

# TÜRKİYE'DE DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLAR VE DENGE DENETLEME

## Giriş

Özellikle geç 1970'lerle birlikte devletin ekonomik alandaki müdahale kapasitesinin sınırlandırıldığı, ekonominin işleyişinin piyasa dinamiklerine bırakıldığı serbest pazar ekonomisi, devletlerin kendi sosyo-politik ve sosyo-ekonomik durumları nedeniyle farklı şekillerde uygulanmasına rağmen küresel anlamda geçerlilik kazanmıştır. Bu yayımda uluslararası kuruluşlar ve bölgesel örgütler de etkili olmuştur. Genellikle demokratikleşmeyle bir arada düşünülen serbest piyasa ekonomisi, Avrupa Birliği gibi yapılara üyelik süreçlerinde hukukun üstünlüğünün sağlanması, temel haklar ve özgürlüklerin güvence altına alınması gibi siyasi kriterlerle birlikte aday ülkelerin reform süreçleri sonucunda ulaşması gereken temel ekonomik paradigma olarak varlığını korumuştur.

Devletin ekonomik alandaki geri çekilişinin ekonomik rekabet ve kaynakların dağılımı konusunda yaratabileceği temel sorunlar, hem piyasa dinamiklerinden özerk, hem de devlet karşısında bağımsız düzenleyici ve denetleyici kurumların dünyada hızla artışına neden olmuştur. Bu tip düzenleyici ve denetleyici kurumlar, içerisinde buldukları ülkelerin siyasi, ekonomik, kültürel yapıları ve idari teşkilatlarındaki farklılaşmalar nedeniyle çeşitlilik göstermektedirler.<sup>1</sup>

Düzenleyici ve denetleyici kurumların serbest pazar ekonomisi içerisindeki önemli rolleri nedeniyle çeşitli çalışmalar günümüz kapitalizmini 'regüle edilmiş kapitalizm' olarak adlandırmaktadırlar.<sup>2</sup> Devletin ekonomik alandan özelleştirme gibi mekanizmalarla elini çekmesi sadece ekonomik

alandaki tekelleşme, haksız rekabet, ve kaynakların dağıtımını konularında sorun yaratarak düzenleyici ve denetleyici kurumlara olan ihtiyacı arttırmamış, aynı zamanda siyasi alandaki rekabete etkileri yönünden de bu tip bağımsız kurumların varlığı önem kazanmıştır. Bu tip kurumların ekonomide artan rolleri demokrasinin işleyişi yönünden tartışmalar doğurmuş ve bazı yazarlar, demokratik meşruiyete sahip olmayan bu kurumların etki derecelerinin fazlalığının demokratik rejimlerin meşruiyetini zayıflattığını vurgulamışlardır.<sup>3</sup> Her ne kadar böyle bir etkinin dikkate alınması gerekse de, bu tip kurumların etkin işlemediği ve bağımsızlıklarını ve tarafsızlıklarını yitirdikleri ülkelerde ekonomik istikrarsızlık ve verimsizlik gibi sonuçların ötesinde demokratik rejimlerin özünde bir takım önemli bozulmalar oluşabilmektedir. Bu çerçevede, günümüzde küresel bir norm haline gelmiş olan serbest piyasa ekonomisinin işlediği demokratik ülkelerde düzenleyici ve denetleyici kurumlar sağlıklı ve etkin işleyen bir denge ve denetleme sisteminin önemli bileşenleri olarak karşımıza çıkmaktadırlar.

Bu raporun amacı Türkiye'de düzenleyici ve denetleyici kurumları etkinlik ve bağımsızlık yönünden incelemek ve bu parametrelerde yaşanan dönüşümlerin Türkiye'de yarattığı siyasi sonuçları denge ve denetleme perspektifinden analiz etmektir. Denge ve Denetleme Ağı olarak üzerinde sıklıkla durduğumuz ve sağlıklı işleyen bir denge ve denetleme sisteminin temel kriterleri olarak sunduğumuz temel başlıklara dolaylı ya da direkt etkisi olan bu dönüşümün analizinin yaptığımız diğer çalışmalarını tamamlayıcı nitelikte olacağını düşünüyoruz.

<sup>1</sup> D. Çiğdem Sever (2015). Türkiye'de düzenleyici ve denetleyici kurumların yapısı, işlevi ve dönüşümü. AÜHFED, 64(1): 196-236, s.195.

<sup>2</sup> Bkz. David Levi-Faur (2005). The Global Diffusion of Regulatory Capitalism. *Annals, AAPSS*, 598: 6-9.

<sup>3</sup> D. Çiğdem Sever (2015). Türkiye'de düzenleyici ve denetleyici kurumların yapısı, işlevi ve dönüşümü, s. 202.

## Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar: Tanım ve Tarihsel Arka Plan

Gerek siyaset bilimi literatüründe gerekse idare hukuku alanında düzenleyici ve denetleyici kurumların uzmanların üzerinde anlaştıkları tek bir tanımı bulunmamaktadır. Bu tanımsal farklılaşmanın temel nedeni ülkeden ülkeye bu tip kurumların yapıları, statüleri ve yetkilerinde görülen farklılıklardır. Bu kavramsal tartışma önemli olmakla birlikte, bu rapor kapsamında düzenleyici ve denetleyici kurumlar demokratik meşruiyete sahip olmayan (üyelerinin ve yöneticilerinin seçimler yoluyla belirlenmediği) ve seçilmiş siyasetler tarafından yönetilmeyen düzenleyici ve denetleyici yetkilere sahip kuruluşlar olarak tanımlanmaktadır.<sup>4</sup> Bu tip kuruluşların hem gelişmiş ülkelerde hem de gelişmekte olan ülkelerde hızla yayılması, temelde bu yapıların geleneksel devlet bürokrasisine göre daha uzman personel istihdam etmeleri, daha esnek olmaları, aldıkları kararların siyasi maliyet içermemesi nedeniyle sektörün ihtiyaçları doğrultusunda karar alabilme kapasiteleri, sektörel kural ve düzenlemelerde istikrar sağlamaları, geleneksel bürokratik yapılara göre daha şeffaf ve katılımcı olmaları gibi özelliklerinden kaynaklanmaktadır.<sup>5</sup>

Dünyada çok çeşitli sektörleri düzenleyen ve denetleyen bu tip kuruluşların yapısı ve sayısı ülkeden ülkeye farklılık göstermekle beraber, bu kurumların işlevlerini gerektiği gibi yerine getirebilmelerini sağlayan bir takım ortak noktaları bulunmaktadır. Bu ortak noktalar ileride Türkiye örneği üzerinden yapılacak incelemelerde temel kriterler olarak kullanılacağından bunlar üzerinde kısaca durmak faydalı olacaktır.

Düzenleyici ve denetleyici kurumların temelde iki yetkisi bulunmaktadır: çeşitli kritik sektörlerde, ilgili sektörlerle yönelik düzenleme yapma ve bu düzenlemelere uyumun denetimi.<sup>6</sup> Denetleme yet-

kisi de beraberinde yetkili oldukları alanlarda çeşitli yaptırım uygulama yetkilerini de bu kurum ve kuruluşlara vermektedir. Düzenleyici ve denetleyici kurumların yetki alanına giren yaptırımlar genellikle idari yaptırımlar olmaktadır. Geçici veya sürekli faaliyet durdurma, iflas erteleme, kuruluş izini geri alma, zarar doğuran faaliyetleri sonlandırma, ruhsat iptali, para cezası gibi yaptırımlar bu tip kurumların yaptırım araçlarından bazılarıdır. Doğrudan yaptırım uygulama yetkisi dışında bu kurumlar, bazı yaptırımların uygulanması için adli mercileri de harekete geçirme yetkisine sahip olabilmektedirler.

Bu iki temel işlevi (düzenleme ve denetleme) etkin şekilde yerine getirebilmeleri, bu kurumların hem regüle ettikleri sektörlerden, hem de yürütmeden (siyasi etkiden) bağımsızlık seviyelerine bağlıdır. Bu noktada bu tip kurumların faaliyetlerini hiçbir idari birim, kişi ya da çıkar grubunun etkisinde kalmadan yürütebilmeleri önem kazanmaktadır. Çeşitli uzmanlar bu kurumların bağımsızlık seviyelerinin belirlenmesinde bazı temel kriterler sunmuşlardır. Örneğin Greve, düzenleyici ve denetleyici kurumların (DDK) bağımsızlıklarının aşağıdaki soruların kaçına olumsuz cevap verilebildiği üzerinden değerlendirilebileceğini belirtmektedir.<sup>7</sup>

- Herhangi bir bakan DDK'nın belli bir sektörle ilgili aldığı kararı kendi yetkisini kullanarak geçersiz kılabilir mi?
- Herhangi bir bakan DDK tarafından yapılan düzenlemeyle ilgili stratejik bir karar verebilir mi?
- DDK'ların istihdam şekli ve idari yapılarıyla geleneksel bürokrasi arasında paralellik var mı?
- Herhangi bir bakan DDK'dan bağımsız şekilde sektörel politika yapım kararı alabilir mi?
- DDK'lar hükümet ve parlamento tarafından oluşan devlet bütçesi üzerinden mi finanse ediliyor?

<sup>4</sup> Bkz. Mark Thatcher ve Alex Stone Sweet (2002). Theory and practice of delegation to non-majoritarian institutions. West European Politics 25(1): 1-22.

<sup>5</sup> Fabrizio Giraldo (2005). The institutional foundations of regulatory capitalism: the diffusion of independent regulatory agencies in Western Europe. Annals, AAPSS 598: 84-101.

<sup>6</sup> Düzenleyici ve denetleyici kurumların yetkilerine ilişkin bkz. Çiğdem Sever (2015). Türkiye'de düzenleyici ve denetleyici kurumların yapısı, işlevi ve dönüşümü. AÜHF, 64(1): 196-236, s.202.

