

# DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUM PERSONELİNİN TEKNOKRAT NİTELİKLERİ ÜZERİNE BİR İNCELEME

Yrd. Doç. Dr. Mustafa ARSLAN  
Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü  
m.arslan@nevsehir.edu.tr

## ÖZ

Teknokrasi felsefi temelleri Platon'un "Filozof Kralın Yönetimi" düşüncesiyle Bacon'un "Mühendislerin Yönetimi" düşüncesine dayanan ve Saint Simon'un "Toplumun Bir Endüstri Kuruluşu gibi Yönetilmesi" teziyle şekillenen bir yönetim sistemidir. Bir kesimce toplumu teknik bilgiye sahip olan kişilerin yönetmesi olarak algılanırken bir diğer kesime göre teknik bilginin yönetime uyarlanmasıdır.

Teknokrat ise teknik uzman olan ve bu bilgisini politika belirleme sürecinde kullanabilen çalışandır. 1929 Ekonomik Buhranı sonrasında iktisadi kamu kurumları, planlama teşkilatları ve merkez bankaları gibi kurumlarda istihdam edilen ekonomist, planlama uzmanı, finans uzmanı gibi siyasi karar sürecinde rol oynayan uzmanlar politika belirleme sürecine dahil olmuşlardır. 1970'lerde yaşanan kriz sonrasında piyasaların işleyişini düzenlemek ve denetlemek üzere hükümet hiyerarşileri dışında yeni yönetsel yapılar oluşturulmuştur. Teknik bilgiye olan gereksinim sebebiyle bu kurumlar uzman personel istihdam etmektedir.

Bu çalışmada kuruluş ve yetki kanunları incelenmek suretiyle, Türk yönetim yapısındaki düzenleyici ve denetleyici otoritelerde istihdam edilen personelin teknokrat yönleri değerlendirilmiştir. Bu üç adımda gerçekleştirilmiştir. Öncelikle; kanunlar incelenerek düzenleyici otoritenin yasa yapma sürecine doğrudan veya dolaylı etkisinin olup olmadığı araştırılmıştır. İkinci olarak düzenleyici otoritenin yetki alanında özerklik durumu açıklığa kavuşturulmuştur. Son olarak da uzman yardımcısı ve daha üst kadrolarda görev yapan personelin uzman niteliği taşıyıp taşımadıkları ortaya konmuştur.

**Anahtar Kelimeler:** Teknokrasi, Teknokrat, Düzenleyici ve Denetleyici Kurum

## A Disquisition about Technocratic Qualifications of Regulatory and Supervisory Authority Employees

### Abstract

Technocracy is a management system whose philosophic root is based on Platon's philosophy of "Government Ruled by Philosopher Kings" and Bacon's idea of "Government by Engineers" and shaped by Saint Simon's idea of "Managing the Society as an Industrial Organization". While it was perceived by some camps as "an administrative system lead by some ones who have technical knowledge", other groups argue that "technocracy is adaptation of the technical knowledge on administration".

Technocrat is an employee who is a technical expert and able to use this specialized knowledge on the policy determination process. After the 1929 Economic Crisis the experts, economist-planning experts-financiers, employed in state-owned economic enterprises, planning offices and central banks began to participate in policy determination. After the crisis in 1970s, new administrative authorities, which are established out of the hierarchical structure of cabinet, were constituted in order to regulate and supervise the markets. As a consequence of necessitating technical knowledge, these authorities employ technical experts.

In this paper, technocratic characteristics of personnel employed in regulatory and supervisory authorities were evaluated by means of scrutinizing their establishment and empowering law. This realized in three steps. Primarily; whether the regulatory and supervisory authority has direct or indirect effect on policy making process is evaluated. Second; whether this authority has autonomy in its jurisdiction is declared. Finally; whether assistant experts and their hierarchical uppers have technocratic qualification is revealed.

**Key Words:** Technocracy, Technocrat, Regulatory and Supervisory Authority

## 1. GİRİŞ

Toplumun bilgiye sahip olanlar tarafından yönetilmesi düşüncesi siyaset ve yönetim tartışmalarındaki yerini muhafaza etmektedir. 20. yüzyılın başlarında kullanılmaya başlanan teknokrasi kavramı, teknik bilgiye sahip olanların yönetmesini veya yönetimde teknik bilginin kullanılmasını ifade eder. Demokrasiye alternatif ve hatta onun tahtını sarsma cüretkârlığı gösteren bir yönetim biçimi niteliği kazanmıştır.

Sırasıyla Merkez Bankası, Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT), Devlet Planlama Teşkilatı'nda görev yapan uzman bürokratlarla Türk yönetim yapısında da görülen teknokrasi uygulamaları, 1980'lerin sonrasında liberal ekonomiye geçişle birlikte Düzenleyici ve Denetleyici Kurum/Kurulların (DDK) oluşturulmasıyla yeni bir şekil almıştır. Çalışmanın amacı Türk yönetim yapısındaki DDK'ların karar organı olan kurulların üyeleri ile uzman ve uzman yardımcısı kadrolarında istihdam edilen çalışanların teknokrat kimliklerine açıklık getirmektir. Bu bağlamda, ulusal ve yabancı alan yazın taranarak öncelikle teknokrasi ve teknokrat kavramlarına getirilen tanımlar ortaya konacak ve bir kimsenin teknokrat kabul edilebilmesi için gerekli şartlar belirlenecektir. Sonraki adımda ise DDK'larda görev yapan personelde aranan nitelikler kuruluş, görev ve yetki kanunları incelenmek suretiyle belirlenerek bu niteliklerin başlangıçta belirlenmiş olan şartlarla uyum düzeyi ortaya konacaktır. Çalışmada literatür taraması ve mevzuat incelemesi yapılmak suretiyle veri elde edilmiştir. Çalışmanın kapsamı 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nda düzenlenmiş olan kurum/kurullarla sınırlı tutulmuştur.

## 2. TEKNOKRASİ KAVRAMI VE KAVRAMA YAKLAŞIMDA YAŞANAN DEĞİŞİM

Felsefi temellerini Platon'un "*toplumun, filozof kral tarafından yönetilmesi*" düşüncesiyle, Bacon'un "*araştırmacı mühendislerin yönetimi*" düşüncesinde bulan teknokrasi yaklaşımının günümüz anlamıyla öncülünün Saint Simon olduğu kabul edilmektedir (Fischer, 1990). Kavramı üretim yönüyle ele alan Simon, toplumun bir sanayi kuruluşu gibi yönetilmesini ve yöneticilerin ise sanayi kuruluşu yöneticisinin niteliklerine sahip olmasını savunarak devlete teknik nitelik atfetmektedir. Teknokrasi kavramına kaynak teşkil eden bir diğer düşünür ise "*bireylerin eşitliği*" fikrini reddedip, "*toplumu aydın bir azınlığın yönetmesi gerektiği*" fikrini savunan August Comte'dur (Göze, 2009: 284).

Felsefi temelleri yukarıda adı geçen düşünürlerin fikirlerine dayanan "*bilgiye sahip olanın yönetmesi*" yaklaşımı sanayi devrimiyle birlikte iktidar tartışmalarının merkezine yerleşmiştir. Teknokrasi düşüncesinin ilk biçimi olan "*modern sosyo-ekonomik problemlerin ancak doğal bilimler sayesinde çözüme kavuşturulabileceği*" tezi, "*teknoloji nedeniyle ortaya çıkan sorunların ancak daha ileri bir teknoloji ile çözüme kavuşturulabileceği ve bunun özellikle bilim adamları ve mühendislerin içinde olduğu uzmanların yönetiminde gerçekleştirilebileceği*" fikrine dönüşmüştür (Cheng ve White, 1991: 368). Hükümet mekanizmasının yapı ve işleyişinin karmaşıklaşması teknokrasi fikrini desteklemiştir (Perinçek, 1966: 122). Gelişen teknoloji, değişen ve karmaşıklaşan sosyo-kültürel yapıyla uyumlu kararlar alabilecek teknokratlara olan ihtiyacı artırmıştır (Öztürk, 1997: 46,47). 1920'lerde karşı karşıya kalınan ekonomik krizde devlete yüklenen görev ve sorumluluklar iktisadi kamu kurumları, planlama teşkilatları ve merkez bankaları gibi bünyesinde teknik bilgiye sahip personel bulunduran yeni kamu kurumlarının oluşturulmasını gerektirmiştir. Teknokrasi hareketi ilk kez ABD'de iki savaş arası dönemde görülmüştür (The Economist, 2011).

1970'lere gelindiğinde yaşanan krize karşı bulunan çözüm yolu ise ekonomiden devlet elinin çektilmesi olmuştur. Devletin el çektiği kritik piyasaların kontrol altında tutulması, düzenlenmesi ve denetlenmesi için, bünyesinde uzman personel barındıran ancak öncekilerden farklı olarak ayrı tüzel kişiliğe ve idari özerkliğe sahip kamu kurumları oluşturulmuştur.

Yaşanan değişim demokrasiye yöneltmiş bir tehdit olarak algılanmıştır. Modern sanayi toplumlarında teknik bilgiye sahip olan ve bunu makineye uyarlayabilen elitlerin yönetmesi düşüncesi karşısında, teknisyenlerin iktidarlarının sınırlandırılması sorunu gündeme gelmiştir (Perinçek, 1966: 120). Devletin fonksiyonel anlamda büyümesi ve karmaşıklaşması sonucu beliren teknokrat sınıfı, 20. yüzyılın sonlarında

siyasi karar mercilerini ele geçirmiş, iktidara gelen her görüşü yönlendirmeye başlamıştır (Öztürk, 1997: 48). Ortaya atıldığı dönemde fabrika yapısı içerisinde teknik mekanik bilgi ile eş tutulan teknik bilginin yerini 20. yüzyılın ortalarından itibaren finans, bankacılık, piyasalar, enerji gibi ekonominin başat alanlarındaki ekonomik bilgi almıştır. Merkez bankaları, planlama kurumları gibi yapılar rollerini düzenleyici ve denetleyici kurumlarla paylaşmak durumunda kalmışlardır. Bu kurumlarda istihdam edilmekte olan teknokrat nitelikli yetkililerin politika üretim sürecindeki etkinliği de kurumlarının önemi ve itibarıyla bağlantılı olarak artmıştır.

### 3. TEKNOKRASİ VE TEKNOKRAT KAVRAMLARININ İÇERİĞİ

Çalışmanın temel nesnesi olan Türk yönetim yapısındaki Düzenleyici ve Denetleyici Kurum (DDK) karar mercilerinde görev alan personelin teknokrat niteliğinin değerlendirilebilmesi için teknokrat ve teknokrasî kavramlarına yöneltilen farklı tanımlar ortaya konmalı ve bu tanımlarda görülen ortak nitelikler belirlenmelidir.

#### 3.1. Teknokrasî

Teorik olarak ABD’de 1930’larda Howard Scott tarafından geliştirilen teknokrasî kavramının içeriği zaman içinde değişmiştir. Kavramı siyasi yönden ele alan eleştirel yaklaşıma göre teknokrasî, seçilmişlerin rollerinin atanmışlara geçtiği, demokrasiye alternatif bir siyasi yönetim biçimidir. Kavram üzerinde teknokratın kişiliğinden ziyade sahip olduğu bilgiye vurgu yapan karşıt düşünce ise kavrama yönetimde teknik bilginin kullanılması perspektifinden yaklaşmaktadır. Bu iki temel eksenin yanında kavram Putnam tarafından mantalite (Putnam, 1977: 383–412), Williams tarafından ideoloji (Williams, 1971), Fischer ve Sartori tarafından politik güç (Fischer, 1990 ve Sartori, 1987), Burris tarafından ise örgütlenme (Burris, 1993) olarak tanımlanmıştır.

