TÜRKİYE'DE DÜZENLEYİCİ KURULLARI KİMLER, NASIL YÖNETİYOR?

Seriye SEZEN *

Özet: *Türkiye'deki düzenleyici kurulların kimler tarafından, nasıl yönetildikleri sorusuna betimsel düzeyde yanıtlar arayan bu çalışma iki ana amaca yönelmiştir: Birincisi; düzenleyici kurulların karar organlarının kimlerden, hangi nitelikteki kişilerden oluştuğunu; ikincisi ise bu kişilerin nasıl karar ürettiklerini görmektir. Kurul üyelerinin kimlerden oluştuğuna, üyelerin kişisel ve mesleki kimi niteliklerine bakmak, üyeler düzeyinde uzmanlaşmanın ipuçlarını verebilir. Kurulların nasıl karar aldığı, çoklu karar alma sürecinin nasıl işlediği, etkili, hızlı, isabetli kararlar üretebilmesi açısından önemlidir. Bu işleyişe bakmak, aynı zamanda çoklu iradenin fiili olarak işleyip işlemediğini, bir başka ifadeyle kurullarda demokratik yönetimin ne ölçüde gerçekleştiğini de gösterecektir.*

Bu amaçla, çalışmada, önce, kurul üyelerinin özgeçmişleri belli ölçütler çerçevesinde incelenerek bir üye profili elde edilmeye çalışılmıştır. Özgeçmişler kurumların web sitelerinden elde edilmiş, eksik görülen kimi bilgiler kurumlardan sorularak tamamlanmıştır.

Kurulların karar alma sürecinin nasıl işlediğini görmek amacıyla, hazırlanan bir soru kılavuzuna dayalı olarak, kurulların başkan veya ikinci başkanları ve üyelerle yüzyüze, yarı yönlendirici görüşmeler yapılmıştır. Ayrıca, kurulların karar süreçlerinin kurum çalışanları açısından nasıl göründüğünü saptamak için yönetici ya da uzman kişilerle de görüşülmüştür.

Anahtar Sözcükler: *Düzenleyici-denetleyici kurullar, bağımsız idari otoriteler, Türkiye.*

Türkiye'nin düzenleyici kurumları hakkında bilgi birikimi yeni açılımlarla giderek zenginleşmektedir. İdare hukukçularının çalışmalarıyla başlayan yazın, kamu yönetimi uzmanlarının, iktisatçıların ve siyaset bilimcilerin çalışmalarıyla yeni boyutlar kazanmaktadır. Bu çalışmada, Türkiye'deki düzenleyici kurulların kimler tarafından ve nasıl yönetildikleri sorusuna betimsel düzeyde yanıtlar aranacaktır.[1] Çalışmanın inceleme nesnesi düzenleyici kurumlar değil, bu kurumların karar organları olan "kurullar"dır. Yönetsel aygıt olarak "kurumlar"ın nasıl yönetildikleri, ayrı bir çalışma konusu olarak dışarıda tutulmuştur.

Çalışma başlıca iki amaca yönelmiştir: Birincisi; düzenleyici kurulların karar organlarının kimlerden, hangi nitelikteki kişilerden oluştuğunu; ikincisi ise bu

* Doç. Dr., TODAİE Öğretim Üyesi, ssezen@todaie.gov.tr

[1] Bu tür bir sorgulamayı KİT yönetim kurulu üyeleri için yapan çalışma için bkz. (Ergun, 1994-1995: 67-80).

kişilerin nasıl karar ürettiklerini görmektir. Demek ki, kurulların nasıl yönetildiği sorusunun yanıtı da bu çerçevede aranacaktır. Elde edilecek sonuçların daha derinlemesine çalışmalar için başlangıç oluşturması beklenmektedir.

Düzenleyici kurumlar, devletin düzenleyici işlevinin ön plana çıkarıldığı 1980'li ve 1990'lı yıllarda, bu işlevin yeni aktörleri olarak hızla yaygınlaşmıştır. Bu dönüşüm aynı zamanda, önemli yetkilerin siyasi otoritelerden düzenleyici kurumlara aktarılması ile sonuçlanmıştır. Alanyazında, bu yetki aktarımının nedenleri için ileri sürülen başlıca gerekçeler şöyle özetlenebilir: a) Siyasetçiler gerek ayrıntılı siyasalar oluşturmada ve gerekse bunları değişen koşullara uyarlamada yetersiz kalmaktadırlar. Yansız personeliyle uzmanlaşmış kurumlar bu siyasaları etkili ve verimli biçimde yerine getirebilirler. b) Uzmanlaşmış kurumlara yetki aktarımı karar verme maliyetini azaltır. c) Yetki aktarımı siyasetçilere, alınan kararların sorumluluğundan kaçınma olanağı vermekte ve böylece gerekli görülen ama yarattığı sonuçlar açısından cazip olmayan kararlar için hedef siyasetçiler değil bu kurumlar olmaktadır. d) Siyasetçinin, yararı uzun dönemde ortaya çıkacak politikalar yerine sonuçlarını iktidar döneminde alabileceği politikaları tercih etmesi, güvenilir siyasi taahhütlere gereksinimi doğurmaktadır (Majone, 1999:3-4). e) Piyasaların liberizasyonu, düzenlemelerin teknik ve karmaşık niteliğini artırmakta, bu da hükümetlerin ve yasa koyucuların karar vermeye etkili bir biçimde katılımlarını güçleştirmektedir. g) Uluslararası ya da uluslarüstü düzenlemeler düzenleyici otoritelere yetki aktarımını zorlamaktadır (Thatcher, 2002:131-133).

Gerekçeleri çoğaltmak olanaklıdır; ancak bu gerekçelerin bile hayli yüksek beklentiler içerdiğini kabul etmek gerekir. Beklentilerin bir kısmında vurgu, bu kurumların uzmanlıklarına ve yansızlıklarına yapılmaktadır. Kurumsal uzmanlık açısından karar vericiler olarak üyeler ile karar verme sürecine yardımcı olacak diğer personelin niteliği belirleyicidir. *Türkiye'deki düzenleyici kurulların karar organlarının kimlerden oluştuğuna ve üyelerin kişisel ve mesleki kimi niteliklerine bakmak, üyeler düzeyinde uzmanlaşmanın ipuçlarını verebilir.* Öte yandan, böylesine bir inceleme, kamu yönetiminde yönetişimin uygulandığı kurumlar olarak kabul edilen (Sezen, 2003: 183-184; Bayramoğlu, 2005) bu kurumların karar süreçlerine kimlerin dahil edildiğini de görme olanağı verir.

Kurulların nasıl karar aldığı, çoklu karar alma sürecinin nasıl işlediği, etkili, hızlı, isabetli kararlar üretebilmesi açısından önemlidir. Bu işleyişe bakmak, aynı zamanda *çoklu iradenin fiili olarak işleyip işlemediğini, bir başka ifadeyle kurullarda demokratik yönetimin ne ölçüde gerçekleştiğini de bize gösterecektir.*

Çalışmada, önce, kurul üyelerinin özgeçmişleri belli ölçütler çerçevesinde incelenerek bir üye profili elde edilmeye çalışılmıştır. Bu ölçütler, eğitim, cinsiyet, yaş, siyasal geçmiş, üyeliğe nereden gelindiği ve daha önce bu kurumda gö-

rev alınıp alınmadığıdır. Üyelerin özgeçmişleri kurumların web sitelerinden elde edilmiş, eksik görülen kimi bilgiler kurumlardan sorularak tamamlanmıştır.

Kurulların çalışma esaslarına yön veren iki kaynak vardır: Bu esasları değişik hacim ve içerikte düzenleyen kurucu yasalar ile yönetmelik, yönerge gibi ikincil mevzuat. Çalışmada, kurulların mevzuatta belirlenmiş çalışma esaslarının, karar alma sürecinin uygulamada nasıl işlediğine bakılmıştır. Bunun için, hazırlanan bir soru kılavuzuna dayalı olarak, kurulların başkan veya ikinci başkanları ve üyelerle yüzyüze, yarı yönlendirici görüşmeler yapılmıştır. Görüşmeler, Ankara'da, kurumların mekanlarında gerçekleştirilmiştir. Kurullarda başkan ve üyelerin farklı konumları dikkate alınarak,[2] üyelerin karar sürecini nasıl değerlendirdiklerini görmek açısından üyelerle de görüşmek önem taşımaktadır.[3] Bu görüşmeler kurul içinden görüşleri yansıtmaktadır. Ayrıca, kurulların karar süreçlerinin kurum çalışanları açısından nasıl göründüğünü saptamak için de yönetici ya da uzman düzeyindeki kişilerle yarı yönlendirici görüşmeler yapılmıştır.

Çalışmanın kapsamına sekiz düzenleyici kurul dahil edilmiştir: Sermaye Piyasası Kurulu (SPK), Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK), Rekabet Kurulu (RK), Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu (BDDK), Telekomünikasyon Kurulu (TK), Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu (EPDK), Kamu İhale Kurulu (KİK) ile Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurulu (Tütün Kurulu). Şeker Kurulu, üyelerin Kurulda tam zamanlı görev yapmaması nedeniyle, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu ise düzenleyici ve denetleyici niteliği olmadığından kapsam dışı bırakılmıştır.

DÜZENLEYİCİ KURULLARIN ÜYE YAPISI

Çalışma kapsamına alınan sekiz kurulda toplam üye sayısı 67'dir (Haziran 2005). Rekabet Kurulunda 3,[4] KİK'de 1 üyelik boş olduğundan ve BDDK'da bir üyenin bilgisine ulaşılamadığından incelemeye 62 üye dahil edilmiştir (Çizelge 1). Üyelerden 16'sı (%26), üyeliğin yanı sıra başkan veya ikinci başkan sıfatıyla yönetici olarak görev yapmaktadırlar.

---

[2] Kurul başkanları aynı zamanda kurum başkanı ve kurum tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Ayrıca, üyelere oranla, toplantı gündemini belirlemek ve toplantıyı yönetmek gibi bir üstünlüğü ellerinde tutmaktadırlar.

[3] Araştırma kapsamında, SPK, BDDK, KİK, EPDK ve Tütün Kurulu başkanları, RTÜK ve Rekabet Kurulu'nda ikinci başkanlar ve farklı kurullarda görevli dört üye ile görüşülmüştür. Telekomünikasyon Kurulu başkan ve ikinci başkanı ile gösterilen tüm çabalara rağmen görüşme olanağı bulunamamıştır. Başkan veya ikinci başkanlardan randevu almanın bu çalışmanın en zor aşaması olduğunu belirtmek isterim. Bununla birlikte, kimi zaman meşakkatli bir süreç sonunda da olsa zamanlarını ayıran, görüşlerini paylaşan tüm görevlilere teşekkür borçluyum.

[4] Araştırmanın yapıldığı tarihte Rekabet Kurulu üye sayısı 11 idi. Temmuz 2005'te yapılan bir değişiklik ile üye sayısı 7'ye indirilmiştir. Bu düzenleme ile Üniversitelerarası Kurul'un 1 üye ile temsili sona erdirilmiş, Rekabet Kurulu'nun temsilcileri 4'ten 2'ye, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın temsilcileri de 2'den 1'e indirilmiştir. 5388 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun, *RG:* 13.07.2005/25874.

Çizelge 1. Üyelerin Kurullara Göre Dağılımı

Kurul Adı	Üye Sayısı	Değerlendirmeye Alınan
SPK	7	7
RK	11	8
RTÜK[5]	9	9
BDDK	7	6
TK	7	7
EPDK	9	9
Tütün Kurulu	7	7
KİK	10	9
Toplam	**67**	**62**

Yaş Grubuna Göre Dağılım

Kurul üyelerinin çoğunluğu kırklı ve ellili yaşlarda bulunmaktadır (%72). Yaşları kırkın altında veya altmışın üzerinde olan üyelerin oranı, sırasıyla %13 ve %15'tir (Çizelge 2). Üyelik için aranan en az 10 ya da 12 yıllık mesleki deneyim, üyelerin yaşlarını etkileyen bir unsurdur. 10 yıl bir koşul olmakla birlikte, bu dağılım, üyelerin çoğunluğunun 10 yıldan çok daha fazla iş deneyimine sahip olduklarını göstermektedir.