<sup>7</sup> Aktaran Ünal Zenginobuz (2007), "On Regulatory Agencies in Turkey and Their Independence" Research Papers, Boğaziçi Üniversitesi, [http://www.econ.boun.edu.tr/content/wp/ISS\\_EC\\_07\\_16.pdf](http://www.econ.boun.edu.tr/content/wp/ISS_EC_07_16.pdf)

Seçilmiş siyasiler ve DDK'lar arasındaki ilişkiyi temel alan bu tip bir bağımsızlık tanımı DDK'ların regüle ettikleri sektör ile ilişkileri bağlamında da genişletilebilir. Bu bağlamda, DDK'ların regüle edilen sektörün temel paydaşları olan firmalar, tüketiciler ve diğer paydaşlarından da özerk ve bağımsız olmaları yukarıdaki kriterlere eklenmektedir.<sup>8</sup> DDK'ların bağımsızlıkları kanuna göre bağımsızlık ve fiiliyatta bağımsızlık olarak ayrıştırılarak da incelenmektedir. Giraldi'ye göre kanuna göre bağımsızlık uygulamadaki bağımsızlık seviyesinin bir ön belirleyeni olması nedeniyle DDK'ların etkin regülasyon yapma seviyeleri yönünden daha önemli olmaktadır.<sup>9</sup> DDK'ların hukuki bağımsızlıklarının dört temel kriter üzerinden incelenebileceğini belirtmektedir:<sup>10</sup>

- DDK'un direktörü/başkanının statüsü
- DDK'nın yönetim kurulunun statüsü
- DDK'ların hükümet ve parlamento ile ilişkisi
- Finansal ve örgütsel özerklik

Düzenleyici ve denetleyici kurumların bağımsızlıkları hem işlevsel hem de organik bağımsızlığı kapsamaktadır. İşlevsel bağımsızlık, bu kurumların karar organlarının güvencelerini içerirken, işlevsel bağımsızlık bu kurumların işlem ve eylemlerinin yürütme organının ve regüle ettikleri sektörlerlerin etkilerinden uzak olması anlamına gelmektedir.<sup>11</sup>

Bu noktada bu kurumlarla ilgili hesap verebilirlik ve bağımsızlık zaman zaman birbirleriyle çelişkili unsurlar olarak görülmektedir. Düzenleyici ve denetleyici kurumların demokratik meşruiyete sahip olmaması fakat bunun yanında vatandaşları ve etkili oldukları sektörlerdeki rekabeti doğrudan etkileyen kararlar alma kapasitesine sahip oluşları bu kurum ve kuruluşların hesap verebilirliği prob-

lemine ortaya çıkartmaktadır. Bu bağlamda çeşitli uluslararası kuruluşlar DDK'ların hesap verebilirliğinin artırılması üzerinde de durmaktadırlar.

Düzenleyici ve denetleyici kurumların bağımsızlığı ekonomi yönetiminin siyasi etkilerden uzak tutularak kritik sektörlerde politika yapımında istikrarın ve etkinliğin sağlanması açısından önem taşımaktadır. Bu tip kurumların siyasi etki alanına girmesi ise partizan rant yaratma, patronaj ve kayırmacılık gibi siyasi rekabetin dengesini iktidar lehine bozan uygulamaların artması sonucunu doğurmaktadır.<sup>12</sup>

## Tarihsel Arka Plan

Düzenleyici ve Denetleyici kuruluşlar ilk olarak Amerika Birleşik Devletleri'nde ortaya çıkmış daha sonra kıta Avrupası'na yayılmışlardır. ABD'de bu tip kurumların ortaya çıkışı temelde yürütmenin (başkanın) yasama organı tarafından etkin denetimi ihtiyacı nedeniyle olmuştur. Bu tip kuruluşlar yasanın başkanı ve bakanları denetleme araçlarından biri olarak gücün tek elde toplanmasını önleyici olarak anayasal zeminde kurulmuşlardır.<sup>13</sup>

Düzenleyici ve denetleyici kurumların Avrupa'da ortaya çıkışı her ne kadar II. Dünya Savaşı sonrasına kadar geri götürebilse de bu tip kurumların yaygınlaşması 1973 krizi sonrası serbest piyasa ekonomisinin küresel düzeyde geçerlilik kazanmaya başladığı yıllarda hızlanmıştır. 1973 krizi sonrası serbest piyasa ekonomisinin savunucuları, piyasanın kendi dinamikleriyle, devlet müdahalesinden bağımsız işleminin ekonomik verimlilik açısından faydalarını savunmuş ve devletin özelleştirmeler yoluyla piyasadan giderek elini çektiği bir süreç başlamıştır. Devletin piyasa süreçlerindeki azalan etkisi düzenleyici ve denetleyici kurumların düzenleyici devlet

<sup>8</sup> Warrick Smith, "Utility Regulatory—the Independence Debate," Public Policy for the Private Sector (Washington, DC: The World Bank Group, 1997), s.1

<sup>9</sup> Fabrizio Gilari (2005). Evaluating independent regulators. <http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/35028836.pdf>

<sup>10</sup> Aktaran Ünal Zenginobuz (2007), "On Regulatory Agencies in Turkey and Their Independence"

<sup>11</sup> Günday, M. (2011), İdare Hukuku, İmaj Yayınevi, Ankara, s. 569-570.

<sup>12</sup> Türkkân, E. (20 Şubat 2005), "Düzenleyici kurumlar Yasa Tasarısı Uygulamada Yaşanan Ortak Sorunlara Çözüm Getiriyor mu?", Rekabet Haber Bülteni, s.2

<sup>13</sup> Tarıl İlman ve Recep Tekeli. Türkiye'deki düzenleyici ve denetleyici kuruluşlar: idari para cezalarının hukuksal zeminlerinin değerlendirilmesi. Adnan Menderes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 3(1): 23-36, s.27.

anlayışı modeli çerçevesinde geçerlilik kazanmasına neden olmuştur.<sup>14</sup>

Düzenleyici ve denetleyici kurumların gelişmekte olan ülkelerde yaygınlaşmasında Dünya Bankası (DB), Uluslararası Para Fonu (IMF) gibi uluslararası ve Avrupa Birliği (AB) gibi bölgesel kuruluşlar da etkili olmuştur.<sup>15</sup> Gelişmekte olan ülkelerdeki düzenleyici ve denetleyici kurumların zayıflığı bu ülkelerdeki ekonomik sorunların temel nedenlerinden biri olarak kabul edilmiştir. DB ve IMF gibi kuruluşlar bu tip düzenleyici ve denetleyici kuruluşlar ile ilgili reformları borç talep eden ülkelere kredi/yardım koşulu olarak öne sürerek bu tip kurumların yaygınlaşmasında etkili olmuşlardır. Benzer şekilde AB'ye adaylık sürecindeki ülkelere bu tip kurumların varlığını ve bağımsız/etkin işleyişini üyelik şartı olarak belirlemiştir.

## Türkiye'de Düzenleyici ve Denetleyici Kurum ve Kuruluşlar

1980 sonrası serbest pazar ekonomisine geçiş, 1990'larda artan siyasi rekabet sonucu artan yolsuzluk skandalları ve ekonomik krizler, düzenleyici ve denetleyici kurum ve kuruluşların Türkiye'de yaygınlaşmasında önemli etkenler olmuştur.<sup>16</sup> Bu dönem içerisinde kurulmuş olan DDK'ların başlıcaları: (1) Sermaye piyasalarına ilişkin düzenleme ve denetleme faaliyetlerini yürütmek amacıyla Sermaye Piyasası Kurulu (1981); (2) Radyo ve Televizyonların faaliyetlerine ilişkin düzenleme ve denetleme yapan Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (1994); (3) Piyasada rekabetin sağlanması ve korunmasına ilişkin düzenleme ve denetleme işlevlerini yerine getiren Rekabet Kuruludur (1994).

Türkiye'de düzenleyici ve denetleyici kurum ve kuruluşların yaygınlaşmasında diğer bir temel etken 2001 finansal krizi sonrası IMF ve DB kuruluşlarından artan kredi talepleri ve 1999 yılında Helsinki Zirvesi'nde AB'nin Türkiye'ye adaylık statüsü vermesidir.<sup>17</sup> Gerek IMF ve DB gibi uluslararası kuruluşların kredi şartları gerekse AB üyeliğinin siyasi ve ekonomik koşulları paralel şekilde bağımsız ve etkin işleyen düzenleyici ve denetleyici kurum ve kuruluşların oluşturulmasını şart olarak Türkiye'nin önüne sürmüştür. Bu süreç içerisinde Türkiye'de çeşitli kritik sektörlerde faaliyet gösteren düzenleyici ve denetleyici kuruluşların sayısında hızlı bir artış görülmüştür.<sup>18</sup>

Türkiye'de hangi kurumların düzenleyici ve denetleyici kurumlar kategorisine dahil edilebileceği tartışma konusu olmakla beraber son dönemdeki çalışmalarda Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK), Sermaye Piyasası Kurulu (SPK); Enerji Piyasası Düzenleme ve Denetleme Kurulu (EPDDK); Rekabet Kurumu (RK); Kamu İhale Kurumu (KİK); Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu (BDDK); Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurulu (TAPDK); Tassaruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF); Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (BTK) düzenleyici ve denetleyici kuruluşlar kategorisine dahil edilmektedirler.<sup>19</sup> İşlevleri yönünden ayrıştırıldığında Türkiye'de düzenleyici ve denetleyici kurumlar üç temel işleve sahiptirler: (1) para politikası ve mali politikaların belirlenmesi ve uygulanması (SPK, BDDK, TMSF ve Merkez Bankası); (2) piyasa işleyişinin düzenlenmesi ve denetlenmesi (KİK, RK); (3) kritik sektörlerin düzenlenmesi ve denetlenmesi (EPDK, RTÜK, TAPDK, BTK).

<sup>14</sup> Giandomenico Majone (1994) "The Rise of the Regulatory State in Europe", West European Politics, 17 (3): 77-101.

<sup>15</sup> Gül Sosay ve E. Ünal Zenginobuz (2005). Independent regulatory agencies in emerging economies. <http://regulation.upf.edu/ecpr-05-papers/gsosay.pdf>

<sup>16</sup> E. Ünal Zenginobuz (2008) On regulatory agencies in Turkey and their independence. Turkish Studies, 9(3): 475-505, s. 476, 477. Ayrıca bkz. Bağımsız düzenleyici ve denetleyici kurumlar ve Türkiye uygulaması, TÜSIAD, Yayın No: TÜSIAD-T/2002-12/349, Aralık 2002.

<sup>17</sup> Gül Sosay (2009) Delegation and Accountability: Independent Regulatory Agencies in Turkey.

<sup>18</sup> Seriy Sezen (2007). Independent regulatory agencies in Turkey: Are they really autonomous? Public administration and Development, 27: 319-332, s. 320, 321.

<sup>19</sup> Hangi kurumların düzenleyici ve denetleyici kurumlar kapsamına alınabileceğine ilişkin bkz. D. Çiğdem Sever (2015). Türkiye'de düzenleyici ve denetleyici kurumların yapısı, işlevi ve dönüşümü. AÜHF, 64(1): 196-236, ss. 212, 218.

Her ne kadar düzenleyici ve denetleyici kurum ve kuruluşların sayılarının artışı hızlı olsa da 2000'li yılların başından itibaren DDK'ların bağımsızlıkları ve özerklikleri problemlenmiş ve yoğun tartışmalara neden olmuştur. Bu tartışmalarda bu tip kurumlara olumsuz yaklaşanlar bu tip kurumların demokratik meşruiyete sahip olmamasını ve bürokrasinin siyaset üzerinde belirleyiciliğine neden olma ihtimali üzerinde durmuşlardır.<sup>20</sup> Kuruluşlarından kısa bir süre sonra bu kurumların bazılarının ilişkin olarak bakanlıkların birer uzantısı olarak faaliyet gösterdikleri eleştirileri artmıştır.

