday göstermektedir) pazarlığın BDK bünyesinde içselleştirilmesine neden olacaktır. Oysa, enstrümantal devlet geleneğinde farklı çıkar grupları arasındaki tartışmaların devletin hakemliğinde açık ve saydam olarak yapılması halinde etkin ve etkili bir sonuç vere-

(22) 13 no.lu dipnotta da belirtildiği gibi, RTÜK üyelerinin TBMM'ce atanmasını öngören 3984 sayılı Kanunun 6/a maddesinin yürürlüğü Anayasa Mahkemesi'nce durdurulmuştur.

ceğine önceki bölümlerde ayrıntılı olarak değinilmişti. Bu nedenle, özel çıkar gruplarının BDK'larda doğrudan temsil edilmesi yerine, bunların karar alma süreçlerine dışsal baskı grubu olarak katılmalarının, BDK kararlarının saydamlığını, kalitesini ve hesap verebilirliğini daha da artıracığı göz önünde bulundurulmalıdır.

İkinci bölümde de belirtildiği gibi, atama konusunda uluslararası uygulamalarda da değişik formüller denenmiştir. Ancak, Tan (2000) BDK'ların "kurul üyelerinin atanmasında bağımsızlığı garanti edecek sihirli bir formülün bugüne kadar hiçbir ülke tarafından bulunamadığını" ileri sürmektedir. Seçim ve atama yetkisinin hükümetlere, yani Bakanlar Kurulu'na tanındığı durumlarda, genelde seçim ve atama yetkisinin Bakanlar Kurulu tarafından kullanılmasından önce, siyasî olmayan organ veya makamların gösterecekleri adaylar arasından seçim yapma esasının getirilme-ye çalışıldığı görülmektedir (Tan, 2000).

Ancak, Türkiye uygulamasına bakıldığında, BDK kurul üyeliğine yapılan atamalarda siyasi tercihlerin ve Türk bürokrasisindeki patronaj kültürünün yine öne çıktığı görülmektedir (Karacan, 2002; Tan, 2002; OECD, 2002). Bürokratik atamalarda patronaj kültürünün yeni bir tür aracı olan BDK kurul üyelerinin ve kurum üst düzey personelinin atanmasında aranacak yetenek ve birikim konusunda somut ölçütler getirilmeli ve atanmaların bu ölçütlere uygunluğu ise kamuoyu ile paylaşılmalıdır.

Tan (2002) "Türkiye'de bağımsız idari otorite statüsündeki bazı kurulların üyelerinin atanmasında siyasi partilerin etkilerinin tartışma konusu olduğunu, hatta siyasal partiler arasında uzlaşma arayışlarının<sup>23</sup> bazı kurulların oluşumunu geciktirdiğini"<sup>24</sup> bildirmektedir. BDK'lara yapılan atamaların bu şekilde politize edilmesi sadece Türkiye'ye has bir özellik değildir. Tan (2000) "İtalya'da, Telekomünikasyon Kurumu'nun bağımsız idari otorite olarak üyelerinin atanabilmesi için, siyasi parti-

---

(23) KİK üyelerine aday bildiren kurumların kompozisyonu bu uzlaşının formelleştirilmiş bir halidir. Kamu İhale Kanunu Taslağı Başbakanlığa sunulduğunda üye sayısı dokuz idi. Bu Taslağa göre Kurul üyelikleri için Maliye Bakanlığı 2, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı 3, Danıştay, Sayıştay, TOBB ve TİSK ise 1'er aday bildirmekteydi. Ancak, Taslak TBMM'ye sevk edilirken Hazine Müsteşarlığı'nın da 1 aday bildirmesi hususu öngörüldü. Üye sayısını kurul mantığına aykırı bir biçimde çift sayıya çıkaran bu düzenleme sonucunda, aday bildiren kurum olarak Hazine Müsteşarlığı'nın tespit edilmesi ilginç bir yaklaşımdır. Kamu ihale sürecinde organik bir bağı bulunmayan Hazine Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu Devlet Bakanının aday bildirmesine olanak sağlanması, ilgili çevreler tarafından hükümetin bir diğer ortağının bağlı bulunduğu Devlet Bakanlığının da aday bildirmesine imkan sağlayan bir *uzlaş*ı olarak değerlendirilmektedir.

(24) Örneğin, 4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun 13.12.1994'te yürürlüğe girmiş, ancak Kanunu uygulamaktan sorumlu Rekabet Kurumu'nun karar organı olan Rekabet Kurulu ise, üyelerinin yaklaşık 27 aylık bir gecikmeyle 27.02.1997 tarihinde atanması ile oluşmuştur.

ler arasında 8 ay süren görüşmeler olduğunu ve bu 8 aylık görüşmelerin, tartışmaların sonunda ancak Telekomünikasyon Kurumu üyelerinin atanabildiğini" bildirmektedir. Karacan (2002: s. 44-45) BDK'lara yapılan atamalarda "bu görevlerin bürokratik bir ilerleme ya da emeklilikte veya yaklaşan emeklilikte iyi ücretli bir olanak olarak düşünüldüğünü" bildirmekte ve " özerk kurul üyeliğinin Ankara'daki bazıları için çok cazip iken özerk kurumun alanı içindeki sektörün yetişmiş bazı insanları için cazip değilse bir sorun olduğunu" ileri sürmektedir.

#### *Görev Süreleri ve Görevden Alınma*

BDK üyelerinin bağımsızlıklarını teminat altına almanın önemli bir aracı da bunların belirli bir süre görevden alınamamaları veya görevden alınırlarsa bile bunun kanunlarında açıkça kurallara bağlanmasıdır. Kurul üyelerinin sayısında olduğu gibi üyelerin görev süresi, üyeliklerin değişim yöntemi ve görevden alınma konusunda da bir yeknesaklık bulunmamaktadır.

BDDK, SPK, EPDK, RK kurul üyelerinin görev süresi 6, RTÜK üyelerinin görev süresi 4, diğerlerinin ise 5 yıldır.<sup>25, 26</sup> Genel seçimlerin 5 yılda bir yapıldığı göz önünde bulundurulursa, 6 yıllık görev süresinin bir genel seçim (hükümet) dönemini aştığı, böylece hem üyelerin bağımsızlığının teminat altına alındığı hem de siyasi belirsizliğin azaltıldığı söylenebilir. Üyelerin değiştirilmesini öngören 5 yıllık görev sürelerinin de uygulamada genel seçimlerin yenilenme süreleri ile paralellik arz etmediği için bağımsızlık ve belirsizlik yönünden bir engel oluşturmadığı söylenebilir. Ancak, görev süresi bir seçim döneminden az (4) olan RTÜK üyelerinin bağımsızlığı konusunda aynı şeyleri söyleyebilmek mümkün görülmemektedir.

Üyelerin değiştirilmelerinde uygulanan yöntemler de birbirinden farklıdır. Öncelikle, KİK hariç, diğer BDK'ların kurul üyelerinin yeniden seçilebilmeleri mümkündür. Ancak, üyelerin değiştirilme dönemleri açısından bakıldığında, BDDK, KİK, RTÜK, EPDK kurul üyelerinin tamamının aynı anda değiştirildiği görülmektedir. Oysa SPK ve RK kurul üyeleri değiştirilirken, başkan hariç üyelerin üçte biri iki yılda

---

(25) KİK kurul üyeliğine yapılacak ilk atamalarda, Maliye Bakanlığı ve Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın önereceği adaylar arasından seçilecek üyelerden Bakanlar Kurulunca belirlenecek birer üye 7 yıl süreyle görev yapmaktadır (Geçici m. 5).

(26) Burada ilginç olan nokta ŞK kurul üyelerinin durumudur. 19/4/2001 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe giren Şeker Kanunu'na (4634) göre Kurul, kurum ve organlarının görev, yetki ve görev süresi 21/12/2004 (3 yıl 8 ay) tarihine kadar sınırlandırılmıştır. Bu tarihten sonra Kurul'un/Kurum'un görev süresinin uzatılması Bakanlar Kurulu'nun takdirinde/yetkisindedir. (Geçici m. 8). Oysa, aynı Kanun'a göre Kurul üyelerinin görev süresi Kanun'un uygulama süresinden daha uzundur (5 yıl). Burada, Kanun'un hazırlanmasındaki özensizlikten bahsedilebileceği gibi, Kanun'u hazırlayanların bilinçaltılarında ŞK'nın görev süresinin zaten uzatılacağı düşüncesinin yattığı da söylenebilir.

bir yenilenmektedir. Böylece kurumsal hafızada bir devamlılık sağlanmaktadır. Oysa, üyelerin tamamının aynı anda değiştirilmesi, eski üyelerin yeniden atanmamaları halinde, kurumsal hafızanın devamlılığına zarar verebilecektir. Ayrıca, bütün kurul üyelerinin aynı anda atanması, atamayı yapanların BDK yönetimini doğrudan etkilemesine imkan da verecektir.

Kurul üyelerinin görev sürelerinin belirlenmesi, belirli koşullar dışında görevden alınmalarını da güçleştirmektedir. Kurul üyelerinin görev süreleri dolmadan görevlerine son verilememektedir (RK: m. 24; EPDK: m. 6; SPK: m. 19; KİK: m. 53; BDDK: m. 3-4/b). Ancak, atanmaları için gerekli şartları kaybeden veya görevleri ile ilgili işledikleri suçlar mahkeme kararı ile kesinleşen kurul üyeleri görevden alınabilmektedir. Diğer taraftan, kurul üyelerini görevden alan makam açısından da BDK'lar arasında farklılıklar bulunmaktadır (Tablo 3.2). Örneğin, Rekabet Kurulu üyelerinin görevden alınması konusunda yetkili birim hakkında bir hüküm bulunmazken, yukarıda sayılan gelişmelerin gerçekleşmesi durumunda BDD Kurul üyeleri Başbakan onayı ile (m. 3-4/b), EPD Kurul üyeleri Bakanlar Kurulu'nca görevden alınmaktadır. Karacan (2002: s. 48) görevden alma konusunda yetkili makamın atamayı yapan makam (Bakanlar Kurulu) olmasının bağımsızlık için önemli olduğunu; oysa BDDK ve SPK örneğinde atamayı Bakanlar Kurulu yaparken kurul üyelerinin Başbakan onayı ile görevden alındığını bunun da bu kurumların bağımsızlıklarını olumsuz etkilediğini ileri sürmektedir.

Kurul üyelerinin görevden alınmaları için uygulamada başvuru olan bir diğer yöntem ise BDK'ların kuruluş kanunlarında değişiklik yapılmasıdır. Örneğin, 14/1/1988 tarih ve 311 sayılı KHK ile SPK üyelerinin görev süresi 3 yıla indirilirken mevcut kurul üyelerinin görevine son verilmiştir. Aynı şekilde, 2001 yılında da mevcut BDD Kurul üyeleri, birinci yılın sonunda görevlerinden alınmıştır.<sup>27</sup> Karacan (2002: s. 46) "sabit süreli göreve atanmış kişilerin atamalarındaki idari usulün (BKK) dışına çıkılarak, bir başka hukuk formu (KHK veya Kanun) ile görevden alınmalarının, özerk kurul karar organlarında yer alan kişilerin görevlerini yapmakta belirsizliğe, kuşkuya ve kaygıya neden olarak özerk bir biçimde görev yapmalarını engelleyeceğini" ileri sürmektedir.

---

(27) Diğer taraftan 15/5/2002 tarih ve 4756 sayılı Kanun ile 6 yıl olan RTÜK üyelerinin görev süresi 4 yıla indirilmiştir. Bir başka deyişle, RTÜK üyelerinin atanmaları aşamasında öngörülen süreden önce görevden alınmalarına olanak sağlanmaya çalışılmıştır. Ancak, 13 no.lu dipnotta belirtildiği gibi Kanun'un atamaya ilişkin bazı düzenlemelerinin yürürlüğü durdurulduğu için, uygulamada mevcut kurul üyeleri görevden alınamamıştır.

### *Başka İş Yapma Yasağı*

Kurul üyelerinin bağımsızlığı ve tarafsızlığını teminat altına almak için üyelikleri süresince özel bir kanuna dayanmadıkça kamu ya da özel kuruluşlarda görev almaları, ticaretle uğraşmaları, ortaklıklarda pay sahibi olmaları, dernek veya vakıflarda yöneticilik yapmaları, para karşılığında konferans vermeleri de yasaklanmıştır (Örneğin, EPDK: m. 6; RK: m. 25; SPK: m. 20; BDDK: m. 3-5). Çünkü bu tür bir maddi ilişki, sadece kurul üyelerinin tarafsızlığı ve bağımsızlığına değil güvenilirliğine de zarar verecektir. Bu kadar önemli görevler üstlenen kamu görevlilerinin, üçüncü kişilerle olan akçalı ilişkilerinin suç sayılması son derece doğru bir yaklaşımdır. Ancak, bu noktada Şeker Kurulu diğer BDK'lerden önemli bir farklılık göstermektedir. Daha önce de açıklandığı gibi, Şeker Kurulu üyeleri aynı zamanda temsil ettikleri kuruluşlardaki görevlerini de sürdürmeye devam etmektedir. Bu kuruluşlardaki görevlerinden ayrılmaları halinde ŞK'daki görevleri de sona ermektedir. Bu uygulamanın, Şeker Kurulu üyelerinin temsil ettikleri kurumlara karşı bağımsız kalmalarının önünde önemli bir engel olacağı açıktır.

Üyelikle bağdaşmayan işlerin ve yasakların kanunda açıkça düzenlenmesinin yanı sıra, görevin sona ermesinden sonraki döneme ilişkin bazı kısıtlamaların getirilmesi de üyelerin görev yaptıkları sürece bağımsız çalışmalarını sağlayacak bir güvence olarak görülmektedir (Tan, 2002). Kurul üyeleri görevlerinden ayrılma izleyen iki yıl içerisinde kanun kapsamında faaliyet gösteren kuruluşlarda görev alamamaktadır (EPDK: m. 6; BDDK: m. 3-5/b; TK: m. 17). Bu tür bir kısıtlama 2/10/1981 tarih ve 2531 sayılı "Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanun" ile getirilmekle beraber, Tan (2002)'a göre "bu yasal düzenlemenin hakkıyla uygulandığı söylenemez".

Karacan (2002) görev süresi biten kurul üyelerinin, görev aldıkları BDK'ların kanununun kapsamında faaliyet gösteren özel kesim şirketlerinde görev alamamalarının çağdaş yaklaşıma ters ve bağımsızlık açısından da ciddi riskler içerdiğini ileri sürmektedir. Yazara göre, görev süresi biten kurul üyesi özel sektörde çalışmayıp, bürokratik/politik beklentiye girebilecek bu defa da siyasetçi karşısında özerkliğini koruyamayacaktır (s. 50-51). Tan (2002) ise "bu tür düzenlemelerin gelişmiş ülkelerde bulunmadığı görüşüne katılmanın mümkün olmadığını, benzer düzenlemenin Fransa'da olduğunu" bildirmektedir.<sup>28</sup>

---

(28) Bu sektörlerde zaten yeterince yetişmiş insan gücü bulunmamaktadır. İnsan kaynaklarının kıt olduğu bu sektörlerde en azından piyasaların oluşumu ve gelişimi aşamasında böyle bir yasaklamanın gerekçesinin, yönteminin ve süresinin de ayrıca tartışılmasında fayda bulunmaktadır.

#### **3.3.2.4. BDK'lara Düzenleme, Uygulama ve Yapılanma Yetkisinin Verilmesi**

Anayasaya göre kamu tüzel kişilikleri kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulamasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelik çıkarabilmektedir (m. 124). Her birisi kamu tüzel kişisi olan BDK'lar hem yönetmelikleri çıkarabilmek hem de bunları uygulayabilmek yetkisine sahiptir. Bu yönetmelikler hem faaliyet alanlarının düzenlenmesi hem de idari yapılanmayla ilgilidir (Tablo 3.6). Örneğin, 4054 sayılı Kanun'a göre, Rekabet Kurulu, Kurum'un yetkilerini kullanışı, yönetim ve çalışma esasları ile ilgili yönetmelikleri hazırlamaya (m. 62), Kanun'un uygulanması ile ilgili tebliğleri çıkarmaya (m. 27/f), Kanun'da düzenlenen hükümlerin ihlal edildiğinin tespit edilmesi üzerine, bu ihlallere son verilmesi için gerekli tedbirleri almaya (m. 27/a), Kurum'un personel politikasını saptamaya, uygulamasını izlemeye, personelin atama işlemlerini yapmaya, kurumun yıllık bütçesini onamaya (m. 27/ı) yetkili kılınmıştır. Ancak, 2499 sayılı Kanun ile Kurul personelinin atanması yetkisi SPK'ya verilmişken, yönetmelikle idarecilerin üçlü kararname (ilgili bakan, başbakan ve cumhurbaşkanı) ile atanması kararlaştırılmıştır. Karacan (2002: s. 53) bu atama sürecini "*siyasi bir karar*" olarak değerlendirmektedir.

Ancak, BDK'larda Kurul üyeleri tarafından yapılan idari personel atamalarının da sadece liyakate göre yapıldığını söyleyebilmek pek mümkün değildir. Diğer kamu personeliyle karşılaştırıldığında BDK personeline tanınan yüksek ücret ve mali haklar, özellikle de ilk yapılanmaları aşamasında, BDK'ların idari personel atamalarını tartışılır hale getirebilmektedir. BDK'ların faaliyet gösterdiği ve Türkiye'nin gündeminde yeni olan bu alanlarda zaten yeterince yetişmiş insan kaynağı bulunmaktadır. Diğer taraftan, bu kurumlarda çalışmanın, yüksek ücret ve mali haklara sahip olabilmenin bir aracı olarak görülmesi, BDK'ların idari personel atamalarında olumsuz bir rekabete neden olabilmektedir. İlgili literatürü ve uluslararası gelişmeleri yakından izleyecek kadar uzmanlık gerektiren bu teknik kurumların insan kaynakları formasyonunun gerektiği düzeyde olmaması, BDK'lardan beklenen performansın elde edilmesine engel olabilecektir.

#### **3.3.2.5. Özel Bütçe Sağlanması**

Bağımsızlıklarının yanı sıra, BDK'ların gelir kaynakları ve bunların harcama politikaları da sürekli tartışılan bir konu olmuştur. BDK'ların yeterli finansman kaynak-



larına sahip olmaları, bağımsızlıklarının gereklerinden bir tanesi olarak görülmektedir (OECD, 2002: s. 64; Karacan, 2002: s. 53-55). Örneğin, Kumcu (2002b) "bu kayla bağımsız kuruluşları yaşatamayız" başlıklı yazısında, özetle mali bağımsızlığı, idari bağımsızlığın gereği olarak görmekte ve BDK'ların harcamalarının tasarruf genelgesi kapsamına alınmalarının ve/veya gelir fazlalarının bütçeye aktarılmasının doğru olmadığını ileri sürmektedir.

RK'nın, idari ve mali açıdan özerk olduğu için Başbakanlığın Yurtdışı Geçici Görevlendirmeleri İlişkin Genelgesi kapsamında olmadığına ilişkin itirazı neticesinde görüş bildiren Danıştay Birinci Dairesi "... yurtdışı geçici görevlendirmelerde hangi usule uyulacağını gösteren ve kamu kurum ve kuruluşlarının harcamalarında uyacakları tasarruf tedbirleriyle ilgili düzenlemeleri içeren genelgelerde, RK'ya kanunla verilen göreve veya bu görevin yerine getirilmesine müdahale anlamı taşıyan herhangi bir hükme yer verilmediğini, bu nedenle de RK'nın görev alanıyla veya göreviyle ilgili karar alma sürecine müdahalesi söz konusu olmayan genelgelerin idari ve mali özerkliği zedelemeyeceğini" kararlaştırmıştır (15/1/2001, E: 2000/1432, K.2001/54). Diğer bir deyişle, kendisi de bağımsız bir yargı organı olan ve bu tür genelgelere tabi olan Danıştay, iddiaların aksine mali özerkliği bağımsızlığın bir ön koşulu olarak görmemektedir.

Son dönemde, dünya uygulamaları ile paralel bir biçimde BDK'ların gelir kaynakları ve harcamaları bütçe dışına çıkarılmaktadır. Bu gelirler, tarifeler aracılığıyla tüketicilere yansıtılacak şekilde düzenlenen firma faaliyetleri üzerinden, lisans ücreti, harç, kullanıcı ücreti ve para cezaları şeklinde tahsil edilmektedir (Tablo 3.6).

Smith (1997b), OECD ülkelerinde BDK'ların gelir elde etmesine yönelik bu yaklaşımın, düzenleme maliyetlerini geri alma stratejisi olduğunu bildirmektedir. Bu çerçevede, genel vergi gelirlerine olan kaynak talebi azalmış ve düzenlemenin maliyeti düzenlemelerden esas olarak faydalanan tüketicilere aktarılmış olacaktır. Çoğu geçiş ekonomisinde ve gelişen ülkede ise OECD yaklaşımının aksine, bu özel gelir/bütçe yöntemi BDK'ların yeterli gelir kaynağına sahip olmasının ve böylece bağımsızlığın teminat altına alınmasının bir yöntemi olarak görülmektedir (Smith, 1997b).

BDK'lar genel bütçeden bağımsız olarak kendileri lisans/izin ücretleri, para cezaları ve katılım ücreti şeklinde gelir elde etmektedir. Elektrik ve doğal gaz piyasalarından sorumlu EPDK bu iki sektörden ayrı ayrı gelir elde etmektedir (m. 10).

Tablo 3.6'dan da görüleceği gibi, piyasa aktörlerinden "*kullanıcı ücreti*" (user fee) olarak tahsil edilecek ücretlerin üst limitleri belirlenmektedir. Ancak, bu gelirler BDK'ların yıllık bütçelerine göre her yıl yeniden belirlenmemektedir. İktisadi konjunktür ve/veya BDK'ların faaliyet yoğunluğuna göre bu gelirler zaman zaman BDK'ların kaynak ihtiyacının üzerine çıkabilmektedir. Bu çerçevede, bu kurumların bütçelerinde oluşan gelir fazlaları Maliye Bakanlığı'nca bütçeye gelir olarak aktarılmaktadır. Nitekim, 1998 yılından beri yapılan bu uygulama çerçevesinde, 7/1/2003 tarih ve 4783 sayılı Kanun ile İMKB, KİK, TK, SPK, RTÜK, BDDK, RK, EPDK, ŞK, TTMAPDK'nın gelirleri üzerinden Maliye Bakanının teklifi ve Başbakanın onayı ile belirlenecek oranlara göre hesaplanacak miktar, 2003 yılı sonuna kadar genel bütçeye gelir kaydedilmektedir.

Kumcu (2002b) BDK'ların mali kaynaklarının vergiler olmadığını; bunların sorumlu oldukları sektörden toplu olarak ceza kesmek yoluyla para topladıklarını; dolayısıyla, BDK'ların harcamadıkları paraya devletin el koyabilme yetkisinin olmaması gerektiğini; gelir fazlası varsa, kesintilerin azaltılması ya da paraya verenlere iade edilmesi gerektiğini" ileri sürmektedir. Kesinti oranlarının, BDK'ların gerçekten ihtiyaç duydukları yıllık harcama programlarına göre yeniden hesaplanması durumunda bu yaklaşıma katılmamak mümkün değildir. Ancak, mevcut uygulamada kesinti oranları BDK'ların gerçekçi bütçe ihtiyacına göre hesaplanmadığı için, çoğu zaman kesinti miktarı BDK'ların ihtiyaç duyduğu kaynak miktarını aşmakta ve BDK'lar da gevşek bütçe kısıtı altında gereksiz harcamalar yapabilmektedir.<sup>29</sup>

Ayrıca, BDK'ların tek gelirleri piyasa aktörlerinin katkı payları da değildir. BDK'lara, gelirlerinin harcamalarını karşılamadığı durumlarda, bütçeden ödenek tahsis edilmektedir.<sup>30</sup> Konuya bu açıdan bakıldığında, BDK'ların gelir fazlalarının bütçeye gelir kaydedilmesinin bir rasyonelinin bulunduğu görülecektir. Çünkü, BDK'ların gelirlerinin harcamalarını karşılamadığı yani gelirleri açık verdiği durumlarda, bunlara bütçeden kaynak aktarımı yapılmaktadır.

---

(29) SPK ve EPDK'nın kendilerine, İstanbul'da Gökkafe'den lüks işyerleri almaları üzerine Başbakan "hükümet her türlü harcamanın hesabını veriyor, üst kurullar vermiyor. Böyle şey olmaz, Gökkafe'de üst kurulların ne işi var?" şeklinde bir açıklama yapmıştır (Milliyet, 8/11/2002).

(30) Karacan (2002) "geçmiş dönemlerde SPK'nın gelirlerinin harcamalarını karşılamadığı durumlarda kanunen bütçe imkanlarına başvurmak yerine, gelir açığını İMKB'den informal parasal destekler sağlayarak karşıladığını, bunun da doğru olmadığını" bildirmektedir. BDK'ların düzenledikleri piyasaların aktörlerinden informal bir biçimde gelir temin etmeleri (yan sözleşme yapmaları) kuşkusuz düzenleme disiplinini olumsuz etkileyecektir. Ancak, SPK'nın gelir açığını bu yöntem ile finanse etmesinin yanlışlığı bir yana, hakikaten ilave gelire ihtiyaç duyup duymadığı konusunda harcamalarının yerindeliğini ilgili kamu kurumları ile paylaşmak istememesinin de önemli bir gerekçe olduğu göz önünde bulundurulmalıdır.

Diğer taraftan, bazı BDK'lar verdikleri idari para cezalarından da gelir elde edebilmektedir (Tablo 3.6). Bu tür bir gelir ise BDK'ların verecekleri idari para cezalarının adaletini tartışılmalı hale getirebilecektir. Nitekim, Cumhurbaşkanı RTÜK Kanunu'nda değişiklik yapan 4676 sayılı Kanunu TBMM'ye geri gönderirken "Üst Kurulca verilen idari para cezalarının Üst Kurul'un gelirleri arasında gösterilmesinin, Üst Kurul'un idari para cezası verirken yanlı ve keyfi davranabileceği kuşkusunu artıracığını" ileri sürmektedir.

Bütün bu tartışmaların anlamlı bir sonuca ulaşabilmesi için BDK'ların kaynaklarının elde ediliş ve harcamalarının yapılış usullerinin açık bir biçimde düzenlenmesi gerekmektedir. Burada önemli olan esas nokta, BDK'ların gelirlerinin BDK'ların sadece kendi kaynağı olarak ve dolayısıyla bağımsızlığının bir teminatı olarak görülmesidir. Öncelikle, BDK'ların faaliyetlerini etkili bir biçimde yerine getirmek için ihtiyaç duydukları harcamalarını, keyfiyete varabilecek harici etkilere uzak yapabilmeleri gerekmektedir. Ancak, bu harcamaların da gerçekçi bir bütçe ihtiyacı ve düzenlemesi çerçevesinde yapılması gerekmektedir.<sup>31</sup>

Bu kapsamda, öncelikle, BDK'ların gelirleri çerçevesinde toplanan *kullanıcı ücretlerinin* (piyasa aktörlerinin katkı payları) ilgili sektör üzerinde ağır bir yük oluşturmaması için, bu gelirler üzerine BDK'ların gerçekçi kaynak ihtiyaçları çerçevesinde bir üst limit konulmalı ve bu limitler yasama organının her yıl onaylayacağı bütçeler çerçevesinde yenilenmelidir. Bir BDK'nın birden fazla sektörün düzenlenmesinden sorumlu olması durumunda, her bir gelir kalemi ilgili sektörün düzenleme maliyetini karşılayacak şekilde belirlenmeli ve düzenleme maliyeti sektörler arasında adil bir biçimde paylaştırılmalıdır (Smith, 1997b).

### **3.3.2.6. BDK Personelinin Ücret ve Mali Hakları**

BDK personelinin ücret ve mali haklarında da bir yeknesaklık bulunmamaktadır. BDK kurul üyeleri ve kurum personeline, diğer kamu kurum ve kuruluşlarının personeliyle karşılaştırıldığında, özel düzenlemeler çerçevesinde yüksek mali olanaklar sağlanmaktadır. Örneğin, 631 sayılı KHK'dan önce, RK Kurul başkanı ve üye-

---

(31) Nitekim, IMF'ye verilen Niyet Mektuplarında "yapısal kriter" olarak belirtilen, 57'nci Cumhuriyet Hükümeti tarafından TBMM'ye gönderilen, ancak 21'inci Dönem'de yasalaşmadığı için kadük olan Kamu Mali Yönetimi ve Mali Kontrol Kanunu Tasarısı (KMYMKKT) ile özel bütçe türü içerisinde sayılan BDK'ların, Kanun'da belirtilen bütçe ilkeleri (m. 14) çerçevesinde hazırlayacakları gelir ve gider tahminleri ile özel nitelikteki bütçe işlemlerinin Merkezi İdare Bütçe Kanunu'nda ayrı bölüm ve cetvellerde gösterilerek TBMM'nin onayına sunulabileceği öngörülmektedir (m. 16).

lerinin aylık ücretleri, en yüksek devlet memurunun her türlü ödemeler dahil ücretlerinin *iki katını geçmemek* üzere Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın teklifi ile Bakanlar Kurulu'nca belirlenmekte, Kurum personelinin ücret ve mali hakları da kurulca belirlenmekteydi (m. 37). BDD Kurulu üyelerinin aylık ücretleri Bakanlar Kurulu'nca, Kurum personelinin ücret ve diğer mali hakları ise Bakanlar Kurulu'nca belirlenecek ilkeler çerçevesinde Kurul'ca belirlenmekteydi (m. 6-2/a ve b).