Çizelge 2. Üyelerin Yaşlarına Göre Dağılımı

Yaş Grubu	Sayı	%
30-39	8	13
40-49	22	35
50-59	23	37
60-64	9	15
Toplam	**62**	**100**

Cinsiyete Göre Dağılım

Üyelerin cinsiyetlerine göre dağılımı, kurulların erkekler tarafından yönetildiğini göstermektedir. Kadın üyelerin sayısı yalnızca 3'tür (%5). Başkan veya ikinci başkan gibi yöneticilik görevlerinde ise hiç kadın üye yoktur. Bu görüntü, üst düzey yöneticilik görevlerinin erkek egemenliğinde olduğu Türk kamu bürokrasisiyle uyumludur. Çünkü, kamu bürokrasisinde hiç kadın müsteşar bulunmazken, müsteşar yardımcılarının %96'sı, genel müdürlerin %94'ü, genel

[5] Haziran 2005'te görevde olan üyeleri içermektedir. Bilindiği gibi, Temmuz 2005'te kurula yeni üyeler atanmıştır.

müdür yardımcılarının %89.4'ü, başkanların %82.5'i, başkan yardımcılarının %73.1'i erkeklerden oluşmaktadır (*Dünya*, 17.01.2005: 4).[6]

Eğitim Durumlarına Göre Dağılım

Üyeliğe atanmada üniversite derecesine sahip olma bir ön koşuldur. Üyelerin mezun olmaları gereken eğitim alanları, kurulların mevzuatında belirtilmiştir. Yalnızca RTÜK'te eğitim alanları belirtilmemiş ve yükseköğrenim görmüş olma yeterli sayılmıştır. Hukuk, iktisat, maliye, işletme, siyasal bilgiler, kamu yönetimi ve mühendislik alanları, hemen hemen diğer tüm kurul üyeliği için geçerli olan alanlardır. Bununla birlikte, bu alanların dışında, kurulun görevli olduğu sektörle ilgili farklı eğitim alanlarına da yer verilmektedir. Örneğin, KİK'de mimarlık, Tütün Kurulu'nda tıp, BDDK ve SPK'da bankacılık gibi. Ayrıca, BDDK, SPK gibi kimi kurullarda, mühendislik alanında lisans eğitimi yapmış olanların, üyelik için aranan sosyal bilimler alanlarından birinde yüksek lisans yapmış olma koşulu bulunmaktadır.

Kurul üyelerinin lisans diplomalarına göre dağılımında (Çizelge 3) mühendislik fakülteleri ilk sıradadır (%27,4). Mühendis üyenin bulunmadığı kurullar yalnızca SPK ve BDDK'dır. Bununla birlikte, üyeler arasında mühendislerin ortalamasını arttıran EPDK ve TK'dır. Çünkü 9 üyesinden 5'i mühendis olan EPDK'da mühendislerin oranı yaklaşık %60'tır. 7 üyesinden 4'ü mühendis olan Telekomünikasyon Kurulu'nda ise mühendis üyelerin oranı %71'e ulaşmaktadır. Her iki kurulun düzenlediği sektörün teknik boyutu dikkate alındığında böylesine bir dağılım normal kabul edilebilir. Ancak mühendis üyeler açısından dikkat çeken Tütün Kurulu'dur. Biri elektronik, ikisi de inşaat mühendisi olmak üzere toplam üç mühendis üyenin bulunduğu bu kurulda mühendislik alanı ile kurumun düzenlediği sektör arasında bir ilişki söz konusu değildir. Tütün ve alkollü içkiler piyasasını düzenleyen bu kurulda, inşaat mühendisinin Tarım Bakanlığı'nca, elektronik mühendisinin de Hazine Müsteşarlığı'ndan sorumlu bakanca aday gösterildiğini belirtelim. Bu durum, hem kurumlara/kişilere tanınan aday gösterme yetkisinin yerinde kullanılmadığının hem de adaylar arasında seçim yapan Bakanlar Kurulunun, üyelerin seçiminde uzmanlık bilgisini dikkate almadığının göstergesidir. Üyeler arasındaki tek ziraat mühendisi Rekabet Kurulu başkanıdır.

Üyenin uzmanlık alanı ile kurulun görev alanı arasındaki uyum, her şeyden önce kurulların, düzenledikleri sektörde uzman kuruluş olarak varsayılmalarının bir gereğidir. Kuruma uzmanlığı kazandıracak olan üyelerdir. Uyum, aynı zamanda hem kurullarda demokratik ve katılımcı karar almak açısından hem de kurulların etkinliği açısından da önemlidir. Çünkü, kurulun çalışma alanı dışında uzmanlaşmış kişilerin kurul çalışmalarına katkılarının sınırlı kalması kaçı-

[6] 13 bakanlık ve bakanlıklara bağlı 91 kuruluşu kapsamaktadır.

nılmazdır. Ayrıca, kararların katılımcı ve katkı sağlayıcı bir müzakere ortamı olmaksızın alınmasına yol açacaktır. Böyle bir durum, uygulamada, kararların oluşturulması sürecini de etkileyebilmektedir. Kararlar, daha çok, başkan ve kurumun uzmanlık alanına yakın üyelerin etkisiyle alınabilmekte, böylece "iç kabine" gibi bir "iç kurul" oluşmaktadır.

Öte yandan, üyenin bilgi ve konulara egemenlik düzeyi, kurul içi iktidarını da belirlemektedir. Zayıf üye yapısı, güçlü başkanları doğurabildiği gibi, aynı zamanda kurul içinde "bağımlı" ya da "güdümlü" oy kullanımına da neden olabilmektedir. Konuya egemen olamayan bir üye, başkanın veya güvendiği bir üyenin güdümüyle hareket edebilmekte ve o kişi hangi yönde oy kullanırsa oyunu o yönde kullanmaktadır. Özetle, üyenin yetersiz kaldığı durumlarda, yetkinin başkan veya diğer üyelerce kullanılması söz konusudur.

Mühendis üyeler arasında çoğunluğu oluşturan inşaat mühendislerinin (4 üye, yaklaşık %24) 2'si KİK'de 2'si de Tütün Kurulu'nda görevlidir.

Türkiye'nin en köklü fakültelerinden biri olan ve en azından yakın döneme kadar özellikle içişleri, dışişleri, maliye bürokrasisine kaynaklık eden Siyasal Bilgiler Fakültesi (SBF) mezunları, düzenleyici kurullarda ikinci sırada da olsa ağırlıklarını korumuş görünmektedirler (%24,2). Kamu yönetimi, iktisat, işletme, maliye, uluslararası ilişkiler ve çalışma ilişkileri bölümleri bulunan fakülteden mezun üyelerin bölümleri, iktisat, maliye ve işletmede yoğunlaşmaktadır (yaklaşık %79).

Üye düzeyinde SBF'liler mühendislerden sonra ikinci sırada gelmekle birlikte, kurulların yönetiminde daha egemendirler. Başkanların hiçbiri hukuk fakültesi mezunu değilken, sekiz kuruldan dördünün başkanı (SPK, EPDK, KİK ve Tütün Kurulu) SBF'lidir. Demek ki kurulların %50'si SBF mezunu başkanlarca yönetilmektedir.

Düzenleyici kurulların uzmanlık alanları ne olursa olsun, düzenleme işlevleri doğrudan kural koyma eylemidir. Bu kurullar ürettikleri ikincil mevzuat ile (yönetmelik, yönerge, genelge vb) belirli bir alanda sektörün uyacağı kuralları belirlemekte ve bu kurallara aykırı eylemlere yaptırım uygulamaktadır. Kurulların verdikleri kararların, ürettikleri düzenlemelerin ve uyguladıkları yaptırımların hukuka uygunluğu, öncelikli ve vazgeçilmez koşuludur. Dolayısıyla her kurulda hukuk diplomasına sahip en az bir üyenin bulunması, işin doğasının gereği olarak görülmelidir.[7] Nitekim, kendisi hukukçu olmayan bir kurul başkanı da, bu

[7] Bununla birlikte, kendisi hukukçu olmayan bir üyenin hukukçu üyeler hakkındaki gözlemlerini de buraya aktarmak gerekir: "Hukukçular geçmişe, kurallara bakarak karar almaktan yanalar. Ben ise, bu kurumun bir yargı yeri gibi, mevzuata, kurallara bakıp, 'bu, buna göre uygundur' ya da 'değildir' şeklinde çalışmasından ziyade, görevli olduğu alanda geleceği düzenleyici bir rol üstlenmesinden yanayım. Çünkü mevzuat her zaman toplumsal gelişmelerin hızını yakalayamıyor; inisiyatif kullanmak, mevzuat kurallarını da uygun bir biçiminde ihtiyaçlara göre yorumlamak gerekir. Ben, 'iyi hakimler kötü kanunları yontarak uygular' görüşünden yanayım. Her sorunun çözümünü kanundan beklemek doğru değil, kanun bütün ayrıntıları içermez. Bu-

gerekliliği vurgulamıştır. Ancak, bu konuda dikkat edilmesi gereken nokta hukukçu üyelerin atandığı kurulun alanında uzmanlaşmış olmalarıdır. Örneğin Rekabet Kurulu'nda rekabet hukuku alanında uzman bir hukukçunun yerine bir ceza hukukçusunun atanması, bu atamadan beklenen yararı en azından zayıflatacaktır.

Hukuk Fakültesi mezunu üyeler 10 kişi ile üçüncü sıradadır (%16,1). SPK dışında diğer kurullarda en az 1 üye hukuk mezunudur. Ama Rekabet Kurulu, dört hukuk mezunu üyesi ile (üyelerinin %50'si) ilk sırada yer almaktadır. Kurul üyelerinden ikisinin Danıştay ve Yargıtay adayları arasından seçilmesi bunda rol oynamaktadır.

Sosyal bilimler alanında dereceye sahip üyelerin, fakültelerine bakılmaksızın mezun oldukları bölümler itibariyle sıralamasında, ekonomi-maliye bölümü ilk sırada gelmektedir (12 üye). Sıralamayı, 10 üye ile hukuk, 7 üye ile işletme, 5 üye ile kamu yönetimi bölümleri izlemektedir.

Sonuç olarak, kurulları kimler yönetiyor sorusuna, üyelerin eğitim gördükleri alana göre verilecek yanıt; 1) mühendisler, 2) ekonomistler-maliyeciler, 3) hukukçular, 4) işletmeciler, 5) kamu yönetimi mezunlarıdır. *Bu sıralama, kurulların işlevlerinin daha çok teknik ve ekonomik işlevler olarak algılandığını göstermektedir.*

Çizelge 3. Üyelerin Lisans Eğitimlerine Göre Dağılımı

Fakülte	**Üye Sayısı**	**%**
Mühendislik	17	27,4
İnşaat	4	
Makine	3	
Elektronik-Haberleşme	3	
Elektrik	2	
Elektrik-Elektronik	1	
Elektronik	1	
Kimya	1	
Metalürji	1	
Ziraat	1	
Siyasal Bilgiler Fakültesi	15	24,2
İktisat-Maliye	7	
İşletme	4	
Kamu Yönetimi	3	
Bölüm bilgisi yok	1	

nun için bize yetki verilmiş, ikincil mevzuat hazırlayabiliyoruz. Bu yetkimizi kullanmamız gerekir." 02.09.2005 tarihinde yapılan görüşme.

Hukuk Fakültesi	10	16,1
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi	5	8,0
Kamu Yönetimi	2	
İşletme	1	
Bölüm bilgisi yok	2	
İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi	3	4,9
Ekonomi-Maliye	1	
Maliye	1	
Bölüm bilgisi yok	1	
İktisat Fakültesi	3	4,9
İşletme Fakültesi	2	3,2
İletişim Fakültesi	3	4,9
Eğitim Fakültesi	1	1,6
Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi	1	1,6
Tıp Fakültesi	1	1,6
Sosyal Hizmetler Akademisi	1	1,6
Toplam	**62**	**100**

Üyelerin %50'si yüksek lisans derecesine sahiptir. Üyeliğe atanmak için yüksek lisans derecesine sahip olmak gerekli değildir. Yalnızca, SPK ve BDDK'da, mühendislik eğitimini almış olanların, üyelik için geçerli olan sosyal bilimler alanlarından birinde yüksek lisans yapmış olma koşulu vardır. Zaten bu iki kurulda da mühendis üye bulunmamaktadır.

Akademisyen/Akademik Unvanlı Üyeler

Kurullara atanacak üyelerin öğretim üyesi olma koşulu yoktur. Yakın tarihe kadar yalnızca Rekabet Kurulu üyeliği için Üniversitelerarası Kurul'un aday gösterme yetkisi bulunmaktaydı. Ayrıca, BDDK üyeliği için öngörülen eğitim alanlarından mezun adayların, bankacılık, maliye-finans alanında en az 10 yıl deneyim sahibi ve üst düzey yöneticilik yapmış veya yine bu alanlarda en az 10 yıl öğretim üyeliği yapmış olmak koşulu aranmaktadır. Benzer bir düzenleme SPK üyeleri için de geçerlidir.[8]

Üyelerden %24'ü akademik unvana sahiptir (Çizelge 4). KİK dışındaki kurullarda üyelerden en az biri akademik unvana sahiptir. Sıralamada, yedi üye-

[8] Üyelerin eğitim koşulunun yanı sıra, mali piyasalar, ekonomi, maliye, işletme, sermaye piyasaları, bankacılık ve finans alanlarında veya bu alanlarla ilgili hukuk dallarında en az 12 yıllık deneyim sahibi uzman, denetçi veya öğretim üyesi olmaları zorunludur. 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu, m. 19.

sinden dördü akademik unvanlı olan SPK'yı üç üye ile Telekomünikasyon Kurulu, ikişer üye ile Rekabet Kurulu ve EPDK, birer üye ile BDDK, RTÜK ve Tütün Kurulu izlemektedir.