## Türkiye'de Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Bağımsızlık Karnesi

Türkiye'de faaliyet gösteren düzenleyici ve denetleyici kurumlar kamu tüzel kişiliğine sahip kurumlardır. Radyo ve Televizyon Üst Kurulu dışında Türkiye'deki düzenleyici ve denetleyici kurumlar anayasal olarak düzenlenmemiştir. 2001 finansal krizi sonrasında kurulan düzenleyici ve denetleyici kurumların bağımsızlık seviyelerini inceleyen çalışmalar, 2000'li yılların başlarında bu kurumların bağımsızlık seviyelerinin görece yüksek olduğuna dikkat çekmişlerdir.<sup>21</sup> Ancak, genel olarak incelendiğinde, 2000'lerin başından itibaren Türkiye'de düzenleyici ve denetleyici kurumların kurul üyeleri ve başkanlarının atanması ve denetlenmesinde giderek yürütmenin daha baskın hale geldiği görülmektedir.<sup>22</sup> Burada temel etken düzenleyici ve denetleyici kurumların bağımsızlıkları ve özerkliklerinin 1982 Anayasası'ndaki 'idarenin bölünmezliği' ilkesine ters düşmeleri sonucu bu kurumların bakanlıklarla ilişkilendirilmesi olmuştur.<sup>23</sup> Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş öncesi, RTÜK, Merkez

Bankası gibi düzenleyici ve denetleyici kurumlar dışında tüm kurumların kurul üyeleri Bakanlar Kurulu tarafından atanmıştır.<sup>24</sup>

Düzenleyici ve denetleyici kurumların bağımsızlıklarını etkileyen bir diğer unsur kurul üyelerinin ve başkanlarının görevden alınmalarının nasıl düzenlendiğidir. Bu bağlamda incelendiğinde Türkiye'de birçok düzenleyici ve denetleyici kurumun üyeleri Bakanlar Kurulu ya da Başbakan onayıyla görevden alınabilir hale gelmiştir.<sup>25</sup> Düzenleyici ve denetleyici kurumların bağımsızlıklarını etkileyen bir diğer önemli unsur ise kurum üyelerinin ve başkanların görev süreleri ve yeniden atanmalarına ilişkin düzenlemeler olmaktadır. Bu bağlamda kurum üyelerinin ve başkanlarının yeniden atanması, bu kişilerin yeniden atanma kaygıları sonucu bağımsızlıklarını olumsuz yönde etkileyebilmektedir. Türkiye'de yeniden atanma konusunda yasak getiren iki kurum BDDK ve KİK olmuştur. 2011 ve 2012 yıllarında yapılan düzenlemeler sonucunda bu iki kurumda yeniden atanamama koşulunun kaldırılmasıyla Türkiye'de tüm düzenleyici ve denetleyici kurumların üyeleri ve başkanları yeniden atanabilmektedirler.<sup>26</sup> Düzenleyici ve denetleyici kurumlardaki yeniden atanma olanağı, bu kurumların yürütmeden bağımsızlıklarını olumsuz etkilemeye devam etmektedir. 2011 yılında yapılan değişiklikler, düzenleyici ve denetleyici kurumların bağımsızlıkları yönünden belirleyici olmuşlardır. Yapılan değişikliklerle 5018 sayılı kanunda belirtilen düzenleyici ve denetleyici kurumların Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanının onayı ile Başbakanlıkla ya da ilgili Bakanlıkla ilgilendirilebileceği hükmü getirilmiş, ikinci olarak ilgili Bakanla bakanlıkla ilişkilendirilen düzenleyici ve denetleyici kurumun her türlü faaliyet ve işlemlerinin denetleme yetkisi ilgili bakanlıklara verilmiştir.<sup>27</sup> Yürütmenin düzenleyici ve denetleyici ku-

<sup>20</sup> Bkz. Işık Özel (2012). The politics of de-delegation: regulatory (in)dependence in Turkey. Regulation and Governance, 6: 119-129.

<sup>21</sup> Bkz. E. Ünal Zenginobuz (2008) On regulatory agencies in Turkey and their independence.

<sup>22</sup> Işık Özel (2012). The politics of de-delegation: regulatory (in)dependence in Turkey.

<sup>23</sup> E. Ünal Zenginobuz (2008) On regulatory agencies in Turkey and their independence, s. 477.

<sup>24</sup> D. Çiğdem Sever (2015). Türkiye'de düzenleyici ve denetleyici kurumlarının yapısı, işlevi ve dönüşümü. AÜHF, 64(1): 196-236, s. 221

<sup>25</sup> D. Çiğdem Sever (2015). Türkiye'de düzenleyici ve denetleyici kurumlarının yapısı, işlevi ve dönüşümü, s.221, 222.

<sup>26</sup> Kamu İhale Kanununun 53/c-3 maddesinde değişiklik yapan 661 sayılı 24.10.2011 tarihli KHK'nın 57/a maddesi ve Bankacılık Kanununun 85. Maddesinde değişiklik yapan 6300 sayılı 26.4.2012 tarihli Kanununun 1. Maddesinin 1. fıkrası.

<sup>27</sup> Bkz. Işık Özel (2012). The politics of de-delegation: regulatory (in)dependence in Turkey. Regulation and Governance, 6: 119-129.



rumlar üzerindeki denetim yetkisi bu kurumların bağımsızlık seviyelerini daha da düşüren bir etken olmuştur. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçişle beraber Türkiye'deki düzenleyici ve denetleyici kurumlar direkt olarak Cumhurbaşkanlığına ve ilgili bakanlıklara bağlanmışlardır.

Türkiye'de genel olarak düzenleyici ve denetleyici kurumların bağımsızlığını etkileyen temel yasal değişikliklerden başlıcaları aşağıda sıralanmıştır:<sup>28</sup>

- 58. Hükümet tarafından yayınlanan genelgeyle düzenleyici ve denetleyici kurumların finansal bağımsızlığına getirilen kısıtlamalar. İlgili bakanlıklarla ilişkilendirilen Düzenleyici ve denetleyici kurumların tüm harcamaları bakanlıkların onayına tabi kılınmıştır.
- 643 Numaralı Kanun Hükmünde Kararnameyle düzenleyici ve denetleyici kurumların direkt olarak başbakanın teklifi ve cumhurbaşkanının onayı ile ilgili bakanlıklara bağlanmasının önü açılmıştır.
- 649 Numaralı Kanun Hükmünde Kararnameyle düzenleyici ve denetleyici kurumların üzerinde bakanlıklar tam yetkili kılınmıştır. Bu kurumların tüm faaliyet ve işlemlerinin denetiminden ilgili bakanlıklar sorumlu kılınmıştır.

Bu rapor kapsamında özellikle Kamu İhale Kurumu, Tassaruf Mevduat Sigorta Fonu, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu üzerinde durulacaktır. Bu seçimin temel nedeni bu düzenleyici ve denetleyici kurum/kurulların sağlıklı işleyen demokratik denge ve denetleme sisteminin birçok temel bileşenine doğrudan ya da dolaylı olarak etkileridir. İlerleyen bölümlerde bu temel etkiler üzerinde de durulacaktır.

## Kamu İhale Kanunu ve Kamu İhale Kurumu

Kamu ihaleleri, kamu kurum ve kuruluşlarının mal ve hizmet alımları ile yapım işlerini kapsayan ve ülkelerin Gayri Safi Milli Hasıllarının önemli bir bölümünü oluşturan uygulamalardır. Kamu kaynaklarının kamuya hizmet amaçlı alımlar için kullanılması aynı zamanda devlet ve özel sektörün

yoğun şekilde ilişki içerisine girdiği bir alandır. Esra Çeviker Gürakar'ın da belirttiği gibi bu tip kamu ihaleleri kamu görevlileri ve siyasetçiler ile özel sektör firmaları arasında, kişisel çıkar sağlamaktan parti finansmanına kadar değişen birçok nedenle rant kollama, klientelizm, patronaj, kayırmacılık, yolsuzluk ve hatta ahpap çavuş kapitalizmine varacak transferleri içerebilmektedir.<sup>29</sup> Bu nedenle birçok uluslararası kuruluş kamu ihalelerinin şeffaflık, hesap verebilirlik, rekabet edebilirlik ve verimlilik unsurlarını içermesi gerektiğini çeşitli raporlarında belirtmişlerdir. OECD, kamu ihale süreçlerinin şeffaflık olarak nitelenmesi için gerekli özellikleri şu şekilde sıralamıştır:

- (1) İhale kurallarının tüm katılımcılara ve potansiyel katılımcılara açık olması;
- (2) Kamu yetkililerinin takdir yetkisinin kanunla kısıtlanmış olması;
- (3) İhale süreçlerinde yasa ile belirlenen kurallara uyulup uyulmadığının denetlenebilir olması;
- (4) Yasal normlara uyumu sağlamak amacıyla kararları incelemek için mekanizmaların mevcut olması.

Piyasa reformlarının küresel olarak geçerlilik kazanmaya başlamasıyla ekonomideki rolü yeniden tanımlanan devletin piyasa işleyişindeki etkisinin azalması, kamu alım ihalelerini düzenleyen ve denetleyen bağımsız kurumlara dönük ihtiyacı arttırmıştır.

Türkiye'de 2003 yılına kadar kamu ihalelerini düzenleyen kanun 2886 sayılı Kamu İhale Kanunu olmuştur. Sadece bir kez değişikliğe uğramış bu kanun, kapsam yönünden çok dar kalmış ve çok sayıda kamu alımını kapsam dışında bırakmıştır. Aynı zamanda Kanun, kamu ihalelerini düzenleyici ve denetleyici bir bağımsız kurum yaratmamış ve yapım ihalelerini Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın sorumluluğuna, hizmet alım ihalelerinin ise Maliye Bakanlığı'nın sorumluluğuna bırakıldığı ikili bir yapı oluşturmuştur. Dar olarak tanımlanmış kamu alımları nedeniyle kapsam dışında kalan birçok ihale için

<sup>28</sup> Işık Özel (2012). The politics of de-delegation: regulatory (in)dependence in Turkey, s.125.

<sup>29</sup> Esra Çeviker Gürakar (2019). Kayırma Ekonomisi (İstanbul: İletişim Yayınları), s.

ayrı mevzuatlar oluşturulmuştur. Dünya Bankası'nda Türkiye'yle ilgili raporunda ihale sisteminin düzensiz ve yasadışı para transferlerine oldukça açık bir sistem olduğunu belirtmiştir.