BKD Kurul üyelerinin ücretlerinin hesaplanmasında genel olarak kullanılan ölçüt esasen "en yüksek devlet memurunun her türlü ödemeler dahil ücretlerinin *iki katını geçmemek* üzere Bakanlar Kurulu'nca hesaplanacak tutar" idi. Diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla karşılaştırıldığında, BDK'ların kurul üyeleri ve kurum personeline yapılan yüksek ücret ödemesi uygulamalarının tetiklediği bir tepkinin<sup>32</sup> sonucu olarak, öncelikle 1999 yılında SPK başkanının ücret hesaplaması en yüksek devlet memuruna yapılan ödemeler toplamının *iki katından, bir katına* indirilmiştir. Daha sonra 4/7/2001 tarih ve 631 sayılı KHK ile Bakanlar Kurulu, BDK kurul başkanlarına yapılan "*ortalama ücret toplamı*" ile en yüksek devlet memuruna yapılan "*ortalama kanuni ücret tavanı*" arasındaki farkı 31/12/2006 tarihine kadar aşamalı olarak gidermeye yönelik tedbirleri almaya, BDK personeli için daha düşük oranlarda artış yapmaya ya da artış oranlarını farklı tarihlerde uygulamaya yetkili kılınmıştır. Diğer bir deyişle, bu düzenleme çerçevesinde BDK personeline yapılan ücret ödemelerinin 2006 yılı sonuna kadar diğer kamu personeline yapılan ücret ödemelerine uyumlu hale getirilmesi planlanmaktadır.

### 3.4. Kurum ve Kurul Ayrımı

RTÜK ve SPK haricinde, diğer BDK'lar kurum ve kurul şeklinde ikili bir ayrıma sahip bulunmaktadır. Kurullar, BDK'ların karar organları durumundadır. Örneğin, Rekabet Kurulu başkanı Kurum'un da en üst amiri olup Kurum'un genel yönetim ve temsilinden sorumludur (4054; m. 29).

Uluslararası uygulamalarda, ülkelerin gelenekleri ve koşullarına göre BDK'ların karar mekanizmaları tek bir kişiden oluşabileceği gibi sayıları üç ve beş arasında değişen kurullardan da oluşabilmektedir. Smith (1997c) her iki yöntemin de kendi-

---

(32) Örneğin Aysan (2002) "üst kurul üyelerinin, kamu kesiminin olağan ücret ödeme düzeninin dışına çıkarılmasının da kuruluştaki yapılan önemli yanlışlardan birisi" olduğunu, "üst kurul üyelerinin, devlet için çok daha önemli kamu görevleri yapan yöneticilerden daha yüksek ücretler almalarının, gelecek için iyi olmadığını ve temel kurallar dışındaki ayrıcalıklarla içinden çıkılmaz duruma gelmiş bulunan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun düzeltilip, üst kurul üyelerinin de bu düzeltilmiş düzene uyum sağlaması" gerektiğini ileri sürmektedir.

ne göre avantajları ve dezavantajları bulunduğunu bildirmektedir. Yazara göre, kaynak talebi, karar sürecinin hızı, kararların hesap verebilirliği ve kararların öngörülebilirliği açısından *tek kişiye bağlı karar mekanizmaları*; bireysel çıkarlara ve olumsuz dış baskılara mukavemet, birden çok bakış açısını içermek ve siyasi iktidarlar ile bağı gevşetip istikrarı artırmak adına *kurul karar alma süreçleri* daha etkin ve etkili bir sonuç vermektedir. Azrak (2001) "bağımsızlık ve tarafsızlığın gerektirdiği karar alma sürecinin *monokratik*, yani tekil değil, *kollejiyal*, yani kurumsal bir yapı olduğunu" ileri sürmektedir. Özellikle de birden fazla alanı düzenliyorsa, birden fazla uzmanlık birikiminin biraraya geldiği kurulların avantajı daha çok ortaya çıkmaktadır. Bunların yanı sıra Blinder ve Morgan (2000) gerçekleştirdikleri deneysel çalışmalarında grup kararlarının bireysel kararlardan daha düşük ve daha az kaliteli olmadığını tespit etmiştir. Yazarlar, grup kararları bireysel kararlardan daha hızlı ve kaliteliyse, önemli kararların kurullara bırakılmasının daha akıllıca olacağını ileri sürmektedir.

BDK'ların karar organları olan kurulların kararlarının hızı ve kalitesi üzerine, tarafımızca bilinen bir çalışma yapılmamıştır. Ancak, teorik olarak karar organlarının yapılarının kurul şeklinde olmasının daha doğru olduğu, ancak Blinder ve Morgan'ın çalışmasındaki grup üye sayısı (beş) ile karşılaştırıldığında, Türkiye'de bazı BDK kurul üyelerinin sayılarının fazla olduğu söylenebilir. Özellikle, çift sayıda (on) üyeden oluşan Kİ Kurulu ile onbir üyeli Rekabet Kurulu'nun sayıca çoklukları nedeniyle, karar alma sürecindeki etkinlikleri ve etkililiklerinin geleneksel grup kararlarıyla karşılaştırılmalarının gerçekçi olmadığı görülmektedir.

Kurul ve kurum ayrımı konusunda ikinci söylenmesi gereken husus ise kurum ve kurulun işlevlerinin iyi tanımlanmasıdır. Tan (2002) "kurul başkanının aynı zamanda kurumun da başkanı olarak kurumu idare ve temsil etmesinin uygulamada bazı yetkilerin kullanılmasında duraksama ve tartışmalara yol açtığını" bildirmektedir. Yasa açıkça yetkilendirmedikçe kurum ve kurul başkanlarının icrai karar alma olanakları bulunmamaktadır. Ayrıca, karar yetkisinin kurula tanındığı durumlarda, yasa ile olsa da başkanlara genel ve soyut yetki devri olanaklı değildir. Uygulamada bazı konuların kurul tarafından karara bağlanması pratik açıdan isabetli görülmeyebilir. Ancak, yasanın açıkça öngörmediği durumlarda kurul yerine başkanın karar vermesi hukuka aykırı düşecektir (Tan, 2002). Bu nedenle, kuruluş yasalarında kurum ve kurulların görev ve yetkileri açık ve net olarak tanımlanmalıdır. Aksi takdirde, kurum ve kurul arasında olabilecek yetki çatışmaları, karar süreçlerini olumsuz etkileyebilecektir.

### 3.5. BDK'ların Görev ve Yetkileri

BDK'ların başlıca işlevi faaliyet gösterdiği alanlarda düzenleme yapmak, piyasa aktörlerinin düzenleme kurallarına uygun faaliyet gösterip göstermediğinin gözetimini/denetimi yapmak, uyarsızlık tespit ettikleri durumlarda yaptırım uygulamak, piyasa aktörlerinin uyuşmazlıklarında hakemlik görevi üstlenmek ve piyasaları geliştirmek için araştırma yapmak ve danışmanlık hizmeti sunmaktır. Bundan sonraki bölümlerde BDK'ların bu görevleri çerçevesinde yetki ve sorumlulukları incelenecektir.

#### 3.5.1. Düzenleme Yetkileri

Önceki bölümlerde de belirtildiği gibi, BDK'ların kuruluşlarının önemli bir gerekçesi piyasa tökezlemelerinin olduğu alanlarda piyasaların işleyişinde etkinliği artırmak adına fiyat, miktar, piyasalara giriş ve çıkış koşulları (lisans/izin verme ve iptali), kalite ve güvenlik gibi değişkenlerin denetimi için düzenlemeler yapmaktır.

BDK'lar kamu tüzel kişisi olmaları nedeniyle bu yetkilerini yönetmelik çıkarak kullanabilmektedir (Anayasa: m. 124). Düzenleme yapmak amacıyla ikincil mevzuat yetkisinin kullanılmasında, yönetmeliklerin yanı sıra bazı BDK'ların tebliğ ve kararlar çıkardığı da görülmektedir. Örneğin, Rekabet Kurulu "kanunun uygulanması ile ilgili olarak tebliğler çıkarmak ve gerekli düzenlemeleri yapmak" konusunda yetkili kılınmıştır (4054: m. 27/f). Diğer taraftan, BDDK, kurul kararıyla kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelikler ve tebliğler çıkarmaya yetkilidir. BDDK Kurulu ve Kurum yetkilerini düzenleyici işlemler tesis ederek ve özel nitelikli kararlar alarak kullanmaktadır. Düzenleyici işlem niteliğindeki yönetmelik ve tebliğler, Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe konulmaktadır. Özel nitelikli kararlardan *gerekli görülenler*, Kurum'un haftalık bülteni ile ilgili kişi ve kuruluşlara duyurulmaktadır (4389:m. 4/11).

Tan (2002)'a göre "düzenleyici işlem niteliğindeki yönetmelik ve tebliğlerin Resmi Gazete'de yayınlanması esası getirildiğine göre, özel nitelikli kararların düzenleyici işlem olması gerekmediği anlaşılmaktadır". Bu tür kararların düzenleyici işlem niteliğinde olması durumunda, *kurulun gerekli görmesi* gibi bir takdir hakkı olmaksızın yayımlanması gerekirdi. Aksi takdirde, düzenleme kuralı gibi esas işlevin piyasa aktörlerine Resmi Gazete'de yayımlanarak duyurulmaması neticesinde, BDK'ların çalışmalarında birinci öncelik (gereklilik) olan saydamlık kuralı ihlal edilmiş olurdu.

### 3.5.2. Denetim ve Gözetim Yetkileri

BDK'lar faaliyet gösterdikleri alandaki piyasa katılımcılarının düzenleme kurlarına uyarlığını izlemek, gözetmek ve denetim altında tutmak durumundadır. BDK'lar denetim işlevini resen yapabileceği gibi şikayet üzerine de yapabilmektedir. Örneğin, 4054 sayılı Kanun'a göre RK, Kanun'da yasaklanan faaliyetler ve hukuki işlemler hakkında, *başvuru üzerine veya re'sen* inceleme, araştırma ve soruşturma yapmak konusunda yetkilidir (m. 27). Benzer şekilde, EPDK piyasada faaliyet gösteren tüzel kişilerin ilgili lisans hüküm ve şartlarına uyup uymadıklarını denetlemek yetkisine sahip bulunmaktadır (4628: m. 5/i).

BDK'lar izleme, inceleme ve denetim işlevlerini yerine getirirken piyasa aktörlerinin gerekli bilgi ve belgeleri sağlaması esastır. Gerekli bilgi ve belgelerin sağlanmamasının yaptırımları bulunmaktadır. EPDK tarafından bilgi isteme veya yerinde inceleme hallerinde; istenen bilgilerin yanıltıcı olarak verildiğinin saptanması ya da yerinde inceleme imkanının verilmemesi hallerinde idari para cezası verilmektedir (4628: m. 11/a). 2499 sayılı Kanun'a göre, istenilen bilgi ve belgelerin ibraz edilmemesi halinde SPK'nın gerekçeli bir yazı ile, yetkili sulh ceza hakiminden arama talebinde bulunması ve yetkili sulh ceza hakiminin de bu yönde karar vermesi halinde, *denetimle görevli uzmanlar incelenecek kurum nezdinde mahkeme kararıyla arama yapabilmektedir* (m. 45).

4054 sayılı Kanunun 14 ve 15'inci maddesine göre RK da bilgi isteme ve yerinde incelemeye yetkilidir. Bu hükümler çerçevesinde incelenen teşebbüslerin istenilen bilgileri vermeleri zorunludur (m. 14). Aksi taktirde istenilen bilgileri vermeyen ve incelemeye olanak tanımayan teşebbüslere idari para cezası uygulanmaktadır (m. 15). RK'nın "*3. Yıllık Faaliyet Raporu*"nda "uygulamada bilgi isteme ve yerinde inceleme yetkilerinin kullanılması ve delil toplanması konusunda ciddi sıkıntılarla karşılaşıldığı, bu nedenle 4054 sayılı Kanunda yapılacak değişiklik ile SPK benzeri bir düzenleme yapmanın gerekliliği vurgulanmaktadır (s. 9).

### 3.5.3. Yaptırım Uygulama Yetkileri

BDK'ların görevli oldukları alanda idari ve parasal yetkilerle donatılmış olmaları bu kuruluşların hukuki statülerini belirlemek açısından önemli tartışmalara neden olmuştur (Tan, 2002; Akıncı, 1999: s. 138-141). Ancak, BDK'ların işlevselliklerini etkin ve etkili bir biçimde yerine getirebilmesi için yasal statüyle yaptırım uygulama yetkilerine sahip bulunmaları gerekmektedir. Çünkü, "ikna etme, önleme, uzlaştır-

ma gibi önlemler bir ölçüde gerekli olsa bile, yaptırımdan arındırılmış bir kamu gücü için bunun yeterli olmadığı anlaşılmıştır" (Akıncı, 1999). Tablo 3.4'de görüleceği gibi, işlevsellikleri çerçevesinde, yaptırım araçları açısından da BDK'lar aralarında farklılıklar bulunmaktadır. Yaptırımlar, genellikle idari para cezaları ve verilen izin/lisansın iptali şeklindedir. RTÜK, kanuna uygun faaliyet göstermeyen radyo ve televizyonların yayınlarını durdurabilmekte (3984: m. 13); KİK kanuna aykırı yapılan ihaleleri askıya alabilmekte, iptal edebilmekte veya düzeltici işlemi belirleyebilmekte (4734: m. 56); BDDK yapılan inceleme sonucunda bankanın emin bir biçimde çalışmasını tehlikeye düşürecek nitelikte eylemleri tespit etmesi halinde bankayı uyarmakta, banka verilen süre içerisinde istenilen düzeltmeleri yapmaz ise BDDK bankanın yönetimini değiştirebilmekte, faaliyetlerini kısıtlayabilmekte, mevduat sigortası primlerini yükseltebilmekte ve nihayet bankanın yönetimi ve denetimini TMSF'ye devretmeye karar alabilmekte veya bankacılık işlemleri yapma ve/veya mevduat kabul etme iznini iptal edebilmektedir (4389: m. 14).

Yaptırımı uygulamadan önce, hukuki düzenlemeye aykırı davranış konusunda ilgilinin uyarılması ve düzeltici işlemin tavsiye edilmesi, ilgilinin yazılı ve sözlü savunmasına başvurulması, karar alma sürecinin ayrıntılı olarak düzenlenmesi, karar sürecinin saydam olması ve ilgili kamuoyunun katılımına açık olması, kararların gerekçeli olarak verilmesi ve nihayet kararların iptali için yargıya başvuru imkanının bulunması, yaptırımın meşruiyeti açısından yeterli olmasa da gerekli hususlardır (Majone, 1996: s. 291-294; Tan, 2002).

Yaptırımların meşruiyetini artırmak adına BDK'ların karar alma mekanizmasını düzenleyen mevzuat hem yetersizdir hem de aralarında önemli farklılıklar bulunmaktadır. Tablo 3.5'de karar alma sürecine ilişkin usul düzenlemelerinin yetersizliği görülmektedir. Kararların şekli ve/veya gerekçeli oluşuna ilişkin, RK hariç, diğer BDK'ların kuruluş kanunlarında bir düzenleme bulunmaz iken, kararların Resmi Gazete'de yayınlanması da bütün BDK'ların kararları için bir zorunluluk değildir. Örneğin RK'nın kararlarının Resmi Gazete'de yayımlanması zorunluyken TK'nın değildir. BDDK'nın ise bankaların faaliyetlerine son verilmesi veya TSMF'ye devredilmesine ilişkin kararlarının Resmi Gazete'de yayımlanması zorunluyken diğer kararlarının yayımı zorunlu değildir.

#### **3.5.4. Danışmanlık Görevleri**

Ersel (2000)'e göre "gelişen ülkelerde BDK'ların önemli bir özelliğinin de, teorik olarak iyi yetişmiş bir personel kompozisyonuna sahip olmaları nedeniyle dü-



zenledikleri alanlardaki yenilikleri diğer kurumlardan daha iyi değerlendirebilme kapasitesine sahip olmalarıdır". Bu nedenle, özellikle de kurulmalarının ilk aşamalarında BDK'lar faaliyet gösterdikleri alanlarda piyasaların gelişmesi için önemli bir işlevi yerine getirmek durumundadır.

Piyasa geliştirme görevi BDK'lara kanunla verilebileceği gibi bunlar bu işlevi fiilen de yerine getirebilmektedir. Örneğin, 4389 sayılı Kanun ile BDDK, talepleri halinde veya gerektiğinde Hazine Müsteşarlığı, DPT ve Merkez Bankasına para, kredi ve bankacılık politikalarının yürütülmesi ile ilgili konularda mütalaa ve bilgi vermekle görevlendirilmiştir.

Piyasaların geliştirilmesi çerçevesinde, 2002 Yılı Programı'nda "piyasalardaki rekabet yapısını güçlendirmek için rekabet mevzuatının uygulanmasının yanı sıra toplumda rekabet kültürü oluşturulmasına ve toplumun rekabet kuralları konusunda bilgilendirilmesine çalışılacağı" öngörülmüştür (s. 273).

Ersel (2000), "BDK'ların piyasaların gelişmesinden sorumlu araştırma/danışma ve piyasaların işleyişinden sorumlu gözetim/denetim işlevleri arasında gereken ayrımı yapmaları gerektiğini; Türkiye'de Merkez Bankası ve SPK'nın araştırma birimlerinin piyasa geliştirme görevinde başarılı olduklarını" bildirmektedir. RK panel ve konferanslar düzenleyerek ve yayınları aracılığıyla piyasalarda rekabet kültürünün gelişmesi için önemli bir işlevi yerine getirmektedir. Ancak, KİK'nın 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun uygulanması konusunda kamu görevlilerine verdiği eğitim karşılığında ücret alması (4734: m. 53/j-3) ise bu kurumun piyasa geliştirme işlevi ile çelişen bir durumdur. Bu çerçevede, BDK'ların piyasa geliştirme faaliyetlerini etkin bir biçimde yerine getirebilmeleri için başta piyasa katılımcıları olmak üzere ilgili kamuoyunu sektörün yeni düzenleme kuralları, bunların gerekçeleri ve amaçları konusunda bilgilendirecek faaliyetlere öncelik vermeleri gerekmektedir.

### **3.6. BDK'ların Denetimleri**

BDK'ların denetimi konusu, son dönemde bağımsızlık tartışmaları ile paralel bir biçimde giderek artmaya başlamıştır. Denetim konusundaki tartışmalar, genelde diğer kamu kuruluşları ile karşılaştırıldığında BDK'ların geniş bütçe imkanları çerçevesinde yaptıkları harcamaları üzerine yoğunlaşmaktadır. Ancak, BDK'ların kararlarının yargısal denetimi ve bunların faaliyet gösterdiği piyasalarda etkinliği artırmaya yönelik oynadıkları/oynamadıkları aktif rolün denetim mekanizmalarının da etkin ve etkili bir biçimde tesis edilmesi gerekmektedir. İzleyen alt bölümlerde BDK'ların denetimi yargı denetimi, mali denetim ve faaliyet denetimi başlıkları altında ayrı ayrı değerlendirilecektir.

### 3.6.1. Yargı Denetimi

Smith (1997c) "düzenleyici kurumun bağımsız olması durumunda, bu kurumların kararlarına karşı başvurulacak olan makamın da bağımsız olması gerektiğini" ileri sürmektedir. Çoğu ülkede BDK'ların kararlarına karşı itiraz yolu mahkemeler iken, bazı ülkelerde ara bir aşama olarak, mahkemelerden daha fazla teknik uzmanlığı olabilecek ve daha hızlı karar alabilecek farklı birimler oluşturulmaktadır. Örneğin, İngiltere'de lisansların düzenlenmesi konusunda itiraz için rekabet otoritesine gidilirken, Bolivya'da sektörel düzenleyici kurumların kararlarının denetimi için özel bir itiraz makamı oluşturulmuştur (Smith, 1997c).

Türkiye'de, BDK'ların kararlarına karşı itiraz başvurusunun değerlendirilmesi idari yargının görev alanı içerisinde bulunmaktadır. Danıştay "...SPK'nın kanunla verilen görevleri yapmak üzere görevli kılınan tüzel kişiliği haiz bir kamu kuruluşu, .... dava konusu işlem(in), ... davalı SPK'nın borsa üzerindeki denetim yetkisinin kullanılması sonucunda tesis edilen idari bir işlem" olduğunu, "bu idari işlemin iptali isteğiyle açılan davanın görümü ve çözümü(nün) de idari yargının görev alanında bulunduğunu" kararlaştırmıştır (D.İ.D.D.G.K., 26/06/1998, E.1998/355, K. 1998/277, DD. S. 98, s. 63).

Bir idari işlem olan BDK kararlarına karşı itirazın idari yargıda yapılacağı açık olmasına rağmen, başvurunun öncelikle nereye yapılacağı konusunda bir yeknesaklık bulunmamaktadır. RK (4054; m. 55), BDDK (4389; m. 20/5) ve EPDK (4628; m. 12) kararlarına karşı açılacak idari davalar ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görülürken; RTÜK aleyhine açılacak idari davalarda Ankara mahkemeleri yetkili kılınmıştır (3984; m. 39). Diğer BDK'ların kanunlarında özel bir düzenleme öngörülmediğinden, bunların kararlarının iptali için, diğer kamu kurum ve kuruluşlarında olduğu gibi idare mahkemelerine gidilmektedir.

Ancak, idari yargının hem genelinde mali ve insan kaynaklarının yetersizliği hem de BDK'ların görev alanları özelinde yeterince teknik uzmanlığa sahip insan kaynaklarının bulunmaması yargı denetimi sürecinin etkin ve etkili çalışmasına engel olabilmektedir. Örneğin, bazı BDK kararlarının yargısal denetimini doğrudan yapan Danıştay Onuncu Dairesi 6 üye ve 12 tetkik hakiminden oluşmaktadır. Halen 8400 açılan dava dosyası stoku ile çalışan<sup>33</sup> Onuncu Daire'nin mevcut mali ve insan

---

(33) İnsan kaynakları ve dosya stoku ile ilgili veriler Danıştay yetkilileri ile yapılan görüşme sonucunda elde edilmiştir.

kaynakları ile yaklaşık 3000 civarında (Tablo 3.6) insan kaynağı bulunan ve özel mali haklarla donatılan bütün bir BDK sisteminin kararlarını hızlı, etkin ve etkili bir biçimde yargısal denetime tabi tutabileceğini beklemek gerçekçi değildir. Bu nedenle, bütün BDK'ların kararlarının yargısal denetimini etkin ve etkili kılabilmek için idari yargı sisteminde iyileştirilmeye gidilmelidir. Nitekim, 2002 Yılı Programı'nda bu yönde bir hukuki ve kurumsal düzenleme öngörülerek "Rekabet Kurulu, Telekomünikasyon Kurulu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu ve yeni oluşturulması tasarlanan bağımsız idari otoritelerin kararlarının yargısal denetimindeki etkinliği artırmak amacıyla Danıştay'da yeni bir yapılanmaya gidilecektir" denilmektedir (s. 274).

Smith (1997c)'e göre, "BDK'ların kararlarına karşı yapılan itirazın dayanağı ise usul ile ilgili süreçte yapılan hata ve eksik dahil kanunun uygulanmasından kaynaklanan hatalarla sınırlı olmalıdır". Bu çerçevede itiraz makamı kararın yerindeliliğini inceleyip, BDK'ların yerine yeniden karar verememelidir. Diğer bir deyişle, yargısal denetim idari kararın yerindeliliğini irdelemek yerine, sadece hukuka uygunluğunu denetlemelidir. Nitekim, 2577 sayılı İdari Yargılama Kanunu'nun 2'inci maddesine göre idari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile *hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için*, menfaatleri ihlal edilenler tarafından iptal davası açılabilir.

İdari işlemlerin hukuka uygunluğunun yargısal denetiminin etkili bir biçimde yapılabilmesi için, bu işlemlerin bağlı olduğu şekil ve usul kurallarının kanunla açıkça belirtilmesi gerekmektedir. Çünkü, yönetilenlere (menfaati ihlal edilenlere) güvence sağlamak adına yargının hukuka uygunluk denetimi yapabilmesi için, idari işlemlerin belli şekil ve usul kurallarına bağlı tutulması, yani bu işlemlerin uyması gereken hukuki usulün kanunda düzenlenmesi gerekmektedir. Bu nedenle BDK'ların karar organları olan kurulların gündemlerini belirleme, toplanma sıklıkları, kararlarında göz önünde bulunduracakları bilgi ve belgeler, karar alma şekilleri (oy çokluğu, gerekçeli v.s.) ve karar alma süreleri gibi konuların kanunlarda açıkça belirlenmesi gerekmektedir (Majone, 1996e).

Tablo 3.5'de BDK'ların kararlarının alınış yöntemi, kararlarının şekli ve/veya gerekçeli olmalarının gerekliliğinin kanunlarında belirtilip belirtilmediği, kararların Resmi Gazete'de yayımlanmasının zorunlu olup olmadığı yönünde bilgiler yer almaktadır. BDK'ların karar organları olan kurullar kararlarını genelde oy çokluğu ile alırken, örneğin, BDD Kurulu'nun bankaların faaliyetlerine son vermek gibi bazı kararlarında nitelikli çoğunluk (yedi üyenin beşinin oyu) şartı aranmaktadır. Kİ Kurulu'nun üyeleri çift sayıda (10) olduğu için eşitlik halinde başkanın oyu çift sayılmaktadır.

Tablo 3.5'den kurulların bir kısmının kararlarının yayımı usulünün, *daha da önemlisi RK dışındaki kurulların kuruluş kanunlarında kararın içeriği, şekli ve süresi gibi hususların düzenlenmediği görülmektedir*. 4054 sayılı Kanuna göre Rekabet Kurulu'nun kararlarında, üyelerin ve inceleme ve araştırmayı yapanların isimlerinin; tarafların ad, unvanları ve ayırıcı özelliklerinin; iddiaların, incelemenin ve tartışılan ekonomik ve hukuki konuların özetinin; raportörün görüşünün; delillerin ve savunmaların değerlendirmesinin; gerekçe ve kararın hukuki dayanağının; sonucun ve varsa karşı oy yazılarının yer alması gerekmektedir (m. 52). Ayrıca, Kurul tarafları bilgilendirmediği ve savunma hakkı vermediği konuları kararlarına dayanak yapamamakta (m. 44), tarafların sözlü savunmalarına imkan tanıyan açık toplantılar düzenlemekte (m. 47) ve kararlarını gizli görüşme sonucu alıp, alenen duyurmaktadır (m. 49). 4054 sayılı Kanun'un, Kurul'un karar alma usulünü ayrıntılı olarak düzenlemesi, Kurul'un kararların hukuka uygunluğunu ve hesap verebilirliğini artıracak ve dolayısıyla bu aşamalardan başarıyla geçen kararların meşruiyeti artmış olacaktır.

Danıştay İdari Davaları Genel Kurulu, Rekabet Kurulu'nun 17/6/1999 tarih ve 99-30/276-166 sayılı *"ihracat karteli kararı"* karşı oy yazısı yazılmadığı gerekçeyle şekil yönünden bozan Danıştay Onuncu Dairesi'nin kararını (15/1/2001, E: 2000/1432, K.2001/54) temyiz etmek üzere başvuran RK'nın talebini reddetmiştir. Danıştay İdari Davaları Genel Kurulu kararında, "kararın değerlendirilmesinde, çoğunluk oyları kadar, karşı görüşte olanların oylarının bilinmesinin de önemli olduğunu; kararın bütünlüğü bakımından, kanun koyucu tarafından da bu hususa verilen önem dolayısıyla, 4054 sayılı Kanun'da Kurul kararlarında varsa karşı oy yazılarının bulunmasının gerekli görüldüğünü; dosyanın incelenmesinden, dava konusu kurul kararında karşı oy yazıları bulunmadığı gibi, *4054 sayılı Kanun uyarınca Resmi Gazete'de yayımlanan kararlarda da karşı oy yazılarının yer almadığının anlaşıldığını*"<sup>34</sup> söyleyerek, "şekil yönünden kanuna aykırı olduğu gerekçesiyle dava konusu işlemi iptal eden" Danıştay Onuncu Dairesi'nin kararını yerinde bulmuştur.<sup>35</sup>

(34) Örneğin, Rekabet Kurulu'nun 26/11/1998 tarih ve 93/750-159 sayılı *"yıkıcı fiyatlandırma kararı"* da karşı oy yazısının yazılmaması nedeniyle, şekil yönünden Danıştay Onuncu Dairesi tarafından iptal edilmiştir (15/1/2001, E: 1999/1734, K: 2001/53).

(35) Rekabet Kurulu kararında karşı oy veren üye(ler)in karşı oy yazılarını yazmamaları nedeniyle, Kurulunun ihracat karteline verdiği yaklaşık 874 milyar TL tutarındaki idari para cezası da hükümsüz hale gelmiştir. Konu, karşı oy yazısı yazmadığı için, oy çokluğu ile cezalandırılan ihracat kartelinin idari para cezasını ödememesine, dolaylı yoldan neden olan *kurul üye(ler)inin hesap verebilirliği* açısından da önemlidir ve üzerinde hassasiyetle durulması gereken bir konudur.

4054 sayılı Kanun'da usule ilişkin ayrıntılı ve yerinde düzenlemeler bulunduğu için, Rekabet Kurulu kararlarının hukuka uygunluğu açısından yapılan yargısal denetim bir anlam kazanabilmektedir. Oysa, diğer BDK'larda karar alma sürecine ilişkin bu tür ayrıntılı yetki, usul ve şekil kurallarının bulunmaması, Rekabet Kurulu kararlarının aksine, bunların kararlarının hukuka uygunluk denetimi güçleştirmek ve dolayısıyla meşruiyet endişelerini artırmaktadır.

### 3.6.2. Mali Denetim

Tablo 3.6'dan görüleceği gibi, 4743 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden önce, BDK'larla ilgili olarak üç ayrı türde denetim mekanizması öngörülmekteydi. RK, TK, ve KİK Sayıştay tarafından denetlenirken, EPDK, ŞK, TTMAPDK ve RTÜK Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nca denetlenmekte, BDDK ve SPK'nın denetimleri ilgili bakan tarafından yaptırılmaktaydı.

