

# DÜZENLEYİCİ KURUMLARA İNGİLTERE ÖRNEĞİ ÜZERİNDEN BAKMAK

Hülya EŞKİ\*

## Giriş

Tarihsel bağlamda Amerika Birleşik Devletleri'nde düzenlemenin genel şekli olarak ortaya çıkan düzenleyici kurumlar, 1980'li yıllarla birlikte Avrupa ülkelerinde ve bu arada Türkiye'de de yönetsel alanda yeni bir yapılanma olarak var olmaya başlamışlardır. Mevcudiyetlerinden bu yana pek çok tartışmaya kaynaklık eden düzenleyici kurumlar, bu çalışmada Birleşik Krallık örneği üzerinden analiz edilmektedir. Böylesi çalışmalar düzenleme felsefesinin ülkeden ülkeye ne derece farklılaştığını ya da benzeştiğini görme adına son derece yararlı olabilmektedir.

Birleşik Krallık örneği üzerinden düzenleyici kurumlar incelenirken, bu kurumların nasıl bir süreç sonucunda ortaya çıktıkları, üyeleri, görevleri, hangi sektörleri düzenledikleri, bağımsızlıkları, denetimleri ve hesap verebilirlikleri gibi kriterler göz önünde bulundurulmuştur. Ancak düzenleyici kurumlara ilişkin bu analizler yapılmadan önce Birleşik Krallık'taki siyasal ve yönetsel yapıya ilişkin kısa bir bilgi sunulmaktadır. Bu, yönetsel yapı içerisinde düzenleyici kurumları nereye yerleştirebileceğimizi belirleyebilmek için gerekli gözükmektedir.

## 1. İngiltere: Siyasal ve Yönetsel Yapının Genel Özellikleri

Günlük dilde İngiltere olarak anılan ülkenin resmi adı, Büyük Britanya ve Kuzey İrlanda Birleşik Krallığı'dır (The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland).<sup>1</sup> Birleşik Krallık, dört farklı ülkenin birleşmesinden oluşmaktadır. Bunların ilk üçü, İngiltere (England), Galler (Wales) ve İskoçya'dır (Scotland). Bu üç ülkenin 1707'de birleşmesi ile Büyük Britanya (Great Britain) ve 1800'de Büyük Britanya ile Kuzey İrlanda'nın (Northern Ireland) bir araya gelmesi ile de Birleşik Krallık oluşmuştur (Karasu, 2004: 87).

\* Araştırma Görevlisi, Selçuk Üniversitesi, İİBF Kamu Yönetimi Bölümü.

<sup>1</sup> Bu çalışmada İngiltere, Birleşik Krallığın bir parçası olan England değil, Büyük Britanya karşılığı olarak kullanılmaktadır. Aynı bir kamu örgütüne sahip olan Kuzey İrlanda (The Northern Ireland Civil Service) çalışma kapsamına alınmamıştır.

İngiltere, siyasal ve yönetsel gelenekleri açısından kendine özgü özelliklere sahip bir ülkedir. İngiltere'nin kendine özgü bu siyasal ve yönetsel gelenekleri İngiltere'de yine kendine özgü bir güçler ayrılığı anlayışını doğurmuştur. İngiltere'de güçler ayrılığı anlayışının odağında “parlamento egemenliği” ilkesi yer almaktadır. İngiltere, parlamenter demokrasi ile yönetilen anayasal bir krallıktır. İngiliz parlamento düzeni, Taç, Lordlar Kamarası ve Avam Kamarası olmak üzere üç temel kurumdan oluşmaktadır. Mevcut üç kademeli sistem içerisinde en güçlü organ ise Avam Kamarası'dır. Anayasal açıdan parlamentonun yetkileri herhangi bir biçimde sınırlanamamaktadır. Parlamento yasa yapmak konusunda tek ve mutlak yetkili organdır. İngiltere'de Kıta Avrupa'sı ülkelerinden farklı olarak “devlet” kavramına değil, Kraliyet ve Parlamento'ya yoğunlaşmış olması “parlamento egemenliği” ilkesinden kaynaklanmaktadır (Karasu, 2004: 88).

Yürütme ise; Taç, Özel Konsey, Kabine ve Hükümet olmak üzere yine üçlü bir yapılanmaya sahiptir. Her bir örgütün kendine özgü yapısı olmakla birlikte yine de bu üç örgüt birbirinden ayrı düşünülemez. Taç; İngiliz devlet yönetim sisteminin temel taşı, Büyük Britanya Birleşik Krallığı'nın asıl sahibi olan ve kraliyet ailesini temsil eden organdır. Günümüzde herhangi bir belirleyiciliği olmamakla birlikte aynı zamanda yürütmenin başıdır. Taç'ın yürütmenin ve devletin başı olmasının yanı sıra yargısal, askeri ve ruhani anlamda da önemli görevleri bulunmaktadır. Nitekim, İngiliz yargı sisteminin başı, silahlı kuvvetlerinin en üst komutanı ve İngiltere Anglikan Kilisesi'nin de en yüce temsilcisidir. Ancak ne var ki yürütme içinde Taç'ın esas yetkisi simgesel olarak her türlü konudan haberdar edilme, kendisine danışılan konularda yardımda bulunmaktan ibarettir. Yürütme başlığı altında yer alan bir diğer yapılanma olan Özel Konsey de İngiliz devlet geleneğinin en köklü kurumlarından. Günümüzde 400 üyesi bulunan konsey, çalışmalarını uzman komisyonlar oluşturarak yürütmektedir. Bütün bakanlıklarla ilgili alanlarda komisyonlar oluşturabilmektedir. Sembolik ve yardımcı mahiyetteki bu iki yapılanmaya ilaveten İngiliz yürütme sisteminin asıl taşıyıcı unsuru Başbakan ve onun çevresinde yer alan bakanlardan oluşan hükümettir. Hükümet üyelerinin sayısı yaklaşık olarak 100 civarındadır. Bütün bakanlar hükümet üyesi olmakla birlikte bunların yalnızca bir bölümü kabine üyesidir. Bu nedenle İngiltere'de hükümet ile Kabine kavramları farklı anlamları ifade etmektedir (Parlak ve Caner, 2005: 116-122).

Yargısal sisteme ilişkin olarak İngiltere için söylenebilecek en önemli şey ülkede anayasa olarak adlandırılan yazılı bir belgenin bulunmamasıdır.