Türkiye'de yaşanan 1999 depreminin kamu yönetimine ilişkin aksaklıkları ortaya çıkarması; 2000/2001 mali ve ekonomik krizlerin IMF ve DB destek kredilerine olan ihtiyacı arttırması ve bu kuruluşların kredileri kamuda yapısal dönüşüm şartına bağlamaları; 1999 yılında Türkiye'ye AB tarafından aday ülke statüsü verilmesi gibi nedenler, kamu ihale sistemini küresel standartlarla uyumlaştırma sürecini hızlandırmıştır. Bu sürecin sonunda 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu 4 Ocak 2002'de, 1 Ocak 2003'te yürürlüğe girmek üzere kabul edilmiştir.<sup>30</sup>

Yeni ihale kanunu saydamlık, rekabet, eşit muamele, güvenilirlik, gizlilik, kamuoyu denetimi, ihtiyaçların uygun şartlarda ve zamanında karşılanması ve kaynakların verimli kullanımı ilkelerini temel almıştır. Bu çerçevede yeni kanun aşağıdaki değişiklikleri içermiştir:<sup>31</sup>

- Bütçede ödenek ayrılmamış hiçbir proje için ihaleye çıkılmaması hükme bağlanmıştır.
- Eski yasaya kıyasla kamu ihale kapsamı oldukça genişletilmiştir.
- İhale usulleri açık ihale usulü, belli istekliler arası ihale usulü, pazarlık usulü ve doğrudan temin şeklinde dört ana başlık altında toplanmıştır. Açık ihale ve belli istekliler arası ihale usulleri temel ihale usulleri olarak kanunda belirlenmiştir.
- Eşik değer uygulaması getirilmiştir. Bu uygulamaya göre eşik değer üzerinde kalan ihalelerden açık usulle yapılanlar, ihale tarihinden en az kırk gün önce, belli istekliler arası yapılan ihalelerin ön yeterlilik ilanları son başvuru tarihinden en az dört gün önce, pazarlık usulü ihalelerde ise ihale tarihinden en az yirmi beş gün önce Kamu

İhale Bülteni'nde ilan edilmesi gerektiği hüküme bağlanmıştır.

- Eski karne sistemi sonlandırılmıştır.
- Kamu ihalelerine ilişkin isteklilerin itiraz ve şikayetlerinin incelenmesi ayrı bir idari usule bağlanmıştır.

Bu çerçevede yapılan önemli bir değişiklikte ihale sisteminin düzenlenmesi ve denetlenmesinden sorumlu, kamu tüzel kişiliğine haiz Kamu İhale Kurumu'nun (KİK) kurulması olmuştur. Kanun'da kurumun mali ve idari özerkliğe sahip bağımsız bir kurum olduğu ifade edilmiş ve hiçbir organ, merci, makam ve kişinin Kurumun kararlarını etkilemek amacıyla emir ya da talimat veremeyeceklerini hükme bağlamıştır. Kamu İhale Kurumu ihale başlangıcından sonuçlanmasına kadar tüm süreçlerde denetim, düzenleme, araştırma yetkileriyle donatılmıştır. Denetim yönünden Kurum hem ihale süreçlerine ilişkin isteklilerin şikayetlerini inceleme ve gerektiğinde suç duyurusunda bulunabilme yetkisi ile donatılmıştır. Aynı zamanda KİK'in gerekli gördüğü durumlarda şikayet ya da itiraz olmasa da kanun ile ilgili mevzuat hükümlerine aykırılık bulunduğu ilişkin iddiaları inceleme ve sonuçlandırma yetkisi verilmiştir.<sup>32</sup>

2002 Genel seçimlerinde tek başına iktidar olan Adalet ve Kalkınma Partisi iktidarları sırasında Kamu İhale Kanunu ve Kamu İhale Kurumu'na ilişkin birçok değişiklik hayata geçmiştir. Bu değişiklikler sonucunda Kamu İhale Kurumu'nun bağımsız düzenleme ve denetleme yapma kapasitesini törpüleyen birçok değişiklik yapılmıştır.<sup>33</sup>

- Kurumun üye sayısı ondan dokuza düşürülmüş ve kurul üyelerinin görev süreleri beş yıldan dört yıla indirilmiştir.
- Kurul üyelerine tekrar seçilme hakkı tanınmıştır.
- Kanun'un ilk halinde Maliye Bakanlığı, Bayındırlık İskan Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Da-

<sup>30</sup> Kanun'un tam metni için Bkz. <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=4734&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>

<sup>29</sup> 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'yla getirilen değişikliklerin detaylı bir incelemesi için bkz. Esra Çeviker Gürakar (2019). Kayırma Ekonomisi (İstanbul: İletişim Yayınları)

<sup>32</sup> Bkz. Kanun'un tam metni için Bkz. <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=4734&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>

<sup>33</sup> Bu dönemde gerek Kamu İhale Kanunu gerekse Kamu İhale Kurumunun yetki ve yapısına ilişkin yapılan değişikliklerin detaylı bir incelemesi için bkz. Esra Çeviker Gürakar (2019). Kayırma Ekonomisi (İstanbul: İletişim Yayınları) ve Çiğdem Toker (2019) Kamu İhalelerinde Olağan İşler (İstanbul: Tekin Yayınevi).

nıştay, Sayıştay, TOBB, TİSK tarafından önerilen isimler arasından atanan üyeler, yapılan değişikliklerle Maliye Bakanının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca atanmaya başlanmıştır.

- Kamu İhale Kurumu'nun gerekli gördüğü takdirde kanun ve mevzuat hükümlerine aykırılık bulunduğuna ilişkin iddaları resen inceleme yetkisi elinden alınmıştır.
- İsteklilerin Kurum'a itiraz için ödedikleri şikayet bedelleri ciddi şekilde arttırılmıştır. Ayrıca itirazın şikayet bedelenin dört katı tutarına kadar başvuru teminatı alınmasına Bakanlar Kurulunca karar verilebileceği hükme bağlanmıştır.

Kamu İhale Kurumu'nun yapısı ve yetkilerine ilişkin yukarıda verilen düzenlemeler kurumun bağımsız düzenleme ve denetleme yetkisini son derece zayıflatmıştır. 2000'li yıllarda yapılan bu düzenlemelere ek olarak Kamu İhale Kanunu'nda da bu raporun kısıtlı alanı içerisinde detaylı incelenemeyecek değişiklikler yapılmıştır. Bu dönemde kırka yakın kanun ve kanun hükmünde kararname ile Kamu İhale Kanunu'nda yüz elliden fazla değişiklik yapılmıştır. Bu değişiklikler üç ana kategoride incelenebilir: (1) Bazı kamu kurumlarını Kamu İhale Kanunu'nun kapsamını belirleyen maddesinden çıkartılarak Kanun'un kapsayıcılığını daraltan değişiklikler; (2) Kanun'un istisna hükümlerini belirleyen maddesine eklemeler yaparak, istisna alanının genişletilmesi; (3) Açık ihale usulü yerine rekabeti kısıtlayan ve ihaleyi verenin takdir yetkisini arttıran belli istekliler arasında ya da pazarlık usulü ihalelerin çeşitli düzenlemelerle toplam ihaleler içerisindeki paylarının arttırılması.<sup>34</sup>

## Tassaruf Mevduat Sigorta Fonu (TMSF)

Tassaruf Mevduat ve Sigorta Fonu 1983 yılında tassaruf sahiplerini korumak amacıyla kurulmuştur. Kurulduğunda T.C. Merkez Bankası bünyesinde

olan TMSF, 1999 yılında Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu altında faaliyet göstermiş, 2003 yılında ise özerk bir statüye kavuşturulmuştur.<sup>35</sup> Fon, 5411 sayılı Kanun ve ilgili diğer mevzuat ile verilen yetkiler çerçevesinde tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerinin korunması amacıyla, mevduatın ve katılım fonlarının sigorta edilmesi, Fon bankalarının yönetilmesi, mali bünyelerinin güçlendirilmesi, yeniden yapılandırılması, devri, birleştirilmesi, satışı, tasfiyesi, Fon alacaklarının takip ve tahsili işlemlerinin yürütülmesi ve sonuçlandırılması, Fon varlık ve kaynaklarının idare edilmesi ve kanunla verilen diğer görevlerin ifası için kurulmuş, kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve mali özerkliğe sahip bir kuruluştur.<sup>36</sup>

Bağımsızlık ve özerklik yönünden incelendiğinde TMSF'nin karnesi de diğer düzenleyici ve denetleyici kurum ve kuruluşlara benzer şekilde oldukça zayıf kalmaktadır. Fonun başkan ve üyeleri Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçiş öncesi bakanlar kurulu tarafından atanmaktayken, yeni sisteme geçişle beraber Fon, Cumhurbaşkanlığı'na bağlanmıştır.

15 Temmuz 2016 darbe girişimi sonrasında ilan edilen Olağanüstü Hal kapsamında çıkartılan Kanun Hükmünde Kararnameler ile TMSF'nin yetki alanı genişletilmiş ve terör örgütüyle iltisaklı firmalara kayyım atama yetkisi TMSF'ye verilmiştir.<sup>37</sup> Takip eden süreçte yayınlanan diğer KHK'larla TMSF tarafından atanan kayyımların idari, mali, hukuki, ve cezai sorumlulukları ortadan kaldırılmış ve TMSF'ye geçmiş şirketlerin üst yöneticilerinin TMSF'nin bağlı olduğu bakanlık tarafından atanacağı hükme bağlanmıştır. TMSF bünyesine geçen şirketlerin ilgili bakan tarafından atanan yöneticilerinin ücretleri de ilgili bakanlık tarafından belirlenmeye başlanmıştır. TMSF'ye devredilen ya da TMSF'nin kayyım olarak atandığı şirketlerin satış, fesih ve tasfiye gibi işlemleri de ilgili bakanlığın onayına bağlanmıştır.<sup>38</sup> Böylelikle şirket sahipleri hakkındaki soruşturma

<sup>34</sup> Bkz. Esra Çeviker Gürakar (2019). Kayırma Ekonomisi (İstanbul: İletişim Yayınları) ve Çiğdem Toker (2019) Kamu İhalelerinde Olağan İşler (İstanbul: Tekin Yayınevi).

<sup>35</sup> Recep Fedai (2019). Bir Kamu Örgütlenmesi Modeli Olarak Fon Tipi Yönetim: Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu. Yasama Dergisi, 40.

<sup>36</sup> Bkz. <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5411&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>

<sup>37</sup> Recep Fedai (2019). Bir Kamu Örgütlenmesi Modeli Olarak Fon Tipi Yönetim: Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu, s. 72, 73.

<sup>38</sup> <https://www.dunya.com/kose-yazisi/tmsf-kayyumluk-yetkilerini-nasil-kullanacak/347430>



süreçleri beklenmeden bu şirketlerin satış, tasfiye gibi işlemlerinde ilgili bakanlık yetkilendirilmiş ve bu işlemler yargısal denetimden muaf tutulmuştur.<sup>39</sup>

2003 yılında özerk bir statüye kavuştuktan sonra TMSF tarafından yapılan işlemler muhalefet partileri tarafından sıkça eleştirilmiştir. TMSF'nin yasada belirtilen özerkliği ve bağımsızlığı sürekli tartışma konusu olmuştur. Kamu İhale Kanunu gibi haksız ve partizan sermaye birikim süreçlerini önleyici kanunlara da tabi olmaması Fon'un iktidarın elinde çeşitli sektörlerde sermaye transferi ve kontrol aracı olarak kullanılması sonucunu doğurmuştur.<sup>40</sup>

## Radyo ve Televizyon Üst Kurulu

Türkiye'de görsel ve işitsel basını düzenleme ve denetleme yetkilerini elinde bulunduran Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK) kanunda idari ve mail özerkliğe sahip, tarafsız ve bağımsız kamu tüzel kişiliğine haiz bir kuruldur. RTÜK, anayasal bir kurul olması ve üyelerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tarafından seçilmesi özellikleriyle diğer düzenleyici ve denetleyici kurumlardan ayrılmaktadır. RTÜK Kurul'u dokuz üyeden oluşmakta ve bu üyeler TBMM tarafından seçilmektedir. RTÜK başkanı ve başkanvekili TBMM tarafından seçilen Üst Kurul tarafından iki seneliğine seçilmektedir.