Sayıştay'ın RK (4054: m. 33) ve KİK'nın (4734: m. 53/k) hesaplarını denetleyeceği açıkça belirtilmişken, TK'nın Sayıştay'ca sadece denetleneceği öngörülmüştür (4502: m. 14). Benzer şekilde, RTÜK, ŞK ve TTMAPDK'nın kuruluş kanunlarında da Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun denetimine tabi olduğu öngörülmektedir. Ancak, bu denetimin sadece yıllık hesaplar ve harcamaları mı kapsadığı yoksa bu kurumların diğer faaliyetlerini de kapsayıp kapsamadığı açık değildir. BDK'ların kararlarının denetimi idari yargılama sürecinde yapıldığı için, bu denetimin mali işlemler ile sınırlı olması gerektiği düşünülmektedir.

Karacan (2002: s. 80)'ın da belirttiği gibi "özerk kurumların mali açıdan denetiminde Ankara'da meydan savaşları yaşanmaktadır".<sup>36</sup> Karacan, "bu mücadelenin arkasında, denetlediğin kurumu kontrol edersin anlayışının yattığını" söylese de, BDK'ların mali özerklikleri çerçevesinde yapmış oldukları kontrolsüz harcamaların kamuoyunda tetiklediği tepkinin önemini de göz ardı etmemek gerekmektedir.

BDK'ların harcamalarına ilişkin oluşan tepkiler ve denetimleri konusunda yaşanan mücadeleler sonucunda, sistemin bütününün denetimi için yeknesak bir düzenleme ihtiyacı ortaya çıkmıştır. 30/1/2002 tarih ve 4743 sayılı Malî Sektöre Olan Borçların Yeniden Yapılandırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hak-

---

(36) Örneğin, Sayıştay Başkanvekili "üst kurullara Sayıştay denetiminin gerekli olduğunu" ileri sürerken (Hürriyet, 12/2/2002), Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu (YDK) Başkanı "Türkiye'de batı standartlarında performans denetimi yapan tek kurumun kendileri olduğunu ve üst kurulları YDK'nın denetlemesi gerektiğini" ifade etmiştir (Hürriyet, 26/2/2002).

kında Kanun ile "özel kanunlarla kurulmuş kamu tüzel kişiliğini ve idari ve malî özerkliği haiz kurul, üst kurul ve bunlara bağlı kurumların yıllık hesapları Başbakanlık tarafından belirlenen Başbakanlık müfettişi, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu denetçisi ve Maliye Müfettişinden oluşan bir komisyon tarafından denetleneyeceği" hükme bağlanmıştır.

Ancak, bu düzenlemenin de bir takım eksiklikleri/mahsurları bulunmaktadır. Öncelikle farklı denetim anlayışı ve geleneğine sahip farklı kurullardan gelen denetim elemanlarının bilgi birikimlerinin denetime olumlu katkı sağlayacağı ileri sürülebilirse de, bu farklılıkların çatışma ve uyumsuzluklara yol açma ihtimali de bulunmaktadır. Özellikle de farklı harcama, hesap ve bütçeleme sistemlerine sahip olan dokuz ayrı BDK'yı üç ayrı denetim geleneğinden gelen bir denetim komisyonunun ahenkli, etkin ve etkili bir biçimde denetleyebileceğini söylemek çok mümkün görülmemektedir.<sup>37</sup>

BDK'lar harcama politikaları ve bu konudaki düzenlemelerini, diğer bir deyişle harcama önceliklerini kendileri belirlemektedir.<sup>38</sup> Dış denetim elemanları da denetimlerinde BDK'ların harcamalarındaki uygunluğu bu düzenlemelere göre yapmaktadır. Harcama konusunda önceliğin tespitinin, harcama miktarının ve bu konudaki usulün harcama yapanların elinde olması durumunda, dış mali denetim bir biçimde anlamını yitirmiş olacaktır.

Bu kapsamda ve öncelikle BDK'ların harcama ve hesap sistemini düzenleyen genel bir çerçevenin oluşturulması gerekmektedir. Bu düzenlemeler çerçevesinde denetim işlevinin ise, kendisi de bir bağımsız birim olan ve de BDK'lara yetkiyi kanunla delege eden TBMM adına denetim yapan Sayıştay tarafından yerine getirilmesinin denetimde etkinlik ve etkililiği artıracak beklenmelidir.<sup>39</sup>

---

(37) BDK'ların denetimini düzenleyen 4743 sayılı Kanunun 7'nci maddesi, Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Ancak, Anayasa Mahkemesinin gerekçeli kararı, bu raporun yazıldığı tarihte henüz yayımlanmadığından, bu düzenlemenin yürürlüğü halen devam etmektedir.

(38) Esasında, BDK'ların çalışma usul ve esasları ile personelinin mali ve sosyal hakları ile ilgili yönetmelikler Bakanlar Kurulu Kararı olarak yayımlanmaktadır. Ancak, bizzat BDK'lar tarafından hazırlanan ve zaman zaman ilgili/ilişkili bakanlıklarını bile bilgilendirmeden Başbakanlığa sunulan bu yönetmeliklerin yayımı öncesinde Bakanlar Kurulu tarafından ne kadar incelendiği de tartışmalı bir konudur.

(39) Nitekim, 4743 sayılı Kanun'un 7'nci maddesini bir daha görüşmek üzere TBMM'ye gönderen Cumhurbaşkanı gerekçesinde "idari ve mali özerkliği bulunan kamu tüzel kişilerinin yıllık hesaplarının, yönetim örgütü içinde yer alan teftiş ve denetim kurumları görevlilerinden oluşan bir komisyonca denetlenmesinin, kurulların özerk niteliği ile bağdaşmadığını, ..bunların yıllık hesaplarının Anayasanın 160'ıncı maddesiyle TBMM adına denetim yapma görev ve yetkisiyle donatılan ve bağımsız bir Yüksek Denetleme organı olan Sayıştay'a verilmesinin, kurulların özerk yapısına daha uygun düşeceğini" ileri sürmektedir. Diğer taraftan, KMYMKK Tasarısı'nda da Sayıştay denetiminin kapsamı genişletilmekte ve özel bütçeli kuruluşlar arasında sayılan BDK'ların hesaplarının denetimi görevi de Sayıştay'a verilmektedir.

Diğer taraftan, Yüksek Planlama Kurulu (YPK) 18 Ocak 2003 ve 2003/2 sayılı 2003 Yılı Programı ve Mali Yılı Bütçe Makro Çerçeve Kararı ile BDK'ların her ne şekilde olursa olsun hizmet binası, lojman, kamp, kreş, misafirhane ve benzeri sosyal tesisler, taşıt, makina-teçhizat vb. temini ile arazi ve arsa alımları için DPT Müsteşarlığı'nın olumlu görüşünü almalarını kararlaştırmıştır. Her ne kadar, YPK kararında DPT'nin BDK'ların bu tür alımlarını, önceden ne açıdan denetleyeceği ve görüş bildireceği açıkça belirtilmese de, BDK'ların yatırımlarına ilişkin bu değerlendirmenin, kamu yatırımlarının genel düzenlemeleri çerçevesinde gereklilik ve verimlilik ilkesine göre yapılacağı düşünülmektedir.

### 3.6.3. Faaliyet Denetimi

Mevcut durumda, BDK'lar politika önceliklerini, düzenlemelerini ve hedeflerini kendileri belirlemektedir. Kararlarının yargısal denetimleri ile harcamaları ve hesaplarının denetimi dışında, BDK'ların öncelikleri ve faaliyetleri konusundaki denetimleri ve hesap verebilirlikleri konusunda da yetersizlikler bulunmaktadır.

Tablo 3.5'de görüleceği gibi, 4743 sayılı Kanun'dan önce kuruluş kanunları çerçevesinde RTÜK, TK, ŞK ve TTMAPDK'nın, hesap verebilirlik açısından son derece önemli bir araç olan *"faaliyet raporu"* hazırlama zorunluluğu bulunmamaktadır. RK ve KİK'nın kuruluş kanunlarına göre faaliyet raporu hazırlamaları gerekmele beraber, faaliyet raporunun kapsamı, kime verileceği ve raporun akıbetinin ne olacağı konusunda bir düzenleme bulunmamaktadır. *Bu düzenleme eksikliği/yetersizliği ise hesap verebilirlik bağlamında faaliyet raporlarından istenilen/beklenen kurumsal ve kamusal yararların gerçekleşmesine engel olmaktadır.*

Örneğin, RK kamu ihaleleri ilgili bir kararında "kamu kuruluşlarının ihalelerinde ortaya çıkabilecek rekabet ihlallerine yönelik olarak dayanağını 4054 sayılı Kanun'dan alan herhangi bir işlem yapma olanağı bulunmadığını, bu yöndeki iddiaların 4054 sayılı Yasa'nın 27/g çerçevesinde bildirilecek görüş ve 27/k maddesi çerçevesinde hazırlanacak yıllık çalışma raporunda dikkate ve değerlendirmeye alınacağını" kararlaştırmıştır (Rekabet Kurulu'nun 03.12.1997 tarih ve 41/269-19 sayılı kararı. RG;14.11.1998, sayı:23532). RK, 1. Yıllık Raporunu 1997-1999 yıllarını kapsayacak şekilde, 2000 yılında iki yıldan fazla bir süreyi kapsayacak şekilde hazırlamıştır. Kurul, Karar'ında kamu alımları konusunda yıllık faaliyet raporunda dikkate ve değerlendirmeye alınmasını kararlaştırdığı konu hakkında 1. Yıllık Faaliyet Raporu'nda, ayrıntılı bir değerlendirme yapmamış ve sadece *"Devlet İhale Kanunu kapsamında*

olan başvuruların 4054 sayılı Kanun'un kapsamı dışında olduğunu", gerekçesiz olarak belirtmiştir (s. 36). Diğer bir deyişle, Rekabet Kurulu kendi kararında kendisine delege ettiği bir görevi, ayrıca zamanında da yayımla(ya)madığı faaliyet raporunda yerine getirmemiştir. Sonuç olarak, RK'nın kendi "yıllık faaliyet raporu"nu hesap verebilirlik sorumluluğu çerçevesinde hazırlamadığı gözlemlenmektedir.

Bu gelişmelerin bir sonucu olarak, yine 4743 sayılı Kanun ile BDK'ların "faaliyetleri hakkındaki yıllık raporları, her yılın Mayıs ayı sonuna kadar Bakanlar Kurulu'na sunacağı ve faaliyetlerine ilişkin olarak yılda bir defa da Türkiye Büyük Millet Meclisi Plan ve Bütçe Komisyonu'nu bilgilendirecekleri" şeklinde bir düzenleme yapılmıştır. Ancak, bu düzenleme ile de faaliyet raporları hakkında bir *standart* öngörülmemiştir. Yine de, BDK'ların Plan ve Bütçe Komisyonu'nu bilgilendirmeleri, diğer bir deyişle orada hesaba çekilmeleri olanağının/olasılığının söz konusu düzenlemeyle getirilmiş olması önemli bir gelişmedir.<sup>40</sup>

Diğer taraftan, 2003 Yılı Programı'nın Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar'da (BKK, 2002/4810), BDK'ların "faaliyetlerine ve sektöre ilişkin bilgileri DPT tarafından hazırlanan formlara uygun olarak üçer aylık dönemler itibarıyla ilişkili bulunduğu Bakanlığa ve DPT'ye bildireceği" öngörülmüştür (m. 25/k). DPT tarafından hazırlanacak formların, faaliyet raporlarının hazırlanması konusunda standart bir düzenleme getirmesi halinde önemli bir eksiklik giderilmiş olacaktır.<sup>41</sup>

### 3.7. BDK'ların İdari Yapılanma İçindeki Yeri

BDK'ların isimleri, bağımsızlıkları ve işlevlerinin yanı sıra Anayasal statüleri ve yönetsel örgütlenme içerisindeki yerleri, bakanlıklar ve diğer kurumlarla ilişkileri de ayrı bir tartışma konusunu oluşturmaktadır. İdare hukuku yazınında hizmet yerinden yönetim kuruluşu olarak nitelenen BDK'ların kuruluş kanunlarında *ilgili/iliskili* merkezi bir örgüt ile "bağ"ları kurulmaktadır. Ancak, Tablo 3.2'den görüleceği gibi BDK'ların bakanlıklar ile "bağ"larının kurulması yönünde de bir bütünlük bulunmamaktadır.

---

(40) 37 no.lu dipnotta belirtildiği gibi, BDK'ların TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu'nu faaliyetleri konusunda bilgilendirmelerini öngören 4743 sayılı Kanun'un 7'nci maddesi, Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Anayasa Mahkemesi'nin gerekçeli kararı, bu raporun yazıldığı tarihte henüz yayımlanmadığından, bu düzenlemenin yürürlüğü halen devam etmektedir.

(41) Diğer taraftan, KMYMKK Tasarısı'na göre BDK'lar dahil bütün kamu kurumları her yıl faaliyet raporları düzenlemekle yükümlüdür. Bu raporlar stratejik planlama ve performans programları uyarınca yürütülen faaliyetleri çıktı ve sonuç esaslı hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini kapsayacak şekilde hazırlanacaktır (m. 41).



Öncelikle, BDK'ların Anayasal dayanaklarının açıklığa kavuşturulması gerekmektedir. Karacan (2002: s. 119-129) "özerk kurumların anayasal bir kurum hale getirilmesi gerektiğini, çünkü, özerkliğin koordinasyonsuzluk olarak algılandığı bir ortamda özerk kurumların sınırsız düzenleme yetkilerine sahip olmasının yürütme açısından ciddi sorunlar doğuracağını" ileri sürmektedir. Buna karşılık, Azrak (2001) ise BDK'ların "Anayasa'da açıkça düzenlemelerinin zorunlu olmadığını, hatta bunlardan bazılarının Anayasa'da öngörülmüş olmasının zorunlu sayılmasının Anayasal bir güvence yaratsa bile, yenilerinin kurulmasını güçleştireceğini" bildirmektedir.

RK ve sektörel BDK'lar dayanağını Anayasanın devlete "para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemelerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri" alma; "piyasalarda fiili veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi" önleme görev ve sorumluluğunu yükleyen 167'nci maddesinden almaktadır. "Radyo ve televizyon istasyonları kurmak ve işletmek kanunla düzenlenecek şartlar çerçevesinde belirlenir" yönündeki Anayasa hükmü (m. 133) ise RTÜK'ün kuruluşuna dayanak teşkil etmektedir. Görüldüğü gibi, BDK'ların kuruluşu için Anayasal dayanak bulunmaktadır.

İdare hukuku yazınında "devlet tüzel kişiliğinden ayrı tüzel kişilikleri ve özerk bütçelerinin bulunması ve bunun sonucu olarak verdikleri zarardan bizzat kurum olarak sorumlu tutulabilmeleri ve davalı davacı olabilmeleri, organik ve işlevsel özerklikleri ile birlikte dikkate alınırsa bu kurumların yerinden yönetim kuruluşlarının tipik özelliklerini taşıdıkları" kabul edilmektedir (Ulusoy, 1999a).

Anayasaya göre idare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanmaktadır (m. 123). Yerinden yönetim kuruluşlarının *ilgili/ilişkili* olarak merkezi bir örgüt ile "bağ"ının kurulduğuna ise önceki bölümlerde değinilmişti. Ulusoy (1999a) bu bağlamda, BDK'ların ilgili/ilişkili olacakları merkezi idare birimlerinin öngörülmüş olmasının bu kurumlar açısından idarenin bütünlüğünün sağlandığı anlamına geldiğini ileri sürmektedir.

BDK'ların Anayasal statülerini tespit etmiş olmakla beraber Karacan (2002)'ın işaret ettiği "*koordinasyonsuzluk*" probleminin önemine de değinmek gerekmektedir. BDK'ların yetkileri, kendi aralarındaki ve diğer kurumlarla (siyaset, yargı, idare) olan ilişkileri bir başka tartışmanın konusunu oluşturmaktadır.

Örneğin, 2002 Yılı Programı'nda bu koordinasyonsuzluğun altını çizmek üzere "sektörel düzenlemelerden sorumlu bağımsız kurumların kendi aralarında ve Rekabet Kurumu'yla olan ilişkileri konusundaki görev, yetki ve sorumluluk paylaşımının sınır ve koşullarını belirleyecek iki ve çok taraflı protokoller hazırlanacağı" öngörülmektedir. Diğer bir deyişle koordinasyon sorununa çözüm getirebilmek için yeni açılımlar getirilmeye çalışılmaktadır.

Bu koordinasyonsuzluk bir taraftan bu kurumların yasal statülerinden kaynaklanabileceği<sup>42</sup> gibi diğer taraftan da BDK'ların kendilerine kanunla verilen bağımsızlık misyonunu ilgili kamuoyundan farklı algılamalarından kaynaklanabilmektedir. Diğer bir deyişle, BDK'ların kendilerine verilen bağımsızlığın sınırlarını, biraz da gereksiz yere zorladıkları<sup>43</sup> ve diğer kamu kurumları ile işbirliği ve/veya işbölümü konusunda isteksiz davrandıkları görülmektedir.

Örneğin, BDK'ların merkezi bir örgüt ile bağlarını kuran "*ilişkili*" kavramı bağımsızlığın yorumlanmasında ölçüt olarak kullanılan/zorlanan bir kavram olagelmıştır. SPK ve BDDK'nın merkezi bir örgütle bağı Başbakan veya görevlendireceği *ilgili* Devlet Bakanı aracılığıyla kurulurken, RTÜK hariç diğer BDK'ların *ilişkili* bakanlar aracılığıyla kurulmaktadır. RTÜK'ün hükümet ile ilişkileri ise Başbakan tarafından yürütülmektedir.<sup>44</sup>

Önceki alt bölümlerde de belirtildiği gibi, idari yapılanma çerçevesinde merkezi bir birimle 'bağlı' ve 'ilgili' kuruluş şeklinde irtibatlandırılmış pek çok kamu kuruluşu bulunmaktadır. "İlgili" olma statüsü idarenin bütünlüğünü sağlamaya yönelik bir önlemdir. Bir yönetsel örgüt varlığını bağımsız bir biçimde sürdürmekle beraber, devletin genel siyasasıyla uyumlu bir bütünlük oluşturması da gerekmektedir. Nitekim, Danıştay BDK'ların merkezi bir örgüt ile bağını kuran "ilişkili" kavramının "ilgili" kavramından farklı olmadığını ve dolayısıyla BDK'ların "ilişkili" kavramını yorumlayarak kendilerini genel siyasadaki soyutlayamayacağını kararlaştırmış-

---

(42) Örneğin, 4502 sayılı Kanun ile TK'ya verilen "telekomünikasyon sektöründe rekabete aykırı davranış, plan ve uygulamaları re'sen veya şikâyet üzerine inceleme" görevi uygulamada RK ile yetki çatışmasına neden olmuştur. Nitekim, RK ve TK bu konuda işbirliği ve koordinasyonu sağlamak üzere protokol hazırlamıştır.  
< <http://www.tk.gov.tr/duyuru.html> >

(43) Bu konuda ironik bir örnek, kamu kurum ve kuruluşları internet alan ismi olarak ".gov.tr" alan ismini kullanırken, BDDK, EPDK ve RTÜK'ün *vakıf ve sivil toplum örgütleri gibi diğer kuruluşların kullandığı ".org.tr"* alt alan ismini kullanmasıdır. <<http://www.bddk.org.tr>>, <<http://www.epdk.org.tr>>, <<http://www.rtuk.org.tr>> > (İnternet alan isimleri konusundaki değerlendirmeler için bkz. Işıklı, 2001).

(44) Bu farklılıklar bile, BDK'ların idarenin bütünlüğü içerisindeki yerinin Anayasal düzeyde olmasa bile çerçeve bir kanun tarafından belirlenmesi gerekliliğini ortaya koymaktadır.

tır. Ayrıca, aynı kararda Genelge'nin kapsamı belirlenirken kullanılan "genel bütçeli daireler, .....özeleştirme programına alınmış kamu payı ağırlıklı kuruluşlar ile *diğer kamu kurum ve kuruluşlarının* kendi bütçeleri veya tasarruflarındaki kaynaklardan yapacakları, ..., harcamalar" ifadesinin "bir kamu kurumu olan RK'yı da kapsayacağı belirtilmiştir (15/1/2001, E: 2000/1432, K.2001/54).

Sonuç olarak, Danıştay; kamu kurum ve kuruluşlarının görevlerini en iyi biçimde yerine getirmek suretiyle kamu yararının en üst düzeyde gerçekleştirilmesini sağlamak amacıyla farklı statülere sahip kılınabildiğini; BDK'ların kuruluş kanunlarında da bu yönde düzenlemeye gidilerek, BDK'ların da kendilerine verilen görevi yaparken bağımsız olduğunu ve yine görevleriyle ilgili alacağı kararlara karşı başka organ, merci ve kişiler tarafından müdahale edilemeyeceğinin açıkça ifade edildiğini; BDK'lara tanınan statünün kanunla verilen görevlere ve bu görevlerin ifasına yönelik alacağı kararlara ilgili ve sınırlı olduğunun anlaşıldığını; hepsi birer kamu kurumu olan BDK'ların da 'diğer kamu kurum ve kuruluşları' ibaresi çerçevesinde Hükümetin genel siyaseti doğrultusunda Anayasa ve kanunların verdiği yetkiye dayanarak çıkartılan Başbakanlık Genelgeleri kapsamında olduğu yönünde bir içtihat oluşturmuştur.

Aslında Danıştay'ın bu kararı BDK'ların bağımsızlıkları, idari yapı içerisindeki yerleri ve siyasetle ilişkileri açısından önemli açılımlar getirmektedir. Önceki bölümlerde de belirtildiği gibi, BDK'ların ana işlevi piyasa tökezlemelerinin yaşandığı alanlarda firma davranışlarını tüketici yararı ve ekonomik etkinlik adına düzenlemek, gözetmek/denetlemek ve uyarısızlık gördüğünde yaptırım uygulamaktır. Bu çerçevede, siyasetin, bürokrasinin ve özel çıkar gruplarının baskısına direnebilmeleri ve bunlardan etkilenmemeleri için BDK'ların karar alma sürecinde bağımsız kalmalarını sağlayacak yasal düzenlemeler yapılmıştır. Ancak, bu yasal düzenlemelerin yanı sıra, BDK'ların kanunla kendilerine verilen görevleri etkili bir biçimde yerine getirebilmeleri için politikacılar, bürokrasi ve özel çıkar gruplarının da BDK'ların bağımsızlığını içlerine sindirebilmesi ve bu bağımsızlığa saygılı davranması gerekmektedir. Bu çerçevede, politikacılar ve diğer çıkar gruplarının BDK'ların firma davranışları özelindeki kararlarını etkileyecek müdahalelerde bulunmaması gerekmektedir.

Diğer taraftan, BDK'lar da kendilerine tanınan bağımsızlığın, kanunla kendilerine verilen görevin yerine getirilmesiyle sınırlı olduğu gerçeği çerçevesinde hareket etmelidir. Bu çerçevede, BDK'lar faaliyetlerini hükümet programları, yıllık prog-

ramlar ve kalkınma planlarında önceliklendirilen politikalardan bağımsız düşünmemelidir. Hükümetlerin iktisadi büyüme, fiyat istikrarı ve gelirin adil bölüşümü gibi politika öncelikleri, aynı zamanda BDK'ların faaliyetlerinin genel çerçevesinin sınırlarını da oluşturmaktadır.

Ancak, BDK'lara tanınan bağımsızlığın sadece kanunlarla idari ve mali açıdan verilen statü güvenceleriyle garanti altına alınamayacağı da göz önünde bulundurulmalıdır. BDK'ların karar organı olan kurulların aldıkları kararların haklılığı ve doğruluğu ile kendilerine tanınan bağımsızlığı hak ettiklerini göstermeleri gerekmektedir. Etkin bir çalışma süreci ve nitelikli kararlarla sağlamasının yapılmaması durumunda kanunla verilen güvencelerin, geçmişte kanunlarla geri alındıkları göz ardı edilmemelidir (BDDK ve SPK üyelerinin görev süreleri bitmeden görevden alınmaları gibi).

Sonuç olarak, parçalı ve dağınık düzenlemelerin yorumlanmasıyla çerçevesi çizilmeye çalışılan BDK'ların genel idare içerisindeki yerleri, görevleri, yetkileri, sorumlulukları ve hesap verebilirliklerini standartlaştırmak ve bu konudaki belirsizlikleri en aza indirmek amacıyla çerçeve bir düzenlemenin yapılması gerekmektedir.<sup>45</sup> Çalışmanın bundan sonraki bölümlerinde bu türden bir çerçeve düzenlemenin ilkeleri ve kapsamı irdelenecektir.

---

(45) "Kamu kaynaklarının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkin, ekonomik, verimli ve yasal düzenlemelere uygun olarak elde edilmesi ve kullanılması, muhasebeleştirilmesi ve raporlanmasından ve kaynakların kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur" (KMYMKKT: m. 10). Kamu yöneticilerinin kamu kaynaklarının harcanması konusundaki hesap verebilirliğini düzenlemeyi öngören bu hükümde, "kaynak" yerine "görev" ibaresi konulduğunda, bir biçimde kamu yöneticilerinin genel hesap verebilirliğinin temel ilkesinin ortaya çıktığı görülecektir: "Kendisine kanunla *görev* verilenler, *görevin* etkin, ekonomik, verimli ve yasal düzenlemelere uygun olarak kullanılması ve raporlanmasından ve *görevin* kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur."

**Tablo 3.2. Düzenleyici Kurumların Genel Yapısı**

<b>Kurum</b>	<b>Yıl / Kanun No</b>	<b>Alan</b>	<b>Görevi</b>	<b>Karar Organı</b>	<b>İlgili (a) / İlişkili (b) Bakanlık</b>
<b>Finansal Piyasalar</b>					
BDDK	1999 / 4389	Bankacılık	Tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerini korumak, mali piyasalarda güven ve istikrarı ve ekonomik kalkınmanın gereklerini de dikkate alarak kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışmasını sağlamak üzere bankaların kuruluş, yönetim, çalışma, devir, birleşme, tasfiye ve denetlenmelerine ilişkin esasları düzenlemek.	BDD Kurulu	(a) Başbakan veya görevlendireceği Devlet Bakanı
SPK	1981 / 2499	Sermaye piyasaları	Sermaye piyasasının güven, açıklık ve kararlılık içinde çalışmasını, tasarruf sahiplerinin hak ve yararlarının korunmasını düzenlemek ve denetlemek.	SP Kurulu	(a) Başbakanın görevlendireceği Devlet Bakanı
<b>Doğal Tekel</b>					
TK	2000 / 4502	Telekomünikasyon	Telekomünikasyon sektöründe adil ve serbest rekabete dayalı dinamik ve güçlü bir piyasa oluşturmak, sektör ile ilgili politikalara katkı sağlamak, tüketici haklarının korunmasını sağlayıcı tedbirleri almak, frekans ve numara gibi kıt kaynakların planlanarak, etkin ve verimli kullanılmasını sağlamak.	Telekomünikasyon Kurulu	(b) Ulaştırma Bakanlığı
EPDK	2001 / 4628 2001 / 4646	Elektrik Doğal gaz	Elektirğin ve doğal gazın yeterli, kaliteli, sürekli, düşük maliyetli ve çevreyle uyumlu bir şekilde tüketicilerin kullanımına sunulması için, rekabet ortamında özel hukuk hükümlerine göre faaliyet gösterebilecek, mali açıdan güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir enerji piyasası oluşturmak ve bu piyasada bağımsız bir düzenleme ve denetim sağlamak.	EPD Kurulu	(b) Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı

Kurum	Yıl / Kanun No	Alan	Görevi	Karar Organı	İlgili (a) / İlişkili (b) Bakanlık
<b>Rekabet Politikaları</b> (Tekelleşme)					
RK	1994 / 4054	Mal ve hizmet piyasaları (bütün sektörler)	Mal ve hizmet piyasalarındaki rekabeti engelleyici, bozucu veya kısıtlayıcı anlaşma, karar ve uygulamaları ve piyasaya hakim olan teşebbüslerin bu hâkimiyetlerini kötüye kullanmalarını önlemek, bunun için gerekli düzenleme ve denetlemeleri yaparak rekabetin korunmasını sağlamak, birleşme ve devralmaları kontrol etmek.	Rekabet Kurulu	(b) Sanayi ve Ticaret Bakanlığı
<b>Tarım</b>					
ŞK	2001 / 4634	Şeker ve tatlandırıcılar	Şeker rejimini, şeker üretimindeki usul ve esaslar ile fiyatlandırma, pazarlama şart ve yöntemlerini düzenlemek.	Şeker Kurulu	(b) Sanayi ve Ticaret Bakanlığı
TTMAPDK	2002 / 4733	Tütün, tütün mamulleri ve alkollü içkiler	Tütün ve tütün mamullerinin üretimine, iç ve dış alım ve satımına ilişkin usul ve esasları düzenlemek.	TTMAPD Kurulu	(b) Başbakanın görevlendireceği Devlet Bakanı
<b>Diğer</b>					
RTÜK	1994 / 3984	Radyo ve televizyon yayınları	Radyo ve televizyon yayınlarının düzenlenmesine ilişkin esas ve usulleri belirlemek.	RT Üst Kurulu	Hükümet ile Üst Kurul ilişkileri Başbakan tarafından yürütülür
KİK	2002 / 4734	Bütün kamu kurumları	Kamu hukukuna tâbi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usulleri belirlemek, şikayetleri incelemek.	Kİ Kurulu	(b) Maliye Bakanlığı

#### **Tablolarda Kullanılan Kısaltmalar**

- (E)** : Evet  
**(H)** : Hayır  
**(T)** : Kurul Takdirinde  
**a** : İlgili Bakanlık  
**b** : İlişkili Bakanlık  
**Φ** : Adli suçlar ve cezaları, Kurulun talebi üzerine yetkili mahkemelerde incelenir ve değerlendirilir.  
**İM** : İdare Mahkemesi

**Tablo 3.3. Düzenleyici Kurumların Karar Organları Kurulların Genel Yapısı**

Kurum	Üye Sayısı	Üyelerin Görev Süresi	Üyelerin Yeniden Atanması Mümkün Müdür?	Üyeleri Aday Gösteren Kurumlar	Üyelerin Atanması	Üyeler Yemin Ediyor Mu?	Üyelerin, Gerektiğinde Görevden Alınması
<b>Finansal Piyasalar</b>							
BDDK	7	6	E	-İlgili Bakan	Bakanlar Kurulu	E	Başbakan
SPK	7	6	E	-İlgili bakanlık (2) -Maliye Bakanlığı (1) -Sanayi ve Ticaret Bakanlığı (1) -Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (1) -TOBB (1) -Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşları Birliği (1)	Bakanlar Kurulu	E	Başbakan
<b>Doğal Tekel</b>							
TK	5	5	E	-Ulaştırma Bakanlığı (3) -Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile TOBB (1) -Telekomünikasyon sektörü (1)	Bakanlar Kurulu	H	Bakanlar Kurulu
EPDK	7	6	E	---	Bakanlar Kurulu	E	Bakanlar Kurulu
<b>Rekabet Politikaları</b> (Tekelleşme)							
RK	11	6	E	-Rekabet Kurulu (4) -Sanayi ve Ticaret Bakanlığı (2) -DPT'den Sorumlu Bakan (1) -Yargıtay (1) -Danıştay (1) -Üniversitelerarası Kurul (1) -TOBB (1)	Bakanlar Kurulu	E	Hüküm bulunmamaktadır

Kurum	Üye Sayısı	Üyelerin Görev Süresi	Üyelerin Yeniden Atanması Mümkün Müdür?	Üyeleri Aday Gösteren Kurumlar	Üyelerin Atanması	Üyelerin Yeniden Ediyor Mu?	Üyelerin, Gerekliğinde Görevden Alınması
<b>Tarım</b>							
ŞK	7	5	E	-Sanayi ve Ticaret Bakanlığı (1) -Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı (1) -Dış Ticaret Müsteşarlığının Bağlı olduğu Bakanlık (1) -T. Şeker Fabrikaları A.Ş. (1) -Pankobirlik (1) -Özel Şeker Şirketleri (2)	Bakanlar Kurulu	H	Hüküm bulunmamaktadır
TTMAPDK	7	5	E	-Maliye Bakanlığı (1) -Sağlık Bakanlığı (1) -Tarım Ve Köy İşleri Bakanlığı (1) -Hazine Müsteşarlığı (1) -Dış Ticaret Müsteşarlığı (1) -Türkiye Ziraat Odaları Birliği (1) -TEKEL Genel Müdürlüğünün ilgilendirildiği Bakanlık (1)	Bakanlar Kurulu	H	Bakanlar Kurulu
<b>Diğer</b>							
RTÜK	9	4	E	-Siyasi Parti Grupları (5) <sup>1</sup> -YÖK (2) -Gazeteciler Cemiyeti ve Basın Konseyi (1) -Milli Güvenlik Kurulu Sekreterliği (1)	-Siyasi parti gruplarının adayları TBMM -Diğerleri Bakanlar Kurulu	H	Hüküm bulunmamaktadır
KİK	10	5	H	-Maliye Bakanlığı (2) -Bayındırlık ve İskan Bakanlığı (3) -Hazine Müsteşarlığı (1) -Danıştay (1) -Sayıştay (1) -TOBB (1) -TİSK (1)	Bakanlar Kurulu	E	-Atamaya ilişkin şartları kaybederse atandıkları usule göre -Suç işlemleri halinde Başbakan onayı

(1) RTÜK üyelerinin beşinin TBMM’ce atanmasını öngören 3984 sayılı Kanun’un 6/a maddesinin yürürlüğü Anayasa Mahkemesi’nin 12/6/2002 tarihli ve E.:2002/97, K.:2002/9 sayılı Kararı’yla durdurulmuştur.