Ancak bu devlet idaresinde görev yetki ve sorumluluk paylaşımının belirsiz olduğu anlamına gelmemektedir. İngiltere’de hukukun temel kaynakları; siyasal ve yönetsel gelenekler, parlamento kararları, mahkeme kararları ve son dönemde de Avrupa Birliği’nin yasama ve mahkeme kararlarından oluşmaktadır. Yazılı bir anayasası bulunmayan İngiltere’de hukuk sisteminin bir diğer belirgin özelliği de kamu hukuku-özel hukuk ayrımının olmamasıdır. Yani, İngiliz hukuk sistemi, hukukun bir bütün olduğu “ortak hukuk” sistemidir. Ortak hukuk sisteminde ilke olarak devlet dahil, hukukun tüm özneleri eşit kabul edilmekte ve ortak hukuka tabi olmaktadır. İngiliz hukuk sisteminin dayanakları, parlamento egemenliği ilkesi, güçler ayrımı, bakan sorumluluğu ilkesi ve negatif özgürlük anlayışıdır. Genel hukuk sistemi içinde geçerli olan ilkeler kamu kurumları için de geçerlidir (Örücü, 1991: 303-316). Ancak, son yıllarda yargı reformları ekseninde ve özellikle de Avrupa Birliği süreci ile birlikte İngiliz hukuk sisteminin değişmeye başladığı görülmektedir. 2003 yılında Anayasal İşler Bakanlığı’nın ve “Supreme Court” adı altında bir yüksek mahkemenin kurulması gibi. Mevcut yapı içerisinde mahkemelerin yanı sıra uyuşmazlıkların çözümünde yer alan “Yönetsel Uzlaşma Kurulları (Administrative Tribunals)”, “Tüketici Meclisleri”, “Vatandaş Hizmet Sözleşmeleri Platformu (Citizen Charter)”, “Ombudsman ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi” gibi kurumlar da yargı alanında faaliyet göstermektedirler (Parlak ve Caner, 2005: 125).

Siyasal yapılanmasını bu şekilde özetleyebileceğimiz İngiltere’de kamu örgütlenmesi Westminster-Whitehall Modeli olarak adlandırılmaktadır. Normatif, geleneksel ve Kraliyete ait bir takım öğeler içeren Westminster-Whitehall Modeli, aşırı merkezîyetçi bir görünüm arz etmektedir (Karasu, 2004: 91). Bu yapılanma bazı kamu hizmetlerinin doğrudan yürütülmesine imkan tanımaktadır. Günümüzde ülke genelinde örgütlenmiş 25 adet (bakanlıkların dışında) örgütleri bulunan merkeze bağlı yönetim birimleri faaliyet göstermektedir. Whitehall çalışmalarını Başbakanlık Ofisi, Hükümet Sekreterliği ve Hazine Bakanlığı eli ile yürütmektedir (Parlak ve Caner, 2005: 125).

İngiltere’de kamu örgütlenmesinin genel karakteristiğini yansıtan tekçi ve merkezîyetçi yapıda (Westminster-Whitehall Modeli) 1980 sonrasında önemli değişiklikler yaşanmıştır. Bu tarihten sonra İngiliz kamu yönetimi “Yeni Adımlar (Next Step) Girişimi”, “Kalite İçin Rekabet Girişimi (Competing for Quality)”, “Yurttaş Şartı (Citizen Charter) Programı”, “Kamusal Bilgilere Erişim Kodu”, “Kamu Görevlileri Beyaz Kitabı (Civil

Cervice White Papers)”, “Çağdaş Kamu Yönetimi Beyaz Kitabı” isimleri verilen girişimlerle (Yılmaz, 2001: 35-44) kapsamlı bir değişimin öznesi konumuna gelmiştir. Bu reform çabalarına ilaveten AB’nin değiştirici etkisi de yadsınamaz. Ancak ne var ki bazılarına göre AB’nin mevcut yapıyı dönüştürücü gücü AB’ye üye diğer ülkelere nazaran İngiltere’de bir hayli sınırlı kalmıştır. Bu iddiada bulunanlara göre bunun gerisinde, yerleşik olan parlamento egemenliği anlayışı gereği, İngiltere’de parlamento üzerinde herhangi bir karar organının varlığına sıcak bakılmaması yatmaktadır. AB’ye üye diğer ülkelerden farklı olarak İngiltere bir çok ulusal düzenleme yetkisini elinde tutmaktadır. Mesela İngiltere, ortak para birimi Euro sistemine girmemiştir, üye ülkelerin yerine getirmekle yükümlü olduğu bir çok düzenlemeyi, ulusal çıkarlarına uygun olmadığı gerekçesiyle gerçekleştirmemiştir. Sosyal güvenlik, sağlık, ulaştırma, konut alanlarıyla ilgili kamu harcamaları konusundaki bazı Avrupa düzenlemelerinden muafır. Fakat genellikle bu muafiyet, yönelti belirleme ile sınırlı kalmaktadır. İngiltere, düzenleyici işlevler bakımından çok büyük oranda AB kurallarına bağlıdır. Makro ekonomik politikalar açısından, Avrupa Merkez Bankasının ve Bakanlar Konseyinin kararları İngiliz mali piyasalarına doğrudan etkide bulunur. İngiltere, dış işleri ve savunma politikaları açısından da AB’ye tamamen bağlıdır (Karasu, 2004: 90). Görüldüğü üzere İngiltere, AB’nin direktiflerinden ve düzenleyici etkisinden tümüyle muaf değildir ve bu nedenle yönetim yapısını anlamaya yönelik bir çalışmada AB’nin etkisini göz ardı etmek çalışmanın eksik kalması riskini de beraberinde getirecektir.

Hem kapsamlı reform hareketleri hem de Avrupa Birliği’nin etkisi ile birlikte son dönemde İngiltere’de kamu yönetiminin işleyişini anlamak ve anlatmak bir hayli zorlaşmıştır. Çünkü İngiliz kamu yönetimi, yaşanan tüm bu önemli değişimlere rağmen aynı zamanda geçmişin çoğunu alıkoymuştur (Greenwood ve Wilson: 1993: 19). Yani yönetimde pragmatik yaklaşımlar benimseyen İngiliz siyasal sistemi tarihsel evrimi sürecinde eksik kurumları lağvetmek yerine günün koşullarına uyarılama ve yenileme eğilimi gütmüştür. Bu tutumun önemli bir sonucu olarak zamanla İngiltere’de idari yapı bir labirente benzemiş ve bir hayli karmaşık bir görünüme kavuşmuştur (Uzun, 2003: 597).