Çizelge 4. Akademik Unvana Göre Üyelerin Dağılımı

Akademik Unvan	Sayı	%
Dr.	4	6,4
Yrd. Doç. Dr.	1	1,6
Doç. Dr.	5	8,0
Prof. Dr.	5	8,0
Toplam	**15**	**24**

Ancak akademik unvanlı üyelerin oranı, kurullardaki akademisyenlerin oranını göstermez. Bilindiği gibi, Türkiye'de akademisyen olmadan da üniversitelerden doktora ve doçentlik derecesi almak olanaklıdır. Dolayısıyla kurul üyeleri arasında akademisyenlerin oranlarını belirlemek için akademik unvana sahip üyelerin mesleklerine bakmak gerekir. Mesleği akademisyenlik olan üyelerin oranı yaklaşık %15'tir (9 üye). Bu oran, akademisyenlerin kurullardaki temsilinin düşük kaldığı şeklinde yorumlanabilir. Öte yandan, kimi üyelerin akademisyenlerin kurul üyeliğine pek olumlu bakmadıkları anlaşılmaktadır. Örneğin, kamu bürokrasisinde yetişmiş bir üye, akademisyenlerin bakış açılarının fazla kuramsal olduğundan, dolayısıyla katkılarının sınırlı kaldığından yakınmıştır. Bu üyeye göre, kurullarda akademisyenlerden yalnızca danışman olarak yararlanılmalı, daha fazlası değil; üye veya başkan olarak görev yaptıklarında yetersiz kalıyorlar.[9] Bir kurulda uzun süreli yönetsel görevlerde bulunmuş bir başka kişiye göre, "akademisyenler karar vermekten imtina ediyorlar; karar vermeleri zaman alıyor, o arada olanlar oluyor."[10] Pekiyi acaba akademisyen üyeler bürokrasiden gelen üyeleri nasıl değerlendiriyorlar? Bir akademisyen üyeye göre;

> "Bürokrasiden gelen insanlar risk almaya, bağımsız karar almaya, inisiyatif kullanmaya uzaklar; önceki karara, mevcut mevzuata bakarak karar alıyorlar. Ancak bu kararın ne ölçüde isabetli olduğu tartışılır. Bu bir yönüyle doğal, çünkü o insanlar hep bir yerlerden talimat alarak, uygun görüş alarak iş yapmışlar; kimse onlara görüşünü sormamış."[11]

Görüldüğü gibi üyeler arasında her meslek grubunun, kendi açılarından diğer bir meslek grubunu yetersiz görmesi için gerekçeleri vardır.

Üyelerin Siyasal Geçmişleri

Kurullar, hem yetki hem de maddi koşullar açısından, özellikle kamu bürokrasisi için yeni bir çekim alanı yaratmıştır. Üyelerin Bakanlar Kurulu veya Par-

[9] 13.06.2005 tarihinde yapılan görüşme.
[10] 20.09.2005 tarihinde yapılan görüşme.
[11] 02.09.2005 tarihinde yapılan görüşme.

lamento tarafından, sonuçta siyasi irade ile atanıyor olması, acaba kurul üyeliği, bir dönem KİT'lerde olduğu gibi, seçilemeyen milletvekili adaylarının veya siyasal bağlılık gösteren bürokratların iktidarlarca ödüllendirilmesinin bir aracı olarak kullanılabilir mi sorusunu düşündürmektedir. Atamaların siyasal pazarlıklarla belirlenmesi,[12] hatta yeni kurulan kurulların bu pazarlıkların uzun sürmesi sonucu çalışmalarının sekteye uğratılması, boşalan üyeliklere, kurulun toplantı yeter sayısına ulaşılamadığı için karar alamama pahasına uzunca süre atama yapılmaması, bu sorunun en azından haklılığını göstermektedir. Ancak, bu çalışmanın amacı bu soruya kapsamlı ve kanıtlanabilir yanıtlar aramak değildir. Kaldı ki, üyeliğin siyasal amaçlı bir ödüllendirme aracı olup olmadığının tek göstergesi de milletvekilliği yapmış veya milletvekili adayı olmuş olmak değildir. Özgeçmişlerden elde edilen veriler, üyelerin siyasal etkinliklerine yönelik derinlemesine bilgi içermemekte, yalnızca daha önce milletvekilliği ve bakanlık yapmış üyelerin oranlarının saptanmasına olanak vermektedir ki bu oran yaklaşık %5'tir (2 milletvekili ve 1 bakan).

Atamalarda organik bir siyasal bağın oluşmasını engellemek amacıyla son dönemde kurulan kurullarda yasa koyucunun birtakım yasaklamalar getirdiği de görülmektedir.[13]

Kurul Üyeliğine Nereden Geldiler?

Üyeliğe atanacakların devlet memuru olma koşulu yoktur. Üyelik hem kamu sektörü hem de özel sektör çalışanlarına açıktır. Aranan koşullardan biri kamu sektöründe ya da özel sektörde 10 veya 12 yıl çalışmaktır.[14] Bilindiği gibi, ku-

---

[12] Pazarlıkları yalnızca koalisyon iktidarları dönemiyle sınırlı görmemek gerekir; pazarlıklar tek parti iktidarlarında bu kez parti içi dengeler arasında yaşanmaktadır. Örneğin, boş üyelikler nedeniyle toplantı yeter sayısına ulaşılamadığı için toplanamayan Rekabet Kurulu, Mayıs ayında yapılan bir atama ile toplanabilir hale gelmiştir. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı kontenjanından yapılan bu atamanın, Sanayi ve Ticaret Bakanı ile Başbakanlık Müsteşarını karşı karşıya getirdiği ve iki kurum arasında sıkıntı yarattığı basında yer almıştır. bkz. (*Dünya*, 17.05.2005: 4). Kamu İhale Kurulu'nda da, istifa nedeniyle bir üyelik (TOBB kontenjanından) yaklaşık iki yıldır boş olmasına rağmen halen atama yapılmamıştır.

[13] Kamu İhale Kurulu üyelerinin, "geçmişte ve halen bir siyasal parti ile aday gösterilme dahil üyelik ve görev alma ilişkilerinin" olması yasaktır. Telekomünikasyon Kurulu üyelerinin de, herhangi bir siyasal partinin yönetim, denetim veya bir üst kurulunda görev almamış veya bu görevlerinden ayrılmış olmaları gerekir. Ancak, bu sınırlamalar diğer kurullar için geçerli değildir. Örneğin, BDDK'dan bir üye, 3 Kasım 2002 tarihinde yapılan milletvekili genel seçimlerinde bir siyasal partiden adaylığını koyarak görevinden ayrılmış, seçilememesi üzerine, Danıştay kararıyla görevine dönmüştür (BDDK, 2003). Danıştay'ın bu kararı, yönetsel yargının kurul üyelerinin statüsünü nasıl yorumladığını göstermek açısından önemlidir. Söz konusu kişi, seçimlerin ardından, üyelik görevine başlatılması için başvurmuş; BDDK, üyenin atanmasına ilişkin Bakanlar Kurulu kararı alınması için Başbakanlık'a yazmış, ancak ilgilinin kurul üyeliğine atanması konusunda verilen Başbakanlık olurunun yine bir başka "olur" ile kaldırılması üzerine ilgili Danıştay'da dava açmıştır. Danıştay, 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun'un ek 7. maddesi gereğince, subay ve astsubaylar hariç seçimlere katılan ama kazanamayan devlet memurları ve diğer kamu görevlilerinin başvuruları halinde eski görevlerine başlatılması gerektiği görüşüyle aksi yöndeki işlemin iptaline karar vermiştir. Danıştay 12. Dairesinin, 26.11.2004 tarih ve E. 2002/5812, K. 2004/3805 sayılı yayımlanmamış kararı.

[14] Bu kuralın istisnası, üyelik için (TİSK temsilcisi hariç) 10 yıllık kamu hizmeti aranan Kamu İhale Kurulu'dur.

rullarda hükümet dışı kuruluşların,[15] hatta kimi kurullarda (ör. Telekomünikasyon ve Şeker Kurulları) piyasa temsilcilerinin bulunması zorunludur. Bu yapılanma, emekçi kesimlerin dışlanması, yalnızca sermayenin temsiline olanak sağlaması açısından eleştirilmektedir. Bu eleştiriler yerindedir; ancak hükümet dışından gösterilen adayların aday gösterme ve atama süreçlerinin nasıl işlediği, bunların gerçekte kimleri temsil ettiği, uygulamaya bakılarak ayrıca çalışılmalıdır. Bu bağlamda, her şeyin dışarıdan göründüğü veya kağıt üzerinde yazıldığı gibi işlemeyebildiğine dikkat çekmek amacıyla, TOBB'un temsilcisi olarak kurul üyeliğine atanmak isteyen bir kişiye, "başbakan senin için TOBB başkanını aramayacak ise boş yere uğraşma" denildiğini belirtmekle yetinelim. Ayrıca, sermayenin temsilinin varlığını, ölçütünü yalnızca piyasa ya da hükümet dışı kuruluşlara aday önerme yetkisiyle ilişkilendirmemek de gerekir. Doğrudan veya ilgili bakanın önerisi üzerine hükümetçe yapılan atamaları da bu bağlamda değerlendirmekte yarar vardır.

Devlet memuru olma bir koşul olmadığı halde, bir önceki görevleri esas alındığında, üyelerin %73'ünün kamu sektöründen, %27'sinin de özel sektörden geldiği görülmektedir (Çizelge 5). Ancak, mesleki geçmişlerine bir bütün olarak bakıldığında, son görev yeri özel sektör olmakla birlikte kamudan emekli olmuş ya da kamuda uzun süre çalışmış (4 üye) veya son görev yeri olan kamu sektörüne özel sektörden gelmiş üyeler de (1 üye) bulunmaktadır. Ancak çizelgenin oluşmasında, üyelerin bir önceki görev yerleri temel alınmıştır.

Çizelge 5. Üyeler Nereden Gelmektedir?

Sektör	Sayı	(%)
Kamu sektörü	45	73
Özel sektör*	17	27
Toplam	**62**	**100**

* Özel üniversiteden gelen 2 üye özel sektöre dahil edilmiştir.

Kurulların kamu ve özel sektör ayrımını ortadan kaldıran ve kamusal karar süreçlerine piyasanın ve hükümet dışı kuruluşların katılımına olanak tanıyan üye yapısı, bu kesimlerin temsilcilerinin kamu yararı karşısında sektörel veya kurumsal çıkarlara öncelik verme olasılığı karşısında tartışmalıdır. Çünkü bu yapı içerisinde aynı holdingden birden fazla temsilci kurulda yer alabilmektedir. Nitekim, bir dönem, biri başkan olmak üzere Koç Holdingden gelen üç kişi BDDK'da aynı dönemde görev yapmıştır. Kurumsal veya sektörel bağlılık, yalnızca özel sektörden gelen üyeler için söz konusu değildir. Kamu kuruluşlarından gelen temsilcilerin de, geldikleri kurumlara karşı gönül bağının sürmesi, kurumsal bakış açısını kurul çalışmalarına yansıtması olanaklıdır.

[15] Bu kuruluşlar; TOBB, Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşlar Birliği, TİSK, Türkiye Ziraat Odaları Birliği, Pancar Kooperatifleri Üst Birliği'dir.

Kurulların bu yapısı dışarıdan olumlu ve olumsuz açıdan değerlendirilirken, acaba kurul üyeleri bu yapıyı nasıl görmektedirler? Üyelerin değerlendirmeleri de tıpkı dışarıdan yapılanlar gibi farklılaşmaktadır. Bir kısım başkan ve üyeler, gerek özel sektörden gerekse farklı kamu kuruluşlarından gelen üyelerin, farklı deneyim ve bakış açılarıyla demokratik karar alma sürecine katkıda bulundukları ve piyasa temsilcilerinin kurul ile düzenlenen sektör arasında bir iletişim kanalı oluşturdukları görüşündedir. Örneğin, kamu sektöründen gelen ve özel sektörün temsiline olumlu bakan bir üyeye göre;

> "Biz burada sektörle ilgili kararlar alıyoruz; üyeler karar alırken kendi deneyimlerinin ışığında o sektörü ne ölçüde tanıyorlarsa sektörü o kadar biliyorlar. Sektörün ne düşündüğünü biz bilmek zorundayız; oradan gelenlerin böyle bir yararı var. Ama yeter ki objektif dursun."[16]

Kamu sektöründe uzunca süre çalıştıktan sonra özel sektöre geçmiş bir üyeye göre de, üyenin hangi sektörden geldiği, hatta hizmet süresi de çok önemli değildir; önemli olan üyenin yöneticilikten gelmesi ve işi bilmesidir.[17]

Tüm mesleki yaşamı kamuda geçmiş bir başka üyeye göre, kurulun düzenlediği ve yaptırım uyguladığı alanda faaliyet gösteren kesimlerden temsilcilerin bulunması, bu kişilerin kamu yararı yerine kendi çıkarlarını kollayabilmeleri açısından sakıncalıdır.[18]

Diğer yandan aday gösterme mekanizmasına ister özel ister kamu sektörü olsun tümüyle karşı olan ve yine kamudan gelen bir kurul başkanına göre, bir kurumu temsil eden kişinin bağımsız kalması zordur; bir daha atanmak isteyen kişiler kendisini aday gösteren kuruluşla ilişkileri iyi tutmak zorunda kalacaktır. Bu kişiye göre, üyelerin doğrudan Bakanlar Kurulunca atanması en uygun yoldur; çünkü sonuçta bir atama makamı gereklidir.[19]

Bu çerçevede, kurul üyeleri arasındaki uyumun önemi vurgulanmaktadır. Uyum, kurulların hem hızlı ve hem de isabetli karar alması açısından gerekli görülmektedir. Örneğin, özel sektör temsilcilerinin kurul içinde sektörün ajanı olarak görülebileceğine ve bu kişilerin sürekli sektör çıkarlarını kolladıklarının düşünülebileceğine dikkat çeken bir başkana göre, üyelerin çoğunluğu arasındaki uyum önemlidir. Çünkü, özellikle üyelerin birbirlerini etkileme güçleri düşünüldüğünde, çoğunluk uyumsuz olursa karar alınamaz.[20] Görüşmelerde, farklı kişi ve kurumlarca gösterilen adaylar arasında uyum sağlamanın güçlüğünü aşmada önerilen çözüm, atamanın doğrudan Bakanlar Kurulunca yapılmasıdır.