**Tablo 3.4. Düzenleyici Kurumların Karar Organları Kurulların Yetkileri**

Kurum	Düzenleme	Gözetim	Araştırma/ Soruşturma	İzin	Yaptırım	Kararların Yargısal Denetimi
<b>Finansal Piyasalar</b>						
BDDK	E	E	E	-Banka Lisansı	-Banka yönetimine müdahale -Faaliyetlere kısıtlama -Özkaynakların güçlendirilmesine yönelik tedbirler -Lisans iptali -İdari para cezası -Adli cezalar <sup>Φ</sup>	Danıştay
SPK	E	E	E	-Lisans -Sermaye piyasası araçlarının ihracı izni	-Zararın tazmini -Lisans iptali -Para cezası -Adli cezalar <sup>Φ</sup>	İM
<b>Doğal Tekel</b>						
TK	E	E	E	-Lisans -Tarifelere onay vermek	-İdari para cezası -Lisans iptali	Danıştay/İM <sup>2</sup>
EPDK	E	E	E	-Lisans -Talep tahminleri ve dağıtım yatırımlarına onay vermek -Tarifelere onay vermek	-Lisans iptali -İdari para cezası -Adli cezalar <sup>Φ</sup>	Danıştay

(2) Telekomünikasyon Kurumu işletmecilerle imzaladığı "İmtiyaz sözleşmeleri" için Danıştay'ın görüşünü almaktadır. Kurum'un kararlarına karşı itiraz ise İM'de yapılmaktadır.

(Φ) Adli suçlar ve cezaları, Kurulun talebi üzerine yetkili mahkemelerde incelenir ve değerlendirilir.

Kurum	Düzenleme	Gözetim	Araştırma/ Soruşturma	İzin	Yaptırım	Kararların Yargısal Denetimi
<b>Rekabet Politikaları</b> (Tekelleşme)						
RK	E	E	E	Birleşme devralma	İdari para cezası	Danıştay
<b>Tarım</b>						
ŞK	E	E	H	-Şeker kotalarının tespiti	İdari para cezası	İM
TTMAPDK	E	E	H	-Tütün mamulleri ve alkollü içkil- er üretimi, ithalatı ve satışı iznini vermek. -Tütün eksperlerinin yetki ve sorumluluğunu belirlemek. -Tütün ve alkollü içki tüketiminde tıbbi nitelikteki zararları önleyici düzenleme yapmak.	-İdari para cezası -Lisans iptali	
<b>Diğer</b>						
RTÜK	E	E	H	-Kanal ve frekans bandları tahsisi. -Radyo ve televizyon yayınlarının yasaya uygunluğunu denetlemek.	-Lisans iptali, -Yayın durdurma -İdari para cezası -Adli Cezalar <sup>Φ</sup>	Ankara İM
KİK	E	E	E	-İdarelerin mevzuata aykırı ihale işlemleri ile ilgili olarak yapılan şikayetleri incelemek -İhalelere katılmaktan men edilen- lerin sicilini tutmak.	-İhale süreci ile ilgili, mümkünse düzeltici işlemi belirlir. -İhale sürecini askıya alır. -İhaleyi iptal eder ya da şikayeti uygun bulmaz.	İM

**Tablo 3.5. Düzenleyici Kurumların Karar Organları Kurulların Çalışma Esasları**

<b>Kurum</b>	<b>Kurulun Çalışma Esaslarını Belirleyen Yönetmelikler</b>	<b>İkincil Mevzuat Çıkarma Yetkisi</b>	<b>Kararların Alınış Yöntemi</b>	<b>Kararların Şekli ve/veya Gerekçeli Oluşu Kanunda Belirtiliyor Mu?</b>	<b>Kararlar Yayınlanıyor Mu?</b>	<b>Faaliyet Raporu Hazırlanıyor Mu? Kime?<sup>3,4</sup></b>
<b>Finansal Piyasalar</b>						
BDDK	Kurul	Kurul	Salt Çoğunluk (İsims iptali ve benzeri kararlarda nitelikli çoğunluk-en az 5 üyenin oyu)	H	T (Haftalık Bülten)  (banka kapatma ve/veya fona devretme kararları Resmi Gazete’de yayımlanmaktadır)	E (İlgili Bakan ve Bakanlar Kurulu)
SPK	Bakanlar Kurulu	Kurul (İlgili kurulların görüşü)	Salt Çoğunluk	H	T (Haftalık Bülten)	E (İlgili Bakan)
<b>Doğal Tekel</b>						
TK	Kurul	Kurul	Salt Çoğunluk	H	H	H
EPDK	Bakanlar Kurulu	Kurul	Salt Çoğunluk	H	H	E (Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı)

(3) 30.01.2002 tarih ve 4743 sayılı Mali Sektöre Olan Borçların Yeniden Yapılandırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’un 7’nci maddesi ile, bütün kurulların faaliyetleri hakkındaki yıllık raporun her yılın mayıs ayı sonuna kadar Bakanlar Kurulu’na sunulacağı ve Kurulların faaliyetlerine ilişkin yılda bir defa TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu’nun bilgilendirileceği hükme bağlanmıştır. *Bununla beraber, 4743 sayılı Kanun’un bu düzenlemesi de Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Ancak, Anayasa Mahkemesi’nin gerekçeli karar, bu raporun yazıldığı tarihte beniz yayımlanmadığından, bu düzenlemenin yürürlüğü halen devam etmektedir.*

(4) 2003 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar’a göre (BKK, 2002/4810), BDK’ların faaliyetlerine ve sektöre ilişkin bilgileri DPT tarafından hazırlanan formlara uygun olarak üçer aylık dönemler itibarıyla ilişkili bulunduğu Bakanlığa ve DPT’ye bildirmesi gerekmektedir (m. 25/k).

<b>Kurum</b>	<b>Kurulun Çalışma Esaslarını Belirleyen Yönetmelikler</b>	<b>İkincil Mevzuat Çıkarma Yetkisi</b>	<b>Kararların Alınış Yöntemi</b>	<b>Kararların Şekli ve/veya Gerekçeli Oluşu Kanunda Belirtiliyor Mu?</b>	<b>Kararlar Yayınlanıyor Mu?</b>	<b>Faaliyet Raporu Hazırlanıyor Mu? Kime?<sup>3, 4</sup></b>
<b>Rekabet Politikaları</b> (Tekelleşme)						
RK	Bakanlar Kurulu	Kurul	Salt Çoğunluk	E	E	E (?) <sup>∞</sup>
<b>Tarım</b>						
ŞK	Sanayi ve Ticaret Bakanlığı	Sanayi ve Ticaret Bakanlığı	Salt Çoğunluk	H	H	H
TTMAPDK	Bakanlar Kurulu	Kurul	Salt Çoğunluk (?) <sup>5</sup>	H	H	H
<b>Diğer</b>						
RTÜK	Kurul	Kurul	Salt Çoğunluk	H	H	H
KİK	Bakanlar Kurulu	Kurul	Salt Çoğunluk -Oyların eşitliği halinde Başkanın oyu iki sayılır.	H	E	E (?) <sup>∞</sup>

(5) Kanun'da Kurul'un karar alma süreci ile ilgili hüküm bulunmamaktadır. Ancak, Yönetmelik ile Kurul kendisinin karar nisabını salt çoğunluk olarak belirlemiştir.

(∞) Kurum faaliyet raporu hazırlamakla beraber, raporların kime hazırlanacağı belirtilmemektedir.

**Tablo 3.6. Düzenleyici Kurumların Genel Özellikleri**

Kurum	Kurumun Ayrı Tüzel Kişiliği Var Mı?	Bağımsız /Özerk?	Gelirleri	Kurumun Yapılandırıl- ması Yetkisi	Kurumun Taşra Teşkilatı Var Mıdır?	Kurum Personelinin Atanması	Personel Sayısı	Kurumun Mali Denetimini Kim Yapmaktadır? <sup>6</sup>
<b>Finansal Piyasalar</b>								
BDDK	E	E	-Banka bilanço toplamlarının en fazla 0,0003'ü	Kurul	E (1 adet)	Kurul	323	İlgili Bakanın oluştura- cağı komisyon (Sayıştay Denetçisi, Maliye Müfettişi ve Başbakanlık Müfettişi)
SPK	E	E	-Sermaye piyasası araçlarının ihraç bedelinin 0,003'ü -Bütçe Ödeneği	Kurul	E (1 adet)	Kurul <sup>7</sup>	390	İlgili Bakan
<b>Doğal Tekel</b>								
TK	E	E	-Frekans ruhsat ve kullanıcı ücretleri -Lisans ücretlerinin 0,005'i -İşletmecilerden alınacak kat- kı payları -Yayın ve danışmanlık gelir- leri -Bütçeye konulacak ödenek -İdari para cezaları	Kurul	E (10 adet)	Kurul	422	Sayıştay
EPDK	E	E	Lisans bedelleri -İletim tarifisinin 0,01'i ora- nundaki iletim ek ücreti -Doğal gaz sektöründe lisans- lı faaliyet gösteren şirketlerin safı satış hasılatlarının 0,001'i oranında katılma payları -Yayın gelirleri -İdari para cezalarının 0,25'i	Kurul	H	Kurul	426	Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu

(6) 30.01.2002 tarih ve 4743 sayılı Mali Sektöre Olan Borçların Yeniden Yapılandırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 7'nci maddesi ile, bütün kurumların yıllık hesaplarının, Başbakanlık tarafından belirlenen Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Denetçisi ve Maliye Müfettişinden oluşan bir komisyon tarafından denetleneceği hükme bağlanmıştır. *Bununla beraber, 4743 sayılı Kanun'un bu düzenlemesi de Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Ancak, Anayasa Mahkemesi'nin gerekçeli kararı, bu raporun yazıldığı tarihte benüz yayımlanmadığından, bu düzenlemenin yürürlüğü halen devam etmektedir.*

(7) Kurul personelinin atanması yetkisi, Kanun ile Kurul'a verilmişken, yönetmelikle personelin üçlü kararname (İlgili bakan, başbakan ve cumhurbaşkanı) ile atanması kararlaştırılmıştır.

Kurum	Kurumun Ayrı Tüzel Kişiliği Var Mı?	Bağımsız /Özerk?	Gelirleri	Kurumun Yapılandırıl- ması Yetkisi	Kurumun Taşra Teşkilatı Var Mıdır?	Kurum Personelinin Atanması	Personel Sayısı	Kurumun Mali Denetimini Kim Yapmaktadır? <sup>6</sup>
<b>Rekabet Politikaları</b> (Tekelleşme)								
RK	E	E	-Şirket kuruluş veya artunan sermayelerinin 0,002'si -İdari para cezalarının 0,25'i -Yayın gelirleri -Bakanlık bütçesine konulan ödenek	Kurul	E (1 adet)	Kurul	315	Sayıştay
<b>Tarım</b>								
ŞK	E	H	-Şirketlerin iç pazara verdikleri şekerin satış fiyatının 0,005'i	Sanayi ve Tic.Bak.	H	Kurul	64	Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu
TTMAPDK	E	E	-Mamul üretimi, satışı ve uygunluk belgesi başına alınacak tutar -Tescil, izin ve ruhsat harçları -İdari para cezalarının yüzde 25'i	Kurul	H	Kurul	251	Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu
<b>Diğer</b>								
RTÜK	E	E	-Özel radyo ve televizyon kuruluşlarından alınacak yıllık frekans tahsis bedelleri -Özel radyo ve televizyon kuruluşlarının reklam gelirlerinin 0,05'i. -İdari para cezaları. -TBMM Bütçesine konulan ödenek	Kurul	H	Kurul	337	Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu
KİK	E	E	-İhale yüklenicilerinden alınacak ihale sözleşme bedelinin 0,0005'i. -Şikayet başvurusu ücretleri -Yayın gelirleri -Eğitim, kurs ve seminer gelirleri -Gerektiğinde bütçeye konulan ödenek	Maliye Bakanlığı'nın görüşü ile Kurul	H	Kurul	377	Sayıştay

# B Ö L Ü M

## BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLARIN HESAP VEREBİLİRLİĞİ

# ÖZGEÇMİŞ

## **Yrd. Doç. Dr. Muhittin Acar**

1967, Karapınar/Konya doğumlu olan Muhittin Acar, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü'nden 1986'da mezun olmuştur. Acar, 1991-1993 yılları arasında Ankara Üniversitesi'nde "Kamu Yönetimi", Gazi Üniversitesi'nde de "Siyaset ve Sosyal Bilimler" alanlarında yüksek lisans programlarına devam etmiştir. Kamu yönetimi alanındaki lisansüstü çalışmalarını devlet bursuyla 1994-2001 yılları arasında Amerika Birleşik Devletleri'nde sürdüren Acar, yüksek lisans derecesini Carnegie Mellon Üniversitesi'nden (1995), doktora derecesini Southern California Üniversitesi'nden (USC) almıştır (2001).

1986-1988 yılları arasında çeşitli kuruluşlarda uzman yardımcısı, teftiş kurulu kontrolörü ve müfettiş yardımcısı olarak çalışan Muhittin Acar, 1989-1994 yılları arasında Devlet Planlama Teşkilatı (DPT)'nda Planlama Uzman Yardımcısı ve Planlama Uzmanı olarak görev yapmıştır. Acar, DPT'deki görevi esnasında, kamu yönetiminin iyileştirilmesi ve devlet-vatandaş ilişkilerinin geliştirilmesi gibi konularda araştırma ve çalışmalar yapmış, OECD-PUMA gibi uluslararası, Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, Devlet Personel Başkanlığı ve TODAİE gibi ulusal kuruluşlar ile DPT arasında iletişim ve eşgüdümün sürdürülmesinde sorumluluk taşımış; 6. ve 7. 5 Yıllık Kalkınma Planları hazırlık çalışmaları çerçevesinde kurulan kamu yönetimi ve yerel yönetimlerle ilgili Özel İhtisas Komisyonları'nda görev almıştır. 1998-2000 yılları arasında USC School of Policy, Planning and Development'da ve USC Marshall School of Business'da dersler veren ve USC Practitioners Institute'de koordinatör olarak çalışan Acar, halen Konya Selçuk Üniversitesi'nde öğretim üyesi olarak görev yapmaktadır. Muhittin Acar'ın, Türkiye-AB ilişkileri; Türkiye'de kamu yönetimi ve belediyelerde halkla ilişkiler; kamu yönetiminin denetimi ve hesap verebilirliği; devlet-sivil toplum ilişkileri; örgütler ve sektörler-arası işbirliği, ortaklık ve ağlar; kamu görevlilerinin eğitimi gibi konularda yayın ve tebliğleri bulunmaktadır.



## 4. BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLARIN HESAP VEREBİLİRLİĞİ

*"Hesap verme yükümlülüğü, (...) yetki kullanan herkes tarafından üstlenilmiş bir zorunluluk olduğu için demokratik yönetim[in] özüdür. Hesap verme bir ülkenin parlamentosunun, hükümetinin ve dolayısıyla her bir bakan, kurum ve kuruluşunun o ülkenin insanlarına, o ulusa karşı bir yükümlülüğüdür. (...) Etkin demokrasi etkin hesap verme süreci gerektirir. (...) Şeffaflık, iyi yönetim ve hesap verme süreci demokrasinin temellerini oluşturur ve demokrasi [ancak] iyi bilgilendirilmiş bir toplumla sürdürülebilir."*

Kenneth M. Dye, Kanada Sayıştay Eski Başkanı (Aktaran, Gören, 2000: 123).

Kamu yönetimini oluşturan örgütsel yapı ve süreçler giderek çeşitlenmekte ve karmaşılaşmaktadır. Paralel bir gelişme, hem bu yapı ve süreçlere ilişkin eleştiri ve yakınmalarda, hem de bunları konu edinen araştırmalarda yaşanmaktadır. Çok genel ifadelerle belirtmek gerekirse, Türkiye'nin de aralarında bulunduğu birçok ülkede, kamu yönetimini oluşturan/temsil eden bireysel ve kurumsal aktörlerle ilgili olarak dile getiren eleştiri ve yakınmalardan başlıcaları şunlardır: Kamu yönetimi etkinlik ve verimlilikten uzak çalışmaktadır; yolsuzlukların ve haksızlıkların odağı (en azından pasif bir izleyicisi) haline gelmiştir; keyfi kararlar ve istikrarsız uygulamalarla kamu kaynaklarını israf etmektedir ve bütün bunların bir yansıması olarak 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 80'li ve 90'lı yıllarda daha bir hız ve yaygınlık kazandığı görülmektedir. Tetikleyicileri, kapsamı, hızları, sonuçları vb. farklılıklar gösterse de, söz konusu reform gayretlerinin yolunun bir biçimde kamu yönetiminin denetimi ve hesap verebilirliğine ilişkin tartışma ve arayışlarla kesiştiğini söylemek cüretkar bir tespit olmasa gerekir. Örneğin, "Türkiye'de Devlet Denetiminde Reformlar ve Başarılarının Değerlendirilmesi" başlıklı çalışmadan aktarılan aşağıdaki satırlar, anılan keşismeyi izlemek bakımından anlamlıdır:

"Tüm ciddi kurumların ve çağın demokrasilerinin ortak noktalarından ikisi: Hedeflere varma konusunda atılan adımlarla ilgili olarak *saydamlık* ve *hesap verme* kavramlarıdır. Reform girişimlerinin çoğunun başarısızlığının altında bu iki noktadaki zafiyetlerin de payı vardır." (Titiz, 2000: s. 12, Özgün vurgu)

Biraz da sözü edilen ilişki nedeniyledir ki, birçok ülkede hesap verebilirlik ile ilintili konulara politik, akademik ve popüler vb. değişik düzlemlerde duyulan ilgi giderek artmaktadır. Türkiye’de de kamu yönetiminin hesap verebilirliğine dair son yıllarda bir "ilgi artışı"ndan söz etmek olanaklı ise de, bunun hesap verebilirlik ile ilintili konulardaki "bilgi ve bilinç düzeyi"nde bir yükselişle başabaş gittiğini iddia etmek oldukça güçtür. Biraz da bu gözlemden yola çıkarak, izleyen sayfalarda önce hesap verebilirlik kavramıyla ilgili kimi tanımlara yer verilmektedir. Ardından, kamu yönetiminin hesap verebilirliği bağlamında ortaya atılıp, üzerinde durulması gereken temel nitelikteki sorular sıralanıp, kısaca tartışılmaktadır. Bu sorular şunlardır: *Kim?; Kime?; Neyin hesabını?; Nasıl veriyor?; ve Hesap verme/sorma süreçleri sonucunda ne oluyor?* Son olarak, kamu yönetiminin denetimi ve hesap verebilirliği konusundaki arayış ve tartışmalarda bütüncül bir yaklaşıma sahip olmanın gereği ve önemi vurgulanarak, demokratik, çoğulcu bir siyasal-yönetimsel yapılanma içinde hesap verebilirliğin temel öğeleri “5-S Hesap Verebilirlik Modeli” çerçevesinde incelenmektedir.

#### **4.1. Kamu Yönetiminin Hesap Verebilirliği: Tanımlar**

Webster’s sözlüğüne göre, hesap verebilirlik (*accountability*) "hesap verebilir, yükümlü veya cevap verebilir" olma durumudur. Aynı kaynak, hesap verebilir (*accountable*) sözcüğü için iki ayrı tanım vermektedir: "1) Bir şeyi rapor etme, açıklama veya gerekçelendirme yükümlülüğüne tabi olan; sorumlu, cevap verebilir. 2) Açıklanabilir olma yeterliliği, açıklanabilir." (1996: s. 13). Merriam-Webster Collegiate Dictionary (1998: s. 8) ise hesap verebilirlik ile ilgili şunları yazmaktadır: "Hesap verebilirlik: Hesap verebilir olma durumu ya da niteliğidir; birinin eylemlerinin hesabını verme ya da sorumluluğu kabul etme konusundaki yükümlülüğü ya da istekliliğidir". McCandles and Wright’a göre kamusal hesap verebilirlik "kamuyu önemli şekilde etkileyen sorumlulukların yerine getirilmesi ile ilgili olarak kamusal alanda cevap verme yükümlülüğüdür" (1993: s. 111). Uluslararası Sayıştaylar Birliği’nin (INTOSAI) denetim standartlarında yer verilen hesap verebilirlik tanımı ise şudur: "Kamu teşebbüsleri ve şirketleri de dahil olmak üzere, kendilerine kamu kaynakları emanet edilen kişi ve idarelerin mali, idari ve program görevlerinden ötürü açıklama yapma ve bu görevleri kendilerine verenlere durumu bildirme mecburiyetleridir." (Aktaran, Gören, 2000: s. 117). Nihayet Caiden’a (1988: s. 25) göre hesap verebilir olmak; sorumluluklar konusunda cevap vermek, rapor etmek, açık-

lama yapmak, yükümlülükleri üstlenmek ve kamusal değerlendirme ve muhakemeye açık ve hazır olmaktır.<sup>1</sup>

Tanımların ortak noktalarına bakıldığında, hesap verebilirlik kavramı ile ilgili altı temel özellik dikkati çekmektedir. Birincisi, hesap verebilirlik kavramı, sorumluluk kavramıyla yakından ilgilidir; sorumluluklar konusunda cevap vermeyi, açıklama yapmayı işaret etmektedir. Ayrıca, ilerleyen sayfalarda daha ayrıntılı olarak ele alınacağı gibi, hesap verebilirlik; eylem, karar ya da işlemlere dair sorumlulukların üstlenilmesi/benimsenmesi ve sorumluların belirlenmesi bağlamında da sorumluluk kavramıyla ilişkili, hatta içiçelik halindedir. Bu son noktayla ilintili bir diğer husus, hesap verebilirliğin *yükümlülük* kavramıyla olan bağlantısıdır. Buna göre, sorumluluklarla ilgili cevap verme, açıklama yapma ya da gerekçe gösterme, belirli kişi ya da kurumların inisiyatifine ve insafına terkedilmiş değildir; hesap verebilirlik bir ödevi, bir yükümlülüğü işaret etmektedir. Bu bağlamda, bir kurum ile o kurumun hizmet çevresi arasında kurulan kimi iletişim süreçlerinin (örneğin halkla ilişkiler ya da kurumsal iletişim süreçlerinin) hesap verebilirlik konusundaki yararı not edilmekle birlikte, bunların hesap verme yükümlülüğünün ikamesi ya alternatifi gibi düşünülemeyeceği burada özellikle vurgulanmalıdır.

Hesap verebilirliğin üçüncü özelliği, *bilgi ve belge* alışverişini; rapor etmeyi, cevap vermeyi, açıklama yapmayı, gerekçe göstermeyi içermesidir. Kamu yönetiminin hesap verebilirliğinin yukarıda aktarılan tanımlardan da izlenebilecek dördüncü bir özelliği, hesap verme/sorma süreçlerinin *kamusal olana* dair sorumluluklara ve bunların yerine getirilmesinin adresi olarak *kamusal alana* yaptığı vurgudur. Bir başka deyişle, kamu yönetiminin hesap verebilirliğinden söz edebilmek için; değerlendirme ve sorgulamanın;

- Kamuyu yakından ilgilendiren, kamusal yetki ve kaynakların kullanımıyla ilgili karar, eylem ve işlemlere ilişkin olması ve
- Kamusal alanda cereyan etmesi ve kamunun denetimini ve değerlendirme-sini sağlamayı ya da kolaylaştırmayı hedeflemesi gerekmektedir.

İzleyen sayfalarda saydamlık konusu ele alınırken daha geniş bir biçimde tartışılacağı gibi, kamu yönetiminin hesap verebilirliğinin etkin bir biçimde kurgulanıp,

---

(1) Burada aktarılanlara ek olarak, değişik hesap verebilirlik tanımlamaları ve betimlemeleri için bkz. Acar, 2001: s. 27-33; Bayri, 2000; Kearns, 1996.

işletilebilmesi büyük ölçüde, kamusal işlem, eylem ve kararlara ilişkin kamusal bilgilendirme ve bilgilendirme süreçlerinin düzenli ve etkili bir biçimde işletilebilmesine bağlıdır.

Hesap verebilirliğin yukarıda verilen tanımlarda öne çıkan özelliklerinden beşincisi, bu kavramın "hesap vermeye hazır, muktedir ve istekli" olmaya ilişkin yönüdür. Buna göre, bireysel ya da kurumsal aktörler, adımlarını bir gün hesaba çekilebilecekleri olasılığını göz önünde tutarak atmalıdırlar. Hesap verebilirliğin bu özelliği, fırsat ya da zorunluluk doğduğunda verilen kararlar ve ortaya konulan eylemlerle ilgili olarak bilgi vermeye, açıklama yapmaya ya da gerekçe göstermeye dair isteklilik, hazırlık ve yeterlilik halini ifade etmektedir. Şayet hesap verebilirlik; bir gün hesaba çekileceği ve kendisinden hesap sorulacağı olasılığını göz önünde bulundurarak hazırlıklı ve istekli olma biçiminde anlaşılırsa, hesap verebilirliğin proaktif yönleri de en az reaktif yönleri kadar önemli hale gelecek demektir. Bu tür bir yaklaşım, kamu görevlileri arasında davranışları ve performansları konusunda hesap verme sorumluluğuna ilişkin anlayış ve ahlakın gelişimine yardımcı olacaktır. Bu ise, mutlaka ve yalnızca yasal-yönetimsel tetikleme ya da zorlama ile hesaba çekilmeye çalışılan kamu görevlilerinin yerini, kamusal yetkilerin ve kaynakların kullanımıyla ilgili olarak yetkili mercilere ve kamuya bilgi ve izahat vermeyi bir ödev olarak içselleştiren kamu görevlilerinin almasını gerektirmektedir.