Söz konusu karmaşıklık artırır bir başka husus da, yaşanan değişim sürecinin etkisi ile birlikte İngiltere’nin yönetsel yapısında son dönemlerde “bakanlık dışı kamu örgütleri” ya da “özerk örgütler” olarak isimlendirilen kuruluşların yaygınlaşmasıdır. İngiltere’de kamu hizmetlerinin geleneksel

yürütme biçimi bakanlıklar olmakla birlikte son dönemlerde yaygınlaşan bu kurumlar da devletin yürütme örgütü içinde etkin hale gelmişlerdir. Genelde "quango" şemsiye kavramı altında tanımlanan bu örgütler, yapı ve işlev bakımından yerinden hizmet gören kuruluşlar olarak değerlendirilmektedir (Greve, Flinders ve Thiel, 1999). Üzerinde bir tanım birliğine varılamayan söz konusu bu kuruluşlar değişik görev ve yetkilere sahiptirler ve merkezi yönetimle ilişkileri de kurumdan kuruma değişiklik arz etmektedir (Deacon ve Monk, 2001: 29). Bu kuruluşların sayısı da bir hayli fazladır ve binlerle ifade edilmektedir (Greenwood ve Wilson: 1993: 212).

Böylesi karmaşık bir yapılanma içinde acaba düzenleyici kurumlar nerede yer almaktadır? Ve bu yapılanma içinde düzenleyici kurumlar nasıl ortaya çıkmışlardır? gibi soruların yanıtları yukarıda söylenenlerin ışığı altında çalışmanın takip eden bölümlerinde yanıtlanmaya çalışılacaktır.

## **2. Düzenleyici Kurumların Ortaya Çıkışı: Kamu Sahipliğinden Özelleştirmeye İngiltere’de Değişen Düzenleme Anlayışı**

Diğer Avrupa ülkelerinde olduğu gibi İngiltere’de de tarihsel bağlamda kamulaştırma-millileştirme düzenlemenin tek olmamakla birlikte temel biçimi olmuştur (James, 2005: 323-339). İktisadi kalkınmanın desteklenmesi, tüketicilerin korunması ve ulusal güvenlik gibi gerekçeler, ondokuzuncu ve yirminci yüzyıllarda yoğunlaşan kamulaştırma millileştirme yaklaşımlarına dayanak oluşturmuş, iktisadi alanda kamu mülkiyetinin, “devletin ekonomiye çeki düzen verme” ve “kamusal çıkarları koruma” imkanlarını arttıracığı varsayılmıştır (Majone, 1995a: 9-27). Yani söz konusu dönemde yönetimler, hem kamu sahipliği aracılığıyla direkt bir biçimde, hem de özel sektör üzerinde diğer araçlar aracılığıyla (bilhassa yasal monopoller yaratma, lisans verme, sübvansiyonlar sağlama ve standartlar oluşturma) dolaylı olarak anahtar güçleri ellerinde tutmaktadırlar (Coen ve Thatcher, 2005: 329-346).

Ancak, zaman içerisinde tecrübeler göstermiştir ki, kamu mülkiyeti ile kamu kontrolünün “bir ve aynı şey” olduklarını varsaymak mümkün değildir. Birçok Avrupa ülkesinde millileştirilen teşebbüsler üzerinde etkili bir kamu kontrolünün sağlanmasında yaşanan zorluklar, bu teşebbüslerin varlık nedeni olan “ekonomiye kamusal çıkarlar doğrultusunda çeki düzen verilmesi” amacının geri plana itilmesi sonucunu doğurabilmiş ve millileştirme iddia edildiği gibi devletin düzenleme kapasitesini güçlendirmemiş tam tersine zayıflatmıştır (Coen ve Thatcher, 2005: 329-346). Bunlara ilaveten Avrupa’da

geleneksel bağlamda ortaya çıkan bir diğer düzenleme şekli olan self-regülasyon anlayışı da düzenleme tuzağı (regulatory capture) ve kontrole ilişkin bir takım sınırlılıklara sahiptir. Bu açıdan self regülasyonun ancak yasal düzenlemeye ek olarak faydalı olabileceği ama onun yerini alamayacağı söylenebilir. Tüm bu söylenenler dolayısıyla Avrupa’da iktisadi kalkınmanın desteklenmesi, tüketicilerin korunması ve ulusal güvenlik gibi gerekçelerle yüceltilen millileştirmeye duyulan güven azalmaya başlamış, millileştirme yerini başka bir araca “özelleştirme”ye bırakmıştır (Majone, 1995a: 9-27).

Hemen hemen tüm Avrupa ülkelerinde benzer zaman dilimlerinde yaşanan bu gelişmelerle birlikte İngiltere’de de hızlı bir özelleştirme sürecine girilmiştir. “Millileşmiş sanayi ve kamu işletmelerindeki verimsizlik, kamu açıklarını kapatmaya yönelik olarak gelir elde etme, kamudaki personel fazlalığı, kamu örgütlerinin kullanılan sermaye ve varlıklar üzerinden çok düşük düzeyde gelir elde etmesi, kamu işletmelerinin rekabetçi olmayan ve tüketicilerin istemlerine duyarsız yapıda olması, kamu işletmelerinin yönetimindeki siyasallaşma” gibi gerekçelerle İngiltere’de Muhafazakar Parti, özelleştirme sürecini başlatmıştır (Karasu, 2004: 145). İngiltere’nin özelleştirme programı aslında İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra gerçekleştirilen çok kapsamlı bir millileştirme programının geriye çevrilmesidir (Butler, 2006).

Bu çerçevede İngiltere’de ilk büyük özelleştirme, 1984’te British Telecom (BT) ile gerçekleştirilmiştir. Bunu 1986’da British Gas’ın özelleştirilmesi izlemiştir. Telefon ve gaz ile başlayan büyük özelleştirmeler, 1989 yılında elektrik ve su hizmetleriyle devam etmiştir. 1989’a gelindiğinde kamu sektörünün neredeyse % 25’den fazlası özel sektöre geçmiştir. İngiltere’de özelleştirmelerin yapıldığı ilk dönemde sektörlere yönelik düzenlemeler farklılaşmaktadır. Örneğin hükümet bir yanda özelleştirilen British Telecom ile rekabet edecek piyasa aktörlerini teşvik ederken, diğer yandan British Gas’ı tekel olarak özelleştirmiştir. Sektörde herhangi bir yeniden yapılanma girişimi olmaması nedeniyle 1995 yılında ikinci Gaz Yasası çıkarılana kadar bu şirket tekel konumunu sürdürmüştür. Bu yasa gaz sektörünü rekabete açmıştır. Fakat bu sektörde rekabet koşulları ancak Mayıs 1998’ten sonra oluşabilmiştir. Özelleştirme uygulamaları Major döneminde de sürmüştür, bu dönemde ilk büyük özelleştirme 1993’te demiryollarında gerçekleştirilmiştir (Karasu, 2004: 146).

