KATILIMCILIK BAĞLAMINDA DÜZENLEYİCİ KURUMLARDA YÖNETİŞİM

Selim ÇAPAR*
Dr. Kasım TURGUT**

ÖZET

1980'lerde kamu yönetiminde yaşanan paradigma değişimlerinin etkisiyle Avrupa ülkelerinde düzenleyici kurumların yaygınlaştığı görülmektedir. 1981 yılından bu yana, Türkiye'de dokuz düzenleyici kurum oluşturulmuştur. 1990'larda yönetimden yönetişime geçiş ile birlikte, farklı alanlarda yönetişim uygulamaları ortaya çıkmıştır. Türkiye'de düzenleyici kurumlar yönetişim uygulamalarının görüldüğü öncü bir alan olmuştur. Bu çalışmada, Türkiye'de düzenleyici kurumlarda görülen yönetişim uygulamaları ele alınmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Türkiye'de Düzenleyici Kurumlar, Yönetişim, Katılım

ABSTRACT

Governance in The Independent Ragulatory Anencies in The Context of Participotion

Independent Regulatory Agencies have been common features in the European Countries with the effect of paradigm shift in public administration. Nine Independent Regulatory Agencies have been established in Turkey since 1981. Alongside with shift from government to governance in the 1990's, practices of governance have been emerged in different spheres. Independent Regulatory Agencies have been one of the pioneering spheres which practices of governance can be seen. Governance practices in the Independent Regulatory Agencies in Turkey are examined in this essay.

Key Words: *Independent Regulatory Agencies in Turkey, Governance, Participation*

GİRİŞ

Kapitalizmin ekonomik, siyasal ve kültürel alanları da kapsayıcı biçimde bir yeniden yapılanma ile karşı karşıya kaldığı krizleri aşma özelliği bulunmaktadır. 1970'lerde ortaya çıkan krizin etkisiyle 1980 sonrası küresel bir görünüm alan kapitalizme koşut olarak devlet işlevsel ve yapısal dönüşüme uğramıştır.

* Mülki İdare Amiri-İçişleri Bakanlığı AREM Başkan Yardımcısı
** Mülkiye Başmüfettişi, İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı, Ankara

Refah devletinden düzenleyici devlete, Fordist birikim aşamasından, Post-Fordist birikim aşamasına geçişle beraber, temsili liberal demokrasinin de önlenemez bir krizle karşı karşıya kaldığı ifade edilmektedir (Şaylan, 2008). Aynı zamanda bu süreçte, kamu yönetimi yerine yeni kamu işletmeciliği, yönetim yerine yönetişim kavramlarının ön plana çıktığı gözlenmektedir.

Özellikle kamu yönetimi alanında ortaya çıkan paradigma değişiklikleri ile uyumlu biçimde 1980'li yıllardan sonra Kıta Avrupası ülkelerinde düzenleyici kurumların yaygınlaştığı görülmektedir. Öte yandan, liberal temsili demokrasinin krizine bir çare olarak önerilen ve katılımcılığa vurgu yapan yönetişimin 1990'lı yıllardan sonra uygulama örnekleri yaygınlaşmaya başlamıştır. Türkiye'de 1980'lerden itibaren oluşturulmaya başlanan düzenleyici kurumlar yönetişim gerçekliğinin görüldüğü alanlardan birisi olmuştur.

Bu çalışmanın konusunu, Türkiye'deki düzenleyici kurumlarda ortaya çıkan yönetişim gerçekliği oluşturmaktadır. Bu kurumlarda, katılımcı bir söylemle gündeme gelen yönetişimin toplumun hangi kesimlerinin katılımını, ne ölçüde sağladığı ortaya çıkarılmaya çalışılacaktır. Ayrıca katılımcılık kavramı ekseninde yönetişim modelinin temel kavramlarının gerçekleşme düzeyi incelenecektir. Bu amaçla ilk bölümde genel olarak düzenleyici kurumlar ve yönetişim konuları üzerinde durulacaktır. İkinci bölümde, Türkiye'deki düzenleyici kurumların kuruluşları, temel görev ve yetkileri ile yönetişimin görüldüğü yapıları ele alınacaktır. Üçüncü bölümde, düzenleyici kurumlarda gerçekleşen yönetişim olgusu değerlendirilecek ve sonuç bölümünde elde edilen bulgular verilecektir.

1-YÖNETİŞİM VE DÜZENLEYİCİ KURUMLAR

1.1.Yönetişim

Küresel kapitalizmin siyasal alanda ortaya çıkan en önemli etkilerinden biri, ulusal devletin işlevsel dönüşümüdür. Bu dönüşüm bir evrim süreci içinde gerçekleşmektedir. 1980'lerde minimal devlet, optimal devlet söylemleri vurgulanırken, 1990'larda piyasa dostu devlet, yönetişim ve etkin devlet söylemleri duyulur olmaya başlamıştır. 1990'larda "kürek çekmekten ziyade, dümen tutma" tanımlaması ile devletin yeniden düzenlenmesinin formülü ortaya çıkmıştır (Osborne ve Gaebler, 1992). Oluşan girişimci devlet modeli siyasal karar alma süreçlerine kamu ve özel sektör yanında, üçüncü bir ortak olarak sivil toplum örgütlerini katmaktadır (Güzelsarı, 2004: 10).

Kooiman (1993: 5) sosyal-siyasal yönetişimin, kamusal ve kamusal olmayan aktörlerin sürekli bir etkileşim süreci olarak görülmesi gerektiğini öne

sürer. Yeni yönetişim anlayışlarına gereksinim duyulmasını, Kooiman (1993: 6) "sosyal, teknolojik ve bilimsel gelişmelerden kaynaklanan toplumların karmaşıklığı, hareketliliği ve çeşitliliğinin büyümesine" bağlamaktadır. Benzer. biçimde Bindé (2001: 239) ekonominin küreselleşmesi ve kültürlerin ayrışması arasında sıkışan demokrasinin 21. yüzyılın başında çok sayıda belirsizlikle karşı karşıya kaldığına dikkat çekerek, "devletin büyük problemler için çok küçük, küçük problemler için ise çok büyük" kaldığını ifade etmektedir. (Bindé 2001: 260).

Yıldırım (2004: 195-196) yönetişimin çok aktörlü yapısı ile "ülkenin kaynak ve işlerinin, açık, şeffaf, sorumlu, adil ve halkın ihtiyaçlarına uyumlu bir tarzda yönetimi" anlamına geldiğini öne sürmektedir. Yönetişim modeli, yöneten ve yönetilen karşıtlığını reddederek, eşit statüde, karşılıklı bağımlılık içeren bir "birlikte yönetim" söylemine gönderme yapmaktadır (Bayramoğlu, 2005: 31). Yönetişim modelinin, hiyerarşik ilişki yerine eşitler-arası bir ilişkiyi esas almasının örgütsel ve yönetsel demokrasinin bir ifadesi anlamına geldiği de iddia edilmektedir (Bayramoğlu, 2005: 47). Hirst (1993: 112)'e göre, insanların refah ve özgürlüklerinin bir arada sağlanması, ancak olabildiğince çok sayıdaki toplumsal hizmetin (işin) gönüllü ve demokratik olarak kendi-kendini yöneten sivil toplum örgütlerince yerine getirildiği takdirde mümkün olabilecektir.

Güler (2003) ise, yönetişim teriminin ilk olarak Dünya Bankası tarafından 1989 yılında Afrika üzerine hazırlanan bir raporda kullanıldığına, OECD tarafından benimsenip geliştirildiğine ve bu kavramın BM tarafından inceltildiğine vurgu yaparak kavramın "küresel kaynaklarına" dikkat çekmektedir. (Güler, 2003: 113; Bayramoğlu, 2005; Aslan, 2007: 512). Yönetişim modelinde birinci aktör olarak devlet, ikinci aktör olarak özel sektör bulunurken, özel sektör dışında kalan toplumsal kesimler ise sivil toplum örgütleri şemsiyesi altında üçüncü aktör olarak yer almaktadır. Yıldırım (2004)'a göre, bu üç aktör sosyal paydaş olarak yeni toplumsal yapıyı oluşturmaktadırlar. Ancak sermaye kesiminin örgütlenme düzeyi diğer kesimlere göre daha yüksek olduğundan, bu üçlünün ağırlıklı olarak en güçlüsünün özel sektör olduğu iddia edilmektedir (Güler, 2003: 115; Aslan, 2007: 511).

Yıldırım (2004: 197) yönetişimin amacını, kamu yönetiminin "sorgulanabilir, şeffaf, eşitlikçi ve katılımcı bir yaklaşımla insan hakları ve hukukun üstünlüğü ilkeleri gözetilerek gerçekleştirilmesi" biçiminde açıklamaktadır. Güzelsarı (2004: 14) da katılımcılığın yönetişimin önemli bir ilkesi olduğuna vurgu yapmaktadır. Aslan (2007: 511-512) ise yönetişim modelinin temel kavramları olarak "katılım, şeffaflık, hukukun üstünlüğü ve hesap verebilirliği" ele almaktadır.

1.2. Düzenleyici Kurumlar

Bağımsız düzenleyici kurumlar ya da bağımsız idari otoriteler olarak da adlandırılan düzenleyici kurumların ABD'de ortaya çıkışları 1887 yılına kadar uzanmasına rağmen, Avrupa'da 20. yüzyılın sonlarına kadar oldukça seyrek rastlanırdı (Thatcher, 2002: 955).

Düzenleyici kurumlarla ilgili Kıta Avrupası ile ABD arasındaki tarihi gelişimin farklı olmasını, piyasa ekonomisi ve piyasaların işleyişi hakkındaki temel anlayış farklarına dayandırmak olasıdır (Majone, 1996; TÜSİAD, 2002: 79). Amerikan anlayışında piyasa sisteminin normal şartlarda iyi çalıştığına güven duyulması yanında, özel sektör faaliyetlerinin olağan sayılması dolayısıyla aksaklıkların oluştuğu bazı özel durumlar dışında piyasanın işleyişine müdahale edilmemesi gerektiği inancı egemen iken, Kıta Avrupası'nda yaklaşık olarak 19. yüzyılın son çeyreğinden İkinci Dünya Savaşı'nın sonuna kadar uzanan dönemde büyük ölçüde piyasa sistemine güvenilmediği görülmektedir (TÜSİAD, 2002: 79). Bu sebeple, Kıta Avrupası'nda piyasa aksaklıkları ortaya çıktığında, özel mülkiyet yapısına dokunmayan Amerikan tarzı düzenlemeler yerine, ilgili sektörlerde mülkiyetin doğrudan devlete alınması yoluna gidilmesi tercih edilmekteydi (TÜSİAD, 2002: 79).