Hesap verebilirliğin burada üzerinde durulması gereken karakteristiklerinden bir diğeri, içeriğinin tanımlanması ve işletilmesindeki üç boyuttur: *hesap sorma*, *hesap verme* ve *hesaba katma*. Hesap verebilirlik kavramının günlük dildeki kullanımlarında ağırlıklı olarak ya da münhasıran hesap verme ve hesap sorma boyutları öne çıkarılmaktadır. Halbuki, Taylor'un (1996: s. 58) da vurguladığı gibi, hesap verebilirlik; hesap vermek ve hesap sormak kadar, hesaba katmayı da içermektedir. Hesaba katmanın ilk ve öncelikli anlamı ise, kamu hizmetlerinden yararlananların istek ve beklentilerine duyarlı olma, karar, eylem ve işlemlerde kamu yararını esas alan bir anlayışa ulaşmadır. Bu anlamda hesaba katmanın gerçekleştirilmesi, hizmetten yararlananların görüş ve önerilerinin değişik yöntem ve mekanizmalarla toplanması ve değerlendirilmesini gerektirmektedir. Hesaba katmanın ikinci bir anlamı, daha önceki hesap verme/sorma deneyimlerinin bir sonucu olarak bürokratlarda gelişen bir tür "uyarıcılara duyarlı olma" eğilimidir. Bu meyanda, kamu görevlileri doğrudan kişisel ya da kurumsal öznel deneyimlere sahip olmadan da başka kişi ya da kurumların tabi olduğu hesap verme süreçleri ve bunların sonuçlarıyla ilintili olarak bir duyarlılık geliştireceklerdir.

## 4.2. Kamu Yönetiminin Hesap Verebilirliği: Temel Sorular

Bu alt bölümde, bir ülkedeki kamu yönetimi sisteminin hesap verebilirliği denildiğinde ortaya atılıp, üzerinde durulması gereken temel sorular sıralanacak ve kısaca tartışılacaktır. Bu sorular şunlardır:

- *Kim* hesap veriyor/vermelidir?
- *Kime* hesap veriyor/vermelidir?
- *Neyin* hesabını veriyor/vermelidir?
- *Nasıl* hesap veriyor/vermelidir?
- Hesap verme sonucunda *ne* oluyor/olmalıdır?<sup>2</sup>

### 4.2.1. Kim Hesap Veriyor/Vermelidir?

Kamu yönetiminin hesap verebilirliği bağlamında cevap aranması gereken sorulardan ilki ve belki de en önemlisi, hesap vermenin öznesini; hesap vermekle yükümlü olan, hesaba çekilen (ya da çekilmesi gereken) bireysel ya da kurumsal aktörleri belirlemektir. Başka bir deyişle, kim hesap veriyor/vermelidir sorusuyla, bir alandaki ya da kurumdaki kararlar, işlemler veya eylemler (ya da kararsızlık veya eylemsizlik durumu) ile ilgili olarak sorumluluğun sahibi ya da sahipleri aranmakta; yapılanlara (ya da yapılamayanlara) dair bilgi ve açıklama sunması, gerekçe göstermesi, aklanması-suçlanması ya da cezalandırılması-ödüllendirilmesi gereken kişi(ler) ya da merci(ler) tespit ve tayin edilmeye çalışılmaktadır. İzleyen sayfalarda daha ayrıntılı olarak değinileceği gibi, toplumsal işbölümü ve uzmanlaşmanın artışı ile birlikte, kurumlar ve sektörler arasında olduğu kadar bunlar içerisindeki görev, yetki ve sorumluluk dağılımları da giderek daha girift hale gelmektedir. Kamu hizmetleri genişleyip çeşitlendikçe, kamu yönetiminden beklenen hizmetlerin istenen düzeyde yerine getiril(e)memesi ya da bazı kamusal hedeflere ulaşı(l)a maması durumunda, gelişmelerden kimin hangi ölçüde sorumlu tutulması gerektiğine ilişkin soruya verilecek cevap da karmaşıklaşmakta ve güçleşmektedir. Çünkü, Hatry'nin de (1997: s. 37) ifade ettiği gibi, çoğu kez belli bir alanda bazı sonuçlara ulaşılmasını (ya da ulaşılmasını) etkileyen faktörler çeşitli ve karmaşıktır. Bir alanda devletin yürüttüğü belli bir politika ya da programın başarısı, başka bazı politika ve programların işleyişine ve ilgili kamu kurumu dışındaki aktörlerin (örneğin

---

(2) Ayrıntılar için bkz. Acar, 2001: s. 36-56.

diğer kamu kurumlarının, özel sektör kuruluşlarının, hizmetten yararlananların) yönelim ve davranışlarına da bağlı olabilmektedir. Ayrıca, kamu kurumlarının ve görevlilerinin performansı bağlamında sık sık "çok aktörlülük sorunu" yaşanabilmektedir.<sup>3</sup> Proje yönetimi, kamu-özel ortaklıkları ve matriks örgütler gibi uygulamaların ve ağ (network) tipi yapılanmaların yaygınlaşmasıyla, kimin hesap vermesi gerektiği konusu daha da karmaşık bir hale gelmektedir.

Bu bağlamda, öncelikle, bir konuda hesap vermeleri istenen kişiler ve kurumlar açısından, hesap verme sorumluluklarının bireysel bazda mı, ortaklaşa olarak mı yerine getirilmesinin talep edildiği ve buna ilişkin sınırlamalar ve sınırlılıklar gündeme getirilmelidir. Kamusal politikalar ve kararların çoğu kez değişik aşamalarda farklı bireysel ve kurumsal aktörlerin katkı ve katılımları ile geliştirildiği gerçeği karşısında; söz konusu politika ve kararlarda değişik katılımcıların taşıdıkları rol ve sorumlulukların mümkün olan en açık şekilde tespiti büyük önem taşımaktadır. Ayrıca, ortaya çıkan duruma ilişkin neden-sonuç ilişkilerinin sağlam bir biçimde kurgulanması ve kendilerine başarı ya da başarısızlık atfedilen kişilerin söz konusu durum üzerindeki etki dereceleri ve paylarının da gerçekçi bir biçimde değerlendirilmesi gerekmektedir.

#### **4.2.2. Kime Hesap Veriliyor/Verilmelidir?**

Hesap verebilirliğin yapı taşlarından ikincisi, hesap verme süreçlerinin muhatabı; hesabın alıcısı ya da dinleyicisi kişi ya da mercilerdir. Dolayısıyla, kimin ya da kimlerin hesap verdiği kadar, söz konusu hesabın kime ya da kimlere verildiği de önemlidir. Bu çerçevede, öncelikle, hesabı soranın bu konudaki meşruiyetinin ve gücünün kaynağı ve derecesi önem taşımaktadır. Hesap verebilirliğin etkin bir biçimde kurgulanıp, işletilebilmesi için, hesap soran ile hesap verilen kişisel ya da kurumsal aktörlerin örtüşmesi gerekmektedir. Ayrıca, hesap soranlarla, kendilerinden hesap vermesi istenilenlerin karşılıklı yükümlülükleri konusunda meşruiyet ya da yetki tartışması içerisinde olmamaları gerekmektedir. Başka bir deyişle, bir genel ilke olarak, kim hesap vermeli ve kime hesap vermeli sorularına verilecek cevaplar üzerinde ilgili tüm aktörlerin uzlaşmış olmaları, bu konudaki duraksamaların ve anlaşmazlıkların ya hiç olmaması, ya da minimum düzeyde tutulması gerekmektedir. Aksi takdirde, kamu kurumları ve görevlileri zaman ve enerjilerinin önemli bir kısmını yetki ve sorumluluk tartışmalarıyla geçireceklerdir.

---

(3) "the problem of many hands" (Thompson, 1980).

Hesap verebilirlik konusunda şu ana kadar ele alınan iki soruya verilebilecek cevaplarla ilgili olarak yürütölen akademik araştırma ve tartışmalarda ortaya çıkan belli başlı görüşleri iki ana grupta toplamak mümkündür. Her iki grupta yer alan araştırmacılar da kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir biçimde yürütölmesi ve demokratik bir siyasal-yönetisel sistemin sağlıklı bir biçimde işleyişi açısından hesap verebilirliğin önemini teslim etmekle birlikte, kamu yönetiminin hesap verebilirliğinin sağlanması açısından yapılan vurgularda farklılıkların bulunduğu gözlemlenmektedir. Birinci yaklaşım, hesap verebilirliği ağırlıklı olarak -neredeyse münhasıran- kamu bürokrasisinin ve bürokratların politikacılar tarafından kontrolü olarak ele alma eğilimindedir. Örneğin, O'Loughlin'e (1990: s. 281) göre bürokratik hesap verebilirlikten söz ettiğimizde işin özü; kamu kuruluşlarının seçilmişlerin oluşturduğu kümeler ya da kurumların denetim veya gözetimi altında olmasıdır. Böyle bir yaklaşımdan yola çıkarak geliştirilen ve asil-vekil ilişkisi çerçevesinde işleyen hesap verebilirlik sisteminin temel ögeleri aşağıdaki gibi sıralanabilir:

- Politikacılar asil, bürokratlar vekildirler,
- Politikacılar tarafından bürokatlara belli görevler ve sorumluluklar verilmektedir,
- Bürokratların davranış ve performansları konusunda üzerinde anlaşmaya varılmış kurallar/kriterler politikacılar tarafından belirlenmekte ve uygulamaya konulmaktadır,
- Politikacılar, bürokratların davranışları ve performansları konusunda yeterli enformasyona sahip ya da erişebilir durumdadırlar,
- Politikacılar, bürokratların davranışları ve performanslarına dair bilgileri değerlendirmekte ve bu değerlendirme üzerine harekete geçmektedirler (Örneğin, siyasaların, süreçlerin ya da personelin değıştirilmesine karar vermekte; ortaya çıkan sonuçlara göre kabahati ya da marifeti, ödülleri ya da cezaları bürokratlar arasında tayınlamaktadırlar).

Siyaset-bürokrasi ilişkilerine dair sunduğu modelin yalınlığı ve seçilmişlerin demokratik sistemin kurgulanış ve işleyişindeki önem ve önceliğini vurgulamak açısından kimi üstünlükleri olan yukarıdaki yaklaşıma üç temel eleştiri getirilebilir. İlk olarak, siyasa üretim süreçleri ile bunların uygulanması, başka bir deyişle siyaset ile yönetimin ayrılması, yaklaşımın öngördüğü ölçüde kolay değildir. Kamu siyasası

oluşturma süreçleri ve bu süreçlere müdahil olan taraflar karmaşık ve çeşitlidir. Politikacılar tarafından bürokratlara aktarılan tercihler ve verilen direktifler her zaman net ve eksiksiz değildir. Pratikte belirsizlik ya da çatışan/çelişen hedef ve tercihlerin varlığına sıkça rastlamak mümkündür. Ayrıca, bürokratik performans için kriterler geliştirmek, bürokratların uyması gereken davranış kurallarını oluşturmak her zaman kolay değildir. Gerçekçi ve ölçülebilir performans ve davranış kriterleri, kuralları geliştirmek bu açıdan büyük önem kazanmaktadır. Son olarak, çoğu kez bürokratlarla politikacılar arasında enformasyon asimetrisi vardır; birincilerin davranışları ve performansları konusunda ikincilerin yeterli düzeyde bilgi toplaması, imkansız değilse bile çok pahalı ya da caydırıcı derecede güç olabilir. Daha da önemlisi, belli bir program ya da projenin sonuçlarının alınması uzun zaman alabilir ve söz konusu program ya da projenin başarılı olup olmadığı konusunda kesin ve genel kabul gören bir yargıya ulaşmak her zaman kolay olmayabilir. Bütün bunlar göz önüne alındığında, birinci yaklaşımın hesap verebilirliğin muhatapları, mekanizmaları ve muhtevası konusunda kısıtlı bir anlayışı ortaya koyduğu savunulabilir.

Öte yandan, ikinci yaklaşımı benimseyen yazarlar, hesap verebilirliğe; kamu kurumlarının içinde ya da dışında oluşan beklentilere cevap verme stratejisi olarak bakmaktadır (Romzek and Dubnick, 1987; Kearns, 1996). Bu yaklaşımda,

- Bürokratların ya da bürokrasinin dikkate alması gereken beklentilerin çeşitliliği,
- Bu beklentilerin yegane kaynağının seçmen iradesini temsil ve telaffuz eden seçilmiş politikacılar olmadığı ve
- Zaman zaman bürokratlara değişik paydaşlar tarafından aktarılan tercih ya da talimatlar arasında çelişkiler/çatışmalar olabileceği

kabul edilmektedir.

Örneğin, Quirk'e (1997: s. 586) göre, "Kamu hizmetlerinde hesap verebilirlik için çok yönlü ve hizmetlerin etkin, eşit, saydam ve kaliteli şekilde yerine getirilmesinde herkesin çıkarlarının meşruiyetini kabul eden yeni bir model geliştirmeye ihtiyacımız vardır. Şüphesiz, kamu yöneticilerinin halkın seçtiği temsilcilere karşı hesap verebilirliği, kamusal hesap verebilirliğin temel direği olmaya devam edecektir, ancak biricik unsuru olmayacaktır, nasıl ki seçimler politikacılar için demokratik meşruiyetin en önemli kaynağı ancak yegane kaynağı değilse". Ayrıca bu yaklaşım, hem bürokrasinin ve bürokratların mesleki ya da örgütsel kuralları işleterek hesap verebilirliği sağlamaya dönük olası katkılarına, hem de siyaset ve bürokrasi dışı ma-



kam ve mekanizmaların (örneğin mahkemelerin, meslek örgütlerinin) bürokrasinin ve bürokratların gözetimi ve denetimindeki olası rollerine daha fazla vurgu yapmaktadır.

Kuşkusuz, bu ikinci yaklaşım da değişik açılardan eleştirilebilir. Örneğin, O'Lo-ughlin'e (1990) göre, hesap verebilirliği "beklentilerin yönetimi" olarak betimleyen yukarıdaki yaklaşım yaygın olarak benimsenirse, bürokratlara söz konusu beklentilerin ne olduğu ya da olması gerektiği konusunda haddinden fazla yetki tanınmış olur ki, bu, halkın seçtiği politikacıların bürokratlar üzerinde gözetim ve denetim amacıyla kullanmaları gereken meşru otoriteyi zayıflatır. Özellikle bürokrat-siyasetçi ilişkilerinin çoğulcu demokratik öğretiler ve deneyimler ışığında kurgulanıp, işletil(e)mediği toplumlarda bu türden bir riski inkar etmek ya da küçümsemek mümkün değildir. Ayrıca, günümüzde kamu politikalarının oluşumu ve uygulanması süreçlerine dahil ya da müdahil olan aktörlerin çeşitliliği göz önünde bulundurulduğunda, bürokratik hesap verebilirliğin politikacılar dışındaki muhataplarının mevcudiyeti ve meşruiyetlerini kabul etmek gerçekçi bir yaklaşım olmakla birlikte, siyaset dışı gözetim ve denetim kanallarının etkinlik ve yetkinliklerini sorgulamayı da ihmal etmemek gerekmektedir. İlerleyen sayfalarda sağlama ve sorgulayıcılık başlıkları altında daha ayrıntılı olarak değinileceği gibi, bürokrasinin denetimi ve hesap verebilirliği bağlamında yalnızca siyasetçinin bürokratlardan hesap sorma hususundaki istek, kararlılık ve becerisini değil, bu konuda ortaya konulan alması kanalların ve kurumların (örneğin, bürokrasinin kendi içinde geliştirdiği teftiş-tahkik mekanizmaları, yönetimin yargısal denetimi, kamu kurumu niteliğindeki meslek örgütleri eliyle denetim vb.) kurgulanış ve işleyişindeki yeterlilik ve yetkinliğin de titizlikle incelenmesi ve değerlendirilmesi gerekmektedir.<sup>4</sup>

#### **4.2.3. Neyin Hesabı Veriliyor/Verilmelidir?**

Kamu yönetiminin hesap verebilirliği bağlamında tartışılması gereken üçüncü soru, hesap verme/sorma süreçlerinin konusudur. Bir başka deyişle, kimin ya da kimlerin hesap vermesi gerektiği üzerinde bir uzlaşmanın olduğu durumlarda bile, bir başka hususun netleştirilmesi gerekmektedir: hesap verme sorumluluğuna esas olan konu ve kapsam. Bir tanıma göre, kamu kurumlarının hesap vermesi gereken konular dört başlık etrafında toplanabilir:

---

(4) Hukuki, siyasi ve hiyerarşik denetim ve hesap verme mekanizmalarının üstünlükleri ve eksiklikleri hakkında daha fazla bilgi için bkz. Acar, 2001: s. 39-45, Temizel, 1997: s. 26-33.

- Mali hususlar (kamu parasının kamu kurumlarınca uygun kullanılıp-kullanılmadığına dair hesap verilmesi),
- Süreçler (kurallara uygun hareket edilip-edilmediğinin hesabının verilmesi),
- Programlar (yürütülen proje veya programların kalitesinin ve etkililiğinin hesabının verilmesi),
- Öncelikler (sunulan hizmetlerin yerindeliği ve isabetliliğinin hesabının verilmesi) (Leat, 1988).

Başka bir yazara göre ise, bürokratlar üç konuda hesap vermelidir:

- Amaçlar ve niyetler,
- Performans ve sonuçlar,
- Tutumluluk ve ahlakilik (hakkaniyet ve diğer etik konulara gereken duyarlılığın gösterilip gösterilmemesi) (Quirk, 1997: s. 580).

Weber'e (1999) göre demokratik hesap verebilirlik denkleminin üç temel unsuru tatmin etmesi gerekmektedir:

- Duyarlılık (*responsiveness*-yönetmel düzenlemelerin ilgili paydaş gruplarının talep ve beklentilerini karşılama düzeyi),
- Yönetmel performans (yönetmel düzenlemelerin/araçların kamu hizmetlerini yerine getirme becerisi),
- Normatif boyut (kamusal politikaların ve hizmetlerin ortaya çıkardığı sonuçların yalnızca küçük bir grubu değil genel toplumsal yararı gözetmiş olması).

Öte yandan, literatürde bürokrasiden hesap vermesi istenilen konulara ilişkin öneri ve tartışmaları değerlendiren Behn (2001), bunların esas itibariyle üç ana kümede toplanabileceğini ileri sürmektedir:

- Mali konular (kamu kaynaklarının tutumluluk ve verimlilik ilkeleri doğrultusunda kullanılıp-kullanılmadığının hesabının verilmesi);
- Bürokrasinin vatandaşlara adil ve eşit davranmasını garanti altına almayı hedefleyen konular (ki bunlar "*fairness*" başlığı altında toplanmakta ve daha

- ziyade bürokrasinin vatandaşlarla olan ilişkilerini düzenleyen kural ve süreçlere uyulup-uyulmadığına ilişkin olarak hesap verilmesini içermektedir),
- Performans (kamusal amaçların gerçekleştirilmesine, hedeflenen sonuçların elde edilmesine dair etkinlik ve etkililiğin hesabının verilmesi).

Adı geçen yazar, hesap verebilirlik açısından bu üç ana konunun birarada ele alınmasının çoğu kez kamu yöneticileri ve onları denetlemek isteyenler açısından bir ikilem oluşturduğunu; önem ve öncelik sıralamasında ilk iki kümedeki konuların çoğu kez üçüncüye ağır bastığını; bunun başat nedeninin ise, ilk iki konuda kurallar koymanın ve bunlara uyulup uyulmadığına ilişkin sorumlulukları ve sorumluları izleme ve tespit etmenin genellikle performans için aynı şeyi yapmayla karşılaştırıldığında görece daha kolay ve etkili olduğunu belirtmektedir. Gerçekten de, kamu kurumlarının neyin hesabını vermesi ve bürokratların hangi konu(lar)dan sorumlu tutulması gerektiği hususlarında önem ve öncelik verilen noktaların tespiti, kamu yönetiminde hesap verebilirliğin etkinlik ve etkililiğini sağlamak açısından güç ama bir o kadar da kritik bir faktördür. Bu noktada, birbiriyle bağlantılı iki not düşünülmelidir. Birincisi, ABD, İngiltere, Avusturalya ve Yeni Zelanda başta olmak üzere OECD ülkelerinin bazılarında 1980 ve 90'lı yıllarda girilen kamu yönetimi alanındaki reformların ilham kaynağı olan Yeni Kamu İşletmeciliği (*New Public Management*-NPM) Harekatı, hesap verebilirliğin performans denetimine odaklanması gerektiğini savunmaktadır. NPM çerçevesinde geliştirilen kamu yönetiminin denetimi ve hesap verebilirliğine ilişkin sonuç-odaklı ve müşteri-odaklı politikalar; kamu kurumlarına ve bilhassa bunların üst düzey yöneticilerine mali konularda, kurumların iç-işleyişi ve personel gibi alanlarda belli ölçülerde karar ve hareket serbestliği ve esnekliği tanınmasını ve hizmetlerin tasarlanması, yürütülmesi ve değerlendirilmesi aşamalarında hizmetten yararlananların görüşlerine daha fazla yer verilmesini öngörmektedir. Dolayısıyla, kuramsal düzeyde, kamu kurumlarının ve yöneticilerinin hesap vermesi gereken konuların kapsamı ve niteliği değişmiş, hiç değilse öncelikler yer değiştirmiştir denilebilir. Herhangi bir kamu yönetimi sisteminde, hesap verebilirliğin odaklandığı konu ve kapsama ilişkin bu türden bir değişiklik öngörüsü, kuşkusuz tek tek kamu kurumları ve yöneticilerinin performans-odaklı, müşteri-odaklı tutum ve davranışlar içine girmelerini sağlayabilecek, en azından bu yönde kuvvetli müşevvikler yaratabilecektir.

Ancak, neyin hesabının verilmesi/sorulması gerektiği bir dereceye kadar kamu kurumunun içinde yer aldığı bağlam tarafından, özellikle de söz konusu kurumun

çözmeye çalıştığı sorunların ya da yürüttüğü hizmetlerin niteliği tarafından belirlenmektedir (deLeon, 1998; Romzek and Dubnick, 1987). Performans denetiminin tüm kamu kurumları için kolaylık ve etkinlikle gerçekleştirilmesi mümkün değildir; konu edilen hizmetlerin ne dereceye kadar öngörülebilir, izlenebilir ve ölçülebilir olduklarına da bakmak gerekmektedir. Dolayısıyla, denetim ve hesap verebilirliğin nereye odaklanması gerektiği, örneğin, eğitim kurumları ile miktar ve kalite ölçümünün kolayca yapılabilirdiği bir malın üretimini yapan bir kamu işletmesi arasında farklılıklar gösterecektir. Birincilerde, "girdiler"e, yani öğretmenlerin belli mesleki ve etik standartlara göre yetiştirilmelerine daha fazla ağırlık verilmesi gerekmektedir. Çünkü öğretmenin mesleğini icra ederken karşılaşılabileceği durumsal çeşitlilik daha az öngörülebilir olduğu gibi, yetiştirdiği öğrencilerin "başarısı"nı ölçmek de daha karmaşık ve pahalı süreçleri gerektirebilecektir. Anılan kamu işletmesinde ise, sonuç-temelli performans izlemesi ve ölçümü yapmak görece daha kolay ve ucuz olacaktır.

#### **4.2.4. Hesap Verme/Sorma Nasıl Gerçekleşiyor/Gerçekleşmelidir?**

Kamu yönetiminin hesap verebilirliğinin tasarlanması ve işleyişinin anlaşılıp, analiz edilmesinde yararlanılan temel sorulardan dördüncüsü, esas itibarıyla üç alt başlık altında incelenebilir. Buna göre, öncelikle, hesap vermede/hesap sormada kullanılan temel yöntem ve araçların tespit edilip, değerlendirilmesi gerekmektedir (Örneğin, yıllık faaliyet raporları, bütçe ve mali raporlar, soruşturmalar, Ombudsmana ya da yargıya başvurma). Nasıl hesap veriliyor sorusu, ikinci olarak, denetim ve hesap verebilirliğin zamanlamasına ilişkindir ve kabaca *ex-ante* ve *ex-post* olarak iki grupta ele alınabilir. Bütçenin hazırlanması ve bütçe ödeneklerinin tahsisi süreçleri, birincilere; bütçe gerçekleştirmeleri ve kesin hesaplara ilişkin süreçler, ikincilere örnek olarak gösterilebilir.

Hesap verebilirliğin uygulamada nasıl gerçekleştiği hususunda üçüncü bir ayırım, hesap verme/sorma süreçlerinin nasıl ve kimler tarafından başlatıldığıyla ilgilidir. Örneğin, bir kurumdaki yolsuzluk iddialarının basına yansması üzerine söz konusu kurumun dışından gelen bir talimat sonucu başlatılan bir inceleme ya da soruşturma ilgili kurum açısından bir *reaktif hesap verebilirlik* örneğidir. Aynı kurumun, ortada herhangi bir söylenti ya da skandal yokken, hesap verme sorumluluğu içinde olduğu makam ya da gruplara görevleri ve faaliyetlerine ilişkin bilgiler sunması, yasal olarak zorunlu olmadığı hallerde ya da zamanlarda bile inisiyatif alarak kamuoyuna icraatlarının hesabını vermesi ise bir *proaktif hesap verebilirlik* ör-

neğidir. Son yıllarda, kamu yönetiminin karar verme ve hizmet üretme süreçlerine yurttaşların ve hizmetten yararlananların katılımı ve e-devlet projelerinin gelişimi çerçevesinde yaşananlar ise *interaktif hesap verebilirlik* olarak adlandırılabilir. Bu tür bir hesap verebilirlik sürecinde, hesap verme/sorma girişiminin kim tarafından başlatıldığından ziyade nasıl sürdürüldüğü önem kazanmaktadır. Burada karşılıklık ve katılım, öne çıkan ve önem taşıyan özelliklerdir.

Kuşkusuz, bazı yöntem ve araçların doğası, bunların *ex-ante* veya *ex-post* kullanımı konusunda kısıtları da beraberinde getirmektedir. Örneğin, bütçe ödeneklerinin tahsisi zorunlu olarak *ex-ante* bir hesap verebilirlik karakteristiği arz etmektedir. Ancak, kimi hesap verebilirlik yöntem ve araçları açısından bu türden kısıtlar ya da sınırlamalar bulunmamaktadır. Örneğin, bir kamu kurumu, belli bir alandaki niyet ve önceliklerini bunlardan etkilenmesi muhtemel herkese ve bu arada kendisinin denetim ve hesap verebilirlik ilişkisi içinde olduğu kurum ya da makamlara değişik dönemlerde açıklayıp, kamusal eleştiri, geri bildirim ve onay süreçlerini başlatabilir. Kuşkusuz, denetim ve hesap verebilirliğin uygulamada nasıl bir görünüme bürüneceği, başka faktörler yanında, az önce üç alt başlık altında değinilen hususların (yöntem ve araçlara; zamanlamaya; inisiyatif ve işleyişe ilişkin hususlar) uygulamada nasıl bir bileşimle kurgulanıp, işlediğine de bağlı olacaktır.

#### **4.2.5. Hesap Verme/Sorma Sonucunda Ne Oluyor/Olmalıdır?**

En yalın haliyle ortaya konulduğunda, kamu yönetiminin hesap verebilirliğine dair tartışma ve arayışlarda karşılık bulunmaya çalışılan ve bu bölümde ele alınan sorulardan sonuncusu şudur: Hesap verme sonucunda ne oluyor/ne olmalıdır? Bu soruya verilecek cevapların niteliği, biraz da, hesap verebilirliğin kamu kurumlarının örgütleniş ve işleyişinde oynayabileceği değişik rollere dair sahip olunan öngörü ve önceliklere bağlıdır. Helgason (1997), hesap verebilirliğin üstlenebileceği rol ya da fonksiyonların kurumsal ve toplumsal ortamlara bağlı olarak değişkenlik gösterebileceğine dikkat çekmektedir. Yazara göre, bunlardan bazıları şöyle sıralanabilir:

- Sorumluları belirlemek,
- Demokratik kontrolü sağlamak,
- Açıklık ve diyalogu sağlamak,
- Güven yaratmak,
- Temel değerler ve etik standartları ayakta tutmak,
- Performansı geliştirmek.

İdeal olarak, kamu kurumlarının denetim ve hesap verebilirliği ile ilgili model ya da mekanizmalar tasarlanırken, yukarıda sıralanan rol ya da işlevlerin tümüne birden aynı ölçülerde ağırlık verilmesi düşünülebilir. Ancak, herbiri kıymetli ve önemli olan bu rol ve işlevlerin, uygulamada birarada, birbirleriyle uyumlu ve dengeli bir biçimde işletilmesi çok da kolay değildir. Örneğin, yukarıdaki listede birinci ve üçüncü sırada yer verilen rollere yakından bakıldığında, "sorumluları belirleme" ile "açıklık ve diyalogu sağlama" işlevlerinin hesap verme/sorma süreçlerinin katılımcıları, özellikle de kendisinden hesap sorulanlar açısından farklı müşevvikler sunduğu görülecektir. Şöyle ki, kurum-ıçi bir aksaklığın soruşturulması sırasında, konuyla ilgili bireysel sorumluluğunun açık ve kesin olarak belirlenmesi halinde yaptırımlarla karşılaşacağını düşünen bir kamu görevlisi, açıklık ve diyalog çağrısına çok da istekli yaklaşmayacaktır. Benzer biçimde, demokratik kontrolün sağlanmasına dönük kimi prosedürler bazı kamu görevlileri açısından bireysel ve örgütsel performansın iyileştirilmesi önünde ciddi bir engel gibi algılanabilecektir. Ancak, unutulmamalıdır ki, *"Yolsuzluk, kamu yönetimi için en önemli ve güncel sorunlardan birisi olarak tanımlanmaktadır ve hiç kuşkusuz bu sorunun altında yatan değişkenlerden birisi de demokratik hesap verilebilirliğin (accountability) giderek işlevsizleşmesidir. (...) Siyasal anlamda hesap verilebilirlik olgusu erozyona uğruyorsa, bunun ilk etkilerinden biri yolsuzlukları önleyici bazı politik ve kültürel mekanizmaların marjinalleşmesi olacaktır."* (Şaylan, 2000: s. 19).