Söz konusu özelleştirmeleri takiben İngiltere’de düzenleyici kurumların oluşturulmaya başlandığı gözlenmektedir (kurulan düzenleyici kurumlar için bkz. Tablo1) (Syrett, 2003: 149; Parker, 1999: 117-119;

Greenwood ve Wilson, 1993: 250 ). Şüphesiz ki İngiltere'de düzenleyici kurumları ortaya çıkaran nedenleri tek bir koşula indirgemek ve özelleştirmeye bağlamak doğru değildir. Ancak şu da bir gerçektir ki özelleştirilen pek çok sektörde alanı düzenlemeye yönelik düzenleyici kurumlar oluşturulmuştur (Greenwood ve Wilson, 1993: 250). Mesela, elektrik, doğal gaz, su, telekomünikasyon gibi altyapı sektörlerindeki düzenleyici otoriteler, İngiltere'de özelleştirmeler sonrasında ortaya çıkmışlardır (Emek, Zenginobuz ve Acar: 2002: 85). Düzenleyici kurumları ortaya çıkaran bu özel koşula (özelleştirme süreci) ilaveten, "hayli teknik ve karmaşık konularda uzmanlaşmaya duyulan ihtiyaç, siyasetçilere ve siyasete duyulan güvensizlik, devletin bir alanda hem kural koyucu hem de oyuncu olmasının arzulan bir durum olmaması, bağımsız kurumların politik devamlılığının hükümetlerden daha fazla olması, bu kurumların siyasa geliştirmede ve uygulamada daha esnek davranabilmeleri ve bağımsız kurumların tartışmalı konuları çözebilme yetenekleri" gibi bağımsız düzenleyici kuruluşların ortaya çıkışını açıklayan (Majone, 1995b: 47-60; Özer, 2007: 152) fonksiyonel açıklamalar da şüphesiz İngiltere örneği için de geçerli açıklamalardır.

Bu çalışmada, İngiltere'deki düzenleyici kurumlardan sadece iki örnek (OFCOM ve OFWAT) üzerinde durulacak, sonrasında ise İngiltere'de düzenleyici kurumların genel özelliklerine ilişkin değerlendirmeler yapılacaktır. Şüphesiz ki iki örnekten hareketle genellemelere gitmek mümkün değildir. Ancak ne var ki bu iki örnek İngiltere'de düzenleme felsefesini anlamamıza yardımcı olacaktır. Sistemin işleyişine ilişkin genellemeler ise literatürde bunu açıklamaya yönelik çalışmalardan faydalanarak ortaya koyulacaktır.

## **2.1. İletişim Dairesi (The Office of Communications-OFCOM) Deneyimi**

İngiltere'de telekomünikasyon hizmeti 1969 yılına kadar hükümetin bir bakanı tarafından yönetilen Genel Posta İdaresi (GPO) tarafından yürütülmekteydi. 1969 yılında çıkarılan Posta İdaresi kanunuyla Genel Posta İdaresi, hükümet tarafından atanan bir başkan yönetiminde telekomünikasyon ve posta hizmetlerinin sunulmasıyla yetkili kurum halini almıştır. 1979 yılında seçilen muhafazakar hükümetin, tüketicinin seçeneklerini artırma ve verimliliği özendirme politikalarını telekomünikasyon alanına da

**Tablo 1: İngiltere'de Sektörel Düzenleyici Kurumlar**

Düzenleyici Kurum	Düzenlediği Sektör	Faaliyete Geçtiği Tarih
Financial Services Authority (FSA)	Finans ile ilgili tüm piyasalar	1997 (1986)
Competition Commission/ Office of Fair Trading	Genel Rekabet	1998 (1948)/1973
The Office of Communications (OFCOM)	Telekomünikasyon sektörü	2003*
The Office of Gas and Electricity Markets (OFGEM)	Elektrik ve doğal gaz sektörleri	1999
Office of Rail Regulator (ORR)/ Strategic Rail Authority	Demiryolu sektörü	1993/1999
Civil Aviation Authority (CAA)	Havacılık sektörü	1971
Office of Water Services (OFWAT)	Su sektörü	1991
Postal Services Commission (PSC)	Posta hizmetleri sektörü	1999

**Kaynak:** Mark Thatcher, “The Third Force? Independent Regulatory Agencies and Elected Politicians Europe”, *Governance*, 18(3), July 2005, s. 353.

\* Öncesinde (Office of Telecommunications 1984+Independent Television Commission 1954)

uygulayacağını açıkladığı 1980 yılına kadar İngiltere'de telekomünikasyon hizmetlerinde düzenleyici bir kuruluşa gereksinim duyulmamış, düzenlemeler genel hukuk hükümleri ve Genel Posta İdaresi kanunu içinde yer almıştır. 1981 yılında kabul edilen telekomünikasyon kanunu değişikliği ile Genel Posta İdaresi, Posta İdaresi ve Britanya Telekomünikasyon (BT) idaresi olarak ikiye ayrılmış, 1982 yılında da bir firmaya (Mercury'ye) BT ile tüm telekomünikasyon hizmetlerinde rekabet edebilmesi için lisans verilmiştir ([www.tubitak.gov.tr](http://www.tubitak.gov.tr)).



Tüm bu gelişmelerle birlikte ortaya çözülmesi gereken 4 temel sorun çıkmıştır ([www.tubitak.gov.tr](http://www.tubitak.gov.tr)):

- Telekomünikasyon alanında bilgi ve veri birikimi Britanya Telekomünikasyon'da yoğunlaşmakta ve bu bilgi birikimi dolayısıyla Britanya Telekomünikasyon kendisi ile rekabet edecek şirketlerin lisans alması sürecinde doğal olarak etkili olmaktadır. Bu durum rekabetin oluşmasını engellemektedir.
- Britanya Telekomünikasyon, pazardaki büyük alıcı konumu ve geniş hizmet yelpazesi ile hemen hemen tüm alanlarda yeni firmalarla rekabet etme gücüne sahiptir. Bu ise alana yeni girecek firmaların yaşam şansını yok edecek boyutlara varabilmektedir.
- Rekabet yaratmanın zor olduğu ya da henüz istenmediği alanlarda Britanya Telekomünikasyon tekelinin fiyat ve hizmet uygulamalarının denetlenmesi başlı başına bir sorun oluşturuyordu.
- Toplumsal olarak sunulması gerekli, ama ekonomik olarak karlı olmayan hizmetlerin finansman kaynaklarının belirlenmemiş olması, bu tür hizmetlerin yeterince karşılanamaması sonucunu doğurabilirdi.