Her ne kadar geç geliştiyse de, düzenleyici devletin temel bir elementi olan düzenleyici kurumların 1980'lerden sonra Avrupa'da hızla yaygınlaşmasıyla birlikte müdahaleci devletin (positive state) yerini düzenleyici devlet (regulatory state) almaya başlamıştır (Majone, 1997; Thatcher, 2002: 954). Bu kurumların Avrupa'da yaygınlaşmasında, müdahaleci devletin etki alanını çeşitli ülke içi faktörler yanında, uluslararası faktörler tarafından kısıtlanması etkili olmuştur (Majone, 1997: 140). Bu kurumlar Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışı ve yönetişim yaklaşımlarının uygulamaya konulduğu yapılar olarak da dikkati çekmektedir (Majone, 1997: 140; Sezen, 2003: 112-113).

Bağımsız düzenleyici kurum (IRA) kamusal yasayla verilen kendi yetki ve sorumluluklarına sahip, örgütsel yapı olarak bakanlıklardan ayrılmış, ne doğrudan seçilmişlerce ne de seçimle gelen görevlilerce idare edilmeyen bir yapı olarak tarif edilmektedir (Thatcher, 2002: 956). Bağımsız düzenleyici kurumlar, yaygın-olmayan kurumlar (non-majoritarian institutions) olarak görülmekte ve "geleneksel yapılanmadan kopuş" olarak da değerlendirilmektedir (Sezen, 2003; Gilardi, 2005: 140).

Gilardi (2005: 140)'nin dikkat çektiği gibi bu kurumlar Batı Avrupa ülkelerinin tamamında kurulmuş ve OECD tarafından " modern düzenleyici yönetişim kurumları içinde en çok yaygınlaşan" kurumlar olarak değerlendirilmektedirler.

Düzenleyici kurumların ABD'de ve Kıta Avrupası'nda farklı yaklaşımlar-

la ortaya çıkmasından hareketle uygulama aşamalarında iki temel modelin, Anglo-Sakson ve Kıta Avrupası olmak üzere, oluşmasını olağan kabul etmek gerekir. Anglo-Sakson yaklaşımında düzenleyici kurumların parlamentoya yakın, hükümetten ise tamamen bağımsız bir konumları söz konusu iken, kıta Avrupası'nda düzenleyici olmaktan ziyade idari anlamda işlevsel olanlar tercih edilmektedir. (Karkatsoulis, 2005: 3). Öte yandan, her ülkenin kendi yapı ve yönetim geleneklerinden kaynaklanan özellikler sebebiyle düzenleyici kurumların farklı olması da beklenmelidir. Bu bağlamda, düzenleyici kurumların ülkeden ülkeye, hatta aynı ülkede kurumdan kuruma farklılıklar göstermesi olağan kabul edilmektedir (Ergun, 2004: 323; Sezen, 2003: 115; Jordana ve diğerleri, 2006).

2. TÜRKİYE'DE DÜZENLEYİCİ KURUMLARDA YÖNETİŞİM

Türkiye'de devlet 1980'lerden bu yana liberalleşme ve özelleştirme politikalarıyla paralel olarak bir yeniden yapılanma süreci yaşamaktadır. Kamusal işletmelerin özelleştirilmesi ve devlet tekellerinin kaldırılması 1980'lerin ortalarında görülmeye başlandı. Liberal politikalar piyasadaki devletin ekonomik bir aktör olarak gücünü zayıflatırken, devletin düzenleyici rolünü güçlendirdi. Bu yeni rolü oynamak amacıyla düzenleyici kurumlar 1980'li yılların başlarında ortaya çıkmaya başladılar (Sezen, 2007: 320).

Türkiye'de ilk düzenleyici kurum olan Sermaye Piyasası Kurulu (SPK)'nun, 1981'de kuruluş yasası çıkmış ve kurum 1982'de faaliyete geçmiştir. Bu ilk örnekten sonra kurum sayısı 2002 yılında 9'a ulaşmıştır. 2003 yılında çıkarılan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun kapsamında "düzenleyici ve denetleyici kurumlar" olarak, Şeker Kurumu hariç olmak üzere, 8 kurumun bulunduğu görülmektedir.

Türkiye'de düzenleyici kurumların kurulması sürecini Sezen (2003: 117-135) filizlenme dönemi (SPK-1981), serpilme dönemi; (RTÜK-1994-Rekabet Kurumu-1994) ve büyüme dönemi; (BDDK-1999, Telekomünikasyon Kurumu-2000, EPDK-2001, Şeker Kurumu-2001, Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu-2002 ve KİK-2002) olmak üzere üç evrede ele almaktadır. Tablo 1'den bu gelişim çizgisi izlenebilmektedir.

Tablo 1. Türkiye'de Düzenleyici Kurumlar

Adı	Düzenleme Alanı	Kuruluş Tarihi
SPK	Sermaye Piyasaları	1981
Rekabet Kurumu	Rekabet Piyasaları	1994
RTÜK	Radyo, Televizyon	1994
BDDK	Bankacılık	1999
BTİK	Telekomünikasyon	2000
EPDK	Elektrik, Doğal Gaz, Petrol	2001
Şeker Kurumu	Şeker Piyasası	2001
KİK	Kamu Mal-Hizmet Alımları	2002
TAPDK	Tütün, Alkol	2002

Düzenleyici kurumların Türkiye'de evrimsel bir değişim süreci yaşadıkları gözlenmektedir. (Sezen, 2003:119, Ulusoy 2003: 62-63) Bu dönüşümler düzenleyici kurumlardaki evrim sürecinin dinamikliğinin göstergeleri olarak algılanabilecek niteliktedir.

Öte yandan, 1990'ların sonlarından itibaren hükümetlerin, düzenleyici kurumlara tanınan ayrıcalıklarından pişmanlık duymaya başladıklarına ilişkin bir görünüm ortaya çıktığı ifade edilebilir. Bu yöndeki düşüncelerin sonraki yıllarda düzenleyici kurumların mali özerklik ve kaynak kullanmalarının sınırlandırılması ve birçok yönden disiplin altına alınmalarına yönelik olarak uygulamaya geçirildiği görülmektedir (Sezen, 2007: 325).

Türkiye'de düzenleyici kurumlar, karar organı bir kurul ve hizmetlerin yürütüldüğü bir kurumdan oluşmaktadır. Başka bir ifadeyle, bu kurumlar, kurul başkanı ve üyeleri ile başkana bağlı olarak kurul faaliyetlerini yürüten teşkilattan oluşmaktadır. Bu kurumların ilgili veya ilişkili oldukları bir bakan bulunmaktadır. Bu kurumların genel olarak izin verme, kural koyma, izleme-denetleme, yaptırım uygulama, kamuoyunu bilgilendirme, görüş bildirme/danışmanlık, anlaşmazlık çözme (tahkim), bilgi isteme gibi görev ve yetkileri bulunmaktadır.

Bu çalışmada yönetişim modelinin temel kavramları olarak tanımlanan "katılım, şeffaflık, hukukun üstünlüğü ve hesap verebilirlik" esas alınarak Türkiye'deki düzenleyici kurumlarda, yönetişim gerçekliği öncelikle katılımcılık bağlamında değerlendirilecektir.

2.1. Sermaye Piyasası Kurulu'nda Yönetişim

Sermaye Piyasası Kurulu, Türkiye'nin ilk düzenleyici kurumu olarak 1981 tarihli 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu ile kuruldu ve 1982 yılında faaliyete geçti.

SPK'nın temel görevi, sermaye piyasasının güven açıklık ve kararlılık içinde çalışmasını ve tasarruf sahiplerinin hak ve yararlarının korunmasını sağlamaktır. Yetkilerini kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak kullanan, idari ve mali özerkliğe sahip bir kamu tüzel kişisidir (SPK, 2008).

Kurul, Bakanlar Kurulu kararı ile atanan 7 üyeden oluşur ve karar organı olma özelliğini taşımaktadır. Eğitim açısından, yasada belirlenmiş alanlarda yükseköğrenim görmüş olma, 12 yıl hizmet süresi olması ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 48. maddesinde belirtilen devlet memurluğuna atamalarda aranacak genel koşulları taşımaları gereklidir (2499 sayılı yasa, 19. md). Kurul Başkan ve üyelerinin görev süreleri 6 yıldır ve bu görev süreleri dolmadan görevlerine son verilemez.

Atama süreci ve kurulun oluşumu değerlendirildiğinde Bakanlar Kurulu'nun ağırlığı dikkati çekmekle birlikte, TOBB ve Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşları Birliği'nin de aday gösterme yetkileri ele alındığında "yönetişim" yaklaşımını görmek mümkün olmaktadır. Öte yandan benzer alanlarda faaliyet gösteren bir düzenleyici kuruluş olan BDDK'nın da aday gösterme yetkisinin olması ilginçtir.

Kurulun iki üyesi ilgili bakanın, bir üyesi Maliye Bakanlığı'nın, bir üyesi Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın, bir üyesi BDDK'nın, bir üyesi TOBB'un ve bir üyesi de Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşları Birliği'nin önerisi üzerine atanmaktadır. Bu oluşum sürecine göre, kurulda devlet aygıtı yani bürokrasi içinden gelen üye sayısı beş iken, piyasayı yani özel sektör içinden gelen üye sayısı ise ikidir. TOBB ve Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşları Birliği özel sektörün oluşturduğu örgütlerdir. Bu örgütlerin devlet aygıtı dışından aktörler olarak Sermaye Piyasası Kurulu'nun yönetimine katıldıkları, ancak sivil toplum örgütleri adına bir katılımın söz konusu olmadığı anlaşılmaktadır.

SPK'da yönetişim gerçekliğinin, öngörülen bürokrasi (5) ve özel sektör (2) dağılımına uygun olduğu, resmi internet sitesindeki kurul üyelerinin özgeçmişlerinin incelenmesinden anlaşılmaktadır (SPK, 2009). Çok aktörlü bir yapı öngören yönetişim modeline göre katılımcılık temel bir kavram ve ilke olarak ortaya çıkmaktadır. SPK'da iki aktörlü bir katılım modeli oluşturulduğu ve bu sebeple aktör olarak yönetime katılan özel sektör için şeffaflık, hesap-verebilirlik ve hukukun üstünlüğü kavram ve ilkeleri açısından önemli bir güvencenin sağlandığı anlaşılmaktadır. Sivil toplum örgütleri ve toplum için bu konudaki güvenceler geleneksel temsili demokrasinin kurumlarına emanet edilmiş görünmektedir.