Bu alt bölümde şu ana kadar anlatılanlar özetlenecek olursa, iki noktanın altını çizmek gerekecektir. İlk olarak; *kamu yönetiminin hesap verebilirliğinden beklenen en temel amaç, hem devlet-toplum ilişkilerinin kurgulanış ve işleyişinde, hem de kamu hizmetlerinin kuruluş ve işleyişinde demokratik etkinliği ve yetkinliği sağlamaya dönük süreç ve sonuçları elde etmektir.* İkinci olarak, yukarıdaki beş soruya verilecek cevapların her birinin kendi içlerinde ve birbiriyle uyumlu olmasının kamu yönetiminin denetimi ve hesap verebilirliğini olumlu yönde ve önemli ölçüde etkileyeceği belirtilmelidir.

Hemen eklenmelidir ki, denetim ve hesap verebilirlik ile toplum tarafından önem ve öncelik verilen başka bazı değer ve kavramların (söz gelimi, hızlı karar verme, ekonomi ve etkinlik) dengelenmesi ve uyumlu hale getirilmesi de ciddi bir meydan okuma olarak karar alıcıların ve uygulamacıların karşısında durmaktadır. Ayrıca, geleneksel hesap verebilirlik nosyonu ile çağdaş kamu yönetimini oluşturan örgütlerin sergilediği karmaşıklık ve çeşitliliğin nasıl uyumlaştırılacağı sorusu da akademisyenler ve uygulamacılar tarafından sık sık ortaya atılmaktadır. Konuyla ilgili güçlüğün kaynaklarından birisi, kamu hizmetlerinin daha sınırlı, kamusal nite-

lik taşıyan sorunların daha izole ve daha kolay çözülebilir olduğu bir siyasal-yönet-sel sistem düşünülerek geliştirilen kavramsal ve kurumsal çerçevenin yetersizliğidir (Acar, 2001: s. 28; Mosher, 1980: s. 54; Thomas, 1997: s. 26).

Bu son tespitin, bu çalışmanın konusu olan BDK'lar açısından bilhassa geçerli olduğu söylenebilir. Çünkü BDK'lar statüleri ve yapılanmaları, özellikle de bağımsızlıklarını temin eden hükümler açısından merkezi yönetim kuruluşlarına nazaran kavramsal ve kurumsal farklılıklar (ya da sapmalar) sergilemektedirler. Bunun bir yansıması olarak da, BDK'ların bağımsızlıklarıyla hesap verebilirliklerinin klasik model ve araçlarla gerçekleştirilmesine dair arayışların yetersiz kalma olasılıkları hayli yüksektir. Bu açıdan, Türkiye'de BDK'ların bağımsızlıklarıyla hesap verebilirliklerinin nasıl bağdaştırılabileceğine ilişkin tartışmaya katkı yapabilme düşüncesiyle, izleyen sayfalarda, "5-S Hesap Verebilirlik Modeli" tanıtılıp tartışılmaktadır (Bkz. Acar, 2002).

### 4.3. 5-S Hesap Verebilirlik Modeli

5-S Hesap Verebilirlik Modeli beş temel unsuru içermektedir: *Sorumluluklar, Standartlar, Saydamlık, Sağlama ve Sorgulayıcılık* (Bkz. Tablo 4.1). Model, yerleşik kavramsal ve kurumsal yapının öngördüğü kimi araç ve yöntemleri de içermekle birlikte, konuya yeni bir yaklaşım getirmeyi denemektedir.<sup>5</sup> Modelin temel önermesi ise şudur: Kamu yönetiminin hesap verebilirliğine ilişkin tartışmalarda gerçekçi ve bütüncül bir yaklaşıma sahip olmak için yukarıda sıralanan unsurların birarada ele alınmaları bir gereklilik, hatta zorunluluktur.

**Tablo 4.1. 5-S Hesap Verebilirlik Modeli**

Temel Unsurlar	Üzerinde Odaklaşılan Konular
SORUMLULUKLAR	Bölümleme-Belirleme-Benimseme
STANDARTLAR	Bütünleşiklik-Bağdaşıklık-Bağlayıcılık
SAYDAMLIK	Bilgiler-Belgeler-Bulgular
SAĞLAMA	Başvurular-Biçimler-Biçemler
SORGULAYICILIK	Birikim-Bilinç-Basınç

(5) Dikkatle bakıldığında görüleceği gibi, 5-S Hesap Verebilirlik Modeli'nin ana unsurları ile önceki alt bölümde ele alınan beş temel soru çeşitli açılardan bağlantılıdır. Örneğin, bir bütün olarak bakıldığında *Sorumluluklar*, ilk bölümde değinilen kim hesap vermeli sorusunun yanıtlanmasında kolaylık ve netlik sağlayacaktır. Kime hesap verilecek sorusuyla ortaya konulan şey, burada *Sorgulayıcılık* başlığı altında yapılan tartışmalarla bağlantılıdır. Neyin hesabı verilmeli sorusu ağırlıklı olarak *Standartlar* başlığı altında ele alınan değerlendirmelere karşılık gelmektedir. Nasıl hesap verilmeli sorusunun cevabı ise daha ziyade *Sağlama* ve *Saydamlık* ana başlıkları altında incelenecek konularla ilgilidir.

### 4.3.1. Sorumluluklar

Kamu yönetiminin hesap verebilirliği kapsamında bu bölümde ele alınacak beş ana unsurdan ilki sorumluluklardır. Birçok araştırmacı ve yazarın dikkat çektiği gibi, sorumluluk (*responsibility*) ile hesap verebilirlik (*accountability*) kavramları çoğu kez karıştırılmakta; hem günlük dilde hem de kimi araştırmacılar tarafından biri diğ erinin yerine geçecek şekilde kullanılabilmektedir. Burada sorumluluk ve hesap verebilirliğin farklı ama aralarında yakın ilişkiler bulunan kavramlar olduğunu not edip, söz konusu ilişkilerin bu çalışmanın amaçları çerçevesinde üç alt başlık altında inceleneceği belirtilmelidir: Bölümleme, belirleme ve benimseme.

#### 4.3.1.1. Bölümleme

Sorumlulukların hesap verebilirlik bağlamında önem taşıyan birinci yönü, sorumlulukların nasıl bölümlendiği, dağılımının ne şekilde gerçekleştiğiyle ilgilidir. Bu ise, en geniş anlamda, temel nitelikteki toplumsal fonksiyonların yerine getirilmesine ilişkin sorumlulukların bir toplumun başlıca kesimleri arasında dağılımıyla ilgilidir. Bir OECD çalışmasında da (1997a: s. 8) ortaya konulduğu gibi, genel olarak yönetişim stratejisinin, özel olarak da performans yönetişimi stratejisinin öncelikle üç temel soruyu cevaplandırması gerekmektedir:

- Toplumda devletin payı ne olmalıdır?
- Toplumda devletin rolü ne olmalıdır?
- Performansı sağlayabilmek için devlet nasıl işlemelidir?

Bu soruların ve meşruiyet tartışmaları ile ilgili notların dikkate alınmasıyla sorumluluklara ilişkin olarak üç temel unsurun ö ne çıktığı görülecektir:

- Toplumda devletin büyüklüğü konusunda normatif bir pozisyon (devlet ne yapmalıdır, temel görevleri neler olmalıdır, vs.),
- Toplumdaki çeşitli aktörlerin (vatandaşlar, sivil toplum, özel sektör ve kamu yöneticileri, vs.) değişik işlerin gerçekleştirilmesi için üstlenmesi gereken rol ve işlevler ve bunların birbirleriyle ilişkilerinin tanımlanması (bu tanımlamanın ağlar (network), ortaklıklar ve etkileşimler için önemli sonuçları olacaktır).
- Bizatihi kamu sektörünün performansının yönetimi (bu da siyasa yönetimi ve hizmet sağlanması ile ilgilidir).



Bu çalışmanın ilk bölümünde daha ayrıntılı olarak değinildiği gibi, yukarıda sıralanan ilk iki soruya verilecek cevapların, genel olarak kamu yönetiminin işleyişi ve performansının, özel olarak da denetimi ve hesap verebilirliğinin teorik ve pratik düzeyde değişik kesimler tarafından nasıl algılanıp, kurgulandığıyla ilgili önemli yansımaları olacaktır. Bu bağlamda, örneğin, bir ülkedeki devlet geleneğinin, kamusal sorunların çözümüne ilişkin olarak devletin yanı sıra özel sektörü ve sivil toplumu temsil eden toplumsal aktörlere yüklediği (ya da terkettiği) sorumlulukların genişliği ve çeşitliliği önemli bir değişken olarak karşımıza çıkmaktadır. Türkiye’de BDK’ların kuruluşu ve işleyişi ile ilgili olarak çeşitli kesimlerde yürütülen tartışmaların izlenmesiyle ortaya konulabilecek gözlemlerden birisi herhalde şudur: BDK’ların ortaya çıkış gerekçelerinin yukarıda sözü edilen sorumluluk bölüşümüyle olan ilgisinin daha iyi anlaşılması ve anlatılmasına ihtiyaç vardır.

Sorumlulukların bölümlenmesi kapsamında ele alınması gereken bir diğer husus, bu bölümlenmenin kamu yönetimi sistemi dahilindeki kurumsal paylaşımıdır. Daha önce de değinildiği gibi, modern toplumlarda kamusal nitelik arz eden sorunların çeşitlilik ve karmaşıklığının artışı, belli bir alanda (örneğin, çevre) geliştirilen kamu politikalarının başka bazı alanlardaki (örneğin, sanayi) politikalarla uyumlu hale getirilmesini zorunlu kılmaktadır. Ayrıca, kamusal sorunların giderek artan oranda uzmanlaşma ve iş bölümünü gerektirmesi, kamu yönetiminde yeni kurumların kurulmasına ya da mevcut kurumlar içerisinde yeni birimlerin yaratılmasına da yol açmaktadır. Kamu politikalarının geliştirilmesi ve kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde görev, yetki ve kaynakların giderek daha fazla birim ya da kurum arasında bölüştürülmesi ise, süreçlere ve sonuçlara ilişkin sorumlulukların değişik kurumsal aktörler arasında dağılmasını doğurmaktadır.

Bu bağlamda, a) BDK’lar ile diğer merkezi yönetim kuruluşları arasındaki; b) BDK’ların kendi aralarındaki ve özellikle RK ile diğer BDK’lar arasındaki; ve c) BDK’ların her birinin kendi örgütsel birimleri arasındaki görev, yetki ve sorumlulukların bölüşümünde akılcı ve dengeli politikalar ve pratikler gerçekleştirilmesi, görev, yetki ve hizmet alanlarının çakışması ve çatışmasından doğabilecek sorunların azaltılması büyük önem taşımaktadır. Ayrıca bu, kamusal sorumlulukların birimler ve kurumlar arasındaki dağılımının belirgin hale gelmesini, kamu hizmetlerinde oluşabilecek aksaklık ve eksikliklerin sorumlularının belirlenmesini de nispeten kolaylaştırarak, hesap verme/hesap sorma süreçlerinin daha etkin işlemesine de katkıda bulunacaktır.

Burada altı çizilmesi gereken iki husus daha vardır. Birincisi, görev, kaynak, yetki ve sorumlulukların kurumsal bazlı dağılımında yetkiler ile sorumluluklar arasında uyum ve dengenin sağlanmasıdır. BDK'ların yasalarla kendilerine verilen görevleri hakkıyla yerine getirmeleri için, bu görevlerin gerektirdiği kaynaklar ve yetkilerin de kendilerine verilmesi gerekmektedir. Ancak, önemli ölçüde kaynak ve yetkiyle donatılan BDK'ların, bunları kamu yararı doğrultusunda kullanımı konusundaki sorumluluklarının artışı da dikkate alınarak; bu kurumların kamusal hesap verebilirliklerini kolaylaştıran ve kuvvetlendiren yasal-yönetimsel model ve mekanizmaların da titizlikle oluşturulması ve etkin bir biçimde işletilmesi gerekmektedir. Genel olarak kamu kurumlarını, özel olarak da BDK'ları kaynak ve yetkilerinde ciddi boyutlarda yetersizliklerin ya da eksikliklerin mevcut olduğu durumlarda, yasaların öngördüğü görevleri hakkıyla yerine getir(e)memekten sorumlu tutmak mümkün olmayacaktır. Madalyonun diğer yüzünde ise, kendilerine verilen yetki ve kaynakları görevlerinin gerektirdiği şekilde ve kamu yararını gözeterek kullanıp-kullanmadıklarına dair kendilerinden hesap sorul(a)mayan, sorumlulukları izlenip, belirlen(e)meyen bir kurumlar demetinin ortaya çıkması olasılığı vardır.

#### **4.3.1.2. Belirleme**

Sorumluluk kavramının hesap verebilirlik bağlamında önem taşıyan ikinci yönü, kamu hizmetlerinden yararlananların, yurttaşların ya da onlar adına hareket eden seçilmiş ya da atanmış kişi ya da kurumların kimden hesap soracağının belirlenmesidir. Bu anlamda sorumluluk, hesap vermenin mükellefini, hesap sormanın muhatabını tespit ve tayin etmeyle ilgilidir. Kamu kurumlarının düzenleme ve denetlemekle yükümlü oldukları alanların genişlemesi ve kamu hizmetlerindeki artışların sonucu olarak kural ve düzenlemelerdeki olağanüstü artış gibi nedenlerle, değişik aktiviteleri tutarlılığı olan program ve projelerde toplayıp, belli bir kişiyi bunlardan sorumlu tutmak, giderek zorlaşmaktadır. Ancak, kamu sektöründe görev ve yetkilerin sınırlarının sarıh ve sabit bir biçimde çizilmesi kolay değilse de, kurumsal ve kişisel sorumluluk sınırlarının belirginliği arttıkça, hesap verme/hesap sorma süreçlerinde sorumlu tutulması gereken kişi ya da kurumların belirlenmesi de kolaylaşacaktır. Kamusal bir hizmetin gereği gibi yerine getirilmemesi durumunda sorumlu kimsenin açık bir biçimde bilinir hale getirilmesi ve her işin sınırlarının çizilmesi ise, işlerin daha etkin ve verimli yapılmasına katkı sağlayacaktır (Eren, 2002; Levy, 2001; Turc, 1997).

#### 4.3.1.3. Benimseme

Kamu yönetiminin denetimi ve hesap verebilirliği bağlamında sorumluluk kavramının üçüncü yönü, kamu görevlilerinin kamusal hizmetlerin yerine getirilmesiyle ilgili kurumsal, kümesel ve bireysel sorumluluklarına sahip çıkmalarının, onları benimsemelerinin yaygınlık ve yerleşikliğiyle ilgilidir. Bu ise, öncelikle ve genel olarak kamu görevlilerinin belli konularda karar, işlem ya da eylem ortaya koymaları gerektiğinde sorumluluktan kaçmama; kendilerine verilen yetkileri çizilen yasal-yönetimsel sınırlar içinde kalarak, zamanında ve doğru bir biçimde kullanmaları gereğini işaret ve ifade etmektedir. Kamu görevlilerinin kimi kural ya da geleneklerin ardına sığınarak sorumluluktan kaçmaları yozlaşma kapsamında değerlendirilebilmekte (Şen, 1998), sorumlulukların değişik kurumsal ya da bireysel aktörler arasında yayılması sonucunda oluşan boşluklardan yararlanarak sorumluluklara sahip çıkılmamasının kamu hizmetlerinde hız, etkinlik ve verimliliği olumsuz yönde etkilediği gözlemlenebilmektedir (Dinçer, 1998; Eren, 2002; Yayla, 1998). Dolayısıyla, genel olarak kamu kurumlarının ve özel olarak da BDK'ların denetimi ve hesap verebilirliği bağlamında, kamu görevlilerinin ve bilhassa yöneticilerinin sorumluluklarının, ortaya koydukları karar, işlem ve eylemler kadar, geç karar verme ya da hiç karar vermeme ve eylemsizlik durumlarını da içerecek biçimde izlenip, değerlendirilmesi büyük önem taşımaktadır.

Sorumlulukların benimsenmesi bahsinde az önce aktarılanlarla yakından ilintili, onları da kapsayacak şekilde formüle edilebilecek önemli bir husus, sorumluluğun kamu hizmetine hakim olması gereken etik değerler ve yönelimlerle olan ilişkisidir. Bu anlamda, sorumlulukların benimsenmesi, genel olarak kamu hizmeti etiğinin, özel olarak da düzenleyici etiğin ilgili aktörler tarafından algılanması, anlaşılması ve içselleştirilmesiyle ilgili süreç ve sonuçları kapsamaktadır. Harmon (1995) sorumluluk teriminin üç değişik şekilde kullanıldığına dikkat çekmektedir:

- Özne olarak sorumluluk, ki hür irade fikrini nitelemektedir;
- Hesap verebilirlik olarak sorumluluk, ki eylemlerimiz için bir otoriteye cevap verme yükümlülüğünü işaret etmektedir; ve
- Yükümlülük olarak sorumluluk, ki içselleştirilmiş bir doğru ve yanlış hissi ve bir kişinin eylemlerinin etik sonuçları/yansımaları konusunda düşünmesi görevini işaret ve ifade etmektedir.

Bu kullanımların hepsinin, ama özellikle de son ikisinin sorumlulukların benimsenmesi yönünde ciddiyetle ele alınması gerekmektedir. Çünkü, hiçbir zaman dışsal denetim ve hesap verebilirlik mekanizma ve araçlarının gereğini ortadan kaldırmasa da, kamu kurumlarında ve görevlilerinde içselleştirilmiş görev duygusunun varlığı ve yerleşikliği denetim ve hesap verebilirliğin etkin bir biçimde kurgulanıp, işletilmesi için çok önemlidir. Bu çerçevede, özellikle, mesleki ve etik hesap verebilirlik kapsamında kamusal değerlerin savunuculuğu, kamu çıkarlarının korunması ve kamu kaynaklarının bekçiliği gibi unsurlar önem kazanmaktadır (Cooper, 1998; Wall, 1996). Bu türden bir kavrayışı, BDK'lar bağlamında oluşturup, geliştirecek politika ve pratiklerin tartışılması, BDK'ların hesap verebilirliğine olumlu ve önemli katkılar yapabilecek bir potansiyele sahiptir. Dinçer'in de (1998: s. 306) vurguladığı gibi, kamu yönetiminde yeniden yapılanma süreci içerisinde yapısal denetim mekanizmaları ve düzenlemeler yanında, dürüstlük ve adalet gibi erdemleri ön plana çıkaran ahlaki bir çerçeve de düşünülüp, geliştirilmelidir. Bu bağlamda, "*Düzenleme Etiği*" (ya da Düzenleyici Etik) kavramının Türkiye'de gündeme getirilmesi gerekmektedir. Bu başlık altında toplanabilecek ilke, norm ve politikaların neler olabileceği; düzenleyici etiğin değişik aktörlere (düzenleyiciler, politikacılar, düzenlenen piyasalarda iş yapanlar, tüketiciler, sivil toplum kuruluşları vb.) ne gibi sorumluluklar yüklediği ve bunların uygulamada nasıl geliştirilip, izlenebileceği ciddi biçimde düşünülmelidir.

#### **4.3.2. Standartlar**

Kamu yönetimi sisteminde hesap verebilirliği geliştirip, etkin hale getirmenin olmazsa olmaz koşullarından bir diğeri, çeşitli alanlarda ve içerikte standartların mevcudiyeti ve etkin bir biçimde işleyişidir. Kuşkusuz, kamu politikalarının ve hizmetlerinin geliştirilmesi ve gerçekleştirilmesinde ortaya konulacak standartlar, bazen ulaşılması istenilen minimum değerleri (alt sınırları), bazen de erişilmesi istenilen maksimum değerleri (üst sınırları) belirleyen ve bildiren bir referans noktası işlevi görebileceklerdir. Her halükarda, standartlar; süreçlerin ve sonuçların anlamlı kıyaslama ve karşılaştırmalara elverişli hale getirilmesi açısından oldukça önemlidir. Daha önce, hesap verebilirliğin konusu ve kapsamı ile ilgili tartışma sırasında not edildiği gibi, kamu görevlileri ve kurumlarının etkin çalışıp çalışmadıkları; kendilerinden beklenen politika, davranış ve faaliyetleri ortaya koyup koyamadıkları hususunda sağlıklı bir değerlendirme yapabilmek için, ortada belli kıstaslar bulunması ve bu kıstasların anlamlı kıyaslamalara olanak verecek bir nitelik ve biçime sahip olmaları gerekmektedir.

Ayrıca, kamu yönetimi sistemi içerisinde yer alan çeşitli kurumların değişik konularda geliştirdiği ve uygulamaya koyduğu kural ve kriterlerin kurum-İçi ve kurumlararası düzeylerde bütünleşik bir yapı ve işleyişe sahip olmaları gerekir. Başka bir deyişle, bir kamu yönetimi sistemi içerisinde yer alan kurumsal aktörlerin (en azından görev ve işlevler açısından benzerlikler gösteren kurumlar demeti içinde yer alan aktörlerin) benzer konularda ortaya koydukları kurallar ve kriterlerin birbirleriyle uyumlu ve birbirlerini tamamlayacak şekilde kurgulanması ve uygulanması gereklidir. Aksi takdirde, kurum-İçi ve kurumlararası politika ve uygulamalarda uyumsuzluk, adaletsizlik ya da dengesizlikler oluşacaktır. Bu ise, başka şeyler yanında, hizmetten yararlananların kamu kurumlarına ve görevlilerine duyduğu güvenin azalmasına ve kamu hizmetlerinin topluma yüklediği maliyetlerin yükselmesine yol açacaktır.

Standartlar başlığı altında değinilen *bağdaşıklık* ile kastedilen ise,

- Geliştirilen ya da adapte edilen standartların kurumun temel işlevleri ve amaçlarına gerçekten hizmet edebilecek nitelikte olmaları (yani amaçlarla araçların uyumlu olmaları);
- Kabul edilen standartların uygulamasını izlemek ve denetlemek amacıyla geliştirilen ölçü, ölçek ve ölçümlerin kendi içlerinde ve standartlarla uyum ve uygunluk içinde olmalarıdır (yani araçların ölçme ve değerlendirme yapabilecek yeterlikte olmaları).

Standartların *bağlayıcılığı* ise, kendilerinden beklenen yararların uygulamada ne derece tesis edildiğini test etmek açısından önemlidir. Belli durumlarda, özellikle, standartların bağlayıcı olması, politik ya da pratik gerekçelerle mümkün olmayabilir. Bu gibi durumlarda, ilgili meslek, kurum ve sektör temsilcilerinin de katılımını sağlayarak gönüllülük esasına dayanan pilot uygulamaların başlatılması en uygun yol olarak karşımıza çıkabilir. Ancak, standartlar bir kez kesin kurallara bağlandıktan ve bağlayıcılık kazandıktan sonra uygulamanın titizlikle izlenmesi ve denetlenmesi gerekmektedir.

Standartların hesap verebilirlik açısından bir anlam ifade etmesi, işlevsellik yönünden kendilerinden beklenen yararları sağlayabilmeleri için temel bazı özelliklere sahip olmaları gerekmektedir. Bu özellikleri kabaca, "*içeriğe ilişkin*" olanlar ve "*ihdas ve işleyişe ilişkin*" olanlar şeklinde ikili bir ayrıma tabi tutmak mümkündür. Birinci grupta yer alabilecek özelliklerden ikisi, standartların akla ve adalete uygun

olmalarıdır. Bu bağlamda, konusu/alanı ne olursa olsun, standartların gerçekçi ve bir toplumsal ihtiyaçtan doğmuş olmaları büyük önem taşımaktadır. Benzer şekilde, standartların hem hukuki meşruiyet, hem de sosyal adalet bakımından sağlam dayanakları olmalı ve standartlar kamusal kaynakların ve yetkilerin kullanımında (yeni) ayrımcılıklara ve adaletsizliklere yol açmamalıdır.

Standartların yukarıda anılan türde bir içeriğe bürünmeleri, başka şeyler yanında, standartların ihdas ve işleyişine ilişkin hususlarda izlenecek politikalara da bağlı olacaktır. Bu bağlamda, standartların *açık ve anlaşılır* olması, *anlaşma* temelinde geliştirilmesi ve *aşamalı* bir biçimde yürürlüğe konulması hususlarında gösterilecek özen büyük bir önem taşımaktadır. Örneğin, bir alanda standartların mevcut olması kadar, mevcut olanların bilinmemesi de hesap verebilirliğin önünde ciddi bir engel teşkil edebilir. Çünkü, geliştirilen standartlara uyumun etkin ve süreklilik taşıyan bir biçimde gerçekleştirilmesi, büyük ölçüde söz konusu standartların hem bunlara ulaşması/uyması gereken, hem de bunun izleme ve denetimini yapacak aktörler tarafından bilinmesine ve anlaşılmasına bağlıdır. Bu bağlamda, geliştirilecek standartların çok karmaşık olmaması; standartların ve bunlarla ilgili bilgi ve belge üretim ve dağıtım araç ve yöntemlerinin ağır ve anlaşılmaz bir içerik ve biçimle düzenlenmemesi, mümkün mertebe yalın ögeler ve hükümler içermesi gerektiği ifade edilmelidir.

Öte yandan, değişik alanlarda standartların geliştirilmesi ve izlenmesi süreçlerinin geniş bir anlaşma-uzlaşma arayışını yansıtmaları; bu süreçlerde tüm paydaşların mümkün olan en yüksek düzeyde katkı ve katılımlarını sağlamayı esas alan anlayış ve araçların varlığı demokratik etkinliği elde etmenin olmazsa olmaz koşullarından birisidir. Kamu görevlilerinin ve yurttaşların standartların gelişimine katılımı, bunların kamusal beklentileri yansıtmalarına yardım edecektir. Ayrıca, kamu kurumu niteliğindeki meslek örgütlerinin, sendikaların, işveren örgütlerinin ve tüketici örgütlerinin, belli bir alandaki standartların oluşumu, gelişimi ve değiştirilmesi süreçlerine katılımları sağlanarak, standartların ortak akla ve rızaya dayanmasına, uzlaşmayı esas almasına ve sonuçta makul, gerçekçi ve de uygulanabilirlik ve izlenme olasılığı daha yüksek kurallar ve kriterler ortaya konulmasına olanak verilmektedir (Cope, 1997; Levy, 2001).<sup>6</sup> Nihayet, standartların geliştirilmesi ve özellikle uygulama-

(6) "Denetimin gelişkin olduğu ülkelerde meslek kuruluşları birleştirici ve düzenleyici bir rol oynamaktadır. Bu ülkelerde denetimin ilke ve standartları temel olarak meslek kuruluşları tarafından konulur. Diğer kuruluşlar, bu arada kamu kesimi denetim organları, bu genel ilke ve standartları sadece kendi bünyesine adapte eder. Bu yolla denetim uygulamalarında yeknesaklık, anlaşılabilirlik, minimum standart kalite, denetlenenlere eşit muamele gibi denetimi yüceltici sonuçlar elde edilir. Bizde bu tür mekanizmalar henüz kurulamamıştır." (Gören, 2000: s. 142)

maya konulmasında *aşamalılık*, hem olası direncin azaltılması, hem de ilgili taraflara, yapı, davranış ya da süreçlerini geliştirilen yeni kurallar/kriterler ışığında gözden geçirip, bunlara uyum sağlama konusunda zaman ve fırsat tanımak açısından çok önemlidir. Ancak, standartların aşamalılık niteliğinin, yeni kuralların/kriterlerin savsaklanıp, sulandırılması için bir fırsat olarak kullanılmasının da önüne geçilme-  
lidir. İlke olarak, standartlar anlaşmayı esas alarak geliştirilip, aşamaların gerekçeleri ve geçişin koşulları ilgili tüm kesimlere net ve kararlı bir dille anlatılırsa, sözü edilen olumsuzluğun gerçekleşme riski azaltılabilecektir.

Kuşkusuz standartların konu bakımından kapsamı çok değişik şekilde düşünü-  
lüp, düzenlenebilir. Türkiye'deki BDK'lar bağlamında özellikle düşünülüp, tartışıl-  
masında yarar görülenler ise aşağıdaki gibi sıralanabilir:

- BDK'ların kuruluş ve görevleriyle ilgili standartlar,
- BDK'ların çalışma ve karar alma süreçlerine ilişkin standartlar (karar ve ka-  
tılım süreçlerine ilişkin kural ve kriterler),
- BDK'ların performansları ve etkililikleriyle ilgili değerlendirmelere olanak ve-  
recek standartlar,
- BDK'larda kurul üyelerinin, kurum yöneticilerinin ve diğer personelin seçim  
ve atanmasına dair standartlar (görev süreleri, statüleri, eğitim, mesleki ye-  
terlilik, uzmanlık, hizmet deneyimi gibi konularda kıstaslar),
- Etik standartlar (düzenleyici etik ya da düzenleme etiği kapsamındaki ilke,  
norm ve kriterler).

