

25 Mart 2003
TS/BAS/03-032

“Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması”

Özet Bulgular

“Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması” başlıklı rapor, Konya Selçuk Üniversitesi öğretim üyelerinden Yrd. Doç. Dr. Muhittin Acar, Devlet Planlama Teşkilatı uzmanı Uğur Emek ve Boğaziçi Üniversitesi öğretim üyelerinden Doç. Dr. Ünal Zenginobuz tarafından hazırlanmıştır. Çalışmanın amacı uluslararası karşılaştırmalar ve Türkiye’deki uygulamalar ışığında, Türkiye’de Bağımsız Düzenleyici Kurumların (BDK) görevleri, yetkileri, idari yapılanmaları, karar alma süreçleri, bütçeleri ve nihayetinde bağımsızlıkları ve hesap verebilirlikleri konusunda halen yaşanmakta olan yoğun tartışmalara ışık tutmak üzere kapsamlı bir değerlendirme yapmak ve BDK sisteminin etkili ve etkin işleyişine yönelik iyileştirme önerilerinde bulunmaktır.

ABD’deki 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. 1970’lerden 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 Kıta Avrupası’nda 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 yönetişim anlayışı oluşturmanın unsuru olarak da değerlendirmek yanlış olmayacaktır.

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 hiçbir zaman hakkıyla yerine getiremeyeceklerdir.

Türkiye uygulamasında, BDK’ların performansının değerlendirildiği tartışmalar, büyük ölçüde bu kurumların geçmişlerinin çok eskiye gitmemesi nedeniyle, henüz sonuca dayalı olamamakta, genelde yapılanmaları üzerinde yoğunlaşmaktadır. BDK’ların kendilerine verilen görevleri yerine getirirken bağımsız oldukları kuruluş kanunlarında açıkça belirtilmiştir. Ancak bağımsızlık konusunun, hem BDK’lar tarafından hem de ilgili sektörlerin diğer paydaşları tarafından iyi anlaşılmadığı gözlemlenmektedir. BDK’ların bağımsızlıklarına bir taraftan siyaset, geleneksel bürokrasi ve özel çıkar grupları saygı duymalı diğer taraftan da BDK’lar faaliyet alanlarını düzenleyip denetlerken aldıkları nitelikli kararlar ile bağımsızlıklarının meşruiyetini kendileri temin etmelidir. Türkiye uygulamasına baktığımızda, görev tanımlarının muğlak olması, kendi aralarındaki ve diğer aktörler (siyaset ve bürokrasi) ile olan ilişkilerinin iyi belirlenmemesi, hesap verebilirliklerinin düzenlenmemesi ve nihayet karar organı olan kurul üyeliklerine yapılan atamalarda liyakatten çok patrimoniyal siyasi kültürün bir gereği olarak sadakâtin öne çıkması tehlikesi, BDK’ları patronaj ve partizanlığın yeni araçları olma noktasına getirme tehlikesi taşımaktadır.

Uluslararası uygulamalara bakıldığında, incelenen ülkeler içerisinde A.B.D. ve İngiltere’deki düzenleyici kurum uygulamalarının başka ülkelere örnek oluşturacak gelişmişlikte olduğu gözlemlenmektedir. 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 olgularıdır.**

AB ülkelerindeki düzenleyici kurum örneklerine bakıldığında ise, bu ülkelerin kamu yönetimi gelenekleri ile hukuk sistemlerinin A.B.D. 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 halen de çalışmaktadır. Öte yandan, Fransa’daki düzenleyici kurumların hem bağımsızlık özellikleri, hem de bağımsız olarak karar verme yetkisine sahip oldukları konuların kapsamı sınırlıdır. İtalya’daki bağımsız düzenleyici kurumlar ise, en azından kağıt üzerinde, bağımsızlık özellikleri ve yetkileri bakımından A.B.D. 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.

AB’ye üyelikleri kısa bir süre önce kesinleşen Polonya ve Macaristan deneyimleri, geçmişten gelen kamu yönetimi yapısı ile hukuki ve kültürel geleneklerin, yeni yönetim yapılarını oluşturmaya çalışırken ne kadar belirleyici olduğunu bir kez daha göstermektedir. Her iki ülkede de, merkezi idare elindeki yetkileri BDK’lara devretmek konusunda isteksiz ve tecrübesizdir. Ayrıca kamu yönetiminde kapasite eksikliği de dönüşümü zorlaştırmaktadır.

Türkiye, hukuki yapı ve kamu yönetimi bakımından Anglosakson geleneğe sahip A.B.D ve İngiltere'den daha çok Kıta Avrupası'na benzemektedir. Hukukun üstünlüğü ve yargının işleyişi konularında bugün itibarıyla ciddi sorunları vardır. Ayrıca, müdahaleci iktisat politikalarına yatkın bir devlet geleneği bulunmaktadır. Bu noktalar gözönüne alındığında, temel itibarıyla Türkiye'nin BDK'ların gelişip güçlenmesine çok elverişli bir zemin sunmadığını söylemek yanlış olmayacaktır. Ancak, bir taraftan Türkiye'nin mevcut kurumsal altyapısını dönüştürerek ekonomik ve sosyal kalkınmasını hızlandırma ihtiyacı içinde olması, diğer taraftan da Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Programında yer alan taahhütler çerçevesinde, çeşitli sektörlerini AB direktiflerine uygun olarak dönüştürmek zorunda olması nedeniyle, BDK'ların bu yönde önemli bir kurumsal işleve sahip olabileceği gözlemlenmektedir. AB'ye uyum süreci bir tarafa, eğer doğru bir şekilde tasarlanır ve işletilirse, BDK'lar ciddi bir reform ihtiyacı içinde olan Türk kamu yönetiminin modern yönetim nosyonlarını içselleştirmesine önemli katkısı olabilecek yapılardır.

Öneriler:

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 uzlaşılmalı ve bu konuda ortak bir anlayış oluşturulmalıdır.

Bu kapsamda, BDK'ların bağımsızlığının içeriği ve ölçüsü konusunda anlayış birliğine varılmalıdır. Siyasetin, bürokrasinin ve özel çıkar gruplarının baskısına direnebilmeleri 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 önceliklendirilen 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.

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 olduğu 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.

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**" nitelemesini hak edecek 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 yapma konusunda, 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. Adayları kimlerin göstereceği konusuna gelince;

- a) 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.
 - b) 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 siyasileşmesinin 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 gerektiğini 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 liyakati esas alan; BDK'ları kayırmacılık ve aşırı istihdamın yeni cazibe merkezleri haline getirmekten alıkoyacak politikalar belirlenmeli ve bu yönde gerekli düzenlemeler ivedi olarak yapılmalıdır.

BDK'ların genel yapılanmalarına dair getirilecek standartlar kapsamında ise şu hususlar gözönünde 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 sektörlerle 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 kanunda 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.

BDK'ların kararlarının meşruiyetini ve etkililiğini artırmak açısından, karar alma süreçlerinin mümkün olduğu kadar saydam olması gerekmektedir. Bu konuda 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanununun öngördüğü karar alma süreci iyi bir örnektir.

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

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.

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.

TÜRK SANAYİCİLERİ VE İŞADAMLARI DERNEĞİ

BASIN BÜROSU

Meşrutiyet cad.No.74 Tepebaşı 80050 – İSTANBUL
Tel: (0212) 2495448 / 2491929 / 2515313 / 2490723 Fax: (0212) 2933783