SPK'da iç denetim için, Kurul hem kurum-içi denetim, inceleme ve soruşturma esaslarını hem de bu işlemleri yapacak görevlileri belirlemektedir. Ayrıca, yargı denetimine tabidir. Mali denetim bağlamında ise, 5018 sayılı yasa kapsamında bulunan SPK'nın dış denetimi için Sayıştay görevlendirilmiştir (68. md). Genel anlamda düzenleyici kurumların denetimi için Cumhurbaşkanınca harekete geçirilebilen Devlet Denetleme Kurulu ve Başbakanın harekete geçirebileceği Başbakanlık Teftiş Kurulu'nun da yetkileri bulunduğuna dikkat çekilmektedir (Sezen, 2003).

5018 sayılı yasada temel esaslar olarak "mali saydamlık" ve "hesap verme sorumluluğu" bulunmaktadır. Bu bağlamda, düzenleyici kurumların faaliyet raporlarının ve benzeri bilgilerin resmi internet sitelerinde yer aldığı gözlenmektedir.

Yargı denetimi, mali denetim, idari denetim ve parlamento denetim mekanizmaları ile şeffaflık, hesap-verebilirlik ve hukukun üstünlüğü ilkelerinin güvence altına alındığını ifade etmek olasıdır.

2.2. RTÜK'te Yönetişim

1994 yılında 3984 sayılı kanunla, radyo ve televizyon yayınlarının düzenlenmesi ve bu alanı düzenleyecek Radyo ve Televizyon Üst Kurulunun kurulması sağlanmıştır. Ayrıca bu alanda 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 (RTÜK, 2009a).

1994 yılında, iletişim alanının yeniden düzenlenmesi sonucu Radyo ve Televizyon Yüksek Kurulunun yerine yetki ve sorumlulukları genişletilmiş özerk ve tarafsız bir kamu tüzel kişiliği niteliğinde Radyo ve Televizyon Üst Kurulu kurulmuştur. Üst Kurul üyelerinin görev süresi altı yıldır. Üyeler, kendi aralarından bir başkan ve bir başkan vekili seçer (RTÜK, 2009a).

Üst Kurul, en az dört yıllık yüksek öğrenim görmüş, meslekleriyle ilgili konularda kamu veya özel kuruluşlarda en az on yıl görev yapmış, meslekî açıdan yeterli bilgiye, deneyime ve Devlet memuru olma niteliğine sahip, otuz yaşını doldurmuş kişiler arasından Türkiye Büyük Millet Meclisince seçilen dokuz üyeden oluşur. Üyelerinin her siyasi parti grubuna düşen üye sayısı esas alınmak suretiyle, TBMM Genel kurulu'nca seçileceği düzenlemesi ile RTÜK 2005 yılında anayasal güvenceye kavuşmuştur. Hükümetin Üst Kurul ile ilişkileri, Başbakan tarafından yürütülür (3984 sayılı yasa, 14. md).

Radyo Televizyon Üst Kurulu'nun düzenleyici kurumlar arasında farklı niteliklere sahip olduğu anlaşılmaktadır. RTÜK üyeleri doğrudan TBMM tarafından seçildiğinden, RTÜK'ün TBMM ile yakın ilişki içinde olduğu görülmektedir. Ayrıca temsili demokrasi içinde, iktidar ve muhalefet partilerinin katılımlarıyla dokuz kişilik bir karar organı oluşturulması dikkati çekmektedir.

RÜTÜK üyelerinin kurumsal kökenlerine göre dağılımına baktığımız zaman toplam dokuz üyenin tamamı Meclis tarafından seçildiği görülmektedir.

Üst kurulun oluşumunda TBMM'nin mutlak bir egemenliği vardır. İlk bakışta bürokrasi kaynaklı olması gerektiği düşünülmekle beraber "kamu veya özel kuruluşlarda en az on yıl görev yapmış, meslekî açıdan yeterli bilgiye, deneyime" sahip olmanın temel bir koşul olduğu dikkate alındığında özel sektör kökenli üye atanmasının mümkün olduğu anlaşılmaktadır. Hatta ne özel sektör kökenli üyeler için, ne de kamu kuruluşu kökenli üyeler için bir "kota" öngörülmediği için üyelerin tamamının özel sektör kaynaklı olmasının önünde ilke olarak bir engel bulunmamaktadır. RTÜK'ün resmi internet sitesinde yayınlanan üyelerin özgeçmişleri incelendiğinde, dokuz üyeden dördünün özel sektör kökenli olduğu, kamu kökenli beş üyeden ikisinin ise hem kamu hem de özel sektör deneyimi olduğu görülmektedir (RTÜK, 2009b). Bu sebeple, RTÜK'te aslında yönetişim modelinin katılımcılık boyutu ile uygulamaya geçmiş olduğu anlaşılmaktadır.

İç denetim bağlamında Teftiş Kurulu Başkanlığı olarak örgütlenmeye giden tek kurum RTÜK'tür (Sezen, 2003: 176-177). Yargı denetimi bağlamında ise, kurul kararları idari yargının denetimine açıktır. Kurum, 5018 sayılı yasanın kapsamında olduğundan mali denetimi için Sayıştay görevlendirilmiştir. Ayrıca Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun da denetim yetkisi bulunmaktadır (3984 sayılı yasa).

Yönetişimin şeffaflık, hesap-verebilirlik ve hukukun üstünlüğü ilkeleri açısından özel sektöre yeterince güvence sağlandığı ifade edilebilir. Öte yandan, kurumun resmi internet sitesinden kurul kararları, bütçe, kesin hesap ve faaliyet raporları gibi bilgilere ulaşılabilmektedir. Ayrıca 5018 sayılı yasa ve 3984 sayılı yasa uyarınca kurumun bütçe, kesin hesap ve faaliyet raporları parlamentoda görüşülmektedir. Kurum ayrıca yargı denetimine de açıktır. İdari denetim bağlamında, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurumu, Başbakanlık Teftiş Kurulu ve Devlet Denetleme Kurumu'nun görev alanlarında bulunmaktadır.

2.3. Rekabet Kurumunda Yönetişim

1994 yılında ve 4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkındaki Kanunun 20. Maddesi uyarınca, mal ve hizmet piyasalarının serbest ve sağlıklı bir rekabet ortamı içinde teşekkülünün ve gelişmesinin temini amacıyla kamu tüzel kişiliğine haiz, idari ve mali özerkliğe sahip Rekabet Kurumu oluşturulmuştur. Kurumun ilişkili olduğu Bakanlık, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'dır (RK, 2009a).

Rekabet Kurumu'nun karar organı Rekabet Kurulu'dur. Kurul, biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere toplam yedi üyeden teşekkül etmektedir. Bakanlar Kurulu, Kurulun göstereceği üç aday arasından birisini Başkan olarak görevlendirmekte, ikinci başkanı ise Kurul üyeleri tarafından seçilmektedir. Kurul başkanı, ikinci başkan ve üyelerin görev süreleri altı yıldır. Kurul üyeliğine atanmak için belli alanlarda en az dört yıllık yüksek öğrenim görmüş olmak, mesleki açıdan yeterli bilgi ve deneyime sahip bulunmak ve meslekleri ile ilgili olarak kamu ve ya özel sektörde en az 10 yıl çalışmış olmak şartları aranmaktadır. Ayrıca üyeler, 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun 48 inci maddesinin (A) fıkrasının 1, 4, 5, 6 ve 7. bentlerinde belirtilen şartları taşımaları zorunludur.

Rekabet Kurulu üyelerinin atanmasında; Rekabet Kurulu'nun kendisinin önerdiği iki üye, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın önerdiği bir üye, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu Devlet Bakanlığı'nın önerdiği bir üye, Yargıtay, Danıştay'ın önerdiği birer üye ile Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği'nin önerdiği bir üye, Bakanlar Kurulu tarafından altı yıllık süre ile atanmaktadır. Rekabet Kurulu'nda yönetişim gerçekliğinin öngörülen şekilde uygulanmakta olduğu, resmi internet sitesinde yapılan inceleme ile tespit edilmiştir (RK, 2009b).

Rekabet Kurulu üyelerinin kurumsal kökenlerine göre dağılımına baktığımız zaman toplam yedi üyenin 6'sı bürokrasiden 1'i sermaye sektöründen geldiği görülmektedir.

Rekabet Kurumu'nun karar organı olan kurulun oluşumunda kamu kurumları yanında yargı organları tarafından önerilen üyeler de bürokrasi kökenli üyeler arasında sayılmaktadır (Aslan, 2007: 518). Böylece kurulda bürokrasi kökenli altı üye ile özel sektör kökenli bir üyenin bulunduğu görülmektedir. Kurulda yönetişim modelinin bulunduğu, ancak sivil toplum örgütü temsilcisi kökenli üye olmadığından, iki aktörlü bir yönetişim modelinin uygulandığı ifade edilebilir.

Kurum bütçesi ve kesin hesabı, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümleri uyarınca merkezi yönetim bütçesi ve kesin hesabı içerisin-

de Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde görüşülerek karara bağlanmaktadır. 5018 sayılı yasa ve 4054 sayılı yasanın 33. maddesi uyarınca kurum mali açıdan Sayıştay'ın denetimine tabidir.

Çok aktörlü bir yapı öngören yönetişim modeline göre katılımcılık temel bir kavram ve ilke olarak benimsenmektedir. Rekabet Kurulu'nda iki aktörlü bir katılım modeli oluşturulduğu ve bu sebeple aktör olarak yönetime katılan özel sektör için şeffaflık, hesap-verebilirlik ve hukukun üstünlüğü kavram ve ilkeleri açısından bir güvencenin sağlandığı anlaşılmaktadır. Sivil toplum örgütleri ve toplum için bu konudaki güvenceler geleneksel temsili demokrasinin kurumlarına emanet edilmiş görünmektedir. Yargı denetimi, mali denetim, idari denetim ve parlamento denetim mekanizmaları ile şeffaflık, hesap-verebilirlik ve hukukun üstünlüğü ilkelerinin güvence altına alındığını ifade etmek olasıdır.