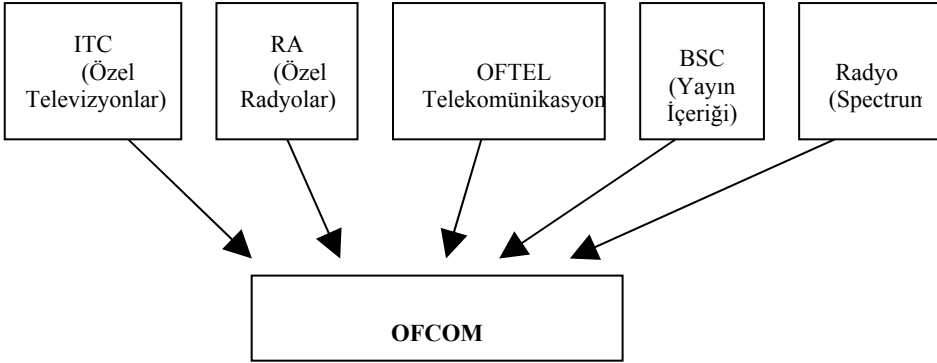
Bu sorunların çözümüne yardımcı olacağı kabulüne dayalı olarak 1984 yılında Britanya Telekomünikasyon'un satışına izin veren kanunla birlikte (1991 ve 1999'da revize edilmiştir) BT'nin telekomünikasyon sektöründeki tekeline son verilmiştir. Bu kanunla, sektörün rekabete açılmayan alanlarında etkinliği teşvik edecek bir regülasyon sisteminin oluşturulması ve ayrıca rekabete açılan alanlarda rekabetin korunması amacıyla özerk bir düzenleyici kurum olarak Office of the Director General of Telecommunications (Telekomünikasyon Dairesi-OFTEL) kurularak faaliyete geçmiştir ([www.rekabet.gov.tr](http://www.rekabet.gov.tr)).

1984 yılında telekomünikasyon sektörünü düzenlemek üzere kurulan Telekomünikasyon İdaresi (OFTEL), 2003 yılında yerini sektörde tüketicilerin çıkarlarını korumak ve rekabeti ilerletmek görevleri yüklenen İletişim Dairesi'ne (OFCOM) bırakmıştır (Marsden, 2005: 42). OFCOM, içinde OFTEL'in de olduğu iletişim sektörü ile ilgili beş değişik düzenleyici kurumun işlevlerini bir çatı altında toplamaktadır (Bkz. Şekil 1). Bu kurumlar, Bağımsız Televizyon Komisyonu (Independent Television Commission-ITC), Radyo Kurumu (Radio Authority-RA), Radyo İletişim Kurumu

(Radiocommunications Authority-Radio Com), Radyo ve Televizyon Yayın Standartları Komisyonu'dur (Broadcasting Standards Commission-BSC) (Doyle ve Vick, 2005: 76).

İletişim sektörünün düzenlenmesini tek bir çatı altında toplanmasıyla farklı iletişim alt sektörleri arasındaki sinerjiye katkıda bulunacak bir yapının hedeflendiği görülmektedir. Yalnızca iletişim sektörü ile ilgili değil aynı zamanda yayın içeriklerini de denetlemekten sorumlu olan OFCOM, bu çerçevede hem İngiliz Kültür Bakanlığı ile hem de İngiliz Ticaret Bakanlığı ile ilişkili kılınmıştır (Emek, Zenginobuz ve Acar, 2003: 88-89). Söz konusu bakanlar hem kurulun sekiz üyesini atamakta hem de başkanının atanmasını onaylamaktadırlar. Üyeleri atama konusunda yetkili kılınan bakanlar, belirli koşulların varlığı (çıkar çatışması, yetersizlik, ahlaka aykırı davranışlar gibi) halinde üyeleri görevlerinden alma konusunda da yetkili kılınmışlardır. Yarı zamanlı olarak hizmet sunan üyelerin siyasi faaliyetlerde bulunmaları, çıkar çatışmasına düşmeleri ve hediye almaları yasaklanmıştır. Kurumun gelirleri lisans ücretlerinden oluşmaktadır. İlgili bakanlar, OFCOM'un performansından parlamentoya karşı sorumludurlar (Members' Code of Conduct, www.ofcom.gov.uk).

### **Şekil 1: İngiltere'de İletişim Altyapısındaki Düzenleyicilerin Birleşimi**



**Kaynak:** Gillian Doyle ve Douglas W. Vick, "The Communications Act 2003: A New Regulatory Framework in the UK", *Convergence*, 11(3), 2005, s. 76.

Kurum, tümüyle bağımsız olmakla birlikte ilgili bakanların sektörde uygulanacak politikalar ile ilgili OFCOM'a genel direktifler verme hakkı her

zaman saklıdır. Sektörde bakanların görevleri şu şekilde sıralanabilir ([www.rekabet.gov.tr](http://www.rekabet.gov.tr)):

- Hükümetin genel politikalarını telekomünikasyon sektörüne uyarlamak.
- Sektör politikalarını düzenleyici yapıyla uyumlu hale getirmek.
- Tüketici veya bölgesel odaklı sübvansiyonları belirlemek.
- Düzenleme performansını izlemek.
- Ulusal güvenlikle ilgili konularla ilgilenmek.

Kurum, yıllık faaliyet raporunu ilgili bakanlar aracılığıyla parlamentoya sunmakla yükümlü olduğu kadar parlamentoya, parlamentonun eylem ve kararlarını ilgilendiren konularda bilgi sunmakla da yükümlü tutulmuştur (Members' Code of Conduct, [www.ofcom.gov.uk](http://www.ofcom.gov.uk)).

## **2.2. Su Hizmetleri Dairesi (Office of Water Services-OFWAT) Örneği**

1989 yılında İngiltere'de Su Yasası (Water Act) ile birlikte su sektöründe özelleştirme girişimi başlamış ve bu yasa ile birlikte daha önce kamu girişimi şeklinde faaliyet gösteren on bölgesel su kurumu satılmıştır. Söz konusu yasa, alanı özelleştirmesinin yanı sıra sektörde kaliteden sorumlu kurumları belirlemiştir. Bu gelişmeleri takiben 1991 yılında Su Hizmetleri Dairesi (Office of Water Services-OFWAT) İngiltere ve Galler'de su ve kanalizasyon sektörünün ekonomik düzenleyicisi olarak kurulmuştur (Emergy, 2003; [www.ofwat.gov.uk](http://www.ofwat.gov.uk)). Söz konusu kurum 2006 yılına kadar tek bir genel müdür tarafından yönetilirken 1 Nisan 2006'da mevcut yapıda bir değişikliğe gidilmiş ve kurul yönetimine (Water Services Regulation Authority-WSRA) geçilmiştir. Kurulun başkanı, beş yıllığına ilgili bakanca atanmaktadır ([www.ofwat.gov.uk](http://www.ofwat.gov.uk)). Yaklaşık 230 çalışana ile hizmet sunan OFWAT'ın yasal görevleri şunlardır (Emergy, 2003):

- Rekabeti kolaylaştırmak,
- Ekonomikliği ve verimliliği artırmak,
- Müşterilerin çıkarlarını korumak,
- Hizmet sunumunu garanti altına almak,
- Alınan hizmetin standartlarını koruma,

- Hizmetin fiyatını belirlemek.