Her ne kadar Kurul'un bağımsızlığı kanun'da açıkça belirtilmişse de, son yıllarda Avrupa Birliği Komisyonu raporlarında Kurul'un bağımsızlığına ilişkin artan endişeler vurgulanmış ve Kurul'da TBMM'deki siyasi partilerin sandalye sayıları oranında temsil edilmediğini belirtilmiş ve Kurul'un bağımsızlığını ve tarafsızlığını üye seçim sürecini iyileştirilerek sağlanması gerektiği vurgulanmış-

tır.<sup>41</sup> İncelenen dönem içerisinde lisans verme ya da ceza konularında iktidara yakın basın kuruluşları ile muhalif yayın yapan basın kuruluşları arasındaki eşitsizlik dikkat çekmiştir.<sup>42</sup> Son yıllarda Kurul tarafından alınan kararlar ve Kurul Başkanı'nın verdiği demeçler bu anlamda dikkat çekmiş ve muhalefet partilerinin eleştirilerine neden olmuştur.<sup>43</sup> 2018 yılında gerçekleştirilen yeni bir düzenlemeyle RTÜK, çevrimiçi yayınların lisanslaması ve bu yayınlara ilişkin ceza verme yetkileri kazanmıştır.

## Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar ve Türkiye'de Kayırmacılık ve Yolsuzluk

Türkiye'de özellikle 1990'ların sonlarına doğru sayıları artan düzenleyici ve denetleyici kurumların son yirmi senedeki dönüşümü incelendiğinde bu kurumların yürütme erkinden bağımsızlıklarının yıllar geçtikçe azaldığı görülmektedir. Düzenleyici ve denetleyici kurumların bağımsızlıklarındaki bu azalış siyasi yolsuzluk, kayırmacılık, patronaj gibi demokrasi yönünden pek çok olumsuz etkisi bulunan olgunun sistematikleşmesine neden olmuştur.<sup>44</sup> Türkiye'de yolsuzluk, kayırmacılık ve patronajın sistemik hale gelmesi, siyaseten hesap sorabilen katılımcı ve etkin vatandaşlık, bağımsız özgür medya, adil ve özgür seçimler ve partilerarası rekabet gibi demokratik denge denetleme sisteminin temel birçok bileşenine zarar vermektedir.

Modern Türkiye'nin siyasi tarihinde siyasi yolsuzluk, kayırmacılık ve patronaj son 20 seneye ait olgular değildir. Özellikle, 1980 sonrası serbest pazar ekonomisine geçiş ve 1990'lardaki artan parti rekabeti, Türkiye'de yasal boşluklardan yararlanma sonucu siyasi yolsuzlukların sıkça yaşandığı yıllar olmuştur. Son yirmi senede Türkiye'deki yolsuzluk, kayırmacılık ve patronaj 1990'lardan farklı

<sup>39</sup> <https://www.dunya.com/kose-yazisi/tmsf-kayyumluk-yetkilerini-nasil-kullanacak/347430>

<sup>40</sup> Bkz. Berk Esen ve Şebnem Gümüştü (2017). Building a competitive authoritarian regime: state-business relations in the AKP's Turkey. *Journal of Balkan and Near East Studies*, 20(4), s.11-13.

<sup>41</sup> [https://www.ab.gov.tr/files/5%20Ekim/2015\\_ilerleme\\_raporu\\_tr.pdf](https://www.ab.gov.tr/files/5%20Ekim/2015_ilerleme_raporu_tr.pdf)

<sup>42</sup> Bkz. <https://www.hrw.org/tr/news/2020/12/15/377327>

<sup>43</sup> Kurul'un başkanının iktidar partisi tarafından yönetilen belidielere ziyaretleri ve Siyasi parti lideri olan Cumhurbaşkanı'nın talimatlarını emir telakki edeceği yönündeki açıklamaları Kurul başkanının bağımsızlığı ve tarafsızlığı tartışmalarını arttırmıştır.

<sup>44</sup> Bkz. Işık Özel (2012). The politics of de-delegation: regulatory (in)dependence in Turkey. *Regulation and Governance*, 6: 119-129. Berk Esen ve Şebnem Gümüştü (2017). Building a competitive authoritarian regime: state-business relations in the AKP's Turkey. *Journal of Balkan and Near East Studies*, 20(4), s.11-13; Berk Esen ve Şebnem Gümüştü (2020). What did Turkish democracy collapse? A political economy account of AKP's authoritarianism. *Party Politics*, DOI: 10.1177/1354068820923722

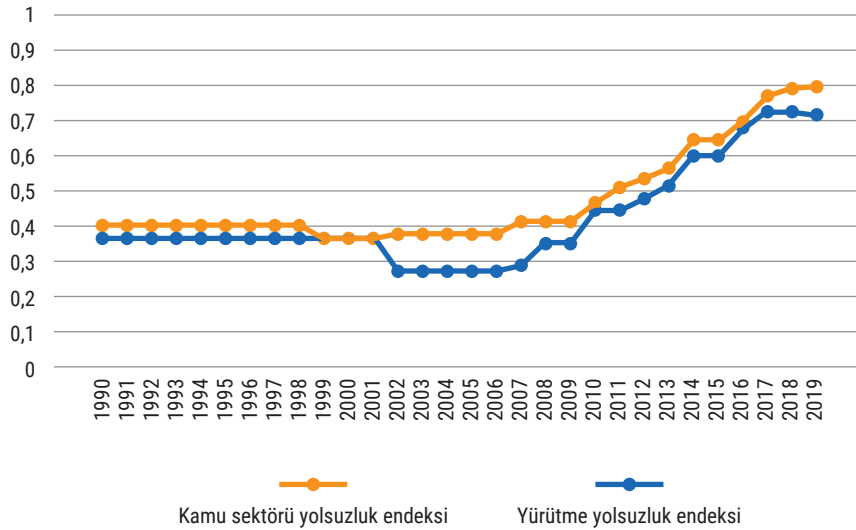
olarak gerek düzenleyici ve denetleyici kurumların bağımsızlıklarının ortadan kaldırılmasıyla gerekse yargı bağımsızlığı ve tarafsızlığında yaşanan geriye gidiş sonucu daha sistematik hale gelmiştir. Birçok siyaset bilimci, bu sistematikleşmenin Türkiye’de yaşanan demokratik geriye gidiş/otoriterleşme süreçlerinde de temel faktörlerinden biri olarak ortaya koymaktadırlar.<sup>45</sup>

Ülkelerdeki yolsuzluk seviyelerini yıldan yıla ölçen Uluslararası Şeffaflık Örgütü’nün her sene yayınladığı Yolsuzluk Algı Endeksi verileri incelendiğinde, son yıllarda bu alandaki gerileme somut bir şekilde ortaya çıkmaktadır. Özellikle Endeks’in 2012 yılı sonrası verileri incelendiğinde hem sıralamada hem de puan olarak Türkiye’deki yolsuzluk algısının arttığı gözlemlenmektedir. 2012 yılında Yolsuzluk Algı Endeksi’nde 49 puan ile 54. sırada bulunan Türkiye, 2019 yılına geldiğinde aynı Endeks’te 180

ülke arasında 91. sıraya düşmüş ve 10 puan kaybederek 39 puan seviyesine gerilemiştir.<sup>46</sup> Benzer şekilde Demokrasinin Çeşitleri Endeksi (*Varieties of Democracy Index*) içerisinde ölçümlenen Yürütme ve Kamu Sektörü Yolsuzluk Endeksleri’de bu bağlamdaki geriye gidişi net olarak ortaya koymaktadır (Grafik 1).

Kamu kaynaklarının özel menfaatler için kötüye kullanımı olarak tanımlanabilecek olan siyasi yolsuzluğun çeşitli biçimleri bulunmaktadır. Bu çeşitli biçimleri kamu kaynaklarının ne şekilde özel siyasi çıkarlar üzerinden dağıtıldığı belirlemektedir. Bu bağlamda demokratikleşme süreçlerine geç başlamış ülkelerde sıklıkla görülen kayırmacılık (*clientelism*) en sık rastlanan ‘programatik olmayan dağıtım politikalarından biridir’.<sup>47</sup> Kayırmacılık kısaca kamusal kaynakların dağıtımının belli siyasi ön şartlara bağlandığı durumu ifade etmektedir.<sup>48</sup> Bu tip

Grafik 1. V-Dem Kamu Sektörü ve Yürütme Yolsuzluk Endeksleri



**Not:** Endekslerde 1 seviyesi ilgili alanlardaki yolsuzluğun en yüksek seviyesine işaret ederken, 0 seviyesi yolsuzluğun görülmediği seviyeye işaret etmektedir.

**Kaynak:** V-Dem (2020).

<sup>45</sup> Örneğin bkz. Berk Esen ve Şebnem Gümüşçü (2017). Building a competitive authoritarian regime: state-business relations in the AKP’s Turkey. *Journal of Balkan and Near East Studies*, 20(4), s.11-13; Berk Esen ve Şebnem Gümüşçü (2020). What did Turkish democracy collapse? A political economy account of AKP’s authoritarianism. *Party Politics*, DOI: 10.1177/1354068820923722

<sup>46</sup> Bkz. <https://www.transparency.org/en/cpi/2019/index/nzl>

<sup>47</sup> SBkz. Susan C. Stokes, Thad Dunning, Marcelo Nazareno ve Valeria Brusco (2013). *Brokers, Voters, and Clientelism: The Puzzle of Distributive Politics*. (New York: Cambridge University Press), ss. 6-18.

<sup>48</sup> Siyaset bilimi literatüründe siyasi kayırmacılığın çeşitli tanımları bulunmaktadır. Bkz. Diago Abente Brun ve Larry Diamond (Der.) (2014). *Clientelism, Social Policy, and Quality of Democracy*. John Hopkins University Press

dağıtım politikaları iki şekilde ortaya çıkmaktadır. Bunlardan birincisi belli kaynakların seçmenlere oy ve seçimler arası sadakat ön şartıyla dağıtılmasıdır. İkinci formu ise literatürde patronaj olarak da ifade edilen ve kamu kaynaklarının siyasi parti üyelerine partizan saiklerle dağıtımına işaret etmektedir.<sup>49</sup> Bu iki kayırmacılık formu birbirinden analitik nedenlerle ayrı tanımlanmış olsa da patronaj ve partililere rant aktarımının, seçmenlere dönük kayırmacılık politikalarını da etkinleştirme ve yaygınlaştırma gibi bir etkisi olabilmektedir.