Şeffaflık ve hesap-verebilirlik ilkelerinin göstergesi olarak, kurumun resmi internet sitesinden yapılan düzenlemelerin yayınlandığı da ifade edilebilir (Bayramoğlu, 2005: 314)

2.4. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nda Yönetişim

BDDK, denetim ve gözetim sisteminin etkinliğinin artırılması ve bağımsız karar mekanizmalarına kavuşturulması yönündeki politikalar sonucunda, Türkiye'de düzenleyici kurumların büyüme evresinde, 1999 yılında 4389 sayılı Bankalar Kanunu ile bankacılık sektörü düzenlemek ve denetlemek amacıyla kurulmuştur (BDDK, 2008a).

Görev alanı bankacılık sektörünü kapsamaktadır. Görev ve yetkileri çerçevesinde, finansal piyasalarda güven ve istikrarı sağlamak, finansal sisteme rekabet gücü kazandırıcı ortamı hazırlamalı, kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışmasını sağlamak, tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerini korumak, denetime tabi kuruluşların piyasa disiplini içerisinde sağlıklı, düzenli ve emin bir şekilde çalışmasına yönelik gerekli tedbirleri almak, kurumun misyonu olarak benimsenmiştir (BDDK, 2008b: 1).

Kurum, Kurul ile Başkanlıktan oluşmaktadır. Kurul, Kurumun karar organı olup; Başkan ve ikinci başkan dâhil yedi üyeden oluşmaktadır. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu'na yükseköğrenim (kanunda yükseköğrenim alanları belirlenmiştir) sonrası en az 10 yıl iş deneyimi sahibi olan ve 657 sayılı DMK'nunda belirlenen devlet memuru olmanın genel koşulları taşıyan kişiler ilişkili devlet Bakanınca aday gösterilmekte ve bu adaylar arasından Bakanlar Kurulu atama yapmaktadır (Bankacılık Kanunu, 84. md).

Kurul Başkan ve üyelerinin görev süresi altı yıldır. Süreleri biten başkan ve üyeler yeniden atanamazlar (Bankacılık Kanunu, 85. md). Kurumun işleyişi bakımından, "ilişkili" olduğu bakanlık, Başbakan'ın görevlendireceği Devlet Bakanı'dır.

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu'nun oluşumunda Bakanlar Kurulu'nun tam bir egemenliğinin olduğu açıkça ortaya çıkmaktadır. Adayların önerilmesini ilişkili devlet bakanı yaparken, atamaların yanında başkan ve ikinci başkanın belirlenmesini Bakanlar Kurulu yapmaktadır. Kurulun bu oluşum sürecine göre, görünüşte kurulda "devlet" dışında başka bir aktörün olmayacağı gibi bir izlenim edinilmektedir.

BDDK üyelerinin kurumsal kökenlerine göre dağılımına baktığımız zaman; toplam yedi üyenin tamamının bürokrasi veya sermaye sektöründen atanma olasılığı olduğu görülmektedir.

BDDK açısından ilginç bir saptamada bulunulmaktadır. Aslan (2007: 515)'a göre, kurul üyeliğine atamada Bakanlar Kurulu, bir üye hariç olmak üzere diğer üyeleri on yıl deneyime sahip özel sektör temsilcilerinden "atama" serbestliğine sahiptir. Yasaya göre eğitim koşulu ve on yıl deneyim yanında bir üyenin BDDK'da en az meslek personeli olarak çalışmış olması ve bir üyenin de hukuk fakültesi mezunu olması koşulları bulunmaktadır. Bu koşullar dışında özel sektör için veya kamu kökenli üyeler için bir "kota" belirlenmesi söz konusu değildir. Buna karşın, BDDK'da mevcut kurul üyelerinin özgeçmişlerinin incelemesi sonucunda, tüm üyelerin bürokrat kökenli oldukları, sadece bir üyenin özel sektör deneyiminin de olduğu görülmektedir (BDDK, 2009)

BDDK'nın iç denetiminin, kurul tarafından belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde yapılacağı hükme bağlanmıştır. 5018 sayılı yasa kapsamında bulunan BDDK'nın dış denetimi için Sayıştay görevlendirilmiştir (68. md). Genel anlamda bu kurumların denetimi için Cumhurbaşkanınca harekete geçirilebilen Devlet Denetleme Kurulu ve Başbakanın harekete geçirebileceği Başbakanlık Teftiş Kurulu'nun da yetkileri bulunduğuna dikkat çekilmektedir (Sezen, 2003).

Düzenleyici kurumların, özel bütçeli kurumlar olarak, gelirleri ilgili oldukları sektör tarafından karşılanmaktadır. Ancak, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsadığı diğer düzenleyici kurumlar gibi, BDDK bütçesini de disiplin altına almaktadır (12. md).

Şeffaflık ilkesi açısından kurul kararlarının resmi internet sitesinde yayınlanması ve sık sık basın duyuruları ile kamuoyunun bilgilendirilmesi, önemlidir. Ancak, "bankacılık sektöründe, genellikle şeffaflık, "ticari sır" zırhı ile bir aradadır" (Bayramoğlu, 2005: 353).

BDDK açısından yargı denetimi, mali denetim, idari denetim ve parlamento denetim mekanizmaları ile şeffaflık, hesap-verebilirlik ve hukukun üstünlüğü ilkelerinin güvence altına alındığını ifade etmek olasıdır.

2.5. Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu'nda Yönetişim

4502 sayılı kanunla, Telekomünikasyon Kurumu kurulmuş; politika ve strateji belirleme ile düzenleme ve işletme fonksiyonları birbirinden ayrılmıştır. Politika ve strateji belirleme görevi doğal olarak Ulaştırma Bakanlığında bırakılırken, düzenleyici fonksiyonlar Telekomünikasyon Kurumuna verilmiştir. Kurumu'nun temel amacı sektörde tam serbestleşmenin sağlanmasıdır. Kurumun kuruluşu sektörde devamlılığın, düzenin, güvenilirliğin ve şeffaflığın sağlanması açısından önemlidir (BTİK, 2009a).

Kurumun karar organı olan kurul, 2004 yılında ve 5189 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle bir kurul başkanı ve altı üyeden oluşturulmuştur. Kurum; Kanunlarla öngörülen yetki ve sorumlulukları uygulamak ve verilen diğer görevleri yapmak üzere kamu tüzel kişiliğini ve idari ve mali özerkliği haiz özel bütçeli bir kuruluştur. Kurum görevlerini yerine getirirken bağımsızdır. Kurumun ilişkili olduğu bakanlık Ulaştırma Bakanlığı'dır (BTİK, 2009a).

2008 yılında 5809 sayılı yasa ile Telekomünikasyon Kurumunun adı "Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu" olarak değiştirilmiştir. Kurul başkanı ve üyeler, Bakanlar Kurulu tarafından beş yıllık süre için atanır. Görevi biten Kurul başkanı ve üyelerin yeniden aynı göreve atanmaları mümkündür. Kurul üyeliklerine atanacakların hukuk, iktisat, finans, mühendislik, telekomünikasyon, işletme veya maliye dallarında yurt içinde veya dışında en az dört yıllık yüksek öğrenim görmüş olmaları, hem mesleki açıdan hem de telekomünikasyon alanında yeterli bilgi ve deneyime sahip olmaları ve kamu veya özel sektörde en az on yıl çalışmış olmaları gibi, şartlar aranır.

Kurumun karar organı olan kurulunda üye yapısı ile yönetişimin katılımcılık ilkesi uygulanmaktadır. Kurul başkanı, telsiz hizmetlerini temsil eden bir üye ve telekomünikasyon hizmetlerini temsil eden iki üye Ulaştırma Bakanı'nın önerisi üzerine atanmaktadır. Bu dört üyenin bürokrasi kökenli olması olasılığı bulunmaktadır. Telekomünikasyon sektörünü temsil eden iki üye ise, ilgili telekomünikasyon hizmeti piyasasında Türkiye çapında en az % 10'luk pazar payına sahip olan işletmecilerin göstereceği ikişer aday arasından atanmaktadır. Öte yandan, tüketicileri temsil eden üye ise Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile Türkiye Odalar ve Borsalar Birliğinin göstereceği ikişer aday arasından atanmaktadır. Böylece, kurulun yedi üyelik yapısı oluşmaktadır BTİK'te kurul üyele-

rinin özgeçmişleri incelendiğinde, yasada öngörüldüğü biçimde yönetişimin (4 kamu-3 özel sektör) gerçekleştiği tespit edilmiştir (BTİK, 2009b).

BTK üyelerinin kurumsal kökenlerine göre dağılımına baktığımız zaman toplam yedi üyenin dördünün bürokrasiden üçünün ise telekomünikasyon sektöründen geldiği görülmektedir.

Kurulun oluşmasında üç aktörlü bir yapı var gibi bir görüntü oluşuyorsa da, tüketicileri temsil etmek üzere atanacak üye için TOBB'un aday gösterme yetkisinin bulunması, özel sektör etkisini göstermesi açısından anlamlıdır. Bununla beraber, diğer koşullar yanında "kamu ve özel sektörde en az 10 yıl deneyim" koşulu, yine kurulun "özel sektör ağırlıklı" oluşturulabilmesinin yolunu açmaktadır. Öte yandan "üçüncü sektör" olarak da bilinen sivil toplum kuruluşları kökenli üye atanmasının yolunu açacak bir düzenleme bulunmamaktadır.

Kurum 5018 sayılı yasanın kapsamındadır. Dolayısıyla, faaliyet raporları, bütçe ve kesin hesapları parlamentonun denetimindedir. Kurum hem 5018 sayılı yasa, hem de 2813 sayılı Telsiz Kanunu'nun 5. maddesine göre Sayıştay'ın denetimine tabidir. Ayrıca diğer düzenleyici kurumlar gibi yargı ve idari denetim mekanizmalarına da tabidir.

Şeffaflık ilkesi açısından, kurulun aldığı kararlar, yönetmelikler ve kurul üyelerinin özgeçmişleri gibi bilgiler resmi internet sitesinden yayınlanmaktadır. Bunun yanında, şeffaflık, hesap-verebilirlik ve hukukun üstünlüğü ilkeleri açısından temsili demokrasinin kurum ve mekanizmalarına dayanıldığı görülmektedir.

2.6. EPDK'da Yönetişim

4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu kurulmuş, daha sonra 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu ile de Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu adını almıştır. Kuruma, 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu ile petrol piyasasını, 5307 Sayılı Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasası Kanunu ile de sıvılaştırılmış petrol gazları piyasasını düzenleme ve denetleme görevleri verilmiştir. Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu 19.11.2001 tarihinde görevine başlamıştır (EPDK, 2009a). Kurumun ilişkili olduğu bakanlık, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'dır (4628 sayılı yasa, 4. md).