Kavramı yönetim sistemi olarak ele alan Meynaud teknokrasîyi, teknik eğitime sahip uzmanların, uzmanlık bilgilerinden kaynaklı meziyetleri yanında politik ve ekonomik kurumlar üzerindeki dominant konumlarına bağlı olarak ifa edilen yönetim sistemi biçiminde açıklamıştır. Bu yaklaşımıyla, kendileri de siyasi anlamda birer yönetilen olan uzmanların, siyasi karar alma süreçlerinde söz hakkına sahip olmalarını vurgulamıştır. O’na göre bir uzman teknokrat niteliğine büründüğünde politikacı olur. Bunun iki anlamı vardır; birincisi teknokrat bir alanın uzmanıdır, ikincisi teknokrat politika yapar (Meynaud, 1969). Teknokratı siyasetçiden ayıran yön uzmanlığı; teknisyen ve diğer bürokratlardan ayıran yön ise politika yapma sürecine katılımıdır. Kavramın yapısal yönüne vurgu yapan Galbraith, modern toplumlarda grup kararı alma süreçlerinde bilgiye dayalı rehberlikleri ve belirleyici rolleri olan teknik uzmanların oluşturduğu geniş çaplı ağ yapısını tanımlamak üzere “teknoyapı- teknostructure” terimini literatüre katmıştır (Galbraith, 1967). Radaelli ise tartışılması gereken hususun teknisyenlerin yönetmesi veya uzmanların hükümeti ile sınırlandırılmamasını, bunların yanında danışma kurulları, düşünce kuruluşları, düzenleyici politikalar ve atanmış bakanlar gibi formel yapıların perde gerisinden yönlendirilmeleri yoluyla uzmanların kendileri için oluşturdukları güvenli alanda tartışmaya dahil edilmesi gerektiğini ileri sürmüştür (Radaelli, 1999a: 758). Aynı noktadan yaklaşan Peter’e göre teknokrasî düzenleyici politikalar, standartlaşma, komisyonlarda ve kilit noktalarda uzman personel görevlendirilmesi olarak anlaşılmalıdır (Peter, 2013: 8).

Kavrama eleştirel yaklaşan Centeno, rasyonel tekniklere dayalı, tek ve herkese açık olmayan siyaset anlayışı dayatmayı hedefleyen bir grup kamu seçkini ve müttefiklerinden oluşan bir topluluğun siyasi ve yönetsel dominantlığı olarak tanımlamaktadır (Centeno, 1993: 314). Eleştirel yaklaşan bir diğer akademisyen Bourdieuse teknokrasînin küreselleşme bağlamında yaşadığı evrime vurgu yaparak, demokrasiyi geri plana itip teknokrasîyi öne çıkaran küreselleşme girişimlerinin, uzmanlar tarafından yönlendirilen uluslararası finansal kuruluşlar ve korporasyonların gücünün artmasına neden olduğunu ileri sürmektedirler (Bourdieu, 2002).

#### 3.2. Teknokrat

Teknokrasî üzerinde yapılan tartışmaların odak noktasında kalan teknokrat kavramı farklı biçimlerde ele alınmıştır. “Teknokrat kimdir? Onu teknisyenden ayıran nitelikler nelerdir? Teknokrata verilen siyasi misyon onun uzmanlık alanıyla bağlantılı olmak zorunda mıdır? Bürokrat kökenli olması şart mıdır? Seçimle işbaşına gelmiş bir uzmana kendi alanıyla bağlantılı bir siyasi görev verilmesi onun teknokrat olma niteliğini etkiler mi?

*Teknokratın bir ekonomist veya mühendis olması mutlak şart mıdır? “ biçimindeki sorular teknokrat teriminin açıklanmasında yönlendirici olmuştur.*

Lemke, teknokrati ekonomi planlama, strateji belirleme ve tabii ve beşeri bilim alanlarında teknik bilgi sahibi olan ve bu bilgisini politika belirleme sürecinde kullanan kişi olarak tanımlamaktadır (Lemke, 1995: 58). Kavrama mantalite merkezli yaklaşan Ribbagen'a göre teknokratın sadece teknik eğitim almış olması yeterli değildir. Bunun yanında teknokratik mantaliteye sahip olması gerekir. Teknokratın eğitiminin niteliği bürokrasi içindeki konumunu belirlerken, sahip olduğu teknokratik bakış açısı kurumsal bağları ve bakanlarla olan siyasi yaklaşmasıyla bağlantılıdır (Ribbagen, 2013: 43).

Kimin teknokrat olarak kabul edilebileceğine yönelik bir alan araştırması kapsamında İtalya, Almanya ve İngiltere'deki elit bürokratların teknokratik bakış açılarını inceleyen Putnam, teknokratik mantığın başlıca altı öğeye sahip olduğu sonucuna ulaşmıştır. Öncelikle teknokrat, politikanın yerini tekniğin alması gerektiğine inanır ve kendi rolünü apolitik terimlerle tanımlar, politik müzakerelere soğuk bakar ve sorunların katı rasyonel yollarla çözüleceğini savunur. İkincisi politikacılara ve politik kurumlara karşıdır ve bunların parti çıkarları doğrultusunda hareket ettiklerini düşünür. Üçüncüsü teknokrat siyasi demokrasinin eşitlik ve aleniyetine temelden karşıdır. Çünkü vatandaşlar karar verme sürecine etki edebilecek çok az bilgiye sahiptir. Dördüncüsü, toplumsal ve politik itilafların yanlış yönlendirildiğine, daha da kötüsü, yanlış tasarlandıklarına, müzakere ve pazarlık yöntemlerinin etkin ve verimli olmadığına, her sorunun kendi optimum bir çözüm yolu olduğuna inanırlar. Beşincisi teknokratlar ideolojik veya ahlaki kriterleri reddeder izlenecek politikanın etkin ve verimli olup olmaması onlar için önemlidir. Sonuncusu ise teknokratların teknolojik ilerleme ve meta üretimi odaklı olmalarıdır. Sosyal adaletin sağlanmasına yönelik endişeler onların ilgi alanına girmez. Etkinlik ve verimlilik temel amaçlarıdır (Putnam, 1977: 386,387).

Siyasi parti, sendika, dernek gibi içinde bir yöneten-yönetilen ilişkisi olan tüm topluluklarda teknokratik alt gruplar görülebileceğinden yola çıkan Perinçek teknokrat kavramını; ekonomi, maliye, idare gibi alanlarda teknik bilgi sahibi olan ve bunun yanında siyasi iktidarın kullanılması üzerinde etkili olan uzman biçiminde tanımlamıştır. Ona göre teknokrati diğer vatandaşlardan ve teknisyenlerden ayıran husus, siyasi karar alma sürecine fiilen katılarak etkide bulunmasıdır. Teknokrat, teknisyen gibi ihtisaslaşmaya itilen bir icracı değil, yöneten ve genel bir görüşü koruma amacı güden kimsedir (Perinçek, 1966: 123, 127).

Heper kamu iş görenleri içinde teknokrat olarak kategorize ettiği kesimi çeşitli konularda ne tür siyaset geliştirilmesi gerektiği konusunda önerilerde bulunabilecek uzman iş gören olarak nitelemiştir. Türk bürokrasi yapısını ele alarak, teknokratları kendi içinde kategorize etmiş, teknik bilgisine dayanarak kamu politikasını kendisi oluşturmak isteyen grubu teknokrat-bürokrat olarak adlandırmış ve bu kesimi teknik bilgisini iktidara gelen siyasi otoritenin hizmetine sunan ve Özal döneminde popüler olan teknokrat kesimden ayırmıştır. İlk grubun başlıca temsilcileri DPT'nin kurulduğu dönemde görev alan ilk uzman gruptur (Heper, 1980: 76).

Teknokratın politikacıya danışmanlık yapma, yol gösterme ve belirlenen sınırlar dahilinde yönetsel faaliyete dahil olma teorik çalışmalarda vurgulanan hususlardır. Teknokrasi düşüncesi ve teknokrat kimliğinin uygulamada görülen biçimi ise teknokrat bakan veya teknokratlar hükümetidir. Bu iki kavram uzmanlar tarafından farklı biçimlerde ele alınmıştır. Teknokrat bakan, parlamento veya siyasi parti üyeliği geçmişi olmayan ve görevlendirildiği bakanlığın yetki alanıyla ilgili uzmanlık bilgisi olan kişidir (Cotta ve Verzichelli, 2002: 145). Burada vurgulanan husus bir uzmanın teknokrat kabul edilebilmesi için kendisine tevdi edilen görev öncesinde herhangi bir aktif siyasi faaliyetinin olmaması ve kendisine verilen görevin doğrudan uzmanlık bilgisiyle bağlantılı olmasının gerekliliğidir.

İkinci Dünya Savaşı sonrasında, Dünya Bankası, IMF ve Washington Mutabakatı'nın yapısal uyarılama, liberalizm, deregülasyon ve özelleştirme temelli politikalarının savunucusu olarak ortaya çıkan teknokratlar pek çok ülkede ekonomi, finans, borç ve parasal krizlerin yönetiminde söz sahibi olmuşlardır. 1990'lı yılların başında, gelişmekte olan ülke yönetimlerinde söz sahibi olan teknokratlar modernleşme, ekonomik büyüme, borçlanma, kriz yönetimi, ekonomik istikrar, yapısal uyarılama ve neo-liberal yeniden yapılanmaya kadar geniş bir yelpazede siyasetle iç içe olmuşlardır. Bu değişim sürecinde planlayıcı, uygulayıcı, yönetici, aracı gibi misyonlar yüklenmişlerdir (Khoo, 2010: 3, 18). Teknokratların iş başına getirilmesini tetikleyen Yunanistan ve

İtalya ekonomik krizleri teknokrasi hakkında yaşanan tartışmayı yeniden ateşlemiştir (Ribbhagen, 2013: 24). Yakın dönemde yaşanan tartışmaların odak noktasında kalan kavram ise teknokrat hükümet olmuştur.

Teknokrat hükümet, profesyonel politikacı olmayan ve bir siyasi parti üyeliği bulunmayan başbakan ve atandığı bakanlığın görev alanında uzman olan bakanlardan oluşan, bağımsız, tarafsız, seçim sonuçlarının veya seçmenin doğrudan baskısına maruz olmayan ve medya tarafından teknokrat olarak lanse edilen kabinedir (Pastorella, 2014: 2). Bir hükümet üyesinin teknokrat kimliğine sahip olmasının ön şartı, hükümette görev almadan önceki dönemde bir siyasi parti şemsiyesi altında görev yapmamış olması, herhangi bir siyasi partinin eski bir üyesi olmaması ve atandığı bakanlığa ilişkin uzmanlık bilgisiyle tanınmış biri olmasıdır (McDonnell ve Valbruzzi, 2014: 657). Bu tür hükümetler Avrupa ülkelerinde sorunların çıkmaza girmesi, kabinelerin istifa etmesi, skandallar, ekonomik krizler ve parçalanmış ve istikrarsız parti sistemleri dolayısıyla gündeme gelmiştir (Pastorella, 2014: 2). Katz'a göre ideal tip teknokrat hükümette önemli hükümet kararlarının tamamı seçilmiş parti temsilcileri tarafından alınmaz; politik karar parti içerisinde belirlenip uygulamaya konulamaz; başbakan ve bakanlar parti içinde belirlenemez (Katz, 1986). Teknokratik hükümetin güncel örnekleri 2011'de İtalya'da yönetime getirilen Monti Hükümeti ile Yunanistan'da yönetime getirilen Papademos Hükümeti'dir. İtalya'da, içinde bulunulan ekonomik ve finansal krizin üstesinden gelmek için, hiçbir siyasi parti bağlantısı olmayan iş dünyasından ve uzmanlardan kişilerin yer aldığı, teknokrat Monti Hükümeti yönetime gelmiştir (Marangoni, 2012: 136). Yunanistan'da ise eski bir bankacı olan Lucas Papademos, başat partilerin desteğini alarak teknokratlardan oluşan bir kabine kurmuştur (Bieler, 2012: 1)