Kurum karar alım sürecinde hükümetten bağımsız olmakla birlikte bu alanda tek başına faaliyette bulunmamaktadır. Standart belirleyen kurumlar, kaliteyi düzenlemeye yönelik kurumlar, su şirketleri birlikleri ile vatandaş-müşteri birlikleri de diğer aktörler olarak karşımıza çıkmaktadırlar (Bkz. Şekil 2).

Sektörde 22 su şirketi ve 10 kanalizasyon şirketi faaliyet göstermektedir. Sektörde standart belirleyen kurumları ise ikiye ayırmak mümkündür ki uluslararası düzeyde Avrupa Birliği'nin bu alana yönelik direktifleri düzenleme sürecinde dikkate alınırken aynı zamanda ulusal düzeyde de Çevre, Gıda ve Köy İşleri Bakanlığı (DEFRA) ile Galler Meclis Hükümeti'nin (WAG) belirlemiş olduğu standartlar düzenleme sürecinde belirleyici rol oynamaktadır. Yine alanda kaliteyi düzenleyen iki kurum vardır. Bunlardan İçme Suyu Teftiş Heyeti (DWI) bakanlar tarafından belirlenen içme suyu standartlarını uygular ve denetlerken Çevre Birimi (EA) de çevre ile ilgili konularda yetkili kılınmıştır. Çok aktörlü bu alanın ekonomik düzenleyicisi ise OFWAT'dır. OFWAT, parlamentoya ilgili bakan aracılığıyla bilgilendirme amaçlı bir rapor sunmaktadır ve diğer düzenleyici kurumlarda olduğu gibi meclis alt komiteleri, Rekabet Komisyonu ve yargı denetimi aracılığıyla kurumun denetimi yoluna gidilmiştir (Emery, 2003).

## Şekil 2: İngiltere'de Su Sektörünün Düzenlenmesi



**Kaynak:** Bill Emery, "Regulating the Privatised Water Industry in the U.K.- Theory and Practice", Is The Approach Suitable for CEE Countries?", *European Water*

*Markets Conference Bratislava, May 2003, www.ofwat.gov.uk/aptrix/ofwat/publish.nsf, (01.02.2006)*

Bu yapılanma içerisinde Bölgesel Müşteri Hizmetleri Komiteleri (The CSCs) ve OFWAT Ulusal Müşteri Konseyi (ONCC) gibi oluşumlarla müşterilerin temsili yoluna gidilmekle birlikte bu kurumların karar alım sürecinde etkili oldukları söylenemez. Sürecin işleyişine katkıları sektörde kalitenin sağlanıp sağlanmadığını gözetlemek ve gelişmeleri OFWAT'a raporlamaktan ibarettir (www.ofwat.gov.uk).

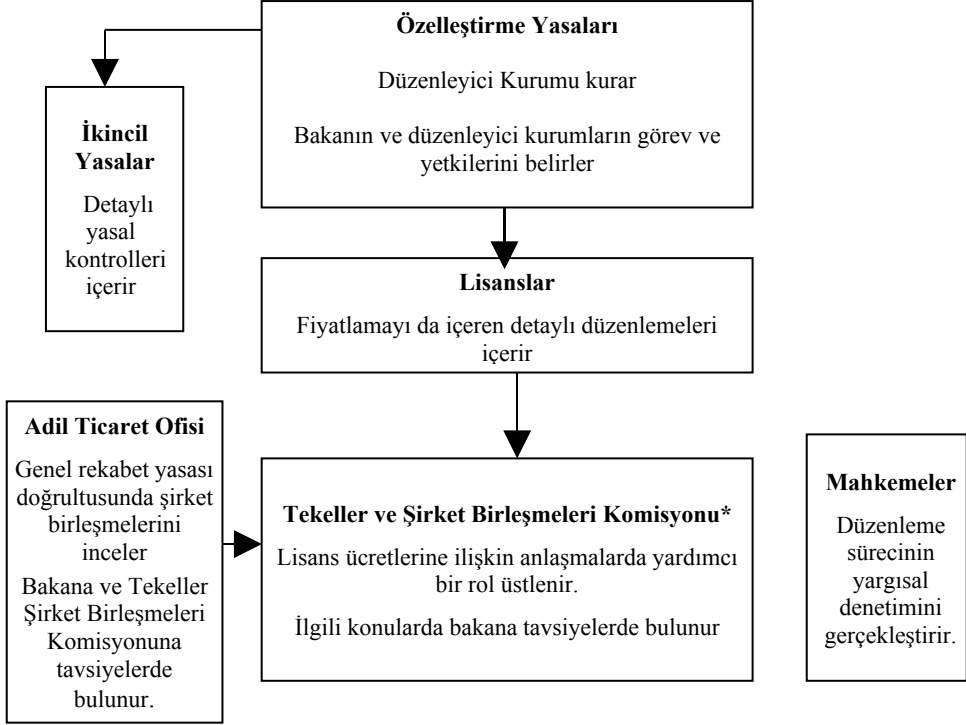
### **3. İngiltere'de Düzenlemenin ve Düzenleyici Kurumların Genel Özellikleri**

İngiltere'de her bir düzenleyici kurum gücünü sektörü özelleştiren, düzenleyici kurumu kuran yasalardan ve 1992 tarihli Rekabet ve Hizmetler Kanunu'ndan almaktadır (Düzenlemenin yasal çerçevesi için bkz. 3) (Parker, 1999: 118).

Sektörü özelleştiren yasalar, düzenleyici kurumların hedeflerini birincil ve ikincil hedefler olarak belirlemiştir. Bu hedefler düzenleyici kurumların faaliyette buldukları sektöre göre değişmekle birlikte birincil hedefler, hizmet memnuniyetini garanti altına almayı ve düzenlenen şirketleri bu hizmetleri sunmaya muktedir kılmayı içermektedir. İkincil hedefler ise yine düzenlenen sektöre göre değişmekle birlikte hizmet sunumunda verimliliği ve ekonomikliği iletmeyi içerir (Parker, 1999: 118-119).