EPDK görev alanına giren sektörlere ilişkin piyasaların düzenlenmesinden sorumludur. Böylece EPDK elektriğin, doğal gazın, petrolün ve LPG'nin 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 sağlanması görev ve sorumluluğunu üstlenmiştir (EPDK, 2009a).

Kurul, biri Başkan, biri İkinci Başkan olmak üzere dokuz üyeden oluşur. Kurul üyeleri, belli alanlarda eğitim veren en az dört yıllık yüksek öğrenim kurumlarından mezun olmuş, kamu kurum ve kuruluşlarında ya da özel sektörde en az on yıl deneyim sahibi ve mesleğinde temayüz etmiş kişiler arasından atanır. Kurul başkan ve üyelerinin görev süresi altı yıldır. Görev süresi sona eren üyeler tekrar seçilebilir (4628 sayılı yasa, 5. md).

Kurumun karar organı olan kurula atamalar Bakanlar Kurulunca yapılmaktadır. Diğer koşullar yanında, "kamu kurum ve kuruluşlarında ya da özel sektörde en az on yıl deneyimi olanlar" üyeliğe atanabilmektedir. Kurul dokuz üyeden oluşmaktadır. Bu üyelerin kökenleri ile ilgili herhangi bir "kota" belirlenmemiştir. Tüm üyeler bürokrasi kökenli olabileceği gibi, tüm üyeler özel sektör kökenli de olabilirler. Ancak üçüncü sektörden üye alınmasına yönelik bir düzenleme bulunmamaktadır. EPDK'da kurulun oluşumunda yönetişim modelinin öngörüldüğü biçimde gerçekleştiği görülmektedir. Üyelerin özgeçmişleri incelendiğinde önemli bir çoğunluğun kamu ve özel sektör deneyimine sahip oldukları, bir üyenin kamu görevi dışından (serbest avukat) atandığı tespit edilmiştir (EPDK, 2009b).

EPDK üyelerinin kurumsal kökenlerine göre dağılımına baktığımız zaman; toplam dokuz üyenin bürokrasi veya enerji sektöründen atanabildiği görülmektedir.

EPDK'da yönetişim modelinin katılımcılık ilkesi yönünde bir düzenleme olduğu görülmektedir. Şeffaflık ve katılım ilkeleri yönünde kurulun yönetmelik ve tebliğ tasarılarını resmi internet sitesine yerleştirdiğine ve özellikle sektördeki firmaların görüşlerine açık tuttuğuna dikkat çekilmektedir (Bayramoğlu, 2005: 364). Ancak üçüncü aktör olarak sivil toplum örgütlerinin EPDK'da uygulanan modelde yerinin olmadığı anlaşılmaktadır.

Kurum 5018 sayılı yasa kapsamındadır, yani parlamento ve Sayıştay denetimine tabidir. 4628 sayılı yasanın 8. maddesi ise, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tarafından denetim yetkisine vurgu yapmaktadır. Aynı zamanda Devlet Denetleme Kurulu ve Başbakanlık Teftiş Kurulu tarafından da denetlenebileceği düşünülmelidir. Kurum doğal olarak yargı denetimine de tabidir.

Şeffaflık, hesap-verebilirlik ve hukukun üstünlüğü ilkeleri bağlamında temsili demokrasinin kurum ve mekanizmalarına dayanıldığını ifade etmek olasıdır.

2.7. Şeker Kurumu'nda Yönetişim

Şeker Kurumu 19 Nisan 2001 tarihinde yayınlanan 4634 sayılı Şeker Kanunu ile şeker piyasasını düzenlemek üzere kurulmuştur. Şeker Kurumu'nun kurulmasında kamu tekelinden özel sektöre açılan bir piyasanın düzenlenmesi amaçlanmıştır.

2003 yılında çıkarılan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na ekli III sayılı Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar listesinde yer alıyordu, ancak 2005 yılında 5433 sayılı kanun ile 5018 sayılı kanunun ekli III sayılı cetvelinden çıkarılmıştır.

Şeker Kanunu'nun Geçici 8. Maddesine dayanılarak, 27.12.2004 tarih ve 2004/8330 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Şeker Kurumu'nun görev süresi 31.12.2004 tarihi itibarıyla sona erdirilmesine, Şeker Kurulu'nun ise 31.12.2006 tarihinde görev süresinin sona erdirilmesine karar verilmiştir. Bunun üzerine Şeker-İş Sendikasınca 2 Şubat 2005 tarihinde Danıştay'a iptal davası açılmıştır (Şeker Kurumu, 2008: 1; Şeker-İş, 2008).

Şeker Kurumu, 2001 yılında kurulmasına rağmen, 2004 yılında kapatılmasına karar verilmiş ve "mahkeme kararı" ile varlığını devam ettirebilen bir düzenleyici kurum olarak karşımıza çıkmaktadır (Çapar, 2009).

Görev alanı şeker piyasasını kapsamaktadır. Şeker Kurumu'nun misyonu; Şeker Kanunu ve ilgili mevzuat çerçevesinde, düzenleyici ve denetleyici kurum kimliği ile iç ve dış gelişmeleri dikkate alarak, kurum ve kuruluşlarla işbirliği içinde, ülke ve sektör menfaatlerini ön planda tutacak politika ve stratejiler üretmek, uygulanmasına yönelik kararlar almak, uygulamayı izlemek ve denetlemek suretiyle, kendine yeterlik ilkesi doğrultusunda sektördeki şirketlerin şeker üretim ve arzına yönelik faaliyetlerini yönlendirmektedir (Şeker Kurumu, 2008).

Şeker Kurulu yedi üyeden oluşur. Şeker Kurulu'na atanmak için 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 48. Maddesi (A) fıkrasının 1, 4, 5, 6 ve 7 numaralı bentlerinde belirlenen devlet memuru olmanın genel koşulları yanında sektörde en az 10 yıl çalışmak gereklidir. Ayrıca belli alanlarda en az dört yıl yükseköğrenim görmüş olma koşulu da bulunmaktadır, ancak bu koşuldan pancar kooperatiflerinin oluşturduğu üst birliği temsil eden üye muaf tutulmaktadır. Başkanı bakanlar kurulu belirler. Görev süreleri ise 5 yıldır (Şeker Kanunu, 8. md).

4634 sayılı kanunda kurul üyelerinin görev süresi, temsil ettikleri kurumdaki görevlerinde kalış süresiyle ilişkilendirilmiştir. Doğal olarak görevden alınmaları da temsil ettikleri kurumda gerçekleştirilebilir bir özelliğe sahiptir.

Kurumun işleyişi bakımından, Şeker Kurumunun "ilişkili" olduğu bakanlık Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'dır.

Kurulun karar organının katılımcı bir yapıda ve yönetişim yaklaşımına uygun olarak düzenlendiği dikkati çekmektedir. Ancak, yine de, atama sürecinde Bakanlar Kurulunun önemli ölçüde etkin olduğu görülmektedir. Ayrıca Bakanlar Kurulu Kurul Başkanı'nı da belirlemektedir.

Kurul başkan ve üyeleri, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Dış Ticaret Müsteşarlığının bağlı olduğu bakanlık, sakaroz kökenli şeker üreten ve sermayesi kamuya ait olan şirket, pancar kooperatiflerinin oluşturduğu üst birlik, sakaroz ve nişasta kökenli şeker üreten şirketlerin her grubundan Türkiye'deki fabrikalarından son üç yıl ortalama üretimi en fazla olan iki şirketin ayrı ayrı önerecekleri ikişer aday arasından birer üye olmak üzere Bakanlar Kurulu tarafından atanmaktadır Şeker Kurulu'nun oluşumunda yasada öngörüldüğü biçimde yönetişim modelinin uygulamaya geçirildiği görülmektedir (Şeker Kurumu, 2009).

Şeker Kurulu üyelerinin kurumsal kökenlerine göre dağılımına baktığımız zaman toplam yedi üyeden dördünün bürokrasiden ikisinin sektörden bir üyenin ise sivil toplum kuruluşlarından geldiği görülmektedir.

Kurulun oluşum sürecinde üç bakanlık tarafından önerilen birer üye ile sermayesi kamuya ait şirketçe önerilen bir üye ile devlet bürokrasisinden gelen dört üyeye karşılık, özel sektörden iki üye geldiği görülmektedir. Ayrıca sivil toplum örgütü olarak değerlendirilebilecek nitelik taşıyan pancar kooperatiflerinin oluşturduğu üst birliğin önerdiği bir üyenin kurulda bulunduğu anlaşılmaktadır. Ancak yönetişim modeli üçgeninin en zayıf köşesini sivil toplum oluştururken, Şeker Kurulu üyelerinin kurumsal kökenlerine göre dağılımına baktığımız zaman toplam yedi üyeden dördünün bürokrasiden ikisinin sektörden bir üyenin ise sivil toplum kuruluşlarından geldiği görülmektedir.

Kurulun oluşum sürecinde üç bakanlık tarafından önerilen birer üye ile sermayesi kamuya ait şirketçe önerilen bir üye ile devlet bürokrasisinden gelen dört üyeye karşılık, özel sektörden iki üye geldiği görülmektedir. Ayrıca sivil toplum örgütü olarak değerlendirilebilecek nitelik taşıyan pancar kooperatiflerinin oluşturduğu üst birliğin önerdiği bir üyenin kurulda bulunduğu anlaşılmaktadır. Ancak yönetişim modeli üçgeninin en zayıf köşesini sivil toplum oluştururken, sermayenin ise sivil toplumun iki katı kadar üyesi bulunmaktadır. Devletin ise sermayenin iki katı üye ile üçgenin en güçlü köşesinde yer aldığı görülmektedir.

Şeker Kurulu'nda yönetişimin üç aktörlü bir model ile katılımı gerçekleştirdiği görülmektedir. Bu durumda özel sektör ve üreticiler açısından şeffaflık, he-

sap-verebilirlik ve hukukun üstünlüğü ilkelerinin güvence kazandığı söylenebilir. Öte yandan, Şeker Kurumu 5018 sayılı yasanın kapsamı dışında kaldığından topluma karşı bu ilkelerin güvenceleri bakımından diğer düzenleyici kurumlara göre oldukça farklı bir konumda olduğu anlaşılmaktadır. Şeker Kurumu'nun yargı denetimi ve idari denetime tabi olduğu ancak parlamento ve Sayıştay denetimi dışında kaldığı görülmektedir.