#### 4. DEMOKRASİ- TEKNOKRASİ TARTIŞMASI

Teknokrasi ve demokrasi arasındaki bağlantı iki farklı biçimde ele alınmaktadır. İlk gruba giren düşünürler teknokratın kişiliğini öne çıkarıp tartışmaya özne yaklaşmaktadır. Bu düşünürlerden Laird'e göre teknokrasi sorunu güç ilişkilerinin modern toplumda bilgiye atfedilen olağandışı değerden ne derece etkileyeceği sorunudur. Teknik bilginin önemli olduğu fikri doğrudur. Hatalı olan husus, teknik kabiliyetleri olan bir zümrenin yönetimi ele geçirmesi düşüncesidir. Önemli olan kimin kazandığı değil kimin kaybettiğidir. Teknokrasi uzmanların yükselmesi değil, vatandaşların düşmesidir (Laird, 1990: 51). Soruna benzer biçimde yaklaşan Radaelli de vurgulanması gereken sorun seçilmişlerin yerini uzmanların alması değil gücün doğasında yaşanan değişimdir. Demokrasi yasal uzlaşma, serbest seçimler ve katılım gibi değerler üzerine kuruluyken teknokrasinin otorite ve gücünün yegâne kaynağı uzmanlığıdır (Radaelli, 1999a: 758, 759). Demokrasi sorunlara farklı çözümler yaratıp baskın olan parti görüşünün kabul edilmesi esasına dayanırken teknokrasi, çoğulcu tartışmalara yer vermemekte ve en uygun çözüm yolunun seçilmesi noktasında demokrasi ile çatışma içine girmektedir (Peter, 2013: 9). Çünkü teknokrat seçkinlerin verdikleri kararlarda baz aldıkları husus vatandaş talebi değil teknik bilgidir. Bu düşüncede ana fikir demokrasinin halk tarafından yönetimi çağrıştırmasına karşılık teknokrasinin uzmanlar tarafından yönetimi çağrıştırmasıdır (Lindstam, 2014: 5, 10).

İkinci gruba giren düşünürler ise bağlantıya teknik-bilgi merkezli ve nesnel yaklaşırlar. Demokrasi ve teknokrasiyi birbirinin karşıtı iki anlayış olarak değil siyasi yapının aksamadan sürdürülmesi için gerekli iki farklı enstrüman olarak kabul ederler. Teknokrasi uzmanların yönetmesi değil, teknik bilginin yönetime uyarlanması şeklinde algılanmalıdır (Fischer, 1990; Boswell, 2009; Meynaud, 1969; Radaelli, 1999b).

Teknokrasi uzmanların yönettiği bir siyasi sistem olmanın yanında temsili demokrasinin karar verme süreciyle uyumlu bir paradigmadır (Lindstam, 2014: 15). Teknokratlara kabinede yer verilirken sahip oldukları siyasi düşüncenin hükümetin siyasi düşüncesiyle olan uyumu dikkate alınmaktadır. Bu yönü teknokrat hükümetleri müzakereye dayalı demokratik sistemle uyumlu kılar (Pastorella, 2014: 10).

Teknolojik gelişmenin toplumların siyasi, ekonomik, sosyo-kültürel alanlarında yarattığı değişim ve küresel gelişmelerle yaşanan karşılıklı etkileşim hükümetleri hızlı ve isabetli kararlar almaya zorlamaktadır. Yerel ve küresel şartlarda yaşanan hızlı ve ani değişiklikler teknokratların istihdam edilmesini zorunlu kılmaktadır (Khuo ve Teresa, 2014: 247) Bakanlar yürüttükleri üst düzey siyasi faaliyetlerde ihtiyaç duydukları bilgiyi atanmış bir siyasi danışmandan veya politika dışından bir danışmandan sağlama yoluna giderler (Ribbhagen, 2013: 48). Bakanların danışman veya müsteşar olarak kendi siyasi görüşlerine yakın bürokratları göreve getirmeleri nedeniyle teknokratların demokrasiye tehdit oluşturması söz konusu değildir. Dolayısıyla,

bugünün daha karmaşık dünyasında siyasi karar verme süreci ile uzmanlığı birbirinden ayrı düşünmek olanaksızdır (Peter, 2013: 11).Teknisyenlerin bilgi ve uzmanlığından yararlanmadan etkin bir sosyal demokrasi kurulamaz ve işletilemez (Perinçek, 1966: 139).

Teknokrasi bazen demokrasi karşısında bir alternatif olabilmektedir. Politikacıların aksine, teknokratların seçim öncesi vaatleri yerine getirme ve tekrar seçilme gibi kaygılarının olmaması nedeniyle tarafsızlık içinde, teknik bilgiye dayalı en iyi çözüme odaklanacakları düşünülür (Bieler, 2012: 2). Popülist yaklaşımların kabul gördüğü taze demokrasilerde teknokratların bu yaklaşımı zaman zaman siyasileri toplum karşısında zor durumda bırakmaktadır. Buna rağmen, politikacılar risk içeren ve yönlendirme gereken politik konularda, kendi fikirlerinin doğruluğunu güçlendirmek ve tasdik ettirmek için teknik bilgiye ihtiyaç duyarlar (Boswell, 2009). Kamu politikaları konusunda halka karşı sorumlu olan hükümet, ekonomi politikalarının belirlenmesi ve uygulanması, enflasyonunu düşürülmesi, istihdamın artırılması gibi kritik konularda, bu alanda görev yapan uzmanlardan faydalanmaktadır (UNRISD, 2004:2).

## **5. TÜRK YÖNETİM YAPISINDA TEKNOKRAT DÜŞÜNCENİN GELİŞİM SÜRECİ**

Türkiye’de politikacı-bürokrat çekişmesinde 1961 Anayasasıyla oluşturulan Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), Milli Güvenlik Kurulu (MGK), Anayasa Mahkemesi, Danıştay, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu (HSYK) gibi kurumlar teşkil edilmek suretiyle bürokratların siyasi karar sürecinde elleri güçlendirilmiş olsa da DPT personeli dışında kalan diğerlerinin bu çalışmada geçen teknokrat tanımında belirlenmiş olan nitelikleri kısmen taşıdıkları görülmektedir. Teknokrat olarak nitelendirilebilecek personel DPT, Merkez Bankası ve son dönemde DDK’larda istihdam edilmektedir.

Türk yönetim yapısında teknokratların rolü iç ve dış dinamiklere bağlı olarak biçimlenmiştir. Osmanlı İmparatorluğu’nun son dönemlerinden itibaren Türk siyaseti, bürokratların içinde bulunduğu modernleşme yanlısı merkez ile popülist politikalarla merkezin karşısında yer alan çevrenin karşılıklı mücadelesi ile şekillenmiştir. 1950’lere kadar yaşanan mücadelede, teknokrasinin ön şartı olan teknolojinin Türk toplumunda henüz vücut bulmamasına bağlı olarak teknokratların varlığından söz edilemez. Her ne kadar yönetim geleneğinde bürokratların geçmişten gelen bir ağırlığı olsa da bu durum onların uzmanlık bilgisinden kaynaklı olmamıştır (Perinçek, 1966: 156). Teknokratlar 1950’lerden sonra ancak bağımsız bir toplumsal sınıf yapısına kavuşabilmişlerdir (Gevgilili, 1973: 23).

1934 tarihli ve 3460 sayılı yasayla ilk kez yönetim yapısına giren ve 1961 Anayasasıyla anayasal statü elde eden KİT’lerde uzman personel istihdam edilmekle birlikte bu kişilerin politika belirleme sürecinde teknokrat teriminin gerektirdiği yetkiye sahip olamamışlardır. Teknokratlar siyasi karar sürecinde 1960’ta DPT’nin kurulmasıyla etki göstermeye başlamışlardır. Az gelişmiş ülkelerde kalkınmanın gerçekleştirilmesinde plânlı ekonomi fikrinin destek görmesi ve merkezi planlama kurumları oluşturulması plânlama uzmanlarına siyasal iktidar karşısında söz sahibi olma şansı yaratmıştır (Perinçek, 1966: 153, 156). Gelişmekte olan bir ülke olarak Türkiye’de 1960 yılında DPT’nin kurulması sonrasında kurum bünyesinde istihdam edilen uzmanlar ülke siyasetinde söz hakkı elde etmişler ancak hükümetler karşısında direnecek güce kavuşamamışlardır. Türkiye’de teknokratların siyasetteki rolü adım adım önem kazanmakla birlikte büyük hamle DDK’ların teşkil edilmesiyle gerçekleşmiştir.

## **6. TEKNOKRATLARIN YENİ İSTİHDAM ALANI; DDK’LAR**

DDK’lar Türkiye’de düzenleyici ve denetleyici kurum ve kurullar olarak yönetim yapısına entegre edilmişlerdir. Bu yolla siyasa oluşturma süreçlerine herhangi bir siyasi sorumluluğu olmayan neoliberal teknokratların müdahil olması teknokrasi düşüncesi ile örtüşmektedir (Ataay, 2008: 24). Siyasi bir sorumlulukları olmamasına karşın politika oluşturma ve piyasaların düzenlenmesi süreçlerinde sahip oldukları yetkinin meşruiyeti ve yönetim yapısında nereye konacakları sorunu ile yönetsel ve siyasi tartışmaların konusu olmuşlardır.

Bu kurumların karar mercileri olan kurulların personeline aranan vasıflar ile yetkileri kuruluş kanunlarında ve diğer kanunlarda ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Buna göre kurul üyelerinin verilecek kararlarda siyasi baskıdan uzak kalmalarını sağlamak adına görevden alınmalarına sınırlamalar getirilmiştir (Sever, 2015: 204). Diğer bir husus da kurul üyelerinin kamu personel rejiminden farklı olarak disiplin yaptırımına tâbi tutulamamasıdır. Mevzuatta soruşturma izni hususuna yer verilirken disipline hususuna yer verilmemiştir. Hiyerarşi dışı tutulmanın göstergesi olan bu husus baskılara karşı koruyucu bir işlev görmesinin yanında görevden uzaklaştırmaların önlenmesi prensibinin de uzantısı olarak görülebilir (Sever, 2015: 223).

## **6.1. Dünyada ve Türkiye’de DDK’ların Kurulma Nedenleri**

DDK’ların oluşumuna yönelik destekleyici ve eleştirel olmak üzere iki farklı yaklaşım vardır. Destekleyen düşünce çevrelerine göre klasik devlet örgütlenmesinin bakanlık ve bürokrasi yapısı, hızlı değişimden kaynaklı yeni ihtiyaçlara zamanında cevap verememektedir. Kamu kaynakları etkin ve verimli kullanılamamaktadır. Özel sektörün sahip olduğu hız ve esnekliğe sahip olmaması nedeniyle, bu sektörün faaliyet yürüttüğü piyasaları kontrol altında tutacak, düzenleyecek ve denetleyecek kurumun en az bu sektör elemanları kadar hızlı olması gerekir. Bu nedenle DDK’ların oluşumu mutlak bir gerekliliktir.

Karşıt düşünceler ise devletin temel egemenlik alanının daraltıldığını, devletin hakimiyeti altında kalması gereken kritik piyasaların, uluslararası ekonomik korporasyonların ve küresel ekonomik güçlerin ajanı niteliğindeki kuruluşlara geçtiğini, bu durumun devletin gücünü kırdığını, meşruiyet kaynağı halk olan hükümet yetkilerinin bu otoritelere geçmesinin demokrasiyi erozyona uğrattığını savunmaktadırlar. İki karşıt düşüncenin ışığında DDK’ların ortaya çıkışı ve yayılmasına ilişkin başlıca nedenler aşağıdaki başlıklar altında ele alınabilir.