Kurumların, idari yapılarını belirleme, gelir kaynaklarını düzenleme ve bütçelerini hazırlama konularında özerk kılındıkları görülmektedir. Hayati sektörlerde güç sahibi kılınan bu bağımsız düzenleyiciler aslında tümüyle serbest hareket etmezler. Her şeyden önce ilgili bakan, düzenleyicinin eylemlerinden dolayı parlamentoya karşı sorumlu kılınmıştır. Bu sorumluluk dolayısıyla ilgili bakana belli konularda düzenleyici kurumları yönlendirme gücü tanınmıştır. Bu gücün niteliği sektörden sektöre değişmekle birlikte uygulamada şimdiye kadar bu güç düzenleyici kurumların bağımsızlıklarını zedeleyecek biçimde kullanılmamıştır (Parker, 1999: 117-120).

### Şekil 3: Düzenlemenin Yasal Çerçevesi



**Kaynak:** David Parker, “Regulating Public Utilities: Lessons from the UK Experience”, *International Review of Administrative Sciences*, 65(1), 1999, s. 120.

\* Yeni adıyla Rekabet Komisyonu-Competition Commission (1998).

Düzenleyici kurumların tümüyle bağımsız davranmalarını önlemeye yönelik bir başka araç da seçilmiş siyasilere düzenleyici kurumların başkanlarını ve üyelerini atama yetkisinin verilmesidir. İngiltere’de hemen hemen tüm düzenleyici kurumların üyeleri ve başkanları ilgili bakan tarafından atanmaktadır. Bakanlara bu atama yetkisine ilaveten belirli koşulların varlığı halinde üyeleri ve başkanları görevden alma yetkisi de tanınmıştır (Parker, 1999: 117-120).

Kurul üyeliği için her türlü ortaklıktan ve bağlantıdan vazgeçilmesinin bir önkoşul olduğu İngiltere’de genel toplamda üyelerin %29’u kamu

sektöründen, %71'i de özel sektörden gelmektedir. Her bir düzenleyici kurum bünyesinde ekonomistler, muhasebeciler, mühendisler gibi uzmanlarla diğer alanlarda pek çok uzmanı istihdam eder. Uygulamada düzenleyici kurumlar politik müdahalelerden bir hayli bağımsız bir konumdadırlar ve düzenleyici kurumların sahip oldukları uzmanlık gücü de bu durumu güçlendirmektedir (Thatcher, 2005: 357).

İngiltere'de düzenleyici kurumların denetimi görevi üç kuruma verilmiştir; “Parlamento”, “Rekabet Kurumu” ve “Mahkemeler”. Bu çerçevede İngiltere'de bütün düzenleyici kurumların parlamentonun genel denetimine tabi oldukları görülmektedir. Tüm düzenleyici kurumlar, parlamentoya ilgili bakan aracılığıyla yıllık faaliyet raporlarını sunmakla yükümlü kılınmışlardır. Bu genel denetimin yanısıra düzenleyici kurumlar, “National Audit Office” ve “Comptroller and General” tarafından da yönetsel ve mali açıdan denetlenmektedirler. Tüm bu denetimlere ilaveten düzenleyici kurumun ilgili olduğu bakanlar, gerekli gördükleri durumlarda düzenleyici kurumların kararları hakkında Adil Ticaret Kurumu'na (Office of Fair Trade) başvurabilmektedirler (Karasu, 2004: 149).

Denetleme sürecinde Rekabet Kurumu'nun rolü ise şu şekilde özetlenebilir: İngiltere'de düzenleyici kurumlar, sektörlerindeki şirketlerin piyasaya giriş izin belgelerinde (düzenleyici kurumların, şirketler üzerinde sahip oldukları yetkilerin çoğu özellikle de fiyat kontrolüne ilişkin hükümler bu ruhsatlarda yer almaktadır) değişiklik yapmak istediğinde şirket bu isteği kabul edebilir veya adil davranılmadığına inandığı taktirde Rekabet Komisyonuna itirazda bulunabilir. Komisyonunda, yarım gün görev alan, iş dünyasından, akademik çevreden, sendikalardan, hukuk ve diğer mesleklerden yaklaşık otuz üye ve tam gün görev yapan memurlar çalışmaktadır. Altyapı hizmetleri araştırmalarında hizmet vermek üzere ilgili konuda uzman olan Komisyon üyelerinden dört ya da altı kişilik bir grup seçilmektedir. Soruşturmanın sonuçlarıyla ilgili rapordan yalnızca bu üyeler sorumludur; ancak, rapor Komisyon tarafından yayımlanmış sayılır. Komisyonun soruşturma için altı ayı vardır. Komisyon ilgili taraflardan (düzenleyici kurum, şirket ve devletin ilgili birimleri gibi) bilgi isteyebilir ve şirketin tesislerini denetleyebilir. Komisyon grubu, bulguları değerlendirdikten sonra, şirketin, düzenleyici kurumun ve diğer ilgili tarafların görüşlerini ve Komisyonun vardığı sonuçları içeren bir rapor hazırlar. Rapor, raporun hazırlanmasında katkısı bulunan grup üyeleri tarafından imzalanır (DPT, 2000: 46).

Düzenleyici kuruma ve şirkete gönderilen rapor, düzenleyici kurum tarafından ticari sır niteliğindeki bölümler çıkarılıp; çıkarılan yerler belirtilmek kaydıyla yayımlanır. Komisyon mevcut durumu kamu çıkarına aykırı bulmazsa, düzenleyici kurum şirketin ruhsatında tadilat yapamaz. Ancak Komisyon durumun kamu çıkarına aykırı olduğunu saptarsa bunu düzeltecek önerilerde bulunur. Bu, düzenleyici kuruma, Komisyonun önerilerini dikkate alarak, şirketin ruhsatını değiştirme izninin verilmesi demektir. Komisyon, düzenleyici kurumun ilk önerisi ile aynı fiyat kontrolü önerebileceği gibi daha düşük ya da yüksek fiyatlar da önerebilir. Düzenleyici kurumun bu önerilere tamamen uyma zorunluluğunun olup olmadığı tartışmalı olmakla birlikte düzenleyici kurumun takdir hakkının katı bir şekilde kısıtlı olduğu genel kabul görmektedir (DPT, 2000: 46).

Tüm bu denetimlere ilaveten düzenleyici kurumların bütün kararlarına karşı temyiz yolu da açık bırakılmıştır (Karasu, 2004: 149).