### 4.3.3. Saydamlık

Kamu yönetiminde hesap verebilirliğin temel unsurlarından birisi de saydam-  
lıktır. Saydamlık ve hesap verebilirlik literatürde genellikle ayrı ama yakın ilişki içi-  
nde bulunan iki kavram olarak değerlendirilmektedir.<sup>7</sup> Bu bölümün giriş kısmında kı-  
saca değinildiği gibi, hesap verebilirliğin etkili bir şekilde kurgulanıp, gerçekleşme-

---

(7) Örneğin, Gören (2000) saydamlık-hesap verebilirlik ilişkisini şöyle açıklamaktadır: "Kamu yönetiminde şeffaflık ve hesap verme yükümlülüğü karşılıklı etkileşim içinde olan kavramlardır. Yani, yönetimde şeffaflığı sağlayabilmek için etkili ve iyi işleyen hesap verme süreçlerine; hesap verme süreçlerinin etkili ve iyi işlemesi için de açık ve şeffaf ma-  
li politikalara ihtiyaç vardır. Bu nedenle sağlam bir hesap verme yükümlülüğü şeffaflığı sağlamanın vazgeçilemez bir  
aracı; şeffaflık da hesap verme yükümlülüğünü layıkı veçhile yerine getirilebilmenin olmazsa olmaz bir ön koşulu-  
dur" (s. 122). Saydamlığın hesap verebilirlikle ilişkili rol ve işlevleri hakkında ayrıca bkz. Atiyas ve Sayın, 2000; Eken,  
1994; 1998.

si için *kamusal bilgilenme ve bilgilendirme* süreçlerinin yaygın ve etkili bir biçimde kurulması ve kullanılması gerekmektedir. Dolayısıyla, saydamlık hesap verebilirlik için gerekli ve zorunludur ancak yeterli değildir. Saydamlığın yanı sıra sorumlulukların, standartların, sağlama mekanizma ve araçlarının ve nihayet sorgulayıcılığın da göz önünde tutulması gerekmektedir. Dolayısıyla bu çalışmada saydamlık, hesap verebilirlik kapsamında, onun temel unsurlarından biri olarak değerlendirilmektedir.

Bir tanıma göre *saydamlık*, "mevcut koşullara, kararlara ve eylemlere dair bilginin erişilebilir, görünür ve anlaşılır kılındığı bir süreçtir." (Nelson, 2001: s. 1836). Temizel'e (1997: s. 22) göre "saydamlıktan anlaşılan, bilgilenmek amacıyla karar sürecine katılan yurttaşlarca, karar sürecinin açıklığı ve anlaşılabilirliğidir." Atiyas ve Sayın'a (2000) göre ise *saydamlık*, "devletin hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için hayata geçirdiği politikaları ve bu politikaların yarattığı sonuçları izlemek için gerekli olan bilgiyi düzenli, anlaşılabilir, tutarlı ve güvenilir bir biçimde sunmasıdır." Bu tanımda iki önemli nokta vardır. Birincisi, saydamlıktan söz edebilmek için kamusal aktörlerin yalnızca ne yaptıklarının bilinmesi yeterli değildir; ne yapmaya niyetli olduklarını da önceden kamuoyuna sunmaları gerekmektedir. İkinci boyut ise, bilgi ve belgelerin vatandaşların erişebileceği ve etkin bir biçimde kullanabileceği şekilde düzenli, anlaşılabilir ve tutarlı olması gerekmektedir (s. 28).

Gerçekten de, kamu kurumları ve görevlilerince ortaya konulan davranış ve performansın izlenmesi ve değerlendirilmesi açısından, öncelikle niyetlerin ve hedeflerin neler olduğunun önceden kamuoyuna bildirilmesi gerekmektedir. Projeksiyonların, erişilmesi düşünülen kamusal amaçların ve bunları gerçekleştirmek için izlenecek politika ve yöntemlerin bilinmediği durumlarda, yalnızca yapılanların bir kısmına bakarak ilgili kurumların işlem ve eylemleri hakkında sağlıklı bir yargıya ulaşmak mümkün olmayacaktır (Bowsher, 1993). Ayrıca, ilgili kurumlarca kamuoyuna sunulan bilgi ve belgelerin, bir yığın teknik ayrıntı ve jargonla doldurulduğu ve dolayısıyla, kamuoyunun önemli bir kesimi için kullanışlı olmadığı hallerde, etkin ve yeterli bir izleme ve denetlemenin gerçekleşmesi de olanaklı değildir. Dolayısıyla, kamu kurumlarından hizmet çevrelerine ve kamuoyuna aktarılan bilgiler kaliteli, yararlı, kullanılabilir, zamanlı ve ekonomik olmalı, yurttaşlar açısından anlaşılır ve erişilebilir olmalıdır (Cope, 1997).



Kamu yönetiminde saydamlığı ele alan çalışmaların bazılarında dikkat çeken hususlardan birisi de, saydamlığın odaklaştığı konu türlerine göre ayrımlara tabi tutulmasıdır; süreçlere ilişkin saydamlık, maliyetlere dair saydamlık, faaliyet saydamlığı, mali saydamlık, performansla dair saydamlık vb. Kısmen uluslararası kuruluşların ve gelişmelerin etkisiyle, kısmen de diğer saydamlık türlerinin gerçekleşmesi için taşıdığı önem dolayısıyla, son yıllarda Türkiye’de saydamlıkla ilgili araştırma ve arayışlarda mali saydamlık konusunun daha fazla öne çıktığı görülmektedir. Örneğin, Atiyas ve Sayın’a (2000: s. 41) göre: "Bugün şikayet edilen *clientalist* siyaseti, yani kamusal kaynakların toplumsal verimlilik ve öncelikler gözetilmeden siyasi destek karşılığı çıkar gruplarına tahsis edilmesine dayanan siyaset yapma biçimini mümkün kılan en önemli etkenlerden birisi mali saydamlığın olmaması ve dolayısıyla hesap verme sorumluluğunun son derece az olmasıdır. Saydamlığın tesis edilmesi, bu tür siyaset yapmanın maliyetini ve riskini artıracaktır."

Sözü edilen yazarların da not ettiği gibi, kuşkusuz mali saydamlık önemlidir, ancak tek başına yeterli değildir. Saydamlığın değişik türleri ve boyutlarının birlikte ve birbirlerini destekleyecek şekilde tasarlanması ve yaşama geçirilmesi gerekmektedir. Dolayısıyla, kamu yönetimi sisteminin bütününde gizliliği ve içrekliği giderici ve açıklığı her yönüyle sağlayıcı çözümlerin birarada tanımlanması ve tartışılması elzemdir.<sup>8</sup>

Unutulmamalıdır ki, yurttaşlarına karşı açıklığı sağlayamamış bir yönetim genellikle kendi içinde de saydam olmayan bir yönetimdir. Saydamlık, bürokratik verimsizliğin yerleşik hale gelmesini; özellikle de sorumlulukların çok fazla dağıldığı ve hatta sulandırıldığı, somut hedeflerin olmadığı, izlemenin yetersiz ya da sonuçlar üzerinde odaklanmanın düşük olduğu durumlarda hesap verebilirlik süreçlerini tetikleyerek ve destekleyerek önleyebilir. (Turc, 1997).

Hesap verebilirliğin amaçları ve sonuçlarıyla ilgili alt bölümde de değinildiği gibi, bilgiler, belgeler ve bulgular konusunda etkin ve yaygın bir saydamlığın kurulup işletilmesi, yalnızca cezalandırma ya da ödüllendirme amaçlı olmayacak; bireysel, kurumsal ve toplumsal öğrenme süreçlerinin kurulup derinleşmesine de katkıda bulunacaktır.

---

(8) "*Gizlilik*, yönetimdeki bilgi, belge ve diğer verilerin açıklanmaması anlamındadır. *Kapalılık* ise kamu kurum ve kuruluşlarının dıştan gelen her türlü etkiye karşı duyarsız kalmasını, çoğu işlem ve eylemlerinin dıştan görülememesini ve alınan kararların gerekçelerinin açıklanmamasını ifade eder. *Kapalılık*, yönetimin hizmet yürüttüğü çevre ya da halka karşı duyarsızlığını ifade ettiği halde, *gizlilik*, hem dış çevreye hem de yönetimin kendi içindeki kişi ve birimlere karşı izlediği bir politikadır." (Eken, 1994: s. 26).

Kamu yönetiminde etkin bir denetim ve hesap verebilirliğin gerçekleşmesi açısından bu denli önemli katkıları olabilecek saydamlığın, istenen içerik ve ölçülerde yaşama geçirilmesi her zaman kolay olmamaktadır. Kamu yönetiminde saydamlığı yaygınlaştırmanın ve derinleştirmenin önündeki güçlük ve engellerin başlıcaları şöyle sıralanabilir:

- Yönetimdeki geleneksel yapı ve anlayışlar (örneğin, kamu yönetimi içinde gizlilik kültürünün yaygınlığı);
- Yasal ve yönetsel hükümlerin eksikliği;
- Yönetimin kullanabileceği teknoloji ve mali kaynakların yetersizliği;
- Yurttaşların eğitim ya da bilgilenme konusundaki eksiklikleri (örneğin, yönetilenlerin ilgisizliği ve bilinç düzeyinin düşüklüğü);
- Bağımsız medyanın yokluğu ya da güçsüzlüğü (Eken, 1994, 1998; Levy, 2001).

Türk kamu yönetimi sistemini saydamlık açısından inceleyen ve değerlendiren birçok araştırmacı, kamu kurumlarının birbirleriyle ve yurttaşlarla olan iletişim ve ilişkilerinde yaygın ve yoğun bir gizlilik kültürü ve pratiğinin hakim olduğunu bildirmektedirler. Örneğin, Yayla (1998: s. 262) Türk kamu yönetimi sisteminin aşmak zorunda olduğu temel çelişkilerinden birinin "*gizlilik ve geleneksel Devlet ciddiyeti*" ile "*açıklık, şeffaflık*" arasında yaşandığını belirterek şunları söylemektedir: "Bu çelişki de olmayabilirdi. Eğer, Türk idaresi ve idarecileri, eğitimlerinden başlayarak, açıklık ve şeffaflığın bedeline katlanabilecekleri şekilde yetiştirilebilselerdi. Ne var ki, Devlet otoritesini, hatta en basit bir kamu dairesinin otoritesini dahi, halkla mesafeli olmakta bulan anlayış hâlâ baskındır ve gizliliğin yahut örtülülüğün sağladığı güçten yararlanmak isteyen kadrolar da mevcuttur." Öte yandan, yurttaşların, medyanın ve sivil toplum örgütlerinin kamu hizmetlerinin tasarlanması, yürütülmesi ve değerlendirilmesi süreçlerine yeterli ilgiyi düzenli ve sürekli bir biçimde göstermemeleri de Türk kamu yönetiminde saydamlığın henüz istenilen düzeyde gerçekleşmemesinin nedenlerinden biridir.

Kuşkusuz, geleneklerin ve kültürün değişimi görece daha zor ve uzun bir süreci gerektirmektedir. Belki biraz da bu yüzden, Türk kamu yönetiminde gizliliğin azaltılması, saydamlığın geliştirilmesi yönündeki önerilerin ağırlık noktasını çoğu kez "yasal ve yönetsel düzenlemeler" oluşturmaktadır. Bu çerçevede geliştirilen iki

temel öneriden ilki yönetimin bilgi verme ödevine ilişkin olmalıdır. Bu öneri çerçevesinde, esas itibariyle yönetimin yurttaşları kendiliğinden bilgilendirmesini öngören kurallar (*information disclosure rules*) ele alınmaktadır. Bu anlamda, öncelikle kamu görevlilerinin dışarıya bilgi vermesini, basına açıklama yapmasını yasaklayan kuralların kaldırılması ya da yasakların kapsamının daraltılması gerekmektedir. Ayrıca, bilgi vermeyi bir ödev olarak kabullenen kamu kurumlarının, tanıtım, halkla ilişkiler, danışma gibi faaliyetlerin yanı sıra, yurttaşları kendi eylem, işlem ve kararlarına ilişkin olarak düzenli olarak bilgilendirmesi de gerekmektedir. Türk kamu yönetiminde saydamlığı geliştirip, yaygınlaştırmayı amaçlayan önerilerin ikincisi ve daha önemlisi ise yurttaşların bilgilenme hakkına ilişkindir. ABD başta olmak üzere birçok ülkede uzun yıllardır yürürlükte olan ve vatandaşlara kamu makamlarının uhdesindeki bilgi ve belgelere erişim hakkı sağlayan düzenlemelerin bir benzerinin Türkiye’de de gerçekleştirilmesi birçok değişik yazar tarafından ortaya atılmıştır (Eken, 1998; Yaşamış; 2001; Yayla, 1998). Demokratik ülkelerdeki örneklerine benzer bir bilgi edinme yasasının, geciktirilmeden ve aşırı istisnalar ve kısıtlamalarla sulandırılmadan kabul edilip, yürürlüğe konulması Türk kamu yönetiminin ve bu arada BDK’ların denetimi ve hesap verebilirliği konusunda önemli ve olumlu açılımlar sağlayacaktır.

Buraya kadar anlatılanlarla da bağlantılı, özellikle de BDK’ların denetimi ve hesap verebilirliği kapsamında değerlendirilmesi gereken ve "bulgu saydamlığı"nın araçları olarak adlandırılabilen iki hususun dile getirilmesinde yarar vardır. İlk olarak, saydamlığın gerçekleştirilmesinde önemli bir adım, kamu kurumlarına yapılan kişisel başvurularla ilgili inceleme ve değerlendirmeleri içeren bulguların açıklıkla ortaya konulmasıdır. Sözü edilen yalnızca başvuru sahibine olumlu ya da olumsuz bir cevap vermekten, bir sonuç bildirmekten ibaret değildir. Yönetimin yaptığı inceleme ya da değerlendirmede elde ettiği bulguların tüm açıklığıyla ve onlara nasıl ulaşıldığını gösteren bilgilerle birlikte başvuru sahiplerine sunulmasıdır. Başvuru sahiplerine ya da kendilerine inceleme/itiraz hakkı tanınanlara, özellikle verilen yönetsel kararın ya da uygun görülen yönetsel işlemin (örneğin bir talebin reddedilmesinin) gerekçelerinin açık, ayrıntılı ve yazılı olarak bildirilmesidir. Böyle bir uygulamanın yerleştirilmesi, başvurular hakkında karar verilirken neler düşünüldüğü, nasıl bir mantık silsilesi içinde ve hangi yasal/yönetsel temele dayanarak bir karara ulaşıldığı hususunda bilgilenmeyi artıracaktır. Bu ise, kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken esas aldıkları gerekçelerin yargısal denetimini daha etkili hale getirecektir.

"Bulgu saydamlığı" ile ilgili ikinci husus ise, bireysel ya da kurumsal başvurular sonucunda ya da bir skandal, kriz, kaza vb. ertesinde kamu kurumlarının kendiliğinden başlattıkları inceleme ve soruşturmaların bulgularının kamuoyuna sunul(ma)masıyla ilintilidir. Örneğin, Türkiye’de kamu yönetimi bünyesinde çeşitli denetim birimleri tarafından hazırlanan inceleme ve soruşturma raporlarının bazılarının çok sınırlı bir kesimle paylaşıldığı ya da "sümen altı" edildiğine dair kuşku ve iddialar çok seyrek olmayan aralıklarla kamoyuna yansımaktadır. "Yönetilenler yeni gelişmeler karşısında yöneticilerin hangi yönde ve nasıl karar alacaklarını, alınmış kararların gerekçelerini bilememekte, dosyaları ve raporları inceleyememektedirler. Yapılan inceleme ve değerlendirme raporlarının dışa aktarılmaması ve sadece idarenin kullanımında kalması sıklıkla görülen bir durumdur." (Eken, 1994: s. 27). Bu ise, yönetimin saydamlığının önünde ciddi bir engel teşkil etmekte, kamu yönetiminin denetimi ve hesap verebilirliğine ilişkin kuşku ve kaygıların artmasına neden olmaktadır.

#### **4.3.4. Sağlama**

Yönetimsel işlem ve kararların denetime açık olması, yurttaşların yönetim karşısındaki haklarının korunması için gerekli kural, yöntem ve araçların geliştirilmesi ve etkinlikle işletilmesi, siyasal-yönetimsel rejimlere demokratiklik sıfatını kazandıran en önemli faktörlerden biridir. İşte, bu alt bölümün konusu olan sağlama, kamu kurumlarının aldıkları kararlar ve yaptıkları işlemlerdeki hataların ve boşlukların düzeltilmesi için yurttaşlara başvuru olanakları tanınmasını ifade etmektedir. Demokratik hesap verebilirliğin olmazsa olmaz koşullarından birisi olarak, sağlama, yurttaşların söz konusu işlem ve işlemleri yapanlar hakkında misilleme ile karşılaşma korkusu olmaksızın, şikayette bulunabilmesi, yaptığı tüm şikayetlerin dinlenip değerlendirildiğinden emin olabilmesi temel ilkesine dayanmaktadır. Sağlama mekanizma ya da makamları; yönetimsel işlem ve kararları gerek istek üzerine, gerekse kendiliğinden gözden geçirmek suretiyle, varsa haksızlıkların düzeltilmesini taahhüt etmektedirler (Temizel, 1997).

Bir genel ilke olarak olarak, denilebilir ki, yönetimlerin değişik karar verme süreçleri boyunca, bu kararlardan doğrudan ve en fazla etkilenecekler başta olmak üzere, yurttaşların ya da onların kurduğu örgütlerin görüşlerine başvurması, hem kararların meşruiyetini ve kalitesini, hem de yönetimin bu kararları çok fazla itiraz ya da tepkiyle karşılaşmadan uygulamaya geçirme olasılığını yükseltecektir. Ayrıca, katılımlı ya da katılımsız olarak yönetim tarafından yapılan işlemlerin ve verilen ka-

rarların isabetle seçilmesini ve dürüstlük ve açıklıkla uygulanmasını beklemek, iyi yönetilme iddiasındaki her toplumda yurttaşların doğal karşılanması gereken beklentisi, hatta hakkıdır. Ancak, a) kamusal sorunların ve bunları çözmek görev ve yetkisiyle donatılan kurumların giderek karmaşıklaşan ve çeşitlenen yapısı, b) yönetimlerin sıfır hatayla çalışmasındaki imkansızlık ve c) yönetenlerle-yönetilenler ve yönetilenlerin kendi aralarındaki çıkar ve görüş farklılıklarının mevcudiyeti gibi nedenler, yurttaşların yönetsel işlem ve kararlara karşı yakınma ve itirazlarını kabul edecek ve bunlar hakkında değerlendirmelerde bulunup, karar verecek değişik mekanizma ya da makamların tasarlanması ihtiyacını doğurmuştur.

Sağlama mekanizmalarının hesap verebilirlik açısından işlevlerini ve işleyişini değerlendirirken iki önemli noktaya dikkat çekilmelidir. İlk husus, idarenin karar ve işlemlerine karşı başvuruda bulunulabilecek sağlama makamları ya mekanizmalarının *erişimi ve yaygınlığıdır* (Örneğin, başvuru hakkının kimlere tanındığı ve başvuru makamlarının ulusal/bölgesel dağılımı). İkinci olarak, bu makam ve mekanizmaların *etkinlik ve yetkinliklerinin* dikkate alınması gerekmektedir. Bu ise, bir yandan, sağlama mekanizmalarının yasal-yönetsel dayanaklarının açık ve duraksamalara meydan vermeyecek şekilde tesis edilmiş olmasına, diğer yandan da bunların yapılanmalarının, donanımlarının vb. kendilerine verilen yetkileri etkin bir biçimde kullanmalarına olanak verecek nitelik ve nicelikte olması demektir.

Türkiye'deki BDK'lar açısından oluşturulabilecek sağlama mekanizmalarıyla ilgili olarak bu alt bölümde üç hususun vurgulanması yeterli olacaktır. Birincisi, BDK'ların kurum-içi itiraz ve inceleme kapasitelerinin artırılması düşünülebilir. İkincisi, BDK'larla ilgili yakınmaları inceleyecek bir özel yetkili Ombudsman (Kamu Denetçisi) kurulması fikri tartışmaya açılabilir. Üçüncü olarak ise, BDK'ların yargısal denetiminin kapsamı ve etkinliğiyle ilgili hususlar geniş kapsamlı olarak değerlendirilmelidir. Ancak, burada bir kez daha vurgulanmalıdır ki, BDK'ların bağımsızlıklarıyla hesap verebilirlikleri arasındaki hassas dengeye dikkat edilmelidir.

#### **4.3.5. Sorgulayıcılık**

Kamu yönetiminin hesap verebilirliği ile ilgili araştırma ve tartışmalarda çoğu kez ihmal edilen bir husus, hesap verebilirliğin geliştirilmesi ve yerleştirilmesinde kamu kurumlarının faaliyetlerini ve kararlarını izleyip, sorgulama konusunda yönetimin görev çevresi içinde bulunan aktörlerin iradesi ve kapasitesidir. Başka bir deyişle, hesap verebilirlik süreçlerinin niteliği ve sonuçları, bir ölçüde kamusal kaynak

ve yetkileri kullananların bunları toplum yararına ve yasalara uygun olarak kullanıp kullanmadıkları hususundaki izleme ve sorgulamanın yaygınlık, süreklilik ve etkinliğine de bağlıdır. Dolayısıyla, sorgulayıcılık, en geniş anlamıyla bir ülkenin vatandaşlarının, o ülkedeki seçilmiş ya da atanmış yöneticileri; izlenen politikalar, alınan kararlar ve ortaya konulan faaliyetler ve bütün bunlardan elde edilen sonuçlara dair sorgulama istek, kapasite ve becerisidir. Bunların geliştirilmesi ise, öncelikle "devlet anlayışının sorgulanarak devletin milletin üzerinde kutsal bir varlık olmadığı, topluma hizmet etmekle ve ona hesap vermekle yükümlü bir kurallar ve kurumlar bütünü olduğu gerçeğinin benimsenmesi"ni gerektirmektedir (Titiz, 2000: s. 13). Hemen eklenmelidir ki, sorgulayıcılık; beklentiler ile gerçekleştirenler arasındaki uyumsuzlukların tespiti ve tenkidi ile başlamakta, ama orada sona ermemektedir; olumsuzlukların giderilmesi için yapılması gerekenlerin de ortaya konulması, kamuoyuyla paylaşılması ve bunlara ilişkin izlemenin süreklilik taşıması gerekmektedir.

Birçok ülkede olduğu gibi, Türkiye’de de bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanımının yaygınlaşması, kamusal hizmetlere ilişkin bilgi, belge ve bulguların üretimi ve iletimini hızlandırıp, kolaylaştırarak, saydamlık başta olmak üzere, hesap verebilirliğin burada tartışılan ana unsurlarının gerçekleşebilmesini daha olanaklı hale getirmiştir. Ancak, hiçbir yerde hesap verebilirlik kendiliğinden ve kolayca etkin ve yeterli hale gelmemektedir; hesap verebilirlik yönetim dışındaki kesimlerin aktif ve sürekli gayretlerini de gerektirmektedir. Örneğin Sayın’a göre (1999: s. 10) "Millet – devlet ilişkisinde taraflardan hiçbiri diğerinin talebi ve baskısı olmadan kendi kendine saydamlaşmak istemez. Bu ilişkide saydamlığı talep eden tarafın kendisinin de saydamlaşmayı göze alması gerekir." Kısacası, demokratik hesap verebilirlik ancak ve ancak yurttaşların kamusal politika geliştirme ve karar verme süreçlerine daha fazla dahil ve müdahil olmasıyla mümkündür. Demokratik bir ülkede, ilke olarak, her yurttaşın ülkenin nasıl yönetilmesi ile ilgili tartışmalara bir biçimde katılma ve katkı sağlama sorumluluğu vardır. Yani demokrasi aktif yurttaşlığı gerektirmektedir (Wall, 1996).

Bugün itibarıyla, Türkiye’de, yukarıda özetlenmeye çalışılan türden bir aktif yurttaşlığın mevcut olduğunu ve kamu yönetiminde demokratik hesap verebilirliği gerçekleştirmeye dönük süreçlere önemli ve anlamlı boyutlarda girdi sağladığını iddia etmek pek kolay olmasa gerektir. Örneğin, Sayın’ın (1999) Türkiye’de mali saydamlığın geliştirilmesi kapsamında yaptığı bir değerlendirmeye göre, "Sayıştay kısıt-

lı bir denetim alanında yasaların ona verdiği denetim sorumluluklarının çok küçük bir bölümünü yerine getiriyor ve Meclis'e Anayasa ile sorumlu olduğu, genel uygunluk bildirimini haricinde, neredeyse hiçbir denetim raporu sunmuyor. Üstelik Meclis ve millet Sayıştay'ın sunduğu bu raporla bile ilgilenmiyor. Kısaca milletin denetçisinin devlet üzerinde hiçbir etkisi yok ve bu milletin de Meclis'in de pek umurunda değil".<sup>9</sup>

Bu çalışmada, Türkiye'de kamu yönetiminin hesap verebilirliği kapsamında sorgulayıcılığın şimdiki durumunun nedenleri ve sonuçları üzerinde uzun uzadıya bir tartışmaya girmek olanaksızdır.<sup>10</sup> Dolayısıyla, burada, Türkiye'de "kamu yararını esas alan, ideolojik ve dar görüşlü polemiklerden mümkün olduğunca uzak ve süreklilik taşıyan" bir sorgulayıcılık anlayışının BDK'ların denetim ve hesap verebilirliklerinde etkinliğini artırmak açısından önemli bir güvence oluşturacağını söylemekle yetinilecektir. Sözü edilen türden bir sorgulayıcılık anlayışının gelişip, yerleşmesi açısından ise üç hususa vurgu yapılmalıdır.

İlk olarak, sorgulayıcılığın seçilmişler tarafından, özellikle de TBMM tarafından uygulamada nasıl kurgulanıp, kullanılabileceğinin iyi değerlendirilmesi gerekmektedir. TBMM'nin, Anayasa ve yasalar, özellikle de BDK'larla ilgili mevzuat tarafından kendisine verilen toplum adına gözetim ve denetim yapma konusundaki görev ve yetkilerini kamu yararını önde tutarak, partizan saiklerin cazibesine kapılmadan kullanması, BDK'ların kapasite ve hesap verebilirliklerinin gelişimi açısından büyük önem taşımaktadır.<sup>11</sup>

BDK'ların kamusal denetim ve hesap verebilirliği kapsamında sorgulayıcılığın oluşum ve gelişimiyle ilgili olarak üzerinde önemle durulması gereken bir diğer hu-

---

(9) Farklı bir görüşe göre ise, "Kamuoyumuzun, kamu mali yönetiminin öğelerinden biri olan denetiminden beklentileri de değişmektedir. Eskiden ödediği verginin nereye ve nasıl harcandığını merak etmeyen, bu konuda devlete sonsuz bir güveni olan halkımız; artık kamu fonlarının akibetini sorgular, daha şeffaf bir kamu mali yönetimini ister olmuştur. Yani kamu hizmetlerinin bundan böyle daha ucuz ve kaliteli olarak üretilmesi vatandaşlarımızın da talebidir. Vatandaşların bu haklı isteklerine TBMM'nin, siyasi partilerin daha fazla duyarsız kalması beklenemez" (Gören, 2000: s. 151).

(10) Örneğin, Yayla'ya (1998) göre, Türkiye'de "bürokrasinin azaltılması konusundaki bir başka engel de, resmi daireler karşısındaki halkın, hiyerarşik bir aile ve toplum düzeninden (...) geldiği için hak arama bakımından içinde bulunduğu eziklik ve yönetenler karşısında duyduğu korkuyla karışık saygıdır. Bu da idarenin yeniden yapılanmasını zorlaştıran bir başka iç çelişkinin işaretidir."

(11) "Sayıştay denetimi, Sayıştaydan önce TBMM'nin sorunudur ve ülkemizdeki demokrasi uygulaması ile doğrudan ilgilidir. Bu bakımdan TBMM'nin ülkeyi yönetmede üzerine düşen gözetim ve kontrol görevini yetkinlikle yerine getirilebilmesi için, kamu mali yönetimi hakkında ihtiyaç duyduğu doğru, güvenilir, yeterli ve tarafsız bilgi edinme hakkına sahip çıkması gerekir." (Gören, 2000: s. 151).

sus, sivil toplum örgütlerinin ve üniversitelerin BDK'larla ilgili toplumsal bilgi ve ilgi düzeyinin yükseltilmesi konusundaki durumu ve duyarlılığıdır. Açıktır ki, bir ülkede sivil toplum örgütlerinin, kamu kurumlarının yapılanma ve faaliyetlerine dair farkındalıklarının ve izleme kapasitelerinin geliştirilmesi, o ülkedeki kamu bürokrasisinin kamusal hesap verebilirliğini olumlu yönde ve önemli ölçüde etkileyecektir (Levine, 2001).

Bu açıdan, Türkiye'de sivil toplumun ve sivil toplum örgütlerinin gelişimi ve güçlenmesinin kamusal hesap verebilirlik süreçlerinin niteliği ve sonuçlarını genel olarak olumlu yönde etkilemesi beklenebilir. Benzer bir tespitin BDK'ların denetimi ve hesap verebilirliği açısından geçerli olmaması düşünülemez. Daha öznel olarak, Türkiye'de BDK'ların yapılanmaları, yaptıkları veya yap(a)madıkları hususunda toplumsal öğrenme süreçlerinin hızlandırılması için sivil toplum örgütlerinin ve üniversitelerin rol ve işlevlerinin neler olduğu sorusu üzerinde ciddiyetle durulması gerekir. BDK'ların faaliyet alanlarının çeşitliliği, karmaşıklığı ve Türkiye'deki uygulamaların görece yeni oluşu gerçeği karşısında bu soru daha da önem kazanmaktadır. Dolayısıyla, bu aşamada, BDK'ların işlevleri ve işleyişlerine dair toplumun doğru, yeterli ve sürekli bir biçimde bilgilendirilmesini sağlayacak, BDK'lar konusunda toplumsal ilgi ve bilgi düzeyinin artışı sağlayacak oluşumların düşünülmesi yararlı olacaktır. Bu bağlamda, sivil toplum örgütleri ve üniversiteler bünyesinde;

- BDK'lar konusunda uluslararası ve ulusal düzeydeki kuramsal ve uygulamaya ilişkin gelişmeleri yakından ve sürekli olarak izleyecek,
- Düzenleyici reformlar ve kurumlarla ilgili konularda araştırma ve eğitim projeleri üretecek ve
- Bunların sonuçlarını kamuoyuyla ve ilgili çevrelerle paylaşacak merkez ya da merkezlerin kurulması ve desteklenmesi sağlanmalıdır.