Türkiye’de bu iki kayırmacılık formu da geçmiş yıllarda siyasi rekabeti etkileyen temel bir faktör olarak Türk siyasetinde var olmuşlardır.<sup>50</sup> Düzenleyici ve denetleyici kurumların demokratik ülkelerdeki temel işlevlerinden bir tanesi de serbest pazar ekonomisine geçiş sürecinde kamu kaynaklarının partizan saiklerle el değiştirmesinin önüne geçilmesidir. Bu bağlamda, yürütmeden bağımsız Kamu İhale Kurumu gibi düzenleyici ve denetleyici kurumlar partizan sermaye aktarımını ve kamu kaynaklarının partizanca kullanılmasını önleyici temel bariyerler olarak işlev görmektedir. Türkiye’de bu tip kurumların giderek işlevsizleştirilmesi ve bağımsızlıklarını yitirmeleri son yıllarda kayırmacılığın iki formunun da Türkiye’de sistemik hale gelmesine neden olmuştur.

Türkiye’de kamu kaynaklarının iktidar partisine yakın firmalara dağıtımını inceleyen veriye dayalı çok sayıda çalışma yapılmıştır. Bu çalışmalarda veriler, Türkiye’de düzenleyici ve denetleyici kurumlardaki işlevsizleşme ve bağımsızlık kaybının,

son yirmi yılda siyasi kayırmacılığın sistematikleşmesinde temel bir etken olduğunu ortaya koymaktadırlar. Örneğin Esra Çeviker Gürakar’ın bu bağlamdaki çalışmaları son yıllarda hem yerel hem de merkezi seviyelerde kamu kaynaklarının kamu ihaleleri yoluyla partizanca dağıtımını net şekilde ortaya koymaktadır.<sup>51</sup> Çalışmaya konu olan ihaleler türleri açısından incelendiğinde inşaat ihalelerinin (yapım) toplam içerisindeki payının 2004 yılında %39’dan 2011 yılında %57’ye yükseldiği görülmektedir. İhaleleri kazanan firmalara genel olarak bakıldığında Gürakar’ın çalışmasında dört bine yakın firmadan 1.203 tanesinin iktidar partisine doğrudan bağlantısı olduğu tespit edilmiş, 1.303 firma ise iktidar partisine ideolojik olarak yakın olan iş dernekleri üzerinden dolaylı bağlantılı firmalar olarak kodlanmışlardır.<sup>52</sup> Tutar bazında incelendiğinde analiz dönemi içerisinde iktidar partisine doğrudan bağlantılı firmaların aldığı ihaleler tutar bazında %38 paya sahipken muhalefet partilerinin aldığı ihalelerin tutar payı %6 ile sınırlı kalmıştır.<sup>53</sup> Kamu ihalelerinin iktidar partisine dolaylı ya da dolaysız yakın ilişkideki firmalara verilmesi son yıllarda gidecek medyada da yankı bulmuştur.<sup>54</sup>

Kamu ihalelerinde iktidar partisine dolaylı ya da dolaysız olarak bağlantılı firmaların baskınlığı yerel yönetimlerde de kendini göstermektedir. Belediyeler seviyesinde yapılan ihaleler incelendiğinde yine iktidar partisine bağlantılı firmaların bu ihalelerden diğer firmalara kıyasla çok daha fazla ihale aldığı görülmektedir. Özellikle yerel yönetimlerinin AB üyelik süreci içerisinde yetkilerinin artırılması, ye-

<sup>49</sup> Susan C. Stokes, Thad Duning, Marcelo Nazareno ve Valeria Brusco (2013). Brokers, Voters, and Clientelism: The Puzzle of Distributive Politics.

<sup>50</sup> Bkz. Sabri Sayarı (2014). Interdisciplinary approaches to political clientelism and patronage in Turkey. Turkish Studies, DOI: 10.1080/14683849.2014.985809

<sup>51</sup> Esra Çeviker Gürakar bu çalışmasında 2004-2011 yılları arasında sözleşme bedeli 1 milyon TL üzerinde toplam 49.353 adet ihaleyi ve bunları kazanan 13.416 firmayı incelemiştir. Bu ihalelerin toplam bedeli ise 290 milyar TL olarak belirtilmektedir. Araştırmanın detaylı metodolojisi için bkz. Esra Çeviker Gürakar (2019). Kayırma Ekonomisi. (İstanbul: İletişim Yayınları)

<sup>52</sup> Esra Çeviker Gürakar (2019). Kayırma Ekonomisi. (İstanbul: İletişim Yayınları), s.

<sup>53</sup> Esra Çeviker Gürakar (2019). Kayırma Ekonomisi. (İstanbul: İletişim Yayınları), s.<sup>44</sup> Bkz. Işık Özel (2012). The politics of de-delegation: regulatory (in)dependence in Turkey. Regulation and Governance, 6: 119-129. Berk Esen ve Şebnem Gümüşçü (2017). Building a competitive authoritarian regime: state-business relations in the AKP’s Turkey. Journal of Balkan and Near East Studies, 20(4), s.11-13; Berk Esen ve Şebnem Gümüşçü (2020). What did Turkish democracy collapse? A political economy account of AKP’s authoritarianism. Party Politics, DOI: 10.1177/1354068820923722

<sup>54</sup> Kamu kaynaklarının kamu ihale mevzuatı ve kamu ihale kurumu’nda yapılan değişikliklerle nasıl partizanca dağıtıldığını detaylı olarak inceleyen veriye dayalı araştırmalardan en önemlisi Çiğdem Toker’in 2019 yılında yayınlanan ‘Kamu İhalelerinde Olağan İşler’ adlı kitap çalışmasıdır.

rel düzeldeki ihaleleri daha önemli hale getirmiştir. Tekrar Gürakar'ın çalışmasına bakıldığında belediye ihalelerinin tutar bazında %70'inin 2004-2011 yıllarında iktidar partisiyle bağlantılı ya da ilişkili firmalar tarafından kazanıldığı görülmektedir.<sup>55</sup> Bu firmalar incelendiğinde merkezdeki ihalelere benzer şekilde, firmaların sahip ya da ortaklarının arasında pek çok iktidar partisi il, ilçe başkanı ve yardımcıları, teşkilat üyeleri gibi yerel parti yetkililerin olduğu görülmektedir.<sup>56</sup>

Gerek yerelde, gerekse merkez seviyesinde son yirmi senede sistemli hale gelerek yoğunluğu artan kamu kaynaklarının partizanca yeniden dağıtımı 2000'li yılların başında getirilen Kamu İhale Mevzuatı ve Kamu İhale Kurumu'nun yapısında yapılan değişikliklerle yakından ilişkilidir. Benzer şekilde TMSF'de bu süreçte sermayenin partizanca el değiştirmesinin bir aracı olarak işlev görmüştür. Son yirmi yıl içerisinde özellikle 2001 finansal krizi sonucu TMSF'ye devredilen birçok firma, rekabet seviyesi oldukça düşük ihale süreçleriyle piyasa değerinin altında iktidar partisine yakın ya da doğrudan ilişkili firmalara transfer edilmiştir. Bu transferler sonucu iktidar partisiyle doğrudan ya da dolaylı ilişki içerisindeki firmaların sermayelerini hızla büyüttüğü bir süreç yaşanmıştır.<sup>57</sup> 2016 yılında yaşanan darbe girişimi sonrasında Fettullahçı Terrör Örgütü ile iltisaklı birçok firma da TMSF'ye devredilmiştir. OHAL sürecinde çıkartılan KHK'larla beraber TMSF'ye devredilen ya da TMSF'nin kayyım olarak atandığı firmaların yönetim kurullarına yapılan atamalar ve bu firmalar için yapılan diğer işlemlerde yürütmenin etkisi arttırılmıştır. Bu şirketlere atanan kayyım-

rın bazıları iktidar partisinde görev yapmış isimler olmuş ve basında yer almıştır.<sup>58</sup>

İktidar partisine yakın firmalar arasında yatay düzlemde gerçekleşen ve siyasi patronaj biçimi alan bu yapı aynı zamanda siyasi parti-seçmen arasındaki yatay ilişkide başka bir programatik olmayan dağıtım politikası olan klientelizmin de son yirmi sene içerisinde daha sistemik ve yaygın hale gelmesine neden olmuştur. Siyasi partilerin belli kaynakları seçimlerde oy karşılığı ya da seçimler arası dönemde partiye sadakat karşılığı seçici dağıtımı olarak tanımlanabilecek olan klientelizm Türkiye'de çok partili siyasete geçişten itibaren yaygın olarak görülen bir parti-seçmen bağıntı formu olmuştur.<sup>59</sup> Özellikle 1980 sonrası kırdan kente yoğun göç ve sosyal refah devletinin kapsayıcılık ve kurumsallık yönünden eksiklikleri Türkiye'de klientelizmin yaygınlaşmasında belirleyici olmuştur.

2000'ler sonrası klientelizm, Türkiye'de hakim parti sisteminin oluşmasında da temel etkenlerden biri olarak görülmektedir.<sup>60</sup> Adalet ve Kalkınma Partisi hükümetleri döneminde özellikle iktidar partisi ile seçmeni arasındaki ilişkide klientelizm belirleyici bir etken olmuş ve aynı dönemde parti, klientelist politikaları özellikle yerel seviyede güçlü parti örgütü ve belediyelerdeki hakimiyeti sayesinde sistemli şekilde uygulamıştır.<sup>61</sup> Türkiye'deki siyasi partiler incelendiğinde seçmen mobilizasyonunda klientelistik seçmen mobilizasyonunun, iktidar partisi seçmen mobilizasyonundaki belirleyiciliği dikkat çekicidir (Grafik 2).

<sup>55</sup> Esra Çeviker Gürakar (2019). Kayırma Ekonomisi. (İstanbul: İletişim Yayınları),

<sup>56</sup> Esra Çeviker Gürakar (2019). Kayırma Ekonomisi. (İstanbul: İletişim Yayınları), s.

<sup>57</sup> Berk Esen ve Şebnem Gümüşçü (2017). Building a competitive authoritarian regime: state-business relations in the AKP's Turkey. *Journal of Balkan and Near East Studies*, 20(4), s.11-13; Berk Esen ve Şebnem Gümüşçü (2020). What did Turkish democracy collapse? A political economy account of AKP's authoritarianism. *Party Politics*, DOI: 10.1177/1354068820923722

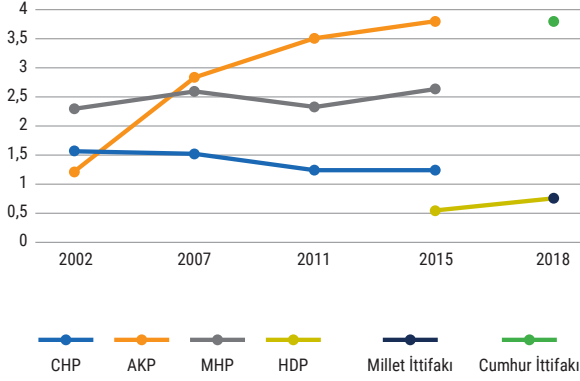
<sup>58</sup> <https://www.cumhuriyet.com.tr/haber/ibb-meclisinde-tmsfye-devredilen-14-sirket-ile-akp-iliskisi-tartismasi-902625>; <https://www.birgun.net/haber/akp-li-baskan-in-yardimcisi-tmsf-ye-devredilen-7-sirkete-kayyum-olarak-atanmis-208229>;

<sup>59</sup> Bkz. Sabri Sayarı (2014). Interdisciplinary approaches to political clientelism and patronage in Turkey. *Turkish Studies*, DOI: 10.1080/14683849.2014.985809

<sup>60</sup> Bkz. Şebnem Gümüşçü (2013). The emerging predominant party system in Turkey. *Government and Opposition*, 48(2): 223-244

<sup>61</sup> Ceren Ark-Yıldırım (2017). Political parties and grassroots clientelist strategies in urban Turkey: One neighbourhood at a time. *South European Society and Politics*, 22(4): 473-490.

Grafik 2. V-Party: Türkiye'deki siyasi partilerde seçmen mobilizasyonunda klientelizm



**Not:** Endekslerde 4 seviyesi siyasi partilerin seçmen mobilizasyonunda klientelizmi yoğun şekilde kullandığı seviyeyi gösterirken, 0 seviyesi bu seçmen mobilizasyonu stratejisinin hiç kullanılmadığı seviyeye işaret etmektedir.

**Kaynak:** V-Party (2020).

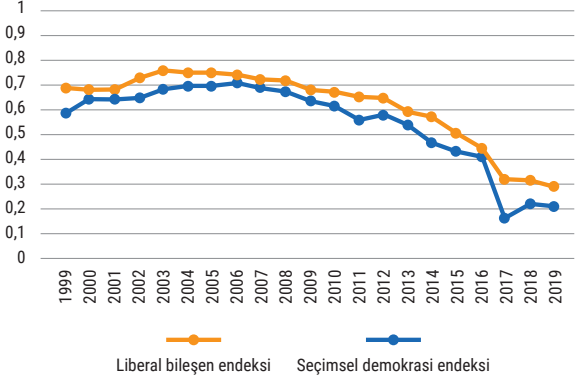
## Türkiye'de Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar ve Denge Denetleme Bileşenleri

Türkiye'de yukarıda incelenen düzenleyici ve denetleyici kurumlardaki bağımsızlık ve özerklik kaybı, ülkedeki demokratik geriye gidiş ve otoriterleşme süreçlerini hızlandırıcı bir sonuç doğurmuştur.<sup>62</sup> Bu bölümün amacı Denge ve Denetleme Ağı olarak önceki çalışmalarımızda sıkça üzerinde durduğumuz demokratik denge ve denetleme sisteminin temel bileşenlerinin düzenleyici ve denetleyici kurumlardaki bağımsızlık kaybından nasıl etkilendiklerini analiz etmektir.

### Siyasi Partiler ve Siyasi Rekabet

Düzenleyici ve denetleyici kurumların yürütmenin kontrolüne girerek bağımsızlıklarını yitirmeleri, kamu kaynaklarının partizanca dağıtımını sistemleştirerek parti rekabetini iktidar partisi lehine bozmuştur. Siyaset bilimciler Türkiye'deki parti sis-

Grafik 3. V-Dem: Seçimsel Demokrasi ve Liberal Bileşen Endeksleri



**Not:** Endekslerde 1 en yüksek demokrasi seviyesini gösterirken, 0 seviyesi en düşük demokrasi seviyesine işaret etmektedir.

**Kaynak:** V-Dem (2020).

teminin hakim parti sistemine dönüşmesinde ve sonrasında rejimin otoriterleşmesinde partizan kaynak dağıtımının ve kayırmacılığın önemli etkener olduklarını belirtmektedirler (Grafik 3).<sup>63</sup>

Siyasi parti rekabetinin adaletsizleşmesinde de iktidar partisinin düzenleyici ve denetleyici kurumlar üzerinden kamu kaynaklarının partizanca kullanılması belirleyici olmaktadır. İktidara yakın ya da birebir ilişkili firmaların ihaleler yoluyla elde ettikleri kaynaklar, iktidar partisinin kampanya finansmanı gibi aktivitelerini fonlamak için kullanılarak parti rekabetinin iktidar partisi lehine bozulması sonucunu doğurmaktadır. Aşağıda daha detaylı incelenecek olan medya alanında iktidarın düzenleyici ve denetleyici kurumlar üzerinden artan kontrolü de parti rekabetini olumsuz etkilemektedir. İktidar partisinin kamu ve özel medya kuruluşlarında oldukça ağırlıklı bir biçimde yer alması muhalefet partileri ve iktidar bloğu arasındaki seçim rekabetinin eşitsiz koşullarda gerçekleşmesine neden olmuştur.<sup>64</sup>

<sup>62</sup> Bkz. Berk Esen ve Şebnem Gümüüşcü (2017). Building a competitive authoritarian regime: state-business relations in the AKP's Turkey. Journal of Balkan and Near East Studies, 20(4), s.11-13; Berk Esen ve Şebnem Gümüüşcü (2020). What did Turkish democracy collapse? A political economy account of AKP's authoritarianism. Party Politics, DOI: 10.1177/1354068820923722.

<sup>63</sup> Bkz. Şebnem Gümüüşcü (2013). The emerging predominant party system in Turkey. Government and Opposition, 48(2): 223-244; Building a competitive authoritarian regime: state-business relations in the AKP's Turkey. Journal of Balkan and Near East Studies, 20(4), s.11-13.

<sup>64</sup> <https://tr.euronews.com/2019/10/31/avrupa-konseyi-turkiyedeki-yerel-secim-gozlem-raporunu-onayladi-imamoglu-ve-dawson-ne-dedi>

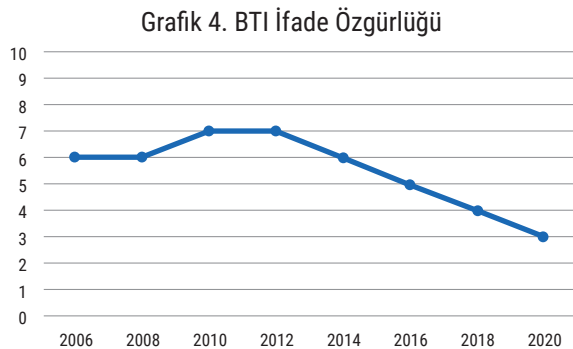


Parti rekabetine etkileri dışında kaynakların partizan yeniden dağıtımını iktidar partisinin kurumsallaşma seviyesini de aşağıya çekerek parti üyelerinin ve personelinin siyasi partiyle, lider üzerinden araçsal bir ilişki kurmalarına neden olmaktadır. Benzer şekilde iktidar partisinin seçmen mobilizasyonunda parti liderinin ve klientelizmin belirleyiciliği de parti sisteminin istikrarsızlık potansiyelini arttırmaktadır.

## Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar ve Türkiye’de Dönüşen Medya

Özgür ve bağımsız medya sağlıklı işleyen demokratik denge ve denetleme sisteminin ayrılmaz bir parçasıdır. Türkiye’de, yukarıda incelenen düzenleyici ve denetleyici kurumların bağımsızlık seviyelerindeki azalma ve bu kurumlar üzerindeki yürütme yetkisi, demokrasinin işleyişi ve pekişmesi için yaşamsal olan bağımsız ve özgür medya alanında da geriye gidişe etki etmiş ve etmektedir. Birçok uluslararası endeks son yıllarda Türkiye’de medyanın bağımsızlık ve özgürlük seviyesindeki geriye gidişi net şekilde ortaya koymaktadır. Örneğin, Sınır Tanımayan Gazeteciler Örgütü’nün yayınladığı Dünya Basın Özgürlüğü Endeksi’nde Türkiye istikrarlı bir biçimde son sıralara doğru gerilemiştir.<sup>65</sup> Benzer şekilde Bertelsmann Dönüşüm Endeksi (*Bertelsmann Transformation Index*) verileri ifade özgürlüğü alanında Türkiye’deki geriye gidişi net olarak ortaya koymaktadır (Grafik 4).

Türkiye’de medya özgürlüğü ve bağımsızlığını etkileyen temel faktörlerden birisi yürütmenin TMSF ve RTÜK gibi düzenleyici ve denetleyici ku-



**Kaynak:** Bertelsmann Transformation Index <https://www.bti-project.org/en/index/political-transformation.html>

<sup>65</sup> Bkz. <https://www.dw.com/tr/t%C3%BCrkiye-bas%C4%B1n-%C3%B6zg%C3%BCrl%C3%BC%C4%9F%C3%BC-listesinde-154-s%C4%B1rada/a-53195234>

rumlar üzerindeki artan etkisi olmuştur. Son 20 sene içerisinde TMSF gibi kurumlar üzerinden iktidar partisine yakın firmaların kontrolüne geçen medya kuruluşları, Türkiye’de medya alanındaki çoğulculuğu törpüleyen ve medyanın özgürlük ve bağımsızlık seviyesinin yıldan yıla azalmasına neden olan temel nedenlerden birisidir. Özellikle 2001 krizinden sonra TMSF’ye devredilen büyük şirketlere ait medya platformlarının iktidara yakın firmalara piyasa değeri altında ve rekabete dayalı ihale süreçleri işletilmeden devri, medya alanındaki çoğulculuğu olumsuz yönde etkilemiştir. İktidara yakın firmaların medya üzerindeki hakimiyeti özellikle 2006 yılından itibaren medya içerisindeki oto-sansür seviyesini oldukça arttırmış ve iktidarı eleştiren medya kanallarının sayılarının yıldan yıla azalmasına neden olmuştur.

TMSF üzerinden birçok medya kuruluşunun bu şekilde iktidar partisine yakın firmalara transferi dışında, RTÜK üzerinden belli medya kuruluşlarına verilen orantısız cezalar da Türkiye’de medya ve ifade özgürlüğündeki geriye gidişte etkili olmuştur. Bu çerçevede özellikle son yıllarda iktidarı eleştiren basın kuruluşlarına verilen cezalar dikkat çekicidir. RTÜK’ün 1 Ocak 2019- 25 Mart 2020 arasındaki verdiği cezalar incelendiğinde iktidar bloğunu eleştiren yayınlar yapan yayın kuruluşlarının orantısız şekilde daha fazla ceza aldığı görülmektedir (Tablo 1).

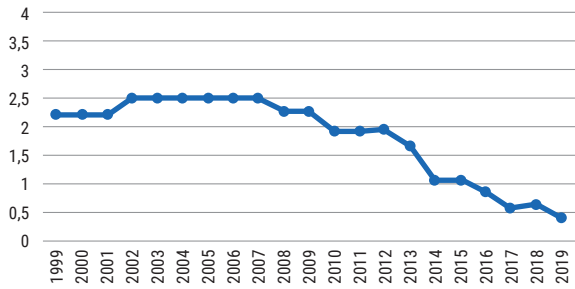
Tablo 1. 1 Ocak 2019- 25 Mart 2020 arası dönemde RTÜK tarafından verilen cezalar

Kanal	İdari Para Cezası Kararı	Uyarı Kararı	Yayın Durdurma Kararı	Toplam Ceza Miktarı (TL)
Fox	6	-	-	4.421.775
Show TV	4	-	-	1.895.655
Kanal D	1	-	-	279.691
Haber Türk	4	-	-	223.678
Tele 1	7	-	2	171.633
Halk TV	6	-	1	150.519
Ulusal Kanal	3	-	1	63.342
TGRT Haber	1	-	-	21.114
ATV	-	1	-	-
Ülke TV	-	1	-	-
Star TV	-	-	-	-
CNN Türk	-	-	-	-
TRT Haber	-	-	-	-
NTV	-	-	-	-
A Haber	-	-	-	-
Kanal 7	-	-	-	-

**Kaynak:** [www.rtuk.gov.tr/ust-kurul-kararlari](http://www.rtuk.gov.tr/ust-kurul-kararlari)

Hükümetin medya kuruluşlarını direkt yada dolaylı sansürleme eylemlerinin 2008 yılından itibaren rutin hale geldiği de görülmektedir (Grafik 5).

Grafik 5. V-Dem Government censorship effort - Media



**Not:** Endeks hükümetin yazılı ve görsel basına yönelik dolaylı ve dolaysız tüm sansür uygulamalarını ölçülemektedir. Endeks'te 0 seviyesi sansür uygulamalarının rutin ve dolaysız olduğu seviyeyi gösterirken, 4 seviyesi sansür uygulamasının istisna halinde olduğu seviyeye işaret etmektedir.

**Kaynak:** V-Dem (2020).

## Etkin, Katılımcı, Hesap Soran Vatandaşlık ve Temsil, Kanun Yapma ve Denetim Yönünden Etkin Yasama

Etkin işleyen bir demokratik denge ve denetleme sisteminin temel bileşenlerinden birisi de katılımcı ve hesap soran vatandaşların varlığıdır. Vatandaşların siyasete katılımı ve etki edebileceği mekanizmaların kurulması bu açıdan önem kazanmaktadır. Türkiye'de son yıllarda sistemik hale gelen kayırmacılık ve klientelizm, haklarını savunan, siyasi katılım talep eden etkin vatandaşlığın oluşması yönünde önemli engeller yaratmaktadır. Türkiye'de son yirmi yılda düzenleyici ve denetleyici kurumların yürütmenin kontrolüne girmesi özellikle iktidar partisi için klientelistik seçmen mobilizasyonuna kaynak yaratmada önemli bir etken olmuştur. Her ne kadar vatandaş-siyasetçi ilişkisinin nasıl kurulduğu ülkelerdeki seçim sistemleri ve siyasi partilerin örgütsel yapıları ve işleyişleriyle yakından ilişkili olsa da bir seçmen mobilizasyon aracı olarak klientelizmin sistematik hale gelmesi, demokratik katılım talep

eden, kendi haklarını savunan ve hesap sorabilen vatandaşlık bilincinin gelişmesine engel olmaktadır. Oy karşılığı vatandaşlara aynı ya da nakdi yardımların yapılması olarak tanımlanan klientelizm, seçmenleri vatandaş olmaktan çok birer müşteri konumuna sokmakta ve seçmenlerin seçimler aracılığıyla ve seçimler arası dönem siyasetçileri sorumlu tutma kabiliyetlerini olumsuz yönde etkileyerek vatandaş seviyesinde etkin katılım, denetim ve hesap sorma yetkinliğini önemli ölçüde olumsuz etkilemektedir.<sup>66</sup>

Seçmen mobilizasyonunda klientelizmin belirleyiciliği, seçmenlerle milletvekilleri arasındaki bağa da yanışmakta ve yasama organının etkinliği üzerinde belirleyici olmaktadır. Türkiye'de seçmene karşı sorumlu ve seçtiği bölgedeki seçmenlere yönelik politika üreten ve yürütmeden hesap sorabilen milletvekilliği yaratmada seçim sistemi ve siyasi partilerin örgütsel yapıları kadar seçmen mobilizasyon tipinin de etkisi bulunmaktadır. Klientelizmin hakim olduğu partilerde milletvekillerinin seçmenlere karşı hesap verebilirliği düşük olmaktadır. Kaynakların partizan şekilde dağıtılması ve milletvekillerinin seçim süreçlerinde klientelizmin baskınlığı onların vatandaşa karşı sorumluluk seviyelerini azaltmaktadır. Bu durum temsili demokraside vatandaşa ait olan yönetim hakkının seçimler yoluyla delegasyon zincirini bozarak, yasamanın denetim ve kanun yapma etkinliğini de olumsuz etkilemektedir.

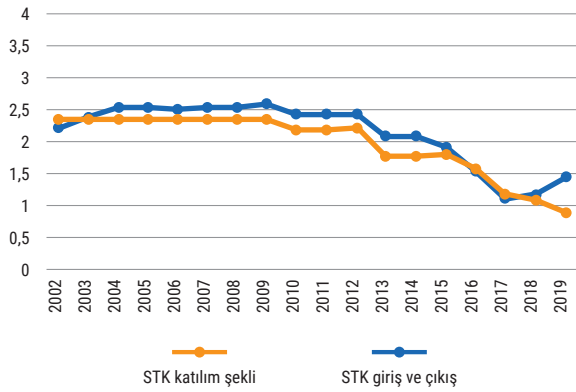
## Bağımsız ve Çoğulcu Sivil Toplum

Düzenleyici ve denetleyici kurumların yürütme kontrolüne girmesi Türkiye'de Avrupa Birliği üyelik süreciyle canlanan sivil toplumun da çoğulculuğunu ve politika yapımına etkin katılımını dolaylı yoldan etkilemektedir. Yatay seviyede iktidar partisi ve partiyle ilişkili ya da partiye yakın firmalar arasındaki kaynak aktarımı ve bu kaynakların seçmen mobilizasyonunda partizanca kullanılmasının önemli bir ayağı iktidara yakın dernekler ve sivil toplum kuruluşları olmaktadır. Bu tip derneklerin ve hükümete yakın sivil toplum kuruluşları ile hükümete uzak olanların kaynaklara erişim ve etki kapasitesinde

<sup>66</sup> Klientelizm ve demokrasi ilişkisi üzerine bkz. Diago Abente Brun ve Larry Diamond. Clientelism, Social Policy, and Quality of Democracy. John Hopkins University Press 2014.

oluşan bu fark sivil toplum alanının etkinliğini azaltmakta ve hükümete bağımlı sivil toplum örgütlerinin bu alanda hakim olmasına neden olmaktadır (Grafik 6). Düzenleyici ve denetleyici kurumların giderek yürütmenin kontrolüne girmesi sonucu sistemikleşen partizan kaynak aktarımı, hükümetin kontrolünde olan STK'ların hem sayısındaki artışta etkili olmakta hem de bu kuruluşların finansman ve etki seviyesini eşitsiz şekilde arttırmaktadır. Büyükşehir belediyelerinin muhalefet partilerine geçiş sonrası ortaya çıkan iktidara yakın dernek ve vakıflara partizan kaynak aktarımı bu tip transferlere örnek teşkil etmektedir.<sup>67</sup>

Grafik 6. V-Dem: STK giriş çıkış ve STK katılım şekli



**Not:** (1) STK giriş ve çıkış verisi STK'ların kuruluşunda ve faaliyetlerinde hükümetin kontrolünü ölçerken, (2) STK katılım şekli verisi STKların ne ölçüde hükümet güdümünde olduğunu göstermektedir. (1) 0 seviyesi STK giriş çıkışlarının tamamıyla hükümet kontrolünde olduğu seviyeyi gösterirken, 4 seviyesi STK giriş çıkışlarının herhangi bir kısıtlamaya tabi olmadığı seviyeyi göstermektedir. (2) 0 seviyesi STKların hükümet tarafından sponsor edildiği ve STK katılımının gönüllülüğe dayanmadığı seviyeyi gösterirken 4 seviyesi STKların özerk ve bu kuruluşlara katılımın gönüllülüğe dayandığı seviyeyi göstermektedir.

**Kaynak:** V-Dem (2020)

## Sonuç

Düzenleyici ve denetleyici kurumlar özellikle 1970 sonlarına doğru serbest piyasa ekonomisinin küresel bir norm haline gelmeye başlamasıyla farklı yapılar ve yetkinlik seviyelerinde dünyada yaygınlık kazanmıştır. Çeşitli sektörlerde devletin

piyasa süreçlerinden elini çekmesi sonucu ihtiyaç duyulan bu tip kurumların bağımsızlığı ve hesap verebilirliği görevlerini etkin şekilde yerine getirmelerinde temel iki etken olmaktadır. Kritik sektörlerdeki rekabeti düzenleme ve denetleme yetkileri ve etkin politika üretimine katkılarının ötesinde, bu tip kurumlar kaynakların adil ve partizanlık-dışı dağıtım bağlamında da önem kazanmaktadır.

Türkiye'de özellikle 2000'li yılların başlarında gerek uluslararası kuruluşların etkisiyle gerekse AB üyelik sürecinin ivmelenmesiyle sayıları artan düzenleyici ve denetleyici kurumlar takip eden yıllarda yürütmenin etkisine girmiş ve yetkinlikleri azalmıştır. Bu çalışma, Türkiye'deki düzenleyici ve denetleyici kurumlardaki bağımsızlık kaybının ve bu kurumlardaki artan yürütme etkisinin sağlıklı işleyen demokratik denge ve denetleme sisteminin temel bileşenlerine etkilerini analiz etmiştir. Bu analiz, bu tip kurumların yürütmenin etkisine girmeleri, ekonomik verim ve ilgili sektörlerdeki rekabeti olumsuz yönde etkilemenin ötesinde, önemli siyasi sonuçlar doğurmaktadır. Denge ve Denetleme Ağı olarak diğer çalışmalarımızda da üzerinde önemle durduğumuz bağımsız, etkin, çoğulcu sivil toplum, etkin ve katılımcı vatandaşlık, vatandaşa karşı sorumlu ve etkin yasama, partilerarası etkin rekabet ve etkin temsil kabiliyetine sahip siyasi partiler gibi demokratik denge ve denetleme sisteminin temel bileşenlerinde düzenleyici ve denetleyici kurumların iktidar partisinin kontrolüne girmeleri sonucu gözle görülür bozulmalar meydana gelmektedir. Çeşitli siyaset bilimciler düzenleyici ve denetleyici kurumlardaki bu bağımsızlık kaybının Türkiye'deki demokratik geriye gidiş/otoriterleşme dinamiklerinde temel etken olduğunu vurgulamaktadırlar.

<sup>67</sup> <https://www.dw.com/tr/ibb-eski-y%C3%B6netimi-erdo%C4%9Fana-yak%C4%B1n-vak%C4%B1flara-ne-kadar-para-yard%C4%B1m%C4%B1-yapt%C4%B1/a-48397744>



DENGEVE  
DENETLEMEAđI



[birarada.org](http://birarada.org)



[dengevedenetlemeagi@birarada.org](mailto:dengevedenetlemeagi@birarada.org)



[DengeDenetleme](https://www.facebook.com/DengeDenetleme)



[DengeDenetleme](https://twitter.com/DengeDenetleme)