---

[16] 01.07.2005 tarihinde yapılan görüşme. Ancak bu üye, Yargıtay ve Danıştay'dan gelen temsilcilerin, bu kuruluşların genel kurullarının seçimine dayalı olarak aday gösterildiğine işaret ederek, benzer bir seçim sürecinin diğer kuruluşların adayları için de (örneğin TOBB, Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşları Birliği) uygulanmasını önermiştir.

[17] 13.06.2005 tarihinde yapılan görüşme.

[18] 12.07.2005 tarihinde yapılan görüşme.

[19] 22.06.2005 tarihinde yapılan görüşme.

[20] 25.07.2005 tarihinde yapılan görüşme.

Böylece, üyeler arasında olması gereken uyumun sağlanabileceği öngörülmektedir. Ancak bu öneri de getirebileceği diğer sakıncalar açısından tartışılabilir.

Çalışabilir, hızlı ve isabetli karar alan bir kurul yönetimi açısından bir yandan kurul içi uyuma diğer yandan da demokratik[21] karar sürecine yapılan vurgu, konuyu demokratikleşme mi etkinlik mi sorusuna götürmektedir. Konuya bu çerçevede yaklaşan bir üye sorunu şöyle ortaya koymuştur:

> "Bizim kurul farklı kurumların gösterdiği adaylar arasından Bakanlar Kurulunca seçilen üyelerden oluşuyor. Bunları tayin eden merci, kendisine gösterilen adaylar arasından bir tercih yapıyor. Diyelim ki, bir siyasi iktidar kendi tercihine göre adam belirleyemedi ve atamayı yaptı. Acaba bu kişinin önceki kurumundaki mesleki tecrübesi bu kurulda ne ölçüde işe yarıyor? Bunu bilmiyoruz, bunun uygun olduğu varsayılıyor. İyi ama bu kurulda, birlikte çalışan insanların uyumu diye bir sorun yok mu? Yaklaşımlar farklı olabilir. Sonunda belki bir uzlaşmaya varılıyor ve karar alınıyor. Bu yönüyle demokratik süreç işliyor diyelim. İyi hoş da alınan kararların isabetliliğinin garantisi ne? Alınan bu karar pekala, alınması uygun olmayan bir karar olabilir."[22]

Bir kısım üyeler ise konuya tümüyle farklı bir açıdan yaklaşmaktadır. Bu üyelere göre, üyelerin kimlerin temsilcisi olduğundan ya da hangi eğitimi almış olduklarından daha önemli olan kişisel niteliklerdir. Bu bağlamda üyenin ahlâklı, ilkeli, bilgili, yetenekli ve kişilikli olmalarının önemi vurgulanmaktadır. Bir üyeye göre kurul üyeleri, "bireysel çıkar karşısında toplumsal çıkarı üstün tutmanın kendi yararına olduğunun farkında olan kişiler" olmalıdır. Çünkü, belli bir sektördeki tüm kararlar sonuçta üç-beş kişinin eline verilmektedir.[23] Üyelerin niteliği ile kurulların özerkliği arasında doğrudan ilişki kuran bir üye de, üyelerin nitelikleri uygun değilse biçimsel özerkliği sağlamanın güçlüğüne işaret ederek; bu durumda biçimsel özerkliğin tehlikeye yol açabileceğini, çünkü özerkliğin etkinlik için tanındığını, etkinlik yok ise özerkliğin keyfiliğe de dönüşebileceğini ve keyfi yönetimi meşrulaştırabileceğini vurgulamıştır.[24]

Daha Önce Kurulda/Kurumda Görev Yapan Üyeler

Yasa koyucu, Rekabet Kurulu dışında,[25] üyelerin en azından bir kısmının kurum içinden gelmesini güvenceye alan bir düzenlemeye gitmemiştir. Kurulların

---

[21] Aslında buradaki demokratik karar sürecinin ne ölçüde demokratik olduğu ayrı bir tartışma konusudur. Çünkü, demokratikleşme adına, piyasa temsilcileri, hükümet dışı kuruluşların bir kısmının temsilcileri kurullarda yer alırken, bu kurulların almış oldukları kararlardan etkilenen yurttaşların, tüketicilerin temsilcileri kurullarda yoktur. Tüketicilerin temsilcileri yalnızca Telekomünikasyon Kurulu'nda bulunmakta, bu temsilciyi de Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile TOBB ortaklaşa aday göstermektedir. Öte yandan TİSK, KİK'de temsil edilirken işçi veya memur sendikalarının temsilcileri hiçbir kurulda yoktur.

[22] 02.09.2005 tarihinde yapılan görüşme.

[23] 03.08.2005 tarihinde yapılan görüşme.

[24] 02.09.2005 tarihinde yapılan görüşme.

[25] 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 22. maddesi, Kurula, Rekabet Kurulu'nca gösterilecek adayların en az yarısının (2 adayın) Rekabet Kurumu'nun uzmanlık sıfatını kazanmış meslek personeli arasından seçimini zorunlu kılıyordu.

çoğunun yakın dönemde kurulması nedeniyle böyle bir düzenlemeye gidilmemesi doğal karşılanabilir. Nitekim, Rekabet Kurulu'nda, Rekabet Kurumu'nu temsil edecek meslek memurlarından 10 yıl çalışma koşuluna yerine getiren aday bulunamadığından, bu yetki mevcut üyelerin tekrar aday gösterilmesi yoluyla kullanılmıştır. 4054 sayılı yasada 5388 sayılı yasayla yapılan ve üye sayısını 11'den 7'ye indiren değişiklik ile, Rekabet Kurulu'nca gösterilecek adayların en az yarısının Kurumun uzmanlık sıfatını kazanmış meslek personeli arasından seçilmesi zorunluluğuna son verilmiştir.

Kurul üyelerin çoğunluğu (%77) kurula dışarıdan gelmiştir (Çizelge 6); üye olarak veya yönetsel bir görevle kurumda daha önce çalışmamıştır.

Çizelge 6. Daha Önce Aynı Kurulda/Kurumda Görev Yapan Üyeler

	Sayı	%
Görev Yapanlar	14	23
Görev Yapmayanlar	48	77
Toplam	**62**	**100**

Kurul üyesi olmadan önce aynı kurulda/kurumda görev yapmış olmak neden önemlidir? En azından iki nedenle bu önemlidir. Kurul üyeliği süreli bir görevlendirmedir, geçicidir; kurul işlemlerinin altyapısını hazırlayan kurumsal aygıt ise kalıcıdır. Üyenin görev süresi dolduğunda kurulla ilişkisi bitmektedir ama kurulun işlevi devam etmektedir. Dolayısıyla her atama döneminde yenilenen üyeler ile kurum arasındaki ilişkiler yeniden biçimlenmektedir. Her üye göreve başladığında bir uyum süreci yaşamaktadır. Farklı kurum geçmişine, farklı mesleki deneyime sahip kişilerden oluşan kurullarda görev süresinin de sınırlı olması, dışarıdan atanan kişilerin bu görevde kendilerini geçici olarak görmesine ve kurumsal bir aidiyet oluşmamasına yol açabilmektedir. Bu durumun, özellikle üyelerin tümüyle değiştiği durumlarda sorun oluşturabileceği; üyelerin görev sırası dolmadan belli bir oranının yenilendiği kurullarda ise bu yenilenmeyle sorunun aşılabileceği düşünülebilir. İkinci olarak, bu durum aynı zamanda kurul ile yönetsel yapı arasında kopukluklara yol açabilmektedir. Kurumsal belleğe sahip, o kurumun işleyişini, kültürünü, iklimini bilen kişilerin üye olarak kurulda yer alması, bu kopukluğu gidermede ve dışarıdan gelen üyelerin bilgi açığını kapatmada önemli işlev görebilecektir. Nitekim, görüşmeler sırasında bir kurul başkanı, en az bir üyenin kurum içinden gelmesinin bir ihtiyaç olduğunu özellikle vurgulamıştır.

Burada, üyelerin kuruma ve konulara hızlı uyumlarını sağlamada, kurumsal sürekliliği temsil eden yönetsel kadroların rolüne işaret edilebilir. Üyelerin gereksinim duydukları bilgi ve belgeleri bu kadrolardan alabilecekleri öngörülebilir. Ancak, uygulamada bu öngörünün pek de kolay işlemediği, hatta işlemesinin zor olduğu anlaşılmaktadır. Her şeyden önce üyeler ile yönetsel kadrolar a-

rasındaki doğrudan iletişimin, ilişkilerin önünde biçimsel engeller bulunmaktadır. Kurulların bir kısmının mevzuatında, üyeler ile hizmet birimleri arasında doğrudan ilişki kurulması açıkça yasaklanmıştır; bu ilişki ancak başkanlık veya kurulun sekreteryasını yürüten büro aracılığı ile kurulabilmektedir.[26] Ayrıca üyelerin hizmet birimleri ya da dosyaları hazırlayan uzmanlarla doğrudan temasına sıcak bakılmadığı gibi, başkanla ilişkileri iyi olmayan üyelere belirli bilgi ve belgelerin verilmemesi yönünde çalışanlara talimat verilebildiği anlaşılmaktadır. Bu nedenle kurullar ile kurum, yönetsel birimler arasında mesafenin, kopukluğun olduğunu belirtmek yanlış olmaz. Nitekim bir üye, üye olarak yönetimle bağlarının kopuk olduğundan, önlerine gelen dosyaya bakıp, noter gibi karar verdiklerinden yakınmıştır.[27]

Daha önce aynı kurum/kurulda görev alan üyelerin kurullara göre dağılımına bakıldığında, KİK ve Tütün Kurulu'ndaki tüm üyelerin dışarıdan geldiği görülmektedir. Diğer kurullarda ise daha önce aynı kurum veya kurulda çalışmış olan üyelerin oranları %14 (SPK) ilâ %60 (Telekomünikasyon) arasında değişmektedir (Çizelge 7).

Çizelge 7. Aynı Kurulda/Kurumda Görev Yapan Üyelerin Kurumsal Dağılımı

Kurum Adı	Sayı	%*
RTÜK	3	33
BDDK	3	43
TK	3	60
RK	2	18
EPDK	2	22
SPK	1	14
Toplam	**14**	

* Daha önce aynı kurum/kurulda görev yapan üyelerin, kurulun toplam üye sayısına oranıdır.

Daha önce aynı kurul/kurumda görev yapanlar içinde önceki görevi de üyelik olanların oranını ayrıca belirlemekte yarar vardır. Çünkü, KİK dışındaki kurul üyelerinin görev süresi bir dönemle sınırlandırılmamıştır. Üyelerin kendilerini atayan makamlara karşı özerk davranabilmesi açısından, üyeliğin bir dönemle sınırlandırılmasının gerekliliği düşünülebilir. Ancak, üyelerin siyasi iktidarlardan beklentilerinin salt üyeliğin devamıyla sınırlı kalmayacağı, üyeliğin

[26] Örneğin, "(ü)yeler ana ve yardımcı hizmet birimlerinin çalışmalarına müdahale edemeyecekleri gibi Kurul'da çalışanlara emir ve talimat da veremezler. Kurul üyelerinin ana ve yardımcı hizmet birimleri ile ilişkileri Başkanlık ve Kurul özel bürosu aracılığıyla sağlanır." (Sermaye Piyasası Kurulu Teşkilat, Görev ve Çalışma Esasları Hakkında Yönetmelik, m. 15, *RG:* 24.06.1982/17734); "Kurul üyeleri ile hizmet birimleri arasındaki organizasyon ve koordinasyon Başkan tarafından sağlanır." (Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilatı ve Personelinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, m. 8, *RG:* 19.01.2002/24645).