### **6.1.1. Liberal Devlet Uygulamaları**

İlk örnekleri 1880’lerde ABD’de ortaya çıkan bu kurumlar, 2. Dünya Savaşı sonrasında devlete biçilen yeni role bağlı olarak Avrupa’da görülmeye başlanmış, 1980 sonrasında ise tüm dünyada yoğunlaşmışlardır (DDK, 2010: 380). Gerek 2. Dünya Savaşı’nın yarattığı yıkımın sebebi olarak yöneticilerin sahip olduğu geniş yetkilerin ileri sürülmesi fikri ve gerekse savaştan en az zararla çıkan ve kapitalizmin lider devleti konumunu elde eden ABD’nin ortaya koyduğu yeni modelin Avrupa’da kabul görmesi DDK’ların oluşumunu şekillendirmiştir.

Liberal düşünce ekonomi yönetimi ile siyasi yönetimin birbirinden ayrılmasını savunmaktadır. Bu düşüncenin ürünü olan düzenleyici devlet modelinin amacı teknokratlar iktidarı yaratmaktır (Ataay, 2008: 24). Bu modele uygun olarak politika belirleme yetkisi teknik bilgi ve tecrübeye sahip, kararları politikacılar tarafından sorgulanmayan, ağırlıklı olarak merkez bankası, maliye bakanlığı, ticaret bakanlığı gibi hükümet baskısından yalıtılmış yerlerde istihdam edilen teknokratlara devredilmeye başlanmıştır (UNRISD, 2004:2). İlerleyen dönemde bununla yetinilmemiş, bakanlık yapısından ayrı, özerklik elde etmiş, kendi tüzel kişiliği olan yapılar olarak DDK’lar oluşturulmuştur.

Liberal devlet anlayışı doğrultusunda özelleştirilen ve tekel niteliğinde olması gereken kimi kamu hizmetlerinin yer aldığı piyasaların düzenlenmesi ve denetlenmesi ihtiyacı uzman kurumlara gereksinim doğurmuştur. DDK’lar kamu sektöründe yürütülen tekel mahiyetinde ve uzmanlık bilgisi gerektiren bu hizmetlerin özelleştirmeleri durumunda ortaya çıkması muhtemel sorunları gidermek amacıyla oluşturulmuşlardır (Karakaş, 2008: 117).

### **6.1.2. Ulusüstü Yapıların Rolü**

Hükümet politikaları, yasal mevzuat ve idari prosedürler küresel sermayenin faaliyetlerini sekteye uğratan başlıca nedenlerdir. Küresel ekonomik yapının ajanları olarak kabul edilen Dünya Bankası ve IMF gibi kuruluşlar küresel sermayenin faaliyet göstereceği piyasalarda karşılaşabileceği bu engelleri ortadan kaldırmaya dönük enstrüman olarak DDK uygulamalarını yönetim yapılarına entegre edilmesini teşvik etmektedirler. Kamu yaşamının ekonomi, finans, iletişim, enerji gibi hassas sektörlerinde otonom ve hükümete alternatif yapılar olan

DDK'ların oluşturulması bu kurumlarca bazen tavsiye niteliğinde olmuş bazen de zor koşulmuştur (Tan, 2002: 12). Gelişmekte olan ülkelerde uluslararası kuruluşlar üst düzey karar mercilerine teknokratların getirilmesi hususunda yönetimlere baskı yapmaktadır (Khoo ve Teresa, 2014: 244). Bu ülkelerde güven sorunu yaşanan politikacıların yetki alanı bu yolla daraltılmaktadır (Karacan, 2002: 4 ve Tan, 2002: 11,12). Türkiye'deki DDK'ların oluşturulması da aynı şekilde, yeni kamu yönetimi anlayışının yerleştirilmesi çalışması ile bağlantılı olarak Dünya Bankası ve IMF ile yürütülen görüşmeler paralelinde gerçekleşmiştir (DDK, 2010: 381).

DDK'ların teşvik edilmesinin bir nedeni de ülkelerde standart yapı ve işleyiş prosedürleri oluşturarak işlemlere hız kazandırmaktır. Böylece küresel sermayenin gireceği piyasalarda standartlık sağlanacak, hükümet değişikliklerinden etkilenmeyen piyasalar oluşturularak sermayenin uzun vadeli plan ve yatırımlarının karşı karşıya kalacağı muhtemel riskler azaltılacaktır. Siyasi kararların değişim hızına piyasalar aynı hızda cevap verememektedir. Bu durum bazı hassas sektörlerde kurumsallaşma yaratarak belirsizliklerin ortadan kaldırılması ve böylece ekonomik yapılar açısından öngörülebilir bir ortamın sağlanmasını gerektirir. Buna bağlı olarak uluslar arası ekonomik yapılarca dış borç yükü altında ezilen ülke yönetimlerine yapılan baskıların sonucunda teknokratların yönetime gelme olasılıkları artmıştır (UNRISD, 2004:3). Bu gereksinimleri sağlamak adına AB, aday ülkeleri Kopenhag Kriterleri ve Uyum Muktesebatı'nı uygulamaya geçirebilecek bir kamu yönetimi sistemi sağlamaya zorlamaktadır. Belirtilen şartları gerçekleştirecek bir kamu yönetimi tesisi için aday ülkelerde yöntem olarak yönetişimi, kurum olarak da DDK'ları kullanmayı içeren reformlara gitmesi şart koşulmuştur (Arap, 2009: 289).

### **6.1.3. Klasik Bakanlık Bürokrasisinin Teknik Yetersizliği**

Küresel ekonomik ağa bağlanma zorunluluğu, teknolojide yaşanan ilerleme ve bilginin yayılma hızında yaşanan artış gibi gelişmeler ülkelerin yönetim yapılarını etkilemiştir (Kutlu Gürsel, 2005: 549). Teknolojinin sağladığı olanakların özel sektör ve kamu sektörüncü eş zamanlı takip edilememesi bu iki yapı arasındaki mesafeyi her geçen gün artırmıştır. Klasik bakanlık örgütlenmesi, karmaşık ve teknik bilgi gerektiren ekonomik sorunların çözümünde yetersiz kalmıştır (Tan, 2002: 14; Eryılmaz, 2008: 207). Geleneksel bakanlık yapısı ve bürokrasi anlayışı ve yöntemleriyle, teknolojinin sunduğu en son olanakları kullanmayı ilke edinmiş özel sektörün denetlenmesi, faaliyet yürüttüğü piyasalardaki sorunların tespiti ve bu piyasaların düzenlenmesi olanaksızlaşmıştır.

Ülke ekonomisi açısından hayati önemde olan piyasaların etkin yönetilememesi, politikaların kamu yararı yerine yönetici elitlerin şahsi çıkarları doğrultusunda şekillenmesi (Karakaş, 2008: 100); yargı makamlarının teknik yetersizlikleri nedeniyle oluşan uyuşmazlıklarda doğru ve hakkaniyete uygun karar vermede yetersiz veya yavaş kalması (Aslan, 2010: 31); DDK uzmanlarının piyasaları politikacılar ve diğer kamu görevlilerinden daha iyi tanıyacağı ve teknik sorunların ancak teknik personelle çözülebileceği fikri (Emek ve Acar, 2004: 108) gibi hususlar da DDK'ların oluşturulmasında ileri sürülen destekleyici fikirlerdir. Kamu yönetimlerinde DDK'ların oluşturulması siyasetin alanını daraltılmaya ve bu alanları tekno-bürokratların kontrolüne bırakmaya dönük bir adımdır (Eryılmaz, 2008: 207). Sonuç olarak DDK'ların uzmanlık bilgisi ve hızlı reaksiyon gösterme nitelikleriyle kritik piyasaların düzenlenmesinde tercih sebebi oldukları görülmektedir.

### **6.1.4. Politikanın Güven Kaybı**

DDK'lar politikacıların eylem alanını daraltarak hassas sektörleri tekno-bürokratlara devretmek suretiyle politikacıların piyasa kurallarına aykırı popülist kararlarını önlemek amacıyla teşkil edilmişlerdir (Atay, 1994: 381). Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde siyasi elitlerin de içinde bulunduğu yolsuzluk ve skandallarla ekonomik krizler siyaset kurumuna olan güveni erozyona uğratmıştır. Siyaset mekanizmasının güven kaybına bağlı olarak siyasi çıkardan uzak, tarafsız ve istikrarlı hareket eden yeni enstrümanlara ihtiyaç doğmuştur. Bu ihtiyacı karşılamak üzere ortaya çıkan araçlardan biri olan DDK'ların karar organlarının görev sürelerinin hükümetlerin görev sürelerinden daha uzun olması, kritik sektörleri hükümet değişikliklerinin etkisinden izole etmiştir (Aslan, 2010: 43). Uzun vadeli plan ve programlarla yönetilmesi gereken bu sektörlerin hükümet değişiklikleri nedeniyle plan ve programlarında aksamalar yaşanmasının önlenmesi amaçlanmıştır.



Siyaset mekanizmasına güvensizlik anlayışıyla şekillenen yapıda hükümetlerin halkın çıkarlarını temsil etmediği, DDK'ların ise yetkili oldukları alanlarda hükümete rağmen halkın çıkarlarının korunmasını sağlayacak kurumlar olduğu tezi ileri sürülmüştür (Ulusoy, 2003: 8,10). Ekonominin siyasi aktörlerin inisiyatifine bırakılmasının yolsuzluk ve popülist politikalarda artışa neden olabileceği ve ekonominin kan kaybedeceği ihtimaline karşılık DDK'lara özerklik tanınmasının ise ekonominin durumuyla toplumun ihtiyaçları arasındaki farkı derinleştirme riskinin söz konusu olduğu da ileri sürülen diğer düşüncelerdir (Keyman, 2007: 5).

## 6.2. DDK'ların İşlevleri

DDK'ların yönetim yapısına ve faaliyet yürüttükleri sektöre bağlı olarak değişmekle birlikte başlıca işlevleri düzenleme, denetim, yaptırım uygulama, uyuşmazlık çözme ve danışmanlık yapma olarak sıralanabilir. Karar mercilerinde görev alan personel, bu işlevlerin gerçekleştirilmesi noktasında doğrudan ve dolaylı roller üstlenmektedir. Bu işlevlerini gerçekleştirirken yasama, yürütme ve yargı fonksiyonunu yetkilendirildikleri alanlarda ifa etmektedirler.

Düzenleme yetkisine sahip oldukları piyasada meydana gelen uyuşmazlıkların çözümünde ihtiyaç duyulan teknik bilgi nedeniyle bu kurumlara uyuşmazlık çözme yetkisi verilmiştir. Yargı mercilerinde çözülmesi zor olan veya zaman alan uyuşmazlıklarda DDK'lar arabuluculuk yapmaktadır (Tan, 2002: 31). Bu durum merkezi devlet otoritesinin üç temel erkenden biri olan yargının, bağımsız mahkemeler dışında bir yönetsel kurumla paylaşılması anlamına gelmektedir. DDK'ların yargısal alanda görev ifa etmeleri eleştirilere konu olsa da kararlarına karşı yargı yolunun açık olması ve mahkemelerin iş yükünü hafifletmeleri olumlu yanları olarak görülmektedir.

DDK'ların düzenleme işlevini ise iki biçimde ele almak gerekir; birincisi yasa yapma sürecinde görüş bildirme, danışmanlık yapma, taslak hazırlama gibi faaliyetleriyle yasama ve yürütme organlarını yönlendirici yönüdür. İkincisi ise yetkili oldukları piyasalarda yönetmelik ve kararname gibi ikincil nitelikte düzenlemeler yapmalarıdır. Bir kısmı sadece yürütmeye ilişkin görev ifa ederken bir kısmı politikacılara danışmanlık yapmaktadır (Maggetti, 2009: 450). Görev alanına giren hususlarda talep üzerine veya doğrudan görüş açıklama yetkisine sahip olabilirler. Temel hak ve özgürlükler, ekonomi, finans gibi hassasiyet taşıyan alanlarda faaliyet yürüten DDK'lar siyaseti, ekonomiyi ve devlet yönetimini etkilemekte ve hükümet politikalarını yönlendirmektedirler (Tutal, 2014: 33). Görev yürüttükleri alanlarda politikacıların ve geleneksel bürokrasinin etkisi her geçen gün azalmaktadır (Kavruk, 2009: 120). Yasama yetkisine benzer yetkiye sahip olmalarına bağlı olarak, doğrudan yasanın çıkarılmasında olmasa da hazırlık sürecinde yarattıkları etki nedeniyle meşruiyetleri tartışma konusudur (Sezer ve Önder, 2009:114).