BDK'larla ilgili bilgi açığının ve asimetrisinin azaltılması hedefine dönük böyle bir yönelimin, nasıl ve hangi kesim ve kurumların öncülüğü ve işbirliğiyle yaşama geçirileceği ayrıca değerlendirilmelidir. Ancak, herşey bir yana, BDK'lar hakkında alternatif bilgilenme ve bilgilendirme kaynak ve araçlarının oluşması, özellikle BDK'ların kuruluş ve işleyişlerine dair alternatif siyasa ve projelerin geliştirilmesi, hem bu kurumları niyetleri ve faaliyetleri ile ilgili olarak kamuoyuna daha çok bilgi vermeye zorlayabilecek, hem de BDK'lar tarafından ortaya konulan bilgi, belge ve bulguların yeterliliklerini değerlendirmek imkanı doğacaktır. Her iki halde de,



BDK'ların kamusal hesap verebilirliklerinin etkin bir biçimde gerçekleşmesine azımsanmayacak bir katkıda bulunulabilecektir. Kabul edilmelidir ki, birikim ancak biriktirerek sağlanır. Yukarıdaki türden önerilerin yaşama geçirilmesiyle, BDK'ların kuruluş, işleyiş ve hesap verebilirlikleriyle ilgili olumlu ve olumsuz örnekler tespit ve tenkit edilip, olumsuz uygulamaların azalmasına, olumlu örneklerin özendirilmesine öncülük edilebilecektir.

Üçüncü olarak, BDK'ların hesap verebilirliği bağlamında sorgulayıcılığın yaygın ve etkin bir biçimde gerçekleşmesi için medyaya da önemli görevler düşmektedir. Medyanın BDK'ların kuruluş ve işleyişleriyle ilgili olarak kamuoyunu sürekli ve yeterli bir biçimde aydınlatması, BDK'ların siyasete ve topluma karşı hesap verme yükümlülüklerini etkin ve yeterli bir biçimde yerine getirmelerine önemli katkılar sağlayabilecektir. Ancak, medyanın anılan katkıları sağlayabilmesi için sorumlu yayıncılık anlayışı çerçevesinde hareket ederek, kamuoyunun doğru bir biçimde bilgilendirilmesine özen göstermesi gerekmektedir. Son aylarda BDK'lar ile ilgili olarak medyada yer alan bazı haber ve yorumlar, bu noktada Yayla'nın (1998: s. 262) Türk kamu yönetiminin geneli için yaptığı aşağıdaki değerlendirmenin, bugünlerde özellikle BDK'lar bağlamında hatırdan tutulması gerektiğini düşündürmektedir: "Açıklık ve şeffaflık adına basın ve televizyonun (...) müdahaleleri de idare ve idareciler üzerinde korkunç baskılar yaratabilmekte; bir yandan medyanın sorumsuzluğu, öte yandan da kamu görevlilerinin sorumluluktan korkar hale gelmeleri sonucunu yaratabilmektedir."

## KAYNAKÇA

- Abdala, M. A. (2001). "Institutions, Contracts and Regulation of Infrastructure in Argentina", *Journal of Applied Economics*, 4(2), s. 217-254.
- Abrams R.K. ve Taylor M.W. (2002). "Assesing the Case for Unified Financial Sector Supervision", London Schoool of Economics, Special Paper, 134.
- Acar, M. (2001). *Accountability in Public-Private Partnerships*, Unpublished Dissertation, University of Southern California, Los Angeles, California.
- ——— (2002). "Kamu Yönetiminin Hesap Verebilirliği", Yayınlanmamış Çalışma.
- Akıncı, M. (1999). *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, Beta, İstanbul.
- Aktan C.C. (1994). *Temiz Toplum ve Temiz Siyaset*, T Yayınları.
- Atay, E.E. (1999). "Fransız İdare hukukunda Bağımsız İdari Otoriteler (BİO'lar): Rekabet Konseyi", Yayınlanmamış Çalışma.
- Aysan, M. (2002). "Özerklik", Radikal, 10/4/2002.
- Atiyas, İ. ve Sayın, Ş. (2000). *Kamu Maliyesinde Saydamlık*, TESEV Yayınları, İstanbul.
- Atiyas İ., Y.B. Gündüz, F. Emil, C.M.Erdem ve D.B. Özgün. (1999). "Fiscal Adjustment in Turkey: The Role of Quasi-Fiscal Activities and Institutional Reform", Undersecretariat of Treasury Research Paper.
- Azrak Ü. (2001). "Dünyada ve Türkiyede Bağımsız İdari Otoriteler ve İdarenin Yeniden Yapılanması Bağlamında Bunlara İlişkin Sorunlar", *Bağımsız İdari Otoriteler* içinde, Rekabet Kurumu.
- Bavagnoli, F. (2001). "Independent Regulators in Italy", *Regulation of Network Utilities* (Editörler: C. Henry, M. Matheu ve A. Jeunemaitre) içinde, Oxford University Press.
- Barberis, P. (1998). "The New Public Management and a New Accountability", *Public Administration*, 76 (Autumn), s. 451-470.
- Batra G., D. Kaufmann ve A.H.W. Stone. (2002). *Voices of the Firms 2000: Investment Climate and Governance Findings of the World Business Environment Survey*, World Bank Group.

- Bayri, O. (2000). *A Theory of Patronage in Accountability: A Discourse on Turkish Modernisation and Socio-Economic Accountability with Special Reference to the Case of Pension Funds*, Unpublished Dissertation, Department of Accounting and Finance: Manchester Metropolitan University.
- Behn, R. D. (2001). *Rethinking Democratic Accountability*, Brookings Institutions Press.
- Blinder A.S., and Morgan J. (2000). "Are Two Heads Better Than One? An Experimental Analysis of Group vs. Individual Decisionmaking", NBER Working Paper, N. 7909.
- Bowsher, C. A. (1993). "Budgeting and Accountability in Large Countries: Problems and Opportunities", *Government Accountants Journal*, Spring, s. 7-20.
- Böge, U. (2001). "Liberalization of Energy Markets: the German Way", *Regulation of Network Utilities* (Editörler: C. Henry, M. Matheu ve A. Jeunemaitre) içinde, Oxford University Press.
- Buigues, P. A., O. Guersent ve J. F. Pons (2001), "Network Utilities: The EU Institutions and the Member States", *Regulation of Network Utilities* (Editörler: C. Henry, M. Matheu ve A. Jeunemaitre) içinde, Oxford University Press.
- Buğra A. (1995). *Devlet ve İşadamları* (Çev. Fikret Adaman), İletişim Yayınları.
- Bureau, D. ve N. Curien (2001), "Establishing Independent Regulators in France", *Regulation of Network Utilities* (Editörler: C. Henry, M. Matheu ve A. Jeunemaitre) içinde, Oxford University Press.
- Caiden, G. E. (1988). "The Problem of Ensuring the Public Accountability of Public Officials", *Public Service Accountability: A Comparative Perspective* (Editörler: J. G. Jabbra and O. P. Dwivedi ) içinde, West Hartford, CT: Kumarian Press.
- Camdessus M. (1999). "Second Generation Reforms: Reflections and New Challenges", IMF Conference on Second Generation Reforms, 26 Ekim, Washington, D.C.
- Celasun M. ve İ. Arslan (2001). "State-owned Enterprises and Privatization in Turkey: Policy, Performance and Reform Experience, 1985-95", *State Owned Enterprises in the Middle East and North Africa: Privatization, Performance and Reform* (Editör: M. Celasun) içinde, Routledge Studies in Development Economics, 2001.

- Central Bank of Republic Of Turkey –CBRT (2002). *The Impact of Globalization on the Turkish Economy*, Mayıs, Ankara.
- Choi, D. (2001), "A Radical Approach to Regulatory Reform in Korea", The Annual 2001 Conference of the American Society for Public Administration Konferansında sunulan tebliğ, Rutgers University, New Jersey.
- Coate S. ve Morris, S. (1995). "On the Form of Transfers to Special Interests", *Journal of Political Economy*, 103(6), s. 1210-1235.
- Cooper, T. L. (1998). *The Responsible Administrator—An Approach to Ethics for the Administrative Role*, 4<sup>th</sup>. Edition, San Francisco: Jossey-Bass.
- Cope, G. H. (1997). "Bureaucratic Reform and Issues of Political Responsiveness", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7(3), s. 461-471.
- Çakal, R. (1996). *Doğal Tekellerde Özelleştirme ve Regülasyon*, DPT Uzmanlık Tezleri, Ankara.
- deLeon, L. (1998). "Accountability in a Reinvented Government", *Public Administration*, 76 (Autumn), 539-558.
- Delston, R.S. (1999). "Statutory Protections For Banking Supervisors", Financial Sector Website Paper No. 4.
- Demarigny, F. (1996). "Independent Administrative Authorities and the Case of the French Council for Competition", *Regulating Europe* (Editör: G. Majone) içinde, Routledge. s. 157-179.
- Devlet Planlama Teşkilatı–DPT. (1995). *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, Ankara.
- ——— (1997). *Ekonomik ve Sosyal Göstergeler 1950-1998*, Ankara.
- ——— (2000). *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, Ankara.
- ——— (2002). *Katılım Öncesi Ekonomik Program*, Ağustos, Ankara.
- Dinçer, Ömer (1998). "Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması İhtiyacı ve İlkeleri Üzerine Bir Tartışma", *Türkiye’de Yönetim Geleneği—Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları* (Editörler: Davut Dursun ve Hamza Al) içinde, İlke Yayıncılık, İstanbul.

- Djankov S., R.L. Porta, F.L.S. Silanes ve A. Shleifer (2002). "Appropriate Institutions", Conference on Appropriate Institutions Organized by the Private Sector Advisory Services Group, *The World Bank and the Journal of Comparative Economics*, September 13<sup>th</sup>.
- Duran, L. (1997). "Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler", *Amme İdaresi Dergisi*, 30(1), s. 3-10.
- Dutz M.A. ve Hayri A. (2000). "Does More Intense Competition Lead to Higher Growth", World Bank Private Sector Development Working Papers, n. 2320.
- Eisner, M. A. (1993). *Regulatory Politics in Transition*, The John Hopkins University Press.
- Eken, Musa (1994). "Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık", *Amme İdaresi Dergisi*, 27(2), s. 25-54.
- ——— (1998). "Yönetim Karşısında Vatandaşın Korunmasında Ombudsman Kurumunun Rolü", *Türkiye’de Yönetim Geleneği—Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları* (Editörler: Davut Dursun ve Hamza Al) içinde, İlke Yayıncılık, İstanbul. (2000). *"Türkiye Kurullara Teslim"*, Nisan, s. 22-37.
- Elgie, R. (1998). "Democratic Accountability and Central Bank Independence: Historical and Contemporary, National and European Perspectives", *West European Politics*, 21(3), 53-76.
- Emek, U. (1992). *Kamu Maliyesinde Fon Uygulaması*, DPT Yayınları, Ankara.
- ——— (1999). *Yap-İşlet-Devret, Yap-İşlet ve Kamu Hizmeti İmtiyazı Mevzuatı*, DPT Yayınları, Şubat, Ankara.
- ——— (2001a). "Altyapı Hizmetlerinde Özelleştirme, Rekabet ve Regülasyon", *İktisat, İşletme ve Finans*, Temmuz, s. 42-53.
- ——— (2001b). *Kamu Alımlarında Etkin İhale Tasarımı*, TÜSİAD-T/2001-11/311, İstanbul.
- ——— (2002). "Posta Hizmetlerinde, Özelleştirme, Rekabet ve Regülasyon", *Rekabet Dergisi*, 1(9), s. 20-45.
- Eren, Veysel (2002). "Kamu Yönetiminde Bir Rekabet Aracı Olarak ‘Hizmet Karşılaştırması’ Yoluyla Yenilik ve Başarı Geliştirme", *Amme İdaresi Dergisi*, 35(2), s. 61-75.

- Ersel, H. (2000). "Managing Financial Liberalization in Turkey: Consistent Banking Regulation", The World Bank  
([www.worldbank.org/mdf/mdf3/papers/finance/Ersel.pdf](http://www.worldbank.org/mdf/mdf3/papers/finance/Ersel.pdf)).
- Estache, A. (1997). "Designing Regulatory Institutions for Infrastructure – Lessons from Argentina", Public Policy for the Private Sector, Viewpoint Note No. 114, The World Bank  
(<http://rru.worldbank.org/viewpoint/HTMLNotes/114%5C114estac.pdf>).
- Finn, T. D. (1993). "Independent review agencies and accountability: Snapping at the heels of government?", *Optimum—The Journal of Public Sector Management*, 24 (2), s. 9-22.
- Gassner, K. (2001), "Contracts in Germany: Decentralization, Self-Regulation, and Sector-Specific Regulators", *Regulation of Network Utilities* (Editörler: C. Henry, M. Matheu ve A. Jeunemaitre) içinde, Oxford University Press.
- Gilardi F. (2002). "Regulation through Independent Agencies in Western Europe: New Institutional Perspectives", Workshop for Theories of Regulation, Mayıs 25-26, Nuffield College, Oxford.
- ——— (2002), "Policy Credibility and Delegation to Independent Regulatory Agencies: A Comparative Empirical Analysis", *Journal of European Public Policy*, 9 (baskıda).
- Goldin, C. ve G. D. Libecap (1994). *The Regulated Economy*, The University of Chicago Press.
- Gören, İ. (2000). "Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim", *Parlamento ve Sayıştay Denetimi* içinde, TESEV Yayınları, İstanbul, s. 79-178.
- Gözübüyük, Ş. ve Tan T. (1998). *İdare Hukuku-Genel Esaslar*, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Haggard, S. and Webb, S.B. (ed) (1994). *Voting For Reform: Democracy, Political Liberalization and Economic Adjustment*, Oxford University Press.
- Harmon, M. M. (1995). *Responsibility as Paradox: A Critique of Rational Discourse on Government*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Hatry, H. P. (1997). "We Need a New Concept of Accountability", *The Public Manager*, (Fall), s. 37-38.

- Helgason, S. (1997). "Towards Performance-Based Accountability—Issues for Discussion", <http://www.oecd.org/oecd/pages/document/>, OECD-PUMA.
- Heper, M. (1985). *The State Tradition in Turkey*, The Eothen Press.
- IAIS (1997). "Guidance on Insurance Regulation and Supervision For Emerging Market Economies", International Association of Insurance Supervisors (IAIS), Guidance Paper No:1.
- Işıklı, H. (2001). *İnternet Alan İsimleri Sistemi*, DPT Yayınları.
- Joskow, L.P., (1998). "Regulatory Priorities for Reforming Infrastructure Sectors in Developing Countries", Annual World Bank Conference on Development Economics, Washington D.C.
- Karacan, A. İ (2002). *Özerk Kurumlar Üzerine Denemeler*, Creative Yayıncılık.
- Katırcıoğlu, E. (1997a). "Bir Sübvansiyon Mekanizması:KİT'ler" Radikal, 8/5/1997.
- ——— (1997b). "Özelleştirmenin Meşruiyeti ve Bir Öneri", Radikal, 10/5/1997.
- ——— (2001a). "Eski Siyaset ve Yeni Üst Kurullar", Radikal, 24/3/2002.
- ——— (2001b). "Üst Kurullar, AB ve Devletçiliğimiz", Radikal, 1/12/2001.
- ——— (2002). "Dandik Kurumlar", Radikal, 18/5/2002.
- Kearns, K. (1996). *Managing for Accountability: Preserving the Public Trust in Public and Nonprofit Organizations*, San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Khan, M. H. (2002). "State Failure in Developing Countries and Strategies of Institutional Reform", ABCDE Conference, 24-26 Haziran, Oslo.
- Kıymaz, T. (2002). *Şeker Politikalarında Yeni Yönelimler ve Türkiye'nin Konumu*, DPT Yayınları.
- Klein, M. (1996). "Competition in Network Industries", World Bank Policy Research Working Paper, N., 1591.
- Klein, M. and Gray P. (1997). "Competition in Network Industries: Where and How to Introduce It", World Bank Public Policy for the Private Sector, N., 104.
- Krueger, A. (1974). "Rent-Seeking Society", *American Economic Review*, 64(3), s. 291-303.

- ——— (1990). "Government Failures in Development", *Journal of Economic Perspectives*, 4(3), s. 9-23.
- ——— (1995). "Partial Adjustment and Growth in Turkey", *Reform, Recovery, and Growth: Latin America and the Middle East* (Editörler: R. Dornbush ve S. Edwards) içinde, National Bureau of Economic Research.
- Kumcu, E. (2002a). "Özerk Kurumlar Kendilerini Savunmaya Zorlanıyorlar", *Hürriyet*, 3/12/2002.
- ——— (2002b). "Bu Kafayla Bağımsız Kurumları Yaşatamayız", *Hürriyet*, 19/12/2002.
- ——— (2002c). "Küçük Yatırımcıları Korumak SPK'nın Görevidir", *Hürriyet*, 20/12/2002.
- Laffont, J.J. (1994). "The New Economics of Regulation Ten Years After", *Econometrica*, 62(3), s. 507-537.
- Laffont, J.J. and Tirole, J. (1991). "The Politics of Government Decision-Making: A Theory of Regulatory Capture", *Quarterly Journal of Economics*, 106, s. 1089-1127.
- Laudati, L. (1996). "The European Commission as a Regulator: The Uncertain Pursuit of the Competitive Market", *Regulating Europe* (Editör: G. Majone) içinde, Routledge.
- Leat, D. (1988). *Voluntary Organizations and Accountability*, London: NCVO.
- Levy, E. (2001). "Presentation of Results and Recommendations", *Forum on Ensuring Accountability and Transparency in the Public Sector*, 5-6 Aralık 2001, Brasilia-Brazil, <http://www.oecd.org/oecd/pages/document>, OECD-PUMA.
- Levy, B. ve P. T. Spiller (1993). "Regulation, Institutions, and Commitment in Telecommunications: A Comparative Analysis of Five Country Studies", *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics* (Editörler: M. Bruno ve B. Pleskovic) içinde, World Bank.
- Light, P. C. (1993). *Monitoring Government: Inspectors General and the Search for Accountability*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Linder, S. H. (1999). "Coming to Terms with the Public-Private Partnerships", *American Behavioral Scientist*, 43 (1), s. 35-51.



- Lowndes, V., and Skelcher, C. (1998). "The Dynamics of Multi-Organizational Partnerships: An Analysis of Changing Modes of Governance", *Public Administration*, 76 (Summer), s. 313-333.
- Majone, G. (1994). "The Rise of Regulatory State in Europe", *West European Politics*, 17(3), s. 77-101.
- ——— (1996a). "The Rise of Statutory Regulation in Europe", *Regulating Europe* (Editör: G. Majone) içinde, Routledge.
- ——— (1996b). "The European Commission as a Regulator", *Regulating Europe* (Editör: G. Majone) içinde, Routledge.
- ——— (1996c). "The Future of Regulation in Europe", *Regulating Europe* (Editör: G. Majone) içinde, Routledge.
- ——— (1996d). *Regulating Europe*, (Editör: G. Majone) Routledge.
- ——— (1996e). "Regulatory Legitimacy", *Regulating Europe* (Editör: G. Majone) içinde, s. 284-301.
- ——— (1999). "The Regulatory State and its Legitimacy Problems", *West European Politics*, 22(1), s. 1-24.
- Mardin, Ş. (1967). "Historical Determinants of Stratification: Social Class and class Consciousness in Turkey", *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi* 22(4), s. 111-142.
- ——— (1973). "Center-Periphery Relations: A Key to Turkish Politics", *Daedalus*, Winter, s. 169, 190.
- ——— (1980). "Turkey: The Transformation of an Economic Code", *The Political Economy of Income Distribution in Turkey* (Editörler: E. Özbudun ve A. Ulusan) içinde, New York: Holmes and Meier.
- McCandless, H. and Wright, D. (1993). "Enhancing Public Accountability", *Optimum—The Journal of Public Sector Management*, 24(2), s. 110-118.
- Merriam-Webster, Inc. (1998). *Merriam-Webster's Collegiate Dictionary* (10<sup>th</sup>. ed.). Springfield, MA: Merriam-Webster, Inc.
- Moe, R. C. (1988). " 'Law' versus 'Performance' as Objective Standard", *Public Administration Review*, 48, s. 674-675.

- Mosher, F. C. (1980). "The Changing Responsibilities and Tactics of the Federal Government", *Public Administration Review*, (November/December), s. 541-548.
- Myers, R., and Lacey, R. (1996). "Consumer Satisfaction, Performance and Accountability in the Public Sector", *International Review of Administrative Sciences*, 62, s. 331-350.
- Naim, M. (1999). "Fads and Fashion in Economic Reforms: Washington Consensus or Washington Confusion", IMF Conference on Second Generation Reforms, 26 Ekim, Washington.
- Nelson, P. J. (2001). "Transparency Mechanisms at the Multilateral Development Banks", *World Development*, 29(11), s. 1835-1847.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge University Press.
- ——— (1994). "Economic Performance Throuhg Time", *American Economic Review*, 84(3), s. 359-368.
- OECD (1997a). *In Search of Results*, OECD, Paris.
- ——— (2000). *Regulatory Reform in Korea*, OECD, Paris.
- ——— (2002). *Reviews of Regulatory Reform: Turkey*, OECD, Paris.
- ——— (2002). *The Bacground Report on Government Capacity to Assure High Quality Regulation in the United Kingdom*, OECD, Paris (<http://www.oecd.org/EN/countrylist/0,,EN-countrylist-2-nodirectorate-no-no-1160-2,00,00.html>).
- O'Loughlin, M. G. (1990). "What is Bureaucratic Accountability and How Can We Measure It?", *Administration & Society*, 22(3), s. 275-302.
- Oyan, O. (2001). "Kamu Maliyesi ve Politikası", *Türkiye Ekonomisi: Sektörel Analiz*, (Editör: A Şahinöz) içinde, İmaj Yayınevi, Ankara.
- Öniş, Z. (1991). "Anatomy of Unorthodox Liberalism: The Political Economy of Turkey in the 1980s", *Strong State and Economic Interest Groups: The Post-1980 Turkish Experience* (Editör: M.Heper) içinde, De Gruyter.

- Öniş, Z. ve S. B. Webb (1994). "Turkey: Democratization and Adjustment from Above", *Voting For Reform: Democracy, Political Liberalization and Economic Adjustment* (Editörler: S. Haggard ve S.B Webb) içinde, Oxford University Press.
- Peters, B. G. (1996). "United States Competition Policy Institutions: Structural Constraints and Opportunities", *Comparative Competition Policy* (Editörler: G. B. Doern ve S. Wilks) içinde, Clarendon Press.
- Quirk, B. (1997), "Accountable to Everyone: Postmodern Pressures on Public Managers", *Public Administration*, 75(Autumn), s. 569-586.
- Ranci, P. (2001). "Regulating Energy in Italy", *Regulation of Network Utilities* (Editörler: C. Henry, M. Matheu ve A. Jeunemaitre) içinde, Oxford University Press.
- Reichard, C. (1998). "The Impact of Performance Management on Transparency and Accountability in the Public Sector", *Ethics and Accountability in a Context of Governance and New Public Management* (Editör:A. Hondeghe) içinde, Washington, DC: IOS Press.
- Rodrik, D. (1999). "Institutions For High-Quality Growth: What They Are and How to Acquire Them", IMF Conference on Second Generation Reforms, 26 Ekim, Washington D.C.
- Romzek, B.S. ve M. J. Dubnick (1987), "Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tradey", *Public Administration Review*, May/June, s. 227-238.
- Sak, G. (2001). "Formulating a Policy Framework for Good Governance and Anti-Corruption in Turkey", Background paper for Anti-Corruption Study in Turkey.
- Sayın, Ş. (1999). "Devletin Saydamlığı İçin Saydamlık Komisyonu", *Görüş Dergisi*, Eylül, s. 10-16.
- Scott, H.J. (1999). "The Second Generation Regulatory Reforms", IMF Conference on Second Generation Reforms, 26 Ekim, Washington D.C.
- Sezen, S. (2002). "The Impact of Globalization on The Organization of Public Administration", Yayınlanmamış Çalışma.

- Shapiro, H. and Taylor, L. (1990). "The State and Industrial Strategy", *World Development*, 18(6), s. 861-878.
- Smith, W. (1997a). "Utility Regulators-the Independence Debate", *Public Policy For the Private Sector*, World Bank, N. 127.
- ——— (1997b). "Utility Regulators-Roles and Responsibilites", *Public Policy For Infrastructure*, World Bank, N. 128.
- ——— (1997c). "Utility Regulators-Decisionmaking Structures, Resources and Start-up Strategy", *Public Policy For Infrastructure*, World Bank, N. 129.
- Stiglitz, J. (1994). *Whither Socialism?*, Cambridge, MA:MIT Press.
- ——— (1998). "The Role of State in Development: What Should It Do? How Should It Do It? And How Should These Decisions Be Made?", Tenth Anniversery of MITI Research Institute.17 Mart, Tokyo, Japonya.
- Sturm, R. (1996). "The German Cartel Office in a Hostile Environment", *Comparative Competition Policy* (Editörler: G. B. Doern ve S. Wilks) içinde, Clarendon Press.
- Sutherland, S. L. (1993). "Independent Review and Political Accountability: Should Democracy be on Autopilot?", *Optimum—The Journal of Public Sector Management*, 24 (2), s. 23-40.
- Şaylan, G. (2000). "Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler", *Amme İdaresi Dergisi*, 33(2), s. 1-22.
- Şen, M. L. (1998). "Yönetimde Yozlaşma", *Türkiye’de Yönetim Geleneği—Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları* (Editörler: Davut Dursun ve Hamza Al) içinde, İlke Yayıncılık, s. 61-79.
- Tan, T. (2000). "Bağımsız İdari Otoriteler", Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları, Ocak, Rekabet Kurumu.
- ——— (2002). "Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar", *Amme İdaresi Dergisi*, 35(2), s. 11-37.
- Taylor, M. (1996). "Between Public and Private: Accountability in Voluntary Organizations," *Policy and Politics*, 24(1), s. 57-72.

- Temizel, Z. (1997). *Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı—Ombudsman*, IULA-EMME, İstanbul.
- Thomas, P. G. (1997). "Accountability and Access", *Optimum—The Journal of Public Sector Management*, 27 (3), s. 24-31.
- Thompson, D. F. (1980). "Moral Responsibility of Public Officials: The Problem of Many Hands", *American Political Science Review*, 74, s. 905-915.
- Titiz, T. (2000). "Türkiye’de Devlet Denetiminde Reformlar ve Başarılarının Değerlendirilmesi", Konuşma, TESEV Yayınları, İstanbul.
- Trebilcock M. ve Iacobucci E. (2001). "Designing Competition Law Institutions", Faculty of Law, University of Toronto.
- Turc, A. (1997). "Accountability in Public Organizations: Responsiveness to Political Authorities, Users and Market Forces", <http://www.oecd.org/oecd/pages/document/>, OECD-PUMA, OECD-PUMA İnternet sitesi
- Ulusoy, A. (1999a). "Bağımsız İdari Kurumlar", *Danıştay Dergisi*, S. 100, s. 3-17.
- ——— (1999b). "Türk İdare Sisteminin İçinde Rekabet Kurumunun Yeri", Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları, Kasım, Rekabet Kurumu, Ankara.
- Vass, P. (2001). "The UK Model", *Regulation of Network Utilities* (Editörler: C. Henry, M. Matheu ve A. Jeunemaitre) içinde, Oxford University Press.
- Vickers, J. (1995). "Concepts of Competition", *Oxford Economic Papers*, 47, s. 1-23.
- Vickers, J. and Yarrow, G.(1988). *Privatization: An Economic Analysis*, MIT Press.
- Virag, G. (1998). *"Independence of Regulatory Agencies"*, Yayınlanmamış Çalışma.
- Vogel, S. K. (1996). *Freer Markets, More Rules: Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries*, Cornell University Press, Ithaca.
- Wall, A. (1996). "Mine, Yours or Theirs? Accountability in the New NHS", *Policy and Politics*, 24(1), s. 73-84.

- Weber, E. P. (1999). "The Question of Accountability in Historical Perspective: From Jackson to Contemporary Grassroots Ecosystem Management", *Administration & Society*, 31(4), s. 451-494.
- Webster's (1996). *Webster's Encyclopedic Unabridged Dictionary of the English Language*. New York, NY: Gramercy Books.
- Williamson, O. (1985). *Economic Institutions of Capitalism*, Free Press.
- Wolfensohn J. (1999). "A Proposal for A Comprehensive Development Framework", 21 Ocak, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).
- World Bank (1996). *From Plan to Market*, World Development Report, Oxford University Press.
- ——— (1997). *State in a Changing World*, World Development Report, Oxford University Press.
- ——— (2001). *Turkey Public Expenditure and Institutional Review*, Poverty Reduction and Economic Management Unit.
- Yataganas, X. A. (2001). "Delegation of Regulatory Authority in the European Union", Harvard Jean Monnet Working Paper 03/01.
- Yaşamış, F. D. (2001). *Türkiye'de Devletin ve Demokrasinin Yeniden Yapılanması—Sorunlar ve Çözümler*, İstanbul.
- Yayla, Y. (1998). "Türkiye İdaresinin Yeniden Yapılanması Üzerine Bazı Gözlemler", *Türkiye'de Yönetim Gelenegi—Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları* (Editörler: Davut Dursun ve Hamza Al) içinde, İlke Yayıncılık, İstanbul, s. 259-267.
- Zaim O. and Taşkın F. (2001). "The Relative Efficiency of the Public Manufacturing Industry in Turkey, *State Owned Enterprises in the Middle East and North Africa: Privatization, Performance and Reform* (Editör: M. Celasun) içinde, Routledge Studies in Development Economics, 2001.
- Zenginobuz, E. Ü. (1995). "Origins of Theories of Regulation in Economic Analysis and Some Observations on Possible Development of Regulatory Institutions in Turkey", *Boğaziçi Journal: Review of Social, Economic, and Administrative Studies*, (2), s. 25-43.