[27] 13.06.2005 tarihinde yapılan görüşme.

devamı olmasa da başka beklentilerin (bir başka cazip görev, siyasal yaşamda beklentiler vs) söz konusu olabileceği düşünüldüğünde, bir dönemle sınırlı görev süresinin de üyenin bağımsızlığı açısından güvence oluşturmadığı ortadadır. Daha önce aynı kurul/kurumda görev yapan 14 kişinin %36'sı üye olarak, %64'ü de yönetsel görevlerde çalışanlardır (bu durumdaki 9 kişinin toplam üye sayısına oranı ise yaklaşık %15'tir) (Çizelge 8). Kurum içinden üyeliğe gelenler arasında, başkan yardımcısı veya daire başkanı gibi yönetici konumundaki kişilerin göreli fazlalığı, uzmanlık ya da denetçilikten doğrudan üyeliğe geçişin kurullarda çok kolay olmadığını göstermektedir. Toplam 62 üye içinde bu göreve tekrar seçilenlerin (5 kişi) oranı ise yalnızca %8 düzeyindedir.

Çizelge 8. Aynı Kurulda/Kurumda Görev Yapan Üyelerin Unvanlarına Göre Dağılımı

Unvan	Sayı
Üye	2
Üye+Başkan veya İkinci Başkan	3
Başkan Yardımcısı, Daire Başkanı	6
Murakıp, Başmurakıp	2
Başuzman	1
Toplam	**14**

Bu durum, bir yönüyle, üyelerin yeniden seçimi olanaklı olmakla birlikte, siyasi iktidarların bu tercihi kullanma eğiliminde olmadıklarının göstergesi olarak yorumlanabilir. Ancak, hükümet değişiklikleri dikkate alındığında, bu olguyu, hükümetlerin bir önceki hükümetin atadığı kişiyle çalışma eğiliminde olmadıklarının göstergesi olarak yorumlamak daha doğru olacaktır. Nitekim bir üye, "biz bir önceki iktidarda atandık, bu iktidar bizden rahatsız, kendi adamları olarak görmüyorlar" diyerek, düzenleyici kurumlara ilişkin tasarı taslağının aslında mevcut kadroları değiştirmeyi amaçladığını ifade etmiştir.[28] Bu kabul, tasarı taslağının amacının, mevcut üyeleri değiştirerek iktidarın kendi "adamlarını" atamak olduğu görüşü üyelerin birçoğu tarafından paylaşılmaktadır. Şu anda görevli olduğu kurulda üç üyenin bu iktidar döneminde atandığı, dolayısıyla rahat çalışabildiklerini belirten bir başka üyeye göre, "iktidarın bu yasayı çıkarması zor, çünkü bizlerin (kurulların) arkasında Dünya Bankası, IMF ve AB var. Üzücü bir durum ama gerçek bu."[29]

Bu bulgular, düzenleyici kurulların piyasalara ilişkin temel politikaları hükümet değişikliklerinden etkilenmeksizin istikrar içinde sürdürülmesine yönelik beklentilerin gerçekleşmediğini açıkça kanıtlamaktadır. Çıkarılabilecek bir başka sonuç, kurulların siyasi iktidarla ilişkilerinde kendilerini uluslarara-

[28] 12.07.2005 tarihinde yapılan görüşme.
[29] 03.08.2005 tarihinde yapılan görüşme.

sı/uluslarüstü örgütlerin koruması altında, dolayısıyla siyasi iktidardan daha güçlü hissedebilmeleridir.

KURULLARIN ÇALIŞMA DÜZENİ

Düzenleyici kurulların karar süreçlerinin nasıl işlediğine geçmeden önce, bu kurulların kimi özelliklerine işaret etmekte yarar vardır. Bunlardan ilki, kurulların iki yönlü bir işleve sahip olduğudur. Bu işlevin bir yönü piyasalara yöneliktir. Sektörün işleyişine yönelik ikincil mevzuat hazırlamak, sektöre girişlere izin vermek veya bu izinleri kaldırmak, anlaşmazlıkları çözmek, yaptırım uygulamak gibi işlevler bu bağlamda belirtilebilir. İkinci işlev ise, kurulların çalışmasının altyapısını oluşturan yönetsel aygıtın, kurumun örgütlenme ve işleyişine ilişkin kararlar almaktır. Örneğin, personel politikasını saptamak, personel atamalarını yapmak, bütçeyi onaylamak, personel kadrolarını ihdas etmek (bir kısım kurullarda), görevlendirmeler yapmak, çalışanların ücretlerinin öngörülen esaslar dahilinde belirlemek vs.

İkinci olarak, kurul üyeliğinin ikincil bir görev değil tam zamanlı bir görev olduğu vurgulanabilir.[30] Bir başka ifadeyle, kurul üyeleri tüm çalışma zamanlarını kurula adamakla yükümlüdürler. Nitekim yasa koyucu, gerek bu amaçla gerekse üyelerin çıkar ilişkilerine girmesini önlemek amacıyla, özel bir kanuna dayanmadıkça resmi ya da özel bir işte çalışamama, ticaretle uğraşamama gibi bir dizi yasaklar getirmiştir. Bununla birlikte, devlet memurları için öngörülen çalışma yerinde ikamet zorunluluğu üyeler için getirilmemiştir. Üyeliğin geçici bir görev olduğu düşünüldüğünde bu tür bir uygulama gerekli görülmeyebilir. Nitekim yapılan görüşmelerde, tüm kurullarda olmasa bile çoğunda üyelerin bir kısmının Ankara dışında ikamet ettiği ve bu üyelerin toplantıdan toplantıya kurullara geldikleri gözlenmiştir. Bu durum aynı zamanda, kurul üyeliğinin, en azından kimi kurullarda tam zamanlı bir iş olarak işlemediğini göstermektedir. Her ne kadar elektronik haberleşme olanaklarının bu uzaklığın yarattığı sakıncayı giderebileceği öngörülebilirse de, toplantıdan toplantıya kuruma gelen üyelerin, hem kurumla olan ilişkilerinin, kurum aidiyetinin hem de görüşme konularına ilişkin hazırlıklarının zayıf, yetersiz kalması söz konusudur.

Bu bölümde, kurul başkanları veya ikinci başkanlar ve bir kısım üyelerle yapılan görüşmelere dayalı olarak kurulların fiili çalışma yöntemlerinin, kararların alınma ve tamamlanma süreçlerinin nasıl işlediği saptanmaya çalışılacaktır. Bu amaçla, aşağıda verilen sorulardan oluşan bir soru kılavuzu hazırlanmış ve görüşmelerde bu soruların yanıtları alınmıştır.[31]

---

[30] Nitekim, 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun'da, RTÜK üyelerinin tam gün esasına göre çalışacağını düzenlenmiştir (m. 11).

[31] Toplantı ve karar alma yeter sayısı mevzuatta düzenlendiği ve daha önceki çalışmalarda ayrıntılı dökümü verildiği için (bkz. Sezen, 2003:158; TÜSİAD, 2002:200-2001) sorgulanmamıştır.

- Çalışma esasları nasıl belirlenmiştir?
- Kurul hangi sıklıkta toplanmaktadır?
- Gündem üyelere ne kadar önce dağıtılmaktadır?
- Üyeler gündeme öneri getirebilmekte midir?
- Toplantı zabtı tutulmakta mıdır?
- Kararlara karşı oy gerekçesi ekleniyor mu?
- Kararların tamamlanması ne kadar zaman alıyor?
- Kararlar nerede yayımlanıyor?

Konunun işlenişinde izlenecek yöntem, önce ele alınan konunun mevzuatta düzenlenip düzenlenmediğine bakılması, ardından fiili durumun nasıl işlediğinin saptanmasıdır.

Çalışma Esaslarının Düzenlenişi

Kurulların çalışma esaslarına ilişkin kimi düzenlemeleri yasalarında bulmak olanaklıdır. Ancak bu düzenlemeler arasında kapsam ve hacim olarak birörneklikten söz edilemez. Yasa koyucu kimi kurullarda, kararların içereceği unsurların tüm ayrıntılarıyla belirlenmesine kadar ayrıntıya girerken, kimilerinde yalnızca toplantı ve karar yeter sayısını belirtmekle yetinmiştir.[32] Kurulların çalışma esasları açısından dikkat çeken eğilim, 2000'li yıllarda kurulan kurullarda, toplantılara mazeretsiz belli bir süreyle gelmeyen üyelere yaptırımlar getirilmesidir. Bu gelişmeye bağlı olarak, daha önce kurulmuş olan kurulların mevzuatında bu yönde eklemeler yapıldığı görülmektedir. Yasaların dışında hemen hemen her kurulun, çalışma esaslarını ya yönetmelik, yönerge şeklinde özgün bir düzenleme ile ya da örgütlenme yönetmeliklerinde düzenledikleri görülmektedir.[33] Bu düzenlemeler, BDDK, TK, RTÜK'de Kurul tarafından çıkarılan yönetmelik veya yönergelerle; SPK, EPDK, Rekabet Kurumu, Tütün Kurumu ve KİK'de Bakanlar Kurulunca çıkarılan yönetmeliklerle yapılmaktadır.

---

[32] İki uçsal örnek olarak, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun ile 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu verilebilir. 4054 sayılı kanunda, Kurulun çalışma esaslarını düzenleyen 28. madde yalnızca kurulun nasıl toplanacağını belirlemektedir. Ama, "Kurulun İnceleme ve Araştırmalarında Usul" başlığını taşıyan dördüncü kısımda, toplantılarda izlenecek yöntem, toplantıların gizliliği, toplantı ve karar yeter sayısı, kararlarda bulunması gereken unsurlar, kararların yazımı ayrı maddeler halinde düzenlenmiştir (m. 40-53). 2499 sayılı yasada ise, "Yönetim ve Çalışma Düzeni" başlığı altında yalnızca kurulun en az beş üyeyle toplanacağı ve salt çoğunlukla karar alacağı belirtilmiştir (m. 23). Bununla birlikte, SPK'nın örgütlenme, görev ve çalışma esasları yönetmeliğinde, Karar Organının Çalışma Esasları başlığı altında, gündem ve toplantılar, toplantıya katılamama halleri, toplantı ve karar yeter sayısı, tutanak ve kararlar, karar defteri, tutanağın saklanması, görüşmelerin gizliliği ve toplantıya kimlerin katılabileceği ayrı maddeler halinde düzenlenmiştir (m. 18-24).

[33] Özgün düzenlemeye, Rekabet Kurulu Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik (*RG*: 21.06.1997/23026); çalışma esaslarının örgütlenme yönetmeliği içinde yapılan düzenlemeye de, Sermaye Piyasası Kurulu Teşkilat, Görev ve Çalışma Esasları Yönetmeliği (*RG*: 24.06.1982/17734) örnek verilebilir.

Toplantı Sıklığı

Karar mekanizmasının çoklu iradeye dayandığı düzenleyici kurullarda, toplantı sıklığı birçok açıdan önemlidir. Toplantı aralığının geniş tutulması, gündem maddelerinin birikmesine, bu da her bir maddeye toplantı sırasında ayrılan görüşme süresinin daralmasına yol açmaktadır. Gündemin yüklü olması ayrıca, Kurul üyelerinin her bir maddeye ilişkin yapacağı hazırlık süresinin azalmasına ve gündem maddelerine yeterince yoğunlaşmamalarına neden olmaktadır. Diğer yandan, bu kurulların almış oldukları kararlar, piyasaları doğrudan etkilemekte, ve kararlardaki gecikme ciddi kayıplara, telafisi imkansız zararlara veya kimilerinin korunmasına yol açabilmektedir.

Kurulların mevzuatına bakıldığında toplantı aralığına ilişkin genel bir ölçütün koyulmadığı görülmektedir. Örneğin, RTÜK, EPDK, Telekomünikasyon Kurulu'nun en az haftada bir kez toplanacağı düzenlenmişken; BDDK, KİK, SPK, RK (yasada belirtilmiş kararlar dışında) ve Tütün Kurulu'nda toplantı aralığı belirlenmemiştir. Bununla birlikte, kurulların genelde haftada bir kez toplandıkları ifade edilmektedir.[34] Kimi başvuruların ise belirli süreler içinde sonuçlandırılması zorunluluğu vardır. Bu zorunluluk nedeniyle örneğin KİK haftada üç gün toplanmaktadır. Haftada bir kez ama (Ankara dışından gelen üyeler veya gündem yoğunluğu nedeniyle) iki gün süreli toplanan kurullar da vardır. BDDK'da ise toplantı aralığı mevsime göre belirlenmektedir. Yaz dönemi dışında her hafta toplanan kurul, yaz döneminde ihtiyaç halinde toplanabilmektedir. Kurulların bir kısmında haftanın belirli günleri toplantı günü olarak belirlenmişken diğerlerinde böyle bir uygulama yoktur. Görüşmelerden, kurulların genellikle haftada bir, ihtiyaca göre daha sık toplandığı anlaşılmakla birlikte, kimi üyeler bu sürelere uyulmadığını belirtmişlerdir.