Yürütme erki açısından ele alındıklarında, DDK'ların hükümet yapısının dışında olmalarına rağmen siyasi yönetim sürecinde göz ardı edilemez işlevlerinin olduğu görülmektedir (Uysal, 2007: 15). Serbest piyasa anlayışından hareketle kamu örgütünün dışında yeni iktidar odakları biçiminde belirmişlerdir (Eryılmaz, 2008: 207). Yürütme organının karşısında üçüncü bir güç oldukları yönünde fikirler vardır (Majone, 1994 ve Thatcher, 2005: 347-373). Yeni bürokratik yapılar olarak ortaya çıkan bu kurumların politikacıların yetki alanı dışında bırakılmaları, meşruiyetleri ile ilgili tartışmaları gündeme getirmiştir (Sezer ve Önder, 2009:104).

Ekonomi yönetiminde bürokrasi, hükümet ve parlamentodan özerk ve bağımsız işlev gören (Bayramoğlu, 2005: 240) DDK'ların yetki alanlarında yasama, yürütme ve yargı erklerinin sahip olduğu yetkilerin tamamına tek başlarına sahip olmaları, bünyelerinde istihdam edilen teknokratların siyasa belirleme sürecinde aktif rol almaları ve değişim sürecinde siyasete müdahil olmaları gibi hususlar politikacı-teknokrat gerilimini ateşlemektedir (Khuo, 2010: 3). Seçilme endişesi olmayan bu kişilerin, politika belirleme evresinde oynadıkları rol ve piyasalara ilişkin aldıkları kararlara rağmen halka hesap verme zorunluluklarının olmaması tartışmaların odak noktasıdır (Sezer ve Önder, 2009:112, 113). Cezai ve düzenleyici işlem yetkileri ve özerklikleri bu kurumların idari yapı içerisindeki yerlerini ve hesap verilebilirliklerini tartışma konusu yapmıştır (DDK, 2010: 382).

## 7. DDK'LARDA İSTİHDAM EDİLEN PERSONELİN TEKNOKRATİK AÇIDAN İNCELENMESİ

Türkiye'de hükümetlerin yönetim ve denetiminde olan bazı alanların DDK'lara devredilmesiyle önemli kamu politikalarının belirlenmesi yetkisi kurul biçiminde örgütlenmiş olan bürokratlara geçmiştir (Eryılmaz, 2002: 162). DDK'larda görev alan uzman personelin teknokrat niteliklerinin belirlenmesinde kıstas olarak belirlenen hususlar yetki ve kuruluş kanunları incelenerek sıralanabilir.

### 7.1. Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK)

6112 Sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun kapsamında kurulan RTÜK'ün görevi radyo, televizyon ve isteğe bağlı yayın hizmetleri sektöründe düzenleme ve denetim yapmaktır. Kurul idarî ve malî özerkliğe sahip olan tarafsız bir kamu tüzel kişisidir. Mali işlemleri bakımından Sayıştay denetimine tabi olan kurulun hükümetle olan bağlantısı Başbakan veya görevlendireceği bir bakan vasıtasıyla sağlanmaktadır (6112, m. 34).

Karar mercii "kurul" şeklinde düzenlenen RTÜK'ün toplam dokuz üyesi vardır ve üyeler, en az dört yıllık yükseköğrenim görmüş, meslekleriyle ilgili konularda kamu kurum ve kuruluşları veya özel kuruluşlarda en az on yıl süreyle görev yapmış, meslekî açıdan yeterli bilgiye, deneyime ve devlet memuru olma niteliğine sahip, otuz yaşını doldurmuş kişiler arasından, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce (TBBM) seçilir. Kurul Başkanı üyeler tarafından seçilir. Devlet memuriyetinde on iki yıllık meslekî tecrübeye ve devlet memuriyeti için aranan koşullara sahip olan dört yıllık fakülte mezunlarından iki başkan yardımcısı atanır (6112, m. 35).

Asli ve sürekli hizmetleri gerçekleştirmek üzere üst kurul uzmanları ile uzman yardımcılarında oluşan meslek personeli ve idarî personel; başkana danışmanlık yapmak üzere hukuk, yayıncılık, yönetim, finans ile iletişim teknolojileri alanlarında beşi geçmemek üzere başkanlık danışmanı görevlendirilebilir (6112, m. 43).

Kurul üyelerinin teknokrat kimliği ile bağlantılı olan görevleri; yayın hizmetleri ile ilgili düzenlemeler yapma, sektörle ilgili hususlarda genel stratejileri, ortak denetim, özdenetim ve ortak düzenleme mekanizmalarını belirleme, yayın hizmetleri alanında hazırlanan mevzuat tasarımları hakkında görüş bildirme, mevzuatıyla ilgili ikincil düzenlemeler yapma, uluslararası hukuk tüzel kişiliğine sahip yayın kuruluşları nezdinde ülkeyi temsil etme biçiminde sıralanabilir (6112, m. 37).

### 7.2. Sermaye Piyasası Kurulu (SPK)

SPK, 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunuyla 1982 yılında kurulmuştur. Yasada yapılan değişikliklerden sonra Maliye Bakanlığında bağımsızlaşarak sermaye piyasaları üzerinde düzenleme, denetim ve yaptırım yetkisine sahip olmuştur. Son halini 6362 sayılı kanunla alan SPK kamu tüzel kişiliği, idari ve mali özerkliği olan bir idari otoritedir. Kurul, yasalarla düzenlenmiş olan görev ve yetkilerini kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak ifa eder ve kullanır. Kararları yerindelik denetimine tabi değildir. Hiçbir organ, makam, merci veya kişiden kararlarını etkilemeye dönük emir ve talimat almaz (6362, m. 117).

Kurul Karar Organı, biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere yedi üyeden oluşur. Başkan ve üyeler en az lisans düzeyinde öğrenim gören, mali piyasalar, ekonomi, maliye, işletme, sermaye piyasaları, bankacılık veya finans alanında veya bu alanlarla ilgili hukuk dallarında en az on yıl deneyim sahibi olan veya yukarıda sayılan öğrenim dallarında en az on yıl öğretim üyeliği yapan kişiler arasından Bakanlar Kurulu'nca atanır. Üyelerden en az birinin hukuk fakültesi mezunu olması, en az birinin özel sektör sermaye piyasası kurumlarında on yıl deneyimli, en az birinin de kurulda asgari on yıl çalışmış olması şarttır. Kurul başkanı Bakanlar Kurulu'nca üyeler arasından seçilir (6362, m. 118, 119).

Kurul, düzenlemek ve denetlemekle görevli olduğu alanla ilgili yönetmelik ve tebliğ tasarımlarını, başvuru dosyalarını, kurul personeline hazırlanan inceleme ve denetleme raporlarını, kurulun bütçesini, kesin hesabını ve yıllık faaliyet raporunu görüşüp karara bağlar (6362, m. 122). Kanun kapsamına giren kurum ve

ortaklıkların bağımsız denetim, derecelendirme, değerlendirme ve bilgi sistemleri denetimi faaliyetine ilişkin şartları ve çalışma esaslarını belirler. Finansal istikrar ve ulusal veya uluslararası mevzuatın gereklerinin sağlanması için diğer finansal düzenleyici ve denetleyici kurumlarla her türlü iş birliği ve bilgi alışverişi yapar. Sektör kurumlarının, halka açık şirketlerin, borsaların ve öz düzenleyici kuruluşların bilgi sistemlerinin işletilmesi ve denetlenmesine dönük esasları belirler (6362, m. 128).

### **7.3. Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (BTİK)**

2000 yılında 4502 sayılı yasayla kurulan ve 2008 yılında 5809 sayılı yasayla ismi değişen BTİK son halini 2813 sayılı yasayla almıştır. Kurum kamu tüzel kişiliğine, idarî ve mali özerkliğe sahiptir. Ulaştırma Bakanlığı ile ilişkili olan kurumun karar organı Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurulu'dur. Kurul'un biri başkan olmak üzere toplam yedi üyesi vardır. Kurul başkanı ve üyeler, Bakanlar Kurulu'nca beş yıllığına atanırlar ve atanma niteliklerini kaybetmedikleri sürece görevden alınmazlar (2813, m. 8).

Kurul üyeliğine atanmada adayların mühendislik alanında; elektrik-elektronik, haberleşme, endüstri, fizik, matematik, bilgisayar, telekomünikasyon ve işletme mühendisliği fakültelerinden veya bölümlerinden, sosyal bilimler alanında; siyasal bilgiler, iktisadi ve idarî bilimler, iktisat, hukuk, işletme fakülteleri veya bölümlerinden ya da fakültelerden fizikçi veya matematikçi unvanıyla mezun olmaları gerekir. Belirtilen bölümlerden mezun olmamakla birlikte sayılan alanlarda yüksek lisans veya doktora yapmış, mesleki ve elektronik haberleşme veya posta hizmetleri alanında yeterli bilgi ve deneyime sahip veya kamu veya özel sektörde en az on yıl çalışmış olanlar da kurul üyeliğine seçilebilirler. Kurul üyeliği için bir diğer ön şart ise herhangi bir siyasi partinin yönetim ve denetim organlarında görev almamak veya bu görevlerden ayrılmış olmaktır (2813, m. 8).

Kurum işlemleri bilişim başuzmanı, bilişim uzmanı, teknik uzman, idarî uzman ve uzman yardımcılarında oluşan meslek personeli ve diğer personel tarafından gerçekleştirilir. Başkan yardımcısı kadrolarına atanacakların en az on iki yıl, I. hukuk müşaviri, daire başkanı, müşavir, müdür kadrolarına atanacakların ise en az on yıl kamu hizmet geçmişlerinin olması ve gerekli eğitim şartlarını taşımaları gerekmektedir. Meslek personeli kadrolarında ve uzman kadrolarında çalışanların gerekli eğitim şartlarını taşımaları gerekmektedir (2813, m. 9).

BTİK'in öne çıkan görev ve yetkileri; elektronik haberleşme sektöründe rekabeti tesis etmek ve bunu gerçekleştirmek için ilgili pazarlarda etkin piyasa gücüne sahip işletmecilere yükümlülükler getirmek, elektronik haberleşme hizmetleri ile yetkilendirmelere ilişkin hüküm ve şartları belirlemek, sektörle ilgili uluslararası birlik ve kuruluşların çalışmalarına katılmak, kararların uygulanmasını takip etmek, sektörün denetimi ile ilgili usul ve esasları belirlemek, millî güvenlik, kamu düzeni veya kamu hizmetinin gereği gibi yürütülmesine dönük yasal tedbirleri almak, sektörün kapsadığı alanda tüketici menfaatine dönük tedbirleri almak, haberleşme hizmetine yönelik hizmet kalitesi ve standartlarını belirlemek, verilen görevlere ilişkin yönetmelik, tebliğ ve diğer ikincil düzenlemeleri çıkarmak biçiminde sayılmıştır (5809, m. 6). Posta hizmetleri alanındaki görevleri ise hizmet ifa eden yüklenicilere idari para cezası kesme ve yetki belgelerini geçici süre veya süresiz geri alma yaptırımları uygulayabilir (6475, m. 4).