İngiltere’de genel özelliklerini bu şekilde özetleyebileceğimiz düzenleyici kurumlara ilişkin son bir tespit de özellikle son dönemde teknolojik gelişmelerin birbiri ile bağlantılı kıldığı elektrik ve doğalgaz ile telekomünikasyon ve medya gibi sektörleri düzenleyen kurumların aynı çatı altında birleştirilmesidir. Yine son dönemlerdeki bir başka eğilim de tek kişilik düzenleme yerine düzenlemenin bir kurul tarafından yapılması şeklindedir.

## **SONUÇ**

İngiltere’de -tek neden olmamakla birlikte- özelleştirme sürecinin ürünü olarak ortaya çıkan düzenleyici kurumlar, Türkiye örneğindeki gibi tek bir model üzerinden gitmemektedir. Kurumların isimleri (Authority, Office, Commission) farklılık arz ettiği gibi, kurul üye sayıları, görev süreleri, görevden alınmaları, bağımsızlık dereceleri de sektörden sektöre farklılık arz etmektedir. Ancak tüm bu farklılaşmaya rağmen kurul üyelerinin ilgili bakan tarafından atanması, sektörde tüketicilerin çıkarlarını korumak ve rekabeti ilerletmek gibi genel görevlere sahip kılınarak kurulmaları, parlamentonun, yargının ve Rekabet Komisyonunun denetimine tabi olmaları gibi birbirleri ile benzeşen uygulamalar da yok değildir.

Kurul üyelerinin çok büyük bir yüzdesinin özel sektörden geldiği İngiltere’de kurumların bağımsızlığı ve tarafsızlığı konusu diğer ülkelerde olduğu gibi en tartışmalı alanlardan birisidir. Sıkı denetim süreci ve müşteri birlikleri ile bu sorunun üstesinden gelinmeye çalışılsa da, düzenleme tuzağı adı verilen olgunun İngiltere için de kaçınılmaz olduğu söylenebilir.



## KAYNAKÇA

- COEN David and Mark Thatcher (2005), “The New Governance of Markets and Non-Majoritarian Regulators”, *Governance*, Vol: 18, No: 3, July.
- DEACON David and Wendy Monk (2001), “Ouangos and The Communications Dependent Society”, *European Journal Of Communication Act*, 16 (1).
- DOYLE Gillian and Douglas W. Vick (2005), "The Communiactions Act 2003: A New Regulatory Framework in the UK", *Convergence*, 11(3).
- DPT (2000), *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı-Rekabet Hukuku ve Politikaları Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, DPT, Ankara.
- EMEK Uğur (2002), Ünal Zenginobuz ve Muhittin Acar, *Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması*, TÜSİAD Yayını, İstanbul.
- EMERY Bill (2003), “Regulating the Privatised Water Industry in the U.K.- Theory and Practice”, Is The Approach Suitable for CEE Countries?”, *European Water Markets Conference Bratislava*, May.
- GREENWOOD John ve David Wilson (1993), *Public Administration in Britain Today*, Routledge, London and New York.
- GREVE Carsten, Matthew Flinders and Sandra Van Thiel (1999), “Quangos: What in a Name? Defining Quangos from a Comparative Perspectives” *Governance*, 12(2).
- JAMES Oliver (2005), “The Rise of Regulation of the Public Sector in the United Kingdom”, *Sociologie Du Travail*, 47.
- KARASU
- Koray (2004), “İngiltere”, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri* içinde, Ankara Üniversitesi KAYAUM Yayınları, Ankara.
- MAJONE Giandomenico (1995a), “Regulation and Its Mode”, *Regulating Europe*, Routledge, London and New York.
- MAJONE Giandomenico (1995b), “The Rise of Regulation in Europe”, *Regulating Europe*, Routledge, London and New York.
- MARSDEN Chris (2005), *What's Wrong with Competition Policy in New Media Bradford*, UK: Emerald Group Publishing Limited.

- ÖRÜCÜ Esin (1991), “Kamu Hukuku-Özel Hukuk: Kavram ve Ölçüt Karmaşası”, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, C: 12, S: 1-3.
- ÖZER M. Akif (2007), “Küreselleşme Sürecinde Değişen Kamu Hizmeti Anlayışı ve Bağımsız İdari Otoriteler Sorunu”, *Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları* içinde, Ed. M. Akif Çukurçayır ve Gülise Gökçe, 113-213.
- PARKER David (1999), “Regulating Public Utilities: Lessons from the UK Experience”, *International Review of Administrative Sciences*, 65(1).
- PARLAK Bekir ve Cantürk Caner (2005), *Karşılaştırmalı Siyasal ve Yönetimsel Yapılar*, Alfa Aktüel Yayınları, Ankara.
- SYRETT Keith (2003), "Düzenleyici Kurumlar: Yapıları ve Sorunları", Çev: Cahit Emre, *Yönetim Bilimi Yazıları* içinde, İmaj Yayıncılık, Ankara.
- THATCHER Mark (2005), “The Third Force? Independent Regulatory Agencies and Elected Politicians Europe”, *Governance*, 18(3), July.
- UZUN Şentürk (2003), “Büyük Britanya Yönetim Sistemi”, *21. Yüzyılda Yönetim* içinde, (Ed) Koraltay Nitas, Türk İdari Araştırmaları Vakfı Yayınları, Yayın No: 2, Ankara.
- YILMAZ Osman (2001), *Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri*, DPT, Ankara.

### **İNTERNET ADRESLERİ**

- BUTLER Stuart M., "Kamu Hizmetlerinin Özelleştirilmesi", Çev: Coşkun Can Aktan, [www.canaktan.org](http://www.canaktan.org), (01.03.2006).
- LODGE Martin, “From Varieties of The Welfare State to Convergence of The Regulatory State? The Europeanisation of Regulatory Transparency”, <http://ideas.repec.org/p/queens/p0019.html>, (10.03.2006).
- <http://www.tubitak.gov.tr/btpd/btspd/platform/enfor/regrap/bol5.html>, (10.02.2006)
- Members' Code of Conduct*, [www.ofcom.gov.uk](http://www.ofcom.gov.uk), (02.04.2006).
- [www.ofwat.gov.uk](http://www.ofwat.gov.uk), (12.03.2006).
- [www.ofwat.gov.uk/aptrix/ofwat/publish.nsf](http://www.ofwat.gov.uk/aptrix/ofwat/publish.nsf), (01.02.2006)
- [www.rekabet.gov.tr/word/sahin/4index.doc](http://www.rekabet.gov.tr/word/sahin/4index.doc), (05.03.2006)