Kurulların zamanında toplanmasında, toplantıya karar veren kişi olarak başkanların kişisel yönetim anlayışlarının da belirleyici olduğunu vurgulamak gerekir. Kurallarda bir değişiklik olmadığı halde, bu kuralların uygulanmasında yöneticilerin yaklaşımına bağlı olarak farklılıklar olabilmektedir.

Toplantı Gündemi

Kurullarda toplantı gündemini belirleyen kurul başkanı, onun yokluğunda ikinci başkandır. Dolayısıyla başkan veya ikinci başkanların, diğer üyelere oranla hem toplantı tarihini hem de gündemi belirleme gibi ayrıcalıkları söz konusudur. Bununla birlikte, örneğin Telekomünikasyon Kurulu'nda en az üç üyenin isteği halinde başkanın, üyelerin belirlediği gündemle kurulu toplantıya çağırması söz konusudur.[35] Yine aynı kurulda, katılmayan üyeler nedeniyle kurulun

[34] Örneğin 2004 yılında Telekomünikasyon Kurulu 59, SPK ise 51 kez toplanmıştır (Telekomünikasyon Kurulu, *Faaliyet Raporu-2004;* SPK, *Faaliyet Raporu-2004*).

[35] Telekomünikasyon Kurumunun Teşkilat ve Görevleri ile Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, m. 21.

karar alamaması halinde, toplantıya katılmayan üye yerine başkan vekalet etmektedir.[36]

Gündemi belirleyen başkan veya ikinci başkan olmakla birlikte, tüm kurullarda üyelerin gündeme madde önermeleri olanaklıdır. Önerilen maddeler kurulda oylanarak gündeme alınmaktadır. Yalnızca RTÜK'te her zaman oylamaya başvurulmamakta ancak kritik konularda oylama yapılmaktadır. KİK'te ise, üç üyenin ortak imzasını taşıyan öneriler doğrudan, üyelerin tek başına verdikleri öneriler oylama ile gündeme alınmaktadır.

Toplantı Gündeminin Dağıtım Süresi

Toplantı gündeminin ne kadar önceden üyelere dağıtıldığı, üyelerin gündem maddeleri hakkında gerekli hazırlıkları yapabilecek zamanı bulabilmeleri açısından önemlidir. Özellikle 70-80 veya kimi kurullarda olduğu gibi (çoğunluğu uzun müzakere gerektirmeyen rutin kararlar olsa da) 150 gündem maddesiyle toplanan kurullarda, üyelerin en azından nelerin tartışılacağını bilmeleri ve kimi konular hakkında ön bilgi edinebilmeleri, çoğunluk iradesine dayalı bir görüşme için gereklidir.

Toplantı aralığına ilişkin farklı düzenlemeler gündemin dağıtılması süreci açısından da geçerlidir. Kimi kurulların mevzuatında (ör. Rekabet Kurulu, RTÜK[37]) toplantıdan önce gündemin kurul üyelerine ne kadar önce dağıtılacağı düzenlememiştir. Diğer kurullarda ise öngörülen süre 24 ilâ 48 saat arasında (1 veya 2 gün) değişmektedir. Bunun tek istisnası Rekabet Kurulu'dur. Mevzuatında bir süre sınırlamaması olmamakla birlikte bu kurulda gündem üyelere 3 gün ilâ 1 hafta öncesinden dağıtılmakta, süre 2 güne indiğinde üyelerin tepkisiyle karşılaşılmaktadır.[38]

Toplantı Zabıtları

Kurul kararları yazılı olarak hazırlanmakta ve toplantıya katılan üyelerce imzalanmaktadır. Ancak toplantı zabıtlarının tutulmasına ilişkin mevzuatta bir düzenleme öngörülmemiştir. Bununla birlikte, üç kurulda (RTÜK, EPDK, RK) görüşmelerin ses kaydı banda alınmakta ve deşifre edilmeksizin saklanmaktadır. BDDK'da ise bir dönem yalnızca kritik konularla sınırlı olmak üzere ses kaydı yapılmış ama bu uygulamaya daha sonra son verilmiştir. Rekabet Kurulu'nda ise, tarafların da dinlendiği sözlü savunma toplantılarının ses kaydı banda alınmaktadır. Hukuki dayanağı olmayan bu uygulamanın, taraflardan birisinin itiraz

---

[36] *A.k.*, m. 8.

[37] RTÜK'ün çalışma esaslarını düzenleyen ve yayımlanmamış, "Üst Kurul Üyelerinin Çalışma ve Hizmet Araçlarını Kullanma Esaslarına Dair Yönerge", toplantı gündemi, tarih ve saatinin toplantıdan önce kurul üyelerine bildirileceğini belirtmekle yetinmektedir. (Kaynak, RTÜK)

[38] 01.07.2005 tarihinde yapılan görüşme.

etmesi halinde uygulanamayacağını ifade eden kurul yetkililerince, bu konunun düzenlenmesinin gerekliliği vurgulanmıştır.

Karşıoy Gerekçeleri

Kimi istisnai kararlar dışında genellikle oy çokluğu ile karar alan kurullarda, çoğunluk kararına karşı olan üyelerin karşıoy gerekçelerini yazılı olarak belirtmeleri konusunda ortak bir düzenleme ve uygulama yoktur. Bununla birlikte çoğu kurulların mevzuatında karşıoy gerekçelerinin yazılı olarak (ve kimilerinde belirli süre içinde) bildirilmesi düzenlenmiştir (ör. Rekabet, KİK, SPK, Tütün Kurulu gibi). Kimilerinde ise, karşıoy gerekçesi hazırlamak üyelerin isteklerine bırakılmıştır (ör. RTÜK, TK gibi). Uygulamada ise RTÜK dışında karşıoy gerekçelerinin yazılı olarak alındığı, Tütün Kurulu'nda ayrıntılı gerekçe olmadığı zaman karara şerh düşüldüğü görülmektedir.

Kurulların mevzuatında karşıoy gerekçelerinin farklı düzenlenmiş olması (bir kısmında zorunlu bir kısmında isteğe bağlı) kararların yargı denetimi açısından bir eşitsizliği de yol açmaktadır. Çünkü, karşıoy gerekçelerinin yazılı olarak bildirilmesinin düzenlenmiş olması, kararların yargı denetiminde önem taşımaktadır. Yönetsel yargı, önüne gelen dosyalarda karşıoy gerekçelerinin eklenmemiş olmasını biçimsel eksiklik olarak görmekte ve işin esasına girmeden iptal kararı vermektedir. Böylece, bir karar, kararı veren kurulun mevzuatındaki bir zorunluluğun yerine getirilmemesi açısından iptal edilirken, diğer yanda başka bir kurulun kararı için böyle bir olasılık söz konusu değildir.

Karşıoy gerekçesinin zorunlu tutulmasının, kararlara "hayır" denilmesini güçleştireceği, ayrıntılı gerekçe yazmak bir külfete sokmak açısından üyeler üzerinde caydırıcı bir rol oynayabileceği düşünülebilir. Ancak, kurulların taşıdığı sorumluluk ve kararların niteliği ve üyeliğin tam zamanlı bir iş olması dikkate alındığında bunu doğal kabul etmek gerekir. Kaldı ki, bu kuralı kimi üyelere uygulayıp diğerlerinde isteklerine bırakmanın tutarlı bir açıklaması olmasa gerektir. Ayrıca, karşıoy gerekçesi yazma olanağı üyeleri güçlendirici bir işlev de görebilmektedir. Örneğin bir kurulda, bir üyenin, alınmak istenen kararın siyasi müdahalelerle alındığı, eğer karar bu müdahaleler yönünde alınır ise, "karşıoy gerekçemde bunu açıklarım" biçimindeki itirazı, kararın o yönde çıkmasını engellemiştir.[39]

Kararların Duyurulması

Kurullarca üretilen kararlardan birinci derecede etkilenen, kararların taraflarıdır. Ama bu kararların taraflarını öyle kolayca, yargıda olduğu gibi davalı-davacı şeklinde ikiye indirgememiz olanaklı değildir. Kurulların denetledikleri sektörler halkın en azından önemlice bir kısmının müşteri, kullanıcı vb. statü-

[39] 03.08.2005 tarihinde yapılan görüşme.

lerde ilişkiye girdiği sektörlerdir. Örneğin, bankalar veya sermaye şirketleriyle ilgili bir karar, mevduat sahibi, kredi kullanan, hissedar ya da bu kuruluşlarla çalışmak isteyenler olarak yurttaşları da ilgilendirmektedir. Aynı şekilde enerji, gaz, petrol, telekomünikasyon piyasasına ilişkin alınan kararlar bu piyasaların ürünlerini tüketen, kullanan hane halklarını, bireyleri, resmi ya da özel kuruluşları yakından ilgilendirmektedir. Kaldı ki, kararların ekonominin tümü üzerinde yaratabileceği etki düşünüldüğünde bu kararların etki alanını salt birincil hedef kitlelerle de sınırlı görmemek gerekir.

Kurul kararları, resmi duyurular yoluyla muhataplara yapılmaktadır. Ama, burada önemli olan kararların kamuoyuna duyurulmasıdır. Kararların kamuoyuna duyurulmasında kullanılabilecek araçlar/yöntemler olarak; Resmi Gazete, web siteleri, basın bültenleri, faaliyet raporları ve basın toplantıları belirtilebilir. Ayrıca TBMM'de özel bir oturum düzenlenerek, kurumların faaliyet raporlarının görüşülmesi ve tartışmaya açılması da bir başka yöntemdir.

Kuşkusuz bu araçların/yöntemlerin her biri maliyet, erişilebilirlik, yayılma gücü açısından tartışılabilir. Örneğin, maliyet ve hızlı erişilebilirlik açısından en uygun seçenek görünen web sitesinde yayımlama, ülkemizdeki internet kullanıcılarının oranı (nüfusun %19'u)[40] hesaba katıldığında yayılma gücü açısından zayıf kalmaktadır. Basın bültenleri yoluyla kitle iletişim araçlarının kullanılması ise, hem gazete okuyuculuğunun düşük düzeyi hem de medya kuruluşlarının bir parçasını oluşturduğu şirketler topluluğunun kurulların muhatabı olması nedeniyle çok güvenilir bir yol gibi görünmemektedir. Yıllık faaliyet raporları, basın toplantıları ya da TBMM'de görüşme yöntemleri de geçmişe dönük olması nedeniyle yeterli görülmeyebilir.

Bu seçenekleri bir yana bırakarak, yasa koyucunun konuya nasıl yaklaştığına bakıldığında, seçici bir yaklaşımla karşılaşılmaktadır. Kurulların ilk örneklerini oluşturan SPK ve RTÜK'de kararların yayımlanmasına yer verilmemiştir. Bu düzenleme ilk kez Rekabetin Korunması Hakkında Kanun ile (m. 53) getirilmiş ve Rekabet Kurulu kararlarının, tarafların ticari nitelikteki sırlarını ifşa etmeyecek şekilde Resmi Gazete'de yayımlanması düzenlenmiştir. Ancak 2004'te 5234 sayılı yasa ile yapılan değişiklik ile kararların Resmi Gazete yerine kurumun internet sayfasında yayımlanma zorunluluğu getirilmiştir.[41] İzleyen dönemlerde kurulan kurullar için de diğer konularda olduğu gibi kuruldan kurula değişen bir yaklaşım izlemiştir. Örneğin, BDDK'nın yalnızca kuruluş izni verme, şube açma, mevduat kabulü izni verme, bankacılık işlemleri yapma ve mevduat

[40] Temmuz 2005 tarihi itibariyle Türkiye'de kayıtlı internet kullanıcıların sayısı 13 milyon 600 bindir (*Hürriyet*, 30.10.2005: 9).

[41] Bu değişikliğin temelinde, Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü'nün, kararların Resmi Gazete'de yayımlanması karşılığında ilan ücreti istemesi yatmaktadır. İlan ücretinin yüklü bir meblağ (1-1,5 trilyon TL) tutması karşısında, Başbakanlığın önerisi üzerine mevzuat değişikliğine gidilerek Resmi Gazete'de yayımlanmasına son verilmiştir. 01.07.2005 tarihinde yapılan görüşme.

kabul etme izinlerinin kaldırılması, bankaların TSMF'ye devri gibi kararlarının Resmi Gazete'de yayımlanması zorunlu tutulmuştur. Diğer kararlardan Kurulca uygun görülenler kurum bülteninde yayımlanmaktadır.

Yasa koyucu, Telekomünikasyon Kurulu, EPDK ve Tütün Kurulu için de bu konuda herhangi bir düzenleme öngörmemiştir. Bunlardan EPDK ve Tütün Kurulu'nda, yalnızca önemli görülen kararlar (örneğin, EPDK'nın lisans verme, lisans iptalleri, tarife ve katkı payı belirlenmesine yönelik kararları) Resmi Gazete'de yayımlanmaktadır. Yasa koyucunun tüm kararlarını Resmi Gazete'de yayımlama zorunluluğu getirdiği tek kurul KİK'dir.[42] Kararların yayımı açısından "en kapalı kutu", kararları web sitesi de dahil hiçbir yerde yayımlanmayan tek kurul olan Telekomünikasyon Kurulu'dur.