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

5411 Sayılı Bankacılık Kanunu ile kurulan BDDK, kamu tüzel kişiliği ile idarî ve malî özerkliğe sahip bir kurumdur. Kurumun görev ve yetkileri kanunla düzenlenmiş olup hiçbir organ, makam, merci veya kişiden emir ve talimat almaz. Kararları yerindelik denetimine tâbi tutulamaz. Görevlerini etkin biçimde yerine getirecek sayı ve nitelikte personel istihdam edebilir (5411, m. 82).

Karar organı Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu'dur. Kurulun; biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere yedi üyesi vardır. Üyeleri Bakanlar Kurulu seçer (5411 S.K., 83). Kurul üyeleri hukuk, iktisat, malîye, bankacılık, işletme, kamu yönetimi ve dengi dallarda en az lisans düzeyinde öğrenim görmüş olmalıdır. Mühendislik alanında lisans öğrenimi görmüş kişiler ise ancak sayılan alanlarda yüksek lisans yapmış olmak

kaydıyla üye seçilebilirler. Öğrenim durumuna ilişkin sayılan nitelikler yanında on yıl mesleki deneyim veya sayılan alanlarda öğretim üyeliği yapmış olma şartı aranmaktadır (5411, m. 84). Kurumda teknik nitelikli olarak bankalar yeminli murakıpları ve yardımcıları, bankacılık uzman ve yardımcıları, hukuk uzman ve yardımcıları, bilişim uzman ve yardımcıları ile BDDK uzman ve yardımcılarında oluşan meslek personeli istihdam edilir. Sayılan yardımcılık kadrolarına atanacakların üniversite ve yüksekokulların en az dört yıllık eğitim veren; hukuk, siyasal bilgiler, iktisadi ve idari bilimler, iktisat, işletme fakültelerine bağlı bölümler ile bankacılık, bankacılık ve finans, fizik, matematik, istatistik, istatistik ve bilgisayar, bilgisayar mühendisliği, elektrik mühendisliği, elektronik mühendisliği, elektrik-elektronik mühendisliği, elektronik ve haberleşme mühendisliği, endüstri mühendisliği, matematik mühendisliği bölümlerinden mezun veya belirtilen alanlarda lisansüstü eğitim yapmış olmaları gerekir. Yardımcılığa atanan bu kişiler yeterli yabancı dil puanına sahip olmaları, yeterlilik sınavında başarılı olmaları ve uzmanlık tezlerinin jüri tarafından kabul edilmesi durumunda alanlarında uzman kadrosuna atanabilirler (5411, m. 92).

Kurum finansal kiralama, faktoring ve finansman alanında faaliyet yürüten şirketlerinin kuruluş, faaliyet, yönetim, teşkilatlanma, bölünme, tasfiye gibi işlemlerini düzenler ve denetler. Muadili olduğu yerli ve yabancı kurumların katıldığı malî, iktisadî ve meslekî teşekküllere üye olarak, görev alanına giren hususlarda diğer ülkelerin yetkili mercileriyle mutabakat zaptı imzalar. Bankacılık sistemini düzenlemeye ilişkin karar ve tedbirleri alır ve uygular. Görev alanı dahilinde uluslararası ilke ve standartlarla uyumlu ikincil düzenlemeler yapar ve kararlar alır (5411, m. 88).

Kurum bünyesinde; Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Merkez Bankası, Sermaye Piyasası Kurulu, Fon, Rekabet Kurulu, Kalkınma Bakanlığı, İstanbul Altın Borsası, Menkul Kıymetler Borsaları, Vadeli İşlemler ve Opsiyon Borsaları ve kuruluş birlikleri temsilcilerinin de bulunduğu Finansal Sektör Komisyonu oluşturulur. Komisyon, finansal piyasalardaki güven ve istikrar ile gelişmeyi temin etmek üzere, bilgi teatisini, kurumlar arası işbirliği ve koordinasyonu sağlamak, ortak politika önerilerinde bulunmak ve finans sektörünün geleceğini ilgilendiren konulara ilişkin görüş bildirmekle görevlidir (5411, m. 99).

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

2001 yılında 4628 sayılı yasayla elektrik piyasasını düzenlemek üzere kurulan EPDK'nın yetki alanı 4646, 5015 ve 5307 sayılı yasalarla genişletilmiştir. EPDK, kamu tüzel kişiliği ile idari ve mali özerkliğe sahip bir kurumdur. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile ilişkilidir. Kurum, lisansların verilmesinden, piyasa performansının izlenmesinden, performans standartlarının ve dağıtım ve müşteri hizmetleri yönetmeliklerinin oluşturulmasından, uygulattırılmasından, denetlenmesinden, fiyatlandırmadan ve piyasa faaliyetlerini düzenleyen yönetmeliklerin hazırlanmasından sorumludur. Yetkilerini Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu vasıtasıyla kullanır (5307, m. 4).Kurul, biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere dokuz üyeden oluşur. Kurul üyeleri; hukuk, siyasal bilgiler, idari bilimler, kamu yönetimi, iktisat, mühendislik, işletme ya da maliye dallarında eğitim veren en az dört yıllık yüksek öğrenim kurumlarından mezun olmuş, kamu kurum ve kuruluşlarında ya da özel sektörde en az on yıl deneyime sahip ve mesleğinde temayüz etmiş kişiler arasından Bakanlar Kurulunca atanır.

Kurulun elektrik piyasasına ilişkin görevleri; düzenlemeler yapmak, tüzel kişilerin lisans şartlarına uyma durumlarını denetlemek, uluslararası organizasyon ve teşkilatların piyasaya ilişkin mevzuat ve uygulamalarını izleyerek gerekli gördüğü düzenlemeleri yapmak; yasal düzenleme ihtiyacı duyulması halinde gerekli hazırlıkları yaparak bakanlığa sunmak, yenilenebilir enerji kaynaklarının ve yerli enerji kaynaklarının kullanımını özendirmek amacıyla gerekli tedbirleri almak ve teşvik uygulamaları için ilgili kurum ve kuruluşlar nezdinde girişimde bulunmak, lisans sahibi taraflar arasında oluşan ihtilafları tarafların lisanslarının hükümlerine göre çözmek, resmi ihtilaf halli sürecinin başlatılmasından önce, ihtilafların halli için arabuluculuk yapmak biçiminde sıralanmaktadır (5307, m. 5).

Doğal gaz piyasasına ilişkin ise piyasa plan, politika ve uygulamalar hakkında görüş ve öneride bulunmak, taraf olunan uluslararası anlaşmalardan doğan hak ve yükümlülüklerin ifası için, kuruma düşen görevlerin yapılmasını sağlamak, doğal gaz piyasa faaliyetlerine ilişkin düzenlemeleri onaylamak ve yürütülmesini sağlamak, Doğal Gaz Piyasası Kanununda yer alan lisans ve sertifikaların verilmesine,

yürütülmesi ve iptaline ilişkin kararları almak ve uygulamak, fiyat ve tarife teşekkülüne ilişkin usul ve esasları belirlemek, piyasa ile ilgili denetleme, ön araştırma ve soruşturma işlemlerinin yürütülmesi yetkisi dahilinde ceza ve yaptırımları uygulamak ve dava açmak da dahil olmak üzere her türlü adli ve idari makama başvuru kararlarını almak, ihtilafları çözmektir (5307, m. 5/A, 5B). Petrol ve sıvılaştırılmış petrol gazları piyasalarına ilişkin görevleri ise düzenlemeleri yapmak ve yürütülmesini sağlamak, piyasa ile ilgili plân, politika ve uygulamalar hakkında kurumun görüş ve önerilerini belirlemek, denetleme, ön araştırma ve soruşturma işlemlerini yürütmek, yetkisi dahilindeki ceza ve yaptırımları uygulamak ve dava açmak da dahil olmak üzere her türlü adli ve idari makama başvuru kararlarını almak, mevzuata aykırı uygulamalarla karşılaşıldığında idari para cezası vermek ve lisansları iptal etmek olarak öne çıkmaktadır (5307, m. 5/B).

## **7.6. Kamu İhale Kurumu (KİK)**

4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu ile kurulan kurum kamu tüzel kişiliğine ve idari ve malî özerkliğe sahiptir. Kanunda belirtilen esas, usul ve işlemlerin doğru olarak uygulanması hususunda görevli ve yetkili olan kurum Maliye Bakanlığı ile ilişkilidir. Kurum standart ihale dokümanı, tip sözleşme, yönetmelik ve tebliğler çıkarabilir, düzenleyici ve özel nitelikli işlemler yapabilir (4734, m. 53). Kurul kararları yerindelik denetimine tabi tutulamaz.

Kurumun karar organı biri başkan, biri ikinci başkan olan toplam dokuz üyeden oluşan Kamu İhale Kuruludur. Kurul üyeleri Maliye Bakanının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca en az dört yıllık öğrenim veren hukuk, iktisat, siyasal bilgiler, işletme, iktisadi ve idari bilimler, mimarlık ve mühendislik fakültelerinden mezun, kamu kurum ve kuruluşlarında en az on iki yıl hizmeti bulunan, kamu ihale mevzuatı ile ilgili yargılama, inceleme, denetleme, uygulama veya danışma konularında fiilen en az dört yıl çalışarak ulusal veya uluslararası ihale mevzuatı açısından kanıtlanmış niteliğe ve deneyime sahip olan, geçmişte ve halen bir siyasi parti ile aday gösterilme dâhil üyelik ve görev alma ilişkisi olmayan adaylar arasından atanır ve Bakanlar Kurulu, atamayla birlikte Kurul Başkanını ve İkinci Başkanı da görevlendirir.

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

4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'da mal ve hizmet piyasalarında rekabeti sağlamak ve korumakla görevli Rekabet Kurumu'nun kurulması düzenlenmiştir. Kurumun fiilen kurulması 1997 yılında gerçekleşmiştir. Rekabet Kurumu, mal ve hizmet piyasalarının serbest ve sağlıklı bir rekabet ortamı içinde teşekkülünün ve gelişmesinin temini ve yasanın kendisine verdiği görevleri yerine getirmek üzere kurulmuş, kamu tüzel kişiliği ve idari ve mali özerkliğe sahiptir. Gümrük ve Ticaret Bakanlığı ile ilişkili olan kurumun karar organı Rekabet Kurulu'dur. Rekabet Kurulu, biri Başkan biri İkinci Başkan olmak üzere toplam yedi üyeden oluşur. Üyelerden üçü Gümrük ve Ticaret Bakanlığı'nın, biri Kalkınma Bakanlığı'nın, biri Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği'nin kendi kurumları içinden veya dışından, biri Yargıtay'ın, biri Danıştay'ın kendi üyeleri arasından gösterecekleri ikişer aday arasından Bakanlar Kurulu'na seçilir. Gümrük ve Ticaret Bakanlığı kontenjanından gelecek üyelerden birisi, Kurum personeli arasından atanır (4054, m. 22).

Kurul başkanı ve üyelerinin hukuk, iktisat, mühendislik, işletme veya maliye dallarında yurt içi veya dışında en az dört yıllık yüksek öğrenim görmüş, mesleki açıdan yeterli bilgi ve deneyime sahip bulunan ve meslekleri ile ilgili olarak kamu veya özel sektörde en az 10 yıl çalışmış olanlar arasından atanır (4054, m. 23). Kurumda Rekabet Uzman Yardımcılığı kadrolarına atanabilmek için hukuk, iktisat, siyasal bilgiler, işletme, iktisadi ve idari bilimler fakültelerinden veya işletme mühendisliği ya da endüstri mühendisliği bölümlerinden en az dört yıllık yüksek öğrenim mezunu olmak gerekir (4054, m. 35). Uzman yardımcılığına atananlar, üç yıl çalışmak ve olumlu sicil almak kaydıyla konuları ile ilgili hazırlayacakları ya da daha önce hazırlamış oldukları uzmanlık tezinin Kurulca kabul edilmesi halinde "Rekabet Uzmanı" unvanını alırlar (4054, m. 36).