Şeker Kurumu'nda, iç denetim yetkisi Kurul Başkanına değil Şeker Kuruluna verilmiştir. Buna göre, Kurul hem kurum-içi denetim, inceleme ve soruşturma esaslarını hem de bu işlemleri yapacak görevlileri belirlemektedir (Şeker Kanunu, 7 md).

Şeker Kurumu, ilk halindeki 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamında bulunuyorsa da, sonradan 2005 yılında bu kanun kapsamından çıkarılmıştır. Böylece Sayıştay'ın yetkili olmadığı sonucu çıkarmak mümkündür. Çünkü Şeker Kurumu'nun denetimi 4634 sayılı yasada özel olarak düzenlenmiştir. Buna göre, Şeker Kurumu'nun denetimi için Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun görevlendirildiği görülmektedir (Şeker Kanunu, 9. md).

Bayramoğlu (2005: 374), kurumun şeffaflık ilkesi açısından "ticari sır" zırhının arkasına saklanma hakkının olduğuna dikkat çekmektedir.

2.8.Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu'nda Yönetişim

2002 yılında 4733 Sayılı Kanunla kurulmuş olan Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu, 15.04.2008 tarih 26848 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 5752 Sayılı Kanun ile "Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu" ismini almış; belirtilen kanunlarla verilen görevleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak üzere kamu tüzel kişiliğine haiz, idari ve mali özerkliğe sahip olarak kurulmuştur. Kurum, Başbakanın görevlendireceği bir Devlet Bakanı ile ilişkilendirilir (TAPDK, 2009a).

Kurul, Kurumun karar organıdır; biri Başkan ve biri Başkan vekili olmak üzere toplam yedi üyeden oluşur. Bakanlar Kurulunca atanan kurul üyelerinin görev süresi beş yıldır.

Kurul üyeleri; belli alanlarda en az dört yıllık yüksek öğrenim görmüş, mesleki açıdan yeterli bilgi ve deneyime sahip bulunan ve meslekleri ile ilgili olarak kamuda veya özel sektörde en az on yıl çalışmış kişiler arasından seçilir. Üyelerde ayrıca, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48 inci maddesinin (A) fıkrasının (1), (4), (5), (6) ve (7) numaralı bentlerinde belirtilen şartlar aranır.

Kurul üyelerinin görev süreleri beş yıl olarak belirlenmiştir. Kurulun oluşum sürecine bakıldığında yönetişim modelinin uygulandığı görülmektedir.

Kurul üyeliği için, Maliye Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Dış Ticaret Müsteşarlığı, Tekel Genel Müdürlüğü'nün ilgilendirildiği Bakanlık ile Türkiye Ziraat Odaları Birliği'nin öneride bulunması gerekmektedir. Nihai atamalar ise Bakanlar Kurulunca gerçekleştirilmektedir.

TAPDK üyelerinin kurumsal kökenlerine göre dağılımına baktığımız zaman toplam yedi üyeden altı üyenin bürokrasiden bir üyenin ise sivil toplum kuruluşlarından geldiği görülmektedir.

Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurulu'nda uygulanan yönetişim modelinin iki aktörü bulunmaktadır. En güçlü aktörün bürokrasi olduğu anlaşılırken, özel sektörün hiç temsil edilmediği, sivil toplum örgütlerinin ise bir üye ile modele katıldığı anlaşılmaktadır. Bu bağlamda, üreticiler açısından şeffaflık, hesap-verebilirlik ve hukukun üstünlüğü ilkelerinin güvence kazandığını varsaymak olasıdır. Ancak kurul üyelerinin, diğer koşullar yanında "kamuda veya özel sektörde en az on yıl çalışmış kişiler arasından" seçileceği düzenlemesi ile özel sektör kökenli kişilerin üye olarak atanabileceği ortaya çıkmaktadır. Ancak, Kurul üyelerinin özgeçmişleri incelendiğinde öngörülen biçimde 6 bürokrasi kökenli ve 1 STÖ kökenli üyenin görev yaptığı anlaşılmaktadır (TAPDK, 2009b).

Kurum 5018 sayılı yasanın kapsamı dâhilindedir. Dolayısıyla parlamento ve Sayıştay denetimlerine tabidir. Kurumun Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun denetimine tabi olduğu ilgili yasada belirtilmektedir (4733 sayılı yasa).

Öte yandan TAPDK 5018 sayılı yasanın kapsamı içinde bulunduğundan, şeffaflık, hesap-verebilirlik ve hukukun üstünlüğü kavram ve ilkelerinin güvencesi olarak geleneksel temsili demokrasinin kurumları ve denetim mekanizmaları karşımıza çıkmaktadır. TAPDK'da özel sektör ve toplum açısından yargı denetimi, mali denetim, idari denetim ve parlamento denetim mekanizmaları ile şeffaflık, hesap-verebilirlik ve hukukun üstünlüğü ilkelerinin güvence altına alındığı ifade edilebilir.

2.9. Kamu İhale Kurumu'nda Yönetişim

04.01.2002 tarihinde kabul edilip; 22.02.2002 tarihinde 24648 Sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak 01.01.2003 tarihinden itibaren yürürlüğe giren 4734 Sayılı "Kamu İhale Kanunu" kamu hukukuna tabi olan ve ya kamunun denetimi altında bulunan ve yahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usulleri belirleme amacı gütmektedir. Kurumun ilişkili olduğu Bakanlık, Maliye Bakanlığı'dır (KİK, 2009a).

Kurumun karar organı biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere on üyeden oluşan Kamu İhale Kuruludur. Bakanlar Kurulu, atanan üyelerden birini

Başkan olarak görevlendirir. Kurul Başkanı, Kurumun da başkanıdır. Üyelerden biri Kurul tarafından ikinci başkan olarak seçilir. Kurul üyelerinin görev süresi beş yıldır.

Üyelerin belli alanlarda en az dört yıllık öğrenim veren yüksek öğretim kurumlarından mezun olmaları gerekir. Kurul üyeliğine önerilecek kişilerin; kamu kurum ve kuruluşlarında en az on iki yıl hizmetinin bulunması (konunun uzmanı olması dışında, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu tarafından önerilecek adayların kuruluşta çalışma şartı aranmaz), 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 olmaları, geçmişte ve halen bir siyasi parti ile aday gösterilme dâhil üyelik ve görev alma ilişkilerinin bulunmaması gerekir.

Kamu İhale Kurumu'nun karar organı olan kurulunda diğer düzenleyici kurumlardan farklı olarak 10 üye yer almaktadır. Kamu İhale Kurulu üyeleri; Maliye Bakanlığı'nca önerilecek iki kişi, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nca önerilecek üç kişi, Hazine Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu Bakanlık ile Danıştay ve Sayıştay Başkanlıkları'nca önerilecek birer kişi, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu tarafından kamu alımları ile ilgili meslek gruplarından önerilecek birer kişi olmak üzere Bakanlar Kurulunca atanır.

KİK üyelerinin kurumsal kökenlerine göre dağılımına baktığımız zaman toplam on üyeden sekiz üyenin bürokrasiden iki üyenin sektörden geldiği görülmektedir.

Kamu İhale Kurulu'nun oluşumunda bürokrasi kökenli üyeler çoğunluğu oluşturmaktadır. TOBB ve TİSK sermaye örgütleri olarak iki temsilci ile kurulda yer alırken, sivil toplum örgütlerinin katılımının sağlanmadığı anlaşılmaktadır.

Kurul üyelerinin kurumun internet sayfasında özgeçmişleri olanlar üzerinde yapılan incelemede genel olarak öngörülen yönetişim modelinin uygulamaya geçtiği görülmektedir. Hatta bürokrasi lehine bir ağırlıktan söz edilebilir. Çünkü TOBB'nun önerdiği üyenin Sayıştay kökenli olması dikkati çekmektedir. Bu örnek atamalarda "Bakanlar Kurulu"nun egemenliği olarak da değerlendirilebilir (KİK, 2009b).

Çok aktörlü bir yapı öngören yönetişim modeline göre katılımcılık temel bir kavram ve ilke olarak ortaya çıkmaktadır. Kamu İhale Kurulu'nda iki aktörlü bir katılım modeli oluşturulduğu ve bu sebeple aktör olarak yönetime katılan

özel sektör için şeffaflık, hesap-verebilirlik ve hukukun üstünlüğü kavram ve ilkeleri açısından önemli bir güvencenin sağlandığı anlaşılmaktadır. Sivil toplum örgütleri ve toplum için bu konudaki güvenceler geleneksel temsili demokrasinin kurumlarına emanet edilmiş görünmektedir.

Kurumun iş ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır. Kurum 5018 sayılı yasanın kapsamı içindedir. Dolayısıyla parlamento ve Sayıştay denetimine tabidir. 4734 sayılı yasanın 53/k maddesi de Sayıştay denetimini teyit etmektedir.

Öte yandan Bayramoğlu (2005: 333)'na göre, kurumda şeffaflık ilkesi, mevzuatın resmi gazetede yayımlanması, kamu ihalelerinin ilan edilmesi ve usul koşullarına erişim sağlanması, teklif verenler ile satın alanlar arasında sözleşmenin ayrımcı olmadan, şeffaf yapılması ve rekabeti engellememesi, reddedilen başvurular hakkında bilgilendirme hakkının bulunması gibi araçlarla sağlanmaktadır.

Yargı denetimi, mali denetim, idari denetim ve parlamento denetim mekanizmaları ile şeffaflık, hesapverebilirlik ve hukukun üstünlüğü ilkelerinin güvence altına alındığı söylenebilir.

3.TÜRKİYE'DE DÜZENLEYİCİ KURUMLARDA YÖNETİŞİM UYGULAMALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

Türkiye'deki dokuz düzenleyici kurum görev alanları, sorumlulukları, kurullarının yapısı, üyelerinin atanma usulleri gibi birçok açıdan farklı özelliklere sahiptir. Düzenleyici kurumlardan sekizi, "düzenleyici ve denetleyici kurumlar" başlığı altında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamında bulunmaktadır. Şeker Kurumu, kanunun ilk halinde kapsam içinde bulunurken daha sonra kapsam dışına çıkarılmıştır. Çünkü Şeker Kurumu, varlığını "mahkeme kararı" ile devam ettiren bir kurum niteliği taşımaktadır.