Kararların Resmi Gazete'de yayımı açısından durum budur. Kararların kamuoyuna açıklanması açısından kullanılan bir diğer araç da bültenler ve kurumların web sitesidir. Örneğin, SPK seçilmiş kararlarını, web sitesinden de erişilebilir olan haftalık bülteninde yayımlamaktadır. BDDK ise seçilmiş kararlarını web sitesinde yayımlanmaktadır.[43] Ayrıca bu kurulun, sektöre ilişkin aylık ya da tematik raporlarına da elektronik ortamdan ulaşmak olanaklıdır. EPDK, Resmi Gazete'de yayımlamış olduğu kararları web sitesinde yayımlamaktadır. KİK de, uyuşmazlık kararlarına ve şikayet başvurularına ilişkin kararlarını web sitesinde yayımlamaktadır. Ayrıca kurum tarafından hazırlanan ve ihale ilanları, ihale düzeltme ilanları, ihale iptal ilanları ile ihale sonuç ilanlarını içeren kamu ihale bültenine, abone olmak koşuluyla hem basılı olarak hem de elektronik ortamda erişilebilmektedir. Tütün Kurulu'nda ise kurumun web sitesinde kararların tümüne erişim olanağı bulunmamakta, yalnızca duyurular başlığı altında kimi kurul kararlarına yer verilmektedir.

Kararları Resmi Gazete'de yayımlanmayan RTÜK'ün izlediği yol ise, kararlara ilişkin özetleri içeren basın bülteni hazırlayarak ilgili kuruluşlara göndermek ve bu bültenleri kurumun web sitesinde yayımlamaktır.

Tütün Kurulu dışındaki tüm kurullar faaliyet raporlarını web sitelerinde yayımlamaktadır. Kurumların bir yıl içerisinde yapmış oldukları etkinliklerin önemlice bir kısmı kurul kararlarına dayandığından, bu etkinliklerin raporlanması, dolaylı biçimde kararların da kamuoyunun bilgisine sunulmasının bir yolu olarak görülebilir. Telekomünikasyon Kurulu, EPDK, BDDK, RTÜK faaliyet raporları bu kapsamda belirtilebilir. Bununla birlikte, kimi faaliyet raporları kararlar açısından daha kapsamlı bilgiler içermektedir. Bu raporlarda, faaliyet türüne göre sınıflandırılmış kararlara, kararların analizine ulaşmak olanaklıdır (ör. Rekabet Kurulu, KİK ve kısmen SPK raporları bu türdedir).

---

[42] 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun, 56. maddesinin son fıkrası: "Kurul tarafından verilen bütün kararlar, taraflara, karar tarihini izleyen beş gün içinde tebliğ edilir. Ayrıca, bu kararlar Resmi Gazetede Kurum tarafından yayımlattırılır."

[43] Karar tarihine göre erişimin olanaklı olduğu bu sistemde, tarihi bilinmeyen bir karara erişim zordur.

Basın toplantısı düzenlenmesi yoluyla kamuoyunun bilgilendirilmesi, tüm kurullarda periyodik olarak yerleşmiş bir uygulama olmamakla birlikte kullanılan yöntemlerden biridir.[44]

TBMM'de yapılacak özel bir oturumla kurulların faaliyet raporlarının görüşülmesi yöntemi halen uygulanmamaktadır. Ancak, 2006 yılından itibaren kurumların faaliyet raporlarının TBMM'ye gönderilecek olması, bu türden bir uygulamaya geçişi kolaylaştırabilecektir.

Kararların Tamamlanma Süreci

Kurulların hızlı karar üretebilmesinde, toplantı sıklığı kadar alınan kararların yazım ve imza sürecinin aldığı zaman da önemlidir. Bu konuda, hangi tür kararlarının ne kadar sürede tamamlanacağı düzenlenmiş olan Rekabet Kurulu ile tüm kararlarının, taraflara beş gün içinde tebliği zorunlu tutulan KİK (bkz. 42. dipnot) dışında bir sınırlama öngörülmemiştir. Uygulamada ise birörneklik görülmemektedir. Yapılan görüşmelerde, kimi yöneticiler, kararlarının beklemeye tahammülü olmadığını, karar sürecinin hemen, aynı gün tamamlandığını, hatta kimi sorunlu konularda imza süreci devam ederken karara göre işlemlerin hemen başlatıldığını belirtmişlerdir. KİK'de en fazla yedi işgünü içerisinde süreç tamamlanıp tebligata geçilirken, EPDK'de iki gün, Tütün Kurulunda ise bir hafta içinde (bir sonraki toplantıda) süreç tamamlanmaktadır.

DEĞERLENDİRME

Üyelerin web sitelerinde yayımlanan özgeçmişleri, kurumlardan elde edilen diğer kimlik bilgileri ile kurul başkanları/ikinci başkanları ve üyeleriyle yapılan yüzyüze görüşmelere dayalı olarak Türkiye'deki düzenleyici kurulların kimler tarafından nasıl yönetildiğini saptamaya çalışan bu çalışmada elde edilen bulgular, iki başlık halinde şöyle özetlenebilir:

Kurulları Kimler Yönetiyor?

✓ Kurullar, %95'i erkek, %72'si kırklı ve ellili yaşlarında bulunan üyelerce yönetilmektedir. Üyelerin %67,7'sini, mühendislik (%27,4), siyasal bilgiler (%24,2) ve hukuk fakültesinden (%16,1) mezunlar oluşturmaktadır. Eğitim alanlarına bakıldığında, kurulların mühendisler, ekonomistler-maliyeciler, hukukçular, işletmeciler ve kamu yönetimi mezunlarınca yönetildikleri söylenebilir. *Bu sıralama, kurulların işlevlerine daha çok teknik ve ekonomik açıdan yaklaşıldığı izlenimini vermektedir.* Üye düzeyinde mühendisler çoğunluğu oluşturmakla birlikte, yönetim düzeyinde SBF'liler ön plana çıkmaktadır. Kurul başkanlarından dördü (%50) SBF mezunudur.

---

[44] Örneğin RTÜK, 2001 yılında 2, 2002 yılında 5, 2003 yılında 14 ve 2004 yılında (Ekim ayı sonuna kadar) 3 basın toplantısı düzenlemiştir. www.rtuk.gov.tr/faaliyet05.HTM

✓ Üyelerin %24'ü yüksek lisans derecesine sahiptir ve KİK dışında her kurulda akademik unvanlı en az bir üye bulunmaktadır. Mesleği akademisyenlik olan üyelerin oranı %15'tir.

✓ *Aday gösterme ve atama süreçlerinde, üyelerin uzmanlık alanı ile kurumun uzmanlık alanı arasındaki ilişkiye yeterince özen gösterilmediği görülmektedir.* Geçmişte, Adalet Bakanlığı kontenjanından SPK üyeliğine ziraat mühendisi atandığı gibi, günümüzde, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı kontenjanından Tütün Kurulu'na ziraat mühendisi yerine inşaat mühendisi atanmakta, Hazine Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu bakan kontenjanından yine aynı kurula elektrik-elektronik mühendisi atanmakta, bu arada ziraat mühendisi de Rekabet Kurulu'na atanmaktadır.

✓ Bu tür siyasal tercihler, Türkiye'de düzenleyici kurulların, ne ölçüde uzman, teknik kuruluşlar olduğu konusunda kuşkular uyandırmaktadır. Bu durum ayrıca kurulların karar alma süreçlerini, bu kararların niteliğini de etkilemekte ve üyelerin atama makamından ne ölçüde bağımsız davranabildiği ya da kararların ne ölçüde çoklu irade ile alındığı sorusunu akla getirmektedir. Çünkü uygulamada, bu tür isabetsiz atamaların karar süreçlerini olumsuz etkilediği, kararların, sınırlı sayıda üyelerden oluşan "iç kurul"larla alınabildiği görülmektedir. Öte yandan, üyelerin konularla ilgili bilgi düzeyi, niteliği, o üyenin kurul içindeki iktidar alanını, başkan ve diğer üyeler karşısında özerk davranabilme kapasitesini de belirlemektedir. İktidar alanı sınırlı ya da zayıf üyeler, "bağımlı-güdümlü" oyların kullanılması ile güçlü başkanların veya güçlü doğal liderlerin doğmasına yol açmaktadır. O halde, *çoklu iradeye dayalı kurullarda demokratik karar alma sürecinin ne ölçüde gerçekleşebildiği, tıpkı temsili demokrasinin ne ölçüde demokratik olduğu gibi tartışmalı görünmektedir.*

✓ Üyelik öncesi görev yerleri esas alındığında, üyelerin %73'ünün kamu sektöründen geldiği saptanmıştır. Meslek yaşamlarının tümüne bakıldığında, üyeler arasında kamu sektörü-özel sektör geçişlerinin yaygın olduğu belirtilebilir.

✓ Üyelerin %77'si kurula dışarıdan gelmiştir. Üyeliği bir dönemden fazla yürütenlerin oranı ise %8'dir. *Kurulların çoğunda yeniden seçilmek olanaklı iken, üyeliğe tekrar seçilenlerin %8 düzeyinde olması, her siyasi iktidarın kurullara kendine yakın olanları atama eğiliminde olduklarını göstermektedir.* Üyeliğe kurum içinden yönetsel görevlerden gelenlerin oranı yaklaşık %15'tir.

Üyelerin çoğunluğunun dışarıdan gelmesi, kurul düzeyinde "kurumsal belleğin" devamlılığının sağlanmasında bir sorun alanı olarak tanımlanabilir.

Üyeliğin her seçim döneminde yenilenmesi, bir geçiş ve uyum sürecinin yaşanmasına yol açmakta; üyeler ile kurum arasındaki ilişkiler her seferinde yeniden biçimlenmektedir. Ayrıca, görev süresi biten üyeler, yeni üyenin atanmasını beklemeden hemen görevden ayrıldığından ve atama işlemi uzun zaman aldı-

ğından iki atama arasında boşluklar olmakta ve bu durum kurulun karar almasını da engelleyebilmektedir.

✓ Kurumun karar organını oluşturan üyeler ile bu kararların altyapısını oluşturan yönetsel birimler arasındaki ilişkiler, kararların seyri açısından önemlidir. Üyeleri karar verecekleri konularda bilgi ve belgelerle besleyen yönetsel birimlerdir. Bununla birlikte, üyeler ile yönetsel yapı arasında ilişkilerin hayli mesafeli olduğu gözlenmiştir. Üyelerin doğrudan birimlerle ilişki kurmasına başkanlıkça sıcak bakılmadığı gibi, bu ilişkilerin ancak başkanlık aracılığı ile yapılmasına yönelik düzenlemeler vardır. Bu tür düzenlemeler, üyeler karşısında başkanı hayli güçlendirmekte ve başkanın talimatıyla üyelere yönelik bilgi akışı engellenebilmektedir. Bu saptamalardan, başkanların toplantı süreçlerindeki belirleyici rollerinden, atamalarda uzmanlığın yeterince dikkate alınmadığından yola çıkarak, *kurulların "güçlü başkan"lık sistemine dayandığı ve karar süreçlerine başkanların egemen olduğu belirtilebilir.*

✓ Kurul üyeliği tam zamanlı bir görev olmasına karşın, uygulamada bunun tam olarak işletilemediği görülmektedir. Ankara dışından atanan üyelerin, ikametlerini değiştirmedikleri ve kurumlara toplantıdan toplantıya geldikleri anlaşılmaktadır.

✓ Düzenleyici kurullara bir sektöre ilişkin tüm yetkiler verilmekte ve bu yetkiler sınırlı sayıda kişilerce kullanılmaktadır. Dolayısıyla bu kişilerde aranacak nitelikler, seçimlerinde dikkate alınacak ölçütler önem taşımaktadır. Ancak biçimsel düzenlemelerin "ideal kurul üyesi"ne ulaşmada yetersiz kaldığı görülmektedir. Bu kişilerin seçiminde dikkate alınacak birtakım ölçütler (hizmet süresi, eğitim vb) geliştirilmiş olmakla birlikte, kurul üyeleri, bu ölçütlerden daha çok üyelerin kişisel özelliklerinin belirleyici olduğu kanısındadırlar. Bu bağlamda, *üyelerin kişilikli, bilgili, yeterli, ahlâklı olmasının ve kamu yararını bireysel veya kesimsel yararının üstünde tutabilen bir sorumluluk anlayışının gerekliliğinin altı çizilmektedir.*

✓ Üyelerin nitelikleri ile kurumlara tanınmış olan özerkliğin, üyelere tanınmış olan bağımsızlığın, amacına uygun bir biçimde kullanılması arasında doğrudan bir ilişki söz konusudur. Çünkü, özerklik ve bağımsızlık, kamu yararına yönelik etkinlikleri gerçekleştirmek için tanınmaktadır. *Yetersiz üyeler elinde özerkliğin, bağımsızlığın keyfiliği yasallaştıran bir araç haline dönüşebilmesi söz konusudur. Dolayısıyla bu kurulların özerkliğini tartışırken, özerkliğin fiili olarak neye hizmet edebileceği de gözden uzak tutulmamalıdır.*

✓ Kurulların hızlı, etkin ve doğru kararlar üretebilmesinin bir koşulu olarak kurul içi uyum, gerek başkanlar gerekse üyelerce çok önemsenmektedir. Bu bağlamda, farklı ölçütlere/tercihlere dayalı olarak atanan üyelerden oluşturulan kurulların, demokratik karar sürecini sağlayabileceği ama demokratikliğin, alınması gereken kararların üretilmesinin güvencesini oluşturmayacağı düşünül-

mektedir. Özetle, demokratikleşmeyi sağlayalım derken, kararların niteliğinin, isabetliliğinin zayıflatılması söz konusudur.

Kurullar Nasıl Yönetiliyor?

Kurulların nasıl yönetildiğine ilişkin verilebilecek en genel yanıt, *"her kurulun kendine özgü yönetildiğidir."* Yasa düzeyinde kurulların çalışma esaslarına ilişkin düzenlemeler arasında koşutluk, kapsam, hacim açısından bir bütünlük sağlanmadığı görülmektedir. Burada bütünlükten amaçlanan, tüm kurulları birörnekleştirmek değildir. Elbette her kurulun düzenlediği sektörün özellikleri dikkate alınarak çalışma esaslarında farklılaşmaya gidilmesi doğaldır. Ama burada vurgulanmak istenen, her kurulun gereksinmelerini dikkate alarak, çalışma esaslarına ilişkin genel kuralların ayrıntılarıyla belirlenmesinin gerekliliğidir. *Çünkü düzenlemelerdeki boşluklar uygulamada kurul başkanlarınca doldurulmaktadır.* Yasaların dışında, çalışma esaslarının ayrıntılarına ilişkin, yönetmelik ve yönergeler bulunmakla birlikte, 1994 yılından beri etkinlik gösteren RTÜK'ün çalışma yönergesinin ancak 2005 yılında çıkarılmış olduğunu belirtmek gerekir.

✓ Kurullar genellikle haftada en az bir kez toplanmaktadır. Ama gündemin yoğunluğuna göre haftada üç kez toplanan kurullar olduğu gibi, toplantı aralığını mevsime göre düzenleyen kurul da vardır. Ancak, kimi üyeler, belirlenmiş olan sürelere de uygulamada yeterince özen gösterilmediğinden şikayetçidir. Bu konuda kurul başkanlarının yönetim anlayışlarının da belirleyici olduğu görülmektedir.

✓ Toplantıların gününü ve gündemini belirlemede yetki kurul başkanındadır. Bununla birlikte üyelerin gündeme öneri getirmeleri olanaklıdır. Gündemin toplantıdan ne kadar önce dağıtılacağı tüm kurullar için belirlenmemekle birlikte, uygulamada bu süre 24 ilâ 48 saat arasında değişmektedir.

✓ Toplantıların zabıtları tutulmamaktadır; zaten bu konuda bir düzenleme yoktur. Yine de, RTÜK, EPDK ve RK'da (yalnızca tarafların dinlendiği sözlü savunma toplantılarında) görüşmelerin ses kaydı yapılmakta ve saklanmaktadır.

✓ Kararlara karşıoy gerekçelerinin eklenmesi konusunda ortak bir düzenleme ve uygulama yoktur. Kurulların bir kısmında karşıoy gerekçelerinin eklenmesi zorunlu tutulmuş, kimilerinde ise serbest bırakılmıştır.

✓ Kararların yayımı açısından da ortak bir düzenleme ve uygulama bulmak olanaklı değildir. KİK'in tüm kararlarının Resmi Gazete'de, RK kararlarının kurumun web sitesinde BDDK'nın da yalnızca bir kısım kararlarının Resmi Gazete'de yayımlanması zorunludur. Diğer kurullarda kararların yayımına ilişkin bir düzenleme yoktur. Bunlardan, Telekomünikasyon Kurulu'nun kararları hiçbir yerde yayımlanmazken, diğerlerinin kimi önemli kararları Resmi Gaze-

te'de yayımlanmaktadır. Kurumların web siteleri, bültenleri, basın duyuruları, faaliyet raporları, kararlara ilişkin özet bilgilerin bulunabileceği araçlardır.

✓ Kararların tamamlanma süreci açısından da farklı düzenlemeler ve uygulamalar söz konusudur. Bu konuda düzenleme getirilmiş olan RK ve KİK dışında, uygulamada kararların tamamlanma sürecinin aynı gün, iki gün veya bir hafta içinde tamamlanabildiği anlaşılmaktadır.

SONUÇ

Elde edilen bulgular ışığında, kurulların üye yapısı bağlamında, siyasi otoritelerden düzenleyici kurumlara yetki aktarımının gerekçelerini tümüyle haklı çıkarabilecek göstergelere ulaşılamadığı belirtilebilir. Bu kurullar biçimsel düzeyde (örgütlenme, fiziki olanaklar, personel istihdamı vb) geleneksel kamu yönetiminden uzaklaşmayı ve yeni kamu işletmeciliği anlayışına uygun bir yapılanmayı sergilemekle birlikte, işleyiş ve işlevsellik açısından kendilerine atfedilen ve kuruluşlarında kendilerinden beklenen düzeyde etkin bir yönetim ortamı sağlayabildikleri söylenemez. Ancak bu kuruluşların, siyasi iktidarlara belirli politikaların sorumluluğundan kaçınma olanağı verdiği bir gerçektir. Siyasi iktidarlar kurullarla olan ilişkilerini, kendi çıkarları doğrultusunda biçimlendirebilmektedir. Yeri geldiğinde, "onlar bizden bağımsız, müdahale edemiyoruz" gerekçesiyle kurullar hedef gösterilmekte, önemli kararlarda ise "bu kararlar şu şu sonuçlara yol açtı, bunların siyasal sorumluluğunu kim üstlenecek" şeklinde yakınılmaktadır.

Öte yandan, kurulların oluşturulmasında, idari usullerin ihmal edildiği görülmektedir. Düzenlemelerdeki farklılıklar, boşluklar, uygulamayı doğrudan etkilemektedir. Çalışma esaslarının ayrıntılarıyla, uygulamada ortaya çıkan gereksinmeleri karşılayabilecek esneklikte belirlenmesi, bu kurullara verilmiş önemli yetkilerin amacına uygun bir biçimde kullanılmasının güvencesi olmasa da ön koşullarından biridir. Ancak bu düzenlemeleri yaparken, kurullarda görev almış, halen çalışan başkan ve üye düzeyindeki kişilerin deneyimlerinden ve gözlemlerinden yararlanılmalıdır. Ayrıca, kararların kamuoyuna duyurulması konusunda da tüm kurullar için ortak bir yaklaşım ve yöntem geliştirme gereksinimi vardır. Resmi Gazete, elektronik ortamdan erişim, bülten vb araçların yanı sıra, her yıl, TBMM'de düzenlenen özel bir oturumda kurulların faaliyet raporlarının görüşülerek, hem bu kuruluşlar üzerinde parlamento denetiminin sağlanması hem de kamuoyunun kurul çalışmaları hakkında bilgilendirilmesi sağlanmalıdır.

KAYNAKÇA

Bayramoğlu, Sonay (2005), *Yönetişim Zihniyeti,* İletişim Yayınevi, İstanbul.

BDDK (2003), *2003 Yılı Faaliyet Raporu,* www.bddk.org.tr/turkce/yayinlarveraporlar/rapor/bddk/kurul/kurul_2003_yili_faaliyet_raporu.doc, (16.05.2005).

Dünya, 17.01.2005.

Dünya, 17.05.2005.

Ergun, Turgay (1994-1995), "Public Enterprises and Their Boards: The Turkish Experience", *Turkish Public Administration Annual*, Vol. 20-21, p. 67-80.

Hürriyet, 30.10.2005.

KİK, *2004 Yılı Faaliyet Raporu*, http://www.kik.gov.tr/arge/faaliyet_raporu2004.pdf, (2 Kasım 2005).

Majone, Giandomenico, "The Regulatory State and its Legitimacy Problems", *West European Politics*, Vol. 22, January 1999, Number 1, p. 1-24.

Sezen, Seriye (2003), *Türk Kamu Yönetiminde Kurullar: Geleneksel Yapılanmadan Kopuş*, TODAİE, Ankara.

SPK, *Faaliyet Raporu-2004*, www.spk.gov.tr/yayinlar/yayinlar.htm?tur=faaliyetraporu, (2 Kasım 2005).

Telekomünikasyon Kurulu, *Faaliyet Raporu-2004*, www.tk.gov.tr/Yayin/Raporlar/pdf/faaliyet-2004.pdf , (2 Kasım 2005).

Thatcher, Mark, "Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation, *West European Politics,* Vol. 25, No: 1, January 2002, p. 125-147.

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

www.rtuk.gov.tr/faaliyet05.HTM, (2 Kasım 2005) (Radyo ve Televizyon Üst Kurulu'nun TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu'na Sunulan 2005 Yılı Tahmini Bütçesi ve 2003 Yılı Kesinhesabı ve 2004 Yılı Faaliyetleri Hakkında Rapor).

Ek: Türkiye'de Düzenleyici Kurulların Çalışma Esasları

Kurul Adı	Çalışma Esasları Nasıl Belirlenmiş?	Toplantı Sıklığı (Haftada)	Gündem Ne Kadar Önce Dağıtılıyor?	Üyeler Gündeme Öneri Getirebiliyor mu?	Toplantı Zaptı Tutuluyor mu?	Kararların Tekemmül Süreci	Karşı Oy Gerekçesi Ekleniyor mu?	Kararlar Nerede Yayımlanıyor?
Sermaye Piyasası Kurulu	Kanun ve yönetmelik	En az 1 kez	24 saat	Evet, Kurulda oylanıyor (oybirliği gerekli).	Hayır	Süreç hemen tamamlanıyor (aynı gün imzalanıyor).	Evet, mevzuat gereği.	Seçilmiş kararlar web sitesinde ve kurum bülteninde.
RTÜK	Kanun ve yönerge	En az 1 kez	24 veya 48 saat	Evet, bir koşulu yok.	Hayır, görüşmeler banda kaydedilerek saklanıyor.	Net bir süre verilmedi; kararlar hemen yazılarak imzaya açılıyor.	Bir kural yok, üyelerin isteğine bağlı.	Yayımlanmıyor;özet bilgi içeren basın bültenleri basına gönderiliyor; bunlar web sitesinde de yayımlanıyor.
Rekabet Kurulu	Kanun ve yönetmelik	En az 1 kez*	3 gün ile 1 hafta arasında değişiyor (mevzuatta süre belirtilmemiş)	Evet, Kurulda oylanıyor.	Hayır, görüşmeler banda kaydedilerek saklanıyor.	Kararın niteliğine göre, yasada belirlenmiş; bunlara uyuluyor.	Evet mevzuat gereği.	Web sitesinde ve faaliyet raporunda.
BDDK	Kanun ve yönerge	1 kez; yaz döneminde gündeme göre değişiyor.	24 saat	Evet, Kurulda oylanıyor.	Hayır	Süreç hemen tamamlanıyor (aynı gün imzalanıyor).	Evet, hayır oyu kullanan 15 gün içinde gerekçesini vermek zorunda.	Bankaya el koyma, yönetmelik kararı gibi kararlar Resmi Gazete'de yayımlanıyor. Diğer kararlardan sakıncalı görülmeyenler hem Bültende hem de web sitesinde yayımlanıyor.

* Bu süre olağan toplantılar içindir; kanunda karara bağlanması belirli bir süreyle sınırlandırılmış görüşmeler için olağan toplantılar dışında ayrıca toplanılmaktadır.

EPDK	Kanun ve yönetmelik	En az 1 kez	48 saat	Evet, Kurulda oylanıyor.	Hayır, görüşmeler banda kaydedilerek saklanıyor.	2 gün	Evet, mevzuat gereği.	Düzenleme, denetim, lisans verme vb. kararlar Resmi Gazete'de ve web sitesinde.
Telekomünikasyon Kurulu	Kanun ve yönetmelik	En az 1 kez	48 saat	Evet, Kurulda oylanıyor.	Bilgi edinilemedi..	Bilgi edinilemedi.	Evet, ama zorunlu değil.	Hiçbir yerde yayımlanmıyor.
Tütün Kurulu	Kanun ve yönetmelik	En az 1 kez (2 gün süreli)	24 saat	Evet, Kurulda oylanıyor.	Hayır	1 hafta-10 gün	Her zaman değil, gerekçe ayrıntılı ise ekleniyor.	Bir zorunluluk yok; Kurulca kararlaştırılanlar Resmi Gazete'de yayımlanıyor.
Kamu İhale Kurulu	Kanun ve yönerge	3 kez	24 saat	Evet, Kurulda oylanıyor (üç üyenin imzası varsa doğrudan gündeme alınıyor).	Hayır	En fazla 7 işgünü	Evet, mevzuat gereği.	Resmi Gazetede ve web sitesinde; ayrıca faaliyet raporlarında toplu bilgi veriliyor.