Kurulun görev ve yetkileri; menedilen faaliyetler ve işlemler hakkında, inceleme, araştırma ve soruşturma yapmak, yasanın ihlal edilmesi halinde bu ihlallere son verilmesi için gerekli tedbirleri alıp sorumlularına idari para cezaları uygulamak, rekabet hukuku ile ilgili mevzuatta yapılması gerekli değişiklikler

konusunda görüş bildirmek, yetki alanında diğer ülkelerin mevzuat, uygulama, politika ve tedbirlerini izlemektir (4054, m. 27).

### **7.8. Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu (TAPDK)**

4733 sayılı kanunla kurulan ve 2008'de 5752 sayılı yasayla mevcut adını alan kurum kamu tüzel kişiliği ile idari ve mali özerkliğe sahiptir. Kurum Başbakan'ın görevlendireceği bir Devlet Bakanı ile ilişkilendirilir. Kurumun karar organı Kurul'dur. Kurul, biri başkan ve biri başkan vekili olmak üzere toplam yedi üyeden oluşur. Kurul başkanı ve üyeleri; Maliye Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Dış Ticaret Müsteşarlığı, Türkiye Ziraat Odaları Birliği ve Genel Müdürlüğün ilgilendirildiği Bakanlığın önereceği ikişer aday arasından Bakanlar Kurulunca atanır. Kurul üyeleri; hukuk, iktisat, işletme, uluslararası ilişkiler, kamu yönetimi, maliye, tıp, mühendislik ve tütün eksperliği alanlarında yurt içinde ya da yurt dışında en az dört yıllık yüksek öğrenim görmüş, mesleki açıdan yeterli bilgi ve deneyime sahip ve mesleki alanda kamuda veya özel sektörde en az on yıl çalışmış kişiler arasından seçilir (5752, m. 2). Kurumun meslek personeli; başuzman, uzman ve uzman yardımcılarında oluşur. Uzman yardımcılığına atanabilmek için adayların en az dört yıllık eğitim veren; tıp, hukuk, iktisat, işletme, siyasal bilgiler, iktisadi ve idarî bilimler fakülteleri ile makine, endüstri, kimya, gıda, ziraat, tütün teknolojisi mühendisliği veya fen edebiyat fakültelerinin biyoloji veya kimya bölümlerinden mezun olması gerekir (5752, m. 4). Kurulun görev ve yetkileri; yetki çerçevesinde düzenlemeler yapmak, tescil, izin ve ruhsat harçlarının kurum tarafından tahsiline ilişkin işlemleri yürütmek, tütün ve alkol tüketimi kaynaklı kamusal, toplumsal ya da tıbbi nitelikteki her türlü zararlı etkileri önleyecek düzenlemeleri yapmak, bunlarla ilgili kararları almak, sektörel düzenlemeler yapmaktır.

Kurum görev alanına giren konularda, Avrupa Birliği müktesebatına uyum için çalışma yapar, yabancı kuruluşlar ile ilgili işlemleri yapar ve yapılacak müzakerelere yönelik istişarelerde bulunma görevini yürütür. Görev alanına giren hususlarda mevzuat çalışmalarında bulunmak, hizmet birimleri veya diğer kurum ve kuruluşlarca hazırlanarak kuruma gönderilen kanun, tüzük ve yönetmelik tasarıları ile diğer hukukî konular hakkında görüş bildirir.

### **7.9. Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu (KMDSK)**

660 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kurulan kurum kamu tüzel kişiliğine ve idari özerkliğe sahiptir ve Başbakanlıkla ilişkilidir (660, m. 3). Kurumun karar organı kuruldur. Kurul; Gümrük ve Ticaret Bakanlığı ile Maliye Bakanlığı tarafından önerilecek dörder aday arasından ikişer; Hazine Müsteşarlığı, SPK ve BDDK'nın bağlı olduğu Bakanlıklar ile Türkiye Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirler Odaları Birliği ve Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği tarafından önerilecek ikişer aday arasından birer kişi olmak üzere dokuz üyeden oluşur. Üyeleri atanması ve aralarından başkanın seçilmesi Bakanlar Kurulu'na gerçekleştirilir.

Kurul üyelerinin en az dört yıllık eğitim veren yükseköğretim kurumlarının hukuk, siyasal bilgiler, iktisat, işletme, iktisadi ve idari bilimler ile ticari bilimler fakültelerinden ya da bunlara denkliği YÖK tarafından kabul edilen yükseköğretim kurumlarından mezun olmaları veya bu dallarda yüksek lisans yapmış olmaları ve muhasebe, finans, vergi, denetim ve hukuk alanlarından birinde en az on yıllık mesleki deneyim sahibi olmaları gerekir. Öğretim elemanları arasından Kurul üyeliklerine atanacakların ise iktisat, işletme, maliye ve muhasebe alanlarında en az on yıl süreyle öğretim üyesi veya öğretim görevlisi olarak görev yapmış olmaları gerekir (660, m. 4).

Kurumda görevler uzman ve uzman yardımcılardan oluşan meslek personeli eliyle yerine getirilir. Uzman yardımcılığı kadrolarına atanabilmek için en az dört yıllık lisans eğitimi veren yükseköğretim kurumlarının hukuk, siyasal bilgiler, iktisat, işletme, iktisadi ve idari bilimler ile ticari bilimler fakültelerinden mezun olmak gerekir. Uzman yardımcılığına atanacaklar, en az üç yıl fiili hizmet, yeterli yabancı dil bilgisine sahip olma ve kurumca belirlenen konuda tez hazırlama kaydıyla yeterlik sınavına girebilirler. Sınavda başarılı olanlar uzman kadrosuna atanırlar (660, m.16).

Kurumun görevleri finansal tabloların ihtiyaca uygunluğunu, şeffaflığını, güvenilirliğini, anlaşılabilirlik, karşılaştırılabilirlik ve tutarlılığını sağlamak amacıyla, uluslararası standartlarla uyumlu muhasebe standartları oluşturmak ve yayımlamak, buna dönük ikincil düzenlemeleri yapmak ve gerekli kararları almak, bu konuda diğer kurum ve kuruluşların yapacakları düzenlemeler hakkında onay vermek, bilgi sistemleri denetimi dahil, uluslararası standartlarla uyumlu denetim standartlarını oluşturmak ve yayımlamak, bağımsız denetçiler ve denetim kuruluşlarının kuruluş şartlarını ve çalışma esaslarını belirlemek ve bu esaslar doğrultusunda faaliyet yürütmelerini gözetlemek ve denetlemek, ihlal edenlerin faaliyet izinlerini askıya almak veya iptal etmek, Türkiye’de bağımsız denetim yapmasına yetki verilen yabancı ülke denetim kuruluşları ve denetçilerini listeler halinde ilan etmek, denetimin bağımsızlığının ve tarafsızlığının sağlanmasına, denetime olan güven ile denetimin kalitesinin artırılmasına yönelik düzenlemeler yapmaktır (660, m.5).

## 8. SONUÇ

Teknokrat kavramına yönelik tanımlar incelenmiş ve bir teknokratta aranan ortak nitelikler tespit edilmiştir. Öncelikle teknokrat yetkili olduğu alanla ilgili eğitim almış olmalıdır. Kuruluş ve yetki kanunlarına göre RTÜK ve SPK kurul başkan ve üyelerinin herhangi bir alanda 4 yıllık yükseköğretim almış olmaları yeterli görülürken bunların dışında kalan DDK’ların kurul başkanı ve üyelerinin kanunlarında sayılan alanlarda yükseköğrenim görmüş olmaları şart koşulmuştur. Kanunlarında sayılan eğitim alanlarının ise o kurulun görev alanıyla doğrudan veya dolaylı olarak bağlantılı olduğu görülmektedir. DDK’larda görev yapan ve kurum kararlarının alınmasında altyapı çalışmalarını gerçekleştiren uzman, uzman yardımcısı, başkan yardımcısı gibi kadrolarda görevlendirilen personelin de görev alanlarıyla ilgili eğitim almış olmaları şart koşulmuştur.

İkincisi, teknokrat uzmanı olduğu alanda kamu veya özel sektör iş deneyimine sahip olmalıdır. Kurum ve kurul başkan ve üyelerinde iş deneyimi alanında aranan nitelikler incelendiğinde bu kişilerin kamu veya özel sektörde mesleki tecrübeye sahip olmalarının şart koşulduğu görülmektedir. Diğer kurum personeli açısından iş deneyimi şartı incelendiğinde BTİK, KİK ve RK’nun diğer personelinde de kamu veya özel sektör iş tecrübesi arandığı görülmektedir.

Üçüncüsü, teknokrat politika belirleme ve uygulama sürecine aktif olarak katılmalıdır. DDK’lar, kendilerinden önce ilgili veya ilişkili tutuldukları bakanlıklarca ifa edilmekte olan yetki ve görevleri bu bakanlıklardan devralmışlardır. Dolayısıyla ifa ettikleri görevin yönetsel boyutu yanında siyasi boyutu da vardır. DDK’lar bu yetki ve görevlerini istihdam ettikleri çalışanları eliyle ifa ederler. DDK’ların sahip oldukları yetkinin niteliği bünyesinde barındırdığı çalışanların teknokrat kimliği ile bağlantılıdır. Bu bağlamda Türk yönetim yapısındaki DDK’ların tamamının tüzel kişiliğe sahip oldukları, faaliyet alanlarında düzenleme, denetleme ve strateji geliştirme yetkisine sahip oldukları görülmektedir. Sadece idari özerkliği olan KMDSK dışındaki diğer DDK’ların hem idari hem mali özerklikleri vardır. EPDK ve TAPDK’nın bağımsızlıklarıyla ilgili bir hususa yetki kanunlarında değinilmemişken diğer DDK’ların bağımsızlıklarına açıkça yer verilmiştir. BTİK, KİK ve KMDSK dışındaki DDK’ların hükümete ve yasama organına alanlarıyla ilgili düzenleme yapılması sürecinde görüş bildirme yetki ve görevleri vardır. EPDK ve RK dışındaki diğer DDK’lar faaliyet yürüttükleri piyasalarla ilgili olarak uluslararası kurum ve kuruluşlarla eşgüdüm ve işbirliği yapabilirler. Sıralanan düzenlemeler birlikte değerlendirildiğinde DDK’ların kendi alanlarında ikincil düzenlemeler yapmak, hükümete ve meclise tavsiye ve görüş bildirmek, hem cinsleriyle uluslararası eşgüdüm ve işbirliği yapma yetkilerinin olduğu, bu yetkileri kullanan personelin ise doğrudan veya dolaylı olarak siyasa belirleme sürecinde etkili olabileceği sonucu çıkmaktadır.

Dördüncüsü, teknokrat siyasi bir parti ile ilişki içinde olmamalıdır. Kapsam dahilindeki DDK’lardan BTİK ve KİK’te görev yapanların herhangi bir siyasi parti ile iltisaklı olmamaları şartı kanunda açıkça düzenlenmiştir. Bunların dışındaki DDK’ların çalışanları açısından böyle bir ön şart yoktur. Aksine RTÜK’ün üyelerini TBMM, başkanının RTÜK üyeleri seçerken bunun dışındaki diğer DDK’ların tamamının başkan ve üyelerini Bakanlar Kurulu atamaktadır. Dolayısıyla bu üyelerin ve başkanın bir siyasi parti ile bağının bulunması ihtimali yüksek görünmektedir.