Düzenleyici kurumlardan Rekabet Kurumu ve Kamu İhale Kurumu genel düzenleyici olarak kabul edilmektedir (Bayramoğlu, 2005). Diğer yedi kurumu ise, görev alanlarına ve düzenledikleri piyasalara özgü olarak değerlendirmek mümkündür. Öte yandan, RTÜK ise kendine özgü bir niteliğe sahiptir. RTÜK hem ilgili piyasanın düzenlenmesi, hem de insan hak ve özgürlüklerinin korunması bağlamında düzenleme ve denetleme yapan anayasal güvenceye sahip bir kurumdur. Belki bu özellikleri nedeniyle RTÜK'e atamalar, TBMM tarafından yapılmaktadır. Diğer sekiz kuruma atamaları ise Bakanlar Kurulu yapmaktadır. Ayrıca, dokuz kuruldan altısına yapılan atamalarda, aday gösteren kuruma göre üyelerin kökenleri anlaşılabiliyor iken, RTÜK, BDDK ve EPDK'da yeterli iş

deneyimine (kamu veya özel) sahip kişilerin atanması atamaya yetkili organın takdirine bırakılmış durumdadır (Tablo 2.)

Tablo 2. Türkiye'de Düzenleyici Kurumlar ve Yönetişim

Kurum	Üye Sayısı	Görev Süresi	Bürokrasi	Özel Sektör	Üçüncü Sektör
SPK	7	6	5	2	-
RTÜK	9	6	9		-
RK	7	6	6	1	-
BDDK	7	6	7		-
BTİK	7	5	4	3	-
EPDK	9	6	9		-
ŞK	7	5	4	2	1
TAPDK	7	5	6	-	1
KİK	10	5	8	2	-
Toplam	**70**	**-**	**33**	**25**	**10**	**2**
Bürokrasi :33, Özel Sektör:10, Ortaklaşa :25, Üçüncü Sektör:2					

Türkiye'de düzenleyici kurumlarda karar organı olarak bir kurul ve hizmetlerin yürütüldüğü bir kurumsal yapı bulunmaktadır. Kurul dışındaki yapıyı, hizmete alınan atanmış kişilerden oluşan ve kurumun sürekli bürokrasisini oluşturan kesim oluşturmaktadır. Karar organı niteliğindeki kurulların üye sayıları 7 ilâ 10 arasında değişiklik göstermektedir. Dokuz kurumdan altısının kurul üye sayısının yedi olduğu görülmektedir. Kurul üyelerinin görev süreleri de kuruldan kurula 5 ilâ 6 yıl arasında değişmektedir. Dört kurulda görev süresi beş yıl iken, beş kurumda altı yıldır (Tablo 3.1).

Düzenleyici kurumların genel olarak görev ve yetkilerini; izin verme, kural koyma, izleme-denetleme, yaptırım uygulama, kamuoyunu bilgilendirme, görüş bildirme/danışmanlık, Ar-Ge ve eğitim, anlaşmazlıkları çözme ve bilgi isteme biçiminde sınıflandırmak olasıdır (Sezen, 2003: 143).

Aslan (2007: 513) yönetişimi, post-Fordist tarihsel sürecin iktidar biçimi olarak görmekte ve yönetişim ilişkisinin ortaya çıktığı "öncü alan" olarak düzenleyici kurumları işaret etmektedir. Bu anlamda, Türkiye'de yönetişimin ilk uygulama alanının düzenleyici kurumlar olduğunu ifade etmek mümkündür. Türkiye'de düzenleyici kurumların, karar organları niteliğindeki kurullar, yönetişim modelinin gerçekleştiği yerler olarak kendilerini göstermektedirler. Kurulların üye kaynaklarına bakıldığında, yönetişim modelinin birinci aktörü olarak bürokrasinin öne çıktığı görülmektedir. Bürokrasinin yanında ikinci aktör olarak "özel sektörün" (sermaye örgütlerinin temsilcileri ve doğrudan sermaye temsilcileri), yerini aldığı dikkati çekmektedir. Öte yandan, üçüncü aktör olarak

"üçüncü sektörün" üçgenin en zayıf köşesinde yer almaktadır, yani sivil toplum örgütleri oldukça zayıf bir düzeyde temsil edilmektedirler.

Türkiye'de dokuz düzenleyici kurulda 70 üye görev yapmaktadır. Bu üyelerden 32'si doğrudan bürokrasi tarafından önerilerek atanmakta ve altı kurumda görev yapmaktadır. Ayrıca RTÜK, BDDK ve EPDK'da görev yapan 25 üye için belli süreli (10-12 yıl) bir iş deneyimi (kamu veya özel) sonrasında atama yapılması koşulu vardır. Bu sebeple, bu 25 üyenin bir kısmının bürokrasi ve diğer kısmının özel sektör kökenli üyelerle doldurulması muhtemeldir. Örneğin RTÜK'te 9 kurul üyesinden 4'ü özel sektör kökenli iken, 5 üye bürokrasi kökenlidir. Ancak bürokrasi kökenli üyelerden ikisinin hem kamu hem de özel sektör deneyimleri vardır. 70 üye içinde doğrudan özel sektör kökenli üye sayısı ise 10'dur. Öte yandan yönetişim modelinin üçüncü aktörü "üçüncü sektöre" ayrılan üye sayısı sadece iki'dir. Ancak, iki üyenin önerildiği kurumların sivil toplum örgütü sayılıp sayılmayacakları konusu bile tartışmalıdır (Tekeli, 2007; Aslan, 2007). O halde, düzenleyici kurumlardaki yönetişim gerçekliğinde bürokrasinin yanında ana aktör olarak sermaye sınıfının yerini aldığı ifade edilebilir. Özel sektör kökenli üyeler dokuz kurulun tamamında bulunmakta iken, sivil toplum örgütleri sadece iki kurulda (TAPDK ve Şeker Kurulu) temsil edilmektedirler.

Yönetişim modelinin ikinci aktörü olarak özel sektörün düzenleyici kurullara doğrudan katıldığı anlaşılmaktadır. Düzenleyici kurullarda, bürokrasi dışındaki katılımcılar olarak TOBB (4 kurul), TİSK (1 Kurul) ve sektör temsilcileri (4 kurul) dikkati çekmektedir. Bir yandan, sermaye sınıfının örgütleri olarak TOBB ve TİSK kurullara doğrudan kendi temsilcilerini göndermekte, diğer yandan kurulların görev alanındaki sektörlerde faaliyet gösteren şirketler de dört kurula temsilci göndermektedirler. Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşları Birliği SPK'ya bir üye, telekomünikasyon sektörü temsilcileri BTİK'e iki üye ve şeker üreticileri Şeker Kurulu'na iki üye göndermektedirler. Buna karşılık, üçüncü sektör örgütü olarak pancar üreticileri kooperatifleri üst birliği Şeker Kurulu'na bir üye, Türkiye Ziraat Odaları Birliği ise TAPDK'ya bir üye göndermektedirler.

Türkiye'deki dokuz düzenleyici kurumun karar organları olan kurullarda yönetişim gerçekliğini tespit etmek amacıyla resmi internet sitelerinde yapılan araştırmada, genel olarak kurullarda yasalarda öngörüldüğü biçimde bürokrasi, özel sektör ve sivil toplum örgütü kökenli üyelerin yer aldığı görülmüştür. RTÜK, BDDK ve EPDK'da bürokrasi ve özel sektör kökenli üyelerin herhangi bir kotaya tabi olmadan "kamu ve özel sektörde belli süreli bir deneyim" esasına göre atandıkları anlaşılmaktadır. RTÜK'te dokuz üyenin dördü özel sektör kökenli iken, EPDK'da ise bir üyenin bürokrasi dışından atandığı tespit edilmiştir.

BDDK'da üye yedi üyenin tamamının bürokrasi kökenli olduğu ortaya çıkmıştır. Ancak bu üç kurulda hem özel sektör, hem de kamu deneyimi olan üyelerin çoğunluğu oluşturdukları görülmektedir.

Düzenleyici kurumların sekizi 5018 sayılı yasa kapsamında bulundukları için hesap-verebilirlik ve şeffaflık ilkeleri açısından TBMM'ne ve Sayıştay'a karşı sorumludurlar. Ancak bu yasa kapsamı dışında bırakılan Şeker Kurumu bu kurumlara karşı sorumluluktan muaf kalmıştır.

Düzenleyici kurumlarda iç denetim ile ilgili her kurumda farklı düzenlemeler bulunmaktadır.

İdarenin her türlü eylem ve işleminin yargı denetimine tabi olduğuna ilişkin anayasal ilke uyarınca düzenleyici kurumlar yargı denetimine tabidir. Düzenleyici kurumların iş ve işlemlerine karşı idari yargı yolu açıktır. Bazı kurumların kararlarına karşı gidilecek ilk derece yargı yeri "idare mahkemeleri" olarak belirlenmiş iken, bazı kurumların kararlarına karşı gidilecek ilk derece yargı yeri "Danıştay" olarak belirlenmiştir.

5018 sayılı yasa kapsamında bulunan sekiz kurumun dış denetimi için Sayıştay görevlendirilmiştir (md. 68). Buna karşın, Şeker Kurumu'nun denetimi 4634 sayılı yasada özel olarak düzenlenmiştir. Buna göre, Şeker Kurumu'nun denetimi için Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun görevlendirildiği görülmektedir

Genel anlamda düzenleyici kurumların denetimi için Cumhurbaşkanınca harekete geçirilebilen Devlet Denetleme Kurulu ve Başbakanın harekete geçirebileceği Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu ve Başbakanlık Teftiş Kurulu'nun da yetkileri bulunduğuna dikkat çekilmektedir (Sezen, 2003).

Genel olarak düzenleyici kurumların (özel bütçeli kurum olarak) gelirleri ilgili oldukları sektör ve alan tarafından karşılanmaktadır. Ancak, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu kapsamında bulunan kurumların bütçelerini belli bir disiplin altına almaktadır (12 md). Örneğin bütçelerin üç yıllık bütçeleme anlayışı, stratejik planı ve performans hedefleri ile kurumsal, işlevsel ve ekonomik sınıflandırma sistemine göre hazırlanması hükme bağlanmıştır (5018 sayılı yasa, 17 md). Kurum bütçelerinin Eylül ayı sonuna kadar doğrudan TBMM'ye ve bir örneğinin de Maliye Bakanlığına gönderilmesi gerekmektedir (5018 sayılı yasa, 18 md). Ayrıca bütçe kesin hesapları, faaliyet raporları, dış denetim genel değerlendirme raporları TBMM'ye sunulmak zorundadır (5018 sayılı yasa, 42 md). Öte yandan, 5018 sayılı yasa üçer aylık dönemler itibarıyla oluşacak gelir fazlalarının genel bütçeye aktarılmasını düzenlenmektedir (78 md).

5018 sayılı yasada temel esaslar olarak "mali saydamlık" ve "hesap verme sorumluluğu" bulunmaktadır. Bu bağlamda, düzenleyici kurumların faaliyet raporlarının ve benzeri bilgilerin resmi internet sitelerinde yer aldığı gözlenmektedir. Şeker Kurumu kapsam dışında olmasına karşın, resmi internet sitesinde benzeri bilgileri bulundurmaktadır.

Düzenleyici kurumlarda şeffaflık, hesap-verebilirlik ve hukukun üstünlüğü ilkeleri bağlamında temsili demokrasinin kurum ve mekanizmalarına dayanıldığını ifade etmek olasıdır. Öte yandan, düzenleyici kurumların şeffaflık ilkesi açısından "ticari sır" zırhının arkasına saklanma olasılıklarını gözden uzak tutmamak gerekmektedir.

SONUÇ

Yönetişim, temsili liberal demokrasinin krizine bir çare olarak sunulan ve katılımcı demokrasi anlayışı ile kapitalizmin tarihsel post-Fordist birikim aşamasında, 1990'lardan sonra uygulamada görülmeye başlanan bir modeldir. Yönetişim modeli ana hatlarıyla hiyerarşik ilişki yerine eşitler-arası bir ilişki ile devlet, sermaye ve sivil toplum aktörlerinin katılımıyla birlikte yönetim söylemini gerçekleştirme iddiasındadır. Ancak yönetişimin aslında tüm iktidarın sermayeye aktarılmasını sağlayacak bir iktidar biçiminin oluşturulma aracı olduğu yönünde görüşler de bulunmaktadır.

Öte yandan 1980'lerden sonra kamu yönetimi alanında yaşanan paradigma değişikliklerinin etkisiyle geleneksel yapılanmadan kopuş olarak da değerlendirilen düzenleyici kurumlar yaygınlaşmaya başlamıştır. Kıta Avrupası ülkelerinde olduğu gibi Türkiye'de düzenleyici kurumlar oluşturulmuştur. 1981 yılında SPK'nın kurulmasından bu yana düzenleyici kurum sayısı dokuza ulaşmıştır. Bu düzenleyici kurumlar aynı zamanda yönetişim modelinin uygulandığı öncü kurumlar olarak değerlendirilmektedir.

Yönetişim modelinin temel kavramlarından katılımcılık, Türkiye'deki düzenleyici kurumların yönetim ve karar organları niteliğindeki kurullarda kendini göstermektedir. Dokuz düzenleyici kurumdaki kurullardaki üye sayısı 70'tir. Yapılan inceleme sonucunda, bu üyelerin kökenlerine göre dağılımında bürokrasinin kayda değer bir çoğunluğu elinde bulundurduğu, ikinci sırada ise etkili olabilecek bir ölçüde özel sektör kökenli üyelerin yerlerini aldıkları görülmektedir. Ayrıca, özel sektör kökenli üyelerin sayılarına ciddi boyutta artırma potansiyeline sahip oldukları anlaşılmaktadır. Öte yandan, üçüncü aktör olarak sivil toplum örgütlerinin ise neredeyse esamisi okunmamaktadır. Toplam 70

üyeden sadece ikisi sivil toplum örgütlerince önerilmekte, ancak öneride bulunan örgütlerin sivil toplum örgütü sayılıp sayılmayacakları konusunda bir görüş birliği bile bulunmamaktadır.

Türkiye'deki düzenleyici kurumlardaki yönetişim uygulamalarında, yönetişimin şeffaflık, hesap-verebilirlik ve hukukun üstünlüğü kavramlarının gerçekleşmesi yönünde liberal temsili demokrasinin kurumlarına ve mekanizmalarına dayanılmakta olduğunu ifade etmek olasıdır.

KAYNAKÇA

Aslan, Onur Önder (2005), Kamu Personel Rejimi: Statü Hukukundan Esnekliğe,
TODAİE, Ankara.

Aslan, Onur Önder (2007), "Türkiye'de Düzenleyici Kurumlarda Yönetişim ve Esnek Personel Rejimi İlişkisi," (Ed.) Ş. Aksoy ve Y. Üstüner, Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunlar, Nobel, İstanbul.

Bayramoğlu, Sonay (2005), Yönetişim Zihniyeti, İletişim Yayınları, İstanbul.

BDDK (2008a), http://www.bddk.org.tr/ (01.02.2008).

BDDK (2008b), 2006 Yılı Faaliyet Raporu. http://www.bddk.org.tr/turkce/Raporlar/Yillik_Raporlar/2898BDDK_Yillik_Rapor_2006.pdf (01.02.2008).

BDDK (2009), http://www.bddk.org.tr/websitesi/turkce/Kurum_Bilgileri/BDDK_Hakkinda/BDDK_Hakkinda.aspx(07.04.2009).

Bindé, J. (2001), Keys To The 21st Century, UNESCO Publishing, Paris.

BTİK (2009a), http://www.tk.gov.tr/(17.03.2009).

BTİK (2009b), http://www.tk.gov.tr/Kurum_Hakkinda/Kurulus_yapisi/Kur_Bas_Uyeleri.htm(07.04.2009).

Çapar, Selim (2009), "Düzenleyici Kurumlara Türkiye'den Üç Örnek: SPK, BDDK, Şeker Kurumu", Türk İdare Dergisi, Mart 2009, Sayı. 462: 197-223.

EPDK (2009a), www.epdk.gov.tr(17.03.2009).

EPDK (2009b), http://www.epdk.gov.tr/kurul/index.html (07.04.2009).

Ergun, Turgay (2004), Kamu Yönetimi, TODAİE, Ankara.

Gilardi, Fabrizio (2005), "The Formal Independence of Regulators: A Comparison of 17 Countries and 7 Sectors", Swiss Political Science Review, 11/4: 139-167.

Güler, Birgül A. (2003), "Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye," Praksis, 9/Kış-Bahar,93-116.

Güzelsarı, Selime (2004), "Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları," AÜ SBF, GETA Tartışma Metinleri Serisi, Şubat-2004, http://kayaum.politics.ankara.edu.tr/yonetimincelemeleri/selime.doc(13.03.2009).

Hirst, P. (1993), "Associational Democracy", (Ed.) D. Held, Prospects For Democracy, Polity Press, Cambridge.

Jordana, Jacint ve diğerleri (2006), "The Limits of Europanization: Regula-

tory Reforms in the Spanish and Portuguese Telecommunications and Electricity Sectors," Governance,19/3 July, 437-464.

KİK (2009a), http://www.ihale.gov.tr/(18.03.2009).

KİK (2009b), http://www.ihale.gov.tr/kurum_hakkinda/kurul_uyeler.html (07.04.2009).

Kooiman, J. (1993), Modern Governance, Sage, London.

Majone, Giandomenico (1996), "Regulation and Its Modes", In Regulating Europe, G. Majone (ed.), Routlage, London.

Majone, Giandomenico (1997), "From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance", Journal of Public Policy, 17/2, 139-167.

Osborne, D. and T. Gaebler (1992), Reinventing Government, Addison-Wesley, Reading.

Petras, J. ve H. Veltmeyer (2006), Maskesi Düşürülen Küreselleşme (Çev. Ö. Akpınar), Mephisto, İstanbul.

RK (2009a), http://www.rekabet.gov.tr/(18.03.2009).

RK(2009b),http://www.rekabet.gov.tr/index.php?Sayfa=sayfaicerik&icId=14 (07.04.2009).

RTÜK (2009a), http://www.rtuk.org.tr/sayfalar/Default.aspx(17.03.2009)

RTÜK(2009b),http://www.rtuk.org.tr/sayfalar/IcerikGoster.aspx?icerik_id=029da98b-740b-496e-a51d-03c0431ed9fc(30.03.2009).

Şaylan, Gencay (2008), Temsili Liberal Demokrasinin Önlenemez Krizi, İmge Yayınevi, Ankara.

Şeker-İş (2008), http://www.sekeris.org.tr/(10.04.2008).

Şeker Kurumu (2008), http://www.sekerkurumu.gov.tr/altsayfa/kurum.html (01.02.2008).

Şeker Kurumu (2009), http://www.sekerkurumu.gov.tr/kurul.aspx (07.04.2009).

Sezen, Seriye (2003), Türk Kamu Yönetiminde Kurullar, TODAİE, Ankara.

Sezen, Seriye (2007), "Independent Regulatory Agencies in Turkey: Are They Really Autonomous? Public Administration and Development, 27, 319-332.

SPK(2008), SPK Hakkında, http://www.spk.gov.tr/indexcont.aspx?action=showpage&menuid=0&pid=0 (08.04.2008).

SPK (2009), http://www.spk.gov.tr/indexpage.aspx?pageid=531

TAPDK (2009a), http://www.tapdk.gov.tr/(18.03.2008).

TAPDK (2009b), http://www.tapdk.gov.tr (07.04.2009).

Thatcher, Mark (2002), "Regulation After Delegation: Independent Regulatory Agencies in Europa", Journal of European Public Policy, 9/6, 954-972.

TÜSİAD (2002), Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması, TÜSİAD, İstanbul.

Ulusoy, Ali (2003), Bağımsız İdari Otoriteler, Turhan Kitabevi, Ankara.

Yıldırım, İbrahim (2004), Demokrasi Sivil Toplum Kuruluşları ve Yönetişim, Seçkin, Ankara.

Mevzuat Metinleri

Bakanlar Kurulu Kararı. Karar sayısı: 2004/8330. RG: 31.12.2004, 25687 (3. Mükerrer).

5411 sayılı Bankacılık Kanunu. RG: 01.10.2005, 25983 (Mükerrer).

4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu. R.G: 03.03.2001, 24335.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu. R.G: 22.02.2002, 24648.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu. RG: 24.12.2003, 25326.

4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun. R.G: 04.12.1999, 23896.

3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun. R.G: 20.04.1994, 21911.

4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun. R.G: 13.12.1994, 22140.

2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu. RG: 30.07.1981, 17416.

4634 sayılı Şeker Kanunu. RG: 19.04.2001, 24378.

2813 sayılı Telsiz Kanunu. R.G: 07.04.1983, 18011.

4733 sayılı Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun. R.G: 09.01.2002, 24635.