Son olarak teknokrat popülist yaklaşım yerine rasyonel yöntemler uygulamalıdır. Bir başka anlatımla, teknokrat etkinlik ve verimliliği vereceği kararlarda temel kıstas olarak belirlemelidir. Yetki kanunlarında bu husus açıkça düzenlenmemiş olmakla birlikte bir takım düzenlemeler bu prensibin gerçekleşmesine dönük görülebilir. Örneğin kurul üyelerinin görev sürelerinin hükümetlerin görev sürelerinden uzun tutulması, kurul üyelerinin disiplin soruşturmasına tabi tutulamamaları, kendi istekleri dışında idari bir merci tarafından görevlerinden uzaklaştırılmamaları, kaynaklarının yerindelik denetimine tabi tutulamaması, mali ve idari özerkliğe sahip olmaları gibi hususlar DDK'larda çalışan personelin kaygı duymaksızın ve siyasi baskı görmeksizin hareket etmelerini kolaylaştırmaktadır. Buna karşın kurul başkan ve üyelerinin Bakanlar Kurulu tarafından atanması, kurul üyeliğine ikinci kez aday olmanın önünde bir engelin olmaması gibi hususlar bu kurulların siyasi etki altında popülist kararlar vermelerine neden olabilir.

Sonuç olarak, DDK'larda istihdam edilen personelde aranan nitelikler ile teknokrat kimliği taşıyan bir bürokratta aranan nitelikler karşılaştırıldıklarında büyük oranda örtüşükleri görülmektedir. Kurul başkan ve üyelerinin, kurum sayfalarındaki CV'leri incelendiğinde, mevzuatta aranan eğitim ve iş tecrübesi niteliklerini karşıladıkları görülmektedir. Bu bağlamda DDK'ların kurullarında ve uzman ve uzman yardımcılığı kadrolarında görev yapan çalışanların teknokrat vasfı taşıdıkları söylenebilir.

## KAYNAKÇA

- Arap, Sultan Kavili (2009), Avrupa Birliğine Uyum Çerçevesinde Türkiye'de Kamu Yönetimi'nin Değişen Yüzü, 18. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Kamu Yönetiminde Reform, TODAİ, Ankara: (287-302).
- Aslan, Nagehan Talat (2010), Yönetimin Yeni Yapı Taşları Bağımsız İdari Otoriteler: "Yavru Leviathanlara Doğru", Sosyal Siyaset Konferansları, Sayı: 59, 2: (25-49).
- Ataay, Faruk (2008), İkinci Kuşak Yapısal Reformlarda Program Arayışları, Memleket Siyaset, Yönetim, 3(6): (22-38).
- Atay, Cevdet (1994), Türk Hukukunda Kamu Yönetimlerinin Denetlenmesi, Marmara Kitabevi, 1.Baskı, Bursa.
- Bayramoğlu, Sonay (2005), Yönetişim Zihniyeti, İletişim Yayınevi, Ankara, 2005.
- Bieler, Andreas (2012), Who is in Charge? Democracy versus Technocracy – The Limits of Democratic Representation within a Globalized Economy, Paper prepared for Presentation at the Second Greek Public Policy Forum 'No Country for Old Systems? Democracy, Technocracy, and the Markets'; University of Nottingham.
- Boswell, Christina (2009), The Political Uses of Expert Knowledge: Immigration Policy and Social Research, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- Bourdieu, Pierre (2002), Against the Policy of Depoliticization, Studies in Political Economy, (69): (31-41).
- Burris, Beverly H. (1993), Technocracy at Work, State University of New York Press.
- Centeno, Miguel Angel (1993), "The New Leviathan: The Dynamics and Limits of Technocracy." Theory and Society 22(3): (307-335).
- Cheng, Li ve White, Lynn T. (1991), China's Technocratic Movement and the World Economic Herald, Modern China 17(3): (342- 88).
- Cotta, Maurizio and Verzichelli, Luca (2002), Ministers in Italy: Notables, Party Men, Technocrats and Media Men, South European Society and Politics, 7, (2): (117-152).



- DDK (2010), Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Oluşumu, Teşkilatı, Yetki ve Görevleri, Denetlenmeleri ve Kurul Üyeleri ile Çalışanlarının Statüsüne İlişkin Hususların İrdelenmesi, T.C. Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu 2010/11 Sayılı Araştırma ve İnceleme Raporu.
- McDonnell, Duncan and Valbruzzi, Marco (2013), Defining and Classifying Technocrat-led and Technocratic Governments, Paper prepared for the panel 'Technocrats, Caretakers and Parties in the Long European Crisis' European Union Studies Association Conference, Baltimore.
- Emek, Uğur ve Acar, Muhittin (2004), Düzenleyici Reformlar ve Kurumlar, Çağdaş Kamu Yönetimi II (Ed. Muhittin Acar, Hüseyin Özgür), Nobel Yayıncılık, Ankara, (91- 127).
- Eryılmaz, Bilal (2002), Bürokrasi ve Siyaset, Alfa Yayınları, İstanbul.
- (2008), Kamu Yönetimi, Okutman Yayıncılık, Ankara.
- Fischer, Frank (1990), Technocracy and the Politics of Expertise, London: Sage.
- Galbraith, John Kenneth, (1967), The New Industrial State. Princeton University Press, New Jersey.
- Gevgilili, Ali (1973), Türkiye’de Teknokrasi; Teknik Elemanın Türk Toplumundaki Sosyo Ekonomik Konumu, Türkiye Mühendislik Haberleri. <http://www.imo.org.tr/resimler/ekutuphane/pdf/9406.pdf>, Erişim Tarihi: 11.12.2015.
- Göze, Ayferi (2009), Siyasi Düşünceler ve Yönetimler, Beta Yayınları, İstanbul.
- Heper, Metin (1980), Ekonomik ve Sosyal Gelişme Sürecinde Bürokrasi: Bir Tipoloji ve Bazı Düşünceler, Amme İdaresi Dergisi, Sayı: 13/2 Haziran/1980 (73-78).
- Karacan, Ali İhsan (2002), “Özerk Kurumların Özerkliği”, Rekabet Dergisi: (3-62).
- Karakaş, Mehmet (2008), Devletin Düzenleyici Rolü ve Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler, Maliye Dergisi Sayı 154: (99-120).
- Katz, R. S. (1986), ‘Party Government: A Rationalistic Conception’, in F. G. Castles and R. Wildenmann (eds.), Visions and Realities of Party Government, Florence: EUI, and Berlin: de Gruyter: (31–71).
- Kavruk, Hikmet (2009), Türk Kamu Yönetiminde Bağımsız İdari Otoriteler ve Ajanslar, [http://iibfdergisi.ksu.edu.tr/Images/images/files/10\(2\).PDF](http://iibfdergisi.ksu.edu.tr/Images/images/files/10(2).PDF), (E.T.07.11.2013).
- Keyman, Fuat (2007), Türkiye’de Devletin Dönüşümü ve Küreselleşme Osmanlı Bankası Arşiv ve Araştırma Merkezi, [http://www.obarsiv.com/e\\_voyvoda\\_0607.html](http://www.obarsiv.com/e_voyvoda_0607.html), Erişim Tarihi: 28.07.2016.
- Khoo, Boo Teik (2010), No Insulation: Politics and Technocracy’s Troubled Trajectory, IDE Disussion Paper No: 236.
- (2014), Teresa S. Encarnacion Tadem, Shiraishi Takashi, Technocracy and Economic Decision-Making in Southeast Asia, Southeast Asian Studies, Vol. 3, No. 2: (241–253).
- Kutlu Gürsel, Meltem (2005), Sermaye Piyasası Kurulu’nun Denetimi, DEÜ Hukuk Fakültesi Dergisi 1/2005 (493-554).

- Laird, Frank N. (1990) 'Technocracy Revisited: Knowledge, Power and the Crisis in Energy Decision Making'. *Organization & Environment*, (4): (49–61).
- Lemke, Jay L. (1995), *Textual Politics: Discourse and Social Dynamics*, Taylor and Francis, London.
- Lindstam, Emmy (2014), *Support for Technocratic Decision-Making in the OECD Countries: Attitudes toward Apolitical, Politics*, Universitat de Barcelona Treball Fi de Grau.
- Maggetti, Martino (2009), "The Role of Independent Regulatory Agencies in Policy-Making: A Comparative Analysis", *Journal of European Public Policy*, Vol.16, No.3: (450-470).
- Majone, Giandomanico (1994), *The Rise of Regulatory State in Europe*, *West European Politics*, Vol.17: (77-101).
- Marangoni, Francesco (2012), *Technocrats in Government: The Composition and Legislative Initiatives of the Monti Government Eight Months into its Term of Office*, *Bulletin of Italian Politics*, *Bulletin of Italian Politics* Vol. 4, No. 1: (135-149).
- Meynaud, Jean (1969), *Technocracy*, Free Press, California.
- Peter, Mirjam (2013), *Democratization of Technocracy or Better Technocratization of Democracy? - and Which One Accounts for the European Union?*, Bachelor Thesis European Studies Faculty of Management and Governance, University of Twente.
- Öztürk, Namık Kemal (1997), *Teknokrasinin Potansiyel Tehlikeleri ve Demokrasi*, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 30, Sayı 2: (45-59).
- Pastorella, Giulia (2014), *All Technocratic Governments are Equal, But Some are More Equal Than Others: The Peculiarities of The Greek Case*, ECPR General Conference, Glasgow.
- Perinçek, Doğu (1966), *Teknokrasi Meselesine Genel Bir Bakış*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Sayı:1 Cilt: 22, Ankara, <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/337/3448.pdf>. Erişim Tarihi: 19.05.2016.
- Putnam, Robert D. (1977), *Elite Transformation in Advanced Industrial Societies an Empirical Assessment of the Theory of Technocracy*, *Comparative Political Studies*, 10(3): (383–410).
- Radaelli, Claudio M. (1999a), *The Public Policy of the European Union: Whither Politics of Expertise?*, *Journal of European Public Policy*, 6:5: (757-774).
- (1999b) *Technocracy in the European Union*. London: Longman.
- Ribbagen, Christina (2013), *Technocracy within Representative Democracy: Technocratic Reasoning and Justification among Bureaucrats and Politicians*. PhD thesis, University of Gothenburg.
- Sartori, Giovanni (1987), *The Theory of Democracy Revisited*: Chatham House Publishers.
- Sever, D. Çiğdem (2015), *Türkiye’de Düzenleyici Kurumların Yapısı, İşlevi ve Dönüşümü*, *AÜHFD*, 64 (1): (195-236).
- Sezer, Özcan ve Önder, Özgür (2009), *Küreselleşme Süreci ve Siyaset-Yönetim Ayrımında Bir Sorun Alanı: Bağımsız İdari Otoriteler (Üst Kurullar)*, 7. Ulusal Kamu Yönetimi Forumu, 8,9,10 Ekim 2009, Kahramanmaraş.

Tan, Turgut (2002), Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 35, Sayı 2: (11-37).

Thatcher, Mark (2005), The Third Force? Independent Regulatory Agencies and Elected Politicians in Europe, Governance, Vol.18: (347-373).

The Economist (2011), Technocrats: Minds like Machines, [www.economist.com/node/21538698](http://www.economist.com/node/21538698), Erişim Tarihi: 28.07.2016

Total, Erhan (2014), Bağımsız İdari Otoriteler: Radyo ve Televizyon Üst Kurulu ve 6112 Sayılı Kanun Adalet Dergisi, Sayı:48: (26-47).

Williams, Roger (1971), Politics and Technology: Basingstoke: Macmillan.

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

UNRISD (2004), Technocratic Policy Making and Democratic Accountability, Research and Policy Brief 3.

Uysal, Mehmet (2007), Bağımsız İdari Otoriteler ve Türk Kamu Yönetimine Etkileri, Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

2813 Sayılı Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunun Kuruluşuna İlişkin Kanun

4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun

4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu

5307 Sayılı Sıvılaştırılmış Petrol Gazları ve Elektrik Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

5411 Sayılı Bankacılık Kanunu

5752 Sayılı Tütün ve Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İletmelerinin Yeniden Yapılandırılması... Kanunu

5809 Sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu

6112 Sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun

6362 Sayılı Sermaye Piyasası Kanunu

6475 Sayılı Posta Hizmetleri Kanunu

6563 Sayılı Elektronik Ticaretin Düzenlenmesi Hakkında Kanun,

660 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname