



ANKARA
HACI BAYRAM VELİ ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

**DÜZENLEYİCİ DEVLET ANLAYIŞI: KOSOVA
DEVLETİ BAĞLAMINDA BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ
KURUMLAR UYGULAMASI**

Feston Jahir HAJDINI

Tez Danışmanı

Doç. Dr. Yusuf PUSTU

**DOKTORA TEZİ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
KAMU YÖNETİMİ BİLİM DALI**

HAZİRAN 2024



**DÜZENLEYİCİ DEVLET ANLAYIŞI: KOSOVA DEVLETİ
BAĞLAMINDA BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLAR
UYGULAMASI**

Feston Jahir HAJDINI

DOKTORA TEZİ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
KAMU YÖNETİMİ BİLİM DALI

ANKARA HACI BAYRAM VELİ ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

HAZİRAN 2024

ETİK BEYAN

Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Tez Yazım Kurallarına uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmada; tez içinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi, tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu, tez çalışmada yararlandığım eserlerin tümüne uygun atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi, kullanılan verilerde herhangi bir değişiklik yapmadığımı, bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu bildirir, aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim.

Feston Jahir HAJDINI

03.06.2024

TEZ ONAY SAYFASI

Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Doktora öğrencisi Feston HAJDINI tarafından hazırlanan “Düzenleyici Devlet Anlayışı: Kosova Devleti Bağlamında Bağımsız Düzenleyici Kurumlar Uygulaması” Başlıklı tez çalışması 13/06/2024 tarih ve 10.00 saatinde yapılan tez savunma sınavında aşağıdaki jüri tarafından OY BİRLİĞİ ile DOKTORA TEZİ olarak KABUL edilmiştir.

	Kabul	Ret
Başkan (Prof. Dr. Mehmet Akif Özer):	☒	☐
Danışman (Doç. Dr. Yusuf Pustu):	☒	☐
Üye (Doç. Dr. Tekin Avaner):	☒	☐
Üye (Prof. Dr. Murat Akçakaya):	☒	☐
Üye (Doç. Dr. Refik Yaşlıkaya):	☒	☐

Düzenleyici Devlet Anlayışı: Kosova Devleti Bağlamında Bağımsız Düzenleyici Kurumlar
Uygulaması
(Doktora Tezi)

Feston Jahir HAJDINI

ANKARA HACI BAYRAM VELİ ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

Haziran 2024

ÖZET

Bu çalışmanın ana konusu Kosova'daki bağımsız düzenleyici kurumlardır. Bu kurumlarla ilgili tanımlamalar ülkeden ülkeye değişmekle birlikte, genel olarak şu anlama gelir: hükümet ve vatandaşları adına belirli işlevleri, görevleri veya hizmetleri yerine getirmekten sorumlu olan hükümet yapısı içindeki uzmanlaşmış kuruluşlar. Bu kurumlar, yasaların, yönetmeliklerin ve politikaların uygulanmasından ve çeşitli kamu hizmetlerinin sunulmasından sorumlu oldukları için bir hükümetin işleyişinde hayati bir rol oynarlar. Bu çalışma, Kosova devletinin bağımsız düzenleyici kurumların organizasyonu ve işleyişine ilişkin deneyimini ele almaktadır. İlk olarak, bu çalışma Kosova'da bağımsız düzenleyici kurumların kurulmasının başladığı siyasi-kurumsal koşulları açıklamaktadır. Ardından, mevcut örgütsel ve işlevsel durumlarını tespit etmektedir. İleri, Kosova'daki bağımsız kurumların örgütsel ve işlevsel yönlerinin hem teorik standartlar ve hem de başarılı uygulamaları veya modelleri çerçevesinde incelenmesini ve analizini içermekte ve son kısımda, Kosova'da bağımsız kurumlara ilişkin reform süreci de ayrıntılı olarak açıklanmış ve değerlendirilmiştir. Elbette, kamu yönetimi disiplini içinde bir konu olarak, önceden, kamu yönetiminin teorik ve kavramsal kısmına önemli bir yer ayrılmıştır. Kamu yönetiminin bir uygulama ve bilimsel bir disiplin olarak doğuşu ve günümüze kadar olan gelişimi ve evrimi açıklanmıştır. Özellikle Yeni Kamu Yönetimi paradigması ve bu paradigmanın bir türeği olarak düzenleyici devlet kavramı açıklanmıştır.

Bilim Kodu : 111602
Anahtar Kelimeler : Kosova, bağımsız kurumlar, kamu yönetimi, düzenleyici devlet
Sayfa Adedi : 207
Tez Danışmanı : Doç. Dr. Yusuf PUSTU

Understanding of the Regulatory State: The Practice of Independent Regulatory Agencies in
The Context of The Kosovo State
(Ph.D. Thesis)

Feston Jahir HAJDINI

ANKARA HACI BAYRAM VELİ UNIVERSITY
THE INSTITUTE OF GRADUATE STUDIES

June 2024

ABSTRACT

The main subject of this study is the independent regulatory institutions in Kosova. Although the designations associated with these institutions vary from country to country, they generally mean: the specialized entities within the government structure that are responsible for carrying out specific functions, tasks, or services on behalf of the government and its citizens. These agencies play a vital role in the functioning of a government, as they are responsible for implementing laws, regulations, and policies, and delivering various public services. This paper deals with the experience of the Kosovo state in the organisation and functioning of independent regulatory bodies. First, this study describes the political-institutional conditions under which the establishment of independent regulatory bodies in Kosovo began. Then, it identifies their current organisational and functional status. Next, it examines and analyses the organisational and functional aspects of independent institutions in Kosovo, both in terms of theoretical standards and successful practices or models. In the last part, the reform process of the independent institutions in Kosovo is also explained and evaluated in detail. Of course, as a subject within the discipline of public administration, an important place has already been devoted to the theoretical and conceptual part of public administration. The genesis of public administration as a practice and as a scientific discipline, as well as its development and evolution until today, is explained. In particular, the New Public Management paradigm and the concept of the regulatory state as a derivative of this paradigm have been explained.

Science Code : 111602
Key Words : Kosova, independent agencies, public administration, regulatory state
Page Number : 207
Supervisor : Doç. Dr. Yusuf PUSTU

TEŞEKKÜR

Bu tez çalışmasının hazırlanmasının ilk aşamasından son aşamasına kadar, yoğun çalışmalar yürütmesine rağmen her türlü yardımı esirgemeyen, sadece bu çalışma ile sınırlı kalmayıp yürütmüş olduğum diğer çalışmalarda da ciddi emeği olan, değerli danışman hocam Doç. Dr. Yusuf Pustu'ya teşekkürü borç bilirim.

Tez İzleme Komitesi üyeleri olan Prof. Dr. Mehmet Akif Özer ve Doç. Dr. Tekin Avaner hocalarıma yapmış oldukları katkılardan ve harcamış oldukları yoğun emeklerden dolayı şükranlarımı sunarım. Tez jüri üyeliğinde yer alan saygıdeğer hocalarım Prof. Dr. Murat Akçakaya ve Doç. Dr. Refik Yaslíkaya'ya ayırdıkları kıymetli vakit ve değerlendirmeleri için müteşekkirim.

Ayrıca her anımda yanımda olan aileme de teşekkür ediyorum. Özellikle de bana yardım etmek için kendinden çok şey feda eden Zeynep eşime teşekkür ediyorum.

Feston Jahir HAJDINI

Haziran 2024

İÇİNDEKİLER

	Sayfa
ÖZET.....	iv
ABSTRACT.....	v
TEŞEKKÜR.....	vi
İÇİNDEKİLER	vii
TABLoların LİSTESİ.....	xi
ŞEKİLLERİN LİSTESİ	xii
KISALTMALAR	xiii
1. GİRİŞ	1
2. KAMU YÖNETİMİ.....	9
2.1. Kamu Yönetimi Tanımı.....	9
2.2. Kamu Yönetimi'nin Tarihsel Gelişimi ve Teorileri	13
2.3. Siyaset-Yönetim Dikotomisi	24
2.4. Kamu Yönetimi ve Özel Yönetim.....	28
2.5. Kamu Yönetimi-İdare Hukuku İlişkisi.....	30
2.6. Kamu Yönetimi ve Etik.....	32
2.7. Yeni Kamu Yönetimi	35
2.7.1. YKY'nin Ortaya Çıkışı ve Gelişimi	35
2.7.2 YKY'nin Özellikleri ve İlkeleri	39
2.7.2.1. Özelleştirme	40
2.7.2.2. Kamu-Özel Ortaklığı	42
2.7.2.3. Yerelleşme	44
2.8. Yönetişim	46
2.8.1. İyi Yönetişim.....	46
2.8.2. Küresel Yönetişim.....	49

2.9. Yeni Kamu Hizmeti.....	51
2.10. Postmodern Kamu Yönetimi Söylemi.....	55
2.11. Geleneksel Bürokrasiye Önerilen Alternatifler	59
2.11.1. Ekip Tabanlı Modeli.....	61
2.11.2. Ağ Örgütlenme (Heterarşi).....	63
2.12. Neo-Weberyan Devleti	64
2.13. Yeni Kamu Yönetişimi.....	66
2.14. Dijital Çağ Yönetişimi.....	68
3. DÜZENLEYİCİ DEVLET ANLAYIŞININ YÜKSELİŞİ	71
3.1 Düzenleme Tanımı	71
3.2 Refah Devleti Anlayışı	73
3.1.1 Liberal Refah Devleti	77
3.1.2. Muhafazakâr Refah Devleti.....	78
3.1.3. Sosyal Demokrat Refah Devleti	79
3.3. Düzenleyici Devlet ve Kapitalizm	80
3.4. Düzenleyici Kurumların Ortaya Çıkışı ve Tarihsel Gelişimi	84
3.5. Bağımsız Düzenleyici Kurumların Örgütsel İlkeleri.....	90
3.5.1. Bağımsızlık, Özerklik ve Yarı Özerklik.....	92
3.5.2. Tek Amaçlı Kurumlar	95
3.5.3. Uzmanlık	96
3.5.4. Hesap Verebilirlik ve Performans	98
3.5.6. Tüzel Kişiliği.....	100
3.6. Bağımsız Düzenleyici Kurumların İşlevsel Özellikleri.....	101
3.6.1. Düzenleme Yetkisi	102
3.6.2 Denetleme.....	102
3.6.3. Yaptırım Uygulama Yetkisi	103

3.6.4. Danışma ve Uyuşmazlık Çözme Yetkisi.....	104
3.6.5. Düzenleyici Kurumların Yargısal Denetimi	104
3.7. Düzenleyici Kurumlar ve Kamu Yararı	105
3.8. OECD'nin Düzenleyici Kurumlar 'En İyi' Modeline Bir Bakış.....	107
3.9. Uluslararası Örgütler ve Düzenleyici Kurumlar	111
3.9.1. Birleşmiş Milletler Örgütü'nün Bağımsız Kurumları	112
3.9.2. Avrupa Birliği Düzenleyici Kurumları	113
3.9.3. Dünya Ticaret Örgütü'nün Düzenleyici Kurumları	116
3.10. Bağımsız Düzenleyici Kurumlar Modeline Eleştiriler	117
4. KOSOVA'DA BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLARIN UYGULAMASI	121
4.1. Kosova'da Kamu Yönetimi'nin Kısa Tarihi	121
4.2. 1999'da Birleşmiş Milletler Uluslararası Misyonun'un Yerleştirilmesi.....	125
4.3. Kosova'da Kamu Yönetimi'nin Örgütlenmesi ve İşleyişine Genel Bir Bakış	130
4.3.1. Merkez Yönetimi.....	130
4.3.2. Yerel Yönetimler.....	132
4.4. 1999-2008 Yılları arasında Bağımsız Kurumların Kuruluşu ve İşleyişi.....	133
4.5. Kosova'da 2008 Sonrası Bağımsız Düzenleyici Kurumlar	136
4.5.1. Anayasa Kapsamında Bağımsız Kurumlar	136
4.5.2. Örgütsel ve İşlevsel Boyutu	140
4.5.2.1. Parlamento Bünyesindeki Bağımsız Kurumlar.....	140
4.5.2.2. Hükümet Bünyesindeki Bağımsız Kurumlar	141
4.5.3. Atama ve Görevden Alınma.....	143
4.5.3.1. Parlamento Bünyesindeki Bağımsız Kurumlar.....	143
4.5.3.2. Hükümet Bünyesindeki Bağımsız Kurumlar	145
4.5.4. Karar Verme Yöntemi	148

4.5.4.1. Parlamento Bünyesindeki Bağımsız Kurumlar.....	148
4.5.4.2. Hükümet Bünyesindeki Bağımsız Kurumlar	149
4.5.5. Mali Boyutu.....	150
4.5.5.1. Parlamento Bünyesindeki Bağımsız Kurumlar.....	150
4.5.5.2. Hükümet Bünyesindeki Bağımsız Kurumlar	151
4.5.6. Hesap Verebilirlik (Raporlama) ve Şeffaflık	153
4.5.6.1. Parlamento Bünyesindeki Bağımsız Kurumlar.....	153
4.5.6.2. Hükümet Bünyesindeki Bağımsız Kurumlar	154
4.5.7. Bölüm Değerlendirilmesi	156
4.6. 2015'ten Günümüze Bağımsız Düzenleyici Kurumlara İlişkin Gelişmeler .	157
4.6.1. Avrupa Reform Gündemi Kapsamında Bağımsız Kurumlar	157
4.6.2. Kosova'daki Bağımsız Kurumlara Reform Girişimi	158
4.7. Mevcut Hükümetin Eğilimleri ve Son Gelişmeler	159
4.8. Kosova'daki Bağımsız Kurumların Etkinliğinin Artırılmasına Yönelik Öneriler.....	162
4.8.1. Hukuki Yönler	162
4.8.2. Kurumsal Yönler	163
4.8.3. Örgütsel ve İşlevsel Yönler	164
4.8.4. Sosyal Yönler	167
4.8.5. Akademi Yönler	169
4.9. Genel Değerlendirme	170
SONUÇ	181
KAYNAKLAR	185
ÖZGEÇMİŞ	207

TABLoların LİSTESİ

Tablo	Sayfa
Tablo 2.1. Perpektiflerin Karşılatırılması: Geleneksel Kamu Yönetimi, Yeni Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Hizmeti	54
Tablo 4.1. Parlamento Bünyesindeki Bağımsız Kurumlar	138
Tablo 4.2. Hükümet Bünyesindeki Bağımsız Kurumlar	140



ŞEKİLLERİN LİSTESİ

Şekil	Sayfa
Şekil 2.1. Kamu yönetimi teorilerinin yörüngesi bir saat sarkacı şeklinde gösterilmesi.	55
Şekil 3.1. Ekonominin temel sistemlerinin gelişimi bir saat sarkacı şeklinde gösterilmesi.	85



KISALTMALAR

Bu çalışmada kullanılmış kısaltmalar, açıklamaları ile birlikte aşağıda sunulmuştur.

Kısaltmalar	Açıklamalar
AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AGİT	Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilati
AK	Avrupa Birliği Komisyonu
BDK	Bağımsız Düzenleyici Kurumlar
BM	Birleşmiş Milletler
BMGK	Birleşmiş Milletler Güvenlik Konsey
NATO	Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü
OECD	Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
UNMIK	Birleşmiş Milletler Kosova'daki Yönetim Misyonu
YKH	Yeni Kamu Hizmeti
YKY	Yeni Kamu Yönetimi
KGÖK	Kosova Geçici Özyönetim Kurumlar
GİK	Geçici İdare Konsey

1. GİRİŞ

İnsan sosyal bir varlıktır ve sosyal bir varlık olmanın gereği bir arada yaşamak zorundadır. Ancak insan davranışı da karmaşıktır. Birlikte yaşamak, birlikte yaşamının örgütlenmesi için kuralların, normların veya yasaların tanımlanmasını gerekli kılar. Bu nedenle, ilk toplumlardan itibaren insanlar, ya grup üyelerinin kendi aralarında ya da belirli bir grup ile insan toplumunun oluşturduğu diğer gruplar arasındaki davranışları tanımladıkları ve düzenledikleri kurallar ve sosyal normlar tanımlamış ve geliştirmişlerdir. Bu şekilde, insan toplumlarının aralarındaki ilişkileri ve etkileşimleri düzenledikleri yerleşik kurallar ve normlar toplumsal ve kamu düzenini teşkil etmekte. Ancak, bu kural ve normların ve genel olarak sosyal ve kamu düzeninin işleyişi için, bunları uygulayacak ve koruyacak otoritenin belirlenmesi gerekiyordu. Nitekim, kuralları tanımlama ve onlara saygı gösterme ihtiyacından, toplumun kendisi için bir sosyal organizasyon olarak devlet bilinci doğmuştur. Elbette devlet kavramı her zaman bugün olduğu gibi olmamıştır. Devlet kavramı, insanların ilişkilerinin ve yaşam koşullarının gelişmesine paralel olarak evrim geçirmiş ve gelişmiştir.

Genel olarak devlet kavramının iki temel sınıflandırması vardır: Klasik devlet kavramı ve Modern devlet kavramı. Açıkçası, modern devlet kavramı, devletin toplumdaki rolü ve işlevleri hakkındaki fikirlerin ve farkındalığın yüksek bir gelişimini temsil etmektedir. Elbette modern anlamda devlet, vatandaşlarını dışarıdan gelebilecek tehlikelere karşı korumanın ve kendi vatandaşları arasında kamu düzenini sağlamanın yanı sıra, onların refahını sağlama yükümlülüğünü de omuzlarında taşır. Oysa ki, devletin bu refahı nasıl sağlaması gerektiği, modern devlet kavramının doğuşundan bu yana tartışmalara ve çalışmalara konu olmuş ve sonuç olarak farklı ülkelerde farklı zamanlarda hakim olan farklı ideolojiler ve bu ideolojiler üzerine sistemler üretmiştir. Dolayısıyla, modern devlet kavramının merkezinde bireyin ya da vatandaşın refahı yer alırken, devletin bu refahı sağlama biçimi de yönetim sistemlerini oluşturmaktadır. Devletin görev ve işlevlerinin artmasıyla birlikte kurumsal örgütlenme boyutunda da değişikliklere neden olmuştur. Böylece, görev ve sorumlulukların yerine getirilmesi için devlet ilgili kurum ve mekanizmaları oluşturmuştur. Bu arada, kamu örgütlerinin genel yararları sağlamak ve vatandaşların zarar görmesini en etkili şekilde önlemek

için örgütsel ve işlevsel olarak düzenlenmesi, kamu yönetiminin örgütlenmesi tartışmasını oluşturmaktadır.

Modern kavram içerisinde, devlet yönetiminin şeklini veya sistemini etkileyen birçok faktör bulunmaktadır. En önemli faktörler arasında ekonomi veya ekonominin organizasyonu yer almaktadır. Günümüzün çağdaş devlet kavramı, esas olarak liberal ekonomi kavramının hizmetinde olan bir kavramdır. Başka bir deyişle, günümüzde devletin bireyin ya da vatandaşın refahını sağladığı hakim sistem liberal ekonomi veya serbest piyasa ekonomi sistemidir. Elbette liberal devlet kavramı, ekonomik boyutun yanı sıra siyasi liberalleşme ya da bireyin siyasi hak ve özgürlükleri boyutunu da içermektedir. Her neyse, bu çalışmanın amacı doğrultusunda, liberal devlet ideolojisinin ekonomik vizyonuna odaklanacağız.

Tabii ki liberal ekonomi veya serbest piyasa ekonomisi fikri de evrim geçirmiştir. Klasik anlamda, ekonomik liberalizmin yaratıcıları, herhangi bir devlet müdahalesi olmaksızın piyasanın serbestçe işlemesi yoluyla maksimum kâr ve refahın sağlanabileceğine inanmışlardır. "Bırakınız yapsınlar" anlamına gelen "laissez-faire" ifadesi çok iyi bilinmektedir. Ancak, ekonominin devlet müdahalelerinden tamamen bağımsız bir şekilde işlemesi, zaman içinde kendi bozukluklarına maruz kalmıştır. Piyasanın serbest işleyişinin krize girdiği ya da "depresyon" olarak adlandırılan anlarda, devletler birçok kez devlet tarafından yönetilen ekonomi sistemine geri dönmüşlerdir. Bu durum özellikle iki dünya savaşı arasındaki dönemde yaşanmıştır. Ancak devlet tarafından yönetilen ve kontrol edilen ekonomi sistemi bile, belki de serbest piyasa sisteminden daha ciddi krizlerden ve tıkanıklıklardan kaçamamıştır. Dolayısıyla hem klasik liberal ekonomik sistem hem de devlet kontrolündeki ekonomik sistem kriz ve başarısızlıkla sonuçlanmıştır.

Bu nedenle, her iki sistemin krizlerinin tarihsel deneyiminden faydalanan modern liberal düşünürler, mantıksal olarak, çözümü bu iki sistem arasında görmüşler. Modern liberal düşünürlerin çoğu, piyasanın işleyişinin desteklenmesi ve düzeltilmesi gerektiğinin farkına varmıştır. Bu nedenle, liberal ekonomi fikrini savunmuşlar ve devletin bu ekonomideki rolünün asgari düzeyde olması vizyonunu geliştirmişlerdir. Böylece devletin yeni rolü "düzenleyici" olarak tanımlandı ve bu rolde bulunan devlet "düzenleyici devlet" olarak adlandırıldı. Onların düşüncesine göre, devletin rolü ekonominin "koruyuculuğundan" "hakemliğine" dönüştürülmelidir. Hakem rolü,

ekonomik operatörlerin çalışma kurallarını tanımlayan ve garanti eden devlet anlamına gelir. Devlet tarafından tanımlanan kurallar, ekonomik operatörlerin davranış ve eylemlerini dayatan kurallar anlamına gelmez. Düzenleyici rol kapsamında, devlet operatörlerin ne yapması gerektiğini belirlemez, aksine devlet sadece operatörlerin ne yapmaması gerektiğini belirler. Yani devlet sadece neyin ihlal teşkil ettiğini tanımlar. Örneğin, devlet ekonomik kuruluşlar arasındaki rekabeti teşvik ederek ekonomik büyümeyi hedefler, ancak aynı zamanda piyasadaki düzensizliği önlemek amacıyla haksız (hileli) rekabeti de yaptırıma tabi tutar.

Devletin düzenleyici ve uyum denetleyicisi olarak yeni rolü pasif bir rol olarak anlaşılamaz. Aksine, devletin düzenleyici anlayışı içerisinde, piyasanın ekonomik varlıklara yönelik etkileşimli, destekleyici ve kolaylaştırıcı rolü önemli bir yer tutmaktadır.

Elbette, devletin ekonomideki rolünün dönüşümü ve bunun gerçekleştirilmesi, örgütsel kurumsal açıdan da dönüşümler ve değişiklikler gerektirmiştir. Bu rolü yerine getirmek için devlet, düzenleyici kurumlar olarak adlandırılan özel kurumlar oluşturur. Ancak, piyasaların düzenlenmesi ve denetlenmesi basit bir iş olmadığından, bu kurumların bazı özel örgütsel ve işlevsel özelliklere sahip olması gerekir.

İlk olarak, kuralların objektif bir şekilde uygulanmasını sağlamak ve ekonomik konular üzerinde siyasi müdahale ve etkiden kaçınmak için, bu kurumlar hükümet organlarından belirli bir derecede örgütsel ve işlevsel bağımsızlık içinde çalışmalıdır. İkinci olarak, siyasi etki ve dayatmalardan kaçınmak için, bu kurumların bütçesi kendi ihtiyaç ve hedeflerine göre bağımsız olarak sağlanmalıdır. Üçüncü olarak, siyasi etki ve müdahale riski olduğu gibi, bu kurumların düzenledikleri sektörün öznelere tarafından ele geçirilme riski de mevcuttur. Dolayısıyla bunu önlemek için bağımsız kurumların örgütsel ve işlevsel bağımsızlıklarının yanı sıra faaliyetlerinden sorumlu tutulmaları da gerekmektedir. Ancak bu kurumların bağımsızlıkları ve hesap verebilirlikleri arasında doğru dengeyi sağlayacak şekilde tasarlanmaları ve organize edilmeleri oldukça karmaşık bir konudur ve başlı başına bir zorluktur.

Bu çalışma, Kosova devletinin bağımsız düzenleyici kurumların organizasyonu ve işleyişine ilişkin deneyimini ele almaktadır. İlk olarak, bu çalışma Kosova'da bağımsız düzenleyici kurumların kurulmasının başladığı siyasi-kurumsal koşulları açıklamaktadır. Ardından, mevcut örgütsel ve işlevsel durumlarını tespit etmektedir.

İleri, Kosova'daki bağımsız kurumların örgütsel ve işlevsel yönlerinin hem teorik standartlar ve hem de başarılı uygulamaları ve ilkeleri çerçevesinde incelenmesini ve analizini içermektedir ve son kısımda, Kosova'da bağımsız kurumlara ilişkin reform süreci de ayrıntılı olarak açıklanmış ve değerlendirilmiştir.

Tezin amacı - Herhangi bir devletin kamu yönetiminin örgütlenmesi ve işleyişi, o ülkenin tarihsel, ekonomik, politik ve kültürel bağlamının bir yansıması ve ürünü olduğu ve buna bağlı olduğu gerçeği geniş çapta kabul edilmektedir. Dolayısıyla bu çalışmanın amacı, Kosova'daki düzenleyici idari otoritelerinin mevcut durumunu eleştirel bir yaklaşım ile analiz ederek, sorunlarını ve eksikliklerini tespit edip çözüm önermekte ve en başarılı uluslararası ilkeleri, standartları ve kriterleri özetleyerek Kosova'daki bağımsız düzenleyici kurumların organizasyonunun ve işleyişinin iyileştirilmesine katkıda bulunmaktır.

Tezin önemi - Bu çalışmanın önemi, kendisinden iki grubun elde edeceği faydadan ibaret olmaktadır: birincisi; kamu yönetimi uygulayıcılar, yani kamu yönetimi kurumlarında görev yapan ve kamu kurumlarının örgütlenme ve işleyiş ile doğrudan ilgilenen kimselerdir. Nitekim bu çalışma, kamu yönetimi uygulayıcıların bağımsız idari otoritelerinin örgütlenmesinde karşılaştığı sorunlara çözüm ve öneriler sunmaya hedeflenmektedir. Bu çalışmadan istifade edebileceği ikinci grup ise, sosyal bilimleri lisans ve lisansüstü öğrencileridir. Lisans ve lisansüstü öğrenciler, Kosova'da kamu yönetiminin temelini oluşturan ‘Yeni Kamu Yönetimi’ yaklaşımı hakkında bilgi edinme fırsatına sahip olacaklar. Daha ileri, kendilerine Kosova'daki Bağımsız Düzenleyici İdari Otoritelerin örgütlenmesi ve işlenmesinin hakkında özel ve ayrıntılı bir şekilde bilgi sunulacaktır.

Yöntem - Bu konunun incelenmesi, kapsamlı, objektif ve somut bir analizine tabi tutulacaktır. O, ‘düzenleyici devlet’ anlayışının kuramsal çerçevesini ele alıp onu kronolojik olarak anlatmaktadır. Ondan sonra, Kosova'daki düzenleyici idare otoriteleri hakkında hem hukuki resmi düzenlemeleri hem de araştırma şeklinde yapılan tüm çalışmaları analiz etmekte; ve OECD'nin üye ülkelerinde başarılı olarak düşünülen ilke ve standartlarıyla kıyaslanarak üç ana boyuttan incelenecektir. OECD'nin bağımsız kurumların organizasyonu ve işleyişine ilişkin ilke, kriter ve standartların ana hatlarının belirlenmesinde sahip olduğu öncü ve merkezi rol nedeniyle, onun resmi belgeleri Kosova'daki bağımsız kurumların resmi yasal

düzenlemeleriyle ilgili olarak kıyaslama şeklinde kullanılmıştır. Avrupa Komisyonu ve SIGMA'nın belgeleri ve resmi yıllık raporları da aynı şekilde kullanılmıştır. Bu tezde nitel ve nicel veri işleme metodolojileri bir arada kullanılmıştır.

Literatür Taraması - Kamu yönetimi ve düzenleyici devletin kavramsal çerçevesine ilişkin olarak, bu çalışmada ilgili ulusal ve uluslararası akademik çalışmaların en önde gelen kaynaklarından yararlanılmıştır. Düzenleyici devlet kavramına, yani bağımsız düzenleyici kurumlara ilişkin en güvenilir yazar ve araştırma kurumlarının kitap, makale, rapor ve analizlerini içermektedir. Kosova'daki bağımsız düzenleyici kurumlarla ilgili olarak, anayasa, birincil mevzuat ve ilgili resmi düzenlemeler birincil kaynak olarak kullanılmıştır. Birincil kaynak olarak, devlet kurumları tarafından hazırlanan belgeler de sırasıyla Kamu Yönetimi Bakanlığı ve Kosova Kamu Yönetimi Enstitüsü tarafından kullanılmıştır. Avrupa Komisyonu ve SIGMA'nın Kosova için hazırladığı yıllık raporlar da birincil kaynak olarak kullanılmıştır. Bağımsız araştırma kurumlarının makale çalışmaları ve diğer raporları ise ikincil kaynak olarak kullanılmıştır.

Kapsam ve Sınırlılıklar - Kosova'daki bağımsız düzenleyici kurumlar üzerine hazırlanan bu tez, bu kurumların örgütsel ve işlevsel bağımsızlığını, mali bağımsızlığını, şeffaflığını ve hesap verebilirliğini ve insan kaynakları bağımsızlığını kapsamlı bir şekilde analiz etmeyi amaçlamaktadır. Tezin kapsamı, bu kurumların özerk ve etkin bir şekilde faaliyet göstermelerini sağlayan yapı ve mekanizmalara odaklanarak Kosova'daki düzenleyici ortamın detaylı bir incelemesini içermektedir. Tez, kapsamlı bir araştırma yoluyla, düzenleyici çerçevenin güçlü ve zayıf yönlerini tespit etmeyi ve iyileştirmelerin gerekli olabileceği alanlara ilişkin değerli bilgiler sağlamayı amaçlamaktadır. Bununla birlikte, hassas bilgilere erişimdeki potansiyel kısıtlamalar veya verilerin sınırlı kullanılabilirliği de dahil olmak üzere bu çalışmanın sınırlamalarını kabul etmek önemlidir. Ayrıca, tezin bulguları ve tavsiyeleri Kosova'nın siyasi, ekonomik ve sosyal ortamına özgü bağlamsal faktörlerden etkilenebilir. Bu sınırlamalara rağmen araştırma, düzenleyici yönetim konusundaki mevcut literatüre katkıda bulunmakta ve Kosova'da ve ötesinde daha fazla bilimsel araştırma ve politika geliştirme için bir temel sağlamaktadır.

Bu tez, bu giriş bölümüne ek olarak dört bölümden oluşmaktadır: 2. bölüm “**Kamu Yönetimi**”; 3. bölüm “**Düzenleyici Devlet Anlayışının Yükselişi**”; 4. bölüm

“Kosova'da Bağımsız Düzenleyici Kurumların Uygulaması”; ve **“Sonuç”** bölümü. "Kamu Yönetimi" başlıklı ikinci bölüm çerçevesinde, elbette, ayrı bir faaliyet ve ayrı bir bilimsel disiplin olarak kamu yönetimine ilişkin kavramsal teorik açıklamalar sunmuştuk. Kendilerini etkileyen kuram, olay ve koşullara ek olarak, tarihi boyunca kamu yönetimi anlayışını büyük ölçüde şekillendirmiş ve tanımlamış olan kamu yönetimine ilişkin bazı temel konu ve tartışmalara da değinilmiştir. Kamu yönetimi teorilerinin ve gelişimlerinin mümkün olduğunca kolay ve açık bir şekilde anlaşılabilmesi için, ortaya çıkışları ve gelişimlerinin kronolojik seyrine göre açıklanmıştır. Bu bölümde, "Düzenleyici Devlet"in "Yeni Kamu Yönetimi" teorisi ile organik bağlantısı nedeniyle Yeni Kamu Yönetimi teorisi, ilkeleri ve özellikleri kapsamlı bir şekilde incelenmiş ve analiz edilmiştir. Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımının adem-i merkeziyetçilik, yönetişim, iyi yönetişim ve küreselleşme gibi türevleri de açıklanmıştır.

Üçüncü bölümde, özel bir şekilde, devletin toplumdaki rolüne ilişkin dönüştürücü bir kavram olarak düzenleyici devlet kavramı tüm ilke ve özellikleriyle birlikte analiz edilmiş ve açıklanmıştır. "Düzenleyici Devlet" olarak da adlandırılan bağımsız düzenleyici kurum modeli ayrıntılı olarak anlatılmıştır. "Düzenleyici devlet" kavramı, sırasıyla, bağımsız düzenleyici kurumlar genel teorik açıdan ve gelişmiş ülkelerde en yaygın ve başarılı modeller açısından incelenmiştir.

Nihayet, bu tezin de ana bölümü olan "Kosova'da Bağımsız Düzenleyici Kurumların Uygulaması" başlıklı dördüncü bölüm, 1999'dan günümüze kadar Kosova'daki bu kurumların organizasyonunu ve işleyişini objektif bir şekilde incelemekte, analiz etmekte ve değerlendirmektedir. Elbette, Kosova'daki bağımsız düzenleyici kurumlar hakkında daha fazla ve daha açık bir şekilde bilgi sağlayabilmek için, Kosova'daki kamu yönetiminin tarihi ve mevcut düzenlemeleri hakkında genel bir bakış sunulmuştur.

Bilindiği üzere, “devletin düzenleyici rolü” veya “düzenleyici devlet”, 1980 yıllar sonrası Anglo-Sakson ülkelerin kamu sektöründe yapılan köklü değişiklikler ve reformların ismi olan Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımının türediği ve onun ana kavramlarından biridir.

Kosova, NATO’un 1999 yılında askeri müdahalesi sonrası Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi’nin 1244 Kararı ile uluslararası koruma altına alınarak, 2008 yılına

kadar ‘Kosova’daki Birleşmiş Milletler Geçici Yönetim Misyonu’(United Nations Interim Administration Mission in Kosovo –UNMİK) tarafından yönetilmiştir. Bunun sonucu olarak UNMİK, Kosova’da devlet idaresini organize ederek aynı zamanda Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımının temelleri de ortaya koymuştur. Kosova, Birleşmiş Milletler ve Avrupa Birliği gibi uluslararası örgütlerin, araçlarıyla Yeni Kamu Yönetimi paradigmasını doğrudan kamu yönetimine empoze ettiği dünyadaki nadir örneklerden biridir. Bu gerçek büyük önem taşımakta ve Kosova kamu yönetiminin serüveni boyunca yaşananların açıklanmasına ve anlaşılmasına ışık tutmaktadır. Kosova’nın ilk devlet kurumları 2001’de UNMİK’in gözetim altına yapılan parlamento seçimler sonrası kurulmuştur. 2001-2008 arası dönem, Kosova ve UNMIK kurumları arasında bir ortak yönetim dönemi ve UNMIK’ten Kosova’nın yerel kurumlarına yetki devri süreci olarak kabul edilmektedir.

Ardından, Kosova’daki bağımsız düzenleyici kurumların organizasyonu, işleyişi ve gelişimi, 1999’dan itibaren kronolojik olarak üç ana döneme ayrılarak incelenmiş ve analiz edilmiştir: birincisi; 1999’da savaşın bitiminden 2008’e kadar; ikincisi; Kosova’nın 2008’deki bağımsızlık ilanından 2015’e kadar; ve üçüncüsü; 2015’ten bugüne kadar.

Bu üç dönemin her biri, Kosova’daki düzenleyici kurumlarla ilgili bir dizi özel değişiklik ve gelişme içermektedir. Nitekim, 1999’dan 2008’e kadar olan dönem, sadece bağımsız kurumların kurulduğu zamanı değil, aynı zamanda Kosova’da bir bütün olarak kamu yönetiminin inşasının başladığı zamanı temsil etmektedir. İkinci dönem 2008’den 2015’e kadar olan süreyi kapsamaktadır. Bağımsızlığın ilan edilmesi ve Kosova Anayasası’nın kabul edilmesiyle birlikte, anayasal güvence altında bağımsız kurumların kurulmasına yönelik büyük bir dalga başlamıştır. Bugün Kosova’da faaliyet gösteren tüm bağımsız düzenleyici kurumlar bu dönemde kurulmuştur.

Üçüncü dönem, bir öncekinden farklı olarak 2015’ten günümüze kadar olan süreyi kapsamaktadır. 2015 yılından itibaren bağımsız kurumların organizasyonu ve işleyişine olan ilgi artmaya başlamıştır. Daha doğrusu, Kosova ile AB arasında İstikrar-Ortaklık Anlaşmasının imzalanmasına yönelik bir yükümlülük olarak, bağımsız düzenleyici kurumların gözden geçirilmesi ve reformu, Kosova’nın kamu yönetimindeki genel reformlar içinde temel öncelikler statüsünü almıştır. Bu döneme

ilişkin olarak, çalışmamızda, bağımsız düzenleyici kurumlara ilişkin reformlarla ilgili resmi stratejik belgeleri, bunların uygulama planları ve elde edilen sonuçlar nesnel olarak analiz edilmiştir. Ve tabii ki sonuçlar bölümü, Kosova'daki bağımsız kurumların reform süreci boyunca duruma, eylemlere veya eylemsizliklere, başarılarla ve başarısızlıklara ilişkin bulguları vurgulamaktadır.



2. KAMU YÖNETİMİ

2.1. Kamu Yönetimi Tanımı

Diğer bilim dallarında olduğu gibi Kamu Yönetimi'ne ait çok sayıda ve çeşitli tanımlamalar bulunmaktadır. Ancak, tanımların çok sayıda bulunması disiplinin daha iyi ve kolay anlaşılması veya anlatılması anlama gelmez. Bilakis, gerek kuramsal gerek pratik açılardan kamu yönetimini tanımlamanın ve açıklamanın oldukça karmaşık ve yorucu bir iş olduğu akademik çevrelerde geniş çapta kabul edilen bir gerçektir. Bu karmaşıklık kimi zaman kamu yönetiminin çok yönlü ve disiplinler arası bir bilim olmasından, kimi zaman kamu yönetiminin aslında ayrı veya bağımsız bir bilim dalı olmadığı görüşlerinden kaynaklandığı düşünülmektedir. Bu sebeple, kamu yönetimi tanımlarına geçmeden önce evrensel bir konuma sahip olduğu düşünülen *yönetim* kavramının bazı genel tanımlamalarının açıklamasıyla başlamanın gerekli olduğunu değerlendirmekteyiz.

Beşeri toplumların günlük hayatında rastlanan bir gerçeklik olarak yönetim, insanlık tarihi ile beraber ortaya çıkan kadim bir olgudur. Yönetim, hem özel işletme yönetimini hem de kamu kurumlarının yönetimini içeren genel kapsamlı bir olgu (Yatkın, 2014, s. 584) olarak karşımıza çıkmaktadır. Yönetim kavramının öncelikle kamu sektörüne mi yoksa özel sektöre mi ait olduğu konusunda düşünürler arasında pek çok tartışma bulunmaktadır. Ancak, kolektif veya kamusal ortamlarda örgütlenme ve yönetim uygulamalarını insan tarihi kadar eski olduğunu (Frederickson, Smith, Larimer, & Licari, 2012, s. 1) kabul edersek, yönetim kavramının ilk olarak kamu sektöründe ortaya çıkan bir olgu olduğu sonucuna varırız. Nitekim yönetim, maddi ve beşeri kaynakların, belirli bir amacın gerçekleştirilmesi için düzenlenmesi ve kullanılması faaliyeti ya da süreci olarak tanımlanmaktadır. Yani, başkaları üzerinde otorite kurma, başkalarına iş yaptırma veya bir grup içinde yer alan kişilerin davranışlarını etkileyerek, onların ortak bir amaç doğrultusunda istenilen sonuçları elde edebilecek biçimde yönlendirilmesi süreci, bir yönetim faaliyeti olarak değerlendirilir (Eryılmaz, 2015, s. 3). Dolayısıyla, bir veya daha fazla hedeflere ulaşılması amacıyla insan, kaynak (malzeme) ve uğraşların (eylemlerin) bilinçli olarak örgütlenme süreci yönetim kelimesiyle ifade edilmektedir.

Yönetim olgusunu gözlemleyen, inceleyen ve bu konuda sistematik bir şekilde yaklaşımlar üretmeye çalışan yönetim bilimi ise nispeten yenidir. İster kamu kurumları

olsun ister özel kurumlar olsun isterse sivil toplum kuruluşları olsun organize olmuş tüm sosyal bilimlerin yapı, işleyiş ve personeli yönetim biliminin kapsamındadır (Yatkın, 2014, s. 584). Yani, yönetim faaliyetinde meydana gelen olgu ve unsurları bilimsel yöntemleriyle incelenen ve yönetim faaliyetine yönelik bilimsel deneyimlere dayanan sistematik bilgi üretmeye çalışan bilim yönetim bilimi olarak tanımlanmaktadır. Yönetim bilimi ise ekonomiden hukuka kadar uzanan bilim dallarının kesişme noktasında yerini alarak, bu bilim dallarının yöntemlerinden yararlanan disiplinler arası bir yaklaşım olarak değerlendirilir (Özer & Ayhan, 2018, s. 39). Yönetim bilimi, olanı incelediği kadar olması gereken hakkında da öneriler sunan bir bilim dalıdır. Yani pozitif bir bilim olduğu; pozitif sorulara cevaplar vererek bilgiler ürettiği kadar normatif bir bilim dalı olduğunu ve normatif bilgiler de üretmek (Öztaş, 2014, s. 18) çaba gösterdiğini söylemek mümkündür.

Kamu yönetimi, kendisinden ayrışan ancak aynı zamanda yakından ilişkili iki faaliyeti ifade eder: Birincisi; bir profesyonel pratiği (meslek, uğraş, faaliyet alanı) ve ikinci olarak bu mesleki (profesyonel) pratiği anlamaya, geliştirmeye, eleştirmeye, geliştirmeye ve bu pratiğe uygun bireyler yetiştirmeye çalışan akademik bir alanı ifade etmektedir (Marini, 2000, s. 3). Kamu yönetimi pratiği çok eski olmasına rağmen, kamu yönetiminin resmi olarak incelenmesi ve kamu yönetimi teorisinin detaylandırılması çok yenidir. Ayrı bir öz-bilinç ya da öz-farkındalık sahibi akademik ve entelektüel şey olarak -bir bilgi bütünü, bir mesleki uygulama alanı, akademik bir konu, bir siyaset biçimi, gerçekliğin sosyal bir inşası, kamu yönetimi gençtir (Frederickson, Smith, Larimer, & Licari, 2012, s. 2). Profesyonel bir pratik olarak kamu yönetimi, yapısal ve işlevsel olarak ikiye ayrılmaktadır. Yapısal bir kavram olarak kamu yönetimi, devletin yürütmeye ilişkin kolunun örgütsel görünümü yansıtır. Yani her devlet, yasalarla belirlenen görevlerini yerine getirmek amacıyla ulusal, bölgesel ve yerel düzeyde çeşitli örgütlenmelere gider. Toplumun devletle ilk temas kurduğu örgütsel yapı, kamu yönetimidir (Eryılmaz, 2015, s. 11). İşlevsel bir kavram olarak kamu yönetimi ise, genel kuralları ve kamu politikası kararlarını uygulama süreci olarak görülmektedir. Genel kurallar, bu süreç vasıtasıyla bireysel olayların çözümüne ilişkin özel kararlara dönüşen (Özer & Ayhan, Kamu Yönetimi Tartışmaları, 2018, s. 43) kamu otoritelerini oluşturur.

Kamu yönetiminin en kapsamlı tanımı, kamu yönetimi kamu politikasının oluşturulması ve uygulanması (Holzer & Schweser, 2015, s. 32) olarak ifade edilebilmektedir. Kamu yöneticileri, hem yurtiçinde hem de yurtdışında hükümetin her kademesinde çalışanlar ve kamu programlarının yönetimi ile ilgilenerek, kar amacı gütmeyen kuruluşları, dernekleri ve her türden çıkar gruplarını yönetirler. Kamu yöneticilerinin çalıştıkları temel alanlar, hükümetin ve kamu işlerinin savunma ve ulusal güvenlikten sosyal refah ve çevre kalitesine, yolların ve köprülerin tasarımı ve inşasından uzay araştırmalarına, vergilendirmeden ve mali yönetimden insan kaynakları yönetimine kadar çeşitli alanlara uzanmaktadır (Denhardt, Denhardt, & Blanc, 2013, s. 1). Kamu yönetimi, gözetimi ve desteği için görev yaptıkları hükümet üyeleri de dahil olmak üzere, hükümetin farklı düzeylerindeki kamu bürolarının toplamı olarak tanımlanmaktadır. Hükümetin merkezi, taşra veya eyalet düzeyindeki bakanlık daireleri ve ajansları, bölge ve belediye daireleri en yaygın kamu bürokrasileridir. Kendi bölgesel veya işlevsel düzeylerinde toplumun sektörü için politikaların oluşturulmasına yardımcı olurlar ve siyasi aktörler tarafından onaylanan politikaları uygulamaya veya yürütmeye çalışırlar (Snellen, 2014, s. 26). Yani, kamu yönetiminin temelini oluşturan toplumun ortak çıkarlarını yerine getirmeyi hedefleyen kamu hizmetleridir.

Kamu yönetiminin tanımlamalarını daha net anlayabilmek için tanımların sınıflandırılması gerekmektedir. Bu doğrultuda, kamu yönetimi teorisyeni D.Rosenbloom kamu yönetiminin tanımlamalarına dair yaptığı sınıflandırmasıyla anlamlı ve çok önemli bir katkıda bulunmuştur. Ona göre, Kamu Yönetimi'ne ilişkin tüm tanımların üç ana anlayış, boyut veya yaklaşımların birisinden kaynaklanmaktadır (Rosenbloom, Kravchuk, & Clerkin, 2015, s. 14). Birincisi, yasama politikası oluşturma kaygılarıyla ilişkili olan siyasi yaklaşımdır. İkincisi, yürütme organının kanunun sadık bir şekilde icra edilmesi veya uygulanmasına olan ilgisiyle ilişkili olan yönetsel (managerial) yaklaşımı; ve üçüncüsü, hükümetin yargısal işlevine, anayasal hakları ("özgürlüğün kutsamaları") sürdürme taahhüdüne ve hukukun üstünlüğüne odaklanan hukuki yaklaşımdır.

Siyasi yaklaşım veya görüşe göre kamu yönetimi, siyasi bağlamının dışında var olamaz. Onu kamusal yapan ve özel işletme yönetiminden farklı kılan bu bağlamdır (Shafritz, Russell, Borick, & Hyde, 2017, s. 6). Kamu yönetimine yönelik yönetsel

yaklaşım, kamu örgütünün işletme yönetiminin ilke ve kurallarına göre yönetilmesini savunur ve temel içerik olarak verimlilik yönelimi, teknoloji üstünlüğü ve değer tarafsızlığı ile bilimsel ve teknolojik yönetim ile hükümetin hedeflerine ulaşmaya çalışır (Dong, 2015, s. 28). Hukuki yaklaşım ise, idarenin teşkilatının kanunla açıkça düzenlenmesi ve idari organların yasa dışı eylemleriyle mücadele için somut çarelerin bulunması ve hukukun üstünlüğü ilke ve güvencelerine dayanan açık idari usullerin bulunması gerektiği ile ilgilidir (yargılamada taraf olarak kabul edilmek, dinlenilmek, itirazda bulunulmak, bilgilere erişmek vb.) (Bergling, Bejstam, Enderlöv, Wennerström, & Sannerholm, 2008, s. 28). Bunun dışında, kamu yönetimini kendine has bir meslek olarak nitelendiren meslek yaklaşımı da mevcuttur. Bu görüşe göre, bazı insanlar organizasyon yeteneğine sahip oldukları veya organize etme ihtiyacı hissettikleri için 'doğuştan' yöneticilerdir. Bazıları ise neredeyse tesadüfen yönetici "oluşmuştur" (Harris, 1990, s. 69). Kamu hizmeti mesleğinin zevkli taraflarından biri, kamu programlarının analiz ve değerlendirmelerine sık sık katılma fırsatıdır (Shafritz, Russell, Borick, & Hyde, 2017, s. 17). Diğer bir ifade ile kamu yönetimi konusundaki meslek anlayışının, kamu görevlisinin devlete ve vatandaşa ustalıkla hizmet etme tutkusuyla ilgili olduğu anlaşılmaktadır.

Nitekim, yukarıda bahsi geçen kamu yönetimi ile ilgili tüm yaklaşımları göz önüne bulundurarak Rosenbloom'un ortaya çıkardığı en kapsayıcı tanım şöyledir: Kamu yönetimi, hükümetin düzenleme ve hizmet işlevlerinin yürütülmesi için yasama, yürütme ve yargı yetkilerini yerine getirmek için yönetsel, politik ve yasal teorilerin, uygulamaların ve süreçlerin kullanılmasıdır (Rosenbloom, Kravchuk, & Clerkin, 2015, s. 5). Görebildiğimiz gibi bu tanım, kamu yönetimine ilişkin üç dünya görüşünü de kapsamaktadır. Bu tanım, her üç yaklaşımın bir sentezidir ve birini diğerine karşı ne dışlar ne de tercih eder.

Böylelikle kamu yönetimi disiplinin diğer birçok sosyal bilim dalına dağılmış olduğu görünmektedir. Kamu yönetiminin diğer sosyal bilimler teorilerinin kesişme noktasında durduğunu söylemek mümkün. Sonuç olarak, kamu yönetimine ilişkin tanımların belirli bir dönemdeki değer ve normları temsil eden farklı dönemlerdeki farklı yaklaşımların bir yansıması olduğu görülmektedir.

2.2. Kamu Yönetimi'nin Tarihsel Gelişimi ve Teorileri

Kamu yönetiminin açıklanması ve anlaşılması için tarihsel seyrinin incelenmesinin vazgeçilmez bir ön koşul olarak görülmektedir. Hatta, L. White'ın "yalnızca iyi bir tarihsel geçmişe sahip olanların mevcut ortamı ve sorunları doğru bir şekilde değerlendirebileceğini" belirttiği kaydedilmiştir (Dong, 2015, s. 1). Bu şekilde, kamu yönetiminin tarihsel gelişimi ile ilgili genelde iki büyük çağdan bahsetmek mümkündür. Birincisi, çok eski veya kadim toplumların zamanlarından 17-18. yüzyılına kadar olan dönem ve ikincisi 17-18. yüzyıldan beri bugüne kadar. Eski Mısır'da, Nil nehrinin yıllık selinden sulamayı yönetmek ve piramitleri inşa etmek için idari sistemleri bulunmaktadır. Diğer bir örnek olan Han hanedanlığında Çin (MÖ 206 - MS 220), hükümetinin doğuştan değil, erdem ve yetenekle seçilmiş insanlar tarafından yönetilmesi gerektiğine ve asıl amacının halkın mutluluğu olduğuna dair Konfüçyüsçü ilkeleri benimsenmekteydi (Hughes, 2003, s. 18). Antik Roma'da iyi işleyen bir merkezi yönetim sistemi bulunmaktadır ve Antik Mısır'a benzer şekilde eğitim, memurların yetiştirilmesi için hayati önem taşımaktadı. Hükümet içinde net bir hiyerarşik yapı vardı; ülkenin başında imparator yer aldı ve onun altında, vergilendirme, askeri, iç ve dış işler de dahil olmak üzere çeşitli devlet işlevlerinden sorumlu farklı kuruluşları denetleyen çeşitli devlet başkanları olduğu (Baradei, 2021) belgelendirilmiştir.

Siyaset biliminden ayrışması, kamu yönetiminin bağımsız bir disiplin olarak ortaya çıkışının miladı olarak kabul edilmiştir (Saklı, 2013, s. 285). Gerek siyasetten ayrı bir olgu olarak gerekse bu olgunun akademik bir disiplini olarak kamu yönetiminin ilk modern gelişmelerinin Avrupa'da, sırasıyla Prusya (Almanya) ve Fransa'da ortaya çıktığı kabul edilmektedir. Bu iddia, kamu yönetimi disiplinin babası olarak sayılan W.Wilson tarafından da 1887 yılında yayınlanan makalesinde doğrulanmıştır (Shafritz & Hyde, 2017). Bu şekilde, modern anlamda kamu yönetiminin temelleri ilk 17. Yüzyılın sonlarında ve 18. Yüzyılın başlarında Prusya'da atılmıştır. Brandenburg seçmenleri (1701'den itibaren Prusya'nın krallarıydılar), katı bir şekilde merkezileştirilmiş bir hükümeti istikrarı sağlamanın ve hanedan hedeflerini iletmeninin bir yolu olarak görüyorlardı. Başlıca çabaları, ilk olarak, şehirlerin özerkliğinin bastırılmasına ve aristokrasinin feodal ayrıcalıklarının ortadan kaldırılmasına yönelikti. Bu nedenle devlet memurları, kraliyet topraklarının yönetimi

ile askeri sistemin organizasyonunun bir "Savaş ve Kraliyet Toprakları Dairesi"nde birleştirildiği eyaletleri yönetmek üzere merkezi hükümet tarafından atanıyordu. Bu makamlara bağlı olan vergi meclis üyeleri, belediyelerin ve komünlerin idaresini kontrol ediyordu. Bu görevlilerin hepsi merkezi hükümet tarafından atanıyordu ve ona karşı sorumluydu. (Page, Chapman, & Mosher, 2020).

Prusya'dan sonra kamu yönetimindeki diğer gelişmeler şu şekildedir: Napolyon Bonapart Fransa'da otoriter bir devlet için rasyonel ve tutarlı bir yönetim kurmuş ve etkin bir merkezileşme aracı üretmiştir (Gladden, 2018, s. 281) Bu girişimin İngiltere'de Charles Trevelyan'ın 1854 tarihli hazırladığı rapor ile başladığı belirtilmiştir. 1854 raporu, patronajın kaldırılmasını ve açık rekabetçi sınavla işe alımın teşvik edilmesini tavsiye etmiştir. Ayrıca (1) resmi görevlere işe alımın düzgün bir şekilde yönetilmesini sağlamak için kamu hizmeti komiserlerinden oluşan özerk bir yarı yargı organının kurulmasını, (2) kamu hizmeti işlerinin entelektüel ve rutin işler olarak ikiye bölünmesini tavsiye etmekte, ofislerin farklı işe alma biçimlerine sahip olması ve (3) daha yüksek memurların uzmanlık bilgisinden çok genel entelektüel kazanım temelinde daha kararlı bir şekilde seçilmesi gerektiğini belirtmektedir. Bu görevleri yerine getirmesi için 1855 yılında Sivil Hizmet Komisyonu (*Civile Service Commission*) kurulmuştur (Page, Chapman, & Mosher, 2020). ABD'de ise, 1871 yılında başarısızlıkla sonuçlanan bir çabanın ardından kamu yönetimi ile ilgili önemli gelişmeler 1883 yılında Pendleton Yasası'nın kabul edilmesiyle başlamıştır. 1883 tarihli Pendleton Yasası, liyakate dayalı bir federal kamu hizmeti sistemi yarattı. Bu yasaya göre, bir kamu hizmeti komisyonu kurulmuş ve çalışanların açık rekabete dayalı sınavlarla işe alınacağı ve liyakat esasına göre terfi ettirilip elde tutulacağı bir kamu hizmeti sınıfı oluşturulmuştur (Shafritz & Hyde, 2017, s. 7). Bu, kamu yönetiminin siyasetten ayrı bir olgu ya da uygulama olarak ortaya çıktığı ve geliştiği bir dönemdir. Kamu yönetiminin bilimsel bir disiplin olarak ortaya çıkışı ve gelişimi aşağıda sunulacaktır.

Kamu yönetimi disiplininin kuramlarının (teorilerinin) gelişimine ilişkin sınıflandırmalar yazardan yazara farklılık göstermektedir. Lisheng Dong tarafından yapılan sınıflandırmaların özetlemesine göre kamu yönetimi ve teorilerinin gelişimi, öncelikle II. Dünya Savaşı öncesi ve sonrası olmak üzere iki döneme ayrılmış ve akabinde en basitinden başlayıp, kamu yönetimi teorilerinin gelişimini on dört farklı

döneme kadar ayıran sınıflandığı görülmektedir (Dong, 2015, s. 2-4). Ancak, en yaygın tasnife göre kamu yönetimi teorileri: Geleneksel veya Klasik Kamu Yönetimi, Neo-Klasik Kamu Yönetimi, Modern Kamu Yönetimi ve Post-Modern Kamu Yönetimi (Özer, 2015, s. 29) olarak sınıflandırılmaktadır.

Geleneksel Kamu Yönetimi Kuramı (1887-1930)- Kamu yönetiminin klasik dönemi, kendisinin ayrı bir disiplin olarak gelişmesiyle eş zamanlı olarak başlamıştır. Bilimsel disiplin olarak kamu yönetiminin W.Wilson'un 1887 tarihli 'İdare İncelenmesi' (The Study of Administration) eseriyle (makale) ortaya çıkmaya başladığını, nerdeyse, tüm akademik çevreler kabul etmektedir. Wilson'un makalesinden çok daha önce kamu yönetimi ile ilgili literatür ve çalışmalar olmasına rağmen, Wilson'un makalesinin kamu yönetimi disiplininin çıkış noktası olarak kabul edilmesinin temel nedeni, diğer yazarlar üzerinde yarattığı büyük etki ve onları kamu yönetimi üzerine siyasetten ayrı bir alan olarak bilimsel araştırma yapmaya teşvik etmesidir. Geleneksel kamu yönetimi teorisinin şekillendirilmesine en başta konular ve en çok katkıda bulunan isimler şu şekilde sıralanabilir: siyaset-yönetim ayrımına ilişkin bulgularıyla Wilson, Goodnow, Willoughby gibi yazarlar oluşmuş iken, bunlara ek olarak geleneksel yönetim düşüncesini geliştiren ve onu modernizmin kalıpları içerisine sürükleyen başlıca düşünürler olan (Ayhan & İrdem, 2018, s. 6) Taylor'un 'Bilimsel Yönetim İlkeleri', Fayol'un 'Yönetim'in Fonksiyonları', Max Weber'in 'Bürokrasi Kuramı', ve Luther Gulick'in 'POSDCORB' eserleriyle kamu yönetimi klasik teorisini pekiştirmişlerdir.

Frederick Taylor tarafından 1880'lerde geliştirilmiş olan ve 1911 yılında yayımladığı 'Bilimsel Yönetimin İlkeleri' adlı eserinde ortaya koyduğu bir üretim yöntemini öngörür. Temel olarak bilim adamları tarafından maksimum verimi elde etmek için üretimi yapmanın en iyi yolunu bulmayı amaçlamaktadı (Özer, 2012, s. 33). Zaman ve hareket etütleri Taylor'un bilimsel yönteminin özünü meydana getirmektedir. Örgütte yapılan işler, bu işlerin hangi tekrarlanan hareketlerden meydana geleceği, bu hareketlerin en ideal yapılış şekilleri, işi en iyi biçimde yapmak için doğru alet ve teçhizatın geliştirilmesi ve kullanılması, işi tamamlamak için gereken sürelerin bilimsel usuller izlenerek tespiti nihai olarak bir amaca hizmet eder: standardizasyon (Öztaş, 2014, s. 95). Taylor'a göre, işçinin bireysel yargısının yerine bilimin ikamesi, başka deyişle gerçek bir yönetim biliminin geliştirilmesiyle her işin en iyi nasıl

yapılacağıının belirlenmesi; işçilerin rastgele seçilip geliştirilmeleri yerine çalışanların tek tek bilimsel olarak seçilip geliştirilmesi, başka deyişle incelenip, eğitilip, yetiştirilmesi, ve yönetimin çalışanlarla samimi bir işbirliği içinde olmaları şeklinde ifade edilebilir (Asunakutlu, 2001, s. 4-5).

Henri Fayol, Taylor'un üretim hattını incelemesine karşılık örgüt ve yönetim olgusunu el almış ve bazı ilke ve yöntemler geliştirmeye çalışmıştır. Fayol, yönetimi planlama, örgütlenme, yönlendirme, eşgüdüm ve denetim olmak üzere beş işleve ayırmış ve bu kavramsal çatı altında on dört yönetim ilkesi geliştirmiştir. Bu ilkeler: iş bölümü, yetki ve sorumluluk, disiplin, komuta birliği, yönetim birliği, genel çıkarların üstünlüğü, iyi bir ödüllendirme sistemi, merkezileştirme, kademeleşme, düzen, adil ve eşit davranma, personelin devamlılığı, inisiyatif ve birlik ruhudur (Özer, 2013, s. 4). Fayol, yönetim ilkelerinin evrensel olduğuna ve her tür organizasyona uygulanabilir olduğuna inanmaktaydı. Bunların en önemlileri uzmanlaşma, komuta birliği, skaler (basamaklı, sayısal) zincir, otorite ve yön birliğidir (Holzer & Schwester, 2015, s. 56).

Max Weber, monokratik hiyerarşi biçiminde, yukarıdan aşağıya hareket eden kontrol mekanizmasını vurgulamaktadır. Bu mekanizmada, politika en tepede belirlenir ve bir dizi ofis aracılığıyla yürütülür. Her yönetici ve işçinin bir üstüne rapor verdiği ve bağlı olduğu bir kontrol sistemi bulunur ve herkes üstündeki o kişiye hesap vermekle yükümlüdür. Max Weber'in kamu yönetimine ilişkin çalışmalarındaki temel kavram "bürokrasi"dir. Bürokrasi deyince akla gelen ilk ve en önemli yazar Alman bilim adamı Max Weber'dir. Bürokrasi terimi 18. Yüzyıl Fransa'da icat edilmiştir. İngiltere'de ilk defa 1818'de kullanılmıştır. Bürokrasinin bir sınıfı olarak doğması ve kökleşmesi ulus devletin doğup gelişmesiyle birlikte olmuştur. Bürokrasi, kelime olarak, büroda çalışanlar anlamına gelir, tam tanımı ise atamayla göreve gelen ve kanunları ve siyasaları uygulayan organize insan grubudur (Yayla, 2019, s. 292). Weber'e göre bürokrasinin tanımlayıcı özellikleri, onu yasal olmayan otorite biçimlerine dayanan diğer örgütlenme türlerinden keskin bir biçimde ayırmaktadır. Weber, bürokrasinin avantajının, uzmanlık, kesinlik, süreklilik ve birliğe sahip, teknik açıdan en yetkin örgütlenme biçimi olması olduğunu gözlemlemiştir (Rockman, 2023).

Bürokrasiler genellikle bireylerin veya departmanların belirli işlevlere veya uzmanlık alanlarına odaklandığı görevlerin uzmanlaşmasını içerir. Bu uzmanlaşmanın amacı,

belirli alanlarda verimliliği ve uzmanlığı artırmaktır. Bürokrasiler, davranış ve karar alma süreçlerine rehberlik eden bir dizi resmi kural ve düzenleme ile de karakterize edilir. Bu kurallar kurum içinde tutarlılık, adalet ve öngörülebilirlik sağlamak üzere tasarlanmıştır. Weber'e göre bürokrasi, istikrar ve öngörülebilirlik yaratarak işletmeleri daha verimli hale getiren bir örgütsel form olarak ortaya çıkmıştır. Özellikle, bürokrasiyi diğer örgütlenme biçimlerinden ayıran altı temel özellik belirlemiştir: 1. Açıkça tanımlanmış rollerle iş bölümü; 2. Net yetki sınırlarına sahip hiyerarşik yönetim yapısı; 3. Gerekli kararları ve eylemleri belirleyen dokümantasyon; 4. Her rol için uzmanlaşmış eğitim ve meritokratik seçim; 5. Organizasyonu işletmek üzere atanan tam zamanlı yöneticiler; 6. Yönetimi kapsamlı bir şekilde yönlendiren statik, kişisizleştirilmiş kurallar (Reeves, Wesselink, & Whitaker, 2020, s. 2).

"Bürokrasi" terimi sıklıkla "kamu yönetimi" terimi ile birbirinin yerine kullanıldığını görülmektedir. Bürokratik sistem, kamu hukukundan kaynaklanan bir dizi kural ve düzenlemeye dayanmaktadır; kontrol sistemi rasyonel ve yasaldır. Bürokratin rolü kesinlikle siyasi üstünlüğe tabidir (Pfiffner, 2004, s. 453). Daha ayrıntılı bir şekilde, Weber'in tasarladığı 'ideal tip bürokrasi' modelinin özellikleri şunlardır: Kurallara bağlanmış, sürekli resmi işlevlerin örgütlenmesi; belirli bir yetki alanı olup bu, a) sistematik bir işbölümünün parçası olarak işlevleri yerine getirme yükümlülüğü alanı, b) bu işlevleri yerine getirebilmesi için atamaların gerekli yetkiyle donatılması, ve c) zorunlu güç kullanma araçlarının açık olarak tanımlanmasını ve kullanımının kesinlikle belirli şartlara bağlı olmasını içerir. Dairelerin örgütlenmesi hiyerarşi ilkesiyle gerçekleşir, yani her alt daire üstünde bulunanın denetimi ve gözetimi altındadır. İdari memurların üretim ya da yönetim araçlarının sahipliğinden tümüyle soyutlanmış olması gerekir. Rasyonel türde hiçbir görev yeri onu dolduran kişinin malı değildir. İdari faaliyetler, kararlar ve kurallar, sözlü görüşmelerin kural veya zorunlu olduğu durumlarda bile, yazılı olarak formüle edilip kayda geçirilir (Weber, 2020, s. 51-53). Weberci bürokrasi daha önceki dönem yönetim biçimleri ile karşılaştırıldığında oldukça önemli hususları geliştirmiştir. Öncelikle, daha önceleri kişisel olan ve - akrabalık, lider, patron, parti gibi - kişisel ilişkilere dayanan bir idarenin sistem oluşturmayacağı, böyle kişisel bir idare yerine kurallara dayalı ve gayrişahsi bir modelin oluşturulması gerektiğini vurgular (Gökçe & Turan, 2008, s. 179). Vurgulamak gerekir ki, örgütlenme ve yönetim biçimi olarak bürokrasi hem kamu yönetiminde hem de özel sektör alanında; fabrika, banka ve firma

yönetimlerinde, parti ve dernek gibi sosyal kuruluşların yönetiminde, uluslararası kuruluşlarda karşımıza çıkmaktadır (Özkaral, 2020, s. 13).

Bürokrasi hakkında olumlu olarak değerlendirebileceğimiz yukarıdaki anlam ve açıklamalara ek olarak, "bürokrasi" terimi, bürokratik bir organizasyon içinde ortaya çıkan bazı olumsuz olguları ifade etmek için genellikle aşağılayıcı bir şekilde kullanıldığını karşımıza çıkmaktadır. Bürokrasi, aşırı kurallar ve düzenlemeler, bireysel takdir yetkisi eksikliği, merkezi kontrol ve hesap verebilirliğin yokluğu gibi imajlar taşır. Günümüzün popüler tasvirleri bürokrasileri yetkinlikten uzak, verimsiz ve uyum kabiliyetinden yoksun olarak resmetmektedir. Bürokrasinin örgütsel avantajlarını tanımlayan özellikler aynı zamanda örgütsel işlevsizlik olasılıklarını da içinde barındırdığından, bürokrasinin hem övücü hem de yeric tasvirleri doğru olabilir. Dolayısıyla, bürokrasileri paradoksal olarak yetkin kılan özellikler aynı zamanda örgütsel patolojiler de üretebilir (Rockman, 2023). Bürokrasi hakkında liberal kanattan da açıklamalar gelmiştir. Liberaller bürokrasinin devletin aygıtlarından olduğuna ve devlet büyüdükçe bürokrasinin büyüdüğüne işaret etti. Devletin sınırlanmasıyla bürokrasinin büyümemesi arasında ilişki kurmuşlardır. Liberal çevrelerde bürokrasi hakkında en sistematik görüşlerin bir kısmı kamu tercihi okulu içinde ortaya çıkmıştır. James Buchanan ve Gordon Tullock'un başı çektiği bu ekol siyasette iktisadın analiz aletlerini uyguladığı çözümlemelerinde bürokrasiyi diğer ekonomik aktörler gibi fayda maksimizasyonu peşinde koşan bir aktör olarak resmetmişler (Yayla, 2019, s. 293).

Bürokrasi genellikle karar alma sürecini yavaşlatan ve verimliliği engelleyen karmaşık ve zaman alıcı prosedürler, evrak işleri ve formaliteler anlamına gelen aşırı bürokrasi nedeniyle eleştirilir. Bu bürokratik yük, yenilikçiliği ve yanıt verebilirliği engelleyebilir. Bürokrasinin katı yapısı, kurallara ve prosedürlere verilen önemle birleştğinde çalışanların motivasyonunu düşürebilir. Çalışanlar, yaratıcılıklarına ve inisiyatiflerine değer verilmediğini algıarlarsa kendilerini kopuk veya motivasyonsuz hissedebilirler. Bürokratik etkileşimlerin resmi ve kişisel olmayan doğası, çalışanlar arasında yabancılaşma hissine yol açabilir. Bireysellik ve kişisel bağlantılar değersizleştirilebilir, bu da moral ve iş memnuniyetini etkileyebilir. Genel olarak, bürokrasinin örgütsel avantajlarını tanımlayan özellikler aynı zamanda örgütsel işlevsizlik olasılıklarını da içinde barındırdığından, bürokrasinin hem övücü hem de

yerici tasvirleri doğru olabilir. Dolayısıyla, bürokrasileri paradoksal olarak yetkin kılan özellikler aynı zamanda örgütsel patolojiler de üretebilir (Rockman, 2023).

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı kapsamında yapılan diğer önemli çalışma, *Luther H. Gullick ve Lyndall Urwick*'in 1937 yılında ortak kaleme aldıkları 'Yönetim Bilimi Üzerine Notlar' (Papers on the Science of Administration) adlı kitabıdır. Bu eser, kamu yönetimi alanında yazılmış önemli bir inceleme olarak değerlendirilmektedir. Gullick ve Urwick, Fayol'un öne sürdüğü yönetimin beş unsurunu yediye çıkarmış ve onları; 1) Planlama, 2) Örgütlenme, 3) Personel Yönetimi, 4) Yönetme, 5) Eşgüdüm/koordinasyon, 6) Rapor verme/iletişim, ve 7) Bütçeleme, başlıkları altında incelemiş ve baş harflerinden oluşan POSDCORB olarak bilinen kısaltmasıyla kodlanmıştır (Eryılmaz, 2015, s. 40). Bu işlevler, yönetim uygulamasının temeli olarak kabul edilir ve genellikle bir kuruluş içindeki yönetsel faaliyetleri anlamak için bir çerçeve olarak kullanılmaktadır. POSDCORB'un klasik yönetim teorileri bağlamında geliştirilmiş bir yönetim çerçevesi olduğunu belirtmek önemlidir. Yönetime sistematik bir yaklaşım sunarken, çağdaş yönetim düşüncesi kuruluşların karmaşık ve dinamik olduğunu ve liderlik, kültür ve inovasyon gibi diğer faktörlerin de etkili yönetimde önemli roller oynadığını kabul eder. Tarihsel köklerine rağmen, POSDCORB'a yönetim ilkeleri tartışmalarında hala atıfta bulunmaktadır ve yönetimin temel işlevlerini anlamak için yararlı bir anımsatıcı olarak hizmet edebilir. Kuruluşların yönetilmesi ve yönlendirilmesinde yer alan çeşitli faaliyetler hakkında düşünmek için yapılandırılmış bir yol sağlamaktadır. Frank Goodnow ve Leonard White'in çalışmaları ve geleneksel kamu yönetimi anlayışına katkıları siyaset-yönetim ayrımı bölümünde daha sonra tartışılacaktır.

Neo-Klasik Kamu Yönetimi Kuramı (1930-1950) – Neo-klasik teorisi aynı zamanda davranışçı teori veya insan ilişkileri hareketi olarak da bilinmektedir. Neo-klasik teorisi, klasik teorinin insanlık eksikliğine yönelik eleştiriden doğmuştur (Millan, 2013). Bu, modern organizasyon teorisine geniş ölçüde katkıda bulunmuştur ve savunucuları arasında Elton Mayo, Abraham Maslow, Douglas Mc Gregor ve Chris Argyris bulunmaktadır.

Mayo'nun katkısı, Hawthorne deneylerinden, katı kuralların ve prosedürlerin formalitesinin, temelleri insan duygularına, hislerine, sorunlarına ve etkileşimlerine dayanan gayri resmi yaklaşımları ve grupları ortaya çıkardığını fark etmesinde

yatmaktadır. Bu nedenle yönetici, teknik organizasyon ile insan organizasyonu arasında bir denge için çabalamalı ve dolayısıyla insan ilişkileri ve durumlarını ele alma becerilerini geliştirmelidir. Bunlar, insan davranışını anlamadaki teşhis becerilerini ve danışmanlık, motive etme, liderlik etme ve iletişim kurmadaki kişilerarası becerileri içerir (British Library). Bilimsel yönetim, işin basitleştirilmesini ve çalışanların finansal bir ödül dışındaki her şeye kayıtsız kalmasını neredeyse hem kaçınılmaz hem de arzu edilir hale getirirken, Hawthorne araştırmacıları, bireylerin işte anlamlı bulduklarının çoğunun başkalarıyla olan ilişkileri olduğunu belirlemiştir. Çalışmanın ekonomik ödülleri, ortak bir amaç için birlikte çalışan bireyler arasında yaratılan dayanışma ve değer duygusuyla karşılaştırıldığında potansiyel olarak önemsiz kalmaktadı. Bu nedenle, bir yöneticinin etkinliği, örgüttekilerin ortak bir amacı ne ölçüde içselleştirdiği ve eylemleri ile kuruluşun bu ortak amacı gerçekleştirme yeteneği arasındaki bağlantıyı ne ölçüde algıladığı ile ölçülebilir. Hawthorne'un deneyleri, işçileri 'makinenin' bir uzantısı olarak ele almak yerine, motivasyonel etkiler, iş tatmini, değişime karşı direnç, grup normları, işçi katılımı ve etkili liderlik hakkındaki fikirleri gün ışığına çıkarmıştır (Anteby & Khurana).

Abraham Maslow'un ihtiyaçlar hiyerarşisi, Abraham Maslow tarafından 1943 tarihli 'İnsan Motivasyonu Teorisi' adlı makalesinde öne sürülen ve daha sonra insanların doğuştan gelen merakına ilişkin gözlemlerini içerecek şekilde genişlettiği bir psikoloji teorisidir. Maslow, genellikle beş seviyeden oluşan bir piramit olarak tasvir edilen hiyerarşik bir ihtiyaçlar teorisi kurmuştur: dört alt seviye, fizyolojik ihtiyaçlarla ilişkili olarak gruplandırılırken, en üst seviye, psikolojik ihtiyaçlarla ilişkili büyüme ihtiyaçları olarak adlandırılır. Önce eksiklik ihtiyaçları karşılanmalıdır. Bunlar karşılandıktan sonra, büyüme ihtiyaçlarını karşılamaya çalışmak kişisel gelişimi yönlendirir. Bu hiyerarşideki daha yüksek ihtiyaçlara, yalnızca piramitteki daha düşük ihtiyaçlar karşılandığında odaklanılır. Bir kişi bir sonraki seviyeye yükseldiğinde, alt seviyedeki ihtiyaçlara artık öncelik verilmeyecektir. Daha düşük bir ihtiyaç grubu artık karşılanmıyorsa, birey, karşılanmamış ihtiyaçlara odaklanarak geçici olarak bu ihtiyaçlara yeniden öncelik verecek, ancak kalıcı olarak daha düşük seviyeye gerilemeyecektir (Block, 2011, p. 913).

Douglas McGregor, iyi bilinen Teori X ve Teori Y aracılığıyla, bu iki yaklaşımın altında yatan insan motivasyonu hakkındaki varsayımlar arasında bir ayrım yaptırmıştır.

X teori , insanların çalışmaktan hoşlanmayıp örgütsel hedeflere yönlendirilmeleri için zorlanmaları ve kontrol edilmeleri gerektiğini varsayar. Doğal olarak, çoğu insan sorumluluktan kaçmak için bu şekilde davranılmayı tercih eder. Y teorisi -hedeflerin bütünleştirilmesi- ortalama bir insanın işine duyduğu içsel ilgiyi, kendi kendini yönetme ve sorumluluk arama arzusunu ve iş problemlerini çözmede yaratıcı olma kapasitesini vurgular (Morse & Lorsch).

Chris Argyris ise, bir yanda kişilik, diğer yanda organizasyonlar üzerine araştırma ve teorinin kesiştiği noktada çalışmalarını yürütmüştür. Bu nedenle, bu kitabın çoğu, insanların neden kuruluşlarda davrandıkları gibi davrandıkları sorusuna odaklanır. Ana teması, insan kişiliği ile hakim yönetim uygulamaları arasında temel bir çatışma olduğudur. Argyris, insanların, bir bitkinin biyolojik potansiyeline ulaşma çabalarına benzer şekilde, temel "kendini gerçekleştirme eğilimlerine" sahip olduğunu savundu. Bebeklikten yetişkinliğe, insanlar bağımlılıktan bağımsızlığa, dar bir beceri ve ilgi alanından daha geniş bir yelpazeye doğru ilerlerler. Kısa vadeli, geleceği tahmin etme yeteneği çok az olan bir perspektiften, gelişerek çıkarlar çok daha uzun vadeli bir ufka doğru ilerler. Çocuğun dürtüsellliği ve sınırlı öz bilgisi, yerini daha olgun bir özfarkındalık ve özdenetim düzeyine bırakır (Bolman, 2018, s. 6).

Genel olarak, örgütlerin insan ilişkileri teorisinin üç ana bileşeni vardır. İlk teori, bireyin önemine vurgu yapar. Bir işçi, yalnızca bir makinedeki dişli değil, çevresine tepki veren kendine özgü bir bireydir. İşçilerin verimliliğini en üst düzeye çıkarmak, bu bireysel özelliklerin dikkate alınmasını gerektirir. İkincisi olan, insan ilişkileri teorisi, işyerindeki gayri resmi organizasyonları dikkate alır. Bir işçi için önemli olan - ve onun üretkenlik düzeyini etkileyen - resmi organizasyon şeması değil, onun diğer işçilerle ilişkileri olabilir. Üçüncü olan, insan ilişkileri teorisi katılımcı yönetimin önemini vurgular. Buna göre çalışanların, önemli işyeri kararlarına anlamlı girdileri varsa, işleriyle daha mutlu ve meşgul olma olasılıkları daha yüksektir. İnsan ilişkileri teorisine göre, çalışan girdisinin istenmemesi, mutsuz çalışanlara ve işyeri üretkenliğinin azalmasına yol açar (Cooley, 2016, s. 3109-3110). Yani, neoklasik teori, üretkenliğin ve verimliliğin belirleyicileri olarak bireysel veya grup davranışını ve insan ilişkilerini vurgular.

Modern Kamu Yönetimi Kuramı – Yönetim teorisinin gelişim sürecinde klasik ve neo-klasik yönetim teorilerinin ardından, her iki teorinin eksiklerini gidereceği

düşünülen modern yönetim teorisi gündeme gelmiştir. Teori, bilimsel kavramlardan güç alan analitik bir temele dayanmasıyla, ampirik araştırmalardan geniş ölçüde yararlanılmasıyla, sentez yapmaya ve sistem kurmaya yönelik bir karakter taşımasıyla önceki iki kuramdan ayrılmaktadır (Özer, 2015, s. 41). Modern dönem yönetim anlayışı, klasik ve neo-klasik teorilerin ileri sürdüğü fikir ve görüşleri birleştirerek farklı bir çerçeve içerisinde sunmuştur. Topyekun olarak tüm örgütü dikkate alan modern dönem yönetim kuramcıları örgütün çevresiyle olan ilişkilerine oldukça önem vermişlerdir. Modern yönetim anlayışının gelişmesinde 1960'lı yıllarda uygulanmaya başlanan 'sistem yaklaşımı' ile 1970'lerde gelişme gösteren 'durumsallık yaklaşımı' egemen olmuştur (Ayhan & İrdem, 2018, s. 13). İnsan örgütleri, her şeyin diğer her şeyle ilişkili olduğunu ve sistemin bir unsurundaki değişimin sistemdeki diğer tüm ilişkileri etkileyen organik sistemler olduğunu kabul etmektedir. Böylece, sistemin herhangi bir elemanındaki herhangi bir değişiklik, diğer elemanlarda da değişikliğe neden olmaktadır. Teorik olarak, bir sistemin karşılıklı ilişkileri ve karşılıklı bağımlılıkları sayesinde sistem içinde dengeyi sağlayan alt sistemlere (veya ögelere) sahip olduğu düşünülür. Her alt sistemin davranışı, sistemin davranışı üzerinde bir etkiye sahiptir. Alt sistemlerin davranışları ve bunların sistem üzerindeki etkileri birbirine bağlıdır ve alt sistemlerin hepsinin genel sistemin davranışı üzerinde bir etkisi varken, hiçbirisi sistem üzerinde bağımsız bir etkiye sahip değildir (Amagoh, 2018, s. 5854-5855).

Durumsallık yaklaşımı ise, çevrenin ve diğer faktörlerin, modellerin tüm koşul ve durumlarda uygun olmasına izin verilmeyen örgütsel çalışma alanlarına bir yanıttır. Durumsallık yaklaşımı, örgütsel yönetimin görelî ve uyarlanabilir bir süreç olduğunu öne sürer. Bu durumda, uygun eylem biçimleri bir takım örgütsel hususlara bağlıdır. Bu evrenselci olmayan görüş, "örgütsel etkililiğin, örgütün yapısı gibi özelliklerinin, örgütün durumunu yansıtan olasılıklara uydurulmasından kaynaklandığını" ima eder. Örneğin, performansın insanlar, teknoloji, pazar değişiklikleri, organizasyon büyüklüğü, strateji ve kültür gibi faktörler arasındaki uyumun bir sonucu olduğunu öne sürmektedir (Otenyo, 2018, s. 1123). Bu dönemde, yönetsel eksen teorileri olan sistem yaklaşımının ve durumsallık sisteminin yanı sıra kamu yönetiminde politik eksene ait olan politik değerler ve idealler yaklaşımı da önemli gelişim göstermiştir. Bu gelişmelerin kökenleri, yazar Dwight Waldo tarafından düzenlenen ve yönetilen 1968 Minnowbrook konferansına dayanmaktadır. Bu dönemde, birçok gelişmiş ülkede

bariz bir toplumsal çalkantı meydana gelmiştir ve savaşa, ırk ayrımcılığına, eşitsizliğe ve hükümete karşı protestolar, gelişmiş ülkelerde ortak toplumsal resimler oluşturmuştur. Bu arada, hükümet bürokrasisi çok fazla muhafazakarlık, olumsuzluk ve pasiflik, çok fazla bürokratik çalışma, bürokratik çalışma tarzı, rutincilik ve yolsuzluk, idari kibir, yetersizlik, verimsizlik ve idari emperyalizmden oluşuyordu (Dong, 2015, s. 157). “Minnowbrook bir fikirdir, daha doğrusu bir fikirler dizisidir. Waldo, “ne kamu yönetimi araştırmasının ne de uygulamasının ... artan türbülansa ve günün kritik sorunlarına uygun ölçüde yanıt vermediğinden” endişeliydi” (O’Leary, 2011, s. 2). Ortaya çıkan makaleler çeşitlilik göstermekteydi. Ancak katılımcılar nihayetinde sosyal eşitliği benimseyen aktivist bir kamu yönetimini savunmuştur. Bazıları ise çatışmacı karar vermeyi savunmuşlardır. İlgili yönetim ortak bir temaydı. Bu fikirler birlikte “Yeni Kamu İdaresi”¹ olarak paketlenmiştir. Bu fikirler, yayınlanan Minnowbrook tutanaklarında ve atölye çalışmaları, inzivalar, makaleler, kitaplar ve sonraki konferanslar aracılığıyla yayımlanmıştır (Lowery & Cooke, 2019).

1980’ler, akademisyenler ve uygulayıcılar arasında kamu sektörü reformu üzerine literatürde ve tartışmalarda ince ama önemli bir değişikliğe tanık olmuştur. Kamu yönetimi (public administration) daha az kullanılmaya başlandı ve giderek marjinalleştirildi, kamu yönetimi (public management) ise hızla kabul gördü ve yaygınlaştı. Çok sayıda kitap ve makale, genellikle özellikle kamu yönetimi çalışmalarına ayrılan yeni dergilerde yayınlanmıştır (Peters & Pierre, 2018, s. 15-16). Bu yaklaşım veya anlayış, işletmecilik (managerialism), yeni kamu işletmeciliği (new public management), ya da girişimci idare (entrepreneurial government) gibi kavramlarla ifade edilmektedir. Bu yaklaşımı savunanlar, yönetim (administration) ile işletme (management) kavramı arasındaki farkı vurgularlar. Onlara göre yönetim kavramı işletme kavramından daha dar bir anlama sahiptir. Yönetim, süreçlere, yöntemlere ve kurallara uygun olarak işleri sevk ve idare etmektir. İşletme ise, yalnızca talimatlara ve yönergelere göre iş yapmak yerine, hedefleri ve öncelikleri belirleme, bunların başarılmasına yönelik uygulama planları yapma, insan kaynaklarını etkin kullanma, performansı değerlendirme ve yapılan işlerden sorumluluk alma gibi birçok fonksiyonu ifade eder (Eryılmaz, 2015, s. 48). Yeni Kamu Yönetimi (YKY) paradigması bir sonraki bölümde ayrıca ele alınacağı için burada bu sınırlı bilgi ile

¹ İngilizce’nin “New Public Administration” kelimesi için daha uygun görmekteyiz.

yetineceğiz. Üstelik, YKY sonrası ve ondan türeyen yönetim, küresel yönetim ve iyi yönetim gibi yaklaşımlar da derlenecektir.”

1980'li yıllardan itibaren kamu yönetimi pratiğinde görülmeye başlayan bu gelişmelerin, modern kamu yönetimi teorilerinin uzantıları mı yoksa post-modern kamu yönetimi teorisini oluşturan gelişmeler mi olduğu akademik çevrelerde tartışmalı bir konu olmuştur. Ancak, YKY anlayışındaki yönetim vurgusu çoğu zaman uluslararası sermaye tarafından, iyi yönetim adı altında, toplumsal değerlerden ziyade kapitalist ideolojinin tahakkümünü sürdürmesi amacıyla gerçekleştirilmekte ve az gelişmiş ülkeler üzerinde yapılan politika transferleri modernliğin tek-tipleştirici etkisinin izlerini resmetmektedir. Dolayısıyla YKY anlayışını post-modern yönetim anlayışından ziyade modern yönetim kuramı içerisinde değerlendirmek daha doğru olmaktadır (Ayhan & İrdem, 2018, s. 19).

2.3. Siyaset-Yönetim Dikotomisi

Siyaset-Yönetim dikotomisi meselesinin kamu yönetimi incelenmesinde ilk çıkış anından itibaren bugüne kadar en tartışmalı ve yüksek gerilim yaratan konu olduğu görülmektedir. Siyaset-yönetim ayrımı tartışmasının merkezinde seçilmiş ile atanmış kamu görevlileri arasındaki ilişki bulunmaktadır. Bu ilişkideki çatışmanın özü şöyledir: bir demokraside her bir gücün veya iktidarın meşru bir kaynağı olmalıdır. Güç veya iktidarın kaynağı da idari yetkileridir. Böylece halkın oylama sürecinin vasıtasıyla kamu görevlerine seçilen siyasetçilerin meşruiyet kaynağı seçimler olmaktadır. Bu anlamda, kamu yönetimi halkın iradesini taşıyıp gerçekleştireceği düşünülen siyasetçilerin elinde bir mekanizmadır. Diğer yandan, kamu görevlilerinin salt çoğunluğunu oluşturan bürokratların ise kamu görevlere atanma yoluyla gelmesi meşruiyet konusunu gündeme getirir. Aynı zamanda, birçok ülkede sayıları milyonları bulan bu kadar çok sayıda bürokratin siyasetçilerle beraber seçilmesi de ihtimal dışıdır. Oysa kamu yönetimindeki mevkilerin seçimleri kazanan siyasetçilerin elinde olduğu düşüncesi, yönetimin aşırı siyasallaşmasına yol açmakta ve meritokrasi sistemini yerle bir etmekte sosyal hoşnutsuzluğa ve kargaşaya neden olmaktadır (örnek: 1829-1833 ABD’de spoils system). Dolayısıyla, siyaset-yönetim dikotomisi konusuna katkıda bulunan düşünürler, uygulayıcıların lehine ve aleyhine ikiye bölünmüştür. Söz konusu dikotomi kamu yönetimini siyasetten ayırmayı ona yönetsel bir bakış açısıyla yaklaşmayı savunan yönetsel anlayışının bir sonucudur.

Reformcular, siyaseti yönetimden ayırarak, bilimsel rasyonalitenin siyasi çatışmayı ortadan kaldıracağına inanıyorlardı. Araştırma yoluyla çözülebilecek sorunlar üzerindeki herhangi bir çatışma, açıkça işlevsiz veya bazı reformcuların belirttiği gibi verimsiz olmaktadır. Bilginin politik olmayan uygulaması, her şeyin daha iyi olacağı bir durum olarak kamu yararına olacaktır (Keller, 2007, s. 7). Reformcular, sorumlu ve verimli hükümetin ahlaki ve ekonomik erdeminin, onun vicdansız politikacılar tarafından korunması ve profesyonel, çıkar gözetmeyen, ticari bir tarzda yürütülmesi gerektiği anlamına geldiğine inanıyorlardı (Bowman & West, 2015, s. 26). Kamu yönetimi ile siyaset arasındaki ayrımın en iyi bilinen klasik formülasyonları ve savunmaları, şüphesiz Woodrow Wilson, Frank J. Goodnow ve Max Weber'in çalışmalarıdır. Wilson ve Goodnow'un pozisyonunda, idareyi siyasetten ayırmanın ana vurgusu, birincisini ikincisinden korumaktır (Overeem, 2021, s. 10). Diğer bir deyişle siyaset, devlet iradesinin seçilmişler aracılığıyla ifadesidir ve kamu yöneticileri, devlet iradesinin bu ifadesini profesyonel, yetkin ve apolitik bir şekilde gerçekleştirmelidir (Holzer & Schwester, 2015, s. 174). Kabul edilmelidir ki, yönetimi politika oluşturmayı ve sağlam demokratik siyasetten değil, özellikle partizan ve yozlaşmış siyasi müdahaleden (yağma sistemi) kurtarmaya çalıştılar. Bununla birlikte, bu nüansa rağmen, her ikisi de açıkça, ikisi arasında ince ama sağlam bir ikiliği destekleyerek, idareyi siyasetten ayırmaya çalışmışlardır (Overeem, 2021, s. 10).

Woodrow Wilson'ın kamu yönetimi disiplininin Anglo-Sakson versiyonu hakkındaki kuruluş makalesinden birkaç yıl sonra, Alman iktisatçı ve sosyolog Max Weber (1864-1920) pratik sonuçları açısından Wilson'un yaklaşımına büyük ölçüde paralel olan kıta Avrupası bürokrasi yaklaşımını geliştirdi (Snellen, 2014, s. 46). Weber'in yaklaşımı Wilson'un aksine, vurgu daha çok yönetimin siyasete tabi kılınması (subordination) üzerindedir (Overeem, 2021, s. 10). Weber, Wilson'un bazı niteliklerine katılmaktadır. Ancak genel olarak, Alman bürokrasisinin duruşuna ve kamu yönetimine hakim olan elitist iklime karşı eleştireldi. Böylece Wilson, parti siyasetinin kısıkacında bir bürokrasi ile karşı karşıya kalırken, Weber kendi normlarını topluma empoze etmeye çalışan oldukça inatçı bir yönetimle baş etmek zorunda kalmıştır (Snellen, 2014, s. 47). Kamu Yönetimi üzerine bu zıt anlatıları, Anglo-Sakson idari geleneğinin "daha az devlet" doğası ve Avrupa geleneğinin "devletsellik" doğası varsayımlarından türetilmiştir (Mavrot, Rosser, Sager, & Hurni, 2021, s. 14). Özetlemek gerekirse,

Amerika'da yönetim siyasetin çilesini çekerken, Kıta Avrupasında yönetim çilesini çeken ya da çekebilecek olan siyaset idi.

Söz konusu dikotomi 1930-1940 yıllara kadar kamu yönetimi literatüründe hakimiyetini koruyabilmiştir. Ancak, 1940lı yıllardan itibaren siyaset-yönetim ayırımına gerek olmadığına yönelik iddia öne süren teorisyenler Paul Appleby, Dwight Waldo ve Herbert Simon'u saymak mümkündür (Özer, 2018, s. 57). Bu düşünürlerin görüşlerine göre siyaset-yönetim dikotomisi teoriye ait ve pratikte uygulaması mümkün olmayan yapay bir fikirdir. Appleby, "klasik dikotominin basit formülasyonuna bilimsel olarak ölümcül darbe ve yeni bir klasik ifade" olarak anılan 'Politika ve Yönetim' kitabında, dikotomiyi dolaysız bir şekilde "yönetimden herhangi bir - veya en azından - herhangi bir önemli politika oluşturma işlevi hariç tutan bir güçler ayrılığı" olarak tanımladı. Dahası, Appleby için ayırımın kendisi tamamen göreceli hale geldi. Ona göre, hükümetin ele aldığı herhangi bir soru, aynı zamanda hem bir politika sorunu hem de idari bir sorundur (Overeem, 2012, s. 87). Waldo ise, siyaset ve politika mülâhazalarının yönetimin dışında tutulabileceğini reddeder. Ayrıca, gerçekler değerlerden ayrılamaz. Buna ilaveten, idare siyasetten ayrılamayacağı için Waldo, kamu idaresinin özel idareden farklı olduğunu, kamu idarecisinin faaliyet göstermek zorunda olduğu siyasi çevre ile ayırt edildiğini savunur. Waldo'ya göre amacımız, yöneticileri politika ve siyasi konuların dışında tutmak değil, siyasi ve idari alanlar arasındaki birliğini teşvik etmek ve idari yetkililerin yaratıcı potansiyelinden ve önemli katkılarından yararlanabileceğimiz yolları keşfetmek olmalıdır (Singla & Harlow, 2014, s. 388).

Daha sonraki yazarlar, söz konusu ikiliğe ilişkin olarak her iki yaklaşımın tarihsel bağlamlarını analiz ederek, bu konudaki tartışmanın temelde bazı yanlış anlamalardan kaynaklandığını bulmuşlardır. Söz konusu dikotomi, seçilmiş ve idari görevliler arasındaki ikili iş ve yetki bölümünün kamu yöneticilerinin demokratik hesap verebilirliğini ve planlama yeteneğini artırdığı gerekçesiyle savunulmuştur (Demir & Nyhan, 2008, s. 81). Diğer yandan, dikotominin muhaliflerine göre, yönetim ve siyasetin bu varsayılan ayrılığı, kamu yöneticilerinin eylemlerinin sonuçlarından siyasi olarak sorumlu tutulma endişesi duymadan siyasete (partizandan ziyade örgütsel olarak) katılmalarına müsaade eder. Siyasi ve idari işlevlerin bu yapay ayrımları, kararları siyasi etkiden uzaklaştırmak yerine, aslında onları farklı ve daha kısıktırıcı

siyasi etkilere maruz bırakabilir. Bu etkilerin daha kısıktandırıcı olduğuna inanılıyor, çünkü zaten var olmayanlar olarak tanımlandıklarından, yurttaşların bunları tespit etmesi ve kontrol etmesi daha da zorlaşmaktadır. Ayrıca, bürokrasinin toplum için bağlayıcı kurallar koyma kapasitesi, kullanılan nispeten gizemli prosedürler göz önüne alındığında, toplumun en kurnaz üyeleri dışında herkesten gizlenebilir (Peters B. G., 2001, s. 182-183). Halbuki, dikotomiye destekleyen reformcular liyakat sistemlerinin "en iyi kamu görevlilerini" sağlayacağına inansalar da, daha önemli noktanın "hamiliği (patronaj) sona erdirmek" ve hem partizan baskısına hem de resmi kayırmaya karşı koruma olduğunu savunduklarını belirtmek önemlidir. İkilik, ülkenin siyasi liderliğinde köklü bir değişiklik meydana getirmek için stratejik bir araç idi (Rosenbloom D. , 2008, s. 58). Partizan siyasi etkiden ayrılma anlamında yönetim ve siyasetin ayrılması, Kamu Yönetim ve Kamu Politikası Ansiklopedisinde de sunulmaktadır: "Siyaset-idare ikiliği, partizan siyasi faaliyetin, özellikle memur atama prosedürlerinde, sivil idareden ayrılmasını ifade eder" (Edwards G. , 2004, s. 331). Bu, hükümet değişikliklerinin olumsuz etkilerine karşı kurumsal istikrarı korumaya yönelik bir tedbir olarak öngörülmektedir.

İdari personelin siyasi tarafsızlığı ilkesi, kamu yönetiminin gelişmesinde derin bir etkiye sahiptir. Temel olarak aşağıdaki gibi altı noktadan oluşur. Öncelikle siyaset ve politikaların icrası kamu yönetiminden ayrılmalıdır. Politikacılar politika yapımından ve memurlar politika uygulamasından sorumludur. İkincisi, devlet memurlarının atanması ve terfiisi, siyasi partiler veya katkılardan ziyade liyakate bağlıdır. Üçüncüsü, memurlar siyasi faaliyetlere katılamaz. Dördüncüsü, memurlar hükümet politikaları veya yönetimi hakkında kendi görüşlerini kamuya açıklayamazlar. Beşinci olarak, memurlar politikacılara doğru ve objektif önerilerde bulunmalıdır. Buna cevaben politikacılar, memurların isim vermeme haklarını korumalı ve karar verme sorumluluğunu üstlenmelidir. Son olarak, memurlar, iktidar partisinin ideolojisinin veya iktidardakilerin kişisel görüşlerinin etkisi olmaksızın, politikaları sadakatle uygulamalıdır. Buna karşılık, memurlar üstün performans için sürekli olarak istihdam edilmelidir (Dong, 2015, s. 69-70).

Ancak bazı yazarlar, siyaset ve yönetimin ayrılması meselesinin aslında demokrasi için bir paradoks oluşturduğunu kabul etmişlerdir. Demokrasiler, güçlü, teknik olarak yetkin, etkili, verimli ve duyarlı bir kamu hizmeti olmadan ayakta kalamazlar, ancak

böyle bir kamu hizmetinin varlığı, halk tarafından yönetilen demokratik anlayışla çelişir. Temsili bir demokraside bile, kamu hizmeti halktan üç adım uzakta olduğu için çelişki geçerlidir. Kamu hizmeti ve demokrasinin hem karşıt hem de tamamlayıcı olduğunu söylemek doğru olmaktadır (Hamilton, 2007, s. 3).

2.4. Kamu Yönetimi ve Özel Yönetim

Kamu yönetiminin kendi kimliğini bulması ve tanımlaması yolunda özel yönetimden (işletmecilikten) ayrışması da önemli bir duraktır. Genelleyici yönetim kavramı, yönetimin her yerde aynı olduğu (yönetim yönetimidir) fikrini aktarsa da, kamu ve özel yönetim arasındaki farklar açıktır. Öncelikle, kamu yönetimi ve özel yönetim arasındaki temel fark, siyasetin etkisi ve yönetim sürecinin siyasi kontrolüdür ve bu siyasi unsur demokrasinin mihenk taşıını oluşturmaktadır (Anderson, 2002, s. 3). Kamu yönetimini özel yönetimden farklı kılan ana unsurlar şu şekilde saymak mümkündür (Gözler & Kaplan, 2020, s. 10): İlk olarak amaçlar; kamu yönetiminin amacı kamu yararadır, özel yönetimlerin amacı ise özel kar elde etmektir. İkinci unsur kamu yönetimi kamu yararı amacını yerine getirebilmek için kamu gücü ile kuşanmasıdır. Oysa özel yönetimler kamu gücüne sahip değildir. Üçüncü fark ise kamu yönetimleri kamu gücü ile kuşanmış olduklarından dolayı özel kişiler karşısında üstün konumdadırlar. Onlar, özel kişilerin rızaları hilafına hakkında işlem yürütebilirler. Oysa özel yönetimler ile özel kişiler arasında eşitlik ilkesi geçerlidir. Bu, bir özel idare, örneğin bir şirket, bir özel kişinin rızasını almaksızın onunla ilgili hukuki bir işlemde bulunamaması anlamına gelmektedir. Dördüncü ve son ayrıma göre kamu yönetimlerinin kuruluşu ve çalışması kanunlarla düzenlenmiştir. Kamu yönetimi alanında kanuna bağlılık ilkesi geçerli olmaktadır. Kamu yönetiminin yöneticisi, karşılaştığı soruna tüm ihtimalleri düşünerek serbestçe bir çözüm bulamamakta ve kanunun izin vermediği veya öngörmediği bir çözüme başvuramamaktadır. Buna karşılık, özel yönetimlerin kuruluş ve faaliyetlerinde kural olarak serbestlik ilkesi geçerlidir. Özel yönetimin yöneticisi, kamu yönetiminin yöneticisine nazaran büyük ölçüde daha özgür hareket edebilmektedir.

Yuakarıda kısaca izah edilmeye çalışılan kamu yönetimini özel yönetimden ayırt eden en belirgin özelliklerin kamu yararı ve kanunun uygulaması görevi olduğu görülmektedir. Kamu yönetimi kanunun uygulamak için vardır ve anayasal sistem kanunun uygulanması için otorite atamaktadır. Bu yasaların sadakatle uygulanması,

kamu yöneticilerinin en büyük görevidir. Aynı zamanda idari sorumluluğun özünü oluşturmaktadır (Kettl D. F., 2018, s. 144).

Kamu yönetimi ile özel yönetimi birbirinden ayıran bir diğer önemli özellik ise finans sistemlerindeki farklılıktır. Özel yönetim, ürünün alıcısı olan müşteri tarafından finanse edilir ve para akışının devam etmesi için bu alıcının tatmin edilmesi gerekir. Kamu sektörü ise finansal desteği birden çok kaynaktan alır. Ancak yalnızca küçük bir kısmı kullanıcı ücretlerini doğrudan ürün veya hizmet kullanıcısından alır. Finansman öncelikle yasama organlarından gelir ve finansman akışını sürdürmek için tatmin edilmesi gerekenler bu siyasi olarak seçilmiş yasa koyuculardır. Kamu sektöründe devam eden finansman, müşteri memnuniyetinden çok siyasi aktör memnuniyetine dayanmaktadır. Yıllık bütçe görüşmeleri, bu etkileşimi oldukça sabit ve sürekli kılmaktadır (Anderson, 2002, s. 6).

Kamu yararının ne olduğunu açıklanması ve belirtilmesi hakkında teoride çok sayıda tanım bulunmaktadır. Kamu yararı aynı zamanda, çelişkileri ve tanımlama güçlüklerini de içinde barındıran bir konudur. Her durumda, kamu yararının anlaşılması için bir başlangıç noktası olarak, modern faydacılığın kurucusu olan İngiliz filozof Jeremy Bentham'ın görüşünü sunacağız. Ahlak ve Yasama İlkelerine bir Giriş (*An Introduction to the Principles and Morals of Legislation*) adlı kitabında kamu yararına ilişkin açıklamalarından biri şudur: ‘‘Yarar ile kastedilen, herhangi bir nesnede, menfaati düşünülen tarafa yarara fayda, zevk, iyilik veya mutluluk üretme veya zarar, acı, kötülük veya mutsuzluk olmasını engelleme eğiliminde olan mülkiyettir: Taraf, genel olarak topluluk olursa, o zaman topluluğun mutluluğu olur: eğer belirli bir bireyse, o zaman o bireyin mutluluğu’’ (Bentham, 2017, s. 29). Bu şekilde Jeremy Bentham, kamu yararının, her biri maksimum mutluluk elde etmeye ve acıdan kaçınmaya çalışan bireysel vatandaşların çıkarlarının toplamı olduğunu savunmuştur. Bu sayede kamu yararı, çok sayıda kişinin en büyük mutluluğunu güvence altına alır ve en iyi şekilde piyasaların serbest işlemleriyle elde edilir (Elcock, 2006, s. 104). Yoksulların ve kimsesizlerin korunması, evi olmayanlara uygun fiyatlarla konut verilmesi, çiftçilerin çeşitli şekillerde desteklenmesi, işsizliği azaltmak için çalışanların daha genç yaşta emekli edilerek yeni istihdam imkanlarının sağlanması, üretimi artırmak için devlet tarafından verilen teşvikler, hep ‘kamu yararı’ kavramı içinde değerlendirilebilecek hususlardır (Eryılmaz, 2015, s. 19).

Bütçe ve personel büyümesi bağlamında kamu yönetimi ile özel yönetim arasında bir başka fark daha bulunmaktadır. Her ne kadar hicivli bir şekilde söylese de, kamu ve özel kuruluşlar arasındaki farkı anlamakta Amerikalı siyasi hicivci ve gazeteci O'Rourke'nin şu sözleriyle zikretmeye değerdir: “Özel bir kuruluş, istenen sonuçları vermediğinde, ortadan kalkar. Bir kamu kuruluşu ise daha büyük olur” (O'Rourke, 2021).

2.5. Kamu Yönetimi-İdare Hukuku İlişkisi

19.yüzyılda, hukuka bağlı yönetim ilkesinin ortaya çıkması idare hukukunun gelişmesini gerektirmiştir. İdare hukukunun ağırlık kazanmasıyla da kamu yönetimi öğretiminde bir duraklama ortaya çıkmıştır. Bu şekilde kamu yönetimi ile ilgili hususlar, daha çok idare hukukçuları tarafından incelenir hale gelmiştir (Eryılmaz, 2015, s. 35-36). Kuşkusuz ki idare hukuku, kamu yönetiminin en yakın ilişki içerisinde olduğu disiplinler arasında yer almaktadır. Üstelik, modern devlet anlayışında kamu yönetiminin idare hukuku ile organik bir bağı bulunmaktadır. Aralarındaki bu çok yakın ve organik bağ, aynı alanı farklı açılardan incelemelerinin ve araştırmalarının sonucudur. Kamu yönetiminin -siyasetten olduğu gibi- idare hukukundan ayrılması, kendisini ayrı bir alan veya disiplin olarak pekiştirme sürecindeki bir başka mücadelesidir.

İdare hukuku, kamu yönetiminin içinde yürütüldüğü yasal çerçevedir. Hukuka dayalı bir kamu yönetimi sistemi yaratma ve geliştirme ihtiyacından kaynaklanmaktadır. Bu kavram, çok daha eski olan hukuka dayalı adalet kavramıyla karşılaştırılabilecek bir kavramdır. Yönetim, gücün hükümetin yürütme kolu tarafından kullanılmasını içerdiği için idare hukuku, hukuki olduğu kadar anayasal ve siyasi öneme de sahiptir (Robson & Page, 2023). Hukuki boyutun doğrudan etkisi, kamu idaresini hukukun üstünlüğüne daha fazla tabi kılmaktır. Ancak daha genel olarak, geniş ölçekli idarenin ülkenin anayasal hükümet sistemine entegrasyonuna katkıda bulunmaktadır (Rosenbloom, O'Leary, & Chanin, 2010, s. 3).

Bir çok düşünürün belirttiği gibi, idare hukuku neredeyse tamamen idari işlemin dış boyutlarına odaklanır ve hedeflediği dış boyutlar giderek idari işlemin ana itici güçleri olmaktan çıkar. Planlama, değerlendirme, gözetim mekanizmaları ve yönetim yöntemleri, bütçeleme, personel uygulamaları, özel müteahhitlere güvenme ve benzerleri gibi temel kurum içi dinamikler kamu yönetiminin alanına bırakılmıştır

(Metzger, 2015, s. 1517-18). Kamu yönetimini idare hukukundan ayırmak, siyasette olduğu gibi, hukuki uzmanlık ile yönetsel uzmanlık arasında ayrım yapmayı gerektiren bir husustur. Yöneticiler tarafından tanımlandığı gibi hukukçular hukuk fakültesinden iyi yönetimin ne kadar önemli olduğunu anlamak yerine, sahaya kör bir bakış ve önyargı ile çıkmaktadırlar. Bürokrasi için çok az deneyimleri veya zamanları olsa bile kendilerini genellikle bir kontrol işlevi olarak gören yargıçlar, özerk ve son derece bağımsız bir hukuk mesleğinin saflarından seçilmektedir (Harlow, 2005). İdare hukuku, idari organların yetkilerini tanımlayan ve süreçlerini düzenleyen anayasal gereklilikler, tüzükler, kararnameler, diğer düzenlemeler ve mahkeme kararlarından oluşmaktadır. Yürütme organlarına anayurt güvenliği veya çevre koruma gibi bireysel misyonlar yükleyen maddi hukukun aksine, idare hukuku, belirli bir yargı alanındaki yürütme organlarının tamamına veya çoğuna uygulanması açısından kapsamlı ve genelleyicidir (Rosenbloom, O'Leary, & Chanin, 2010, s. 51).

Yazar Shapiro'ya göre, idare hukuku çalışması neredeyse tamamen siyasi ve yasal gözetimle ilgilidir. Bu, onun dış hesap verme sorumluluğu olarak tanımladığı bir bakış açısidir. Karşılaştırıldığında, kamu yönetimi öncelikle hiyerarşik kontrollerin, kurumsal normların ve profesyonelliğin bir kurumun içinden hesap verebilirliği nasıl teşvik ettiğine odaklanır. Bu yaklaşım içten dışa hesap verebilirlik olarak tanımlanmaktadır Kamu yönetimi, bir idari organizasyon içinde neler olup bittiğine dair daha sofistike bir anlayışa sahiptir. Ayrıca, normatif ve söylemsel kurumsalcılığın iş başında olduğunu ve bu diğer kurumsalcılık biçimlerinin, kuruluş çalışanlarını kendi çıkarları doğrultusunda hareket etmekten caydırdığını ve bunun yerine onları bir kuruluşun yasal misyonunu destekleyen davranışlarla ilgili olarak başkalarına yönlendirdiğini kabul etmektedir (Shapiro, 2013, s. 1). Bir yandan idare hukuku, devletin idari kurumlarının faaliyetlerini ve esasen kamu idaresi uygulamalarını düzenleyen hukuk dalıdır. Öte yandan, kamu yönetimi, politika hedeflerine ulaşmak için yönetim, politika ve hukuku birleştiren hükümet politikasının uygulanmasıdır (Olorunnipa, 2005, s. 1556).

Kısaca özetlemek gerekirse, idare hukuku, kuralları yorumlar ve yasalar açısından olması gereken üzerinde durur. Kamu yönetimi disiplini ise, kamu kurumlarının yapısını yönetsel açıdan faaliyetlerini ve buralarda görev yapan personelin davranışlarını incelemektedir (Eryılmaz, 2015, s. 91). İdare hukukunun devletin

yürütme erkine kamu kurumların üzerine yaklaşımı hukuksal veya yasal iken kamu yönetimi disiplinin yaklaşımı ise örgütsel ve yönetseldir.

2.6. Kamu Yönetimi ve Etik

Kamu yönetiminin tanımına ilişkin birinci bölümde kamu yönetimine ilişkin üç baskın yaklaşımdan bahsetmiştik. Bunlar: siyasi, yönetsel ve hukuki yaklaşımlardır. Kamu yönetiminde bu üç yaklaşım kadar önemli olan dördüncü yaklaşım ise etiktir. Kamu yönetimine ilişkin etik, kamu yönetimin üzerine felsefi yaklaşım olarak da anılmaktadır. Elbette kamu yönetimi etiği yani kamu görevlileri ile ilişkili olarak açıklamadan önce, felsefi bir kategori olarak etiğin genel bir incelemesini sunmak gerekir.

Etik, ahlaki açıdan neyin iyi ve kötü, neyin doğru ve yanlış olduğu ile ilgilenen felsefe bir disiplindir. Bu terim aynı zamanda ahlaki değerler veya ilkelerle ilgili herhangi bir sistem veya teoriye de uygulandığı (Singer, 2023) belirtilmektedir. Etik, insanların birey ve toplum olarak kurdukları ilişkilerin temelinde yer alması gereken değer ve yargıları; iyi-kötü, doğru-yanlış gibi kavramları, ahlâksal açıdan araştıran bir felsefi disiplin olarak adlandırılabilir (Kaplan, 2009, s. 344). Ayrıca, neyin iyi neyin doğru, neyin kötü ve yanlış olduğunu araştıran, insan hayatının gerçek amacının ne olması gerektiğini soruşturan, ahlaklı ve erdemli bir yaşayışın hangi unsurları içerdiğini irdeleyen felsefel dalı olarak tanımlayabileceğimiz etiğin temel özelliği, onun genelliği, sistematik doğası, argümentatif yapısı ve iddialarını kanıtlayıp temellerinde çabasıdır (Pustu, 2018, s. 10). Nitekim, genel bir tanımlama olarak etik, genellikle görevler, ilkeler, belirli erdemler veya topluma faydalar açısından insanların ne yapması gerektiğini öngören doğru ve yanlışla ilişkin sağlam temelli standartları ifade ettiği (Svara, 2015, s. 12) söylemek mümkündür.

Kamu yönetimi, kamu yararına hizmet etmeyi amaçlayan çok sayıda işlevi kapsayan hükümet faaliyetlerinin bel kemiği olarak hizmet vermektedir. Ancak bu işlevlerin etkinliği ve meşruiyeti büyük ölçüde kamu yöneticilerinin etik davranışlarına bağlıdır. Kamu yönetiminde etik, devlet kurumlarında karar alma ve davranışa rehberlik eden ilke ve standartları ifade eder. Kamu yönetiminde etik olgusunun, özellikle 1970'lerden itibaren somut gelişmelere bağlı olarak ortaya çıktığı anlaşılmaktadır. Bu durumun temel nedeni olarak, etik dışı davranışların çoğalması ve dolayısıyla kamu yönetimine karşı güvenin giderek azalması gösterilebilir (Önen & Yıldırım, 2014, s.

104). Kamu kuruluşlarıyla ilgili olarak idari etik, ahlaki ilkeleri daha genel olarak siyasi hayata uygulayan siyasi etiğin bir türüdür. Genel anlamda, ahlaki ilkeler (a) bireylerin diğer bireylerin ve toplumun refahını ciddi şekilde etkileyecek şekilde hareket ettiklerinde saygı göstermeleri gereken hak ve görevleri; ve (b) benzer şekilde bireylerin ve toplumun refahını etkilediklerinde kolektif uygulama ve politikaların karşılaması gereken koşulları belirler (Thompson, 2017, s. 444).

Kamu yönetiminde, her birinin kendine özgü sorumlulukları olan bir etik düzeyler hiyerarşisi vardır. İlk olarak, kişisel ahlak vardır - temel doğru ve yanlış duygusu. Bu, geçmişimizin bir fonksiyonudur ve ebeveyn etkileri, dini inançlar, kültürel ve sosyal adetler ve kişinin kendi kişisel deneyimleri gibi faktörlere bağlıdır. Hiyerarşide ikinci sırada meslek etiği yer alır. Kamu yöneticileri, kendilerini belirli "profesyonel" şekillerde hareket etmeye zorlayan bir dizi profesyonel norm ve kuralı giderek daha fazla kabul etmektedir. Üçüncü bir etik düzeyi de örgütseldir. Her kuruluşun hem resmi hem de gayri resmi etik davranış kurallarını içeren bir ortamı veya kültürü vardır. Kamu kuruluşları tipik olarak bu tür pek çok kuralla sahiptir. Kamu yasaları, idari emirler ve kurum kural ve yönetmeliklerinin tümü etik davranış için resmi kurumsal normlar olarak kabul edilebilir. Son olarak, sosyal etik vardır. Sosyal etiğin gereklilikleri, belirli bir toplumun üyelerini hem bireyleri koruyacak hem de bir bütün olarak grubun ilerlemesini sağlayacak şekilde hareket etmeye zorlar (Shafritz, Russell, Borick, & Hyde, 2017, s. 200-201).

İdari etiğin özü, idari sürecin etik değerini ve idari personelin ahlaki mükemmelliğini, yani kurumsal etik ve bireysel etik dahil olmak üzere idarenin ahlaki çekiciliğini takip etmektir (Dong, 2015, s. 218). Kamu çalışanları için etik, kamu gücünün keyfi kullanılmasına set çeken kontrol ve denge noktalarından biridir. Üstelik, kamu yönetiminde etik, uygulama ve davranışların sınındığı bir temel oluşturması, kamuoyuna çıkarlarının korunduğu, işlerin doğru yapıldığına dair güven vermesi yönü ile kamu yönetiminin kalitesi açısından kritik önem taşımaktadır (Pustu, 2018, s. 47). Güven, etkili yönetişimin temel bir unsurudur ve etik, devlet ile hizmet ettiği vatandaşlar arasında güvenin geliştirilmesinde çok önemli bir rol oynar. Kamu yöneticileri etik standartlara bağlı kaldıklarında, vatandaşların hükümet kararlarının ve eylemlerinin adil ve tarafsız olduğuna güvenmeleri daha olasıdır. Tersine, etik ihlaller

güveni aşındırır ve şüpheciliği besleyerek siyasi sistemle ilgili hayal kırıklığı ve hoşnutsuzluğa yol açar.

Kamu görevlilerinin davranışlarında iki temel etken rol oynamaktadır. Bunlardan biri yasalar, diğeri ise etik değerlerdir. Yasalar, kamu görevlilerinin davranışlarını dışsal olarak belirlemekte ve denetlemekte iken, etik değerler, davranışı içsel olarak yönetmekte ve denetlemektedir. Kamu görevlilerinin davranışlarının içsel belirleyicisi olarak ele alındığında ise kamu yönetimi etiği, kamu görevlilerinin eylemlerini, bireysel ahlaki değerleri referans alarak yapması anlamına gelmektedir (Özdemir, 2008, s. 182). Kamu yöneticilerinin ahlaki davranışlarının neler olabileceği ile ilgili paradigmalardan ilki olan bürokratik etos; verimlilik, yararlılık, uzmanlık, sadakat ve hesap verebilirlik kavramları üzerine inşa edilmiştir. Bu kavramları gözeterek faaliyette bulunan kamu çalışanları ahlaki olarak olumlu değerlendirilir. Demokratik etos'a kaynaklık eden deontolojik bakış açısı ahlaki değerlendirmede bazı yüksek ahlaki ilkelere başvurmaktadır. Deontolojik yaklaşıma göre, eylemin sonuçlarının ne olacağına göre, o davranışın doğru ya da yanlış olduğuna karar verilemez, bunun yerine o eylemin yerine getirilmesi gerekli bir görev olup olmadığına bakar (Pustu, 2018, s. 51-52). Etik, kamu yöneticilerinin eylemlerini yöneten ahlaki pusula görevi görür ve kamu çıkarını kişisel kazanç veya siyasi gündemlerin üzerinde tutmalarını sağlar. Etik ilkelerin yokluğunda, kamu yöneticileri yolsuzluğa, kayırmacılığa ve yetkinin kötüye kullanılmasına boyun eğerek demokrasinin ve hukukun üstünlüğünün temellerini sarsabilir. Ayrıca, etik davranış kamu kurumlarında şeffaflık, dürüstlük ve profesyonellik kültürünü teşvik ederek bu kurumların güvenilirliğini ve etkinliğini artırır.

Özetlemek gerekirse, kamu yönetiminde etik, yani kamu görevlileri ile ilgili olarak, kamu görevlilerini görev ve yükümlülüklerine uygun davranmaya zorlayan kural ve normların yanı sıra, belki de daha önemlisi, görev ve yükümlülüklerin yerine getirilmesinde kamu yetkisinin kamu yararı adına kötüye kullanılmasını önlemeye yönelik ilke, kural ve ahlaki normları da içerir ve belirler. Etik, etkili ve sorumlu kamu yönetiminin temel taşıdır ve güven, hesap verebilirlik ve kamu yararının üzerine inşa edildiği ana kaya görevi görür. Kamu yöneticileri etik standartlara uyarak kamu güvenliğini korur, iyi yönetişimi teşvik eder ve demokratik toplumların gelişmesine katkıda bulunurlar. Kamu çıkarının koruyucuları olarak, yöneticilerin etik davranışlara

bağılıklarını sürdürmeleri ve böylece hükümetin tüm vatandaşların ihtiyaç ve isteklerine tarafsız ve etkili bir şekilde hizmet etmesini sağlamaları zorunludur.

2.7. Yeni Kamu Yönetimi

2.7.1. YKY'nin Ortaya Çıkışı ve Gelişimi

Yazar Lisheng Dong, *"Kamu Yönetimi Teorileri – Enstrümantal ve Değer Rasyonelitelere"* adlı kitabında, kamu yönetimi disiplininin tarihi boyunca kamu yönetimi konusunda birbiriyle rekabet eden iki ana teori veya yaklaşım olduğundan bahsetmektedir: Enstrümantal-odaklı rasyonelite ve Değer-odaklı rasyonelite. Verimliliğin önceliğini vurgulayan enstrümantal-odaklı (araçsal) rasyonelite, rasyonel kişisel çıkar varsayımına bağlı kalır ve ampirik araştırma tekniklerini tercih eder. Yöneticilerin rol tanımını savunur ve aktif olarak yönetim bilimini inşa eder. Değer-odaklı rasyonelliği benimseyen kamu yönetimi yaklaşımı ise yansıtıcı özgecilik varsayımına bağlı kalır, kamu ruhunun gelişimine vurgu yapar ve politikacıların rol tanımlarını öneren ve idari felsefeyi takip eden normatif araştırma yöntemlerine isteklidir (Dong, 2015, s. 24). Böylece, 1980'lerden sonra, özellikle Anglosakson ülkelerin kamu yönetimlerinde meydana gelen derin değişikliklere bakıldığı zaman enstrümantal rasyonelitenin kamu yönetimi işleyişinde büyük bir ivme ve hakimiyet kazandığı bir dönemin başlangıcını görmekteyiz. Söz konusu değişikliklerin doğrudan kamu yönetiminin (dar anlamda) işleyişi ile ilgili olmadığı söylenmesi gereken bir gerçektir. Bu değişimler Anglosakson ülkelerin ekonomilerinde makroekonomik planda köklü reformlar kapsamındaki değişimlerdir. Hatta, devletin ekonomideki rolünün azaltılması yoluyla etkinliğin artırılmasına odaklanan bu reformlar, totaliter rejimlerin iktidara gelmesini engelleyen tedbirler olarak da görülebilir. Yani, krizlerle mücadele adına devletin ekonomideki mutlak rolünün desteklenmesi, ikinci dünya savaşına da neden olan totaliter rejimlerin iktidara gelmesini sağlamıştır. Dünyada özelleştirmelerin bir ekonomi politikası haline gelmesine öncülük yapan Margaret Thatcher'in başucu kitabı olan *'Köleliğe Giden Yol'* (Road to Serfdom) adlı kitapta 1940-60 arasında olan Keynesyen politikaların totaliter rejimleri ön plana çıkarabileceğini işaret edilmiştir. Bu kitabın yazarı olan Nobel ödüllü iktisatçı Friedrich von Hayek ile aynı düşünceleri paylaşan çoğunluğu Chicago Üniversitesi'nden olan akademisyenler Mont Pelerin Society'yi kurmuşlardır (Ardıyok, 2019, s. 299) ve yeni kamu yönetimi anlayışı hakkındaki fikirlerin arka

planının bu organizasyonda şekillendirildiği düşünülmektedir. Elbette ki, söz konusu değişimler ve reformlar ekonomiye dayalı iken vazgeçilmez olarak bu ülkelerin kamu yönetimlerine de yansımıştır.

Yeni Kamu Yönetimi kimi zaman tasarruf etmek, kimi zaman kamu yönetiminin meşruiyetini kaybetmesiyle mücadele etmek, kimi zaman da kamu yöneticilerinin ve siyasetçilerin memnuniyetsizliği ya da bürokrasinin şeffaf olmamasıyla başa çıkmak için uygulamaya konmuştur (Schedler & Proeller, 2002, s. 165). Hesap açıklarını kontrol etmenin bir yolu olarak piyasa benzeri mekanizmaları vurgulayan siyasetçilerin ve yorumcuların artan önemi ve vatandaşların kamu hizmetlerinin kalitesine artan kızgınlığı, neo-kurumsal ekonomi ve kamu tercihi gibi teorilerin akademik alanda gelişmesiyle aynı zamana denk gelmekte ve kademeli olarak bir doktrin olarak YKY ortaya çıkmıştır (Pollit, Thiel, & Homburg, 2007, s. 4). 1970’li yıllarda tüm dünyayı etkileyen ekonomik krizi sonucunda, başka gelişmelerin yanı sıra, kamu işletmeciliğinde yeninden yapılanma olgusu gündeme gelmiştir (Demir F. , 2020, s. 21). Dünya çapında ise 1980’lerde, devletin sunmakta olduğu hizmetler gerek özelleştirme gerekse deregülasyon nedeniyle daha da daralmış, geriye kalan hizmetler içinse özel sektörün bu kamu hizmetlerinin finansmanına katılması veya mümkünse söz konusu hizmetlerin kısmen da olsa özel sektör tarafından sunulması amacıyla yeni model arayışları gündeme gelmiştir. 1980’lerin başında dünyada etkisini artırmaya başlayan küreselleşme ve yaşanan ekonomik gelişmeler bir anlayış değişimini beraberinde getirmiştir. Dünyadaki değişim, kamu sektöründe etkinlik ve kamu kaynaklarının kullanımında verimlilik tartışmalarını doğurmuş ve bu durum, ülkeleri kamu kaynaklarını daha etkin ve verimli bir şekilde kullanma arayışına sokmuştur (Ardıyok, 2019, s. 336). YKY’nin 1980’lerde ulusal, bölgesel veya yerel düzeylerde hükümetlerin kamu hizmetlerini doğrudan organize etme, sağlama ve yönetme konusunda güçlü geleneklere sahip olduğu ülkelerdeki politikacılar ve danışmanları arasında ortaya çıktığı (Dawson & Dargie, 2002, s. 34) düşünülmektedir. Bu yaklaşım, devletin işleyişi ve rolü üzerine oluşmuş farklı fikirler doğrultusunda, çeşitli reformlar aracılığıyla devlet yapısında değişimlere yol açmıştır. Devlet kurumlarının yapısını daha etkili hizmet sunumu için esnek hale getirmiş, kamu örgütlerinin idare yapılarında bulunan geleneksel bürokratik anlayışı, çeşitli yeniliklere özel sektörün hizmet sunumu anlayışına yakınlaştırmıştır (Göçoğlu & Çukur, 2018, s. 441).

Hood (Hood, 1991, s. 3) Yeni Kamu Yönetiminin ortaya çıkış nedenleriyle ilgili bir özete göre dört ana idari büyük eğilim sıralamaktadır: birincisi, açıkça yapılan kamu harcamaları ve personel alımı açısından hükümetin büyümesini yavaşlatma veya tersine çevirme girişimleridir. İkincisi, özelleştirmeye ve yarı-özelleştirmeye yani kamu-özel ortaklığına geçiş ve hizmet sunumunda yerellik ilkesine yinelenen vurgu ile temel devlet kurumlarından uzaklaşma; üçüncüsü, kamu hizmetlerinin üretimi ve dağıtımında özellikle bilgi teknolojisinde otomasyonun geliştirilmesi. Son olarak da, kamu yönetiminde bireysel ülke uzmanlıklarına ilişkin eski geleneğin yanı sıra kamu yönetiminin genel sorunlarına, politika tasarımı, karar tarzlarına ve hükümetler arası işbirliğine giderek daha fazla odaklanan daha uluslararası bir gündemin geliştirilmesidir. Bunlar, hükümet faaliyetlerinin üretkenliğini artırmayı, ekonomik piyasa veya piyasa benzeri stratejileri kullanmayı, hizmet alıcıları olarak vatandaşlara dikkati artırmayı, yerel yönetimlere ve öncü yöneticilere karşı sorumlulukları ademi merkezileştirmeyi ve süreçler ve yapılardan çok çıktılara ve sonuçlara odaklanarak sonuçlar için hesap verebilirliği keskinleştirmeyi içermekteydi (Rainey, 2012, s. 13). Yani, verimliliği artıran YKY modeli, rasyonel bir yöneticinin faydalı değişimi tanımlayıp uygulayarak organizasyonel performans zorluklarını ele almaya çalıştığı bir süreci ifade etmektedir. Bu görüş genellikle organizasyonu zaman içinde daha yüksek verimlilik seviyeleri gerçekleştirilecek şekilde optimize edilebilecek bir araç olarak görmektedir (Campbell, 2021, s. 221).

Yeni Kamu Yönetimi (YKY), kamu sektörünün nasıl yönetileceğine ilişkin en son paradigma değişikliğinin teorisidir. Birleşik Krallık 'ta başlayan bu hareket, başta Amerika Birleşik Devletleri, Avustralya ve özellikle Yeni Zelanda'ya, ardından da İskandinavya ve Kıta Avrupası'na yayılmıştır. YKY, oldukça farklı derecelerde olsa da, tüm ülkeleri etkileyen, dünya çapında yayılan yönetim devriminin bir parçasıdır. Yeni Kamu Yönetimi teorisi, oyun teorisinden, hukuk ve ekonomi disiplinlerinden gelen iç görüşleri içerir (Lane, 2000, s. 3). Mecazi olarak, yazar Hood'a göre YKY'nin kökenlerini yorumlamanın yolu, iki farklı fikir akışının evliliğinden geçmektedir: birincisi, yeni kurumsal ekonomi ve ikincisi işletmecilik. Yeni kurumsal ekonomi hareketi, itiraz edilebilirlik, kullanıcı seçimi, şeffaflık ve teşvik yapılarına yakın odaklanma fikirleri üzerine inşa edilmiş bir dizi idari reform doktrini oluşturmaya yardımcı olmaktadır. Bu tür doktrinler, düzenli hiyerarşilere ve tekrarların veya çakışmaların ortadan kaldırılmasına vurgu yapan geleneksel askeri-bürokratik iyi

yönetim fikirlerinden çok farklıdır. İşletmecilik hareketi ise, profesyonel yönetim uzmanlığının taşınabilir olduğu ve teknik uzmanlığa üstün geldiği, uygun kültürlerin geliştirilmesi ve örgütsel çıktıların aktif olarak ölçülmesi ve ayarlanması yoluyla sonuçlara ulaşmak için yüksek takdir yetkisi gerektiren fikirlere dayanan bir dizi idari reform doktrininin üretilmesine yardımcı olmuştur (Hood, 1991, s. 5-6).

YKY, gerekli kamu yönetimi araçlarının ve davranışlarının bir kombinasyonu olması gerektiğini, ancak bunun girişimci bir bakış açısı ve rekabetçi yönleri olduğunu iddia eder. Her iki tutumun birleşimi, aynı büyüklükteki ve benzer görevlere sahip kamu idareleri arasında daha fazla şeffaflık ve rekabet için, çıktı ve sonuca odaklanan, uygun araçlarla donatılmış, daha etkin ve verimli bir kamu yönetimi yaratmalıdır (Bodemann, 2018, s. 55). Bu yeni paradigma, daha önce geleneksel kamu yönetiminin temel ilkeleri olarak kabul edilen birçok ilkeye doğrudan bir meydan okuma oluşturmaktaydı. İlk olarak, bürokrasi gerçekten güçlüdür ancak her koşulda iyi işlemez ve bazı olumsuz sonuçları vardır. İkinci olarak, en iyi yolu bulmaya çalışmak zordur ve bu operasyonda katılığa yol açabilir. Nitekim özel sektörün öncülüğünü yaptığı esnek yönetim sistemleri, hükümetler tarafından benimsenmeyebilmektedir. Üçüncüsü, kamu mal ve hizmetlerini sağlamanın tek yolunun bürokrasi olmadığıdır; hükümetler her zaman doğrudan sağlayıcı olmak yerine sübvansiyonlar, düzenlemeler veya sözleşmeler yoluyla dolaylı olarak faaliyet gösterebilir. Dördüncüsü, siyasi ve idari konular gerçekte uzun süredir iç içe geçmiş durumdadır. Ancak bunun yönetim yapıları üzerindeki etkileri şimdi ele alınmaktadır. Kamu, bir zamanlar bürokrasinin toplumdan ayrı işlediği yerlerde daha iyi hesap verebilirlik mekanizmalarını talep etmektedir. Beşincisi, kamu yararı güdüsüyle hareket eden kamu görevlileri olabilirken, artık bunların kendi başlarına siyasi aktörler oldukları tartışılmaz görünmektedir. Saf ve özverili olmak yerine kendi ilerlemeleri ve ajanslarının gelişimi için çalıştıkları da varsayılabilir. Altıncı olarak, uzun vadeli işlerin nadir olduğu özel sektörde meydana gelen değişiklikler göz önüne alındığında, kamu hizmetlerinde olağandışı istihdam koşulları artık çok daha zayıflamıştır. Son olarak, kamu sektöründe yer alan görevler artık daha yönetsel olarak kabul edilmektedir. Yani idari görevler kamu görevlilerinin sadece talimatları izleyemek yerine, sonuçlara ulaşılması için birinin sorumluluk almasını gerektirir (Hughes, 2003, s. 2).

2.7.2 YKY'nin Özellikleri ve İlkeleri

YKY'yi oluşturan reformların ön ayak olduğu, belirli kurumsal bağlamlarda yapılan tasarımlar, şekillendirilmeler, uygulamalar ve yorumlamalar birçok hükümet ve ülkede ortaya çeşitli sonuçların çıkmasına neden olmuştur (Pollit, Thiel, & Homburg, 2007, s. 5). Dolayısıyla, YKY yaklaşımının özelliklerini ve yol gösterici ilkelerini tek tip olarak tanımlamak zordur. Bunun başka bir nedeni de, YKY'nin ilke ve özelliklerinin bir anda ortaya çıkmaması, aksine 1989'dan 2000'e kadar yirmi yıl boyunca gitgide geliştirilen ilke ve özelliklerle ilgili olmasıdır. Bir diğer konu da yeni kamu yönetimi anlayışının getirdiği değişikliklerin sınıflandırılmasıdır. Değişiklikler farklı düzeylerde gerçekleşmektedir ve bunların sınıflandırılması önem arz etmektedir. Örneğin, özelleştirme bir değişikliktir ve hesap verebilirlik de bir değişikliktir, ancak bunların aynı kategorideki değişiklikler olduğu söylenebilir mi? Kanaatimizce, değildir.

Nitekim, yazar Norman Flynn (Flynn, 2002, s. 58-59) YKY yaklaşımının kamu sektörüne getirdiği değişiklikleri makro ve mikro düzeyde olmak üzere ikiye ayırmaktadır. Makro düzeyde, ilgili olunan eylemler, hükümet tarafından yürütülen faaliyetlerin portföyünün ve dolayısıyla kamu sektörünün harcanan para veya istihdam edilen insan sayısı ile ölçülen boyutunun değiştirilmesini içermektedir. Bunlardan en belirgin olanı imalat, kamu hizmetleri, ulaşım ve telekomünikasyon sektörlerindeki devlet endüstrilerinin özelleştirilmesidir. Mikro düzeyde, bizi ilgilendiren değişiklikler, daha hesap verebilir ve yönetilebilir kuruluşlar oluşturmak için yeniden yapılanma, dış kaynak kullanımı, mali yönetim ve muhasebe, müşteri hizmetleri de dahil olmak üzere performans yönetimi ve personel yönetimi de dahil olmak üzere kamu sektöründe kalan faaliyetlerin yönetilme biçimleridir. Çalışmamızda ise, YKY yaklaşımının tetiklediği değişiklikleri ilkeler ve özellikler olarak kategorize edilecektir. Özelleştirme, kamu-özel ortaklığı ve yerelleşme gibi değişim veya yeniliklerin YKY yaklaşımının ilkelerini oluşturduğunu değerlendirmekteyiz. Bu üçünün dışındaki diğer değişiklik ve yenilikleri de YKY yaklaşımının özellikleri olarak sınıflandırdık. Bu nedenle, bu bölümün devamında YKY'nin mikro-düzeydeki ele alınacak, makro-düzeydeki hususlar olarak sınıflandırdığımız ilkeler ise ayrıca incelenecektir.

Bu şekilde, YKY'nin özellikleriyle ilgili en yaygın olarak kullanılan özetlerden biri Osborne ve Gaebler'in (Osborne & Gaebler, 1992, s. 19-20) 1992 tarihli 'Reinventing Government' (Hükümetin Yeniden Keşfi) adlı kitaplarında yer alan özetlerdir. Bu özete göre, kamu sektöründe YKY'nin temel özellikleri şunlardır: girişimci hükümetlerin çoğu hizmet sağlayıcılar arasında *rekabeti* teşvik eder. Kontrolü bürokrasiden alıp topluma vererek vatandaşları *güçlendirirler*. Kurumlarının performansını ölçerler, girdilere değil *sonuçlara* odaklanırlar. Kuralları ve yönetmelikleri ile değil, *hedefleri* -misyonları- ile hareket ederler. Vatandaşları *müşteri* olarak yeniden tanımlarlar ve genellikle onlara okullar, eğitim programları, barınma seçenekleri arasında seçenekler sunarlar. Sorunlar ortaya çıktıktan sonra hizmet sunmak yerine, sorunları ortaya çıkmadan *önce önlemeye* çalışırlar. Enerjilerini sadece para harcamaya değil, *para kazanmaya* harcarlar. Katılımcı yönetimi benimseyerek otoriteyi *merkezden uzaklaştırırlar*. Bürokratik mekanizmalar yerine *piyasa* mekanizmalarını tercih ederler. Ve sadece kamu hizmetleri sağlamaya değil, toplumlarının sorunlarını çözmek için kamu, özel ve gönüllü olan tüm sektörleri *harekete geçirmeye* odaklanırlar.

2.7.2.1. Özelleştirme

Özelleştirme, Yeni Kamu Yönetimi anlayışının temel ve devrimci ilkelerinden biridir. YKY'nin bir ilkesi ve temeli olarak özelleştirme, dönemin İngiltere başbakanı Margaret Thatcher'ın adıyla özdeşleşmiştir. Çünkü yukarıda da belirtildiği üzere Thatcher için özelleştirmenin ideolojik bir boyutu bulunmaktadı. Thatcher'ın özelleştirme konusunda güçlü bir kişisel inancı vardı. Özelleştirmenin sosyalizmin yıpratıcı ve yozlaştırıcı etkilerini tersine çevirmek için çok önemli olduğunu ve özgürlük için bölgeyi geri kazanmanın merkezinde yer aldığını ifade etmektedir. Ona göre özelleştirmenin amacı devletin gücünün azaltılmasını ve halkın gücünün artırılmasını sağlamaktı (Edwards C. , 2017, s. 91). Dolayısıyla verdiği önemden dolayı modern ve baskın anlamda özelleştirme olgusu 1980'lerden itibaren Thatcher döneminde ortaya çıkmıştır.

YKY'nin iki ana kolu vardır: piyasalaştırma ve kurumsal yönetim. Piyasalaştırmanın en uç biçimi ise özelleştirmedir. Özelleştirme, varlıkların devletten özel sektöre aktarılmasıdır. Büyük çaplı özelleştirmelere konu olan sektörler arasında telekomünikasyon, demiryolları, elektrik, su ve atık hizmetleri yer almaktadır. Daha

küçük çaplı özelleştirmeler ise oteller, park tesisleri ve kongre merkezlerini kapsamaktadır ve bunların hepsinin merkezi devletler kadar yerel yönetimler tarafından da satılmış olması muhtemeldir (Bevir, 2021). Daha genel bir anlamda özelleştirme, üretimde azalma, aynı zamanda tedarikte, sübvansiyonlarda, düzenlemelerde veya aslında dört aracın herhangi bir kombinasyonunda bir azalma olarak devlet müdahalesinin azaltılmasıdır (Hughes, 2003, s. 100). Yeni Kamu Yönetimi, devletin sadece özelleştirilemeyecek veya sözleşmeye bağlanamayacak faaliyetlerde bulunması gerektiğini ve daha genel olarak, mümkün olan her yerde piyasa mekanizmalarının kullanılması gerektiğini, böylece vatandaşlara hizmet sunumu seçenekleri arasında seçenekler sunulacağını savunmaktadır (Denhardt & Denhardt, 2007, s. 26).

Hizmetlerin özelleştirilmesi genellikle umulan bir ya da daha fazla faydadan yararlanmak için uygulanır. Örneğin maliyetlerin düşürülmesi, hizmetlerin iyileştirilmesi, pahalı uzmanlaşmış hizmetlere kısa vadeli erişim, hizmet başlatma maliyetlerinden kaçınma, hizmet politikasında işgücü ve ekipman esnekliğinin azaltılması yoluyla daha fazla esneklik, tüketici talebine daha fazla yanıt verme ve daha iyi kontrol gibi. Buna ek olarak, özelleştirme bazen devletin, kar amacı güden veya gütmeyen özel sektör firmalarının sağlayabildiği ve sağlamaya istekli olduğu mal ve hizmetleri sağlamamasının gerekli olduğu ideolojik gerekçeye dayandırılmaktadır. Devlet kendisini özel sektördeki firmaların sağlayamadığı veya sağlayamayacağı faaliyetlerle sınırlamalıdır (Shafritz & Hyde, 2017, s. 361). Özelleştirme, toplumun özel kurumlarına daha fazla güvenmek ve insanların ihtiyaçlarını karşılamak için devlete daha az bağımlı olmak anlamına gelir. Bu özel kurumlar pazar yeri ve katılımcıları, resmi ve gayri resmi her türden gönüllü birlikler, ve sonuçta orijinal konut, sosyal hizmetler, sağlık ve eğitim departmanı olan ailedir (Savas, 2001, s. 1731). Fakat, özelleştirmenin tek başına tüm bu olumlu sonuçları doğurabileceği yanılgısına düşülmemelidir. Az gelişmiş ülkelerdeki özelleştirme deneyimleri göstermiştir ki özelleştirmenin başarılı olabilmesi için her şeyden önce işleyen bir piyasa ve etkin bir hukuk düzeni olmalıdır. Başka bir deyişle, sözleşme özgürlüğü ve mülkiyet hakları iyi korunmalıdır (Ardıyok, 2019, s. 315). OECD'nin bir raporuna göre etkili özelleştirmeler aşağıdaki beş ortak özelliğe sahiptir (OECD, 2003, s. 11):

- 1)Bürokratik ataletin üstesinden gelmek ve süreci ilerletmek amacıyla kurumlar arası rekabeti çözmek için en üst düzeyde özelleştirme konusunda güçlü siyasi kararlılık.
- 2)Politikanın odaklanmasını ve gerekli olabilecek ödünleşmelerin hissedilmesini sağlamak için açıkça tanımlanmış ve önceliklendirilmiş hedefler.
- 3)Özelleştirme sürecinin dürüstlüğünü artırmak, potansiyel yatırımcılar nezdinde güvenilirlik kazanmak ve kamuoyundan siyasi destek almak için şeffaf bir süreç.
- 4)Kamuoyunun endişelerini gidermek ve politikaya destek sağlamak amacıyla özelleştirmenin politika hedeflerini ve bu hedeflere hangi araçlarla ulaşılabileceğini açıklamak için özellikle paydaşlara yönelik etkili bir iletişim kampanyası.
- 5)Özelleştirmede yer alan birçok görevi yerine getirmek için gereken beceri ve kaynaklara yönelik politika taleplerini karşılamak için yeterli insani ve mali kaynaklar tahsis edilmesi.

2.7.2.2. Kamu-Özel Ortaklığı

OECD'nin tanımlamasına göre, kamu-özel sektör ortaklığı, devlet ile bir veya daha fazla özel sektör ortağı arasında yapılan ve özel sektör ortaklarının, devletin hizmet sunma hedefleri ile özel sektör ortaklarının kar hedeflerini uyumlu hale getirecek şekilde hizmet sundukları ve uyumun etkinliğinin riskin özel sektör ortaklarına yeterli düzeyde aktarılmasına bağlı olduğu bir anlaşmadır (OECD, 2008, s. 12). Dünya Bankası tarafından yapılan daha geniş bir tanıma göre Kamu-Özel Ortaklığı, özel bir taraf ile bir kamu kuruluşu arasında, özel tarafın önemli risk ve yönetim sorumluluğu taşıdığı ve ücretlendirmenin performansa bağlı olduğu bir kamu varlığı veya hizmeti sağlamak için yapılan uzun vadeli bir sözleşmedir (The World Bank, 2017, s. 5). Kamu hizmetlerinin sağlanması ve/veya kamu işlerinin inşası için yenilikçi bir kamu ihale aracı olarak kamu-özel ortaklığı, günümüzde küresel olarak bir yandan en yeni ve en önemli, diğer yandan da devletin kamusal nitelikteki görev ve işlevlerinden geri çekilmesine işaret eden daha düşük yoğunluklu bir özelleştirme yönteminin en gelişmiş ve esnek biçimi olarak sunulmaktadır. Dolayısıyla kamu-özel ortaklığı, özelleştirme olgusunun çeşitli biçimlerine kıyasla ayırt edici özellikler geliştirmiş bir özelleştirme türüdür (Kitsos, 2015, s. 17). Kamu-özel ortaklığının iki temel modeli vardır: imtiyaz veya sözleşmeler ve kurumsal işbirliği projesi veya ortaklığıdır. Bu işbirliği türü veya modeli genellikle, ulaşımı güçlendirmeye yönelik tedbirlerin yaşam

ortamını ve/veya konutları iyileştirmeye yönelik tedbirlerle ve ekonomiyi güçlendirmeye yönelik tedbirlerle birleştirildiği kentsel yeniden yapılanma ve dönüşüm projelerinde görülür. Bu işbirliği yönteminde, birbirini güçlendiren önemli faaliyetler ve projeler bir araya getirilerek katma değer yaratılır (Klijn, Edelenbos, & Hughes, 2007, s. 72-73).

Kamu-özel ortaklığının imtiyaz veya sözleşmeler modelinin ise yazar Chris Skelcher (Skelcher, 2005, s. 414-415, 420-422) beş temel biçimini tanımlar. Birincisi, *kamu kaldıracı* - hükümetlerin yasal ve mali kaynaklarını ekonomik faaliyet ve iş büyümesi için elverişli olduğuna inandıkları koşulları yaratmak için kullanması sonucunda ortaya çıkan biçimdir. İkincisi olarak *sözleşmeye bağlama ve rekabetçi ihaleler*. Bu tür bir hizmetin alıcısını sağlayıcıdan ayırmayı içerir. Devlet, hangi hizmetlerin hangi standartta sunulacağını tanımlayarak ilkinde odaklanır ve daha sonra bu hizmeti bir işletmeye ya da kar amacı gütmeyen bir kuruluşa ihale eder. Üçüncüsü, *ödün* - hükümetin bir işletmeye veya kar amacı gütmeyen bir kuruluşa, sağlayıcının gelirinin kullanıcı ücretleri şeklinde olduğu bir kamu hizmeti sunması için lisans (ruhsat) vermesini içerir. Dördüncüsü, *stratejik ortaklık* - kamu ve özel sektör aktörleri arasındaki stratejik ortaklık, kurucu taraflar arasındaki ayrımlar açısından sınırsızlığın söz konusu olduğu ve geçirgen örgütlenme uygulamalarının karşılıklı olarak faydalı sonuçlar vermesinin amaçlandığı bir durumu içerir. Beşincisi ise ortak girişimler ve DBFO (design-build-finance-operate - tasarla-yap-finance et-işlet) ortaklıklarıdır. Kamu-özel sektör ortaklığının en sık ve yaygın modelleri şunlardır (Delmon, 2010, s. 12):

- *Yönetim* işletme ve bakım (işlet ve bakım veya sürdürmek) sözleşmesi; özel bir kuruluşun, genellikle tatmin edici hizmetler sunmaya dayalı bir ücret karşılığında bazı işletme ve bakım hizmetleri sağladığı sözleşme.
- *Kiralama* - özel bir kuruluşun genellikle doğrudan tüketicilere sunulan bir hizmeti inşa ettiği ve/veya yenilediği, işlettiği ve hibe verenin herhangi bir büyük sermaye harcamasını finanse ettiği durum. Özel kuruluş genellikle tarifeleri doğrudan tüketicilerden tahsil eder.
- *Yap-İşlet-Devret (YİD)*, *Yap-Sahip Ol-İşlet (YSO)*, *Yap-Sahip Ol-İşlet-Devret (Yİ)*, *Tasarla-Yap Finanse Et-İşlet (TYFİ)*, *Tasarla-Yap-Yönet Finansmanı (TYYF)* - özel bir kuruluşun tek bir veya küçük bir grup büyük alıcıya

(genellikle bir kamu hizmeti) veya doğrudan tüketicilere (örneğin ücretli yollar) hizmet sağlayan bir tesisi finanse ettiği ve inşa ettiği/yenilediği durumlar.

- *İmtiyaz*; özel bir kuruluşun genellikle doğrudan tüketicilere sunulan bir hizmeti finanse ettiği, inşa ettiği ve işlettiği durumdur. Elden çıkarma, varlıkların doğrudan tüketicilere hizmet sağlayan özel bir kuruluşa satıldığı durumdur.

Özetlemek gerekirse, özelleştirmeden sonra ekonomide liberalleşmenin ikinci aşaması olarak nitelendirilen kamu özel ortaklığı modelini ortaya çıkaran iktisadi gerekçeleri, finansman bulma, riski paylaşma ve özel sektörün uzmanlığından ve dinamizminden istifade etme başlıkları altında toplayamak mümkündür (Ardıyok, 2019, s. 338-9).

2.7.2.3. Yerelleşme

Karar alma ve yetkinin ademi merkezileştirilmesi YKY'nın temel ilkelerinden biridir. 1970'lerdeki krizin yol açtığı sorunların çözümlerinden biri de yerelleşmeydi. Yerelleşme karar alma sürecinin merkezi bürokrasilerden hizmet sunumunun ön saflarına daha yakın olan alt düzey yöneticilere ve çalışanlara kaydırılması anlamına gelmektedir. Ademi merkeziyetçilik biçimleri üç tanedir (Roy & Tisdell, 1998, s. 1311): 1) Kaynakların ve karar alma mekanizmalarının merkezden merkezi hükümetin diğer birimlerine aktarılmasını ifade eden dekonsantrasyon, (2) kaynakların ve yetkilerin belediyeler ve yerel yönetimler gibi özerk yönetim birimlerine devredilmesini ifade eden yetki devri, ve (3) kaynakların ve yetkilerin kamu şirketleri, kalkınma ajansları veya STK'lar gibi olağan bürokratik yapıların dışındaki kuruluşlara devredilmesi anlamına gelen delegasyon.

YKY anlayışıyla beraber katılımcılık, özerklik, çoğulculuk ve âdem-i merkeziyetçilik yeni yüzyılın devlet anlayışına damgasını vurmakta, bu kavramların topluca anlatımı olan 'yerelleşme', hemen hemen tüm dünyada üzerinde durulan ve kabul gören bir kavram olarak gündeme gelmektedir. Esasında yerelleşme kamusal kaynakların yerel düzeydeki kamu yönetimi birimlerine büyük ölçüde devredilmesi ve bu şekilde yerel otoritelerin güçlendirilmesi esas ve usullerine dayanmaktadır (Özer & Erdem , 2022).

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) örgütünün tanıma göre (UNDP, 1999, s. 2), yerel yönetim veya yönetişimin adem-i merkezileştirilmesi, yetki ikamesi ilkesine göre merkezi, bölgesel ve yerel düzeylerdeki yönetim kurumları arasında bir

ortak sorumluluk sistemi olacak şekilde yetkinin yeniden yapılandırılması veya düzenlenmesi anlamına gelir. Böylelikle yönetim sisteminin genel kalitesi ve etkinliği artırılırken, insanların ekonomik, sosyal ve siyasi kararlara katılım fırsatlarının artırılması; insanların kapasitelerinin geliştirilmesine yardımcı olunması ve hükümetin duyarlılığının, şeffaflığının ve hesap verebilirliğinin artırılması gibi iyi yönetişimin temel unsurlarına katkıda bulunmak için alt ulusal düzeylerin yetki ve kapasiteleri artırılır. Kalkınma planlamasına ve yönetimine daha fazla katılım, sözde bir ülkenin farklı bölgelerindeki gruplara planlama ve karar alma süreçlerine daha fazla katılma yeteneği vererek ulusal birliği teşvik eder ve böylece siyasi istikrarın sürdürülmesindeki çıkarlarını artırır. Çok çeşitli siyasi, dini, etnik ve sosyal grupların temsilcileri kalkınma karar alma sürecine katıldığında, yatırım için hükümet kaynaklarının tahsisinde daha fazla eşitlik olması daha olasıdır (Rondinelli, Nellis, & Cheema, 1983, s. 10).

Adem-i merkeziyetçilik kavramı üç boyutu kapsar: siyasi, idari ve mali. Bu boyutlar birbirine bağlıdır, yani birbirlerinden ayrı olarak gerçekleştirilemezler. Bu boyutlar kısaca şu şekilde izah edilebilir (OECD, 2019, s. 31):

Siyasi adem-i merkeziyetçilik, adem-i merkeziyetçiliğin yasal temelini oluşturur. Yetki ikamesi ilkesine göre, farklı yönetim kademeleri arasında, farklı hedeflerle ve genellikle demokrasiyi güçlendirmek amacıyla yeni bir yetki dağılımını içerir. Dolayısıyla, atama veya seçim yoluyla alt ulusal yöneticilerin seçilme şekline atıfta bulunur.

İdari adem-i merkeziyetçilik, ulusal bölgesel yönetimin etkinliğini, verimliliğini ve şeffaflığını artırmak amacıyla görev ve işlevlerin bölgesel düzeyler arasında yeniden düzenlenmesini ve açık bir şekilde tahsis edilmesini içerir. Genel olarak bazı kamu işlevlerine ilişkin planlama, finansman ve yönetim kararlarının daha alt yönetim kademelerine aktarılmasıyla ilgilidir.

Mali adem-i merkeziyetçilik, vergilendirme ve harcama sorumluluklarının ulus-altı hükümet kademelerine devredilmesini içerir. Bu durumda adem-i merkeziyetçiliğin derecesi hem devredilen kaynakların miktarına hem de bu kaynakların yönetimindeki özerkliğe bağlıdır. Örneğin, yerel yönetimler vergi matrahlarına, vergi oranlarına ve harcama tahsislerine karar verebiliyorsa özerklik daha fazladır.

Farklı yazarlar 1970'lerden itibaren adem-i merkeziyetçiliğin (desentralizasyon) ortaya çıkmasında ve artmasında etkili olan farklı faktörler ortaya koymaktadır. Ancak OECD raporunda (OECD, 2019, s. 34) belirtildiği gibi ana faktörler veya mega eğilimler küreselleşme, kentleşme ve yüksek bilgi ve teknolojik gelişmeleridir. Küreselleşme, sermayenin ülkeler arasında ve içinde serbest dolaşımının, şehirlerin bir zamanlar merkezi hükümetlerin tekelinde olan yabancı yatırımlar için rekabet edebileceği anlamına gelmektedir. Küreselleşmiş bir bağlamda ulus-altı yetki alanları, yönetme eylemlerine katılan daha geniş bir yelpazedeki hükümet ve hükümet dışı aktörlerle etkileşime girebilir. Yerel, bölgesel, ulusal ve uluslararası aktörler arasında daha yüksek düzeyde karşılıklı bağımlılık, ayrı tepkiler için fırsatlar yaratabilmektedir. Bu nedenle ademi merkeziyetçilik, yetki alanlarının etkileşimlere daha farklı bir şekilde ve kendi özel politika tercihlerine göre yanıt vermesine yardımcı olabilmektedir. Küreselleşme, ekonomik entegrasyon yoluyla dış finansman kaynaklarına erişimi kolaylaştırır ve "sınır ötesi ticaret ve finansal bağlantılar güçlendikçe ve uluslararası ticaret ve sermaye akışları üzerindeki kısıtlamalar kaldırıldıkça, ulus-altı hükümetler alternatif açık finansman kaynaklarına daha fazla erişebilir hale gelirler (Jurado & Leon, 2020, s. 4). Bilgi teknolojisinin gelişimi ve yeni biçimleri ise, hükümetlere hesap sorma kabiliyetlerini artırarak ve vatandaş aktivizminin yeni biçimlerini mümkün kılarak vatandaşları güçlendirmeye de hizmet etmektedir. Bu aşağıdan yukarıya hesap verebilirlik, daha duyarlı ve verimli hizmet sunumunu teşvik etme ve vatandaşların hükümetleriyle, özellikle de yerel yönetimlerle işlem yapma maliyetlerini azaltma potansiyeline sahiptir (Boadway & Dougherty, 2018, s. 7). Dijital araçlar aynı zamanda hükümetlerin yerel kamu hizmetleri (e-devlet) sağlamasına, kamu kaynaklarını daha verimli bir şekilde yönetmesine (örneğin vergi tahsilatı için), personel kapasitesini ve yönetimini geliştirmesine ve kamu yönetimi yeni modellerini benimsemesine yardımcı olur (OECD, 2019, s. 35).

2.8. Yönetişim

2.8.1. İyi Yönetişim

İyi yönetim ihtiyacının küresel düzeyde kademeli olarak tanınması ancak 1990'lardan itibaren ortaya çıkmıştır. İyi yönetişimin farklı anlamları olsa da, bu terim genellikle kalkınmanın sağlanması için gerekli görülen siyasi, ekonomik ve sosyal hedeflerle ilişkilendirilmektedir. Yönetişim kavramı genel olarak, çok aktörlü bir

etkileşimi ifade ederken, kamu yönetişimi kamu sektörünün ve özel sektörün, bireylerin ve sivil toplum kuruluşlarının, diğer meslek örgütlerinin yönetime katılımları şeklinde tanımlanabilmektedir. Dolayısıyla çatışan çıkarların uzlaşıcı bir ortamda harmanlandığı bir süreçtir (Akçakaya, 2016, s. 217).

YKY yaklaşımına yönelik bir diğer eleştiri de kamu yönetiminde yarattığı parçalanmayla ilgilidir. Dickinson'a göre, parçalanma (fragmentasyon) piyasaya dönüşle birlikte ortaya çıkmıştır. Bu da bir dizi kuruluşun kamu hizmeti sunmak için birbirleriyle işbirliği yapması gerektiği anlamına gelmektedir. Aslında piyasalaştırma süreci, yerine geçmesi amaçlanan ağların çoğalmasına hizmet etmektedir (Dickinson, 2016, s. 43).

İyi yönetişimin diğer niteliklerinin listesi, bunlara eşlik edecek gerekli kaynaklar ve kültür sayesinde oldukça kabarıktır: insan haklarının evrensel olarak korunması, ayrımcı olmayan yasalar; etkin, tarafsız ve hızlı yargı süreçleri, şeffaf kamu kurumları; kamu görevlilerinin kararları için hesap verebilirlik, kaynakların ve karar alma süreçlerinin başkentten yerel düzeylere devredilmesi, ve vatandaşların kamu politikaları ve tercihlerinin tartışılmasına anlamlı bir şekilde katılmasıdır (Weiss, 2000, s. 801). Dolayısıyla iyi yönetişim, kamu kurumlarının kamu işlerini yürüttüğü ve kamu kaynaklarını, hukukun üstünlüğünü ve insan haklarının medeni, siyasi, ekonomik, sosyal ve kültürel haklar olarak hayata geçirilmesini teşvik edecek şekilde yönettiği bir süreçtir (UNODC, 2017, s. 10). Yönetişim, hükümet ile daha geniş çevresi arasındaki siyasi, sosyal ve idari bağlantıları tanımlamanın bir yoludur. Aynı zamanda, dünyanın dört bir yanındaki hükümetlerin, vatandaşlarının taleplerini karşılamak için mücadele ederken boyutlarını küçültmek için kullandıkları girişimleri yakalamanın bir yoludur (Kettl D. F., 2002, s. 119). İyi yönetişimin aksine kötü yönetişim gücün yani iktidarın kişiselleştirilmesi, insan haklarının yokluğu, endemik yolsuzluk, seçilmemiş ve hesap vermeyen hükümetler anlamına gelmektedir (Weiss, 2000, s. 801).

Genel olarak, iyi yönetişim kavramının yaklaşık sekiz temel özelliğinden veya boyuttan bahsedilmektedir:

1. *Meşuriyet* - Sosyal düzen ve otoritenin gönüllü olarak tanınması ve bunlara itaat edilmesi durumunu veya niteliğini ifade eder. Yasa ve yönetmeliklerle doğrudan bir ilgisi yoktur ve hukuki açıdan bakıldığında, yasal olan bir şeyin mutlaka meşru olması gerekmez. Siyaset biliminde yalnızca belirli bir grup

içindeki insanlar tarafından gerçekten tanınan otorite ve emirler meşrudur. Meşruiyet derecesi ne kadar yüksekse, iyi yönetim seviyesi de o kadar yüksek olacaktır (Keping, 2018, s. 5).

2. *Katılım*; - Toplumun tüm kesimlerinin kendilerini ilgilendiren tüm konularla ilgili karar alma sürecine aktif olarak dahil olma fırsatını ifade eder. Katılım, ilgili bilgilerin uygun bir şekilde ve zamanında yayıldığı ortamların sağlanmasıyla teşvik edilir. Böylelikle ilgili tüm kişiler görüşlerini kısıtlama olmaksızın dile getirebilmektedir (UNODC, 2017, s. 12).
3. *Hukukun Üstünlüğü*; - İyi yönetim, tarafsız bir şekilde uygulanan adil yasal çerçeveler gerektirir. Aynı zamanda insan haklarının, özellikle de azınlıkların haklarının tam olarak korunmasını gerektirir. Yasaların tarafsız bir şekilde uygulanması bağımsız bir yargı ile tarafsız ve yolsuzluğa bulaşmamış bir polis gücü gerektirir (Sheng, 2009).
4. *Şeffaflık*; - Yönetimde şeffaflık serbest bilgi akışının sağlanması ile mümkün olabilmektedir. Bu ise, usullerin, kurumların ve bilgilerin, ihtiyacı olanlar için kolaylıkla erişilebilir olması ile gerçekleşebilmektedir. Şeffaflık piyasaların sorunsuz şekilde işlemlerini, hükümetler ve uluslararası kuruluşlar tarafından izlenen politikalarla yapılan hataların tespitini ve düzeltilmesini kolaylaştırmaktadır (Özer, 2015, s. 222).
5. *Hesap Verebilirlik*; - Kolektif ve bireysel tüm karar alıcılar, kararlarının sorumluluğunu üstlenmelidir. Kararlar raporlanmalı, açıklanmalı ve yaptırıma tabi tutulabilmelidir. Dolayısıyla kötü yönetime ve yerel makamların medeni hakları ihlal eden eylemlerine karşı etkili hukuk yollarının bulunması sağlanmaktadır (Council of Europe, 2008).
6. *Fikir birliği yönelimi*; - Mevcut sistemlerin toplumun çıkarlarına en iyi şekilde hizmet etmesini sağlar. Herhangi bir eylem veya politikanın toplumdaki farklı grupları farklı ve genellikle birbirine zıt şekillerde etkilemesi muhtemel olduğundan, bu en zor ilkelerden biri olabilir. Tüm toplumun çıkarlarına hizmet edebilir. Bir uzlaşmaya varabilmek için güçlü, tarafsız ve esnek bir arabuluculuk yapısına ihtiyaç vardır. Bu nedenle, farklı bakış açıları dikkate alınmalıdır (UNODC, 2017, s. 14).
7. *Etkililik ve verimlilik*; - süreçlerin ve kurumların ellerindeki kaynakları en iyi şekilde kullanırken toplumun ihtiyaçlarını karşılayan sonuçlar üretmesi anlamına gelir. İyi yönetim bağlamında verimlilik kavramı, doğal kaynakların sürdürülebilir kullanımını ve çevrenin korunmasını da kapsar (Keping, 2018).
8. *Hakkaniyet ve kapsayıcılık*; - Herkesin refahını iyileştirmek veya sürdürmek için fırsatlara sahip olduğu anlamına gelir. Bu ilke, toplumun tüm üyelerinin, özellikle de en savunmasız olanların politika yapımında dikkate alınması ve hiç kimsenin yabancılaşmış, haklarından mahrum bırakılmış veya geride bırakılmış hissetmemesi anlamına gelir. İyi yönetim yoksulların, dışlanmışların ve muhtaçların durumuna öncelikli olarak dikkat edilmesini gerektirir (UNODC, 2017, s. 14).

Özetle iyi yönetim, kamu hizmetlerinin sunumunda özel sektör ve diğer sivil toplum aktörleriyle işbirliği, etkileşim ve denetime açık bir kamu karar alma sistemini destekleyen bir yaklaşımdır. Nitekim, yönetimin veya iyi yönetimin bağlamsal bir anlayışa sahip olduğu anlaşılmaktadır. Yani, gelişmiş ülkelerde iyi yönetim kavramı,

kamu yönetiminde araçsal rasyonalite (yönetmel ve piyasa değeri) ile değeri odaklı rasyonaliteyi (siyasi ve sosyal değeri) dengeleme girişimi olarak sunulmaktadır. Gelişmemiş ölkeler için ise, yönetim veya iyi yönetim kavramı kalkınma ve sürdürülebilirlik için temel parametreleri temsil etmektedir.

2.8.2. Küresel Yönetim

Küresel yönetim, uluslararası aktörlerin küresel sorunları ve zorlukları yönettikleri ve ele aldıkları kolektif sistemleri, süreçleri ve kurumları ifade eder. Ekonomi, güvenlik, insan hakları ve çevre gibi çok çeşitli alanları kapsar. Küresel yönetim, devletler, uluslararası örgütler, sivil toplum kuruluşları ve şirketler de dahil olmak üzere çeşitli aktörlerin işbirliği ve koordinasyonu ile karakterize edilir.

Küreselleşme, teknolojik devrim, ideolojik ve politik değişim, uluslararası finans kuruluşlarının rolünün güçlendirilmesi ve değişen jeopolitik manzara ile kolaylaştırılan ve etkinleştirilen ekonomik, ideolojik, politik ve kurumsal bir proje olarak algılanabilir (Kennett, 2008, s. 3). Küreselleşme, ekonomilerin ticaret, sermaye ve yatırım akışı gibi karşılıklı bağımlılığını, görünüşte hızlanan iletişim alışverişlerini, bilginin hızla yayılmasını, artan yönetsel ve teknolojik yenilikleri, insanların göçünü ve İngilizce'nin hükümet, iş, ulaşım ve eğitim dünyaları için ortak dil olarak artan kullanımını ifade eden bir olgudur (Raadschelders, Vigoda-Gadot, & Kisner, 2015, s. 1).

Nitekim, küresel düzeyde yönetim öncelikle hükümetler arası ilişkiler olarak görölmüştür. Ancak artık sivil toplum kuruluşları olan STK'lar, yurttaş hareketleri, çok uluslu şirketler ve küresel sermaye piyasasını da içerecek şekilde anlaşılmalıdır. Bunlarla etkileşim halinde olan küresel kitle iletişim araçları, etki alanını önemli ölçüde genişletmiştir (Commission on Global Governance, 1995, s. 4). Bu sebeple tüm hükümetler hizmetlerini geliştirmek için farklı ölkelerle rekabet içindedir. Medyanın uluslararasılaşmasının bir sonucu olarak taleplerin de küreselleşmesi söz konusudur. Bu durum, kamu yöneticileri üzerinde yönetim düzeyini iyileştirmek için ek baskılar yaratmaktadır. Yöneticilerin farklı kültürleri anlaması ve toplumdaki hızlı dönüşümlerle başa çıkmak için gerekli yapıları tasarlaması gerekmektedir (Khan, 2018, s. 9-10). Küresel yönetimin kilit yönleri arasında uluslararası davranışa rehberlik eden normların, kuralların ve düzenlemelerin oluşturulması, ortak kaygıları

ele almak için çok taraflılığın ve diplomasinin teşvik edilmesi ve küresel düzeyde karar alma ve çatışma çözümü için mekanizmaların geliştirilmesi yer almaktadır.

Küresel yönetim kavramı aynı zamanda iklim değişikliği, insan hakları, güvenlik, insan kaçakçılığı, uyuşturucu vb. kapsamı evrensel olan, küresel eylem ve işbirliği dışında çözülmesi mümkün olmayan sorunlarla ilgili politikalar anlamına da gelmektedir (Torfing, Peters, Pierre, & Sorensen, 2012, s. 36). Ritzer ve Dean adlı yazarlar, küresel veya ulusötesi yönetişimin en az üç yeni biçimi vardır (Ritzer & Dean, 2015, s. 127-128): İlk olarak çok paydaşlı girişimler aracılığıyla yönetişim. Bu yönetişim biçimi, çeşitli kamu ve özel sektör aktörlerini kamu politikası ağları ve ortaklıkları halinde bir araya getirir. Her zaman olmakla beraber genellikle en az bir devlet aktörünü ve çeşitli uluslararası kurumların yanı sıra STK'ları ve çeşitli türden özel sektör kuruluşlarını içerir. Çok paydaşlı girişimler, hizmet sunumu ve standart belirleme şeklinde yönetişim sağlar. İkinci ve en yaygın küresel yönetişim biçimi gönüllü düzenlemelerin oluşturulmasını içerir. Gönüllü düzenleme sistemlerinde, çokuluslu şirketler veya diğer aktörler faaliyet gösterdikleri alanda belirtilen veya uygulanan yasaların ötesine geçen bir dizi sosyal ve/veya çevresel uygulamayı kabul ederler. Üçüncü ve son olan biçime göre küresel yönetimin mahkemelere ve avukatlara verildiği, ancak yetkileri uluslararası hukuka dayanmayan ulusötesi tahkim organları vardır. Bu tahkim organlarının ya da bilgi mahkemelerinin yetkisi hukuka değil, bilgi ve iknaya dayalıdır ya da en azından uygulama yetkisine sahip oldukları herhangi bir bağlayıcı hukuki sistem yoktur. Bu süreçler bazı iyileştirmelere yol açmıştır ancak kapsamı sınırlıdır.

Özetle, küresel yönetişimin, ulusal sınırları aşan ve tek tek devletlerin üstesinden gelme kabiliyetlerini zorlayan güvenlik, çevre, ticaret, adalet vb. konularla ilgili olarak paydaşların geniş katılımı anlamına geldiğini sonucuna varılabilir. Küresel yönetişim, iklim değişikliği, salgın hastalıklar, terörizm, göç ve ekonomik eşitsizlikler gibi sınırlar ötesinde eşgüdümlü eylem gerektiren karmaşık ulusötesi meselelerin ele alınmasında elzemdir. Ancak devletler arasındaki güç dengesizlikleri, egemenlik kaygıları ve karar alma süreçlerinde hesap verebilirlik ve şeffaflık eksikliği gibi zorluklar çoğu zaman etkili küresel yönetişim çabalarını engellemektedir.

2.9. Yeni Kamu Hizmeti

Kamu yönetimi disiplininin gelişimsel evriminde, Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımı önemli bir dönüm noktasıdır. "Yeni Kamu Hizmeti" etiketinin öncüleri olarak kabul edilen iki Amerikalı düşünürler Janet V. Denhardt ve Rober B. Denhardt'tır. Etiket diyoruz çünkü Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımı esasen kamu yönetiminde tamamen yeni veya önceden duyulmamış bir yaklaşım değildir. Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımı, kamu yönetiminin anlamı, örgütlenmesi ve işleyişine ilişkin siyasi-demokratik paradigmanın bir parçasıdır. Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımının önemi, bu yaklaşımın kamu yönetimine ilişkin siyasi-demokratik paradigmanın ilke, tutum, söylem ve unsurlarını özetlemesi, yeniden formüle etmesi ve daha da geliştirmesinden kaynaklanmaktadır.

Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımının yazarları, dediğimiz gibi, bu etiketin ana eseri olarak kabul edilen aynı başlıklı "Yeni Kamu Hizmeti" adlı çalışmalarında bunu vurgulamaktadırlar. Yazarlara göre Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımı, kendilerinden önceki dört teori ve yaklaşımın ya da kendi deyimleriyle "dört öncülün" bir ürünüdür. Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımının üzerine inşa edildiği bu dört öncü şunlardır: Birincisi, demokratik vatandaşlık teorileri, ikincisi, topluluk ve sivil toplum modelleri, üçüncüsü, örgütsel hümanizm ve yeni kamu yönetimi ve dördüncüsü postmodern kamu yönetimi (Denhardt & Denhardt, 2007, s. 27). Yani, Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımı söz konusu bu dört kavramın bir sentezi olarak inşa edildiği karşımıza çıkmaktadır. Öte yandan, bu sentezin saldırdığı yaklaşım Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımıdır. Daha açık bir ifadeyle, Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımı, Yeni Kamu Yönetimi uygulamalarından kaynaklanan olumsuz etki ve sonuçlara karşı durmaktadır.

Yeni Kamu Hizmeti'nin (YKH) ana esasları, vatandaşların katılımına önem vererek demokrasinin değerine odaklanmaktadır. Halk, insanların ihtiyaçlarına hizmet etmekten veya cevap vermekten sorumlu olan kamu hizmetlerinin sahibi olarak kabul edilir. Dolayısıyla halk, kamu kurumlarının müşterisi değil, vatandaşdır. Böylece, demokrasinin değeri hizmet verimliliğinden daha fazladır (Sriram, Misomnai, Metasuttirat, & Rajphaetyakhom, 2019, s. 33). YKH modeli, kamu yönetimine aktif ve katılımcı bir vatandaşlık kavramına dayanan demokratik teori açısından yaklaşmaktadır. Vatandaşlar dar kişisel çıkarların ötesinde daha geniş kamu çıkarlarına bakarlar ve kamu görevlilerinin rolü, toplumsal sorunlara çözüm bulmada

vatandaş katılımını güçlendirmek için fırsatları kolaylaştırmaktır (Robinson, 2015, s. 10). Yeni kamu hizmeti aracılığıyla demokratik bir hükümet inşa edilmelidir ki vatandaşlar olarak en yüksek kalitede kamu hizmetlerine önem verebilsin, kamu yararını ön planda tutabilsin, vatandaşları kapsayabilsin, stratejik düşünebilsin ve demokratik davranabilsin, mevcut normlara, değerlere ve standartları ve topluma saygı gösterebilsin (Kusnandar, 2018, s. 112). Yeni kamu hizmeti anlayışı kamu yararına kendini adanmış kamu görevlilerinin değerlerini ve motivasyonlarını vurgulayarak kamu hizmeti ethosunun önemini yeniden gündeme getirmiştir. Hâkim hesap verebilirlik biçimlerinin sorgulanarak kamunun klasik hesap verme sorumluluğunun daha da ötesine gidilmesini önermektedir. Kamu yönetiminin odak noktası olarak vatandaşları görerek oldukça normatif ve değer odaklı bir çerçevede hareket etmektedir (Özer, 2023, s. 177).

YKH yaklaşımının tüm kavramsal söylemi yedi ana veya temel ilke ile ifade edilmektedir (Dong, 2015, s. 209-10):

1. Yönlendirmek yerine hizmet etmek. Kamu görevlilerinin artan rolü, toplumsal gelişimin yeni yönünü kontrol etmeye veya yönlendirmeye çalışmak yerine, vatandaşların ortak çıkarlarını ifade etmelerine ve gerçekleştirmelerine yardımcı olmaktır.
2. Kamu çıkarları bir yan ürün değil, amaçtır. Kamu yöneticileri kolektif, ortak kamu çıkarları fikrini inşa etmek için çok çalışmalıdır. Amaç, çözümü bireysel tercihlerle bulmak değil, kamu çıkarları ve sorumlulukları yaratmaktır.
3. Stratejik düşünme ve demokratik eylemler. Kamu taleplerini karşılayan politikalar ve eylemler, kolektif çabalar ve işbirliği yoluyla etkili ve sorumlu bir şekilde gerçekleştirilmelidir.
4. Müşterilere değil, vatandaşlara hizmet etmek. Kamu çıkarları diyaloglardan ve ortak değerlerden kaynaklanır ve kişisel çıkarların bileşimi değildir. Bu nedenle, kamu görevlileri sadece müşterilerin taleplerine cevap vermekle kalmamalı, vatandaşlarla ve vatandaşlar arasında güven ve işbirliği ilişkisi kurmaya odaklanmalıdır.
5. Sorumluluk kolay değildir. Devlet memurları sadece piyasayı değil, aynı zamanda kararnamele, Anayasayı, toplum değerlerini, siyasi normları, mesleki standartları ve vatandaşların çıkarlarını da takip etmelidir.

6. Sadece üretici güçlere değil, insanlara da değer verilmelidir. Uzun vadede, kamu kuruluşları ve ağırları herkesin işbirliği ve karşılıklı liderliğine saygı temelinde işletilirse, başarı şansı daha yüksek olacaktır.
7. Sivil haklara ve kamu hizmetlerine girişimcilikten daha fazla değer verilmesi.

Perspektiflerin Karşılaştırılması: Geleneksel Kamu Yönetimi, Yeni Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Hizmeti (Denhardt & Denhardt, 2007, s. 28-29):

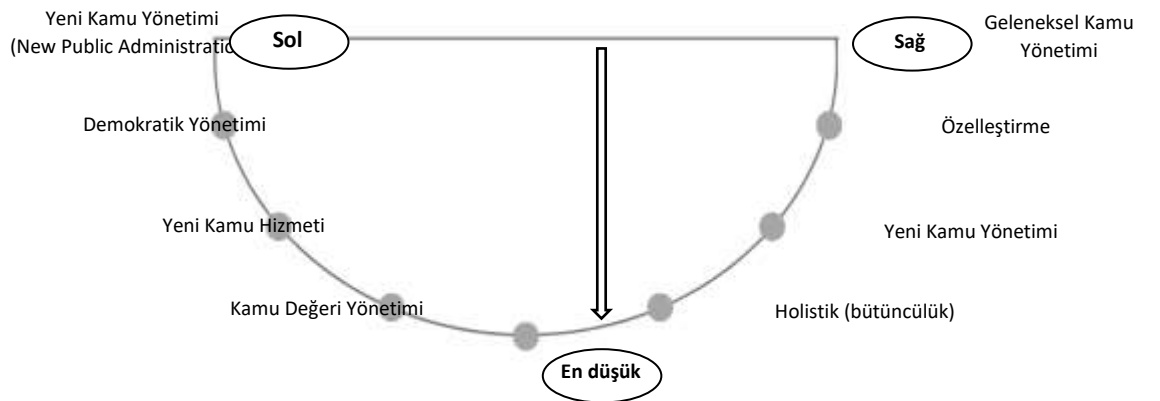
	Geleneksel Kamu Yönetimi	Yeni Kamu Yönetimi	Yeni Kamu Hizmeti
Birincil Kuramsal ve Epistemolojik Temeller	Siyaset teorisi, naif sosyal bilimlerle güçlendirilmiş sosyal ve politik yorumlar	Ekonomi teorisi, pozitivist sosyal bilime dayalı daha sofistike bir diyalog.	Demokratik teori, pozitif, yorumlayıcı ve eleştirel dahil olmak üzere çeşitli bilgi yaklaşımları.
Hakim Rasyonalite ve buna Bağlı İnsan Davranışı Modelleri	Sinoptik rasyonellik, "idari adam"	Teknik ve ekonomik rasyonalite, "ekonomik insan" ya da kendi çıkarını düşünen karar verici.	Stratejik veya resmi rasyonalite, çoklu rasyonalite testleri (siyasi, ekonomik ve örgütsel)
Kamu Yararı Anlayışı	Kamu yararı siyasi olarak tanımlanır ve yasalarda ifade edilir	Kamu yararı, bireysel çıkarların toplamını temsil eder	Kamu yararı, paylaşılan değerlere ilişkin bir diyalogun sonucudur
Kamu Görevlileri Kime Karşı Sorumludur?	Hizmet alıcı ve kurucular	Müşteriler	Vatandaşlar (yurttaşlar)
Hükümetin Rolü	Kürek çekme (politikaların tasarlanması ve uygulanması Siyasi olarak tanımlanmış tek bir hedefe odaklanmak	Yönlendirme (piyasa güçlerini serbest bırakmak için bir katalizör görevi görür)	Hizmet etme (vatandaşlar ve toplum grupları arasında çıkarları müzakere etme ve aracılık etme, ortak değerler yaratma)

Politika Hedeflerine Ulaşma Mekanizmaları	Programların mevcut devlet kurumları aracılığıyla yönetilmesi	Özel ve kar amacı gütmeyen kuruluşlar aracılığıyla politika hedeflerine ulaşmak için mekanizmalar ve teşvik yapıları oluşturmak	Karşılıklı olarak kararlaştırılan ihtiyaçları karşılamak için kamu, kar amacı gütmeyen ve özel kuruluşlardan oluşan koalisyonlar kurmak
Hesap Verebilirliğe Yaklaşım	Hiyerarşik-Yöneticiler demokratik olarak seçilmiş siyasi liderlere karşı sorumludur	Pazar odaklı- Öz çıkarların birikimi, geniş vatandaş gruplarının (veya müşterilerin) arzu ettiği sonuçlarla sonuçlanacaktır	Çok yönlü - Kamu görevlileri yasalara, toplum değerlerine, siyasi normlara, mesleki standartlara ve vatandaşların çıkarlarına dikkat etmelidir
İdari Takdir Yetkisi	İdari yetkililere sınırlı takdir yetkisi tanınmıştır	Girişimcilik hedeflerini karşılamak için geniş serbestlik	Takdir yetkisi gerekli ancak kısıtlı ve hesap verebilir
Varsayılan Örgütsel Yapı	Kurumlar içinde yukarıdan aşağıya otorite ve müşterilerin kontrolü veya düzenlenmesi ile belirginleşen bürokratik kuruluşlar	Birincil kontrolün kurum içinde kaldığı merkezi olmayan kamu kuruluşları	İçeride ve dışarıda paylaşılan liderlik ile işbirliğine dayalı yapılar
Kamu Görevlileri ve Yöneticilerin Varsayılan Motivasyon Temelleri	Ücret ve sosyal haklar, kamu hizmeti korumaları	Girişimci ruh, devletin büyüklüğünü azaltmaya yönelik ideolojik arzu	Kamu hizmeti, topluma katkıda bulunma arzusu

Tablo 2.1. Perspektiflerin Karşılatırılması: Geleneksel Kamu Yönetimi, Yeni Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Hizmeti

Gelinen durum itibariyle kamu yönetiminde son dönüşüm noktası olarak ifade edilebilecek olan Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımı kamu hizmetlerinin sunumunda devletin sosyal ve demokratik değerlere ilişkin vurgusu ile ulaşılmak istenen toplumsal bir amaç bağlamında kamu yararının örtüşen çıkarlar üzerinden karşılıklı diyalog sonucunda geliştirilmesi gerektiğine vurgu yapar (Özer & Yıldırım, 2022, s. 234).

Yeni Kamu Hizmeti kavramı veya teorisi, kamu yönetiminin demokratik ve siyasi değerlerini vurgulayan ve temsil eden teoriler yelpazesine ait bir teoridir. Yeni Kamu Hizmeti, kamu yönetiminde yönetsel (*managerialism*) yaklaşımın araçsal değerleri yerine demokratik ve siyasi değerlere öncelik veren kuram ve yaklaşımların en son ve kapsamlı versiyonudur. Diğer bir deyişle, Yeni Kamu Hizmeti siyasi ve demokratik değerler kanadının en yeni başarısı ve kamu yönetiminin örgütlenmesi ve işleyişine yönelik yönetsel yaklaşıma karşı en yeni rakiptir. Yukarıda da belirttiğimiz gibi, YKH yaklaşımının savaşı YKY yaklaşımına karşıdır. YKY kamu yönetiminin işleyişini olgulara dayalı olarak belirlerken, YKH ise kamu yönetiminin işleyişini değerler temelinde belirler. Sonuç olarak, bu iki yaklaşımın ilgili iki ana spektrumu arasındaki genel savaşta olduğu gibi, YKH ve YKY arasındaki savaşın da normativizm ve pozitivizm arasındaki bir savaş olduğu ortaya çıkmaktadır. Kamu yönetimi alanındaki teorilerin gelişimine ilişkin tutarlı bir örnek, yazar Lisheng Dong tarafından aşağıdaki şekilde sunulmuştur: (Dong, 2015, s. 19)



Şekil 2.1. Kamu yönetimi teorilerinin yörüngesi bir saat sarkacı şeklinde gösterilmesi.

2.10. Postmodern Kamu Yönetimi Söylemi

Kamu yönetiminin örgütlenmesi ve işleyişine yönelik postmodern yaklaşımı incelemeye önce, felsefi bir ideoloji olarak postmodernizme genel bir bakış sağlamak

gerekmektedir. Postmodernizm çok yönlü ve kapsamlı bir ideolojik gelişmedir. Dolayısıyla, postmodernizm ideolojisi sadece bir ya da birkaç alanı etkileyen bir kavram değildir. Aksine, postmodernist ideoloji ya da kavram, felsefeye dayanan ancak felsefeden kültür ve sanata kadar toplumsal yaşamın tüm alanlarını ve boyutlarını etkileyen bir gelişmedir. Ve elbette, kamu yönetimi teorileri ve uygulamaları da postmodernist ideoloji veya kavramın etkisinden muaf değildir. Yukarıda postmodernizmin küreselleşme gibi bir boyutundan bahsettik. Bu bölümde postmodernist yaklaşımın kamu yönetiminin yapısı üzerindeki etkilerini tartışılacaktır.

Nitekim, "Post modernizm" terimi felsefe sözlüğüne ilk kez 1979 yılında Jean-François Lyotard'ın Postmodern Durum adlı kitabının yayımlanmasıyla girmiştir (Aylesworth, 2015). 60'lı yıllarda yaşanan ekonomik krizler kapitalizmin dönüşümüne rol açarak post kapitalist süreci başlatmakla beraber toplumsal bir değişim ve dönüşümüne de yol açmıştır. Bu bağlamda post modernizmi ortaya çıkaran koşullar İkinci Dünya Savaşı, Soğuk Savaşa dayalı rekabet, gelişen dünya ekonomisi, liberal demokrasi ve teknolojik gelişmeler olarak sıralanabilmektedir (Yaylı, 2016, s. 766-77).

Postmodernizm, Batı felsefesinde, geniş şüphecilik, öznelcilik veya görecelilik ile karakterize edilen bir 20. yüzyıl sonu hareketi. Akla karşı genel bir şüphe ve ideolojinin siyasi ve ekonomik gücü iddia etme ve sürdürmedeki rolüne karşı keskin bir duyarlılıktır (Duignan, Postmodernism, 2023). Örneğin, post modernistler dışarıda keşfedilecek nesnel bir gerçeklik olduğu fikrini sorgulamış ve temelciliği (diğer bilgileri üzerine inşa edeceğimiz sağlam bir temel belirleyebileceğimiz fikri) terk etmişlerdir. Dahası, modernistlerin aradığı türden üst anlatılara (herkes için doğru olduğu varsayılan büyük anlatılar) şüpheyle yaklaşmışlardır. Post modernistler nesnel hakikat kavramını sorgulamış ve her şeyin öznel ve göreceli olduğuna inanmışlardır. Sonuç olarak, belirli alanlarda aklın kullanımını reddetmeseler de, dünyayı araştırmanın tek ya da hatta ana yolu olduğuna inanmadılar. Duygusal tepkilere mantıksal olanlarla eşit statü verilmiştir. Pek çok post modernist modernitenin bilim ve teknolojinin ilerleme sağlayacağına olan inancını sorgulamış ve bazıları teknolojinin tehlikeleri konusunda oldukça şüpheli davranmıştır (Postmodernity, tarih yok).

Post modernizm büyük ölçüde Batı felsefesi tarihinde modern dönemin entelektüel varsayımlarına ve değerlerine karşı bir tepkidir. Gerçekten de, post modernizmle karakteristik olarak ilişkilendirilen doktrinlerin birçoğu, 18. yüzyıl Aydınlanma döneminde kabul edilen genel felsefi bakış açılarının doğrudan inkârı olarak tanımlanabilmektedir (Duignan, Postmodernism, 2023). Başka bir ifade ile, bir ideoloji olarak post modernizm, Aydınlanma döneminden 80'li yıllara kadar dünyaya hakim olan ve evrensel olarak kabul edilen fikirlerin veya dünya görüşlerinin temellerini gözden geçirir ve bunlara meydan okumaktadır.

Kelimesi kelimesine, postmodern, modernin gittiğini ve yeni bir şeyin, postmodernin devrildiğini göstermektedir. Yaşamın pek çok yönünün tamamen modern olduğu bir durumdayız, ancak bazı eğilimler her şeyin farklı olabileceğine işaret ediyor ve eğer eğilimler gelecekteki koşulların göstergesi ise, o zaman toplum uzun vadede niteliksel olarak yeni biçimler alacaktır. Mevcut durumda modern ve postmodern koşullar bir arada bulunmakta ve birbirleriyle gerilim yaratmaktadır (Bogason, 2009, s. 235-36). Post modernist kavram henüz gelişiminin ilk aşamalarında bulunduğunu söylemek mümkündür. Post modernizmin ideolojik ve metodolojik konsepti, ortaya çıktığı ve geliştiği dönemde Aydınlanma'nın neden olduğu gibi dünya düzeninde değişikliklere neden olabilmektedir. 1950'ler ve 1960'lar arasında kuramları postmodernist yaklaşım tarafından tartışılan diğer disiplin ve alanlardan farklı olarak, kamu yönetimine postmodernist yaklaşım 1990'dan itibaren ortaya çıkmıştır. Her halükarda, postmodernist kavramın kamu yönetiminin örgütlenmesi ve işleyişi üzerindeki etkisi aşağıda açıklanacaktır.

Genel olarak postmodern kamu yönetimi, modern kamu yönetiminin sabitlediği, şeyleştirdiği, doğru olarak kabul ettiği kavram ve anlayışlara karşı çıkan (Şener, 2007, s. 41) bir anlayış olduğunu değerlendirilmektedir. Postmodern kamu yönetimi teorisi, pozitivistin ve nesnel sosyal bilim mantığının antitezidir. Gerçekten de postmodern teori, davranışsal sosyal bilimin temel epistemolojik varsayımlarının çoğunu reddeder (Frederickson, Smith, Larimer, & Licari, 2012, s. 131). Postmodern yaklaşımın akademisyenleri de sadece pozitivist güvenmenin insan hayatının bir parçası olan anlam ve değerlerin tam ve eksiksiz bir şekilde anlaşılmasına izin vermediğini savunmuştur. Alternatif arayışı içinde olan akademisyenler, bilgi edinmeye yönelik yorumlayıcı yaklaşımlara, insanların deneyimlerine, özellikle de başkalarıyla

paylaştıkları deneyimlere yükledikleri anlamları anlamaya odaklanan yaklaşımlara yönelmiştir. Diğerleri ise insan deneyimlerinin altında yatan güçlerin, özellikle de insanlar arasındaki iletişimi bozan güç ve tahakküm güçlerinin değer-eleştirel bir incelemesine yönelmiştir (Denhardt & Denhardt, 2007, s. 40). Bugün postmodern kamu yönetimi teorisi olarak düşünülen şeyin kökeninin Chester Barnard'ın öncü çalışmalarına ve Hawthorne deneylerinin sonuçlarını yorumlamasına dayandığı söylenebilir. Barnard, erken dönem kamu yönetiminde resmi örgütsel yapı ve yönetim ilkelerine yapılan vurgunun aksine, örgütleri, çalışanların maaş ve uygun çalışma koşulları kadar tanınma ve psikolojik destekle de ilgilendikleri son derece sosyal ortamlar olarak tanımlamıştır. Bu tür ortamlarda, günlük örgütsel işleyişin gayri resmi özellikleri, hem çalışanların memnuniyeti hem de verimlilik açısından resmi bir bürokratik yapıdan daha önemlidir (Frederickson, Smith, Larimer, & Licari, 2012, s. 131).

Postmodernizm, düşünme ve bilgi edinmeye yönelik geleneksel yaklaşımlara meydan okumaktadır. Bu nedenle, gerçeklerin sosyal ve kültürel inşasını yakalamak için çoklu yöntemlere güvenirler. Postmodern akademisyenler pozitivist paradigmayı tek boyutlu olduğu için eleştirmiş ve kamu yönetiminin temellerinin hatalı inançlar ve yorumlar üzerine inşa edildiğini savunmuşlardır. Bu nedenle diyalektik, yapısöküm, yersizyurtsuzlaştırma, hayal gücü ve başkalık gibi bir dizi niteliksel yöntem izlerler (Anitha, 2020, s. 230). Post-modernizm, büyük anlatılara veya gerçekliğin kapsayıcı, bütünleştirici açıklamalarına yönelik bir şüphecilikle karakterize edilir. Standartlaştırılmış süreçlere ve hiyerarşik yapılara vurgu yapan bürokrasi, örgütsel yönetimde büyük bir anlatı olarak görülebilir. Post modernist düşünce bu bütünleştirici anlatılara meydan okur ve örgütsel dinamiklerin daha parçalı ve yerelleştirilmiş bir şekilde anlaşılmasını teşvik eder.

Post-bürokratik yapı, geleneksel yönetim modelinden farklı olarak, yönetimin sadece yapı ve işleyişinde değil, aynı zamanda vatandaşlarla ve sektörlerle olan ilişkilerinde de yeni bir model ortaya koymaya çalışmıştır. Devlet-bürokrasi, devlet vatandaş ve son olarak bürokrasi-vatandaş ilişkilerinde köklü değişimlere neden olmuştur. Vatandaşlara devletin bakış açısını ve vatandaşların devletten hizmet beklentilerini, bunların maliyeti ile sunumunu şeffaflık ve hesap verilebilirlik ilkeleriyle bağlı olarak sorgulayabilme şeklinde bir yapı öngörmüştür (Yaylı, 2016, s. 686). Post-modernizm

sabit ve evrensel doğrular fikrini reddederek gerçekliğin daha akışkan ve esnek bir şekilde anlaşılmasını teşvik eder. İstikrar ve öngörülebilirliğe vurgu yapan bürokrasiler, post-modern dünyanın dinamik ve öngörülemez doğasına uyum sağlamakta zorluklarla karşılaşabilir. Daha esnek örgütsel yapılar ve süreçler için bir baskı olabilir.

Fox ve Miller'ın postmodern kamu yönetimi yaklaşımı, toplum içinde özgün bir söylemin geliştirilmesini kapsar. Kamu yöneticilerinin, kar amacı gütmeyen grupların, vatandaşların ve politika ağlarına dahil olan herkesin proaktif katılımını öngörmektedirler. Önerilen söylemin amacının neyin "doğru" olduğunu belirlemek değil, "bundan sonra ne yapmalıyız?" sorusuna cevap vermek olduğunu ortaya koymuşlardır (Anitha, 2020, s. 233). Bürokrasi doğası gereği hiyerarşiktir ve karar alma süreci tepede yoğunlaşır. Post-modernist perspektifler bu güç dinamiklerine meydan okuyabilir ve kurumsal yönetişime yönelik daha adem-i merkeziyetçi, katılımcı ve kapsayıcı yaklaşımları savunmaktadır.

Yine de postmodernist düşünce belirsizliklerle doludur çünkü teorisyenlerinin kat ettiği entelektüel yollar neredeyse katkıda bulunanlar kadar çeşitlidir. Bazıları postyapısalcılık bayrağı altında faaliyet gösterirken, bazıları kültürel veya feminist çalışmalar altında faaliyet göstermekte, diğerleri ise modernitenin eleştirel ve pragmatist eleştirilerini harmanlamaktadır. Yani, sınırlar çok belirsizdir (Stout, 2013, s. 235). Bununla birlikte, postmodernist yaklaşımın kamu yönetiminin işleyişine ilişkin mevcut bazı sorunları tespit ettiğini ve bu yöndeki araştırmalar için yeni bir yol açtığını söylemek mümkündür. Post-modernizmin bürokrasi üzerindeki etkisinin tek tip olmadığını ve kuruluşların bu fikirlere çeşitli şekillerde yanıt verebileceğini belirtmek önemlidir. Bazıları uyarlanabilirliği ve kapsayıcılığı teşvik etmek için post-modernist ilkeleri benimseyebilirken, diğerleri istikrar ve düzeni korumak için bu fikirlere direnebilir. Post-modernist düşünce ile bürokratik yapılar arasındaki etkileşim karmaşıktır ve farklı örgütsel bağlamlarda değişiklik gösterebilir.

2.11. Geleneksel Bürokrasiye Önerilen Alternatifler

Kamu yönetimi düşünürü Max Weber tarafından geliştirilen bürokratik örgütlenme modeli, işlevselliği, kullanışlılığı ve verimliliğine ilişkin eleştiri ve saldırıların nesnesi olarak bir asırlık bir ömre sahip olabilir. Bürokrasiler, yaratıcılık ve yenilikçilik pahasına kurallara ve prosedürlere aşırı önem vermekle eleştirilmektedir. Bu durum,

Çalışanların inisiyatif almasını engelleyebilir ve kurumun yeni zorluklara uyum sağlama becerisini sekteye uğratabildiğini değerlendirilmektedir. Ayrıca, bürokrasiler insanlıktan çıkarıcı olarak algılanabilir; bireylere eğsiz insanlar olarak değil, bir makinenin dişlileri olarak muamele edilir. Bu da motivasyonun düşmesine, iş tatminsizliğine ve çalışan bağlılığının azalmasına yol açabildiğine düşünülmektedir.

Modelin popülaritesine rağmen, iş ortamındaki yapısal değişiklikler nedeniyle bürokrasinin etkinliği giderek daha fazla sorgulanır hale gelmiştir. Belirsizlik artıyor, aksaklıklar çoğalıyor ve başarılı olmak için gerekenler her zamankinden daha hızlı değişmektedir. Sonuç olarak, şirketlerin uyum sağlama, öğrenme ve yenilikçilik konularında giderek daha fazla rekabet etmesi gerekmektedir (Reeves, Wesselink, & Whitaker, 2020, s. 2). Aslında Max Weber'in kendisi de bürokratik örgütlenmeden hoşlanmıyordu, ancak bürokratik örgütlenmenin yararlı ve hatta kaçınılmaz olduğunu düşünüyordu (Yayla, 2019, s. 293). Ancak bu, bürokrasi tartışmasının sona erdiği ve bürokratik örgütlenme modelinin revizyona kapalı olduğu anlamına gelmez. Bürokratik modelin krizi, yazar Warren Bennis tarafından 1966 gibi erken bir tarihte uyarılmıştır. Bir alışmasında "Modern endüstriyel dünyamızın koşulları bürokrasinin ölümünü getirecektir" diye tahmin etmiştir (Reeves, Wesselink, & Whitaker, 2020, s. 2). Özellikle de hızlı teknolojik ve bilgi gelişimi, devletin toplumla etkileşimini yeniden şekillendirmeye yardımcı olabilecek ufuklar açmış ve yeni fırsatlar yaratmıştır.

Rekabetin doğasındaki dramatik değişiklikler ve yeni ürün ve hizmetlere yönelik artan talepler, tüm dünyadaki yöneticileri, ekonomik amaçlara yönelik kolektif eylemin sosyal düzenlemeleri olarak firmaları yapılandırma, yönetme ve idare etmenin geleneksel yollarını radikal bir şekilde yeniden düşünmeye zorlamıştır. Buna verilen yanıt giderek artan bir şekilde örgütsel yapıları düzleştirmek, işlevsel alanlar arasındaki i bariyerleri yıkmak ve diğer kuruluşlarla bağlantılar veya ittifaklar kurmak olmuştur. Bu durum, iş dünyası dergilerinin ve akademik dergilerin hızlı bir şekilde okunmasının kolayca ortaya çıkaracağı yeni örgütsel formların çoğalmasına yol açmıştır (Alvarez & Ferreira, 1995, s. 1). Bu gelişmeler, politikalarda, kültürel değerlerde, çalışma prosedürlerinde ve süreçlerinde, departmanlar arasındaki ilişkilerde ve müşteriler ve tedarikçilerle olan etkileşimlerde değişiklik yapılmasını gerektirmektedir (McHugh, O'Brien, & Ramondt, 2001, s. 35). Elbette bürokrasinin

olumsuz yönlerine yönelik eleştiriler, alternatif fikirler ve çözümler sunulmadığı takdirde eksik kalacaktı. Dolayısıyla, geleneksel bürokrasiye çeşitli alternatifler önerilmiş ve çeşitli kuruluşlarda uygulanmıştır. Bu alternatifler genellikle bürokratik yapılarla ilişkili sınırlamaları ve olumsuz yönleri ele almayı amaçlamaktadır.

Geleneksel bürokratik modelin yerini alacak yeni örgütlenme biçimleri arayışı, büyük ölçüde 90'lı yılların başından itibaren ortaya çıkmıştır. Değişim baskısına yanıt olarak, bazı kamu sektörü kuruluşları çevresel değişimin talep ettiği gelişmiş esneklik, yenilikçilik ve yanıt verebilirliği kolaylaştıracak yapılar aramış ve ekip çalışması kavramına ilgi duymuşlardır. Bu kuruluşlar için ekip temelli yapılar, tekrarlayan kurumsal sorunlara bir çözüm olarak algılanmış ve 'rekabet avantajı için yeniden mühendislik' yapmalarına olanak sağlamıştır (McHugh, O'Brien, & Ramondt, 2001, s. 35). Bürokratik modelin yerine önerilen model ve alternatiflerin adlandırılmasına ilişkin olarak, akademik çevrelerde tek bir isim bulunmamaktadır. "Ağ organizasyonu", yazarlar Alvarez ve Ferreira tarafından kullanılan ve önerilen bir etikettir. Onlara göre (Alvarez & Ferreira, 1995, s. 6), "ağ organizasyonunun" son on yıl veya daha uzun bir süredir ortaya çıkan yeni organizasyonel alternatiflerin çoğunun arkasındaki temel yapısal düzenleme olarak kabul edilebileceğini öne sürmektedir. "Ağ organizasyonu" nun yanı sıra, yukarıda da belirttiğimiz gibi sıklıkla kullanılan bir diğer isim de "ekip çalışması" dır. Her halükarda, bürokratik modele alternatif model ve alternatiflerin temel ve ortak özelliğinin "grup" olduğunu söyleyebiliriz. Yani grup, ortak ya da takım çalışması" dır.

Bürokratik örgütlenme modeline alternatif modellerden bahsettiğimizde, elbette bürokratik sistemi tümüyle değiştirecek kapsamlı bir sistem anlamında alternatiflerden bahsetmek mümkün değil. Bürokratik sistemin tamamen değiştirilmesi şu ana kadar pek mümkün olmamıştır. Aslında, bürokratik modele alternatif arayışları söz konusu olduğunda, bürokratik modeli kısmen değiştirecek veya reforme edecek yaklaşımlar ve çözümler söz konusudur.

2.11.1. Ekip Tabanlı Modeli

Bürokratik katılığa alternatif ve çözüm olarak görülen yaygın modeller arasında ekip temelli (veya ekip tabanlı) model sayılmaktadır. Kuruluşlar büyüdükçe ve yapısal olarak daha karmaşık hale geldikçe, kuruluşun genel amaçlarına katkıda bulunan hedeflere ulaşmak için insan gruplarının koordineli bir şekilde birlikte çalışma ihtiyacı

giderek daha acil hale gelmiştir (West & Markiewicz, 2004, s. 13). 1980'lerde, "İş Yaşamının Kalitesi" veya "özerk ekipler" gibi başlıklar altında, bu doğrultuda ekip tabanlı sistemler hız kazanmıştır. Bunlar daha geniş bir yetki alanına sahip olmaya başladı. Bu ekipler esasen eski bürokratik modelde tek bir amirin astları olan kişileri bir araya getirir. Bu nedenle, yaptıkları iş türü açısından genellikle homojendirler - örneğin montaj hattı işçilerini veya mühendisleri içerirler, ancak her ikisini birden içermezler. Bu ekiplerde yeni olan, iş tanımlarını insan kaynakları uzmanlarından almak ve bir amir tarafından izlenmek yerine, çalışanların kendi aralarında görevlere karar vermeleri ve birbirlerini izlemeleridir (Heckscher, 2015, s. 251). Ekip çalışması, yöneticilerin odak noktalarını kontrolden, çalışanların ellerinden gelenin en iyisini yapabilmeleri için doğru koşulları yaratmaya çevirmelerini gerektirir (McHugh, O'Brien, & Ramondt, 2001, s. 36).

Ekip yapısı, departmanları tek bir otorite altında ayırmak yerine ekipler ve meslektaşlar arasındaki ilişkileri vurgulayarak departmanlar arası işbirliğini teşvik eden şeydir. Bazen kendi iç hiyerarşileri olmayan ekipler, şirketin ortak hedefi doğrultusunda birlikte çalışırlar. Ekipler, birbirlerinin bilgi ve yeteneklerini tamamlayan üyelerden oluşmalıdır (USC Annenberg, 2023). Genel olarak, ekip veya grup temelli çalışmayı karakterize eden altı ana özellik söz konusudur. İlk olarak, grup üyelerinin işleriyle ilgili ortak hedefleri vardır. İkinci olarak, üst yönetimden izin almak zorunda kalmadan hedeflerine nasıl ulaşacakları konusunda gerekli kararları verebilmeleri için gerçek bir özerkliğe ve kontrole sahiptirler. Üçüncüsü, hem sorumluluk hem de hesap verebilirlik sahibidirler. Bu genellikle bütçe kontrolü anlamına da gelir. Dördüncüsü, bu ortak hedeflere ulaşmak için birbirlerine bağımlı olmaları ve birbirleriyle etkileşimde bulunmaları gerekir. Beşincisi, ekip üyeleri az çok iyi tanımlanmış ve bazıları birbirinden farklılaşmış benzersiz rollere sahiptir ve tanımlanmış bir kurumsal işlevi olan bir çalışma grubu olarak kurumsal bir kimliğe sahiptirler (örneğin birinci basamak sağlık ekibi: doktorlar, hemşireler ve resepsiyon görevlileri). Son olarak, alt gruplaşmalarla karakterize edilen dikey ve yatay ilişkilerden oluşan bir iç yapıya sahip bir kuruluş olarak daha uygun bir şekilde tanımlanacak kadar büyük değildirler. Uygulamada bu, bir ekibin yaklaşık 15 üyeden daha küçük ve iki ya da belki üç kişiden daha büyük olacağı anlamına gelecektir (West & Markiewicz, 2004, s. 11-12). Ekip tabanlı yapılar, belirli görevlerden veya projelerden sorumlu kendi kendini yöneten ekiplerin önemini vurgular. Bu yaklaşım,

alışan bağlılığını, yaratıcılığını ve işbirliğini artırmanın yanı sıra sahiplenme ve özerklik duygusu da sağlayabilir.

2.11.2. Ağ rgtlenme (Heterarşi)

Bazı yazarlar ağ organizasyonu ve heterarşi arasında farklılıklar olduğunu düşünse de, aralarındaki benzerlikler farklılıklardan daha belirgin olduğu için, bu bölümde birbirlerinin yerine kullanılabilecek şekilde açıklanacaktır.

Genel olarak, çoğu yazar "ağ organizasyonu" ve "heterarşi" terimlerini birbirinin yerine kullanmaktadır. 'Ağ' terimi ekonomi ve organizasyon literatüründe farklı şekillerde kullanılmaktadır. Bazıları bunu metaforik olarak kullanmakta ve bir dizi aktörün belirli türden etkilere yol açan bir takım ilişkilere sahip olduğunu belirtmektedir. Diğerleri ise 'ağ' terimini piyasa ve hiyerarşi arasında yer alan yapılara işaret etmek için kullanmıştır. Bunlar, mevcut örgüt teorisi veya ana akım ekonomi tarafından kolayca kavramsallaştırılamayan melez formlardır. Son olarak, sosyoloji, psikoloji, biyoloji, matematik, ekonomi, yönetim ve hatta fizik gibi disiplin alanlarını açarak dikkatlerini öncelikle ağların kendilerine, işleyişlerine ve doğalarına yönelten akademisyenlerin sayısı giderek artmaktadır (Aalbers, 2012, s. 9).

Nitekim, ağ örgütlenme veya heterarşi, herhangi bir birimin koşullara bağlı olarak diğerlerini yönetebildiği veya diğerleri tarafından yönetilebildiği ve dolayısıyla hiçbir birimin diğerlerine hükmetmediği yönetim veya kural biçimidir. Bir heterarşi içinde yetki dağıtılmıştır. Heterarşi, birbirine bağlı birimlerden oluşan esnek bir yapıya sahiptir ve bu birimler arasındaki ilişkiler, hiyerarşik yollardan ziyade dairesel yollar oluşturan çok sayıda karmaşık bağlantı ile karakterize edilir (Miura, 2014). Kuruluşlar bağlamında bir ağ yapısı, kuruluş içindeki bireylerin veya grupların yüksek derecede özerkliğe sahip olduğu ve merkezi bir hiyerarşi yerine bir ilişkiler ağı aracılığıyla birbirine bağlı olduğu bir tür organizasyon yapısını ifade eder. Bu yapı genellikle, bireylerin veya ekiplerin belirli projeler veya görevler üzerinde bağımsız olarak çalıştığı, ancak yine de kuruluş içindeki diğer kişilerle işbirliği yaptığı ve kaynakları paylaştığı teknoloji veya danışmanlık endstrilerindekiler gibi merkezi olmayan kuruluşlarda kullanılır (Network Structure, tarih yok).

Ağ orgtlenme veya heterarşi, birden fazla yönetim ilkesine sahip bir düzen olan karmaşık ve uyarlanabilir bir yönetişim sistemidir. Heterarşiler, hiyerarşilerin ve ağların unsurlarını içerir, ancak bazı önemli yönlerden heterarşiler bu iki yönetim

sisteminden de farklıdır (Dekker & Kuchar, 2021, s. 1). Dolayısıyla, 'hiyerarşiler bağımlılık ilişkilerini ve piyasalar bağımsızlık ilişkilerini içerirken, heterarşiler karşılıklı bağımlılık ilişkilerini içerir' (Cumming, 2016, s. 4). Yani, heterarşi ile ilgili temel fikir ya da kavram karşılıklı bağımlılıktır. Yukarıda tartışılan heterarşi ve ekip temelli çalışma arasındaki fark ise şudur: ekip temelli çalışma, organizasyon içindeki farklı birimlerin bireyleri arasındaki işbirliğini vurgularken, heterarşi organizasyon içindeki birimler veya departmanlar arasındaki işbirliği ve karşılıklı bağımlılığı vurgular.

Ağ kuruluşları, katı bir hiyerarşik yapıdan ziyade ortak hedeflere dayalı olarak işbirliği yapan gevşek bağlantılı varlıklardır. Bu model genellikle esnektir ve kuruluşların geleneksel hiyerarşilerin kısıtlamaları olmadan çeşitli uzmanlık ve kaynaklardan yararlanmasına olanak tanımaktadır.

Bürokratik organizasyon modeline rakip olarak "ekip bazlı çalışma" ve "ağ organizasyonu" en yaygın ana modellerdir. Ekip temelli çalışma ve organizasyon ağına ek olarak, adhokrasi, holokrasi, çevik organizasyon vb. gibi başka modeller de vardır. Genel olarak bu modeller çevikliği, hızlı uyum sağlama yeteneğini, dağıtılmış kontrolü, merkezi olmayan karar alma mekanizmasını ve daha az hiyerarşik bir yapıyı vurgulamaktadır. Aralarındaki büyük benzerlikler ve çok küçük farklılıklar nedeniyle, bunları ayrı ayrı ele almayacağız.

Her neyse, bu alternatiflerin etkinliğinin belirli bağlama, sektöre ve kurumsal hedeflere bağlı olarak değişebileceğini unutmamak önemlidir. Kuruluşlar ayrıca, kendilerine özgü ihtiyaç ve zorluklara uygun özelleştirilmiş bir yaklaşım oluşturmak için farklı yapıların unsurlarını birleştiren hibrit modelleri de benimseyebilir. Önemli olan, kuruluşun özel gereksinimlerini ele alırken verimliliği, yeniliği ve uyarlanabilirliği teşvik eden bir denge bulmaktır.

2.12. Neo-Weberyen Devleti

Kamu yönetimi alanında 80'li yıllardan 2000'li yıllara kadar "Yeni Kamu Yönetimi" etiketi altında gerçekleşen paradigmatik değişimler kapsamlı bir şekilde yayılmış ve dünyada hemen hemen her ülkeyi etkilemiştir. Ancak, hem kapsam hem de zamanlama açısından YKY reformlarının benimsenmesi tüm ülkelerde aynı şekilde gerçekleşmemiştir. İlgili bölümde de belirttiğimiz gibi YKY reform ve değişimleri Anglo-Sakson devletlerinde köklü bir şekilde benimsenmiştir. Diğer yandan, Kıta

Avrupası'nın bazı büyük devletleri bu YKY reformlarına karşı çekingen davranmış ve bunları sadece kısmen ve kademeli olarak benimsemiştir.

Weber'in bürokrasi ve devlet anlayışına tepki olarak ortaya çıkan YKY anlayışı 1980 sonrası etkinliği ve verimliliği sağlayarak bir paradigma değişimi olarak literatürde yerini almıştır. Bu dönemde değişen ekonomi anlayışı ve kamu yönetimine yansımaları dönem içerisinde yaşanan çıkmazlara cevap vermiştir. YKY anlayışının özellikle vurgu yaptığı tasarruf anlayışının daha sonra yeterince etkili olamaması, devletin konumun yeniden belirlenmesi, müşteri odaklı bakış açısı zaman içerisinde eleştirilere yol açmıştır. Bu durum 2000'li yıllar sonrası yeni bürokratik anlayışları meydana getirmiştir, Neo-Weberyan Devleti anlayışı bu dönemin ürünüdür (Çevik, 2023, s. 388). Neo-Weberyan kavramsallaştırması Pollit ve Bouckaert'in 12 ülke ve Avrupa Komisyonu'ndaki kamu yönetimi reformlarını tanımlaması ve analiz etmesinin ardından ortaya çıkmıştır. Bazı devletlerin YKY'deki reçeteleri takip etmediklerini ve Yeni Kamu Yönetişimi tarafından tanımlanan türde ağlara tam olarak dahil olmadıklarını gözlemlemişlerdir. Bunun yerine, bu ülkeler (Kıta Avrupası) kamu hizmeti sunumunda hala iyi güvenilen bürokratik araçlara dayanan güçlü bir devlet varlığına sahipti. Aynı zamanda, daha verimli ve kullanıcı odaklı hizmet sunumu sağlamaya istekliydiler (Torfing, Andersen, Greve, & Klausen, 2020, s. 74).

Neo-Weberyan Devleti'nin gücü, bize devletlerin neler yapabileceğini ve demokratik siyasetin yol gösterici ve denetleyici bir güç olarak ne kadar önemli olduğunu hatırlatmasında yatmaktadır. Devletin vatandaşlarını zorlaması gereken ve bireysel özgürlükler açısından bazı bedelleri olsa bile kamu düzeninin sürdürülmesi gereken belirli bağlamlar olduğunu kabul eder. Kamu hizmeti etiğini ilgi odağı haline getirir ve herkesin kendi çıkarını gözetken bir fayda maksimizatörü olduğu şeklindeki basit varsayımdan kaçınır (Bouckaert, 2022, s. 7). Neo Weberyan Devlet anlayışı; temsili demokrasi rolünü, istişare için bir dizi cihazla takviye ederek (değiştirerek değil) ve savunarak gerçek anlamıyla temsili demokrasiyi geri getirir. Bu durum özellikle zayıf sivil toplum kuruluşlarına güven verilmesi açısından oldukça önemlidir. Bunun yanında ayrıca kamu bürokrasisinin istikrarı ve yeterliliğinin sağlanması hususunda önemli çalışmalar yapılır (Özer, 2018, s. 268). Dolayısıyla Neo-Weberian Devlet, ne radikal YKY rotasına girmiş ne de kamu politikası ağları ve Yeni Kamu Yönetişiminin birlikte yaratma özellikleri ile tamamen büyülenmiş devletlerin kamu yönetimi

reformuna yaklaşımını tanımlamak için kullanılabilecek bir etikettir. Fransa, Almanya, Hollanda, İsveç ve Finlandiya gibi devletler, özel olarak kamu sektörünün ve genel olarak toplumun şekillendirilmesinde aktif bir devlete olan güvenin devam ettiğini göstermiştir (Torfing, Andersen, Greve, & Klausen, 2020, s. 74-75).

Pollitt ve Bouckaert, neo-Weberci devlet kavramsallaştırmasının öncüleri olarak, bu devletin dört ana unsurunu tanımlamışlardır:

1. Bürokratik kurallara uymaya yönelik iç yönelimden, vatandaşların ihtiyaç ve isteklerini karşılamaya yönelik dış yönelime geçiş. Bunu başarmanın birincil yolu piyasa mekanizmalarının kullanılması değil (her ne kadar zaman zaman kullanışlı olsalar da), profesyonel bir kalite ve hizmet kültürünün oluşturulmasıdır.
2. Temsili demokrasinin rolünün, vatandaşların görüşlerine başvurulması ve görüşlerinin doğrudan temsil edilmesi için bir dizi araçla desteklenmesi (ikame edilmesi değil) (bu husus Belçika, Fransa veya İtalya "ya kıyasla kuzey Avrupa devletlerinde ve Almanya "da yerel düzeyde daha belirgindir).
3. Devlet içindeki kaynakların yönetiminde, sadece prosedürlerin doğru bir şekilde takip edilmesinden ziyade sonuçların elde edilmesine daha fazla odaklanılmasını teşvik etmek için ilgili yasaların modernleştirilmesi. Bu kısmen dengenin ex-ante'den ex-post kontrollere kayması şeklinde ifade edilir, ancak ilkinin tamamen terk edilmesi anlamına gelmez. Ayrıca bir dereceye kadar performans yönetimi biçimini de alabilir.
4. Kamu hizmetinin profesyonelleşmesi, böylece bürokratin sadece kendi faaliyet alanıyla ilgili yasalarda uzman değil, aynı zamanda vatandaşlarının/kullanıcılarının ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik profesyonel bir yönetici haline gelmesi.

Genel olarak Neo-Weberyan Devlet, devletin daha fazla sorumluluk üstlenmesinin önünü açmakta ve reformun işlerlik kazanmasında kamu görevlilerinin oynadığı rolü vurgulamaktadır. Aynı zamanda, Neo-Weberyan Devlet vatandaşlara etkin ve zamanında hizmet verilmesi gerektiğini vurgulamaktadır. Dolayısıyla Neo-Weberyan Devlet performans yönetimini tamamen reddetmemekte, ancak performans yönetiminin sorumlu bir şekilde yürütülmesi gerektiğinin altını çizmektedir.

2.13. Yeni Kamu Yönetişimi

Yönetişim kelimesi yunanca "kubernaiein" kelimesinden ve "yönlendirmek" anlamına gelen Latince "gubernare" fiilinden gelmektedir. Aynı dilsel köke sahip olan bu terim, sıklıkla "hükümet" terimiyle birbirinin yerine kullanılmıştır. Ancak, hükümet geniş anlamda anayasalar ve yasalar tarafından oluşturulan bir dizi kurum olarak tanımlanırken, yönetim geniş anlamda yönetenler ve yönetilenler arasındaki davranışsal bir ilişkiyi ifade eder (UNODC, 2017, s. 9).

Literatürde genel olarak yönetim; bir ülkenin ekonomik faaliyetlerini ve diğer ekonomilerle olan ilişkilerini etkileyen süreçleri içeren, eşitlik, yoksulluk ve yaşam kalitesi üzerinde etkileri bulunan iktisadi yönetim, politika oluşturmadaki karar süreçlerini ortaya koyan siyasi yönetim ve politika uygulama sistemini içeren idari yönetim şeklinde üçe ayrılmaktadır (Özer, 2017, s. 460).

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı ve işleyişi hiyerarşiye dayanırken, Yeni Kamu Yönetimi paradigması piyasa paradigmasına, Yeni Kamu Yönetimi ise kamu yönetiminin örgütlenmesi ve işleyişine ilişkin ağ paradigmasına dayanmaktadır. YKY Kamu Yönetimi, bireylerin ve kurumların, kamu ve özel ortak işlerini yönetmek için kullandıkları birçok yolun toplamıdır. Çatışan veya farklı çıkarların uzlaştırılabildiği işbirliğine dayalı eylemlerin gerçekleştirildiği devam eden bir süreçtir. Uyumluluğu zorlama yetkisine sahip resmi kurumlar ve rejimlerin yanı sıra, kişilerin ve kurumların üzerinde anlaştıkları ya da kendi çıkarlarına uygun olduğunu düşündükleri gayri resmi düzenlemeleri de içermektedir (Commission on Global Governance, 1995, s. 3-4). Bu işbirlikçi yaklaşım, karmaşık toplumsal sorunların genellikle geleneksel bürokratik sınırların ötesinde çok paydaşlı katılım ve uzmanlık gerektirdiğini kabul eder. İşbirliğine dayalı yönetim yapıları, ortak hedefleri ve zorlukları ele almayı amaçlayan ortaklıklar, ağlar veya ortak girişimler şeklinde olabilir.

Yeni Kamu Yönetimi, iyi yönetim ve küresel yönetim gibi eğilimler, Yeni Kamu Yönetimi kapsamında genel reformun yol açtığı bazı sonuçların veya olumsuz yanların ortadan kaldırılması veya bazı eksikliklerin giderilmesi yönünde yapılan reformlardır. YKY yaklaşımına yöneltilen en önemli eleştirilerden biri, eşitlik ve demokratik değerler gibi diğer kamu değerlerinin öneminin göz ardı edilmesini teşvik eden çıktı ve verimliliğe güçlü bir şekilde odaklanılmasıyla ilgilidir (Reiter & Klenk, 2018, s. 2).

Yeni Kamu Yönetimi, hem politika oluşturma hem de uygulama süreçlerine daha geniş bir toplumsal aktör yelpazesini dahil ederek hükümeti daha etkili ve meşru hale getirmektedir. Bazı yönetim çeşitleri açıkça bir 'ağ yaklaşımına' dayanır ve çoğu dikey kontroller yerine 'yataylığı' vurgulamaktadır (Pollit & Bouckaert, 2011, s. 22). Kamu Yönetimi, ortak kamu politikası hedeflerine ulaşmak için kamu ve özel sektör aktörlerinin açık bir şekilde etkileşime girdiği çok özel bir yönlendirme biçimini tanımlamak için kullanılır. Bu tanımlar arasında, yönetimin genellikle sadece hükümetler tarafından uygulanmayan, ancak farklı hükümet, yarı hükümet ve hükümet

dışı aktörlerin yönetim ve düzenleme faaliyetlerini içeren yönetme veya yönlendirme mekanizmalarını ifade etmek için de kullanıldığı görülmektedir. Bu anlamda yönetim sadece yasal olarak bağlayıcı eylemlerin hiyerarşik mekanizmaları ile gerçekleştirilmez, aynı zamanda yumuşak hukuk, anlaşmalar ve sözleşmeler gibi yöntemleri de içerir. Yönetişim, ulusal hükümetlerle tamamlayıcı olarak veya iş birliği içinde çalışan bölgesel, uluslararası ve uluslararası hükümet kurumlarının bulunduğu konfigürasyonlarda uygulanmaktadır (Hofmann & Türk, 2006, s. 4). Hükümetten yönetişime geçiş üç önemli yeniliği beraberinde getirmektedir. Kurumsal düzeyde, yönetişimin başlangıcı geleneksel hiyerarşik örgütlenme biçimlerinden uzaklaşmayı ve ağ örgütlenme biçimlerinin benimsenmesini gerektirmektedir. Siyasi açıdan bu geçiş, devlet ve sivil toplum arasındaki ilişkinin daha katılımcı yönde revize edilmesini gerektirmektedir. Hukuki açıdan bakıldığında, yönetim nihayetinde vurguyu katı hukuktan daha esnek yumuşak hukuk biçimlerine kaydırmıştır ve uygulama aracı olarak hedeflerin ve pozitif teşviklerin üstünlüğünü vurgulamış olmaktan sorumludur (Bellamy & Palumbo, 2016, s. 1).

Yeni Kamu Yönetişimi, modern yönetimde çeşitli aktörlerin ve sistemlerin birbirine bağlı olduğunu kabul eder. Karar alma süreçlerinde ve politika uygulamalarında hem resmi hem de gayri resmi ağların önemini vurgular. Ağ tabanlı yönetim, kamu sorunlarına yönelik çözümlerin genellikle farklı sektörlerdeki çeşitli aktörler arasındaki etkileşimler ve işbirlikleri yoluyla ortaya çıktığını kabul eder.

2.14. Dijital Çağ Yönetişimi

Bilgi Çağı veya Dijital Çağ olarak da bilinen Dijital Çağ, dijital teknolojilerin yaygın olarak benimsenmesi ve insan yaşamının, toplumun ve ekonominin çeşitli yönlerine entegre edilmesiyle karakterize edilen dönemi ifade eder. Bilginin nasıl yaratıldığı, depolandığı, işlendiği ve paylaşıldığı konusunda temel bir değişimi temsil etmekte ve iletişim, iş modelleri, yönetim, eğitim ve eğlence alanlarında köklü değişikliklere yol açmaktadır. Diğer tüm alanlar gibi kamu yönetimi de kaçınılmaz olarak dijital dönüşümlere dahil olmaktadır.

Dijital Çağ Yönetişimi, Patrick Dunleavy ve Helen Margetts yazarları tarafından bir kamu yönetişimi paradigması olarak başlatılmıştır. Kamu hizmetlerinin dijitalleşmesinin artan önemine odaklanmakta ve dijitalleşmenin tetiklediği derin reform ve değişim dinamiklerine dikkat çekmektedir (Torfing, Peters, Pierre, &

Sorensen, 2012, s. 89). Dunleavy ve Margetts'e göre dijital dönem yönetim uygulamalarının etkisi üç ana tema altında değerlendirilebilir. İlk tema kısmen YKY'nin ortaya çıkan sorunlarına karşı bir tepkidir ve kısmen de dijital çağın fırsatlarını yansıtmaktadır. Ancak diğer iki tema esasen YKY uygulamalarına teğet geçmektedir - onlarla yakınsak değil, yönelim olarak oldukça farklıdır. Bu üst düzey temalar şunlardır (Dunleavy, Margetts, Bastow, & Tinkler, 2006, s. 80):

- *Yeniden Entegrasyon* - Dijital çağın teknoloji fırsatlarından faydalanmak için kilit fırsatlar, YKY'nin ayrı kurumsal hiyerarşilere ayırdığı birçok unsuru bir araya getirerek, kamu hizmetlerini kullanılabilir paketlere entegre etme yükünü vatandaşlara ve diğer sivil toplum aktörlerine yüklemekte yatmaktadır. Yeniden entegrasyon yaklaşımları, merkezileşme/merkezden uzaklaşma döngülerinin eski merkezileşme aşamalarının basit bir tekrarı değildir. Günümüz yorumcularından daha umutsuz olanların bazen öne sürdüğü gibi, kameralist zamanlara kadar uzanan değişmez bir idari olasılıklar menüsünün varyasyonları da değildir. Aksine, YKY tezine karşıt (ve kısmen sentezleyici) bir yanıtı temsil etmektedirler.
- *İhtiyaç temelli bütüncüllük* - Yeniden entegrasyon temasında yer alan dar, birleştirilmiş yönetim değişikliklerinin aksine, bütüncül reformlar kurumlar ve müşterileri arasındaki tüm ilişkiyi basitleştirmeyi ve değiştirmeyi amaçlamaktadır. Daha büyük ve daha kapsayıcı idari bloklar oluşturma görevi, gereksiz adımları, uyum maliyetlerini, kontrolleri ve formları ortadan kaldırarak süreçlerin "uçtan uca" yeniden yapılandırılmasıyla bağlantılıdır. Ayrıca, sosyal çevredeki değişikliklere hızlı ve esnek bir şekilde yanıt verebilen daha "çevik" bir hükümetin geliştirilmesine de vurgu yapmaktadır.
- *Geniş anlamda dijitalleşme değişiklikler* - Bilgi Teknolojileri'den ve ilgili kurumsal değişikliklerden çağdaş verimlilik kazanımları elde etmek için tamamen dijital operasyonlara geçişle ortaya çıkan fırsatların çok daha temel bir şekilde ele alınması gerekir. Elektronik kanallar geleneksel idari ve iş süreçlerinin tamamlayıcısı olarak görülmek yerine, kurumun "Web sitesi haline geldiği" bir duruma doğru ilerleyerek gerçekten dönüştürücü hale gelirler.

Dijital Çağ Yönetişimi, dijital teknolojideki ilerlemelere bağlı olarak yönetim süreçlerinin ve yapılarının dönüşümünü ifade eder. Devlet operasyonlarının ve hizmet sunumunun verimliliğini, şeffaflığını, yanıt verebilirliğini ve etkinliğini artırmak için dijital araçlardan ve yeteneklerden yararlanmayı amaçlayan çok çeşitli girişimleri kapsamaktadır. Dijital Çağ Yönetişimi, dijital çözümlerin ve teknolojilerin kamu yönetişimini nasıl derin ve sistematik bir şekilde dönüştürdüğüne odaklanan yeni bir yönetim paradigmasıdır. Dijitalleşmenin kamu sektörünün çalışma şeklini ve bürokrasinin vatandaşlarla ilişkisini nasıl değiştirdiğini araştırır. Dijitalleşmeyi büyük kamu sektörü denklemindeki bir başka değişken olarak ele almak yerine Dijital Çağ Yönetişimi, dijital çözümlerin kamu sektörünü, kitle iletişim araçları, perakende

sektörü, iletişim sektörü ve sosyal medya dahil olmak üzere özel sektör ve sosyal yaşam gibi diğer alanları değiştirdiği gibi değiştireceğini iddia etmektedir (Torfing, Andersen, Greve, & Klausen, 2020, s. 89). Dijital Çağ Yönetişimi, karar alma süreçlerini bilgilendirmek için verilerin toplanmasını, analiz edilmesini ve kullanılmasını vurgular. Hükümetler, vatandaşların ihtiyaçları hakkında içgörü kazanmak, eğilimleri belirlemek, performans ölçümlerini izlemek, politika etkilerini değerlendirmek ve kaynak tahsisini optimize etmek için büyük veri analitiği ve iş zekası araçlarından yararlanabilir.

Böylesine önemli hale gelen dijital yönetim özü itibarıyla, ağlar arası iletişimi sağlayan bir ağ yönetiştir. Yatay bir koordinasyon yapısıyla, ilgili tüm tarafların ağ tipi örgütlenmeler içinde devlet yönetimine katılımını öngören, bunun için yerel bilgi ağlarını kullanan bir yönetim modelidir (Özer, 2017, s. 467). Dijital Çağ Yönetişimi, devlet operasyonlarında çevikliği ve yanıt verebilirliği teşvik eder. Yinelemeli geliştirme, hızlı prototip oluşturma ve kullanıcı merkezli tasarım gibi çevik metodolojiler, hükümetlerin değişen ihtiyaçlara hızla adapte olmasını, kullanıcı geri bildirimlerini dahil etmesini ve vatandaşların beklentilerini daha iyi karşılayan çözümler sunmasını sağlar.

Genel olarak Dijital Çağ Yönetişimi, kamu hizmetlerini iyileştirmek, demokratik katılımı artırmak ve dijital çağda yenilikçiliği teşvik etmek amacıyla daha bağlantılı, veri odaklı, vatandaş merkezli ve teknolojik olarak etkinleştirilmiş bir yönetim yaklaşımına doğru bir paradigma değişimini temsil etmektedir.

3. DÜZENLEYİCİ DEVLET ANLAYIŞININ YÜKSELİŞİ

3.1. Düzenleme Tanımı

"*Düzenleyici devlet*" tanımlaması, "düzenleyici" tanımlamasını türettiği "düzenleme" kelimesiyle doğrudan ve ayrılmaz bir bağlantıya sahiptir. "*Düzenleme*" (*regulation*) kelimesi birbirine yakın olsa da çeşitli anlam ve kullanımlara sahip olduğundan dolayı çalışmamızın konusunu netleştirmek için öncelikle bu kelimenin anlamını açıklığa kavuşturmak gerekmektedir. Özellikle, en çok belirsizliğe ve kafa karışıklığına neden olan ve birbirinden ayırt edilmesi gereken terimler *regülasyon*, *deregülasyon* ve *düzenleyici devlet* terimlerdir. Devletin siyasi iktisadi ile ilgi olan "*düzenleme*" kelimesinin birbirinden farklı birkaç anlamı vardır. Bu anlamları ve bunlara ilişkin açıklamaları aşağıda sunulacaktır.

Sözlük anlamıyla "*düzenleme*" terimi, bir faaliyete ilişkin olarak oyunun kurallarının belirlenmesi ve bu kurallara riayetin sağlanması olarak tanımlanabilir (Ardıyok, 2019, s. 9). İktisadi terminoloji açısından, ya dar anlamda özel sektörün davranışları üzerinde ekonomik kontrollerin uygulanması ya da daha geniş anlamda vergilendirme veya açıklama gereklilikleri gibi diğer hükümet araçlarını içerecek şekilde devletin ekonomiyi yönlendirme girişimini ifade eder. Kamu politikası alanında ise düzenleme, tipik olarak uyumu izlemek ve uygulamak için bazı yetkili mekanizmaların eşlik ettiği hedeflenen kuralların ilan edilmesini ifade eder (Woll, 2023). Çalışmamızın konusuna uygun olarak, aşağıda inceleyeceğimiz düzenlemenin anlamı iktisat ile ilgili olandır.

1970'lerin ortalarından itibaren, o zamana kadar mevcut düzenlemelerin getirdiği yüklere yönelik kamuoyu memnuniyetsizliği, ekonomistlerin belirli düzenleyici programlara yönelik eleştirileriyle birleşince, birçok belirli düzenleyici programın sona erdirilmesine yönelik güçlü bir siyasi hareket ortaya çıkmıştır (Breyer & MacAvoy, 2018, s. 11475). İlk başta bu durum basit bir deregülasyon dalgası olarak algılanırken, akademisyenler yavaş yavaş sürecin önemli bir kısmının yeniden düzenleme ile ilgili olduğunu fark ettiler: daha serbest piyasalara daha fazla yeni kural eşlik etmişler (Gilardi, 2008, s. 1). Deregülasyon genellikle yeni bir biçimde yeniden regülasyona doğru atılan ilk adımdır. Neo-liberalizm ideolojik düzeyde deregülasyonu teşvik eder, ancak pratikte buna daha fazla düzenleme eşlik ettiğine (Christensen & Laegreid, 2005, s. 16) şahit oluruz. Dolayısıyla, 1990'ların başlarında akademisyenler, deregülasyonun ortaya çıkan reformlar için gerçekten yanlış bir isimlendirme

olduğunu belirtmeye başlamışlardı. Bunun yerine 'daha iyi düzenleme', 'yeniden düzenleme' ve 'uluslararası düzenleme' kavramlarının değişimi en iyi şekilde yansıttığını öne sürmüşlerdir (Braithwaite, 2008, s. vii).

Nitekim, deregülasyon daha az kısıtlayıcı veya katı düzenleme anlamına gelir. Örneğin, çevre, sağlık, güvenlik ve tüketicinin korunması gibi giderek önem kazanan sosyal düzenleme alanında bir tür hükümet müdahalesinin mantığına nadiren itiraz edilmiştir. Burada söz konusu olan, tam anlamıyla deregülasyon değil, belirli düzenleyici hedeflere daha az külfetli yöntemlerle nasıl ulaşılabileceğidir. Dolayısıyla, çevre standartlarının yerini kirlilik ücretlerinin alması çevresel düzenlemeleri ortadan kaldırmamakta, sadece farklı ve muhtemelen daha etkili politika araçları getirmektedir (Majone, 1997, s. 143). Başka bir deyişle *deregülasyon* hükümetlerin liberalleşme ile yeniden düzenlemeyi birleştirmesi, eski kuralları yeniden formüle etmesi ve yenilerini yaratması anlamına gelmektedir. Dolayısıyla bu, daha serbest piyasalar ve daha fazla kurallar anlamına gelmektedir (Perrow, 2015, s. 204).

Modern devlete üç ana işlev atfedilir: yeniden dağıtım, istikrar sağlama (örneğin Keynesçilikle ilişkili biçimde), ve düzenleme (piyasa başarısızlığını gidererek verimliliği teşvik etme anlamına gelir). Düzenleyici devletin yükselişi, bu üçüncü işlevin diğer ikisi pahasına yükselişinden ibarettir (Moran, 2002, s. 402). Düzenleyici devlet, politika oluşturma (dayatma) araçları yerine düzenlemeyi tercih etme eğilimindedir. Vergilendiren ve harcayan bir devletten çok kural koyan bir devlettir. Düzenleyici devlet kavramına göre piyasa düzenlemesi, gelirin yeniden dağılımından ve makro-ekonomik istikrardan daha önemlidir. Ayrıca, düzenlemenin uygulanması daha resmidir ve özelleştirme merkezi özelliğidir (Christensen & Laegreid, 2005, s. 5).

Düzenleyici devlete ilişkin temel fikir, denetledikleri kurumlardan uzakta faaliyet gösteren kamu kurumlarının bu kurallara uyumunun az ya da çok sistematik denetimini içeren, kuralların ilan edilmesine yönelik farklı bir yönetim tarzı olduğudur (Scott, 2017, s. 267). Düzenleyici devlet, doğrudan müdahale yerine piyasa mübadelelerinin düzenlenmesine öncelik veren bir ekonomi politikası izleyen devlettir. Düzenleyici devlet kavramı, devletin hem ekonomideki hem de toplumdaki rolünün, özellikle ileri sanayi ekonomilerinde, pozitif müdahaleden kol gücüyle düzenleme ve hakemliğe doğru kaydığını öne sürmektedir (Newman & Bach, 2014).

Buna göre, düzenleyici devlet kavramı, işletmecî devlet kavramının zıddı olduğu ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla, düzenleme çalışmalarının farklı alanları, düzenlemenin öznesi (devlet), nesnesi (hükümet dışı aktörlerin davranışları), araçları (yetkili bir kurallar dizisi) ve uygulama alanı (ekonomi) konusunda bir mutabakatı paylaşmaktadır (Woll, 2023). Bununla bağlantılı öneri, düzenlemenin, uygulamasının ve çalışmasının, ekonomik, yasal, siyasi ve sosyal alanlar arasındaki etkileşimin merkezinde yer aldığıdır. Gerçekten de ‘düzenleyici devlet’ çağında yaşadığımız düşüncesinin de ortaya koyduğu gibi, düzenlemenin günümüz siyasi, ekonomik ve sosyal yaşamındaki merkezi konumu, devlet anlayışımız, seçilmiş olmayan idari organların gücü ve giderek daha fazla sosyal alanı standartlaştırmaya ve kontrol etmeye yönelik süregelen girişimler açısından önemli sonuçlara işaret etmektedir (Baldwin, Cave, & Lodge, 2010, s. 3).

Elbette, ilke olarak, düzenleme ve düzenleyici devletin kökeni Batı Avrupa ülkelerinin ve özellikle Anglosakson devletlerinin ekonomik dönüşümlerine dayanmaktadır. Daha spesifik olarak, düzenleyici devlet kavramı liberal kapitalist ekonomi rejiminin en son dönüşümüne aittir. Dolayısıyla düzenleyici devlet kavramını daha iyi açıklayabilmek için kapitalist ekonomi sisteminin dönüşüm dönemlerini açıklamak gerekmektedir. Bu nedenle, kapitalist ekonominin en önemli kavramı aşağıda açıklanacaktır. Bu, *refah devleti* kavramı ve onun biçim veya rejimleridir.

3.2. Refah Devleti Anlayışı

Yukarıda anlatılanlardan da anlaşılabilceği üzere, refah devleti kavramı kapitalist ekonomi sistemin evrim sürecinde belirli bir gelişim aşamasını oluşturmaktadır. Daha açık bir ifadeyle, refah devleti kavramı, kapitalist ekonomi sisteminin gelişim yörüngesinde kriz sonrası bir aşamayı oluşturmaktadır. Başta ABD olmak üzere Batı ülkelerini etkisi altına alan ve "Büyük Buhran" olarak bilinen krizden söz edilmektedir. Büyük Buhran, 1929 yılında başlayan ve yaklaşık 1939 yılına kadar süren dünya çapındaki ekonomik gerileme. Sanayileşmiş Batı dünyasının yaşadığı en uzun ve en şiddetli depresyon olan bu durum, ekonomik kurumlarda, makroekonomik politikalarda ve ekonomi teorisinde köklü değişikliklere yol açmıştır (Romer & Pells, 2024). Refah devleti bir uzlaşmaydı ve depresyon ve dünya savaşlarının travmalarına bir yanıttı. Hedefleri iyiydi; güvenlik, vatandaşlık, evrensellik ve eşitliğe vurgu yapıyordu. Temel ilkesi sosyal sigorta ilkesiydi (Susanne, 1999, s. 93).

Refah, ekonomik kaynaklara mümkün olan en yüksek erişim, vatandaşların mutluluğu da dahil olmak üzere yüksek bir refah düzeyi, yoksulluk içinde yaşamaktan kaçınmak için garantili bir asgari gelir ve son olarak bireyin iyi bir yaşam sürmesini sağlayacak olanaklara sahip olmasıdır (Greve, 2019, s. 5). Özünde, ister serbest piyasa ekonomisi veya kapitalizm sistemi olsun, ister devlet tarafından merkezileştirilmiş ekonomi sistemi veya sosyalizm sistemi olsun, halkın veya vatandaşların refahı onların ana konu ve birincil kaygısıdır. Başka bir deyişle, bu sistemlerin her ikisi de bir devlet içinde yaşayan bireylerin refahını sağlamaya veya temin etmeye yönelik kendi versiyonlarına sahiptir. Ancak kapitalist toplumlarda ve devletlerde "refah devleti" kavramı sadece ekonominin işleyişiyle ilgili bir sistem olarak değil, aynı zamanda insan hak ve özgürlüklerinin demokratik boyutunu da temsil edecek şekilde ortaya çıkmış ve gelişmiştir.

Ekonomik sistemler tarihi, serbest piyasa ekonomisi ile planlı ve devlet kontrolündeki ekonomi arasındaki yarış ve rekabetin tarihidir. Başka bir deyişle, ekonomik sistemler tarihi, kapitalizm ile sosyalizm arasındaki yarış ve rekabetin tarihidir. Bu iki sistemin yarış ve rekabet tarihi boyunca, serbest piyasa ekonomisi veya kapitalizm sistemi daha büyük ve uzun süreli bir hakimiyete sahip olmuş ve hatta sonunda zafere ulaşmıştır. 1930'larda ve 1940'larda modern refah devletleri ortaya çıkmaya başladığında, arka plan tamamen farklıydı. Sovyetler Birliği'nin sosyalist ekonomisi son derece başarılı görünürken, Batı ülkeleri savaş arası yıllarda kitlesel işsizlik ve hiperenflasyon dönemleriyle travmatik bir dönem geçirmişti. Hem ekonomistler hem de politikacılar arasında piyasaların kaynakları rasyonel bir şekilde tahsis edebileceğine dair inanç en düşük seviyede idi (Sandmo, 1998, s. 13). 20. yüzyılda, daha önceki pasif laissez-faire devlet kavramı yavaş yavaş terk edilirken, neredeyse tüm devletler refah devleti ile ilişkili sosyal sigorta önlemlerinin en azından bir kısmını sağlamaya çalışmıştır. Böylece Amerika Birleşik Devletleri'nde Başkan Franklin D. Roosevelt'in Yeni Anlaşma'sı (New Deal), Başkan Harry S. Truman'ın Adil Düzen'i ve daha sonraki başkanların yerel programlarının büyük bir kısmı refah devleti ilkelerine dayanıyordu. Daha kapsamlı biçimiyle refah devleti, Hollanda ve İskandinav ülkelerinin Sosyal Demokrat hükümetlerinde örneklenildiği gibi, "beşikten mezara kadar" yaşamın neredeyse tüm aşamalarında bireye devlet yardımı sağlar (Bondarenko, 2023).

Refah devleti, vatandaşlarını yaşlılık, işsizlik, kaza ve hastalık gibi piyasa risklerinden koruyarak onlara temel ekonomik güvenlik sağlamayı taahhüt eden bir devlettir. 'Refah devleti' terimi ilk olarak İkinci Dünya Savaşı sırasında İngiltere'de ortaya çıkmıştır. Refah devleti, İngiliz halkının dayanışmasını sembolize ediyordu ve bu dayanışma savaştan sonra tüm İngiliz vatandaşlarının yararlanabileceği yeni bir dizi sosyal politika ile sürdürülecekti. 1944 tarihli Beveridge Raporu, tüm vatandaşlarına yoksulluktan kurtulmayı garanti edecek bir devlet vizyonu ile İngiliz refah devletinin planını oluşturmuştur. O zamandan bu yana, on dokuzuncu yüzyıldan bu yana gelişen sosyal refah sistemlerini tanımlamak için çok daha geniş bir şekilde kullanılmaktadır (Weir, 2001, s. 16432). 'Refah devleti' terimi İngiltere'de İkinci Dünya Savaşı sırasında, savaş zamanı moralini yükseltme ve İngiliz devletini Nazi savaş devletiyle karşıtlık (zıtlık) oluşturma çabasının bir parçası olarak ortaya çıktı. Refah devleti, İngiliz halkının dayanışmasını sembolize ediyordu ve bu dayanışma savaştan sonra tüm İngiliz vatandaşlarına açık yeni bir dizi sosyal politika ile sürdürülecekti (Weir, 2001, s. 16432).

Refah devleti hakkındaki tartışma, karma bir ekonomide piyasa mekanizması ve merkezi planlamanın uygun rolleri hakkındaki daha genel tartışmanın bir yansımasıdır. Tartışma, piyasa sistemine yönelik küresel ilerlemenin ve temel ekonomik sorunlara yönelik merkezi planlama ve kamu sektörü çözümlerinin geri çekildiği bir arka planda gerçekleşmektedir (Sandmo, 1998, s. 13). Genel olarak, refah devleti bireylerin ve ailelerin yaptıkları işlerin veya varlıklarının piyasa değerinden bağımsız olarak, minimum düzeyde bir geliri garanti eder. İkinci olarak, bireylerin ve ailelerin karşılaşılabilecekleri sosyal riskleri (hastalık, yaşlılık ve işsizlik gibi) azaltarak belli bir ölçüde güvence sağlar ve böylelikle bireysel veya ailevi krizlerin önüne geçer. Üçüncü ve son olarak da bütün bireylere, statü veya sınıf ayrımı gözetmeksizin genel kabul görmüş sosyal hizmetler çerçevesinde en iyi standartları sağlar (Gümü, 2018, s. 35).

Refah devleti, sosyal adaleti, eşitliği ve tüm vatandaşların refahını teşvik etmeyi amaçlayan, sosyal ve ekonomik zorlukların ele alınmasına yönelik karmaşık ve çok yönlü bir yaklaşımı temsil etmektedir. Bununla birlikte, refah hizmetlerinin sağlanmasında devletin uygun rolü, bireysel sorumluluk ve kolektif dayanışma

arasındaki denge ve demografik değişiklikler ve ekonomik baskılar karşısında refah sistemlerinin sürdürülebilirliği ile ilgili tartışmalar devam etmektedir.

Refah devleti karşılanmalarının spesifik yapısı ve kapsamı, siyasi ideoloji, ekonomik koşullar, kültürel değerler ve tarihsel bağlam gibi faktörlerden etkilenecek bir ülkeden diğerine önemli ölçüde değişmektedir. Bazı ülkeler kapsamlı sosyal korumalar içeren daha kapsamlı refah sistemlerine sahipken, diğerleri özel sektör çözümlerine veya hayır (yardımseverlik) kurumlarına daha fazla güvenen daha sınırlı refah hükümlerine sahiptir. Dolayısıyla bugün dünyada kapitalist refah devletinin farklı biçimleri ya da rejimleri bulunmaktadır.

Yazar Esping-Andersen, kapitalist refah devletinin biçimleri veya rejimleri ile ilgili olarak "dünya" ifadesini kullanmaktadır. Refah devleti tipolojileri konusunda temel referans olarak kabul edilen "Kapitalist Refahın Üç Dünyası (The Three Worlds of Welfare Capitalism)" başlıklı kitabında yazar Andersen, refah devletinin üç ana biçimini ya da rejimini tanımlamaktadır: *Liberal Rejimler*, *Muhafazakar Rejimler* ve *Sosyal-Demokrat Rejimler* (Esping-Andersen, 1990, s. 9). Refah devletine ilişkin bir başka tipoloji de onu refah devleti ve refah kapitalizmi olarak ikiye ayıran tipolojidir. Yazar Andersen tarafından önerilen tipolojiyle karşılaştırıldığında, bu tipolojide muhafazakar rejim ve sosyal demokrat rejimi tek bir kategoride birleştirilmekte ve "refah devleti" terimiyle özdeşleştirilmektedir. Refah devletinin liberal rejimi ise "refah kapitalizmi" olarak tanımlanmaktadır. Bu sınıflandırmanın çıkış noktası ülkelerin piyasa ekonomisine yaklaşımı ile ilgilidir. Bu şekilde, piyasa kapitalizminin iki genel biçimi arasında ayırım yapılmaktadır: liberal piyasa ekonomileri ve koordineli piyasa ekonomileri. Liberal piyasa ekonomiler çoğunlukla Amerika Birleşik Devletleri, Avustralya ve Birleşik Krallık gibi Anglofon ülkelerde bulunurken, koordineli piyasa ekonomiler ise tipik olarak Almanya, Avusturya ve İsveç gibi orta ve kuzey Avrupa'da kümelenmiştir (Etzerodt & Jesper, 2017, s. 3).

Ancak, yazar Esping-Andersen'in çalışması ve sınıflandırması diğer sınıflandırmalara göre akademik çevrelerde daha geniş bir destek bulduğu için, aşağıda refah devleti rejimlerini bu tipolojiye göre açıklanacaktır.

3.1.1. Liberal Refah Devleti

Refah devleti rejimlerinin sınıflandırılması iki temel faktöre dayanmaktadır. Bunlardan ilki metalaştırma² ya da refah hizmetlerinin sunumunun ne ölçüde piyasaya bağlı olduğudur. Sağlık hizmetleri veya eğitim gibi aynı destekler metalaştırılmamıştır; nakdi destekler ise insanların piyasa dağıtımından faydalanmasını sağlar (Spicker, 2012, s. 199). Liberal refah devletinde metalaşma çok belirgin ve merkezi bir özelliktir. İkinci faktör ise kolektif tedarikin kapsamıdır. Liberal refah devletleri, devlet yardımlarının sınırlı olduğu devletler olarak tanımlanmaktadır. Bu durum laissez-faire'in diğer bazı özellikleriyle ilişkilidir: artık refah, yoksullara karşı cezalandırıcı tutumlar ve refahın kamusal bir yük olduğu hissi (Spicker, 2012, s. 199).

Esping-Andersen'in erken dönem çalışmalarında liberal refah devletleri, katı hak kazanma kuralları, düşük düzeyde sosyal vatandaşlık hakları veya metasızlaştırma, tam istihdama düşük bağlılık ve sadece sınırlı yardım sağlayan ve eşitliği teşvik etmek için çok az şey yapan vergilendirme ve transfer sistemleri ile "araç testli yardım, mütevazı evrensel transferler veya mütevazı sosyal sigorta planlarının baskın olduğu" devletler olarak tanımlanmıştır. Bu modelde devlet, sadece düşük düzeyde yardımlar sağlayarak bireyleri çalışmaya teşvik etmeye çalışmakta ve kapsamlı refah desteği sağlamak yerine özel piyasa yoluyla bireysel tedariki güçlü bir şekilde teşvik etmektedir (Bochel, 2019, s. 176).

Liberal refah devleti, devletin piyasaya asgari düzeyde müdahalesini öngörmektedir. Refah yardımları, piyasa üzerindeki etkilerini sınırlandırmak üzere tasarlanmıştır. Buna göre, çalışma çağındaki yetişkinlere yönelik yardımlar asgari düzeyde olma eğilimindedir ve genellikle yardım alanların başka bir destek kaynağına sahip olmadıklarını göstermeleri gereken bir gelir testine tabi tutulurlar. Sosyal haklar zayıftır ve devletler piyasa tarafından yaratılan tabakalaşmayı değiştirmek için çok az şey yapmaktadır. Firmalar tarafından sağlanan özel sosyal yardımlar yaygındır ve tabakalaşmayı derinleştirmeye hizmet eder. Bu modeli örnekleyen ülkeler arasında ABD, Kanada ve Avustralya yer almaktadır (Weir, 2001, s. 16433). Bu ülkeler, piyasa odaklı çözümlerin tercih edilmesi, sosyal yardımlarda sınırlı devlet müdahalesi ve

² İngilizce commodification - Bir şeyi mal durumuna dönüştürme işlemi.

yardımanın en dezavantajlı birey ve ailelere hedeflenmesine odaklanması gibi ortak özellikleri paylaşmaktadır.

Liberalizmin tercihi açıkça piyasada özel sigortadan yanadır, iş merkezli ideoloji ve meta mantığı üstündür ve toplumdaki sosyal tabakalaşma büyük ölçüde piyasadaki rekabetçi bireycilik tarafından belirlenmektedir. O halde uygulamada liberal refah devleti tipik olarak asgari refah devleti ya da yoksul nüfusa yönelik hizmetlerden oluşan bir güvenlik ağı olarak tanımlanmaktadır (Deeming, 2017, s. 407-408). Genel olarak, liberal rejimlerdeki refah yardımları tipik olarak araç testine tabi tutulur, yani en düşük gelire veya varlığa sahip olanları hedef alır. Araç testi, maliyetleri en aza indirirken ve "refah bağımlılığını" önlerken yardımın en çok ihtiyacı olanlara sağlanmasını amaçlar. Liberal refah rejimleri, sosyal içerme ve ekonomik güvenliğin birincil aracı olarak çalışma ve istihdama güçlü bir vurgu yapmaktadır. Sosyal yardım alanların işle ilgili faaliyetlerde bulunmasını gerektiren çalışma programları gibi politikalar liberal refah devletlerinde yaygındır.

3.1.2. Muhafazakâr Refah Devleti

Muhafazakar refah rejimleri, sosyal korumanın birincil kaynağı olarak aileye güçlü bir vurgu yapmaktadır. Geleneksel aile yapılarının ve değerlerinin önemine inanılmakta ve ailelerin ihtiyaç anında kendi üyelerine bakacağı beklentisi bulunmaktadır. Muhafazakar refah rejimlerinde sosyal korumalar genellikle çalışanların, işverenlerin ve bazen de hükümetin katkılarıyla finanse edilen sosyal sigorta programları aracılığıyla sağlanır. Bu programlar tipik olarak işsizlik, hastalık, engellilik ve yaşlılık gibi riskleri kapsamaktadır.

Refah rejimlerinin ikinci dünyası, orta düzeyde bir metasızlaştırma ile karakterize edilen muhafazakar korporatist refah devletleridir. Bu rejim tipi, bir tarafta Katolik sosyal politikasının, diğer tarafta ise korporatizm ve devletçiliğin ikiz tarihsel mirası tarafından şekillendirilmiştir. Bu karışımın tabakalaşma açısından üç önemli sonucu olmuştur. İlk olarak, devletin doğrudan etkisi, mesleki statü ile ilgili gelir idame yardımlarının sağlanması ile sınırlıdır. Bu da dayanışma alanının oldukça dar ve korporatist kaldığı anlamına gelmektedir. Dahası, evli kadınların işgücü piyasasına katılımı güçlü bir şekilde engellenmektedir çünkü kilisenin etkisindeki korporatist rejimler geleneksel aile yapılarının korunmasına önem vermektedir. Muhafazakar rejim tipinin üçüncü önemli özelliği ise ikincillik ilkesidir: devlet ancak ailenin

üyelerine hizmet verme kapasitesi tükendiğinde müdahale edecektir (Arts & Gelissen, 2002, s. 141-142).

Muhafazakar model cömert sosyal haklar sağlar ancak piyasa temelli statü farklılıklarını korumaya çalışmaktadır. Yardımlar genellikle, yardımların büyüklüğünün önceki katkılarla bağlantılı olduğu sosyal sigorta yoluyla sağlanır. Katolik Kilisesi'nin bu ülkelerde oynadığı etkili rolü yansıtan muhafazakar refah devletleri, refahı teşvik etmek için büyük ölçüde geleneksel aileye güvenmektedir. Bu amaç, sosyal hizmetlerin asgari düzeyde sağlanmasına da yansımaktadır. Muhafazakar refah devleti rejimlerine örnek olarak Almanya, Avusturya, Fransa ve İtalya gösterilebilir (Weir, 2001, s. 16433). Bu ülkeler, sosyal sigortaya dayanma, sosyal koruma sağlamada devlet ve işverenler arasında bir ortaklık ve geleneksel aile değerlerine ve kişisel sorumluluğa vurgu yapma gibi ortak özellikleri paylaşmaktadır. Sosyal sigorta programları muhafazakar refah rejimlerinin merkezinde yer alsa da, en dezavantajlı birey ve aileleri hedefleyen, araç testine tabi bazı sosyal yardım programları da olabilir. Ancak bu programlar genellikle kapsam olarak sınırlıdır ve birincil destek biçimi olmaktan ziyade sosyal sigortaya ek olarak tasarlanmıştır.

3.1.3. Sosyal Demokrat Refah Devleti

Son olarak, üçüncü refah devleti rejimi sosyal demokrat refah kapitalizmi dünyasıdır. Burada metasızlaştırma düzeyi yüksektir ve sosyal demokrat tabakalaşma ilkesi, herhangi bir bireysel katkıya bağlı olmayan cömert, evrensel ve yüksek oranda dağıtıcı bir yardım sistemine ulaşmaya yöneliktir. Liberal tipteki refah devletlerinin aksine, 'bu model piyasayı dışlar ve sonuç olarak refah devleti lehine esasen evrensel bir dayanışma inşa eder (Arts & Gelissen, 2002, s. 142). Meta olmaktan çıkarma (metasızlaştırma), bir hizmet hak olarak sunulduğunda ve bir kişi geçimini piyasaya bağımlı olmadan sürdürebildiğinde ve böylece yaşam standartlarını saf piyasa güçlerinden bağımsız olarak koruyabildiğinde gerçekleşir (Gingrich, 2015, s. 72).

İskandinavya'da bulunan sosyal demokrat model, tüm vatandaşlara cömert yardımların sağlandığı evrenselcilik ilkelerine dayanmaktadır. Bu refah devletleri güçlü sosyal haklar sağlayarak eşitliği teşvik etmeye çalışmaktadır. Muhafazakar refah devletlerinin aksine, sosyal demokrat refah devletleri aileyi ve özellikle de kadınları geleneksel sorumluluklarından kurtarmak için tasarlanmış kapsamlı sosyal hizmetler sağlamaktadır. Aynı şekilde, sosyal demokrat refah devletleri sosyal korumayı teşvik

etmek amacıyla piyasalara kapsamlı müdahalelerde bulunmaktadır (Weir, 2001, s. 16433).

Sosyal demokrat refah rejiminde evrenselcilik kilit önemdedir ve metasızlaştırma yüksektir. Eskiden bir aile tarafından karşılanan maliyetler, çocuk yetiştirmeden çocuk bakımına kadar toplumsallaştırılmıştır. Bu durum, hane halkı yardımlarından ziyade bireysel yardımlarla birleştiğinde, yüksek derecede bireysel özgürlüğe yol açmaktadır. Özel sigorta, devlet tarafından sağlanması lehine kasıtlı olarak dışlanmaktadır. Herkes faydalanır; herkes bağımlıdır; ve herkes kendini ödeme yapmak zorunda hisseder. tam istihdam başarılı bir sosyal demokrat refah devletinin anahtarıdır, çünkü çalışmayanları desteklemek için gereken yüksek vergi gelirlerini yaratır ve çalışanlar ile işsizler arasındaki potansiyel sınıf ayrımlarını önlemektedir (Keegan, 2021). Bu rejim, kamu sosyal hizmetlerinin (sosyal bakım, sağlık, işgücü piyasası ve eğitim) sağlanmasında öne çıkmaktadır. Piyasanın rolü küçümsenmektedir. Sosyal demokrat refah devletinin kendisi, özellikle kadınların iş bulduğu büyük bir işverendir. İskandinav'da gelirin yeniden dağıtımı refah yapısının önemli bir bileşenidir ve evrensel özellikleri nedeniyle rejim sosyal ayrımları büyük ölçüde azaltmaktadır (Kersbergen & Vis, 2014, s. 66).

Sosyal demokratik refah rejimleri, sosyo-ekonomik statülerine bakılmaksızın tüm vatandaşların sosyal hizmet ve yardımlara evrensel erişimine öncelik verir. Bu, sosyal korumaların yalnızca en dezavantajlı bireyleri hedef almak yerine bir vatandaşlık meselesi olarak herkes için mevcut olduğu anlamına gelir. Sosyal demokrat rejimlerde sosyal refah programlarının finansmanı genellikle yüksek gelirli bireylerin ve şirketlerin sosyal harcamaları desteklemek için gelirlerinin veya karlarının daha büyük bir kısmına katkıda bulundukları artan oranlı vergilendirme sistemlerinden gelir. Bu yeniden dağıtımcı yaklaşım, gelir eşitsizliğini azaltmayı ve evrensel sosyal korumaları finanse etmeyi amaçlar.

3.3. Düzenleyici Devlet ve Kapitalizm

Bazı yazarlar, kamu politikasında düzenlemenin yükselişinin sadece devlette değil, daha geniş anlamda ekonominin örgütlenme biçiminde de büyük bir dönüşümü temsil ettiğini, dolayısıyla yeni bir düzenleyici kapitalizm modelinden söz edebileceğimizi ileri sürmüşlerdir (Gilardi, 2008, s. 1). Düzenleyici kapitalizm bize basitçe kapitalizmin düzenleyici bir kurum olduğunu söyler: düzenleyici kurumların,

stratejilerin ve işlevlerin tarihsel olarak örülmüş bir yama biçimde oluşturulan, şekillendirilen, kısıtlanan ve genişletilen bir kurum. Düzenlemenin kapitalist sistemi yarattığını, beslediğini ve kısıtladığını ve kapitalizmin düzenleme talebini yarattığını ileri sürer. Bunu yaparken kavram siyaset, toplum ve ekonomi arasındaki ayrılmaz, yakın ve birbirine bağlı ilişkileri yeniden ortaya koymaktadır (Levi-Faur, 2017, s. 289). Düzenleyici kapitalizm çerçevesi, 1980 sonrası yeni kamu yönetimini, bazen sağlayıcı işlevlerin özelleştirildiği ve düzenlendiği, bazen de özelleştirilmediği ancak yine de 'denetim toplumuna' ve (denetlenen) sözleşmeyle hükümete tabi kılındığı, devlet içindeki sağlayıcı ve düzenleyici işlevlerin bilinçli bir ayrımı olarak teorize eder (Braithwaite, 2008, s. 11).

Genel olarak, düzenleyici kapitalizm laissez-faire kapitalizmi ile komuta ekonomileri arasında bir orta yolu temsil etmekte, piyasa güçlerinin faydalarından yararlanmaya çalışırken aynı zamanda hükümet düzenlemeleri ve gözetimi yoluyla sınırsız piyasaların sınırlamalarını ve başarısızlıklarını ele almaktadır. Bu nedenle, birçok yazar için "düzenleyici devlet" ve "düzenleyici kapitalizm" terimleri birbirleriyle eşanlamlıdır ve birbirlerinin yerine kullanılmaktadır.

Özellikle Anglosakson ülkelerinde düzenleyici devlet modelinin yaygınlaşmasının büyük ölçüde 1980'lerin başında ortaya çıkan Yeni Kamu Yönetimi kavramıyla bağlantılı olduğuna dair yaygın bir kabul vardır (Hajdini & Avaner, 2023, s. 171). Her ne kadar paradigmatik anlamda olmasa da, ekonomi temelli bir anlayış olarak Yeni Kamu Yönetimi (YKY) ise Keynesyen devlet tarafından yönlendirilen ve yönetilen ekonomi teorisinin bir antitezi olarak görülmüştür. Tüm ulusları farklı derecelerde etkileyen yönetsel devrim, YKY paradigmasının neden olduğu küresel bir olgudur. YKY teorisi hukuk, ekonomi ve oyun teorisi alanlarından gelen bilgileri kapsamaktadır (Lane, 2000, s. 3).

Yönetsel bir yaklaşım olan YKY, özellikle kamu bürokrasilerinin düşük performansı ve can sıkıcı kısıtlamalar, ağır bürokrasi, hoş olmayan memurlar, kötü hizmet sunumu ve diğer yolsuzluk uygulamalarının günlük sıkıntıları için bürokrasinin ölü elinin yerine geçecek bir yaklaşım olarak ortaya çıkmıştır (Hughes, 2003, s. 3). Diğer bir deyişle, (paradigma anlamında değil) Keynesyen modelin aksine, YKY paradigması, diğer kavramların yanı sıra, "doğrudan müdahale yerine piyasa mübadelelerinin düzenlenmesine öncelik veren bir ekonomi politikası izleyen bir devlet" anlamına

gelen düzenleme fikrini ortaya koymuştur (Newman & Bach, 2014). Devletin rolünün doğrudan müdahaleden düzenleme ve denetlemeye dönüşmesi, doğal olarak, bunu gerçekleştirecek uygun kurumsal araçların, yani bağımsız düzenleyici kurumların oluşturulmasını da beraberinde getirmiştir (Hajdini & Avaner, 2023, s. 171). Dolayısıyla, merkezi hükümetten bağımsız olarak faaliyet gösteren yeni bir uzmanlaşmış kurum ve komisyoncu türünün ortaya çıkması, "düzenleyici bir yönetim tarzına geçişin en belirgin yapısal sonucunu" temsil etmektedir (Jarvis, 2012, s. 471).

Nitekim, düzenleme (regülasyon), bir kamu kurumu tarafından toplumsal olarak değer verilen faaliyetler üzerinde uygulanan sürekli ve odaklanmış kontrolü ifade eder. Bir kurumun sürekli ve odaklanmış kontrolünden bahsedilmesi, düzenlemenin sadece bir yasa çıkarmakla elde edilemeyeceğini, düzenlenen faaliyet hakkında detaylı bilgi sahibi olmayı ve bu faaliyetle yakından ilgilenmeyi gerektirdiğini göstermektedir. Bu gereklilik, er ya da geç, bilgi toplama, kural koyma ve uygulama ile görevlendirilmiş uzmanlaşmış kurumların oluşturulmasını gerektirecektir (Majone, 1994, s. 81). Dolayısıyla düzenleyici devlet, piyasaların rolünü genişletmek ve hükümet eylemlerini piyasa düzeninin etkin işleyişi için gerekli koşulların sağlanmasıyla sınırlandırmak amacıyla "devletin sınırlarını geri çekmeyi" amaçlayan bir anlayıştır. Yapısal açıklamalar ise düzenleyici devleti hükümet eylemlerinin amaçları konusunda daha tarafsız olarak görmekte ve bunun yerine daha önceki devlet biçimlerinin ve ekonomik yönetim yöntemlerinin tükenmesi, mali kriz, risk toplumunun yükselişi ve/veya otoriteye olan güvenin azalması gibi faktörlere bir yanıt olarak düzenleyici tekniklerin benimsenmesini vurgulamaktadır (McHarg, 2010, s. 69).

Regülasyon, toplumun refahını artırmaya yönelik olarak devlet tarafından yapılan, üretilen mal ve hizmetlerin daha etkin sunulmasını amaçlayan dolaylı bir müdahale biçimi olarak görülmektedir. Devletin elinde bulunan ve hantal bir yapıya sahip olan tekel niteliğindeki sektörlerin, daha etkin ve verimli çalıştırılmaları amacıyla özel sektöre bırakılması ve ardından, devletin düzenleme ve denetleme görevini de bağımsız düzenleyici kurumlara vermesi bu duruma örnek olarak verilebilir (Sarısoy, 2010, s. 285). Düzenleme dünya görüşünün merkezinde kamu yararı teorisi yer almaktadır. Teori, mal ve hizmetlerin gönüllü olarak değiş tokuş edildiği serbest piyasalar içerisinde hareket eden bireylerin çıkarlarına merkezi bir önem

atfetmektedir. Bu teoriye göre, ekonomik düzenlemelerin temel nedeni, piyasaların kamu yararına çalışmasını engelleyen dışsallıklar, piyasa gücü, doğal tekel ve bilgi sorunları gibi piyasa başarısızlıklarını düzeltmektir. İkinci neden ise genellikle sosyal düzenleme olarak adlandırılan hakların korunmasıdır ve hakkaniyet sorunları, geçmişteki veya gelecekteki olası ayrımcılığın düzeltilmesi ve sağlık, güvenlik ve çevre gibi alanlarda kamu çıkarlarının korunması gibi konularla ilgilidir (Christensen & Laegreid, 2005, s. 8).

Düzenlemeyi dinamik bir süreç, ekonomik ve hukuki kurallarla çerçevelenmiş bir oyun olarak nitelendiren ve idarenin bu oyundaki rolünü düzenleyici işlem yapma, uyuşmazlık çözümü dahil yargı benzeri kararlar alma, izin verme, denetleme ve yaptırım uygulama olarak görenler olduğu gibi, düzenlemeyi belli bir faaliyetle ilgili olarak "oyunun kurallarını belirleme (regülasyon), bu kurallara uyulmasını sağlama (denetim) ve sektörü veya bir alanı uygun rekabet ortamına ve çoğulcu bir yapıya yönlendirme (yönlendirme)" olarak görenler de vardır (Ormanoğlu, 2022, s. 1623).

Genel olarak, endüstriyel kapitalizm çağında ekonomik düzenlemenin iki temel kaygısı olmuştur: adil rekabeti mümkün kılan piyasa yapılarının ortaya çıkmasını ve korunmasını kolaylaştırmak ve kamu sağlığı ve güvenliğine zarar gelmesini önlemek. Piyasalar akışkan ve birbirine bağlıdır, bilgi hizmetleri karmaşık medya ekolojileri içinde yer alır ve ağa bağlı platformlar ve altyapılar karmaşık karşılıklı bağımlılıklar ve yol bağımlılıkları yaratır. Zararlarla ilgili olarak, bilgi teknolojileri bilim insanlarına ve politika yapıcılara sistemik tehditlerin kavramsallaştırılması ve modellenmesi için araçlar sağlamıştır (Cohen, 2016, s. 375). Piyasa başarısızlığı kavramı genellikle bir şirketin kasıtlı rekabet karşıtı davranışı veya çevre kirliliği gibi üçüncü taraflar üzerindeki dış etkiler gibi olumsuz davranışlarla daha doğrudan ilişkilidir. Ancak piyasanın genel olarak daha etkili çalışması için tüketicilerin piyasalar hakkındaki bilgilerini iyileştirme ihtiyacı gibi daha olumlu unsurları da kapsayabilir. Bu genellikle, ürün etiketleme gereklilikleri de dahil olmak üzere üreticiler ve tüketiciler arasındaki veya finansal bilgilerin yayınlanması yükümlülükleriyle ilgili olarak yatırımcılar ve şirket yönetim kurulları arasındaki bilgi asimetrisini düzeltmeye yönelik eylemleri içermektedir (House of Lords, 2004, s. 12). Mal veya hizmet piyasalarındaki güç, yıkıcı fiyatlandırma veya rekabetçi girişin önündeki engellere dönüşebilirken, belirli dağıtım kanalları veya ilişkilerinin yapısına gömülü olan güç,

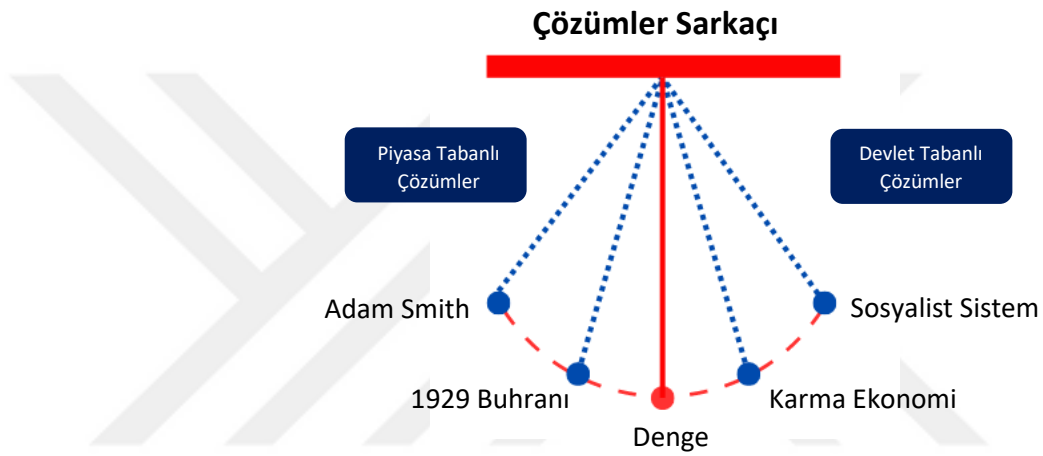
diğer verimsiz veya normatif olarak istenmeyen davranış türlerini kolaylaştırabilir (Cohen, 2016, s. 375).

Özetle, düzenleyici devlet kavramı, doğrudan hükümetten dolayı hükümete geçişi, diğer bir deyişle politika oluşturma yetkilerinin, önemli ölçüde siyasi hareket alanına sahip bağımsız teknokrat organlara devredilmesini ifade eder. Devlet ekonomiye doğrudan katılımdan uzak tutulur ancak iyi geliştirilmiş bir düzenleyici role sahiptir. Düzenleyici, işletmeci ve politika yapıcı fonksiyonları bütünleştiren geleneksel refah devleti modelinin aksine, düzenleyici devlet düzenleyici faaliyetleri işletmeci faaliyetlerden, alıcıları sağlayıcılardan ve politika yapıcı rolü işletmeci rolden ayırır (Christensen & Laegreid, 2005, s. 5). Belirli piyasalar yeterince rekabetçi olmayabilir, dolayısıyla tüketiciler potansiyel olarak piyasa gücünün zararlı kullanımına maruz kalabilir. Düzenlenmemiş bir piyasada, firmalar ve bireyler başkalarına - gelecek nesiller de dahil olmak üzere - aldıkları ve sattıkları ürünlerin fiyatlarına yansıtılmayan maliyetler yükleyebilirler. Akarsuları kirletebilir, sağlık tehlikelerine neden olabilir, çalışanlarının veya müşterilerinin güvenliğini tehlikeye atabilir ve tüketicileri veya daha geniş anlamda ekonomiyi gereksiz risklere maruz bırakabilirler. Düzenlemenin, belirli faaliyetleri yasaklayarak ya da söz konusu faaliyetin toplumsal maliyetlerini sorumlularına yükleyerek yukarıda belirtilen zararlı etkileri azaltmak için kullanıldığı (OMB, 2023) karşımıza çıkmaktadır.

3.4. Düzenleyici Kurumların Ortaya Çıkışı ve Tarihsel Gelişimi

Bilindiği üzere, insanlık tarihi boyunca üç temel ekonomik sistem var olmuştur: birincisi, *geleneksel ekonomi sistemi*; ikincisi, *komuta ekonomik sistemi*; ve üçüncüsü, *serbest piyasaya dayalı ekonomik sistemi*. *Geleneksel ekonomik sistem* mallara, hizmetlere ve işe dayalıdır ve bunların tümü yerleşik belirli eğilimleri takip eder. Ekonomik faaliyetlerin ağırlıklı olarak çiftçilik veya diğer geleneksel gelir getirici faaliyetler olduğu ikinci ve üçüncü dünya ülkelerindeki kırsal ortamlarda yaygın olarak bulunur. *Komuta ekonomik* sisteminde, ekonomik yapının önemli bir kısmını kontrol eden baskın bir merkezi otorite - genellikle hükümet - vardır. Planlı sistem olarak da bilinen komuta ekonomik sistemi, üretim kararları hükümetin elinde olduğu için komünist toplumlarda yaygındır. *Serbest Piyasa ekonomik* sistemleri serbest piyasa kavramına dayanır. Başka bir deyişle, çok az devlet müdahalesi vardır. Hükümet kaynaklar üzerinde çok az kontrol uygular ve ekonominin önemli

kesimlerine müdahale etmez (CFI, Economic System, 2023). Dolayısıyla, “az devlet müdahalesi” denilince “düzenleme” kavramı devreye girmiş olur. Çünkü komuta ekonomik sisteminde tüm kamu hizmet ve mallarının üretimi ve dağıtımı tamamen devlet tarafından gerçekleştirilirken piyasa ile ilgili düzenlenecek bir şeyden söz edilemez. Bu yüzden, düzenleme kavramı serbest piyasa ekonomisi sistemlerine aittir. Başka bir ifade ile, serbest piyasa ekonomisi sistemine ait olan devletin düzenleme işlevi, aksaklıkların olduğu piyasaların düzeltilmesine yönelik devletin mekanizmasıdır. Aşağıda temel ekonomik sistemlerin gelişimi ve hakimiyeti hakkında bir örnek vereceğiz (Ardıyok, 2019, s. 140):



Şekil 3.1. Ekonominin temel sistemlerinin gelişimi bir saat sarkacı şeklinde gösterilmesi.

İktisadi anlamda düzenlenme olgusu ve düzenleyici kurumların ortaya çıkışının ve gelişiminin menşei ülkesi ABD'dir. ABD Kongresi tarafından 1887 yılında “*Eyaletler Arası Ticaret Yasası*” uyarınca ilk bağımsız kurum olan "Eyaletler Arası Ticaret Komisyonu "nun (ICC) kurulması (Datla & Revesz, 2013, s. 776), düzenleyici kurumların klasik modelinin ortaya çıkışının başlangıcına işaret etmektedir. *Eyaletler Arası Ticaret Yasası* demiryollarını federal düzenlemeye tabi ilk endüstri haline getirdi. O dönemde özel sektöre ait olan demiryolları, büyük nakliyecilere veya alıcılara indirimler sağlayarak farklı bölgelerdeki yolculara ve nakliyecilere uyguladıkları fiyatlarda ayrımcılık yapıyordu. Bu uygulamalar özellikle daha uygun fiyatlar elde etmek için gerekli sevkiyat hacminden yoksun olan Amerikalı çiftçiler için zararlıydı. Yalnızca demiryollarına uygulanan yasa, "adil ve makul" ücret değişiklikleri gerektiriyor; bireysel nakliyeciler için özel ücretleri veya indirimleri yasaklıyor; belirli bölgeler, nakliyeciler veya ürünler için ücretlerde "tercihi"

yasaklıyor; uzun yol/kısa yol ayırımı yasaklıyor ve trafik veya pazarların birleştirilmesini yasaklıyordu (National Archives, 2022).

Tarihsel bakış açısından, modern iktisadın bir sarkaç şeklinde hareket ettiği görülmektedir. Bu şekilde 18. yüzyılda Avrupa'da merkantilizmin ortaya çıkmasıyla birlikte neredeyse mutlak müdahaleci ve denetleyici devletin ekonomik modeliyle karşılaşmaktayız. Bir ekonomi teorisi olarak merkantilizm, uluslararası ticareti düzenlemek ve yerli sanayileri korumak için hükümet müdahalesine dayanır. Merkantilist politikalar, düzenlemeler yoluyla yerli şirketlerin korunmasını ve ticaret fazlalarının teşvik edilmesini içerir. Ülke içinde ise merkantilist politikalar, tekeller kurarak ve büyümeyi teşvik etmek için sermaye tahsis ederek yerli sanayileri destekler. Bu tür politikalar, kendi kendine yeterliliği teşvik etmeyi amaçlayan bir ekonomik korumacılık biçimidir ve ticaretin serbest piyasa ekonomisine doğrudan karşıdır (CFI, 2022). Tüm ticaret anlayışına rağmen merkantilizm sadece kısmen piyasa tarafından koordine edilen bir sistemdi. Bu yüzden, merkantilizmi kapitalizmin ilk aşamaları olarak tanımlamak mümkündür (Heilbroner & Boettke, 2023). Dolayısıyla, merkantilizm düşüncesinin hakim olduğu dönemde devletin ekonomideki rolü çok büyük olmasına rağmen, büyük şirketlerin özel olması ve özel mülkiyet hakkının var olması, merkantilist ekonomik modelin komünist sosyalizmle aynı kategoriye konulamayacağını göstermektedir.

Bir sonraki dönemde, merkantilist modelin yerini Fransızca- "*laissez-faire*" (bırakınız yapsınlar) kavramı altında serbest piyasa ekonomisi modeli almıştır. '*Laissez-faire*', bireylerin ve toplumun ekonomik işlerine minimum hükümet müdahalesi politikasıdır. Bu politika, İskoç filozof ve iktisatçı Adam Smith'in "*Ulusların Zenginliğinin Doğası ve Nedenleri Üzerine Bir İnceleme*" adlı eserinin etkisi altında Büyük Britanya'da gelişen klasik iktisatta güçlü bir destek görmüştür. Öte yandan laissez-faire ekonomik olduğu kadar siyasi bir doktrindi. 19. yüzyılın yaygın anlayışı, bireylerin kendi arzu ettikleri amaçların peşinden giderek, parçası oldukları toplum için en iyi sonuçları elde edecekleri yönündeydi. Devletin işlevi, düzeni ve güvenliği sağlamak ve bireylerin kendi arzu ettikleri hedefler peşinde koşma inisiyatiflerine müdahale etmekten kaçınmaktı. Yine de laissez-faire savunucuları sözleşmelerin uygulanmasında ve sivil düzenin sağlanmasında hükümetin önemli bir rolü olduğunu savunmuştur (Encyclopedia, 2023).

Ancak ‘‘görünmez el’’in istisnasız tüm sorunları   zece ine dair biraz da ütöpik olan inanç birçok piyasa başarısızlığı ile sarsılmış ve ilk kez piyasa başarısızlıkları ile karşılaşan toplumlar ve devletler bunu serbest piyasa ekonomisinin başarısızlığı olarak algılamış ve alternatif ekonomik sistem arayışlarına girmişlerdir. Sonuç olarak Karl Marx, devletin ekonomik hayatta çok daha büyük bir rol oynaması gerektiği yönündeki alternatif görüşün en önemli temsilcisi olarak ortaya çıkmıştır. (Ardıyok, 2019, s. 298). Sosyalizm, mülkiyetin ve doğal kaynakların özel mülkiyeti veya kontrolü yerine kamusal mülkiyeti veya kontrolü çağrısında bulunan sosyal ve ekonomik bir doktrindir. Sosyalistler, kapitalizmin zorunlu olarak serbest piyasa rekabetinden galip çıkan görece azınlığın elinde haksız ve sömürücü servet ve g   y  unlaşmalarına yol a tı ından şikayet ederler - bu kişiler daha sonra servetlerini ve güçlerini toplumdaki hakimiyetlerini pekiştirmek için kullanırlar (Dagger & Ball, 2023). Merkezi planlama altında, ‘‘ retim idari bir hiyerarşi içinde organize ve koordine edilir; kararlar merkezde alınır ve hiyerarşinin ara kademelerinden üretim birimlerine aktarılır. Bu hiyerarşinin tepesindeki siyasi otoriteler geniş ekonomik hedeflere karar verirler: ağır sanayi kurmak, tüketicici tercihlerini tatmin etmek, geri kalmış bir bölgeyi kaldırmak vb. Merkezi planlamacılar daha sonra bu hedeflere ulaşmak için somut bir plan oluştururlar (Arnold, tarih yok). Bu model iki dünya savaşı arasında gelişiminin zirvesine ulaşmış ve 1989’da Berlin Duvarı’nın yıkılışına kadar Doğu Bloku’nda s rekliili ini korumuştur.

Diğer taraftan, ABD’de düzenleme ve düzenleyici devlet ile ilgili önemli bir gelişme 1929 yıllı ‘‘Büyük Buhran’’ ile meydana gelmiştir. Büyük Buhran, 1929 yılında başlayan ve yaklaşık 1939 yılına kadar süren dünya çapında bir ekonomik gerilemedir. Ekonomik kurumlarda, makroekonomik politikalarda ve ekonomi teorisinde köklü değişikliklere yol açarak sanayileşmiş Batı dünyasının yaşadığı en uzun ve en şiddetli depresyon olmuştur. Amerika Birleşik Devletleri’nde ortaya çıkmasına rağmen, Büyük Buhran dünyanın hemen her ülkesinde üretimde ciddi düşüşlere, ciddi işsizliğe ve akut deflasyona neden olmuştur (Pells & Romer, 2023). Nitekim, yukarıda ekonomik modelinden bahsettiğimiz Doğu Bloğu  lkelerinin aksine, başta ABD olmak üzere batılı kapitalist ülkelerde krizden çıkışın yolu olarak devletin piyasaları düzenlemek için müdahalesi gerekli olarak g r lm ştir.  ncekilerle karşılaştırıldığında 1930-1939 yıllarındaki düzenleyici müdahaleler çok daha derin olsa da, yine de serbest piyasa ekonomisi modelinin özünü koruyan m dahalelerdi.

Yeni Sözleşme (*New Deal*), 1933-1939 yılları arasında ABD Başkanı Franklin D. Roosevelt'in yönetiminde, acil ekonomik rahatlamanın yanı sıra sanayi, tarım, finans, su gücü, işgücü ve konut alanlarında reformlar getirmek için harekete geçen ve federal hükümetin faaliyetlerinin kapsamını büyük ölçüde artıran iç programdı. Geleneksel Amerikan siyasi felsefesi olan laissez-faire'e karşı çıkan *New Deal*, genel olarak çatışan ekonomik çıkarlar arasında bir denge sağlamayı amaçlayan hükümet tarafından düzenlenen bir ekonomi anlayışını benimsemiştir. Endüstriyel faaliyeti canlandırmak için Ulusal Kurtarma İdaresi'ne (NRA) ticaret uygulamaları, ücretler, çalışma saatleri, çocuk işçiliği ve toplu pazarlığı düzenleyen endüstriyel yasaların şekillendirilmesine yardımcı olma yetkisi verildi. 'New Deal' aynı zamanda 1929'daki borsa çöküşünün ve ardından gelen büyük banka iflaslarının tekrarlanmasını önlemek amacıyla ülkenin mali hiyerarşisini düzenlemeye çalıştı. Federal Mevduat Sigorta Kurumu (FDIC), Federal Rezerv Sistemine üye bankalardaki mevduatlar için devlet sigortası sağladı ve Menkul Kıymetler ve Borsa Komisyonu (SEC), borsanın çökmesine neden olan yanıltıcı satış uygulamalarına ve hisse senedi manipülasyonlarına son vererek yatırımcıların borsaya olan güvenini yeniden tesis etmek amacıyla 1934 yılında kuruldu. Tarımsal Uyum Yasası olarak bilinen çiftlik programı Mayıs 1933'te imzalandı. Bu programın merkezinde, çiftçilere nakit sübvansiyonlar yoluyla temel ürünlerin üretimini kontrol ederek fiyatları yükseltmeye çalışan Tarımsal Ayarlama İdaresi (AAA) bulunuyordu (Encyclopedia, 2023).

Genel olarak, ABD'deki bu durum 1960'ların ortalarına kadar devam etmiştir. 1960'lara gelindiğinde, bu düzenleyici kurumlar ele geçirilme ve zayıf karar alma gibi aynı patolojilerle karşı karşıya kaldıkları için (Datla & Revesz, 2013, s. 771) ağır eleştirilerin hedefi olmuştur. Ele geçirme, hükümet düzenleyicilerinin düzenledikleri çıkarlar tarafından "ele geçirilmesi" anlamına gelir. Bu nedenle düzenleyici kurumlar kamu yararından ziyade düzenledikleri kişilerin çıkarları doğrultusunda hareket eder. Düzenleyici kurumlar kamu yararını ilerletmek amacıyla kurulmuş olabilir, ancak zaman içinde faaliyetleri, düzenledikleri kişilerin lehine olacak şekilde değişir (Holcombe, 2018, s. 149). Tekil endüstrileri düzenleyen bu kurumlar, sözde düzenledikleri çıkar grupları tarafından ele geçirilmeye açıldı, geniş idari takdir yetkileri suistimaller ve işlevsizlikler yaratırken, belirli delegasyonlar katılıklar yarattı ve düzenleyici mekanizmaların kurumsal yapıları sayısız çarpıklık üretme eğilimindeydi. İdari uzmanlık miti aşınmış ve güçlendirilmiş yargısal denetimin

faydalı etkileri konusunda geniş bir fikir birliği oluşmuştur. Dahası, deneyimler ve analizler bazı düzenleme türlerinin sapkın olduğunu göstermiştir: taşımacılık düzenlemesi ulusa verimsiz ve maliyetli taşımacılık hizmetleri dayatmış, bazı taşıyıcıları kamu pahasına zenginleştirmiş ve verimsiz rakiplerle rekabet etme yeteneklerini kısıtlayarak diğerlerini israf etmiştir (Gifford, 1983, s. 331).

Amerika'da düzenleyici kurumlar sistemi 80'li yıllarda büyük reformlar sürecine girerken, Avrupa'da düzenleme modeli ABD'den tam bir asır sonra ilk adımlarını atıyordu. ABD'de böyle bir modelin yaratılmasına yol açan ana nedenler olarak bürokrasinin zayıflığı ve siyasi yozlaşmanın yaygınlaşmasının, bir yüzyıl sonra Avrupa'da ilk bağımsız düzenleyici kurumların kurulması için gerekli koşulları yaratan nedenlerle aynı olduğu (Rosanvallon, 2011, s. 79) değerlendirilmektedir. Regülasyon patlamasının en belirgin nedeni özelleştirme olmuştur. Büyük sanayi kuruluşlarının ve kamu hizmetlerinin çoğunun özel mülkiyete geçmesi ve yeni özelleştirilen kuruluşların birçoğuna hizmet sunmaları için imtiyaz verilmesi, düzenleme ve düzenleyici devletin yükselişini açıklayan iki ana gelişmedir. Yeni özelleştirilen endüstriler, piyasa güçlerinin serbest oyununa bırakılamayacak kadar büyük, sosyal ve ekonomik hayat bakımından çok önemlidir. Ayrıca *franchise* sistemi de denetlenmeli ve kontrol edilmeliydi (Moran, 2001, s. 21).

Dolayısıyla, yukarıda bahsi geçen durum, "regülasyon" ve "deregülasyon" terimlerine ilişkin teorik ve pratik belirsizlikleri açıklama ve netleştirmeye yardım eder. 1980'lerde ABD'deki düzenleyici kurum modeli bir asırlık varlığını tamamlıyordu. İşte oradaydılar! Oysa bu yıllarda Avrupa ülkeleri ilk kez böyle bir sistem kuruyordu. Yani, ABD'de bu sistemin reformu söz konusuysa, Avrupa'da bu sistemin kurulması söz konusuydu. Dolayısıyla, 80'lerden itibaren büyük bir reform sürecine giren ABD'deki düzenleyici kurum modeli için uygun ifade "deregülasyon" iken, tarihte ilk kez bağımsız düzenleyici kurum modelinin kurulmakta olduğu Avrupa kıtası için uygun terim "regülasyon"dur.

Bağımsız düzenleyici kurum veya kuruluşların isimleri ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Örneğin, Birleşik Krallık'ta bu yeni kurumlar "departman dışı kamu kurumları" veya "yarı özerk hükümet dışı kuruluşlar" (quasi-autonomous nongovernmental organizations - quangos) olarak adlandırılmaktadır. Amerika Birleşik Devletleri'nde ise "bağımsız düzenleyici kurumlar" olarak bilinmektedir.

Fransa'da ise bu kurumlar için "bağımsız idari otoriteler" ifadesi kullanılmaktadır. Karakterleri oldukça farklı olsa da, bu kuruluşların hepsi belirli bir melez niteliği paylaşmaktadır: her ne kadar yürütme boyutuna sahip olsalar da aynı zamanda normatif ve yargısal işlevleri yerine getirme (Rosanvallon, 2011, s. 75) yetkisine de sahiptirler. Türkiye'de ise bu kurumlar çoğunlukla “bağımsız düzenleyici kurumlar” veya “bağımsız idari otoriteler” olarak adlandırılmaktadır.

3.5. Bağımsız Düzenleyici Kurumların Örgütsel İlkeleri

Bağımsız düzenleyiciler, modern düzenleyici yönetişimin kilit bir özelliğini temsil etmektedir. Düzenleyici işlevin mülkiyet ve politika oluşturma işlevinden açıkça ayrıldığı bir düzenleyici devlet inşa etmenin bir parçasıdır. Bağımsız düzenleyici kurumların kurulmasının mantığı, kilit altyapı ve ekonomik sektörleri etkileyen kararların kısa vadeli siyasi mülahazalardan ve belirli özel çıkarlardan korunmasını sağlamaktır (Jacobzone, 2005, s. 72). Bağımsız düzenleyici kurumlar, doğal olarak, devletin doğrudan müdahaleden düzenleme ve denetlemeye dönüşen rolünü gerçekleştirmenin ana araçları olarak nitelendirilmektedir. Şeffaf olmayan yönetimin başlıca nedenlerinden birinin, devlet daireleri veya siyasi aktörler ile yönetim arasında yakın bir bağ olması olduğu ileri sürülmektedir. Dolayısıyla, idarenin devlet daireleri içinde gömülü olduğu ya da doğrudan devlet dairelerine cevap verdiği durumlarda, siyasi hedefler kamuoyunda herhangi bir tartışma olmaksızın kolaylıkla değiştirilebilir ya da alt üst edilebilir. Bu doğrultuda, bağımsız düzenleyici ve benzeri kurumların hükümetten bir dereceye kadar bağımsız olmalarının sağlanmasının, aslında tüm politika değişikliklerinin kamusal alanda tartışılmasına imkan vererek demokratik şeffaflığa hizmet edebileceği açıktır (Everson, Majone, Metcalfe, & Schout, 1999, s. 38).

Bağımsız kurumların asıl misyonu regülasyon (düzenleme) işlevini yerine getirmektir. Bu işlevin yerine getirilmesinde klasik idari yapılanma ve yönetimlerin yetersiz kaldığı veya başarısız olduğu tespit edildiğinden, bu işlevi yerine getirmeye daha elverişli bir idari yapılanma türü olarak bağımsız idari kurumlar ortaya çıkmıştır (Kaya, 2004, s. 65). Dolayısıyla, bağımsız düzenleyici kurumlar derken, statüleri kamu hukukunda tanımlanmış ve işlevleri bakanlıktan ayrıştırılmış kuruluşları kastetmekteyiz. Bağımsız kurumlar bakanlıktan bir miktar özerk olsa bakanlığın söz konusu kurumun bütçesini ve ana hedeflerini değiştirme yetkisi olduğundan tam bağımsız değildir.

(Christensen & Laegreid, 2007, s. 503). OECD ülkelerinin hükümetleri tarafından bağımsız kurumların kurulması için gösterilen en yaygın iki "iyi yönetim" gerekçesi, kamu sektörünün performansını artırmak ve kamusal karar alma sürecini doğrudan siyasi müdahaleden ayırarak daha güvenilir hale getirmektir (Laking, 2005, s. 13). YKY söyleminden esinlenen ve yayılan, yapısal olarak çekirdek hükümetten ayrılmış, genişletilmiş yönetsel karar alma yetkisine sahip ve performans sözleşmesine tabi olan 'ideal tip' bir kurum formu ortaya çıkmıştır (Verschuere, 2009, s. 25). Entegre kuruluşlara karşı argüman şu şekilde özetlenebilir: hiyerarşik, merkezi olarak kontrol edilen kuruluşlar inisiyatiften yoksundur, değişen koşullara uyum sağlamakta yavaştır ve hizmet ettikleri vatandaşların çıkarlarına yeterince duyarlı değildir. Bakanlık veya departman bağlarından kurtuldukları için, bağımsız kurumlar doğaları gereği daha uyumlu ve duyarlı olurlar (Schick, 2002, s. 33).

Düzenleyici kurumlar, kamu görevlerini yerine getirmek, politikaları uygulamak, piyasaları ve politika sektörlerini düzenlemek veya kamu hizmetleri sunmak için hükümete bağlı olarak faaliyet gösteren kuruluşlardır. Yapısal olarak ana bakanlıklarından ayrılırlar, günlük faaliyetleri üzerinde - nominal olarak - daha az hiyerarşik ve siyasi etkiye maruz kaldıkları ve sıradan bakanlıklara veya departmanlara kıyasla mali ve personel açısından daha fazla yönetsel özerkliğe sahip olduklarını (Verhoest, Thiel, Bouckaert, & Laegreid, 2012, s. 3) söylemek mümkündür. Merkezi hükümet ve bakanlıklardan büyük ölçüde ayrı uzmanlaşmış kurumlar şeklindeki bağımsız düzenleyici kurumlar, karar alma ortamını "daha iyi yapılandırma" konusunda temel bir avantaja sahiptir. Dolayısıyla, sorun yönetimi perspektifinden bakıldığında, hem politikacıların hem de bağımsız kurumların emsallerine uygun bir ilişkide süregelen bir menfaati vardır (Vibert, 2016, s. 11).

Bağımsız bir otoriteye yetki devri, düzenlemenin zaman içinde daha tutarlı, daha güvenilir ve dolayısıyla bazı koşullar altında hedeflerine ulaşmasını sağlayacak bir araç olabilir. İkinci olarak, demokratik ülkelerde politika tercihleri doğası gereği istikrarsızdır, çünkü politika yapıcılar sadece sınırlı bir süre için iktidarda kalırlar ve halefleri yeni kararlar alma imkanına sahiptir. Bağımsız düzenleyici kurumlar, kuralların oluşturulması, ekonomik davranışların değerlendirilmesi ve incelenmesi ve uyumsuzluk için yaptırımların uygulanması ile uğraşmaktadırlar (Hanretty & Koop, 2013, s. 196). Bağımsız kurumlara yetki devri bu sorunla mücadele etmenin bir yolu

olabilir: eğer düzenleme siyasi kontrolden izole edilirse, hem mevcut hem de gelecekteki politika yapıcılar bunu doğrudan etkileyemeyecektir (Gilardi, 2008, s. 26).

Uzmanlaşmış ve tek amaçlı kamu kurumlarının (yani düzenleyici kurumların) kurulmasının sorumluluğun yerleştirilmesini (yerini belirleme) sağlayacağı ve hesap verebilirliği kolaylaştıracağı da değerlendirilmektedir. Buna ek olarak, uzman bir kurum tarafından yerine getirilen politika oluşturma işlevi, devlet kurumlarının bazen istişareler için halka açık oturum fırsatından mahrum bırakılmasının aksine, sadece politikanın geliştirilmesinde değil, aynı zamanda politikanın belirli koşullara uygulanmasında da esneklik sağlayabilir (Majone, 1999, s. 9). Düzenleyici kurumların yetkileri arttıkça, hükümetin etkisi azalmaktadır. Bağımsız düzenleyici kurumlar, hükümet ve parlamentonun yetkilerine karşı yeni bir meydan okumayı temsil etmektedir. Çoğu OECD ülkesi ne doğrudan vatandaşlar tarafından seçilen ne de seçilmiş yetkililer tarafından yönetilen özel bir kurum türü oluşturmaktadır (Vrieze, 2019, s. 12). Bu nedenle, literatürde ve yazarlar arasında düzenleyici kurumların bağımsızlığı ve hesap verebilirliği arasında en uygun dengenin bulunması, bu kurumlarla ilgili temel ve aynı zamanda en karmaşık ve tartışmalı meseleyi teşkil etmektedir.

3.5.1. Bağımsızlık, Özerklik ve Yarı Özerklik

Bağımsızlık veya özerklik, düzenleyici kurumların en mühim ve belirgin özelliklerinden olduğu değerlendirilmektedir. Elbette düzenleyici kurumların bağımsızlığı ya da özerkliği konusunda ne teoride ne de pratikte tek tip veya evrensel bir model ya da uygulamadan bahsetmek mümkün değil. Bu kavramlar bir ülkeden diğerine ve bir sistemden diğerine değişken biçimler almaktadır. Her ne şekilde, bu konuda hem teoride hem de pratikte bu kavramların en yaygın ve en sık görülen biçimleri ve özellikleri üzerinde duracağız.

En kapsamlı anlamıyla, düzenleyici kurumlara ilişkin bağımsızlığın aslında iki boyutu vardır: (i) bir kuruluşun kurumsal olarak “ana kurumdan” ayrılma derecesi olarak tanımlanan ayrılma veya ayırıştırma; ve (ii) karar almada zorunlu olarak takdir yetkisi ve özerklik gerektiren özerkleştirme (Busuioc, 2009, s. 603). Düzenleyici kurumlar kamu otoritesini kullanırlar, ancak doğrudan veya dolaylı olarak seçilmiş politikacılara hiyerarşik olarak bağlı değildirler (Koop, 2014, s. 3). Bağımsız kurumların bağımsızlığına ilişkin yaygın olarak kullanılan bir diğer sınıflandırma da: siyasi

bağımsızlık, mali bağımsızlık ve yönetsel bağımsızlık (Hanretty & Koop, 2013, s. 199) olarak karşımıza çıkmaktadır. Yönetim özerkliği, üst yönetimin, ilgili bakan veya bakanlığın sürekli müdahalesi veya onayına ihtiyaç duymaksızın kurumun genel organizasyonu ile mali ve personel yönetimine ilişkin kararlar alabilmesini ifade eder (OECD, 2005, s. 117).

İlgili literatürde özetlenen araştırmalara dayanarak, bağımsız gözetim kurumlarının veya düzenleyici kurumların bağımsızlığını etkileyen araçlar: *birincisi*, kurumsal tasarım ve yönetim yapısı; *ikincisi*, görevlerini yerine getirirken fiili (fonksiyonel) özerklik; *üçüncüsü*, bütçe ve mali kaynaklar; ve *dördüncüsü*, insan kaynakları politikasıdır. Bu araçlar bir araya geldiğinde, hukuken ve fiili olarak bağımsızlığı neyin belirlediğini anlamak için kapsamlı bir çerçeve ortaya koymaktadır (Vrieze, 2019, s. 16). Kurumsal bağımsızlık, düzenleyici kurumun hükümetin yürütme ve yasama organlarından ayrı bir kurum olarak statüsünü ifade eder. Aşağıda kurumsal bağımsızlığın üç kritik (çok önemli) unsuru veya bileşeni yer almaktadır (Quintyn & Taylor, 2002, s. 20):

- *Personelinin atanma ve görevden alınma koşulları*: İşe alma ve işten çıkarma konusunda net kuralların olması bağımsızlığa en iyi şekilde hizmet eder. Bu kurallar düzenleyicilerin aldıkları kararlara değil, yeterliliklerine ve dürüstlüklerine bağlı olmalıdır. Bu tür kurallar altında düzenleyiciler görev güvencesinden yararlanacak ve mevcut hükümet tarafından görevden alınma korkusu olmadan konuşabilecek ve harekete geçebileceklerdir.
- *Kurumun yönetim yapısı*: Çok üyeli komisyonlar, zaman içinde karar alma süreçlerinde tutarlılık ve sürekliliğin sağlanmasına yardımcı olur ve herhangi bir bireyin görüşlerinden etkilenme olasılığı daha düşüktür. Ancak, bu komisyonların uzmanlardan oluşması çok önemlidir.
- *Karar alma sürecinde açıklık ve şeffaflık*: Ticari açıdan hassas materyalleri içerdiği için açıklanması zor olan birçok karara rağmen, varsayım karar alma sürecinde açıklıktan yana olmalı ve hem kamunun hem de sektörün siyasi müdahale riskini en aza indirerek düzenleyici kararları incelemesini mümkün kılmalıdır.

Bir düzenleyici kurumun yönetsel yapısını belirleyen tüzükler, siyasi yetkililerin sadakat, ideoloji veya programatik destek temelinde bireyleri atama veya görevden

alma kabiliyetlerine sınırlamalar getirir. Benzer şekilde, bir düzenleyici kurumun politikayı nasıl uygulaması gerektiğini tanımlayan tüzükler, müdürlerin merkezi inceleme prosedürlerine sınırlar koyar ve kurumların siyasi müdahale endişesi olmadan politika kararları almasına izin verir (Selin, 2015, s. 973). Bağımsız düzenleyici bir kurum, insan kaynakları yönetimi, mali yönetim veya lojistik, organizasyon ve barınma gibi diğer üretim unsurlarının yönetimi konusunda yönetsel özerkliğe sahip olabilir. Ancak özerk karar alma kapasitesinin kapsamı, kurumun birincil üretim süreçlerinin yapılandırılması ve politikaların kendileri nedeniyle de değişebilir. Yönetsel özerkliğin aksine, düzenleyici bir kurum politika özerkliği düzeyi, kurumun dışarıdan belirlenen mal veya hizmetleri üretmek için yürütmesi gereken (alt) süreçler ve prosedürler; dışarıdan belirlenen politikayı uygulamak için kullanılan politika araçları ve üretilcek mal veya hizmetlerin miktarı ve kalitesi; ve politikanın ulaşacağı hedef gruplar ve toplumsal hedefler ve sonuçlar hakkında ne ölçüde karar alabileceğini göstermektedir (Verhoest, Roness, Verschuere, Rubecksen, & MacCarthaigh, 2010, s. 19). Ancak, özerklik, genel olarak anlaşıldığı gibi ikili bir kavram değildir. Farklı kurum türleri, işlevlerine bağlı olarak farklı boyutlarda farklı özerklik seviyeleri gerektirir (OECD & SIGMA, 2021, s. 50).

Düzenleyici kurumlara resmi bağımsızlık verilmesi, politik yapıcıların politika taahhütlerinin güvenilirliğini artırmalarının bir yoludur ve bu da özellikle düzenlemenin ana hedeflerinden biri yatırımcı dostu bir ortam sağlamak olduğunda değerli bir varlıktır. Dahası, çoğunluklar gelip geçici olduğundan, farklı tercihlere sahip gelecekteki politika yapıcılar mevcut politika yapıcılarının başarılarını geri alabilecek konumdadır. Bu perspektiften bakıldığında, bağımsız otoritelere yetki devri, mevcut politika yapıcılarının hem şimdiki hem de gelecekteki siyasi etkilerden korunarak tercihlerinin dayanıklılığını artırmaları için bir araçtır. Çok sayıda veto oyuncusunun varlığında, bağımsız otoriteler tarafından yürütülen politikalar daha istikrarlıdır ve bu da hem güvenilirlik hem de siyasi belirsizlik sorunlarını hafifletir (Gilardi, 2008, s. 55). Yani, yetkilerin düzenleyici kurumlara devredilmesi ve belli bir düzeyde bağımsızlığın sağlanması, seçilmiş hükümetlerin kamuya karşı sorumluluk yükünü hafifletmesine hizmet eder. Çünkü yetkilerin ve bağımsızlığın devredilmesiyle birlikte sorumluluk da otomatik olarak devredilmiş olur.

Düzenleyici kurumların bağımsızlığı kavramı ile ilgili olarak bazı yazarlar "bağımsızlık", bazıları "bir miktar bağımsızlık", bazıları "özerklik", bazıları da "yarı özerklik" ifadesini kullanmakta, ancak temelde aynı şeyi tanımlamaktadırlar. Dolayısıyla, düzenleyici kurumların bağımsızlığı, özerkliği veya yarı özerkliği ile ilgili unsurları ve özellikleri analiz ettiğimizde ve karşılaştırdığımızda, özünde aynı şeyi açıkladıklarını anlamaktayız. Bu nedenle, bağımsız düzenleyici kurumlarla ilgili olarak "bağımsızlık", "özerklik" veya "yarı özerklik" terimlerinin birbirinin yerine kullanıldığını görmekteyiz.

3.5.2. Tek Amaçlı Kurumlar

Bağımsız düzenleyici kurumlar tek amaçlı kuruluşlar olarak da bilinmektedir. Tek amaçlılık, bağımsız düzenleyici kurumların iki kimlik özelliğinden biridir. Tek bir amaçla kurulmuş, yani belirli bir alanın veya sektörün düzenlenmesinden sorumlu ve başka herhangi bir alan veya sektörle karıştırılmamış. Diğer bir ifade ile, dar bir şekilde tanımlanmış ve münhasır bir kesime odaklanmış bir amacı veya misyonu olan kurumlardır.

Tek-amaç kavramı, yetkililerin teşviklerini kamu amaçlarıyla uyumlu hale getirmeyi kolaylaştırmak ve “fırsatçı” davranışların kapsamını azaltmak için basit ve net amaçlara sahip kuruluşların tercih edilmesidir (OECD, 2005, s. 111). Düzenlemenin (regülasyonun) birçok görevden biri ve diğer ilişkilerin bir yan ürünü olduğu eski entegre modelin aksine, yeni model açıkça tahsis edilmiş kaynaklarla düzenleme ve denetimden sorumlu uzmanlaşmış kurumlar yaratmaktadır. Bu model geleneksel entegre bürokratik modelden farklı olarak uzmanlık, özerklik ve görevlerin dar bir yelpazedeki politika konularında uzmanlaşmasını bir araya getirmektedir (Christensen & Laegreid, 2005, s. 6). Tamamen politika uygulamasına odaklanmış, daha fazla yönetim özerkliğine sahip tek amaçlı düzenleyici kurumların oluşturulması, performansa dayalı baskılarla birleştğinde, kamu sektörü kuruluşlarını yönetimlerini modernleştirmeye ve kendilerini müşterilerine daha fazla yönlendirmeye teşvik edecek ve bu da sonuçta performanslarını artıracaktır (Verhoest, Thiel, Bouckaert, & Laegreid, 2012, s. 3-4). Düzenleyici kurumların tek bir sorumluluğu ve çeşitliliği, uyarlanabilirliği ve kendi kendini yönetmeyi teşvik eden basit bir organizasyon yapısı vardır (Schick, 2002, s. 36). Net hedefler belirlenmediği takdirde, düzenleyici kurum önceliklerini, süreçlerini ve çalışmalarının sınırlarını belirlemek için yeterli bağlama

sahip olmayabilir. Buna ek olarak, diğerlerinin düzenleyici kurumu performansından sorumlu tutabilmesi için açık hedeflere ihtiyaç vardır (OECD, 2014, s. 31). Dolayısıyla kurumun tek amaçlı olması, profesyonelliğin gerçekleştirilmesinde ve performansın değerlendirilmesinde önemli ve doğrudan bir etkidir.

3.5.3. Uzmanlık

Uzmanlık veya ihtisaslaşma bağımsız kurumların bir diğer kimlik özelliğidir. Uzmanlık ve tek amaçlılık karşılıklı olarak birbiriyle ilişkili özelliklerdir. Yani, birbirleri için gereklidirler. Dolayısıyla uzmanlığın gerçekleşmesi için "tek amaçlılık" sağlanmalıdır ve "tek amaçlılık" kurumun makuliyeti uzmanlıktır.

Modern ekonomik hayatın hızlı temposunda, karmaşık sorunlara (piyasa aksaklıklarına) etkin bir şekilde müdahale edebilecek, ortaya çıkan ihtiyaçları hızlı bir şekilde karşılayabilecek ve her şeyden önemlisi bunu yetkin bir şekilde yapabilecek uzmanlığa sahip bir kuruluşun varlığı beklenmektedir (Ardıyok, 2019, s. 430). Uzmanlık, ulusal, uluslararası ve uluslararası olmak üzere çeşitli hükümet düzeylerinde faaliyet gösteren düzenleyici kurumların varlık nedeni olarak kabul edilmektedir. Seçmenlerine karşı duyarlı olması beklenen siyasi kurumların aksine, düzenleyici kurumlar, düzenleyici günlük faaliyetlerinde yalnızca güvenilir uzmanlık ve teknik bilgi kaynaklarına dayanmak üzere kurulmuştur (Rimkute, 2022, s. 486). Politikacılar ve kamu görevlileri, genel uzmanlar olarak, uygun teknik veya bilimsel bilgiye sahip olmayabilirler. Bu bağlamda, düzenleyici görevlerin uzmanlardan oluşan sektörel ve uzmanlaşmış kurumlara devredilmesi etkili bir çözüm oluşturabilir (Mathieu, 2016, s. 6). Sektöre özgü uzmanlık, yani serbestleştirilmiş sektörü etkin bir şekilde düzenlemek için hayati önem taşıyan teknik, ekonomik ve hukuki bilgiyi ifade etmektedir. Nitelikli personel tarafından sağlanan bağımsız uzmanlığın, düzenlenmeye tabi aktörler arasındaki bilgi asimetrisini azaltması beklenmektedir (Maggetti, Ingold, & Varone, 2013, s. 3).

Reformcular sıklıkla kamu işlevlerinin bağımsız kurumlara devredilmesinin daha iyi yönetim ve daha iyi hizmet sunumuna yol açacağını ve kamu hizmetlerinin söz konusu kurumlara devredilmesinin hizmetleri vatandaşa yaklaştırarak ve “yöneticilerin yönetmesini sağlayarak ve yöneticilerin yönetmesine izin vererek” profesyonel yönetim ve daha fazla şeffaflık sağlayacağını savunmuşlardır (Verschuere, 2009, s. 24). Düzenleyici gündemde ortaya çıkan yeni konular genellikle karmaşıktı ve çok

yüksek düzeyde bilimsel uzmanlık gerektiriyordu. Bu, kamu kararlarının, giderek yaygınlaşan yargı itirazlarına dayanabilmesi için kanıtlara dayanması ve uygun şekilde gerekçelendirilmesi gerektiği anlamına geliyordu (Thatcher, 2002, s. 132). Böylece o zamana kadar hakim olan gayriresmi ve uzlaşya dayalı karar alma modeli yerini kanıt ve uzmanlığa dayalı karar alma ve politika oluşturma modeline bırakmıştır (OECD, 2003, s. 14).

Düzenleyici kurumlar teknik uzmanlığa sahip olmalı ve belirli bir soruna "en iyi çözüm" geliştirmek için yararlı olduğu düşünülebilecek birçok özel bilgi parçasını elden çıkarmalıdır (Maggetti, 2009, s. 451). Bunun nedeni, uzmanların mesleki topluluklarından kaynaklanan hedefler, davranış standartları, bilişsel inançlar ve kariyer fırsatları tarafından yönlendirilmeleri ve siyasi aktörlerden gelen müdahale ve yönlendirmelere direnmek için güçlü nedenler sunmalarıdır. Dolayısıyla, herhangi bir uzmanlık kurumu bürokratik bir organizasyondan çok daha çekici bir çalışma ortamı sağlar (Everson, Majone, Metcalfe, & Schout, 1999, s. 32). Bağımsız kurumlar, düzenlemeye tabi sektöre sıradan bürokrasiden daha yakındır ve bu nedenle ilgili bilgileri daha kolay toplayabilir. Daha esnek örgütsel yapıları da uzmanlar için daha cazip bir çalışma ortamı oluşturmaktadır. Böylece uzmanlar, geleneksel bürokrasilere kıyasla BİO'lar için çalışmaya daha istekli olmaktadır (OECD, 2005, s. 102).

Nitekim, bağımsız düzenleyici kurumların kurulmasının beklenen etkisi, tarafsız ve öngörülebilir düzenleyici çıktılar ve sonuçlar elde etmek için tarafsız uzmanlık ve güvenilir bir taahhüt sağlanmasıdır. Kurucularından bağımsızlık ve özerklik, kurumların uzmanlarını düzenleyici politika yapımında çoğunlukçu aktörlerin 'aşırı' siyasi etkisinden izole etmeye hizmet eder. Düzenleyici politika yapımında tarafsız uzmanlığın, bürokratik özerklik ve siyasi kurumlardan bağımsızlık için kilit bir ön koşul olduğu savunulmaktadır (Rimkute, 2022, s. 488). Dolayısıyla bağımsız düzenleyici kurumlar modeli, düzenleyici politika yapımında politika yapıcılarının karşılaştığı inandırıcı taahhüt sorununa işlevsel bir çözüm olarak düşünülebilmektedir (Rittberger & Wonka, 2011, s. 781). Üstelik, profesyonellerin siyasi (başka bir deyişle dışarıdan) müdahalelere direnme olasılığı daha yüksektir ve uzmanlıkları onlara dış baskılara başarılı bir şekilde direnme şansı verir. Düzenleyicilerin profesyonelleşmesini artırmaya yönelik her türlü tedbirin kurum bağımsızlığını korumaya da yardımcı olacağı sonucuna varılmaktadır (Majone, 2005, s. 127).

3.5.4. Hesap Verebilirlik ve Performans

Yukarıda belirttiğimiz gibi “bağımsızlık” ve “hesap verebilirlik” kavramları bağımsız kurumlar ile ilgili birbiriyle çelişki (görünüşte) ve en tartışmalı hususları olarak düşünülmektedir. Çünkü demokrasi sisteminde yetkinlik yoksa sorumluluk ve hesap verebilirlik de olamaz, aynı şekilde hesap verebilirlik ve sorumluluk olmadan yetkinlik de olamaz. Bu nedenle, daha fazla özerklik yoluyla verimliliği artırma girişimleri, her zaman bir miktar hesap verebilirliği uygulama ihtiyacının daha geniş demokratik bağlamı içinde anlaşılmalıdır (Peters B. G., 2011, s. 8). Dolayısıyla, tartışma en uygun dengeyi veya sınırı bulmakta yatmaktadır: onları kontrol edilemez hale getirmeyen bağımsızlık ve çalışma ve karar alma özgürlüklerini ihlal etmeyen hesap verebilirlik. Bu şekilde, bağımsızlık veya özerklik, düzenleyici kurumları siyasi etkilerden koruduğu ölçüde var olmalı, hesap verebilirlik ise idari takdir yetkisinin bu kurumlar tarafından olası kötüye kullanımını önlemeye hizmet etmelidir.

Yönetmelik özerklik verimli davranışı mümkün kılar ve kolaylaştırır, ancak kendi başına kamu yöneticilerini verimli davranmaya teşvik etmez. Bu nedenle baskıya ihtiyaç vardır. Sonuçların kontrolü, kurum yöneticileri üzerindeki baskının artırılması için çok önemlidir (Verhoest, Roness, Verschuere, Rubecksen, & MacCarthaigh, 2010, s. 7). Hesap verebilirlik, sorumlu davranışı mümkün kılmak için düzenleyicilerin eylemleri üzerinde kontrol ve denge sağlamanın yoludur. Hesap verebilirlik, düzenleyicinin yetki ve sorumluluklarını, faaliyetlerini ve sonuçlarını etkin bir şekilde kullanmasına ilişkin olarak yasama organına raporlama gerekliliklerini içerir. Hesap verebilirlik, ayrıca, düzenleyicinin kararlarına ilişkin yeterli bir temyiz mekanizması aracılığıyla da güçlendirilir (OECD, 2017, s. 12). Bağımsız düzenleyici kurumların ilkesi, “yöneticilerin yönetmesine izin verme” ile “yöneticilerin yönetmesini sağlama”nın, diğer bir deyişle, sonuçlara ilişkin hesap verebilirliğin güçlendirilmesi karşılığında operasyonlarda daha fazla özerklik verilmesinin bir birleşimidir (Yamamoto, 2006, s. 35). Bağımsız düzenleyici kurumlar Yasama organlarına karşı sorumludurlar. Yıllık raporlar hazırlama konusundaki yasal yükümlülükleri, yasama komiteleri önünde resmi olarak yer almaları ve ulusal denetim ofisleri gibi idari denetim organlarına tabi olmaları buna örnek olarak gösterilebilir (Thatcher, 2002, s. 142).

Nitekim, bağımsız kurumların hesap vermek zorunda kalabileceği üç husus genellikle birbirinden ayrılır (Koop, 2014, s. 6): (i) mali durum, (ii) performans ve (iii) adalet.

Dolayısıyla, mali hesap verebilirlik defter tutma ve aktörlerin kendilerine emanet edilen parayı nasıl harcadıklarını açıklamaları anlamına gelir. Temel mesele kuruluşun ve yetkililerinin kendilerine emanet edilen kaynakları akıllıca kullanıp kullanmadıklarıyla ilgilidir. Performansa ilişkin hesap verebilirliğin gerçekleşmesi için, söz konusu aktörlerin ulaşmayı amaçladıkları hedefler veya ölçütler olmalı, ardından aktörlerin fiili performansına ilişkin bilgi verilmeli ve bu performans değerlendirilmelidir. Üçüncü olarak, kurumların sadece eylemlerinin sonuçları için değil, aynı zamanda eylem biçimleri için de hesap vermeleri gerekebilir. Başka bir deyişle, adil davrandıkları ve keyfi davranmadıkları için hesap vermeleri gerekebilir.

Yazar Busuioc, kontrol ve hesap verebilirlik kavramları arasında ayrım yaparak bunların üç türünü veya biçimini belirtmektedir (Busuioc, 2009, s. 607): a) *Ex ante* kontrol, temsilcinin yetki ve görevlerini içeren temel yetkiye atıfta bulunan bir ön kontrol mekanizması biçimidir. Temsilcinin eylem özerkliğine sahip olduğu sınırların çizilmesi, temsilcinin devredilen görevleri yerine getirmek için kullanabileceği bağımsız eylem alanının belirlenmesi suretiyle uygulanır; b) *Devam eden kontrol*, bir asilin bir vekil üzerinde uyguladığı, vekilin (gelecekteki) eylemlerinin asil tarafından yönlendirildiği ve/veya belirlendiği, vekilin devredilen görevleri yerine getirmek için orijinal olarak yetkilendirilmiş takdir yetkisinde ve dolaylı olarak karar verme özerkliğinde bir azalmaya neden olan gayriresmi bir doğrudan kontrol türüdür. Takdir yetkisi, asilin hedeflerini belirleyen ancak vekilin bu hedeflere ulaşmak için yapması gereken bazı eylemleri belirlemeyen bir yetki verilmesini gerektirir; c) *Ex post*, hesap verebilirlik sadece "olaydan sonra" bilgi, tartışma ve değerlendirme süreci olarak anlaşılmaktadır. Bu doğrultuda, hesap verebilirlik, daha önce de belirtildiği gibi, kontrolü yeniden resmin içine sokmak anlamına gelecek doğrudan müdahaleyi engeller. Bu, düzenleyici kurumlara düzenleyici hedefi en iyi hangi eylemin karşılayacağını belirleme konusunda daha fazla özgürlük tanıdığı anlamına gelir. Bu aynı zamanda standardın somut içeriğinin *ex ante* düzenleyiciden ziyade *ex post* uygulama ve yargılama makamları tarafından belirlenmesi anlamına gelmektedir (OECD, 2010, s. 124).

Özetlemek gerekirse, düzenleyici kurumların bağımsızlığı veya özerkliğinin girdilerini, hesap verebilirliğinin ise çıktılarını içerdiği sonucuna varmaktayız.

Dolayısıyla, bağımsız kurumların hesap verebilirliği, kendi içlerindeki süreçlerle değil, performanslarının sonuçlarıyla ilgilidir.

3.5.6. Tüzel Kişiliği

Bağımsız düzenleyici kurumlar, diğer devlet kurumları ve özel kuruluşlardan farklı olarak, tüzel kişilikler olarak benzersiz bir statüye sahiptir. Tüzel kişilikleri onlara düzenleyici işlevlerini etkin bir şekilde yerine getirebilmeleri için gerekli olan belirli özellikler ve kabiliyetler kazandırır. Bağımsız düzenleyici kurumların tüzel kişiliği, kanun kapsamında ayrı varlıklar olarak tanınmalarını ifade eder. Bu statü, diğer hükümet birimlerinden bağımsız hareket etmelerine, sözleşmeler yapmalarına, mülk sahibi olmalarına, kendi adlarına dava açmalarına ve dava edilmelerine olanak tanır.

Avrupa Birliği bağlamında, bağımsız düzenleyici kurumların tüzel kişiliğinin önemi, Avrupa Komisyonu'nun Avrupa Düzenleyici Kurumlarının çalışma çerçevesine ilişkin 2002 tarihli tebliğinde teyit edilmiştir. Bu bildiriye göre tüzel kişiliğe sahip olmak düzenleyici kurumlara Topluluk hukuk sistemi içerisinde daha net ve belirgin bir profil sağlamaktadır (European Commission, 2002, s. 7). Bağımsız düzenleyici kurumlara tüzel kişilik verilmesi, bu mali özerkliği kolaylaştıran yasal bir tekniktir. Yasal olarak tanınan kuruluşlar olarak IRA'lar kendi fonlarını oluşturabilir ve yönetebilir; bu fonlar arasında ücretler, para cezaları veya doğrudan düzenleyici faaliyetleriyle ilgili diğer gelir türleri yer alabilir (Bazzim, 2020, s. 41). Bu yasal statü, fon kaynaklarını devlet ödeneklerinin ötesinde çeşitlendirmelerine ve böylece daha istikrarlı ve öngörülebilir bir mali taban sağlamalarına olanak tanır.

Yasal olarak tanınan kuruluşlar olarak düzenleyici kurumlar yasal işlemlere girişebilir, sözleşmeler yapabilir ve kaynaklarını bağımsız olarak yönetebilirler. Bu yasal statü sadece işlevsel kapasitelerini güçlendirmekle kalmaz, aynı zamanda düzenleyici ortamda yetkili ve güvenilir aktörler olarak algılanmalarını da sağlar. Özetle, bağımsız düzenleyici kurumların tüzel kişiliği, özerk ve etkili bir şekilde çalışabilmeleri için esastır. Hükümetler, BDK'ları ayrı tüzel kişilikler olarak tanıyarak tarafsız ve etkili düzenleme için gerekli yapısal, işlevsel ve mali bağımsızlığı sağlayabilir. Ancak bağımsızlık ve hesap verebilirlik arasındaki dengenin korunması, bu kurumların kamu yararına şeffaf ve sorumlu bir şekilde hizmet etmesini sağlamak için çok önemlidir.

3.6. Bağımsız Düzenleyici Kurumların İşlevsel Özellikleri

Bağımsız düzenleyici kurumlar genellikle kural koyma, izleme ve kontrol, yargılama ve yaptırım uygulama gibi birçok yetkiyi bir araya getiren kilit siyasi aktörlerdir. Dahası, genellikle iç yasama prosedürlerini başlatır, parlamento öncesi ve dışı istişarelere katılır ve parlamento tartışmalarına entegre olurlar (Maggetti, 2009, s. 1). Bağımsız düzenleyiciler, politika hedeflerine ulaşmak için yasal araçları kullanma, lisanslama, izin verme, akreditasyon, onaylama, denetleme ve yaptırım gibi işlevler yoluyla yükümlülükler veya yükler getirme konusunda kanunla yetkilendirilmiş kuruluşlardır (OECD, 2014, s. 17). Düzenleyici kurumlar, piyasanın "görünmez eli" tarafından yönlendirmenin etkisiz veya uygunsuz olduğuna karar verilen ve doğrudan hükümet müdahalesinin istenmediği düşünülen ekonomik ve sosyal konuları düzenlemek için analizler yapar ve kararlar alırlar (Smith, 2012). Genel olarak, düzenleyici kurumların ikili bir amacı vardır: sosyal olarak arzu edilen belirli değerleri ve varlıkları güvence altına almak ve yasalara uyan alt aktörleri başkalarının dürüst olmayan davranışlarından ve rekabetinden korumaktır (Christensen & Laegreid, 2007, s. 503). Bağımsız kurumlar tarafından yapılan düzenleme kural koyma, denetleme, yönlendirme gibi anlamlar içermektedir. Bu kavram hem hukuki düzenlemeleri hem de ekonomik konulardaki düzenlemeleri içerir. Belli faaliyet alanları için uyulacak kuralları belirlemeyi ve bu yapılırken kontrolü de içine alır (Aslan, 2010, s. 34).

Nitekim, en temel düzeyde, düzenleme ve ilgili görevlerin üç kontrol işlevini yerine getirmesi gerekir: standart belirleme, bilgi toplama ve davranış değiştirme. Düzenleyici kurumların *standart belirleme* faaliyetleri genellikle (teknik) düzenleyici kuralların ve kılavuzların yayınlanmasını içerir. Daha geniş bir çerçevede ele alındığında bu, belirli ürünlere ilişkin lisans (ruhsat) ve görüşlerin verilmesini de kapsamaktadır. *Bilgi toplama* faaliyetleri, izleme ve denetim araç ve gereçleriyle ilgilidir. Bu, endüstri aktörlerinin uyumluluğunun yanı sıra belirli ürünlerin performansının (veya güvenliğinin) izlenmesidir. *Davranış değiştirme* faaliyetleri, yaptırım araçlarının (para cezaları ve mahkeme işlemleri gibi) yanı sıra ikna gibi 'daha yumuşak' araçları da içeren uygulama ve uyum faaliyetleriyle ilgilidir (Heims, 2019, s. 32-34). Bunlar, düzenleyici kurumların tüm yetki alanı ve faaliyetlerini içeren üç ana kategoridir.

3.6.1. Düzenleme Yetkisi

Hukuki anlamda düzenleme kavramı idari birimlere kendi faaliyet alanları ile ilgili olarak hukuki hiyerarşiye aykırı olmayacak şekilde onların uygulamasını göstermek amacıyla mevzuat oluşturmayı ifade eder (Aslan, 2010, s. 34). Bağımsız kurumlar piyasa tökezlemelerinin olduğu alanlarda piyasaların rekabetçi bir yapıya kavuşturulması, iktisadi aktörlerin işlemlerinde, tüketici çıkarları dahil, toplam sosyal faydayı maksimize edecek şekilde piyasaların işleyişinde etkinliği arttırmak için piyasalara giriş çıkış şartlarını (lisans, izin, onay verme ve iptal etme dahil), piyasada geçerli olacak fiyat ve miktar, kalite ve güvenlik gibi unsurların denetimi için düzenlemeler yapmak (Kaya, 2004, s. 148) yetkisine sahiptirler.

Düzenleme yetkisi yasalar çerçevesinde yerine getirilen türevsel/ikincil bir yetkidir. Düzenleme yetkisi "sınırlı, tamamlayıcı ve bağımlı bir yetkidir". Bir başka deyimle, idare bu yetkisini kullanarak yapacağı işlemlerle, yasal düzenlemenin kapsamını daraltamaz veya genişletemez (Tan, 2002, s. 27). Bağımsız idari otoriteler düzenleme yetkisini kullanarak, dikey bütünleşmiş veya dikey ayrılmış olarak kurulan ve kısmen ya da tamamen serbestleştirilen/özelleştirilen piyasaların işleyiş kurallarını belirler. Bu yetki çerçevesinde sektöre giriş için izin verilmesi (ruhsat, izin belgesi vb. isimler altında), fiyat regülasyonu ve mal veya hizmetin kalite standartlarının belirlenmesi gibi düzenlemeler yapılmaktadır (Aydoğdu, 2010, s. 67). Örneğin, çevre kirliliğini en aza indirmek için etkili standartlar belirlemek, düzenlemeye tabi operatörlerin kirletici davranışları ve çevre kirliliğinin mevcut durumu ve etkileri hakkında ayrıntılı bilgi gerektirir (Heims, 2019, s. 33). Bağımsız kurumlar yukarıda sıraladığımız yetkileri ve işlevlerini yönetmelik, tebliğ, genelge gibi adlarla anılan düzenleme faaliyetleri ile yerine getirmektedirler (Kaya, 2004, s. 149).

3.6.2 Denetleme

Bağımsız idari otoriteler, yasalar ve kendi düzenlemeleri ile getirilen kurallara uyulup uyulmadığını izlemek, gözetmek durumundadır. Bu amaçla, gerekli gördüğü bilgi ve belgeleri ilgililerden istemek, onların bilgilerine başvurmak ve gerektiğinde yerinde incelemeler yapmak yetkileri bu kuruluşlara verilmiştir (Tan, 2002, s. 28).

Bağımsız kurumlar bu görevi kendi istemeleri halinde resen yapabilecekleri gibi kurumlara yapılacak vaki şikayetler veya suç duyuruları üzerine de yapabilmektedir. Bağımsız idari otoriteler düzenledikleri ve denetledikleri alanlarda hukuka aykırılık

tespit ettikleri takdirde, yaptırım uygulamadan önce ilgilinin uyarılması, yazılı ve sözlü savunmasını yapma imkanının tanınması, uygulanacak yaptırım ile fiil arasında orantılılık olması, alınacak kararın gerekçeli olarak duyurulması gibi yollara başvurulabilmektedirler (Sobacı, 2006, s. 169). Denetimler kanıta ve ölçüme dayalı olmalıdır: neyin nasıl denetleneceğine karar verilirken veriler ve kanıtlar temel alınmalı ve sonuçlar düzenli olarak değerlendirilmelidir. Denetim işlevleri koordine edilmeli ve gerektiğinde birleştirilmelidir: mükerrerlik ve çakışmaların azaltılması kamu kaynaklarının daha iyi kullanılmasını sağlayacak, düzenlemeye tabi konular üzerindeki yükü en aza indirecek ve etkinliği en üst düzeye çıkaracaktır. Buna ek olarak, müfettişler profesyonellik, dürüstlük, tutarlılık ve şeffaflık sağlayacak şekilde eğitilmeli ve yönetilmelidir. Bu da sadece teknik değil genel denetim becerilerine de odaklanan önemli bir eğitim gerektirmektedir (OECD, 2014a, s. 14).

3.6.3. Yaptırım Uygulama Yetkisi

Yaptırım uygulama yetkisi ilke olarak ‘sözcüğün geniş anlamda ceza yargıcına aittir. Bununla birlikte bağımsız idari otoriteye, sahip olduğu toplumsal rolü çerçevesinde yasakoyucu tarafından veya düzenleyici otorite tarafından veya bizzat kendisi tarafından konulan normlara riayeti sağlamak için, bir yaptırım yetkisi tanınabilmektedir (Avaner, 2003, s. 132). Bu kuruluşların sahip olduğu yaptırım; ‘yasaların açıkça izin verdiği veya yasaklamadığı hallerde idarenin doğrudan doğruya, herhangi bir yargı kararı girmeksizin, bir işlemi ile ve yönetim hukukuna özgü usullerle verilmiş cezai müeyyideler’dir (Aslan, 2010, s. 34).

Bağımsız idari otoritelerin görevli oldukları alanlarda idari ve parasal yaptırımlar uygulama konusunda geniş yetkilerle donatılmış olmaları, bu kuruluşların hukuki statülerinin belirlenmesinde önemli tartışma konularından birini oluşturmaktadır. Uygulanacak yaptırımların niteliği görev alanlarının özelliğine göre değişebilmekle beraber, yaptırım uygulama yetkisi, faaliyette bulundukları alanda düzenleme ve denetleme yetkilerinin bir uzantısı olarak kabul edilmektedir (Tan, 2002, s. 29). Bağımsız kurumlar görevlerin etkin ve yetkili bir biçimde yerine getirebilmeleri için kanunla yaptırım uygulama yetkisine sahiptirler. Çünkü ‘ikna etme, önleme, uzlaştırma gibi önlemler bir ölçüde gerekli olsa bile yaptırımsız bir kamu gücü hem yeterli olmaz hem de caydırıcı özelliğe olamaz. Bağımsız kurumlar tarafından

uygulanan yaptırımlar genelde farklı olmakla beraber idari para cezaları ve verilen izin/lisans iptalleri şeklinde olmaktadır (Kaya, 2004, s. 151)

3.6.4. Danışma ve Uyuşmazlık Çözme Yetkisi

Bağımsız kurumlar teknolojinin yoğun gelişme gösterdiği alanlarda yüksek düzeyde uzmanlığa duyulan ihtiyacı karşılayan kuruluşlar olmaları nedeniyle bu kuruluşların danışmanlık hizmetinde bu uzmanların uzmanlıklarından yararlanılmaktadır (Kaya, 2004, s. 152). Bağımsız idari otoriteler, kendi görevli oldukları alanda bazı uyuşmazlıkların çözümü ile yetkilendirilerek; sistem içi ve sistemle yönetilenler arasındaki ilişkide dengeleyici, koruyucu ve onarıcı işlevler yerine getirmektedirler. Bu kurumlar, yönetsel uyuşmazlıkların çözümünde adeta ön koruma görevi yapmakta ve artan iş yükü ile hantallaşmış yargı yerlerindeki tıkanıklıkları gidererek tamamlayıcı bir koruma sağlamaktadırlar (Aydoğdu, 2010, s. 73). Üstelik, yeni bir eğilim olan alternatif uyuşmazlık çözme araçlarının yaygınlaşması ve idarelerin sadece kendilerinin taraf olduğu uyuşmazlıklar değil, aynı zamanda yurttaşlar arasındaki uyuşmazlıkların çözümünde aktif rol oynayabilmektedir (Sever, 2015, s. 206).

Bu şekilde, bağımsız idari otoritelerin özgün yanlarından biri de, kendi alanlarında bazı uyuşmazlıkların çözümünde yetkili kılınmış olmalarıdır. Faaliyette bulundukları alanın teknik ve karmaşık özellikleri, yargı yoluna giderek çözümün uzun zaman alması gibi nedenler bu kurullara uyuşmazlık çözme yetkisi tanınmasına da yol açmıştır (Tan, 2002, s. 31). Yani, piyasa aktörleri arasındaki anlaşmazlıkları çözmek için arabuluculuk yapmakla ilgilidir ve anlaşmazlıklarda nihai kararları alma yetkisine sahip olmaktadır (Koske, Naru, Beiter, & Wanner, 2016, s. 23). Buna benzer biçimde bağımsız kurumların öneri yetkileri de bulunmaktadır. Öneri ya aktif siyasi iktidara ya da aktif idareye yönelik olarak bir davranış biçimini benimsemesi, bir reformu gerçekleştirmesi, bir yasal düzenlemeyi değiştirmesi veya parlamentoya yasal bir değişiklik önerisi için olabilmektedir (Şanlısoy & Özcan, 2006, s. 109).

3.6.5. Düzenleyici Kurumların Yargısal Denetimi

Bağımsız düzenleyici kurumların faaliyetleri, çalışma ve mali raporlar aracılığıyla parlamentoya, hükümete ve devlet denetçisine karşı sorumlu olmalarının yanı sıra mahkemeler tarafından da incelemeye tabi tutulabilir. Bu, söz konusu kurumların karar ve diğer eylemlerinin yargısal denetimi olarak bilinmektedir.

İdari kararların yargısal denetimi nihai hesap verebilirliği garanti altına alır ve karar alma sürecini ex-ante olarak iyileştirmesi muhtemeldir (Jacobzone, 2005, s. 75). Bağımsız düzenleyici kurumlar kamusal güçler tarafından oluşturulmuş, tüzel kişiliğe sahip kamusal fonlardan yararlanan, kamusal ajanlar kullanan, ve kamu hukuku tarafından yönetilmekte olan kuruluşlar olup görevlerini yerine getirebilmek için çok geniş yetkilerle donatılmışlardır (Kaya, 2004, s. 153). Düzenleyici kurumlara bağımsızlığın geniş ölçüde tanınması idare hukuku bakımından bürokratik keyiflilik ve istismar gibi olasılıkları gündeme getirmektedir. Bu duruma bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin temin edecek ve aynı zamanda bu kurumların kamu yararına yönelik etkin bir şekilde faaliyet göstermesini sağlayacak mekanizmalara gerek duyulmaktadır. Bu yönde denetimin en önemlisi, yasama ve yürütmeden bağımsız olan mahkemelerin denetimi oluşturmaktadır (Ardıyok, 2019, s. 460-61). Böyle bir denetim bu kuruluşların en belirgin vasıflarından olan bağımsızlık niteliklerini tehlikeye düşürecek regülasyon görevini aksatacak nitelikte düşünülmemesi gerekmektedir. Bilakis niteliği itibarıyla bu durumu daha da güçlendirmektedir. Zira bağımsızlık zorunlu olarak bütün denetimlerin bulunmaması anlamına gelmemektedir (Kaya, 2004, s. 153).

Yargı denetimi, temyiz hakkının bulunmadığı veya diğer tüm temyiz yollarının tüketildiği durumlarda kullanılabilir. Yargı denetimi vatandaşların veya paydaşların bir yasanın veya bir kamu görevinin yerine getirilmesiyle ilgili bir kararın, eylemin veya eylemsizliğin yasallığını gözden geçirmelerine olanak tanır. Düzenleyici kurumların davranışlarına, hukuka aykırılık, mantıksızlık veya uygunsuz prosedürler izledikleri gerekçesiyle itiraz edilebilir (OECD, 2010, s. 129).

3.7. Düzenleyici Kurumlar ve Kamu Yararı

Genel olarak, düzenleyici devlet kavramı, devletin bir vasi olarak kamu yararının korunmasından ziyade, bir hakem olarak kamu yararının savunucusu olduğu fikrini taşımaktadır. Devlet, sosyal ve ekonomik aktörlerin faaliyet ve davranış kurallarını genel kamu yararına uygun olarak belirlemekte ve denetlemektedir. Devlet, sosyal ve ekonomik aktörlerin faaliyet ve davranışlarını, doğrudan müdahil olmak yerine kamu yararının gerçekleştirilmesi ve korunmasına yönelik olarak yönlendirmektedir.

Tüm düzenleyici politikalar ekonomik, yasal ve kamu yönetimi ilkelerinin bir karışımına dayanmaktadır. Düzenleyici politikaların altında yatan ana hedefler

şunlardır: zaman içinde sosyal ve ekonomik politikaları dengeleyerek ve daha etkin bir şekilde uygulayarak sosyal refahı artırmak; piyasaya girişi, yenilikçiliği ve rekabeti teşvik ederek ve böylece rekabet gücünü artırarak ekonomik kalkınmayı ve tüketici refahını artırmak; özellikle küçük ve orta ölçekli işletmeler için gereksiz maliyetleri azaltarak üretken verimliliği artırmak için düzenleyici maliyetleri kontrol etmek; kamu yönetimi reformları yoluyla kamu sektörünün verimliliğini, duyarlılığını ve etkinliğini artırmak; hukuku rasyonelleştirmek ve yeniden düzenlemek; düzenlemeye erişimin iyileştirilmesi, düzenleyicilerin ve uygulayıcıların yolsuzluğun temel kaynağı olan aşırı takdir yetkisinin azaltılması dahil olmak üzere yasal reformlar yoluyla hukukun üstünlüğünü ve demokrasiyi geliştireceğini (OECD, 2002, s. 28) değerlendirilmektedir. Bu perspektiften bakıldığında, düzenlemeyi "piyasa başarısızlıklarını" tedavi etmek, kamuyu tekelci davranış, "yıkıcı" rekabet, özel ekonomik gücün kötüye kullanılması veya dışsallıkların etkileri gibi kötülüklerden korumak için hükümet aracılığıyla kolektif gücün gerekli bir uygulaması olarak görebiliriz. Buna benzer bir açıklama, açık ya da örtük bir şekilde, kamu yararına olan hemen hemen tüm düzenleme açıklamalarının temelini oluşturmaktadır (Levine & Forrence, 1990, s. 168). Daha spesifik olarak, idari düzenlemeler sosyal refahı artırabilir ve hatta artırmaktadır. Burada sosyal refah özellikle fayda-maliyet terimleriyle ölçülmekle birlikte, düzenlemenin dağıtımsal etkileri, düzenlemenin altında yatan halk desteği ve düzenlemenin arkasındaki uzman konsensüsü de dikkate alınmaktadır. Bağımsız düzenleyici kurumlar, başta yöneticilerin bunu yapmak için motive olduğu, kurumların "güçlü ve yoğunlaşmış" çıkarların usulsüz etkisine kolayca açık olmayan karar alma usulleri kullandığı ve kurumların hükümetin başka bir kolundan siyasi ve yasal destek bulduğu durumlarda sosyal refahı geliştirebilirler (Croley, 2008, s. 304).

Düzenlemenin hizmet etmeyi amaçladığı kamu yararı, ekonomik etkinliğin teşvik edilmesi olarak açıkça ifade edilmelidir. Düzenleyiciler kararlarının dağılımsal sonuçlarıyla ilgilenmemelidir. Düzenleyicilerin ve düzenleyici sürecin sadece kararların kaynak tahsisi üzerindeki etkisini belirlemekle ilgilenmesi gerektiğine dair bir yasal gerekliliğin bir dizi önemli faydalı sonucu olacaktır (Church, 2017, s. 10). Etkili kamu yönetişiminin ayrılmaz bir parçası olan düzenleyici politika, devlet, vatandaşlar ve işletmeler arasındaki ilişkiyi şekillendirmeye yardımcı olur. Etkili bir düzenleyici politika, ekonomik kalkınmanın yanı sıra hukukun üstünlüğünü de

destekler ve politika yapıcılarının neyi, kimi ve nasıl düzenleyecekleri konusunda bilinçli kararlar almalarına yardımcı olmaktadır (OECD, 2011, s. 18). Özetlemek gerekirse, bağımsız düzenleyicilerden beklenen temel faydalar 1) teknik uzmanlaşma ve bilgi birikimine olanak sağlamak, 2) uzun vadeli öngörülebilirlik sağlayarak uzun vadeli sermaye yatırımlarına olanak sağlamak ve 3) piyasaları kısa vadeli siyasi müdahalelerden korumaktır (Vrieze, 2019, s. 12).

Elbette yönetim modelini ve kamu yararının düzenleyici kurumlar aracılığıyla gerçekleştirilmesini destekleyenler bile bu modelin her şeyi eksiksiz ve mükemmel bir şekilde düzenleyen bir reçete veya formül olmadığını kabul etmektedir. Ancak, düzenleyici kurum modelinin avantajlarının, kamu politikası üzerindeki siyasi ve çıkar grubu etkisinin azaltılması ve kamu çıkarının özel çıkarlara karşı korunması olduğu varsayılmaktadır.

3.8. OECD'nin Düzenleyici Kurumlar 'En İyi' Modeline Bir Bakış

Bildiğimiz üzere Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü'nün (İngilizce: Organization for Economic Cooperation and Development - OECD) temel maksadı kanıta dayalı uluslararası standartlar oluşturmak ve bir dizi sosyal, ekonomik ve çevresel soruna çözüm bulmaktır. Ekonomik performansın iyileştirilmesi ve istihdam yaratılmasından güçlü eğitimin teşvik edilmesi ve uluslararası vergi kaçakçılığıyla mücadeleye kadar, veri ve analiz, deneyim alışverişi, en iyi uygulama paylaşımı ve kamu politikaları ve uluslararası standart belirleme konusunda tavsiyeler için benzersiz bir forum ve bilgi merkezi sağlamaktır (OECD).

Bu bağlamda, bağımsız düzenleyici kurumların kurumsal ve işlevsel tasarımı, OECD'nin dikkatini yoğunlaştırdığı ve çok büyük katkı sağladığı alanlardan biridir. Bu doğrultuda OECD, yürüttüğü araştırmalar, hazırladığı çalışma belgeleri ve üye devletlerin deneyimlerine ilişkin topladığı veriler aracılığıyla, düzenleme ve düzenleyicilere ilişkin ilke ve kriterleri "en iyi uygulamalar" olarak pekiştirmeyi başarmıştır. Bu nedenle, OECD tarafından düzenleyici kurumların işleyişine ilişkin olarak tavsiye edilen ilkeler, kriterler ve tavsiyeler, sadece gelişmiş veya gelişmekte olan üye devletler için değil, aynı zamanda işlevsel modellere ihtiyaç duyan diğer devletler için de bir referans noktası teşkil etmektedir.

Düzenleyici kurumun kuruluş şekli, tasarımı, yapısı, karar alma ve hesap verebilirlik yapıları, amaçlanan hedeflere ulaşmada ne kadar etkili olacağı konusunda önemli

faktörlerdir. Kilit paydaşlarıyla etkileşim ve iletişim kurma biçimi, onlardan alacağı güven seviyelerinde etkili olacak ve bu güven seviyeleri de sorumluluklarını düzenlerken nasıl davranacağını etkileyecektir (OECD, 2014, s. 18). Düzenleyici kurumların düzenlenmesine dair en iyi uygulamalara ilişkin 2014 raporunda OECD, 7 temel ve ana ilkeyi şu şekilde belirlemekte ve incelemektedir (OECD, 2014):

Rol netliği, bir düzenleyici kurumun rolünü etkili bir şekilde anlaması ve yerine getirmesi için esastır. Düzenleyici kurumun rolü, hedefleri, işlevleri ve diğer kurumlarla koordinasyonu açısından net bir şekilde tanımlanmalıdır. Bunlar düzenleyici kurumun yanı sıra düzenlemeye tabi operatörler, vatandaşlar ve diğer paydaşlar için de açık (net) olmalıdır. Bu, farklı aktörlerin rollerini ve amaçlarını bildiği, birbirini tamamlayan ve birbirini tekrarlamayan ya da birbirine zarar vermeyen, iyi işleyen bir düzenleyici çerçeve için gereklidir. Düzenleyicilere birbiriyle çelişen veya rekabet eden işlevler veya hedefler verilmemelidir. Herhangi bir düzenleyiciye potansiyel olarak çatışan işlevlerin atanması ancak bu işlevlerin birleştirilmesinde açık bir kamu yararı varsa ve çatışma riskleri etkili bir şekilde yönetilebiliyorsa gerçekleşmelidir.

Usulsüz etkinin önlenmesi ve güvenin korunması – Yüksek derecede düzenleyici dürüstlük, objektif, tarafsız ve tutarlı kararların alınmasına yardımcı olur ve çatışma, önyargı veya uygunsuz etki risklerini önler. Düzenleyici kurumun (hem düzenlediği kurumlardan hem de hükümetten) bir dereceye kadar bağımsız olması, düzenleyici kararların dürüstlikle alındığına dair daha fazla güven ve itimat sağlayabilir. Yüksek düzeyde dürüstlük, düzenleyici kararların sonuçlarını iyileştirir. Düzenleyiciler, düzenleyici karar alma yetkilerinin usulsüz bir şekilde etkilenmesini önleyecek ve yetkinliklerine ve uygulamalarına olan güveni koruyacak hükümlere sahip olmalıdır.

Bağımsız düzenleyiciler için karar alma ve yönetim organı yapısı - Bir düzenleyici kurumun yönetim organı yapısı, risk düzeyi, takdir yetkisinin derecesi, gerekli stratejik gözetim düzeyi ve zaman içinde tutarlılığın önemi de dahil olmak üzere, düzenlenen faaliyetlerin ve yönetilen düzenlemenin niteliğine ve nedenine göre belirlenmelidir. Bağımsız düzenleyiciler için kullanılan üç ana yönetim yapısı vardır: 1) Yönetim kurulu modeli - yönetim kurulu, düzenleyici kurumun gözetiminden, stratejik rehberliğinden ve operasyonel politikasından birincil derecede sorumludur ve düzenleyici karar alma işlevleri büyük ölçüde icra kurulu başkanı (CEO) ve personel

tarafından devredilir. 2) Komisyon modeli - kurul çoğu önemli düzenleyici kararı kendisi alır. 3) Tek üyeli düzenleyici kurum - bir kişi düzenleyici kurum olarak atanır ve çoğu önemli düzenleyici kararı alır ve diğer kararları personeline devreder.

Hesap verebilirlik ve şeffaflık - Her bir düzenleyici kurumdan beklentiler, uygun gözetim organı tarafından açıkça belirtilmelidir. Bu beklentiler ilgili kurumun kurumsal planında yayınlanmalıdır. Düzenleyiciler, tüm önemli tedbirler ve kararlar hakkında düzenli olarak ve talep edildiği şekilde bakanlara veya yasama gözetim komitelerine rapor vermelidir. Hükümetler ve/veya yasa koyucu, düzenleme sisteminin mevzuat kapsamında amaçlandığı şekilde işlediğini periyodik olarak izlemeli ve gözden geçirmelidir. Bu tür incelemeleri kolaylaştırmak için düzenleyici kurum kapsamlı ve anlamlı bir performans göstergeleri seti geliştirmelidir. Düzenlemeye tabi kuruluşlar, kendileri üzerinde önemli bir etkisi olan kararlara, tercihen adli bir süreç yoluyla, itiraz etme hakkına sahip olmalıdır. Düzenleyici kurum, kamu üyelerinin hem düzenlemeye tabi bir kuruluşun eylemleri hem de düzenleyici kurumun eylemleri ile ilgili olarak şikayet ve olası telafi kanallarına sahip olmalarını sağlama konusundaki özel sorumluluğunun farkında olmalıdır.

Taahhüt/Katılım/Etkileşim (Engagement) - Düzenleyiciler, düzenleyici çerçevenin veya programın işleyişini ve sonuçlarını iyileştirmeye odaklanan düzenlemeye tabi kuruluşlar ve diğer paydaşlarla düzenli ve amaca yönelik katılımlar gerçekleştirmelidir. Katılım için prosedürler ve mekanizmalar tutarlı ve şeffaf uygulamalar olarak kurumsallaştırılmalıdır. Düzenlemeye tabi kuruluşlarla yapılandırılmış ve düzenli istişare mekanizmalarının oluşturulmasına odaklanılmalıdır. Kullanılan katılım süreçleri, katılımcıların potansiyel çıkar çatışmalarına karşı koruma sağlamalı ve düzenleyicinin özel çıkarlar tarafından ele geçirilmiş gibi görünmesi riskine karşı önlem almalıdır. Düzenleyicinin işlevlerine bağlı olarak bu görevlendirme aşağıdakilerle ilgili olabilir: bireysel kararlarla ilgili konular (paydaşlardan gelen bilgilerin düzenleyici bir kararı bilgilendirmek için gerekli olduğu durumlarda); düzenleyicinin operasyonel politikaları (örneğin, düzenleyici önceliklerle ilgili toplum beklentilerini daha iyi anlamak için); veya bir düzenleyicinin elde etmeye çalışabileceği potansiyel politika sonuçları (farklı durumlarda nelerin başarılabilmesine dair paydaş girdisine dayalı olarak). Ayrıca, düzenleyiciler ve paydaşlar arasındaki etkileşim, uygulanan kuralların ve

düzenlemelerin kalitesini ve verimliliğini artırmanın yanı sıra düzenleyici çerçevenin güvenilirliğini artırmanın bir yoludur.

Finansman - Bir düzenleyici kurumun finansman miktarı ve kaynağı, kurumun organizasyonunu ve faaliyetlerini belirleyecektir. Düzenleyicilerin finansman kaynakları ve düzeyleri konusunda açıklık, bağımsızlıklarının ve tarafsızlıklarının korunması için gereklidir. Bütçesi düzenleyici kararları etkilememeli ve düzenleyicinin hedeflerine ulaşması için tarafsız ve etkin olması sağlanmalıdır. Finansman seviyeleri, verimli bir şekilde çalışan düzenleyici kurumun, diğer mevzuatın getirdiği yükümlülükler de dahil olmak üzere, hükümet tarafından belirlenen hedefleri etkili bir şekilde yerine getirmesini sağlayacak düzeyde olmalıdır. Bir düzenleyici kurumun finansmanı, kaynakların uygun kullanımı ile işlevlerini yerine getirmek için gereken kaynaklara yansıtılmalıdır. Finansman kaynakları arasında konsolide gelirden sağlanan bütçe fonu, düzenlemeye tabi kuruluşlardan alınan maliyet karşılama ücretleri, cezalardan elde edilen paralar ve yatırımlardan ve güven fonlarından elde edilen faizler yer alabilmektedir.

Performans değerlendirme - Düzenleyici kurum, ulaşması beklenen hedeflere referansla belirlenen kapsamlı bir dizi anlamlı performans göstergesine göre raporlama yapmalıdır. Düzenleyici kurumun hedefleri aynı zamanda ulaşması beklenen daha geniş politika hedefleriyle de bağlantılı olmalıdır. Kilit performans ölçütleri de planlama sistemlerine dahil edilmeli ve uygulama belirlenen hedeflerden önemli ölçüde uzaklaştığında araştırılmalı ve harekete geçilmelidir. Kamuya açık raporlama, düzenleyici hedeflerin ne kadar iyi karşılandığını göstererek kamuoyunun düzenleyici sisteme olan güvenini artırır, düzenleyicilerin değerlendirilmesine ve hesap vermesine olanak tanır ve düzenleyicilerin performanslarını iyileştirmeleri için bir teşvik sağlar. Düzenleyiciler iyi iç yönetim uygulamalarının bir parçası olarak iç performans değerlendirmeleri yapmalıdır. İç değerlendirmeleri tamamlayabilecek ve destekleyebilecek dış performans değerlendirmelerinin yapılması da önemlidir. İç performans değerlendirmeleri genellikle sistemlere, süreçlere ve prosedürlere odaklanır ve etkili bir düzenleyici kurum için hayati önem taşıyan düzenleyici kurumun genel faaliyetlerini değerlendirir. Dış değerlendirmeler ise düzenleyicinin kamu çıkarlarını korumak veya sektörde güvenilirliği artırmak gibi stratejik hedeflerine ulaşıp ulaşmadığına odaklanmalıdır. Dış incelemeler, stratejik bir öneme

sahip oldukları durumlarda düzenleyicinin belirli kararlarını inceleyebilir. Bunlar hükümet, yasama organı ya da düzenleyici kurumun kendisi tarafından düzenlenmelidir.

Üye devletlerin farklı yasal, politik veya geleneksel bağlamları dikkate alındığında, OECD'nin üye devletlere yönelik tavsiyelerinin niteliği, dayatma veya bağlayıcılıktan ziyade yol gösterici ve tavsiye niteliğindedir. Fakat, OECD tavsiyeleri tavsiye niteliğinde ve yol gösterici olsa da, uygulama üye devletlerin bunları ciddiye aldığını ve gerçekleştirdikleri reform ve düzenlemelerin birçoğunun OECD raporlarındaki tavsiye ve kılavuz ilkelere dayandığını göstermektedir.

3.9. Uluslararası Örgütler ve Düzenleyici Kurumlar

Düzenleyici kurumlar aracılığıyla yönetim modeli sadece ulusal düzeydeki devletlere münhasır olmayıp, diğer uluslararası örgütlerde de yaygın olarak kullanılmaktadır. Hatta giderek karmaşıklaşan çeşitli uluslararası ve küresel konuların düzenlenmesi için uzmanlaşmış düzenleyici kurumlar modeli olumlu görülmeye başlanmıştır. Ulusal kurumların yanı sıra küreselleşme, uluslararası örgütlerin kendilerine ve işleyiş biçimlerine de meydan okumuştur.

Uluslararası Örgütler yeni küresel koşullarda genel olarak etkisiz olmakla eleştirilmektedir. Çoğu uluslararası örgüt tarafından izlenen geleneksel uluslararası örgüt yönetimi yaklaşımları, özellikle çağdaş küreselleşmenin ortaya çıkardığı, ulusötesi şirketlerin sosyal ve çevresel etkileri gibi, ağırlıklı olarak özel aktörlerin davranışlarına bağlı olan birçok sorunu ele almak için uygun olmadığı (Abbott & Snidal, 2010, s. 341) savunulmuştur. Sürdürülebilir bir dünya ekonomisinin sağlanması için geleneksel iç politika müdahale araçlarının (düzenleme, bütçe vb.) ortak çabalar, küresel kurallar ve standartlarla tamamlanması gerekmektedir. Aynı zamanda, yetki alanları (jurisdictions) arasındaki gereksiz düzenleyici farklılıklar, uluslararası akışlar üzerinde gereksiz maliyetler yüklediği ve dünya ekonomisinin daha fazla entegrasyonunu engellediği şeklinde algılanmaktadır (OECD, 2016, s. 5).

Son yıllarda akademisyenler, ekonomik asil-vekil modellerine dayanarak, devletlerin (asiller) çeşitli nedenlerle politika görevleri oluşturduğunu ve bunları uluslararası örgütlere (vekiller) devrettiğini öne sürmüşlerdir: 1) işlem maliyetlerini azaltmak ve bilgi paylaşımını kolaylaştırmak; 2) işbirliği anlaşmalarının tarafsız bir şekilde izlenmesini, yorumlanmasını ve uygulanmasını sağlamak. Uluslararası örgütler

uluslararası politikada güvenilir taahhüt araçları olarak resmedilir; 3) işbirliği çabaları için etkili bir gündem belirleyici sağlamak. Gündem belirleyicinin yokluğunda işbirliği, ulusal hükümetler arasında bitmek bilmeyen rekabetçi gündem belirleme döngüleri nedeniyle bozulabilir (OECD, 2016, s. 21).

3.9.1. Birleşmiş Milletler Örgütü'nün Bağımsız Kurumları

Birleşmiş Milletler (BM), bağımsız tüzel kişilikler olmalarına rağmen, BM'nin "uzman kuruluşları" olarak belirlenmiş 15 uluslararası kuruluşla yakın çalışma ilişkileri sürdürmektedir. Her bir uzman (ihtisas) kuruluşu, kendi yönetim organı, usul kuralları, üyelik ve finansman mekanizmaları ile BM şemsiyesi altında özerk bir şekilde faaliyet göstermektedir (Georgetown Law Library, 2023). Bu uzman kuruluşlar şunlardır: Gıda ve Tarım Örgütü (FAO); Uluslararası Sivil Havacılık Örgütü (ICAO); Uluslararası Tarımsal Kalkınma Fonu (IFAD); Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO); Uluslararası Para Fonu (IMF); Uluslararası Denizcilik Örgütü (IMO); Uluslararası Telekomünikasyon Birliği (ITU); Birleşmiş Milletler Eğitim, Bilim ve Kültür Örgütü (UNESCO); Birleşmiş Milletler Endüstriyel Kalkınma Örgütü (UNIDO); Birleşmiş Milletler Dünya Turizm Örgütü (UNWTO); Evrensel Posta Birliği (UPU); Dünya Sağlık Örgütü (WHO); Dünya Fikri Mülkiyet Örgütü (WIPO); Dünya Meteoroloji Örgütü (WMO); ve Dünya Bankası (Department of Global Communications, 2021).

İlk kez Birleşmiş Milletler Antlaşması'nda kullanılan bir terim olan uzmanlaşmış ajanslar, ekonomik ve sosyal ilerlemeyi teşvik etmek için uluslararası eylem sağlar ve BM Meclise ve Ekonomik ve Sosyal Konsey'e rapor vermekle yükümlüdür. Ekonomik, sosyal, bilimsel ve teknik alanlarda çalışan bu ihtisas ajanslarının kendi yasama ve yürütme organları, sekreteryaları ve bütçeleri vardır (United Nations, The UN System Organizations, tarih yok). Bu kurumların her biri kendi yönetim kurulu tarafından yönetilir. Kurul üyelerinin sayısı üye devletlerin sayısına eşittir. Yani, her üye devlet için kurulda bir üye bulunmaktadır (United Nations/b, 2017, s. 42-48).

Ayrıca, uzmanlaşmış kurumların çalışmaları ve faaliyetleri Ortak Teftiş Birimi'nin (Joint Inspection Unit) denetimine ve değerlendirmesine tabidir. Ortak Teftiş Birimi (JIU), Birleşmiş Milletler sisteminin sistem genelinde değerlendirme, teftiş ve soruşturma yapmakla görevli tek bağımsız dış denetim organıdır. Görevi, kesişen konuları incelemek ve Birleşmiş Milletler sistemi genelinde değişim için bir aracı olarak hareket etmektir. JIU, yönetim ve idari verimliliği güvence altına almak ve hem

BM kuruluşları arasında hem de diğer iç ve dış gözetim organlarıyla daha fazla koordinasyonu teşvik etmek için çalışır. Son 50 yıldır birim, çok sayıda Birleşmiş Milletler kuruluşunun yasama organlarına yönetim sorumluluklarını yerine getirmelerinde yardımcı olmaya kendini adanmıştır. JIU, bu kuruluşlar insan kaynakları, mali kaynaklar ve diğer kaynaklara ilişkin gözetim işlevleri bağlamında destek sağlamaktadır. Birim, rapor ve notlarında en iyi uygulamaları tespit etmekte, kıyaslama ölçütleri önermekte ve tüzüğünü kabul etmiş olan BM sistemi kuruluşları arasında bilgi paylaşımını kolaylaştırmaktadır. Birim, Birleşmiş Milletler sistemi içinde yer alan ve statüsünü kabul etmiş olan uzman kuruluşların ve diğer uluslararası örgütlerin yasama organları ve sekreteryaları ile ilgili olarak faaliyet göstermektedir (Joint Inspection Unit, tarih yok).

İncelemenin amacı, yönetim bölgesel mevcudiyetler de dahil olmak üzere organizasyon yapısı, icra yönetimi, mali yönetim, sonuçlara dayalı yönetim, insan kaynakları yönetimi, bilgi ve iletişim teknolojisi de dahil olmak üzere destek hizmetleri ve gözetim ve hesap verebilirlik mekanizmalarına odaklanarak uzmanlaşmış ajansların yönetim ve idaresine ilişkin bağımsız bir değerlendirme sağlamaktır (Joint Inspection Unit/b, 2019, s. iii). Müfettişler, kuruluşların yetkili organlarına gerekli gördükleri reformları önerebilir veya tavsiyelerde bulunabilirler. Ancak, karar verme yetkisine sahip olamazlar ve denetledikleri hizmetlerin işleyişine müdahale edemezler (The General Assembly , 1976, s. madde 5(5)). Kuruluşların icra başkanları, ilgili yetkili organları tarafından onaylanan birim tavsiyelerinin mümkün olan en hızlı şekilde uygulanmasını sağlar. Bu tür bir uygulama, kuruluşların yetkili organları tarafından doğrulamaya tabi tutulabilir ve bu organlar da birim'den takip raporları hazırlamasını talep edebilir. Birim bu tür raporları kendi inisiyatifiyle de hazırlayabilir (The General Assembly , 1976, s. madde 12).

3.9.2. Avrupa Birliği Düzenleyici Kurumları

Avrupa'da bağımsız kurumların kurulması, Avrupa Birliği (AB) düzeyindeki en dikkat çekici yeni kurumsal gelişmelerden biridir. Daha önce üye devletlere veya Komisyon ve Konsey gibi ana antlaşma organlarına ait olan görevler, bağımsız olarak faaliyet göstermesi amaçlanan bir dizi yeni tüzel kişiliğe devredilmiştir (Busuioc, 2009, s. 3). AB'nin düzenleyici kurumların bazı resmi özellikleri paylaşmaktadır: kurucu antlaşmalarında açıkça tanımlanan işlevleri yerine getirmek üzere

yönetmelikle kurulmuşlardır, hepsinin yasal kimliği vardır ve bir dereceye kadar örgütsel ve mali özerkliğe sahiplerdir. Teknik ve/veya bilimsel değerlendirmelerinin bağımsızlığı aslında gerçek varlık nedenleridir. Düzenleyici kurumları kullanmanın temel avantajı, kararlarının çok yüksek kalitede tamamen teknik değerlendirmelere dayanması ve siyasi veya koşullara bağlı mülahazalardan etkilenmemesidir (European Commission, Communication from the Commission. The operating framework for the European Regulatory Agencies, 2002, s. 3-5).

Gıda ve hava güvenliği, ilaçlar, çevre, telekomünikasyon, hastalıkların önlenmesi, sınır kontrolü, ticari markalar ve bankacılık gibi çeşitli politika alanlarında bilgi sağlamaktan karar almaya kadar değişen bir dizi görevi yerine getirirler. Düzenleyici kurumlar, AB'nin dört bir yanına dağılmış olan AB yürütme organı içindeki işlevsel ademi merkeziyetçilik sürecinin bir parçasıdır (Vos, 2018, s. 17). Komisyon'un yürütme ve düzenleyici kurumlar arasında yaptığı ayrım, AB kurumları üzerine çalışan akademisyenler tarafından geniş ölçüde benimsenmiştir. Komisyon adına yönetsel görevleri yerine getiren yürütme kurumları, başka herhangi bir aktörün müdahalesi olmaksızın Komisyon'un kurumlara doğrudan yetki devretmesi şeklinde oluşturulur. Sonuç olarak, yürütme kurumları yalnızca Komisyon tarafından kontrol edilir. Yürütme kurumlarının aksine, düzenleyici kurumlar ikincil bir yasama işlemi ile kurulurlar. "Belirli bir sektörün düzenlenmesine yardımcı olan araçları yürürlüğe koyarak yürütme işlevine aktif olarak dahil olmaları gerekmektedir" (Mathieu, 2016, s. 11). Yürütme kurumları, topluluğun mali destek programlarının uygulanmasında Komisyona yardımcı olmak gibi tamamen yönetsel görevlerden sorumludur ve Komisyonun sıkı denetimine tabidir. Komisyon, belirli bir programın uygulanması için uygun görüldüğünde bu tür bir kurumun kurulmasını kolaylaştırmak amacıyla genel statülerini belirleyecek bir yönetmelik teklifi sunmaktadır. Bu çerçevede tüzük teklifi, Avrupa Parlamentosu'ndan olumlu görüş aldıktan sonra Konsey tarafından ileri bir aşamada incelenmektedir. Buna karşın, düzenleyici kurumların belirli bir sektörün düzenlenmesine yardımcı olan araçları yürürlüğe koyarak yürütme işlevine aktif olarak katılmaları gerekmektedir. Bunların büyük çoğunluğu, başlangıçta üye devletlerin meselesi olan faaliyetleri topluluk düzeyinde birleştirmek ve ağ oluşturmak suretiyle bu tür düzenlemeleri daha tutarlı ve etkili hale getirmeyi amaçlamaktadır (European Commission, 2002, s. 3-4).

Bazı akademisyenler AB düzenleyici kurumlarının popülaritesini siyaset bilimcilerin ‘‘rasyonel seçim yaklaşımları’’ ya da özellikle asil-vekil yaklaşımı olarak adlandırdıkları yaklaşımlarla açıklamaktadır. Amerikan modelini takiben, sektörel düzenlemenin genellikle politikacılar tarafından yönetilen bir kuruluş tarafından ele alınamayacak ve alınmaması gereken bir teknik karmaşıklık derecesi gerektirdiği fikri ortaya atılmıştır. Bunun yerine bağımsız düzenleyici kurumlar uzmanlık sağlayarak karmaşık teknik ve bilimsel konularla ilgilenebildiğini değerlendirilmektedir. AB kurumlarının kurulması, daha spesifik ve teknik idari görevlerin bu kurumlara devredilmesiyle, Avrupa Komisyonu'nun temel görevlerine ve politika önceliklerine daha fazla odaklanmasını sağlamıştır (Vos, 2018, s. 20). Ayrıca, AB politika yapıcıları, AB düzenleyici politikalarının ulusal temelde uygulanmasının ticaretin önündeki iç engellerin etkili bir şekilde kaldırılmasını engellediğini ve tek pazarın gerçekleştirilmesini tehlikeye attığını fark ettikçe, düzenleyici yakınlaşmayı artırmak amacıyla politika uygulama düzeyinde işbirliği ve koordinasyonu teşvik etmek için AB düzenleyici ağlarını ve AB düzenleyici kurumlarını oluşturdular (Mathieu, 2016, s. 3).

Avrupa Birliği bünyesinde toplam 36 yürütme ve düzenleyici kurumlar bulunmaktadır. Tek bir yerleri yoktur. Aksine, birliğin tüm üye ülkelere dağılmış durumdadırlar. Yani, her üye devlet kendi topraklarında bu türden en az bir kuruma sahiptir (European Union). Bu noktada üye devletlerin kendi topraklarında bir düzenleyici kurum bulundurarak prestij kazanma arzusu şüphesiz rol oynamıştır (Vos, 2018, s. 20). Düzenleyici kurumlara ilişkin ‘‘Ortak Yaklaşım’’ ın 10. Maddesine göre AB bağımsız düzenleyici kurumlarının yönetim kurullarının yapısı aşağıdaki gibidir: Her üye devletten bir temsilci, Avrupa Komisyonu'ndan iki temsilci, Avrupa Parlamentosu'ndan bir temsilci, ve paydaşlardan oldukça sınırlı sayıda temsilci (Parliament, Council, & Commission, 2012, s. 5). Kurum icra müdürünün atanması ve kurumun hesap verebilirliği de aynı belge ile düzenlenmektedir. Bu şekilde, kurumun yönetim kurulu kurumun icra direktörünü atar ve direktör çalışmalarından dolayı yönetim kuruluna karşı sorumludur ve yönetim kurulu ile birlikte Parlamento, Konsey ve Komisyon’a karşı sorumludur. Yönetim kurulu kararları ise iki şekilde alınır: birincisi, olağan çalışma konuları için salt çoğunlukla; ikincisi ise, müdürün atanması veya görevden alınması, yönetim kurulu başkanının atanması ve yıllık bütçe ve

Çalışma programının onaylanması için oyların nitelikli çoğunluğu (te ikisi) ile (Parliament, Council, & Commission, 2012, s. 5,6,11).

3.9.3. Dünya Ticaret rgt'nün Düzenleyici Kurumları

Dünya Ticaret rgt (DT), içinde düzenleyici görevleri olan kurum veya organların faaliyet gösterdiği bir diğer büyük küresel örgüttür. DT bünyesinde yer alan ve kurum ya da düzenleyici organ niteliği taşıyan kuruluşlara ‘‘Komite’’ adı verilmektedir.

Bu komiteler şunlardır: Tarım Komitesi, Anti-Damping Uygulamaları Komitesi, Gümrük Kıymet Takdiri Komitesi, İthalat Lisanslama Komitesi, Pazara Giriş Komitesi, Menşe Kuralları Komitesi, Korunma nlemleri Komitesi, Sağlık ve Bitki Sağlığı nlemleri Komitesi, Sübvansiyonlar ve Telafi Edici nlemler Komitesi, Ticarete Teknik Engeller Komitesi, Ticaretin Kolaylaştırılması Komitesi, Ticaretle Bağlantılı Yatırım nlemleri Komitesi, Bilgi Teknolojisi rnleri Ticaretinin Genişletilmesi Katılımcılar Komitesi. Bu komiteler, Genel Konsey'e karşı sorumlu olan Mal Ticareti Konseyi bünyesinde faaliyet göstermektedir (WTOa, tarih yok).

Bu komitelerin isimleri, uygulanmasını denetlemekle yetkili oldukları anlaşmanın ismine dayanmaktadır. Aşağıda, bu komitelerden toplam 12 tanesinden ikisinin örneklerini sunacağız. Örneğin, DT'nün Tarım Anlaşmasının uygulanmasını denetlemekle görevli Tarım Komitesi kurulmuştur. Komite, yelerin ilgili soru ve endişelerini dile getirmeleri ve ele almaları için bir forum sağlar. Temel sorumluluğu DT yelerinin taahhütlerine nasıl uyduklarını izlemektir. Tüm DT yelerinden oluşan komite genellikle yılda üç ya da dört kez toplanır. Asıl görevine ek olarak Tarım Komitesi, DT Bakanlar Konferansı'nda bakanlar tarafından kabul edilen bir dizi kararın uygulanmasını izlemekle görevlendirilmiş bulunmaktadır (WTOb, tarih yok). İkinici rnek ise ‘İthalat Lisanslama Prosedürleri Anlaşması'nın uygulanmasını denetlemekten sorumlu olan İthalat Lisanslama Komitesidir. Örneğin anlaşma, hükümetlerin, tüccarların lisansların nasıl ve neden verildiğini bilmeleri için yeterli bilgiyi yayınlamalarını gerektirmektedir. Ayrıca ülkelerin yeni ithalat lisansı prosedürleri getirdiklerinde veya mevcut prosedürleri değiştirdiklerinde DT'ye nasıl bildirimde bulunmaları gerektiği de açıklanmaktadır. Komite, Anlaşmanın uygulanmasını denetler. Anlaşmanın uygulanmasını ve işleyişini en az iki yılda bir

gözden geçirmektedir. Üyelerin, ithalat lisanslarına ilişkin yasa ve yönetmeliklerinde meydana gelen değişiklikleri Komiteye bildirmeleri gerekmektedir (WTOc, tarih yok).

Resmi olarak her komite kendi başkanını seçme yetkisine sahiptir. Ancak, atamaların tüm bu organlara iyi bir şekilde dağılımını sağlamak için, üç grupta başkan listeleri üzerinde uzlaşma sağlamak üzere gayri resmi istişareler yapılır: doğrudan Genel Konsey'i ilgilendirenler (Ticaret Müzakereleri Komitesi'ne rapor veren organlar dahil), Mal Konseyi'ne rapor verenler ve Hizmetler Konseyine rapor verenler. İstişareler tamamlandığında, uzlaşılan liste Genel Konsey, Mal Konseyi veya Hizmetler Konseyi'nde "not edilir" ve ardından her bir yan konsey, komite veya çalışma grubu kendi başkanını uzlaşıyla seçerek seçimi resmi olarak onaylar. Neredeyse tüm başkanların görev süreleri bir yıldır (WTOd, tarih yok).

3.10. Bağımsız Düzenleyici Kurumlar Modeline Eleştiriler

Önceki başlıklarda belirtildiği üzere, düzenleyici devlet kavramı sırasıyla bağımsız kurumlar ve pratikteki sonuçlarına ilişkin yukarıdaki inceleme ve açıklamalar, etkilerinin olumlu perspektifinden yapılmıştır. Oysa gerçek şu ki, düzenleyici devletin, yani bağımsız düzenleyici kurumların avantajları ve olumlu etkilerinin yanı sıra, bunlarla ilgili inceleme ve analizlerin bir kısmı da çeşitli yazarların vurguladığı olumsuz etkiler veya dezavantajlardır. Dolayısıyla, bağımsız düzenleyici kurumlarla ilgili en tartışmalı hususlar arasında meşruiyet, ele geçirme, hesap verebilirlik ve eşgüdüm yer almaktadır.

Demokrasi meşruiyeti – Meşruiyet, sosyal güvenilirlik ve kabul edilebilirlik anlamına gelir: "bir varlığın eylemlerinin sosyal olarak inşa edilmiş bazı normlar, değerler, inançlar ve tanımlar sistemi içinde arzu edilir, uygun veya uygun olduğuna dair genelleştirilmiş bir algı veya varsayım". Bir yönetim veya düzenleme bağlamında, bir düzenleyicinin "meşru" olduğuna dair bir ifade, hem yönetmeye çalıştığı kişiler hem de adına yönettiğini iddia ettiği kişiler tarafından yönetme hakkına sahip olarak algılandığı anlamına gelmektedir (Black, 2008, s. 144). Demokratik sistemler, seçmenlerden parlamentoya, hükümete, bakanlara ve nihayetinde bürokrasiye uzanan yetki devri zincirleri olarak kavramsallaştırılabilmektedir. BDK'lara yetki devri, BDK'ların ne seçmenlere ne de seçilmiş yetkililere karşı doğrudan sorumlu olmaması nedeniyle niteliksel olarak farklı olan ek bir adım teşkil etmektedir. Sonuç olarak, düzenleyici devletin gelişmesiyle birlikte siyasi katılımın önemi azalmış ve bir

"demokrasi açığı (eksikliği)" yaratmış görünmektedir (Maggetti, 2010, s. 2). Dolayısıyla, demokratik olarak hesap verilebilir asiller politika yapma yetkilerini çoğunlukçu (bağımsız kurumlara) olmayan kurumlara devredebilirler, ancak kendi meşruiyetlerini devredemedikleri öne sürülmektedir. Bu meşruiyet kaybı önemli, hatta bazı durumlarda en önemli "vekalet maliyeti" olabilmektedir (Majone, 1999, s. 7). Dolayısıyla, bağımsız kuruluşların seçim yalıtımı ve operasyonel bağımsızlığının sadece karar alma sürecine siyasi katılımdan muafiyet anlamına gelmemesi, aynı zamanda bakanlık hiyerarşisinin doğasında bulunan hesap verebilirlik mekanizmalarından da muafiyet anlamına gelmesi sorunu daha da ağırlaştırmaktadır. Sonuç olarak, bağımsız kuruluşlar, *ceteris paribus*, bakanlık bünyesindeki birimlere kıyasla siyasi güçlerinden kaçmak ve bu gücü kötüye kullanmak ya da suiistimal etmek için daha fazla fırsatla karşı karşıya kalmaktadır (Koop, 2014, s. 3).

Ele geçirilme - Bağımsız kurumlar nominal olarak (kelimenin de ifade ettiği gibi) devletin kurumlarıdır. Ancak, aslında çoğu zaman kendi çıkarları doğrultusunda hareket ederler ve idari bağımsızlık ile güçlendirilmeleri onlara kendi çıkarlarını gözetme yetkisi verir. İşte bu nedenle bağımsız kurumların yükselişi devlete meydan okuma potansiyeline sahiptir (Schick, 2002, s. 35). Bağımsızlık ve ele geçirme konularını ele almak için siyaset bilimi dilinde ifade edilen ilk genel açıklamalardan biri, Bernstein'ın bağımsız kurumların evrimsel bir yaşam döngüsünden geçtiği teorisiyle gelmiştir. Bu teori, düzenlemelerin başlangıçta öncü ve radikal bir ruha sahip bağımsız kurumlar tarafından yapıldığını; olgunlaştıkça düzenlemeye tabi sektörle yakın ilişkiler geliştirdiklerini ve yaşlandıkça sektör tarafından ele geçirildiklerini öne sürmektedir (Moran, 2002, s. 393). Daha geniş bir ifadeyle, düzenleyici kurumlar veya komisyonlar bir yaşam döngüsünden geçme eğilimindedir; kamu yararının güçlü, yaratıcı ve hevesli savunucuları olarak yola çıkarlar ve ilk etapta kendilerini var etmek için yasalaştırılması gereken kamu kaygısını ve mayalanmayı yansıtır. Sorumluluklarını geniş ve yaratıcı bir şekilde tanımladıktan sonra yavaş yavaş devitalize olmuş, bakış açıları sınırlanmış, politika ve prosedürleri rutinleşmiş ve bürokratikleşmiş, düzenlemekle yükümlü oldukları şirketlerin çıkarlarını giderek daha fazla gözetken ve koruyan, değişikliklere dirençli, statükoya bağlı hale gelmektedirler (Martimort, 1999, s. 930). Örneğin, düzenlediği firma ile olan yakın ilişkisi nedeniyle, bir düzenleyici sosyal açıdan faydalı bilgiler elde eder. Bu bilgi onun takdir yetkisinin kaynağıdır. Düzenleyici, bilgiyi açıklayarak çıkar grubunun sosyal açıdan maliyetli

olan bilgi rantını gerçekten de bastırabilir. Bunun yerine endüstri tarafından ele geçirildiğinde düzenleyici, bilgiyi gizler ve bu nedenle takdir yetkisini rüşvet veya endüstride gelecekte iş fırsatları elde etmek ve firmaya bilgi rantı bırakmak için kullanabilmektedir (Martimort, 1999, s. 930).

Hesap verebilme sorunu - Hesap verebilirlikle ilgili tartışmalar, bu aktörlere görevlerini yerine getirebilmeleri için yeterli özerklik verilirken aynı zamanda yeterli derecede kontrolün nasıl sağlanacağı gibi rahatsız edici bir ikilemle boğuşmak zorundadır (Scott, 2000, s. 39). Bağımsız düzenleyici kurumlar karar alma sürecine siyasi katılımdan ve bakanlık hiyerarşisinin doğasında bulunan kontrol mekanizmalarından dışlandıkları ve aynı zamanda daha fazla politika takdir yetkisine sahip oldukları için, hem siyasi kontrolden kaçınma hem de yetkilerini bakanlık departmanlarından daha keyfi kullanma riski mevcuttur (Koop, 2014, s. 1). Bağımsız kurumların hesap verebilirliği, demokratik meşruiyet sorununa bir çözüm olarak tasarlanmıştır. Oysa bu kurumların hesap verebilirliği, kurumların temel özelliği ya da varlık nedeni olan bağımsızlığı ihlal edebilmektedir. Dolayısıyla asıl zorluk, bu kurumların bağımsızlığını zedelemeyen ve aynı zamanda hesap verebilir olmalarını sağlayan bir düzenleme yönteminin nasıl bulunacağına yatmaktadır.

Eşgüdüm sorunu - Kamu yönetiminin büyüme, ayrışma, yapısal yetki devri ve tek amaçlı kuruluşların kurulması yoluyla parçalanması, merkezi politika kapasitesini azaltabilir. Tek amaçlı kurumların oluşturulmasındaki uzmanlaşma, koordinasyon zorluğunu ve siyasi yöneticilerin kapasite sorunlarını artırma eğilimindedir, çünkü daha fazla konu ve politika sorusu, hiyerarşinin daha alt kademelerinde tartılıp karara bağlanmak yerine bakanlıklara ve kabineye yönlendirilmektedir (Christensen & Laegreid, 2005, s. 20). İşlevsel zorluklar koordinasyon sorunu etrafında dönmektedir; düzenleyici bir rejim içindeki kuruluş ağları karmaşık karşılıklı bağımlılıklarla karakterize edilebilir ve merkezi bir otorite odağından yoksun olabilmektedir. Örneğin, rejimin kurallarının veya ilkelerinin baş yorumcusu olarak hareket etmek veya rejimin her ikisinin de tanımladığı sorunun çözümüne doğru hareket etmesini sağlayacak şekilde çoklu katılımcıların faaliyetlerini yönlendirmek veya koordine etmek gibi bir rolü olan bir organ olmayabilmektedir (Black, 2008, s. 140). Dolayısıyla, seçmenler bir yasama organını izlemekte ve kontrol etmekte güçlük çekebilir, bir yasama organı da kendi komitelerini izlemekte ve kontrol etmekte benzer

güçlükler yaşayabilir ve bu durum gözetim komiteleri ile düzenleyici kurumlar arasındaki ve kurum başkanları veya komisyon üyeleri ile bürokrasileri arasındaki ilişkiler yoluyla devam edebilir (Levine & Forrence, 1990, s. 171).

Bu riskleri azaltmak için bazıları bağımsız düzenleyici kurumlarda daha fazla şeffaflık ve hesap verebilirlik önlemleri alınmasını savunmaktadır. Bu önlemler arasında düzenli raporlama gereklilikleri, kamu istişareleri, personel için etik kurallar ve çıkar çatışmalarını ele alan mekanizmalar yer alabilir. Ayrıca, ajans performansının ve etkinliğinin periyodik olarak gözden geçirilmesi, iyileştirme alanlarının belirlenmesine ve daha geniş kamu hedefleriyle uyumun sağlanmasına yardımcı olabilir.



4. KOSOVA'DA BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLARIN UYGULAMASI

Herhangi bir devletin kurulmasından önce belirli tarihi olayların ve gelişmelerin yaşandığı bilinmektedir. Belirli bir devletin faaliyeti, düzenlenmesi ve işleyişi ise o halkın yıllar boyunca sahip olduğu geliştirdiği kültür ve geleneğin bir sonucudur. Kosova'da savaş dışı koşullarda kamu yönetiminin gelişimi 24 yıldan daha eski değildir. Kosova kamu yönetimi tarihinin yarısından fazlası aynı zamanda savaş tarihidir ve Kosova'da kamu yönetiminin gelişimi, çoğunlukla komşu ülkelerden gelen savaş veya baskı koşullarında geliştiğini söyleyebiliriz. Bu nedenle, Kosova devletinin bağımsız düzenleyici kurumlara ilişkin deneyiminin incelenmesine geçmeden önce, Kosova'da kamu yönetiminin gelişimine ilişkin genel bir tarihsel ve kronolojik açıklama yapılması gerekmektedir.

4.1. Kosova'da Kamu Yönetimi'nin Kısa Tarihi

Osmanlı İmparatorluğu'ndan 19. yüzyılın başlarında bağımsızlığını kazanan Sırbistan, Birinci Balkan Savaşı'nın ardından 1912'de Kosova'nın kontrolünü yeniden ele geçirdi, ancak 1915'te I. Dünya Savaşı sırasında tekrar kaybetti. 1918'de Avusturya-Macaristan ve Bulgaristan arasında bölünmüş bir işgal sona erdi ve Kosova, Sırbistan'ın bir parçası olarak yeni Sırp, Hırvat ve Sloven Krallığı'na (daha sonra Yugoslavya olarak yeniden adlandırıldı) dahil edildi. İlerleyen Sırp ordusu 1918-20 yılları arasında binlerce Kosovalı Arnavut'u kaçırmaya zorladı ve birçoğu sonunda Türkiye'ye göç etmiştir (Allcock, Lampe, & Young, 2023). Aziz Vitus'un bayram günü olan 28 Haziran 1921'de Yugoslavya parlamentosu Vidodan anayasası olarak bilinen devletin ilk anayasasını oyladı. Merkezîyetçi bir hamleyle sekiz tarihi vilayeti kaldırdı ve bunun yerine 26 Nisan 1922 tarihli kanun hükmünde kararnameyle 33 ilçe (kontluk) oluşturdu. 12 Sırp bölgesinden biri de Kosova bölgesiydi. Böylece Kosova'daki Arnavutlar 1922'den 1929'a kadar bir ilçe çerçevesinde yaşadılar. 1922 tarihli kararname, her ilçede bir ilçe meclisinin seçilmesi gerektiğini ve bu resmi organın birçok yerel alanda (sağlık, sosyal konular, eğitim) yargı yetkisine sahip olduğunu ilan ederek ilçelere belediye hakları verdi. Teorik olarak, bu olaylar Kosovalı Arnavutların Yugoslavya devleti içinde bir tür belediye özyönetimine sahip olmalarını sağlayabilirdi. Bununla birlikte, 26 Nisan 1922 tarihli kararname, kral tarafından görevlendirilen bir "büyük Zupan"ın her ilçeden sorumlu olmasını ve ilçe yönetimini

devlet resmi organları aracılığıyla kontrol etmesini de öngörüyordu. Buna ilçe meclisinin işleyişinin denetlenmesi de dahildir. İlçelerin bütçesi Belgrad'daki hükümete bağlıydı ve ilçe meclisi kraliyet kararnamesiyle ortadan kaldırılabilirdi. Belgrad'ın ilçe belediyesi haklarını ciddiye almadığı, ilk il genel meclisi seçimlerinin kararnamenin yayınlanmasından beş yıl sonra, 1927'de yapılmış olmasından da anlaşılmaktadır. Başka bir deyişle, ilçe belediyeleri ancak 1927 yılında faaliyete geçebilmiştir. Kral Alexander'ın 1929 yılında ilçeleri/köyleri kaldırdığı düşünüldüğünde, ilçe belediyelerinin sadece iki yıl çalıştığı (Gulyás & Csüllög, 2015, s. 224) karşımıza çıkmaktadır.

İkinci Dünya Savaşı sırasında Kosova'nın bir kısmı İtalyan işgali altındaki Arnavutluk'a dahil edildi. İtalya'nın teslim olmasından sonra Nazi Almanyası, Tito'nun Yugoslav Partizanları savaşın sonunda Kosova'ya girene kadar Kosova üzerinde kontrolü ele geçirdi (US Department of State, a.d.). Kosovalı Arnavutlar için işler bir ölçüde ancak 1960'larda düzelmeye başladığı değerlendirilmektedir. Yugoslav hükümeti 1963 yılında Kosova'yı bir "vilayet" statüsüne yükseltti. 1969 yılında Kosova yeni bir anayasaya, yeni bir yüksek mahkemeye ve Priştine'de bir üniversite kurma yetkisine kavuştu (Rogel, 2003, s. 171). Ancak, Kosovalı Arnavutların kamu yönetimindeki işlerde temsilindeki eşitsizlik devam etmiştir. Kosova'daki işsizlik seviyesi tüm Yugoslavya'daki en yüksek seviyeydi: resmi olarak 67,000 kişi işsiz olarak kayıtlıydı, ancak gözlemciler gerçek rakamın 250,000 olduğunu tahmin ediyorlardı. Kosova'nın 1,5 milyonluk nüfusunun sadece 178,000'i her türlü devlet işletmesinde (kamu hizmeti, okullar, hastaneler, fabrikalar vb.) iş sahibiydi; ve nüfusun yüzde 15'ini oluşturan Sırp ve Karadağlıların bu işlerin yüzde 30'una sahip olmasıyla önemli bir etnik dengesizlik devam etmekteydi (Malcolm, 2002, s. 337).

1974 tarihli Yugoslav Anayasası Kosova'ya (Voyvodina ile birlikte) Sırbistan içinde bir Sosyalist Özerk Vilayet statüsü verdi. Bu haliyle, YSFC'nin altı kurucu Sosyalist Cumhuriyeti ile neredeyse eşit haklara sahipti (US Department of State, tarih yok). Kosova neredeyse tam bir federal oluşumdı: Kendi ulusal bankası, parlamentosu, hükümeti ve polisi vardı ve artan Arnavutlaşma ve artık bu işleri yapabilecek daha fazla sayıda kalifiye Arnavut sayesinde Arnavutlar Kosova'nın kontrolünü az çok ellerinde tutmayı başarmışlar (Ukshini, 2021, s. 259). 1974 tarihli YSFC Anayasası, Kosova ve Voyvodina gibi özerk vilayetlerin kendi anayasalarını yapabilmelerini

sağlayan önemli bir hak daha tanımıştır (Shkodra, 2014, s. 93). Bu nedenle Kosova Meclisi, 27 Şubat 1974 yılında Kosova Sosyalist Özerk Bölgesi Anayasası'nı onaylamıştır (KSAK, 1974). Bu anayasada Kosova Meclisi, Kosova Özerk Bölgesi'nin en yüksek organı olarak tanımlanmıştır (madde 300). Kosova Meclisi üç odadan oluşuyordu: 90 delegesi olan Müşterek İş Odası; 50 delegesi olan Belediyeler Odası; ve 50 delegesi olan Sosyo-Politik Odası (madde 302). İleri, yürütme yetki ve görevleriyle donatılan organ Yürütme (İcra) Konseyi olmuştur. Yürütme konseyi, Meclis'in anayasaya dayalı kararlarını uygulama, genel yerel politikanın belirlenmesi ve uygulanmasına ilişkin kanunları başlatma ve yürütme yetkisine sahipti (madde 349-350). Yürütme Konseyi başkanı ve üyelerinin görev süresi 4 yıl olup, bir dönem daha yeniden seçilme olanağı bulunmaktaydı (madde 352). Bundan başka, Yürütme Konseyi bünyesinde, görevleri ilgili alanlara göre yasaları uygulamak olan Sekreterlikler de bulunmaktaydı (madde 362). Sekreterlikler, atanmaları ve görevden alınmaları Meclis'in yetkisinde olan sekreterler tarafından yönetiliyordu (madde 366). Meclis ve Yürütme Konseyinden alınan yetkilere göre, sekreterliklerin yöneticileri kanunların, diğer hükümlerin ve Meclis ve Yürütme Konseyinin genel tasarruflarının uygulanması için yönetmelikler, tüzükler ve talimatlar çıkarabilirdi (madde 368). Sekreterler, çalışmalarından aynı zamanda Meclis ve Konsey önünde de sorumluydular (madde 367). Görüldüğü üzere, o dönemdeki Yürütme Konseyi ve Sekreterlikler, işlevleri bakımından günümüz başbakanlıkları ve bakanlıkları ile büyük ölçüde eşdeğerdi.

Yerel yönetimle ilgili olarak, söz konusu anayasaya göre, yerel düzeydeki temel yönetim birimi belediye idi. Belediyenin yetki ve görevleri anayasa, kanun ve belediye tüzüğü ile belirlenmiştir (madde 266). Belediyenin ana organı Belediye Meclisi idi. Meclis, kanundan aldığı yetkiler doğrultusunda çalışmalarını yürütmek için kararlar, yönetmelikler, talimatlar, kararnameler, sonuçlar ve tavsiyeler çıkarabilirdi (madde 274). Ayrıca, belediyenin kendi bütçesinin yanı sıra bütçe çıkarma hakkı da vardı (madde 269). 1974 Anayasası ile belediye, Anayasa ve yasalar çerçevesinde bağımsız hale gelirken, belediye meclisi temel iktidar organı olmuştur. Belediye, yürütme organı olarak yürütme konseyini seçmiştir. İdari işler belediye idari organları ve diğer organlar tarafından yürütülmekteydi. En yüksek belediye kanunu, anayasa ve kanunlarla uyumlu olması gereken tüzüktü. Kosova Özerk Sosyalist Vilayeti Meclisi, 15 Temmuz 1975 tarihli toplantısında Kosova'nın bölgesel örgütlenmesine ilişkin

Yasayı onaylamıştır. Bu Kanuna dayanarak, 1.431 yerleşim yeri ile 22 belediye kurulmuştur (Osmani & Manaj, 2014, s. 45).

Ademi merkeziyetçi federasyon kavramını öne çıkaran 1974 Anayasası, belediyeyi siyasi sistemin inşasının merkezi üssüne yerleştirmiştir. Sosyalist özyönetim kavramını öne çıkaran Anayasa, belediyeyi işçi sınıfının ve tüm emekçilerin haklarını hayata geçirmenin ve iktidarı inşa etmenin temel hücresi olarak tanımlıyordu. Bu Anayasaya göre belediyenin işlevleri oldukça geniş ve önemliydi. Bu işlevler, vatandaşlar için önem taşıyan ekonomik, sosyal ve siyasi nitelikteki tüm konuları içeriyordu. Yerel yönetimin en alt birimleri olarak, çeşitli idari görevlerin yerine getirildiği yerel topluluklar vardı. İktidarın aşağıdan yukarıya doğru inşası en iyi, belediyenin vilayetlerden federasyona kadar tüm sosyal-siyasal toplulukların meclisleri için temsilci birim olmasında görülmektedir (İslami, 2016, s. 55). Kosova'nın bu işleyişi ve kurumsal gelişimi 80'li yılların başına kadar devam etmiştir.

80'li yılların başlangıcı, aslında kökenleri 70'li yıllara dayanan ayaklanmaların başlangıcına işaret eder. 1970'lerin sonlarına doğru Sırp Cumhuriyeti'nin Belgrad'daki önde gelen siyasi temsilcileri, adem-i merkeziyetçiliğin Yugoslavya içindeki diğer cumhuriyetlere daha fazla özerklik getirirken Sırbistan'ın kendi cumhuriyeti üzerindeki kontrolünü giderek kaybettiği eleştirisini dile getirmişler (Pichler, Grandits, & Fotiadis, 2021, s. 175). Bu, Kosova'nın işgalini meşrulaştırmaya yönelik Sırp ideolojik milliyetçi teziydi. Ancak, bunun önünde ise tamamen zıt bir tez durmaktadır. Kosova'daki çatışmanın köklerinin, tam da ulusal çatışmalara demokratik çözümlerin temeli olarak görülen özyönetimin gelişmemiş olmasında yattığı ileri sürülmüştür. Bu açıdan bakıldığında, Yugoslavya'nın karşı karşıya olduğu asıl tehlike ayrılıkçılık değil, Sırp'ların federasyon içinde baskın olma arzusunun yeniden canlanmasıyla eş tutulan merkeziyetçilikti (Pichler, Grandits, & Fotiadis, 2021, s. 176). 1981 yılında Kosovalı Arnavutların Kosova'ya tam Cumhuriyet statüsü verilmesi talebiyle gösteri yapmasının ardından ayaklanmalar patlak verdi ve şiddetle bastırıldı. 1980'lerin sonunda Slobodan Milošević, Kosova'daki Sırp azınlığın korkularını istismar ederek Belgrad'da iktidara gelmiştir. 1989 yılında Kosova'nın özerkliğini ortadan kaldırdı ve Belgrad'ın doğrudan yönetimini dayattı. Belgrad, işleri daha sonra Sırp'lar tarafından üstlenilen etnik Arnavut devlet çalışanlarının çoğunun işten çıkarılması emrini vermiştir (US Department of State, tarih yok). İnsan Hakları İzleme Örgütü'ne göre

1995 sonlarında, daha önce devlet tarafından istihdam edilen Arnavutların yaklaşık dörtte üçü işlerini kaybetmişti. Arnavutça öğretimi yasaklandı ve etnik Arnavutların seyahatleri keskin bir şekilde sınırlandırılmıştır (Security Council, 2006, s. 2).

Belgrad hükümetinin kendilerine karşı askeri güç kullanma konusunda açıkça istekli olmasıyla karşı karşıya kalan Kosovalı Arnavutlar, Sırp kontrolüne karşı pasif, şiddet içermeyen bir direniş yolunu benimsediler. Pasifist İbrahim Rugova'nın liderliğinde, Arnavutça eğitim veren okullar ve diğer sivil kurumlardan oluşan kendi ağlarını örgütlediler (Allcock, Lampe, & Young, 2023). Bu hareket sonuç vermeyince 1997 yılında Kosova Kurtuluş Ordusu (KKO) adı altında silahlı bir direniş ortaya çıktı. KKO'nun ana hedefi Kosova'nın bağımsızlığını güvence altına almaktır. Milošević 1998'in sonlarında KKO'ya karşı sivillere karşı yaygın zulüm içeren acımasız bir polis ve askeri kampanya başlattı. Milošević'in Rambouillet Anlaşması'nı kabul etmemesi, Kosova'daki şiddeti durdurmak için NATO'nun askeri hareketini tetiklemiştir. Bu hareket öncelikle Belgrad da dahil olmak üzere Yugoslavya Federal Cumhuriyeti'nin havadan bombalanmasını içerip ve Mart'tan Haziran 1999'a kadar devam etmiştir. 78 gün süren bombardımanın ardından Milošević teslim olmuştur. Bundan kısa bir süre sonra BM Güvenlik Konseyi, Belgrad'ın Kosova üzerindeki yönetimini askıya alan ve Kosova'yı Birleşmiş Milletler Kosova Geçici Yönetim Misyonu'nun (UNMIK) idaresi altına sokan ve bir NATO barış gücüne yetki veren 1244 (1999) sayılı kararı kabul etti. 1244 sayılı karar ayrıca Kosova'nın gelecekteki statüsünü belirlemek üzere tasarlanmış bir siyasi süreç öngörmekteydi (US Department of State, tarih yok). Birkaç hafta içinde, binlerce yabancı BM personeli ve bağışçıların finanse ettiği danışmanlar, o zamana kadarki en büyük çatışma sonrası yeniden yapılandırma operasyonunu başlatmak üzere bölgeye gelmeye başladı (Venner, 2016, s. 1).

4.2. 1999'da Birleşmiş Milletler Uluslararası Misyunun'un Yerleştirilmesi

Elbette, genel olarak Kosova'nın tarihi ve özel olarak da kamu yönetimi hakkında konuştuğumuz her zaman, Birleşmiş Milletler Geçici Yönetim Misyonu'nun çok önemli bir yere sahiptir ve tartışılması kaçınılmazdır. 1999'da savaşın sona ermesinin hemen ardından Kosova, meşru yetki ve kapasiteye sahip bir Kosova hükümetinin kurulmasına yardımcı olmak amacıyla Güvenlik Konseyi'nin 1244 (United Nations, 1999) sayılı kararına dayanılarak Birleşmiş Milletler'in uluslararası koruması altına alınmıştır. Güvenlik Konseyi'nin bu tür yetkilerini destekleyen hukuki ve siyasi

mantık, BM Antlaşması'nın 39. Maddesi anlamında "barış" kavramının uzun vadeli ve sürdürülebilir barışın tesis edilmesini içerecek şekilde anlaşılması gerektiği düşüncesinden kaynaklanmaktadır (Friedrich, 2005, s. 234).

Ancak bu misyonun içinde konuşlandırılacağı bağlam pek de elverişli değildi. Bu aşamada bölge iki ayı aşkın bir süredir yoğun bombardımana maruz kalmıştı ve Kosova muazzam boyutlarda bir mülteci krizi yaşıyordu. Uluslararası güçler, çökmüş bir ekonomi, acil mülteci geri dönüşü ihtiyacı ve askerileştirilmiş bir siyasi ortam gibi çok çeşitli siyasi, ekonomik ve güvenlik sorunlarıyla karşı karşıyaydı (Tansey, 2009, s. 112). Savaşın sona ermesinin ardından Kosova, alt yapısı harap olmuş, istikrarlı ve güvenilir bir sivil idareden yoksun yanı sıra nüfus içinde derin bir bölünmeyle karşı karşıya kalmıştı (Natsis, 2005, s. 4). Savaş sonrası bir toplumun karşılaştığı en önemli ve zor meydan okumalardan biri devletin kurumlarına olan inancın yeniden tesis edilmesidir (Chesterman, 2002, s. 3).

Kosova'daki kamu yönetimi kurumlarının tüm yapısının yanı sıra düzenleyici sistemin temeli, Kosova'daki Birleşmiş Milletler Geçici Yönetim Misyon'un (UNMIK) tarafından atılmıştır. UNMIK, uluslararası güvenlik varlığı (NATO-KFOR) ile sivil idare, yeniden inşa boyutu, demokratik kurumların kurulması ve insani konular (BM, AB, AGİT ve BMMYK) bileşenlerini "tek bir liderlik altında, aynı amaçlarla ve net bir komuta hattıyla" içeren benzersiz bir BM barışı koruma misyonu biçimiydi (Reka, 2003, s. 142). Daha spesifik olarak, UNMIK - sorumlulukları dört temel alan ya da "sütun" arasında gruplandıran 1244 sayılı BM Güvenlik Konseyi Kararı uyarınca kurulmuştur: 1) BMMYK başkanlığında insani konular; 2) UNMIK başkanlığında kamu sivil idaresi; 3) AGİT başkanlığında seçimler de dahil olmak üzere demokrasi ve kurumların inşası; ve 4) AB başkanlığında yeniden yapılanma ve ekonomik kalkınma (DPADM, 2003, s. 3). Sütun sistemi, daha önce Bosna Hersek gibi benzer durumlarda uluslararası kuruluşların koordinasyonunda karşılaşılan zorluklara cevap vermek için seçilmiş gibi görünüyor. Teoride, farklı sütunların çalışmalarının koordinasyonu GSÖT ile yapılan günlük toplantılar aracılığıyla sağlanıyordu. Ancak pratikte, her bir ayağın günlük operasyonları, aralarında çok az koordinasyonla ya da hiç koordinasyon olmadan bağımsız olarak yürütülmüştür ve bu da bazı sorunların kaynağı olmuştur (Security Council, 2006, s. 4).

Bu yapı, UNMIK'in uluslararası ve siyasi liderlerinin yanı sıra Kosovalı azınlık temsilcileri de dahil olmak üzere Kosovalı uzmanların görev yaptığı, bakanlık olarak kavramsallaştırılan 20 merkezi departmandan oluşuyordu. Departmanlar, biri uluslararası diğeri yerel olmak üzere iki eş başkan tarafından yönetiliyordu. Tüm eş başkanlar birlikte, görevi Kosova için çeşitli sosyoekonomik politikaları formüle etmek ve uygulamak olan bir Bakanlar Kurulu'nda görev yapmaktaydılar (DPADM, 2003, s. 3). Kapsam ve amaç açısından UNMIK'in yetki alanı, BM saha operasyonlarının standartlarına göre neredeyse emsalsizdi. Sadece Kosova toprakları üzerinde tam geçici idari sorumluluğu üstlenme yetkisiyle kalmamış, aynı zamanda anlaşmazlığın çözümünde kendisine merkezi bir siyasi rol de verilmiştir. Bu nedenle, Kosova'da uluslararası yönetimin kurulması, o zamana kadar örneğine rastlanmamış bir uluslararası yönetim vakasının başlangıcını işaret ediyordu (Yannis, 2004, s. 67). UNMIK, BM tarihinde bu türden ilk operasyondur: hem kapsamı hem de yapısal karmaşıklığı açısından benzeri görülmemiş bir görev verilmiştir.

UNMIK, güvenlik, adalet, kolluk kuvvetleri, sağlık ve eğitimden çöp toplama gibi sıradan konulara kadar her şeyden sorumlu, eksiksiz bir geçiş dönemi sivil idaresini yeniden kurmak ve işletmekle görevlendirilmişti. UNMIK'in görevleri, tüm devlet kurumlarını yeniden kurmak ve aynı zamanda geçici demokratik özyönetim kurumlarını oluşturmak ve gelişimini denetlemektir (Security Council, 2006, s. 4). Kosova ve Doğu Timor'da Birleşmiş Milletler yönetimlerinin kurulması, dünya örgütünü eşi benzeri görülmemiş bir meydan okumayla karşı karşıya bırakmıştır. Her iki durumda da BM, ilgili topraklar üzerinde tam idari yetkilere sahip olmakla kalmayıp, aynı zamanda bu toprakların bölgesel statüsüne ilişkin çözümün hazırlanmasından da sorumluluk (Stahn, 2001, s. 108) taşımıştır. Başka bir deyişle, Kosova'daki UNMIK misyonu, Birleşmiş Milletler tarihinde bu türden ilk uluslararası yönetim misyonunu temsil ettiğini değerlendirmekteyiz.

Bu misyonun diğeri görevleri arasında: temel sivil idari işlevleri yerine getirmek, Kosova'da önemli ölçüde özerklik ve özyönetim kurulmasını teşvik etmek, Kosova'nın gelecekteki statüsünü belirlemeye yönelik siyasi süreci mümkün kılmak, tüm uluslararası kuruluşlara insani yardım dağıtımını koordine etmek, kilit altyapının yeniden inşasını desteklemek, kamu düzenini ve sükuneti sağlamak, insan haklarını teşvik etmek ve tüm mültecilerin ve yerinden edilmiş kişilerin Kosova'daki evlerine

güvenli ve engelsiz bir şekilde dönmelerini sağlamak yer alıyordu (Muharremi, Peci, Malazogu, Knaus, & Murati, 2005, s. 2). Yukarıda bahsedilen misyon, yani UNMIK, 1999'dan 2001'e kadar Kosova'yı tamamen tek başına yönetmiştir; bu da hükümetin üç kolunu da kullandığı anlamına gelmektedir: yasama, yürütme ve yargı (UNMIK, 1999). Bu misyonun başında, resmi unvanı Birleşmiş Milletler ‘‘Genel Sekreteri'nin Özel Temsilcisi (GSÖT)" olan yönetici bulunuyordu.

UNMIK, Güvenlik Konseyi'nin 1244 sayılı Kararına dayanan görev ve yetkilerine uygun olarak Kosova Geçici Özyönetim Kurumlarının (KGÖK) oluşturulmasında yerel halka yardım etme görevini üstlenmiş, ilk olarak tüm siyasi grupların ve o dönemde Kosova'da yaşayan etnik toplulukların temsil edildiği Geçici İdari Konsey (GİK) kurulmuştur. 2001 yılında, bir yandan uluslararası yapılar ve UNMIK, diğer yandan da GİK'nin yerel yapıları arasında uzlaşmayla onaylanan bir belge olan Kosova'nın Anayasal Çerçevesi onaylanmıştır. Anayasal Çerçeve temelinde, uluslararası gözetim altında yerel kurumların inşası başladı. Uluslararası kuruluşlar, hem merkezi hem de yerel düzeyde, serbest seçimler ve vatandaşların her iki düzeydeki iktidar için özgürce oy kullanması yoluyla kendi kendini yöneten kurumlar kurma hakkını tanımıştır. Bu şekilde, Kosova Geçici Özyönetim Kurumlarının 2001 yılında kurulmasının ardından Kosova, 2008 yılına kadar UNMIK ile ortaklaşa yönetilmiştir.

UNMIK başlangıçta uluslararası personelden oluşurken, Kosova'nın Geçici Özyönetim Kurumlarının (KGÖK) önemli bir özerklik bağlamında kurulması için çalışmaya devam etmiştir (Security Council, 2006, s. 5). UNMIK bünyesinde kurulan ve faaliyet gösteren departmanlar bakanlıklara dönüştürülmüştür. 2001-2008 yılları arasındaki dönem, UNMIK misyonundan Kosova'nın yerel kurumlarına geçiş ve yetki devri dönemi olarak da bilinmektedir. Koalisyonla bir yerel hükümetin kurulduğu Mart 2002'den bu yana UNMIK, yürütme kararlarına ilişkin sorumluluğu kademeli olarak devretmiştir (Security Council, 2006, s. 5). Özellikle 2004 yılının sonrası UNMIK sistematik olarak yetkilerini yerel kurumlara devretmiş ve bu da uluslararası personel sayısının azalmasına yol açmıştır (Wet, 2009, s. 84). Yetki devri yasama, yürütme ve yargı alanlarını kapsarken aynı zamanda UNMIK ve GSÖT için belirleyici bir rol saklı tutmuştur. Aslında UNMIK, kolluk kuvvetleri, yargı, toplulukların haklarının korunması, para ve bütçe politikası, gümrükler, devlet mülkiyeti ve

işletmeleri ve dış ilişkiler de dahil olmak üzere birçok alanda politikanın gözetimini veya kontrolünü elinde tutacaktı. Hatta UNMIK, BM Güvenlik Konseyi'nin 1244 sayılı kararına aykırı olması halinde Kosova parlamentosu tarafından kabul edilen yasaları geçersiz kılma hakkına sahip olacaktı (Natsis, 2005, s. 7). GST'ye 'mevcut yasaları değiştirme, yürürlükten kaldırma veya askıya alma' yetkisi verilmiş ve 'yargı da dahil olmak üzere Kosova'daki geçici sivil idarede görev yapmak üzere herhangi bir kişiye atama ve bu kişilerin hizmetlerinin geçici sivil idarenin görev ve amaçlarıyla bağdaşmadığı tespit edilirse bu kişileri görevden alma yetkisi' sağlanmıştır (Tansey, 2009, s. 114). Elbette, Kosova'nın 2008 yılında bağımsızlığını ilan etmesiyle birlikte UNMIK'in görev ve rolü tamamen sona ermesine de en aza indirilmiştir.

UNMIK hakkında yukarıda söylenenleri özetlemek gerekirse: UNMIK'in temel görevleri ilk aşamada temel sivil idari işlevleri yerine getirmek ve sivil hukuk ve düzeni korumaktı. Daha sonra, seçimler yoluyla demokratik ve özerk özyönetim için geçici kurumları organize etmek ve Kosova'da kademeli olarak önemli ölçüde özerklik ve özyönetim tesis etmektir. Bu geçici yerel kurumlar kurulup konsolide edildikçe UNMIK idari sorumluluklarını devredecekti. Bu arada UNMIK, Kosova'nın siyasi bir anlaşmayla belirlenecek gelecekteki statüsünü belirlemek üzere tasarlanmış siyasi bir süreci kolaylaştırmakla da görevlendirilmişti. Son aşamada UNMIK, Kosova'nın geçici kurumlarından siyasi çözüm kapsamında kurulacak kurumlara yetki devrini denetleyecekti (Brand, 2003, s. 8-9).

Birleşmiş Milletler'in uluslararası yönetim misyonu olan UNMIK yıllar boyunca çeşitli akademik çevrelerden gelen pek çok inceleme, değerlendirme ve eleştiriye konu olmuştur. UNMIK misyonuna yönelik eleştiriler idari ve siyasi niteliktedir, ancak siyasi olanlar açık bir şekilde baskındır. Kosova'da devam etmekte olan geçiş sürecinin hikayesi, birçok açıdan uzun ve çoğu zaman UNMIK ve yerel aktörler arasında gergin bir etkileşim söz konusudur (Tansey, 2009, s. 114). UNMIK'e yönelik en önemli eleştiriler arasında yerel halk nezdinde siyasi meşruiyet meselesi yer almaktadır. Argüman, uluslararası bir yönetim tarafından doğrudan yönetilmenin, devlet kurma sürecini yerel topluma dışsal olarak göstererek kendi gayrimeşruiyetinin koşullarını yaratma eğiliminde olduğudur (Lemay-Hebert, 2009, s. 65). Aslında, uluslararası misyon Kosova'nın Arnavut halkı tarafından olumlu karşılanmış ve olumlu grlmştir. Ancak, süregelen memnuniyetsizliğe neden olan şey UNMIK'in

yetkilendirildiği süreçlerdeki gecikme olmuştur. Diğer bir deyişle, Kosova halkı için, seçimler yoluyla gelmeyen ve yerel yetkilileri dahil etmeyen bir dış yapı tarafından yönetilmek oldukça rahatsız edici olmuştur. Bu aynı zamanda Kosova'daki Arnavut nüfusun memnuniyetsizliğinin artmasına neden olmuştur.

UNMIK'in sahip olduğu yetkiler ve görev süresi göz önünde bulundurulduğunda, Kosova'nın yönetimi vakasının dünyadaki Birleşmiş Milletler (toprak) yönetim misyonları tarihinde benzeri görülmemiş bir duruma işaret ettiği düşünülmektedir. Öte yandan, söz konusu yetki ve otoriteler ve misyonun aşırı uzunluğu nedeniyle, yerel yönetim ve idare kapasitelerinin ve kültürünün az gelişmişliği üzerinde bir etki yarattığı ve böylece yerel otoritelerin uluslararası yapılara bağımlılığının derinleşmesine (Muharremi, Peci, Malazogu, Knaus, & Murati, 2005, s. 4) yol açtığı değerlendirilmektedir. Bu başarısızlığın temel nedeni UNMIK'in karar alma süreçlerine yerel halkı dahil etmemesi gibi görünmektedir. Onları marjinalleştirerek, UNMIK'e olan destek yıllar boyunca giderek daha sınırlı hale geldi. Bu durum UNMIK'in güvenilirliğini giderek azalttı ve nihayetinde 2007'de sona ermesine neden olmuştur (EU Reporter, 2015). Bu da iç idari açıdan UNMIK'in profesyonelce ve dış idarecilerden bağımsız olarak çalışabilecek kapasitede bir kamu sivil hizmeti oluşturmayı başaramadığı anlamına gelmektedir.

4.3. Kosova'da Kamu Yönetimi'nin Örgütlenmesi ve İşleyişine Genel Bir Bakış

Önceki alt başlıklarda 1999-2008 yılları arasında Kosova'da kamu yönetiminin durumunu açıkladığımız için, bu kısımda 2008 yılı ve sonrasında Kosova'da kamu yönetiminin örgütlenmesi hakkında genel bilgiler sunulacaktır. Yukarıda anlatılanlardan da anlaşılacağı üzere 2008 yılı Kosova için tarihinin en önemli anlarından birini teşkil etmektedir. O yılın 17 Şubat'ında Kosova vatandaşlarının meşru temsilcileri olağanüstü bir oturumda Kosova'nın bağımsızlığını ilan ederek geçiş sürecinin sonuna işaret ettiler. Böylece, devletin inşası ve 2008'den itibaren işleyişi yeni bir siyasi ve idari bağlamda devam etmiştir. Bağımsızlığın ilanından sonra Kosova Parlamentosu 9 Nisan 2008 tarihinde Kosova Cumhuriyeti Anayasasını onaylamıştır.

4.3.1. Merkez Yönetimi

Anayasanın yönetim şekli ve güçler ayrılığı ile ilgili 4. Maddesi Kosova'yı "güçler ayrılığı ilkesine ve güçler arasındaki kontrol ve dengeye dayanan demokratik bir

cumhuriyet" olarak tanımlamaktadır. Yine aynı maddeye göre Anayasa, Meclisi yasama yetkisinin taşıyıcısı ve uygulayıcısı olarak tanımlamaktadır. Cumhurbaşkanı ise halkın birliğinin temsilcisi, ülkenin içeride ve dışarıda meşru temsilcisi ve Kosova Cumhuriyeti kurumlarının demokratik işleyişinin garantörü olarak tanımlanmıştır. Daha sonra Anayasa, yargı yetkisini mahkemeler tarafından uygulanan eşsiz ve bağımsız bir yetki olarak tanımlamaktadır. Nihayet, Anayasa, Kosova Cumhuriyeti Hükümeti'nin yasaların ve devlet politikalarının uygulanmasından sorumlu olduğunu ve parlamento denetimine tabi olduğunu belirtmektedir (Kosova Anayasası, Madde 4.(1) (2) (3) (4) (5), 2008). Anayasa'nın 92. ve 93. Maddeleri Hükümetin oluşumunu, yetkilerini ve faaliyetlerini ayrıntılı olarak aşağıdaki şekilde tanımlamaktadır: Kosova Hükümeti Başbakan, Başbakan Yardımcıları ve Bakanlardan oluşmaktadır. Hükümet: (1) ülkenin iç ve dış politikasını önerir ve uygular; (2) ülkenin ekonomik kalkınmasını sağlar; (3) Meclise yasa tasarıları ve diğer yasaları önerir; (4) yasaların uygulanması için gerekli kararları alır ve yasal düzenlemeler yapar; (5) Kosova Cumhuriyeti Bütçesini önerir; (6) yönetim organlarının çalışmalarını yönlendirir ve denetler; (7) Kamu hizmetlerinin faaliyet ve gelişimine rehberlik eder; (8) Kosova Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı Kosova'nın diplomatik misyon şeflerinin atanmalarını ve görevden alınmalarını önerir; (9) Anayasanın değiştirilmesini önerir; (10) Anayasal konuları Anayasa Mahkemesine götürebilir; (11) Diğer merkezi veya yerel organlara verilmeyen diğer yürütme görevlerini yerine getirir (Kosova Anayasası, Madde 93 (1) 93 (1-11), 2008).

Ardından, bakanlıkların örgütsel ve işlevsel yapısı kanunla belirlenir. Nitekim "Devlet İdaresi ve Bağımsız Kurumların Teşkilat ve İşleyişi Hakkında Kanun"un 15'inci maddesi uyarınca bakanlık teşkilatı: Genel Sekreter; Departmanlar ve Bölümler (divison) olarak örgütlenmektedir. Madde 18'e göre, Genel Sekreter, bakanlık sisteminin tüm idari-mesleki faaliyetlerini yönetmekten sorumlu, bakanlığın en yüksek memurudur. Doğrudan Bakan'a rapor verir ve cevap verir ve görevlerini Bakan'ın talimat ve yönlendirmesi altında yerine getirmektedir. Departman ise, ilgili işlemlere sahip en az iki bölümden oluşmaktadır. Departman, Genel Sekretere rapor veren ve ona karşı sorumlu olan departman müdürü tarafından yönetilir. Departman müdürü, kendisini oluşturan bölümlerin hedeflerini tanımlamaktan, faaliyetlerini izlemekten ve aralarında koordinasyon sağlamaktan sorumludur. Bölüm, bir bakanlığın temel örgütsel yapısıdır ve bakanlık içindeki atanmış sorumluluk alanından münhasıran

sorumludur. Bölüm, bölüm başkanı tarafından yönetilir. Bölüm başkanı, bu yasada aksi belirtilmedikçe, doğrudan bölümün bir parçası olduğu departman müdürüne rapor vermekle yükümlüdür (Kanun No. 06/L-113, 2019)

4.3.2. Yerel Yönetimler

Kosova'da yerel yönetimlerin kurulması ve işleyişi de anayasa ile güvence altına alınmış ve ayrı bir yasa ile düzenlenmiştir. Nitekim, Anayasa'nın 124. Maddesine göre belediye Kosova Cumhuriyeti'nde yerel özyönetimin temel birimi olarak tanımlanmaktadır. Anayasa, belediyelerin yetki ve görevlerini genel bir şekilde belirtmektedir. Belediyeler yüksek derecede yerel özyönetimden yararlanır ve tüm vatandaşların belediye organlarının karar alma sürecine aktif katılımını sağlamaktadır. Yerel özyönetim, genel, eşit, serbest ve doğrudan seçimlerle ve gizli oyla seçilen temsili organlar aracılığıyla uygulanmaktadır. Yerel özyönetim organlarının faaliyetleri bu Anayasa ve Kosova Cumhuriyeti yasalarına dayanmakta ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na saygı gösterir. Belediyelerin yasalara uygun olarak genişletilmiş ve devredilmiş kendi yetkileri vardır. Belediyeler kendi gelirlerini belirleme, tahsis etme, toplama ve harcama hakkına sahip olmanın yanı sıra yasalara uygun olarak merkezi hükümetten fon alma hakkına da sahiptir. Yerel özyönetim, kamu hizmetlerinin sağlanmasında iyi yönetim, şeffaflık, verimlilik ve etkinlik ilkelerine dayanır ve çoğunluk olmayan toplulukların ve üyelerinin özel ihtiyaç ve endişelerine özel önem vermektedir (Kosova Anayasası, Madde: 123 (1-3), 124 (1,3,5), 2008).

Belediyenin iç organizasyonu ve işleyişi "Yerel Yönetimler Özyönetim Yasası" ile düzenlenmiştir. Dolayısıyla, bu kanunun 10. Maddesi Belediye Meclisi ve Belediye Başkanını belediyenin iki ana organı olarak tanımlamaktadır. Daha sonra, belediye idaresi müdürlükler halinde organize edilir. Her belediye müdürlüğü, belediye başkanı tarafından atanan ve görevden alınan müdür tarafından yönetilir. Müdürlükler, belediye başkanının stratejik ve siyasi talimatları doğrultusunda ve yürürlükteki belediye yasa ve yönetmeliklerine uygun olarak müdürlüklerini yönetir ve yönlendirmektedirler. Müdürlükler, sorumlulukları altındaki konular hakkında başkana düzenli olarak rapor verir ve karar alma süreci için gerekli tüm bilgi ve raporları sağlamaktadır (Kosova Parlamentosu, 2008).

Her ne kadar belediyeler yüksek derecede yerel özerkliğe sahip olsalar da, merkezi makamlar belediye işlemlerinin yasallığını sağlamak amacıyla onları denetleme ve kontrol etme yetkisine sahiptir (MAPL, 2013, s. 57). Kosova'da yerel yönetim faaliyetlerinin denetim makamı Yerel Yönetim İdaresi Bakanlığı'dır. Öncelikle, Kosova'daki yerel yönetimlerin merkezi makamlar tarafından izlenmesi, denetlenmesi ve kontrolü anayasa ile belirlenmiştir. Anayasa'nın 124. maddesinin 7. fıkrasına göre merkezi makamların kendi yetkileri alanında belediye işlemlerinin idari denetimi Kosova Cumhuriyeti Anayasası ve yasalara uygunluğun sağlanmasıyla sınırlıdır. Fakat, Yerel Yönetim İdaresi Bakanlığı'nın yerel özyönetim kurumlarına karşı sorumluluğu ve rolü, bu kurumların faaliyetlerinin yasal denetiminden daha geniştir. Bakanlığın diğer sorumluluk ve görevleri arasında yerel yönetim reformunun geliştirilmesini koordine etmek ve teşvik etmek; belediyeler arası ve sınır ötesi işbirliğini koordine etmek ve desteklemek; yerel özerk yönetim organlarının kurumsal kapasitelerini artırmaya yönelik programları belirlemek ve geliştirmek; yerel özerk yönetim organlarının şeffaflığını teşvik etmek ve geliştirmek; belediyelere yasal tavsiye ve rehberlik sağlamak yer almaktadır (Kosova Hükümeti, 2023, s. 18-19). Özetle, Kosova modern ve çağdaş demokratik parametrelere uygun bir kurumsal yapıya sahiptir.

4.4. 1999-2008 Yılları arasında Bağımsız Kurumların Kuruluşu ve İşleyişi

Yukarıda anlaşıldığı üzere, Kosova'da bağımsız kurum modeli ilk kez 1999 yılından itibaren uygulanmaya başlanmıştır. 1999-2008 yılları arasında kademeli olarak kurulan bağımsız kurumların sayısı nispeten azdı, toplam ondört (19) idi. Bu dönemde, kanun hükmünde olan UNMIK yönetmelikleri vasıtasıyla önemli sayıda bağımsız düzenleyici kurumlar kurulmuştur. Bu dönemde kurulan bağımsız kurumlar şunlardır: Kosova'da Bankacılık ve Ödeme Otoritesi (KÖO), Kosova Güven Ajansı (KGA), Kosova İstatistik Kurumu (KİK), Kosova Maden ve Mineraller için Bağımsız Komisyonu (MMBK), Kosova'da Sivil Havacılık Denetleme Kurumu (SHDK), Bağımsız Demiryolu Düzenleme Komisyonu (BDDK), Şikayetlerin İncelenmesi için Medya Komisyonu, Kosova Mali Raporlama Kurulu (MRK), Kosova Standardizasyon Kurumu (KSK), Kosova Rekabet Komisyonu (KRK), Kosova Çevre Koruma Ajansı (ÇKA), Bağımsız Enerji Düzenleyicisi (BED), Kosova İlaç Düzenleme Kurumu (İDK), Kosova Kadastro Ajansı (KKA), Kosova Veterinerlik ve Gıda Hizmetleri

Kurumu (VGHK), Bağımsız Medya Komisyonu (BMK), Kosova Kamu Yönetimi Enstitüsü (KKYE), Su ve Atık Düzenleme Ofisi (SADO), Telekomünikasyon Düzenleme Otoritesi (TDO), Frekans Yönetim Ofisi (FYO), ve Kosova Ormancılık Ajansı (KOA).³

Bu dönemde bağımsız kurumların örgütlenme ve işleyiş biçimi karışıktı. Bu kurumlar yapısal olarak ayrı olmalarına rağmen işlevsel olarak GSÖT'ye bağımlıydılar. Ayrıca bu kurumlar, organizasyonel açıdan da birbirlerinden farklılık göstermiştir. Yani, bunların kurulması ve işletilmesi için birleşik bir yasal çerçeve yoktu. İsimleri ne olursa olsun, içerik açısından bu kurumlar: 1. Bağımsız Organlar ve 2. Yürütme Kurumları olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu bağımsız kurumlardan onu (10) bağımsız bir organ statüsündeyken, diğer onu (10) yürütme ajansı statüsündeydi. Birinci gruptaki kurumlar, yani bağımsız bir organ statüsüne sahip olanlar, kurullar tarafından yönetiliyordu ve bakanlıklarla yatay bir seviyede dururken GSÖT bünyesinde işlev yürütüyorlardı. Kurumun iç organizasyonu ve yürütme ile ilgili konular, yönetim kurulu tarafından atanan icra direktörünün yetkisi altındaydı. Bu kurumların yönetim kurulu üye sayıları dört ila sekiz arasında değişmektedir. Yönetim kurulu üyesi olma koşulları, bazı farklılıklara rağmen aşağıdaki gibiydi: hapis cezası almamış olmak, ciddi mesleki suistimal nedeniyle mesleği icra etmekten men edilmemiş olmak, alanını düzenlediği veya denetlediği herhangi bir kuruluşla doğrudan veya dolaylı menfaat ilişkisi içinde olmamak, herhangi bir siyasi partiye üye olmamak. İkinci gruptaki kurumlar ise münferit organlar olup ve bakanlıkların bünyesinde faaliyet gösteriyor ve onlara hesap vermekle sorumludular. Başlarındaki lider, çoğu durumda, icra kurulu başkanı olarak adlandırılıyordu. Bağımsız bir bütçe kalemleri yoktu, ancak bütçeleri ilgili bakanlıkların bünyesindeydi. İcra kurulu başkanının atanma koşullarına ilişkin kanunla tanımlanmış herhangi bir kriter bulunmamaktaydı.

Operasyonel faaliyetlere gelince, bu dönemde yukarıda bahsi geçen kurumlar karar alma konusunda bağımsızlık eksikliği ile karşı karşıya kalmıştır. Bağımsız kurumların kararları doğrudan kurucu organlar tarafından iptal edilebilirdi.

Örneğin, Kosova'daki Bankacılık ve Ödemeler Kurumu (UNMIK Reg. No: 1999/20, 1999) ve Kosova Güven Ajansı (KGA) (UNMIK Reg. No:2002/12, 2002) ile ilgili olarak, GSÖT kurumların kurullarının üyelerini atama yetkisine ve gerekli gördüğü

³ Burada adı geçen kurumların kısaltmaları sadece bu alt başlık için geçerlidir.

takdirde kararlarını iptal etme hakkına sahipti. Bu kurumlarla ilgili olarak, GSÖT'nün sözkonusu kurumların yönetim kurulu üyelerini atama yetkisi ve gerekli gördüğü takdirde kararlarını iptal etme hakkı vardı. Dolayısıyla, yasal düzenlemelerle ilgili standartlar dikkate alınırca, bu kurumların yönetsel karar alma süreçlerinde gerekli özerklik ya da bağımsızlıktan önemli ölçüde yoksun oldukları değerlendirilebilir.

Dolayısıyla, bu durumda düzenleyici kurumların bağımsızlığı ve genel işleyişi için temel ilke ve ön koşullardan ikisi olan atama ve karar alma süreçlerine siyasi müdahale ve kontrol gözlemliyoruz. Bu dönemde bağımsız düzenleyici kurumlar üzerindeki bu derin siyasi bağımlılık durumu, 2007 yılında hazırlanan Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (AGİT) raporu tarafından da teyit edilmiştir. Bu rapor, Kosova'daki bağımsız kuruluşların bu dönem boyunca ciddi mali kısıtlamalar altında faaliyet gösterdiğini ortaya koymuştur. Kosova Hükümeti, Uluslararası Para Fonu'nun, kamu hizmetlerinin küçültülmesi de dahil olmak üzere, sınırlı kaynaklar dahilinde dengeli bir yıllık bütçe oluşturması yönünde güçlü baskısı altındaydı. Bu, sağlam bütçe teklifleri sunmaları beklenen bağımsız kurumlar da dahil olmak üzere tüm kurumlardan taviz verilmesi anlamına geliyordu. Maliye Bakanlığı'nın bağımsız kurumlar tarafından talep edilen yıllık bütçenin tamamını tahsis etmediğine dair belgelenmiş örnekler mevcuttur. Bağımsız kurumların bütçelerinin başlangıçta onaylanmış olmalarına rağmen kesildiği durumlar bile olmuştur. Örneğin, 2007 bütçesinde Yolsuzlukla Mücadele Ajansı için toplam 35 personel öngörülmüş olmasına rağmen, 15 personelin işe alınmasının ardından, Maliye Bakanlığı daha fazla personel alımı için tüm harcamaları bloke etmiştir (OSCE, 2007, s. 4,5,7). Bu raporda ayrıca, Bağımsız Medya Komisyonu bütçe görüşmeleri sırasında bir vakada, Maliye Bakanlığı'nın Medya Komisyon ofisinde personel başına düşen metrekare sayısı; belirli personel pozisyonlarının gerekçeleri ve Kamu Hizmetleri Bakanlığı tarafından atanan maaş dereceleri hakkında bilgi istediği vurgulanmaktadır (OSCE, 2007, s. 8). Bütçe kesintileriyle ilgili bir başka örnek de Kosova Kamu Yönetimi Enstitüsü'dür. Sistemik kamu hizmeti eğitimi sağlamak üzere 2003 yılında UNMIK 2003/25 Yönetmelik ile kurulan Kosova Kamu Yönetimi Enstitüsü, Kamu Hizmetleri Bakanlığı bünyesinde bir icra kurumu olarak kurulmuştur. KKYE'nin yetki alanı tüm kamu hizmetini, yani belediye, ajans ve bakanlık personelinin kapsamaktadır. KKYE'nin bütçesi yıllar içinde azalarak 2008 yılı için 500.000 Avro'dan 100.000 Avro'ya düşmüştür (SIGMA, 2008, s. 13).

Söz konusu AGİT raporunda, tüm bağımsız kurumlar ve düzenleyici kurumlar için (i) mali bağımsızlık, (ii) atamada ve görevde bağımsızlık ve (iii) karar alma müdahalelerinden bağımsızlık ilkelerine dayalı olarak bağımsızlıklarını garanti altına alacak temel kriterleri ve hesap verebilirlik gerekliliklerini belirleyecek bir yasal çerçeve hazırlanmasını tavsiye etmiştir (OSCE, 2007, s. 8). Daha geniş kapsamlı kamu yönetimi değişikliklerinin bir parçası olarak bu koşullar, bağımsız kurumlar sistemine derhal ve acil olarak müdahale edilmesi gerektiğine işaret ediyordu.

4.5. Kosova'da 2008 Sonrası Bağımsız Düzenleyici Kurumlar

4.5.1. Anayasa Kapsamında Bağımsız Kurumlar

Kosova'nın 2008 yılında bağımsızlığını ilan etmesi ve anayasanın kabul edilmesi, tabii ki bağımsız düzenleyici kurumlarla ilgili önemli değişikliklere neden olmuştur. Elbette bu, Kosova'daki bağımsız kurumların örgütlenmesi ve işleyişiyle ilgili en önemli dönemi ve aynı zamanda çalışmalarımızın en önemli bölümünü oluşturmaktadır. Kosova Cumhuriyeti Anayasası (Anayasa), bağımsız kamu kurumlarının varlığını iki şekilde güvence altına almaktadır: Birincisi, kurulması anayasa tarafından zorunlu kılınan ve bu incelemenin konusu olmayan Ombudsmanlık, Kosova Ulusal Denetim Ofisi, Merkez Seçim Komisyonu vb. gibi açıkça belirtilen bağımsız kurumlardır. İkincisi, bu tür bağımsız kurumların kurulmasına parlamento tarafından kanunla izin verilmesi veya yetkilendirilmesidir (Kosova Anayasası, Kapitulli 12, 2008). Bu nedenle, bağımsız kurumlara ilişkin ilk ve en önemli düzenleme onların anayasal statüsüdür. Dolayısıyla, Kosova'daki bağımsız düzenleyici kurumlar 2008 Anayasası ile anayasal kategori statüsüne kavuşmuştur.

“Kosova Cumhuriyeti bağımsız ajansları, bunların kuruluşunu, çalışma şeklini ve yetkilerini düzenleyen ilgili yasalara göre, Meclis tarafından kurulan kuruluşlardır. Bağımsız ajanslar, Kosova Cumhuriyetindeki tüm organ veya otoritelerden bağımsız olarak kendi görevlerini yerine getirirler. Bağımsız ajansların, bağımsız bir şekilde yasalara uygun yönetilen kendi bütçeleri vardır. Bağımsız ajanslar yasalara uygun şekilde yasal yetkilerini uygularken, Kosova Cumhuriyetinde yasal yetkiye sahip her kurum veya otorite, bunlarla işbirliği yapma ve bunların taleplerine cevap vermekle yükümlüdürler.” (Kosova Anayasası 2008, madde.142 (1), (2), (3)).

Parlamentoya bağımsız düzenleyici kurumlar kurma yetkisi veren Anayasa'nın 142. maddesi, bu kurumların dört temel kriterini ortaya koymaktadır: (i) kurumların kanunla kurulması, (ii) bağımsız ve siyasetin etkisi altında kalmadan faaliyet göstermeleri, (iii) bütçeyi garanti altına almaları ve bağımsız olarak kullanmaları; (iv)

diğer devlet kurumlarının söz konusu kurumlarla işbirliği yapma zorunluluğu (KDI, 2014, s. 7-8). Bunlar aynı zamanda bu incelemenin amacını ve hedefini oluşturmaktadır. Böylece, anayasada yer almaları, çok kısa bir süre içinde onlarca yeni kurumların kurulmasının önünü açmış ve böylece düzenleme modeli diğer birçok sektöre yayılmıştır. 2008-2015 yılları arasında bağımsız kurumların toplam sayısı 79'a ulaşmıştır; bunlardan 32'si yukarıda bahsedilen anayasal yetkiye dayanarak parlamento tarafından kurulmuştur; diğer 46'sı ise Devlet İdaresi Kanunu'na dayanarak bakanlıklar tarafından kurulan Hükümete aitti (Ministria e Administratës Publike të Kosovës, 2016, s. 26). Bu toplam bağımsız kurum ve kuruluşların 24'ü ombudsman, ulusal denetim ofisi, merkez bankası, polis, yargı ve savcılık konseyi, gümrük, müfettişlikler vb. gibi bu çalışmanın parçası ve konusu olmayan kurumlardır. Dolayısıyla, bu çalışmanın inceleme konusu olan bağımsız kurumların sayısı 55'dir. Bunlardan 18'i Parlamento tarafından kurulmuş ve onun bünyesinde faaliyet gösterirken, 37'si hükümet ve bakanlıklar tarafından kurulmuş ve onların bünyesinde faaliyet göstermektedir.

Kosova'daki bağımsız düzenleyici kurumlar için ortak veya özdeş bir tanımlama bulunmadığını belirtmek gerekmektedir. Kosova'nın bağımsız kurumlarıyla ilgili çeşitli tanımlamalar bulunmaktadır. Dolayısıyla, bu kurumlar için kullanılan tanımlamalar şunlardır: ajansı, düzenleyici, komisyon, organ, ofis, konsey, otorite, hizmet, akademi, enstitü, müdürlük birim ve/veya fon. Kosova'daki bağımsız ajansların işlevleri ve yetkileri, düzenleyici, yürütme, danışma, düzeltme, hizmet, araştırma, istatistiksel, idare, yarı-yargısal, denetim, koruma, lisanslama, yardımcı, denetleyici vb. gibi farklı fonksiyon ve niteliklere sahiptir.

Parlamento Bünyesindeki Bağımsız Kurumlar		
1.	Kosova Mülkiyet Karşılaştırma ve Doğrulama Ajansı	KMKDA
2.	Yolsuzlukla Mücadele Ajansı	YMA
3.	Ücretsiz Hukuki Yardım Ajansı	�HYA
4.	Kosova �zelleştirme Ajansı	K�A
5.	Kosova Rekabet Otoritesi	KRO
6.	Elektronik ve Posta İletişimi Düzenleme Otoritesi	EPİDO
7.	Demiryolu Düzenleme Otoritesi	DDO
8.	Sivil Havacılık Otoritesi	SHO
9.	Bağımsız Madencilik ve Mineraller Komisyonu	BMMK
10.	Enerji Düzenleyici Ofisi	EDO
11.	Kamu İhale Düzenleme Komisyonu	KİDK
12.	Anıt Kompleksleri Yönetim Ajansı	AKYA
13.	Su Hizmetleri Düzenleme Otoritesi	SHDO
14.	Bilgi ve Gizlilik Ajansı	BGA
15.	Kosova Kültürel Miras Konseyi	KKMK
16.	Bağımsız Medya Komisyonu	BMK
17.	Kamu İhale İnceleme Organı	KİİO
18.	Kosova Emeklilik Tasarruf Fonu	KETF

Tablo 4.1. Parlamento Bünyesindeki Bağımsız Kurumlar

Hükümet Bünyesindeki Bağımsız Kurumlar		
1.	Devlet Arşivleri Ajansı	DAA
2.	Kosova İstatistik Ajansı	KİA
3.	Gıda ve Veterinerlik Ajansı	GVA
4.	Cinsiyet Eşitliği Ajansı	CEA
5.	Kosova Radyasyondan Korunma ve Nükleer Güvenlik Ajansı	KRKNGA
6.	Bilgi Toplumu Ajansı	BTA
7.	Kosova Kamu Yönetimi Enstitüsü	KKYE
8.	Haciz ve El Konulan Mülkün İdaresi Ajansı	HEMİA
9.	Kosova Savaşı Sırasında Suçlar Enstitüsü	KSSE
10.	Adli Tıp Enstitüsü	ATE
11.	Kosova Denetimli Serbestlik Hizmeti	KDSH
12.	Kosova Islah Hizmeti	KİH
13.	Merkezi İhale Ajansı	MİA
14.	Mali İstihbarat Birimi	MİB
15.	Nüfus Kayıt Ajansı	NKA
16.	Kosova Kamu Güvenliği Akademisi	KKGA
17.	Acil Durum Yönetim Ajansı	ADYA
18.	Kosova Adli Tıp Ajansı	KATA
19.	Çevre Koruma Ajansı	ÇKA
20.	Kosova Kadastro Ajansı	KKA
21.	Tıbbi Ürün ve Cihazlar Ajansı	TÜCA
22.	Sağlık Finansman Ajansı	SFA

23.	Kosova Cumhuriyeti İstihdam Ajansı	KÇİA
24.	Yatırım ve İşletmeleri Destekleme Ajansı	YİDA
25.	Kosova'da İşletmelerin Tescili Ajansı	KİTA
26.	Kosova Standardizasyon Ajansı	KSA
27.	Kosova Akreditasyon Müdürlüğü	KAM
28.	Kosova Metroloji Ajansı	KMA
29.	Endüstriyel Mülkiyet Ajansı	EMA
30.	Kosova Akreditasyon Ajansı	KAA
31.	Mesleki Eğitim ve Öğretim Ajansı	MEÖA
32.	Ulusal Yeterlilikler Otoritesi	UYO
33.	Kosova Enerji Verimliliği Ajansı	KEVA
34.	Kosova Jeoloji Hizmetleri	KJH
35.	Kosova Ormancılık Ajansı	KOA
36.	Tarımsal Kalkınma Ajansı	TKA
37.	Hava Navigasyon Hizmetleri Ajansı	HNHA

Tablo 4.2. Hükümet Bünyesindeki Bağımsız Kurumlar

4.5.2. Örgütsel ve İşlevsel Boyutu

4.5.2.1. Parlamento bünyesindeki bağımsız kurumlar

Parlamento bünyesindeki faaliyet gösteren bağımsız kurumlar yapısal ve işlevsel olarak hükümetten ve parlamentonun kendisinden ayrı olarak çalışmaktadırlar. Bu kurumlar kanunla iki şekilde kurulur: bir grubu kendileri için özel bir kanunla, diğer grubu ise kendi alanlarını düzenleyen kanunlar çerçevesinde kurulmuş bulunmaktadır. Bu kurumların çoğu meslektaş liderliğine sahiptir, yani kurullar tarafından yönetilmektedir. Daha net, toplam 18'dan sadece 4 tanesi (YMA, AKYA, BGA, ve SHDO) bireysel liderliğe sahiptir. Bu kurumlar, genel müdür veya icra başkanı

tarafından bireysel olarak yönetilir. Kurulları olan kurumlar ise, yönetim kurulu üye sayısı bakımından da birbirlerinden farklılık göstermektedir. Bu kurumların kurulları 3 ila 8 üyeden oluşmaktadır. Üye sayısı 5 kişiden oluşan kurulların hakimiyeti söz konusudur.

Yasal statü açısından, bunlardan 8'i tüzel kişilik statüsüne sahipken, diğer 10'unun yasal statüsü kendi yasaları tarafından belirlenmemiştir. Bağımsız Kurumların iç organizasyonu ve işleyişi yönetim kurulunun veya genel müdürün yetkisindedir. İlgili kuruluş kanunlarına göre, yönetim kurulu veya genel müdür, bağımsız olarak hazırladığı ve onayladığı tüzük ve diğer yönetmelikler aracılığıyla kurumun organizasyonunu ve iç işleyişini belirler. Dolayısıyla, parlamento bünyesindeki bağımsız kurumlar esas olarak departman, divizyon ve birimler halinde örgütlenmektedirler.

İşlevsel bağımsızlığa gelince, tüm bu kurumlar ilgili kanunlarda genellikle "bağımsız" olarak adlandırılmıştır. Ancak bunlardan 3'ünün (EDO, BGA ve SHO) kanunlarında dış müdahalelere karşı koruma ayrıntılı olarak tanımlanmıştır. Örneğin, Enerji Düzenleyici Ofisi Kanunu'nun 3. Maddesinin 4. Fıkrası şu hükmü içermektedir: “Düzenleyici Kurumun Yönetim Kurulu ve personeli, görevlerini yerine getirirken herhangi bir devlet kurumundan veya başka bir kamu ya da özel kuruluştan talimat istememeli veya almamalıdır” (Yasa No. 05/L-084, 2014). Sivil Havacılık için Kanunu'nun 14. Maddesinin 5. fıkrasında: “Hiçbir kamu makamı ya da yetkilisi, SHO'nun herhangi bir yönetim kurulu üyesini, Genel Müdürünü ya da bir personel üyesini ya da danışmanını, SHO'nun bekleyen ya da tamamlanmış herhangi bir düzenleyici ya da operasyonel kararı ya da eylemi (tedbiri) ile ilgili olarak etkilemeye ya da talimat vermeye ya da tavsiyede bulunmaya teşebbüs edemez” (Yasa No. 03/L-051, 2008) diye belirlenmiştir. Oysa Veri Koruma Kanununun 57. maddesinin 3. fıkrası ile Bilgi ve Gizlilik Ajansının işlevsel bağımsızlığı aşağıdaki şekilde tanımlanmıştır: “Ajansı, görevlerini yerine getirirken ve yetkilerini kullanırken doğrudan veya dolaylı dış etkilere bağımsız hareket eder ve hiç kimseden talimat almaz veya aramaz.” (Yasa No. 06/L-082, 2019).

4.5.2.2. Hükümet bünyesindeki bağımsız kurumlar

Hükümet içindeki bağımsız kurumlar genellikle yürütme ajansları veya organları olarak adlandırılmaktadır. Hükümet bünyesindeki bağımsız kurumları iki gruba

ayrılır: 1) Başbakanlık Ofisi bünyesindeki bağımsız kurumları ve 2) Bakanlıklar bünyesindeki bağımsız kurumları. Bunlardan 7'si Başbakanlık bünyesinde, diğer 30'u ise bakanlıklar bünyesinde faaliyet göstermektedirler. Başbakanlık bünyesindeki söz konusu kurumlar özel kanunlarla veya ilgili alanların kanunları çerçevesinde kurulmuştur. Başbakanlık ofisi bünyesindeki ajanslar, GVA hariç, genel müdür veya icra kurulu başkanı tarafından yönetilmektedir. GVA, yönetim organı olan genel müdürün yanı sıra, Tarım Bakanı ve Sağlık Bakanı'nın önerisi doğrultusunda Hükümet tarafından atanan 7 üyeden oluşan bir denetim kuruluna da sahiptir (Yasa No. 03/L-016, 2009). Tüzel kişilik statüsüne sahiptirler ve yapısal olarak hükümet içindeki ofislerden veya dairelerden ayrı çalışırlar. Başbakanlık bünyesindeki bağımsız kurumların organizasyonu ve iç işleyişi, ajansların tekliflerinin ardından hükümet tarafından onaylanan yönetmelik ile yapılmaktadır. Yapısal olarak, müdürlükler ve sektörler halinde örgütlenmişlerdir. İşlevsel bağımsızlıkları, kanun ve yönetmeliklere göre görev ve yetkilerin kullanılması ve gerçekleştirilmesi açısından güvence altına alınmıştır. Ayrıca, hükümet tarafından onaylanan genel plan veya programlara ilişkin kararları uygulama ile yükümlüdür.

Bakanlıklar bünyesindeki bağımsız ajanslar da bakanlıkların yetkisi altında çalışırlar ancak yapısal olarak bakanlıklardan ayrıdır. Özel kanunlarla veya kendi alanlarını düzenleyen kanunlarla kurulurlar. Bakanlıklar bünyesindeki diğer tüm kurumlar, sırasıyla 13 ve 15 üyeli bir kurul tarafından yönetilen Ulusal Yeterlilik Otoritesi (UYO) ve Mesleki Eğitim ve Öğretim Ajansı (MEÖA) dışında, münferit kurumlardır, yani bir genel müdür veya icra başkanı tarafından yönetilirler. Dahası, ajanslardan ikisinde (MİB ve KAA) genel müdürün yanı sıra denetleme ve danışma kurulları da bulunmaktadır. İlgili kanunların çoğunda, genel müdürlerinin veya icra başkanlarının pozisyonunun bakanlık genel sekreterinin pozisyonuna eşdeğer olduğu belirlenmiştir. Ajansların iç işleyişi ve organizasyonu, bakanlıkların iç organizasyon ve işleyişine ilişkin yönetmelikler çerçevesinde düzenlenmektedir. Tüm ajanslar müdürlükler ve sektörler şeklinde örgütlenmiştirler. Tıbbi Ürün ve Cihazlar Ajansı ve Sağlık Finansmanı Ajansı istisna teşkil etmekte olup, bu kurumların iç organizasyonlarının hükümet tarafından onaylanan özel yönetmeliklerle düzenlendiği ilgili kanunlarda belirtilmiş olmakla birlikte, bu yönetmelikler ne Resmi Gazete'de ne de bu iki kurumun resmi internet sayfalarında yer almaktadır. Yasal statüye gelince, bu ajansların sadece 9'u ilgili kanunlarda açıkça tanımlanan tüzel kişilik statüsüne sahiptir.

İşlevsel bağımsızlık konusunda, ilgili kanunlar, birkaç istisna dışında, ayrıntılı hükümler içermemektedir. Genel olarak, bakanlıklar bünyesindeki bağımsız düzenleyici kurumlar, kapsamaları dahilindeki yetkiler bakımından operasyonel bağımsızlığa sahiptir. Bunlar tarafından alınan kararlar sadece mahkemeye itiraz yoluyla gözden geçirilebilir.

Mükemmel dengeli bir çerçeve, ajanslara geniş özerklik tanıırken aynı zamanda elde edilen sonuçların gözetimini sağlayacak ve yeterli kontrol ve risk yönetimine izin verecektir. Bu dengenin sağlanması, bir yandan ajansların mikro yönetiminden, diğer yandan da yönetim boşluğundan kaçınılması anlamına gelir. Mikro yönetim ajansların kurulma amacına zarar verir - eğer ajans bir bakanlıktaki örgütsel birimle aynı şekilde yönetiliyorsa, resmi olarak farklı bir örgütsel statüye sahip olmasının katma değeri nedir? Ajanslara yönelik beklentilerin net bir şekilde tanımlanmaması, sonuç odaklı performans yönetim planlarının olmaması ve faaliyetlerine gelişigüzel müdahalelerle karakterize edilen bir yönetim boşluğu sorunludur çünkü portföy bakanlığı, ajanslara devredilen görevler de dahil olmak üzere tüm politika alanının performansından nihai olarak sorumludur (OECD & SIGMA, 2021, s. 31).

4.5.3. Atama ve Görevden Alınma

4.5.3.1. Parlamento bünyesindeki bağımsız kurumlar

Gerek yönetim kurulu gerek genel müdür olsun, Meclis tarafından bağımsız kurumlarının başkanlarının atanma şekli birleşik bir süreç değildir. Bağımsız kurumların kuruluş kanunlarında, yönetim kurullarının veya yöneticilerinin seçilme ve atanma yöntemi de tanımlanmıştır. Nitekim, bunlardan 9'u hükümetin teklifi üzerine Parlamento tarafından atanır. Hükümet, açık ve kamusal bir müracaata dayalı olarak kısa listedeki adayları seçer. Parlamento adayları oylamaya sunar ve oyların salt çoğunluğunu alan aday ilgili pozisyona atanır. Diğer 7'sinde Meclis, ister daimi ister geçici bir komite olsun, parlamento komitesi tarafından düzenlenen açık ve kamusal müracaat yoluyla kurumun yönetim kurulunu veya genel müdürünü atar. Kosova Emeklilik Tasarruf Fonu üyelerinin atanması bu iki biçime bir istisnadır. KETF yönetim kurulu üyelerini seçen komite Merkez Bankası Başkanı, Genel Denetçi ve Maliye Bakanından oluşmaktadır. Parlamento, bu komisyon tarafından önerilen üyeleri oylama yoluyla atar. Bu arada, Kosova Kültürel Miras Konseyi Kurulu,

üyelerini kimin önerdiği veya hangi prosedüre göre seçildikleri bilinmeyen tek kuruldur.

Parlamento bünyesindeki bağımsız kurumların yönetim kurulları veya müdürleri görev süreleri bakımından da birbirlerinden farklıdır. Bunlardan 11'inin yönetim kurulları 5 yıllık bir dönem için atanmakta ve sadece bir kez yeniden seçilebilmektedir. Diğer 5'inin yönetim kurulları 3 yıllık bir dönem için atanmakta ve sadece bir kez yeniden seçilebilmektedir. Diğer iki kurumun yönetim kurulları ise 4 yıllık bir dönem için ve sadece 1 kez yeniden seçilebilecek şekilde atanmaktadır. Genel olarak, yönetim kurulu üyesi veya genel müdür olarak atanmak için yerine getirilmesi gereken koşullar şunlardır: Kosova vatandaşı olmak, gerekli mesleki deneyime sahip olmak, herhangi bir siyasi partiye üye olmamak, kamu sektöründe başka bir pozisyonda istihdam edilmemiş olmak, cezai suçlardan dolayı soruşturma altında olmamak, kesinleşmiş bir kararla cezai bir suçtan mahkum olmamak, ajans tarafından düzenlenen sektör ve kuruluşlarla doğrudan veya dolaylı bir bağlantısı (çıkarı) olmamak. Diğer kurumların yasalarından farklı olarak, Bilgi ve Gizlilik Ajansı yasası, direktör adaylarının siyasi bağlılıklarına ilişkin ek bir kriter tanımlamaktadır. Kişisel Verilerin Korunması Kanunu'nun 59. maddesinin 8. fıkrasına göre, Bilgi ve Gizlilik Kurumu başkan adayının "Son beş (5) yıl içerisinde herhangi bir siyasi partide görev almamış olmalıdır. Kendilerini seçen Kosova Cumhuriyeti Meclisi'nin yasama organında Meclis üyesi olmamalı veya son görev döneminde Hükümet Kabinesi üyesi olmamalıdır" (Yasa No. 06/L-082, 2019). Bağımsız kurumların dahili profesyonel personeline gelince, ilgili kanunlar yönetim kurullarına veya genel müdürlere kendi ihtiyaçlarına göre işe alım ve istihdam prosedürleri geliştirme yetkisi vermektedir.

Kurulların veya üyelerinin görevden alınma nedenleri ve yöntemi, atanma yöntemlerine benzemektedir. Üyeleri hükümet tarafından önerilen kurullar için, görevden alınma prosedürü hükümetin kendisi veya parlamento tarafından başlatılabilir. Üyeleri parlamento tarafından seçilen ve atanan kurullar için, görevden alınma prosedürü yalnızca parlamento tarafından başlatılabilir. Kurulun veya herhangi bir üyesinin görevden alınma prosedürünün başlatılabileceği nedenler veya gerekçeler şunlardır: Kurulun veya herhangi bir üyesinin görevden alınması prosedürünün başlatılabileceği sebepler veya nedenler şunlardır: mesleki görevlerini ihlal etmek; yetkili bir mahkeme tarafından ve ilgili sürece uygun olarak cezai bir suç işlemekten

suçlu bulunmak; sivil havacılık sektöründe faaliyet gösteren ticari bir şirkette doğrudan veya dolaylı olarak menfaat sahibi olmak veya elde etmek; birbirini izleyen üç aydan daha uzun bir süre boyunca görevlerini yerine getiremeyecek zihinsel veya fiziksel olarak yetersiz hale gelmek; 12 aylık bir süre boyunca iki veya daha fazla toplantıya katılmamak; kurumun etik kurallarını ihlal etmek. Kurul üyelerinin görev sürelerinin bitiminden sonra kurum dışında görev almalarına ilişkin olarak, Bağımsız Maden ve Mineraller Komisyonu Kanunu hariç olmak üzere, kurumların ilgili kanunlarında herhangi bir kural tanımlanmamıştır. BMMK Yönetim Kurulu üyesi ya da Direktörü, bu sıfatla görevinin sona ermesini takip eden 12 aylık süre boyunca: 1) BMMK ile iş ya da başka bir ilişkisi olan ya da bu sıfatla görev yaptığı süre boyunca BMMK ile bu tür ilişkileri olan herhangi bir kişiden herhangi bir istihdam, görev, tazminat ya da teklif kabul edemez, isteyemez, tartışamaz ya da değerlendiremez, ve 2) BMMK tarafından değerlendirilmekte olan bir konuyla ilgili olarak herhangi bir kişiyi temsil edemez (Yasa No. 03/L-163, 2010).

4.5.3.2. Hükümet bünyesindeki bağımsız kurumlar

Kurumların genel müdür veya icra direktörleri, kamu hizmeti için işe alım prosedürlerine göre açık ve kamusal bir müracaat yoluyla seçilmektedir. Başbakanlık bünyesindeki 5 (beş) ajansın direktörleri veya icra kurulu başkanları, yeniden atanma imkanı ile birlikte 3 (üç) yıllık bir dönem için atanmaktadır. NHNA direktörü 5 yıllık bir dönem için atanır. Bu arada, KSSE icra direktörü 4 yıllık bir dönem için atanırken, atanmasına ilişkin herhangi bir prosedür tanımlanmamıştır (Yasa No. 08/L-177, 2023). 3 (üç) ajansın ilgili kanunlarında, müdürlerin veya genel müdürlerin görevden alınma usulleri ve nedenleri de belirtilmiştir. Dolayısıyla, Bakanın teklifi üzerine, Hükümet sadece aşağıdaki durumlarda yöneticiyi görevden alabilir: 1. Kanun ihlali ve mesleki görevlerini ciddi şekilde ihlal etmesi; 2. Kesin hükümle bir suçtan mahkum olması; 3. İlgili sektörde faaliyet gösteren herhangi bir ticari kuruluşta doğrudan veya dolaylı olarak parasal-mali araç veya başka bir menfaat elde etmesi; 4. Görevlerini art arda üç (3) aydan daha uzun bir süre yerine getiremeyecek duruma gelmesi veya 5. Herhangi bir iş, meslek veya başka bir işle uğraşması. Oysa ki, genel müdür veya icra direktörlerinin görevden alınmasına ilişkin olarak, Başbakanlık bünyesindeki ajansların 4'ünde tanımlanmış prosedürler veya görevden alınma nedenleri öngörülmemiştir.

Bakanlıklar bünyesindeki ajanslarla ilgili olarak, ajansların 23'ünün ilgili kanunları, müdürlerin veya icra başkanların üst düzey yönetim pozisyonları için devlet memurluğu kanunu hükümlerine göre açık usullerle atandığını belirtmektedir. Üst düzey yönetim pozisyonlarına atama, "*Kosova Cumhuriyeti Sivil Hizmetinde Üst Düzey Yönetim Pozisyonlarına Atama Usulleri Hakkında*" yönetmeliğe göre belirlenir. Dolayısıyla, söz konusu yönetmeliğin 14. maddesinin 3. fıkrası, üst düzey yönetim pozisyonlarına atananların görev süresinin 3 yıl olduğunu belirlemektedir (Yönetmelik No. 06/2010 , 2010). Ancak, bu ajansların dördünde (KIS, KDSH, ADYA ve KATA) genel müdür veya icra başkanlar, yukarıda belirtilen maddenin aksine, 5 yıllık bir görev süresiyle atanmaktadır. Diğer 7 ajanslarda (KOA, UYO, KAA, EMA, KAM, SFA ve TÜCA) ise, ilgili kanunlarda müdür veya icra başkanları atama ve görevden alma usulleri hiç tanımlanmamıştır. MİB ve KATA hariç olmak üzere, bakanlıklar bünyesindeki ajansların ilgili kanunlarında, genel müdür veya başkanlarıdaki icra başkanı pozisyonuna atanma kriterleri bulunmamaktadır.

Mali İstihbarat Birimi'nin kurulduğu "Karaparanın Aklanmasının Önlenmesi ve Terörizmin Finansmanının Önlenmesine Dair Kanun"un 11. Maddesi, yönetici pozisyonuna atanma kriterlerini aşağıdaki şekilde tanımlamaktadır: Kosova Cumhuriyeti vatandaşı olmak; yüksek ahlaki bütünlüğe ve profesyonelliğe sahip bir kişi olmak; tarafsız, dürüst ve görevi yerine getirmeye layık olmak; ekonomi, finans veya hukuk alanında üniversite diplomasına sahip olmak; yönetim alanında en az yedi (7) yıllık deneyime sahip olmak; Kosova Hükümeti, Kosova Meclisi, belediye yetkilileri, siyasi partiler veya sendikalarda siyasi bir pozisyonda bulunmamış olmalıdır; Raporlama yapan bir kuruluştaki doğrudan veya dolaylı bir çıkarıya sahip olmamak; Çıkar Çatışmasının Önlenmesine İlişkin Kanun uyarınca çıkar çatışmasına sahip olmamak (Yasa No. 05/L -096, 2016). KATA'nın kuruluş kanununda da siyasi kriter dışında genel olarak aynı kriterler tanımlanmıştır. Yani, yönetici pozisyonu için adayın herhangi bir siyasi partiye üye olmaması gerekip gerekmediği belirlenmemiştir.

Görevden alma prosedürleri ve gerekçelerine gelince, yine MİB ve KATA, yasaları bunları tanımlayan tek kurumlardır. Dolayısıyla, KATA'nın kuruluş yasasına göre, genel müdür aşağıdaki hallerde görevden alınabilir: -Kesinleşmiş bir mahkeme kararı ile bir suçtan mahkum olması; altı (6) aydan daha uzun bir süre boyunca görevini yerine getirememesi nedeniyle; disiplin yönetmeliğinde öngörüldüğü şekilde ciddi bir

disiplin ihlali gerçekleştirmesi; dürüstlük kurallarının ihlali veya disiplin ve personel yönetmeliklerine uyulmaması nedeniyle belgelenmiş olumsuz bir iş değerlendirmesinden sonra; stratejik hedefleri yerine getirmek ya da görevlerini yerine getirmek konusunda, kanıtlara dayanarak, göre çarpacak bir şekilde eksiklik göstermiş olması (Yasa No. 04/L-064, 2011). MİB yasası, az önce belirtilen nedenlere ek olarak, direktörün görevden alınması için diğer bazı nedenleri de aşağıdaki gibi tanımlamaktadır: bir kuruluşa veya gruba katılmadan önce Kurul'dan önceden onay almazsa; bu kanunda tanımlandığı şekilde raporlama yapmazsa; MİB direktörü olarak görev yaptığı sırada başka bir pozisyona sahipse; Kurul'un önceden onayı olmaksızın MİB'in çalışmaları hakkında kamuoyuna açıklama veya yorum yaparsa veya herhangi bir durumda MİB'n verileri, belgeleri, bağlantıları, bilgisi veya personeli hakkında yetkisiz kişilere bilgi verirse; bu yasada belirtilenler dışında, kendisi veya başkaları için maddi menfaat veya yasadışı hizmet olarak herhangi bir gelir elde etmeye veya kabul etmeye çalışırsa; bu maddenin veya bu kanunun herhangi bir hükmünü ihlal ederse, bu da bu kanuna göre iş ilişkisinin askıya alınması veya feshedilmesi için bir neden olarak kabul edilecektir (Yasa No. 05/L -096, 2016).

Personelin atanma usul ve süreleri de düzenleyici kurumların özerkliği üzerinde önemli bir etkiye sahiptir. Genel olarak, siyasi dönemleri kapsayan daha uzun süreli atamalar daha fazla bağımsızlık sağlar (OECD, 2010, s. 249). Aday gösterme süreci, aday göstermeye yol açan süreç ve kriterler konusunda şeffaflık ve hesap verebilirlik eksikliğinin aşırı yakınlık konusunda güçlü algılar yaratabileceği çok önemli bir dönüm noktasıdır (OECD, 2017, s. 16). OECD ülkelerinde kurulların veya bağımsız kurumların başkanlarının aday gösterilmesi ve atanması sürecine ilişkin olarak, hükümet veya bakanlık tarafından aday gösterme biçimi hakimdir. Fransa ve Almanya'da, bazı kurumların kurullarının bazı üyelerinin parlamentonun üst ve alt meclislerinin başkanlarını aday gösterdiği karma aday gösterme yöntemi de kullanılmaktadır (OECD, 2016, s. 74). Her halükarda, "kimin aday gösterip atadığından" daha önemli olanın "nasıl aday gösterdikleri ve nasıl atadıkları" olduğu görülmektedir. Dolayısıyla, OECD ilkeleri kapsamında şeffaflık ve liyakat kriterleri, bağımsız bir ajansın yönetim kurulunu veya başkanını kimin aday gösterip atadığından önce gelmektedir.

Atama süreci şeffaf ve hesap verebilir olmalı, dikkate alınan aday sayısı, seçim kriterleri ve istişarelere dayalı bir gerekçe kamuya açık olmalıdır. Ayrıca nihai ve yasal atamayı kimin yaptığı ve atamanın hüküm ve koşulları da açık olmalıdır. Bu, düzenleyici kurumun yönetişimine daha fazla güven duyulmasını sağlar. Bir kurul tarafından yönetilen düzenleyici kurumlar için, kurul üyelerinin atamaları, atamaların yenilenmesi arasında bilgi ve uzmanlığın sürdürülmesi için kademeli olmalıdır. Görev sürelerinin uzunluğu, her ülkenin anayasal düzenlemeleriyle uyumlu olacak şekilde, kurul üyelerinin görev sürelerinin seçim dönemlerini kesmesini sağlayacak şekilde tasarlanmalıdır. Bilgi ve uzmanlık gelişimine olanak tanımak için görev süreleri en az beş yıl olmalıdır. Atamaların sona erdirilme gerekçeleri ve süreci mevzuatta açıkça belirtilmeli, ciddi yanlış davranış vakalarıyla sınırlı olmalı ve daha fazla şeffaflık, hesap verebilirlik ve algılanan adalet için yasama organı veya yargıyı içermelidir. Çıkış sonrası istihdama ilişkin kısıtlamalar uygulanmalı ve ilgili mevzuatta açıkça belirtilen makul ve belirli bir süre için ücretlendirilen bekleme süreleri ile desteklenmelidir. Daha sonraki bir noktada liderlik/yönetim kurulu pozisyonunun liderlik üyesine haksız veya uygunsuz mali kazanç sağlaması halinde yasal işlem başlatılması olasılığı, rüşvetle mücadele yasaları gibi ilgili mevzuatta açıkça belirtilmeli ve liderlik üyelerine görev sürelerinin başında ve ayrılmadan önce açıkça ifade edilmelidir (OECD, 2017, s. 17-18).

Neredeyse tüm düzenleyici kurumlar kendi işe alım kriterlerini belirlemekte ve mevcut pozisyonlar için kamu ilanları ve seçim panelleri oluşturmak suretiyle kendi işe alımlarını gerçekleştirmekte nispeten özgürdür. Profesyonel personel ve yönetim kadrosunun nihai atamaları genellikle düzenleyici kurumların meslek kuruluşu tarafından ya icra direktörü ya da bu amaçla oluşturulan seçim paneli aracılığıyla yapılır (OECD, 2016, s. 68).

4.5.4. Karar Verme Yöntemi

4.5.4.1. Parlamento bünyesindeki bağımsız kurumlar

Yukarıda da belirttiğimiz gibi, Parlamento bünyesindeki 18 bağımsız kurumdan 14'ü kurullar tarafından yönetilmektedir. Dolayısıyla, kurul tarafından yönetilen kurumlarda kararlar oylama yoluyla alınır. Prensip olarak, kurullar kararlarını oy birliği ile almaktadırlar. Fikir birliğine varılamaması halinde oylamaya başvurulmaktadır. Kararlar yönetim kurulu üyelerinin oy çokluğu ile onaylanır.

Oyların eşit olması halinde yönetim kurulu başkanının oyu belirleyicidir. Yani, kurul başkanının oyladığı karar onaylanır. Bireysel olarak, yani genel müdür tarafından yönetilen kurumlarda, elbette kararlar genel müdürün kendisi tarafından alınmaktadır.

4.5.4.2. Hükümet bünyesindeki bağımsız kurumlar

Başbakanlık bünyesindeki bağımsız düzenleyici kurumların kararlarına ilişkin olarak, ilgili kanunlarda karar alma yöntemine ilişkin açık hükümler bulunmamaktadır. Fakat, karar alma yetkisi genellikle, ilgili ajansın liderliğinden sorumlu genel müdür veya icra başkanına bırakılmıştır. Dolayısıyla, tıpkı bireysel liderliğe sahip kurumlar olduğu gibi, karar alma biçimi de bireyseldir.

Bakanlıklar bünyesindeki bağımsız kurumlarda da, bireysel liderliklerinden dolayı, karar alma süreci ve yöntemi daha basittir. Dolayısıyla, kararları kurul tarafından oylama yoluyla alınan UYO hariç, bakanlıklar bünyesinde faaliyet gösteren tüm ajanslarda karar alma yetkisi sırasıyla genel müdüre, icra başkanına aittir. Ajansların ilgili kanunlarında, ilgili bakanın müdür veya icra başkanlar tarafından alınan kararları iptal etme veya değiştirme yetkisine sahip olup olmadığı belirlenmemiştir. Ajans müdür veya icra başkanlar tarafından alınan kararları sadece mahkemede temyiz edilebilir.

OECD en iyi uygulamalar kapsamında düzenleyici kurumların karar alma modelleri üç tanedir: kurul modeli, komisyon modeli ve bireysel model. Yönetim kurulu modeli - yönetim kurulu, düzenleyici kurumun gözetiminden, stratejik rehberliğinden ve operasyonel politikasından birincil derecede sorumludur ve düzenleyici karar alma işlevleri büyük ölçüde icra kurulu başkanı (CEO) ve personel tarafından devredilir. Komisyon modeli - kurulun kendisi çoğu önemli düzenleyici kararı alır. Tek üyeli düzenleyici kurum - bir kişi düzenleyici kurum olarak atanır ve çoğu önemli düzenleyici kararı alır ve diğer kararları personeline devreder (OECD, 2014, s. 69). Yönetişim yapıları söz konusu olduğunda, meslektaşlığın daha yüksek düzeyde bağımsızlık ve dürüstlük sağlaması beklendiğinden, bir kurulun karar alma açısından daha güvenilir olduğu düşünülmektedir. Sonuç olarak, OECD ülkelerindeki bağımsız düzenleyicilerin büyük çoğunluğu bir kurula sahiptir (OECD, 2010, s. 249).

Tek üyeli bir karar alma modeline kıyasla çok üyeli bir karar alma modelinin potansiyel değerini değerlendirirken belirlenen faktörler aşağıdaki şekilde özetlenmiştir (OECD, 2014, s. 70):

- Bir risk olayının etki derecesi ve gerçekleşme olasılığı dikkate alınarak, düzenleyici kararların potansiyel ticari/güvenlik/sosyal/çevresel sonuçları - bir grup karar vericinin "yakalanma" olasılığı bir bireye göre daha düşüktür ve bir grup kararlara farklı bakış açıları getirecektir.
- Gerekli muhakeme derecesi nedeniyle bilgiye dayalı karar verme için gerekli olan bilgellik, deneyim ve algı çeşitliliği (örneğin, düzenlemenin ilkelere dayalı veya özellikle karmaşık olduğu durumlarda) - kolektif karar verme, muhakeme faktörlerinin daha iyi dengelenmesini sağlar ve farklı muhakeme risklerini en aza indirir.
- Düzenleyici hedeflere ulaşmak için gereken stratejik rehberlik ve yetkilendirilmiş düzenleyici kararların gözetim derecesi - düzenleyici kurumun düzenleyici hedeflerine ulaşmak için uyum veya uygulama politikalarının geliştirilmesi veya kaynak tahsisi gibi önemli stratejik rehberlik ve gözetime ihtiyaç duyduğu durumlarda, bu işlevlerin günlük faaliyetlerinden ayrı bir organda yer alması daha iyidir. Çok üyeli bir organ bu tür stratejik karar alma süreçleri için meslektaş desteği sağlar.
- Zaman içinde düzenleyici tutarlılığı korumanın zorluğu ve önemi - düzenleyici kararların yüksek derecede muhakeme gerektirdiği durumlarda, çok üyeli bir karar alma organı zaman içinde daha fazla "kurumsal hafıza" sağlar.

Bireysel karar alma modelinin temel avantajları ise finansal ve zaman maliyetleridir. Dolayısıyla, tek bir icra başkanı tarafından yönetilen bağımsız kurum finansal açıdan daha ucuzken, zaman açısından daha hızlıdır.

4.5.5. Mali Boyutu

4.5.5.1. Parlamento bünyesindeki bağımsız kurumlar

Bağımsız düzenleyici kurumların mali yönü, bağımsızlıklarına ilişkin en önemli faktördür. Düzenleyicinin mali bağımsızlığı ilke olarak düzenleyicinin görevlerini yerine getirmek için yeterli kaynağa sahip olması anlamına gelecektir. Bu, endüstri ve diğer lobi gruplarının yanı sıra hükümet tarafından ele geçirilme fırsatlarının en aza indirilmesine yardımcı olabilir (OECD, 2016, s. 24). Parlamento bünyesindeki tüm bağımsız kurumların kendi bütçe kalemleri vardır. Ayrıca, ilgili yasalara göre, kendi bütçelerini kullanma ve harcama konusunda da bağımsızdırlar. Elbette tüm bağımsız

kurumlar, Kamu Mali Yönetimi Kanunu uyarınca kendi bütçelerini kullanmak ve harcamakla yükümlüdür.

Bağımsız kurumların 10'u ilgili kanunlar uyarınca bütçe teklifini hazırlamak ve onay için parlamentoya sunmakla yükümlüdür. Bu kurumlardan sadece Enerji Düzenleyici Kurumu Kanunu, bütçe teklifinin hazırlanma şeklini ve içeriğini ayrıntılı olarak tanımlamıştır. Kanunun 22. maddesine göre, Düzenleyici yıllık bütçesini ilgili planlama belgelerine dayanarak hazırlar ve bu yıllık bütçe aşağıdakileri içerir: 1) Planlama belgesinde listelenen çalışma programının beklenen maliyetleri; 2) Yıl içinde yapılması beklenen giderlerin ayrıntılı değerlendirmesi; 3) Yıl içinde tahsil edilmesi beklenen gelirlerin değerlendirmesi; ve 4) Yeterli insan kaynakları ve operasyon için yeterli mali ihtiyaçların değerlendirilmesi (Yasa No. 05/L-084, 2014).

Diğer 8 kurumunun kanunlarında, kurumların kendi bütçe tekliflerini hazırlama yükümlülüğü açıkça tanımlanmamıştır. Ancak, Kamu Mali Yönetimi Kanunu uyarınca kendi bütçe tekliflerini hazırlamakla yükümlüdürler. Her bir bütçe kuruluşu, (i) mevcut olası halinde, uygulanabilir harcama üst sınırı; (ii) bütçe genelgesi (lerinde) kapsanan bilgi ve talimatlar ve (iii) belediye durumunda da, kendi bütçe önerisi ile tahsisat talepleri hazırlamak ve Bakana teslim etme yükümlülüğüne sahiptirler. Parlamento bünyesindeki bağımsız kurumlar genellikle devlet bütçesinden finanse edilir. Bazı kurumlar, düzenledikleri kuruluşlara vergi ve harç koyma yetkisine sahiptir. Bu ajansların bütçeleri vergi ve harçlardan oluşmaktadır. Kurumların bağış kabul etmelerine de ilgili kanunlar tarafından izin verilmektedir.

4.5.5.2. Hükümet bünyesindeki bağımsız kurumlar

Başbakanlık bünyesindeki düzenleyici kurumlar devlet bütçesinden finanse edilmektedir. İlgili kanunlarda Başbakanlık bünyesinde özel bütçeli kuruluşlar olarak tanımlanmaktadır. Bağımsız kurumlar, devlet bütçesinden finansman sağlamanın yanı sıra, yerel ve uluslararası kuruluşlardan bağış kabul etme hakkına da sahiptir. Genel olarak, bağımsız kurumlar kendi bütçe tekliflerini hazırlar ve inceleme ve onay için hükümete sunarlar. Bunun istisnası, bütçe teklifini doğrudan Maliye Bakanlığı'na gönderen HNHA'dır. Kosova İstatistik Ajansı Yasası'nda ise, bu kurumun finansmanına ilişkin herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Bağımsız kurumlar, Kamu Mali Yönetimi Kanunu hükümleri çerçevesinde, bütçelerini işlerinin amaçları doğrultusunda kullanma konusunda bağımsızdır.

Finansman konusunda, bakanlıklar bünyesindeki bağımsız kurumlar, bakanlıkların bütçesi aracılığıyla devlet bütçesinden finanse edilmektedir. Çoğu bağımsız kurumların ilgili bakanlıkların bütçesi içerisinde kendi ayrı bütçeleri bulunmaktadır. Söz konusu bağımsız kurumların 12'sinin ilgili kanunlarında tanımlanmış finansman kaynakları bulunmamakla birlikte, uygulamada ilgili bakanlıkların bütçeleri dahilinde finanse edilmektedirler. Kurumlar, kapsamı dahilindeki yetkiler çerçevesinde ve Kamu Mali Yönetimi Kanunu'na uygun olarak bütçelerinin uygulanmasında bağımsızdır. Kendi bütçe tekliflerini hazırlar ve inceleme ve onay için bakanlara sunarlar.

OECD ülkelerindeki uygulamalara bakıldığında, bağımsız kurumların finansmanının tüm kurumlar ve tüm ülkeler için tek bir modele sahip olmadığı görülmektedir. Bağımsız kurumların finansmanının üç şekli bulunmaktadır: genel gelirler yoluyla finansman, söz konusu kurumların vergi ve harçları yoluyla finansman ve kısmen genel gelirler ve kısmen harçlar yoluyla finansman. Düzenleyici kurumun mali bütçesinin kaynağı, kurucu çerçevede (örneğin mevzuat) açıkça belirtilmelidir. Düzenleyici kurum bir sonraki bütçe döngüsünü belirlemeden önce yasama organına veya ilgili bütçe makamına görevini yerine getirmek için gereken maliyetler ve kaynaklar hakkında yeterli bilgi sağlamalıdır. Bu bilgiler, işlevleri ve hedefleri ile ilgili programlar, müdahaleler ve kaynaklar hakkındaki verileri içermelidir. Yasama organından ek fon talep etme usulleri ilgili mevzuatta belirtilmelidir (OECD, 2017, s. 14-15). Düzenleyicilerin finansman kaynakları ve seviyeleri konusunda açıklık, bağımsızlıklarını ve tarafsızlıklarını korumak için gereklidir. Finansmanın temeline ilişkin şeffaflık, düzenleyicinin etkili olduğu kadar verimli olduğuna dair güveni de artırabilir. Finansman kaynakları arasında konsolide gelirden elde edilen bütçe fonu, düzenlemeye tabi kuruluşlardan alınan maliyet karşılama ücretleri, cezalar ve para cezalarından elde edilen paralar ve yatırımlardan ve güven fonlarından elde edilen faizler yer alabilir (OECD, 2014, s. 99). Vergi ve harçları belirleme yetkisine gelince, çoğu durumda bunlar düzenleyici makamlar tarafından teklif edilir ve üst organlar tarafından onaylanır.

Hükümet ve yasama organı bağımsız bir düzenleyici kurumun finansman seviyelerini zaman zaman gözden geçirebilmelidir. Ancak, çok yıllık finansman düzenlemelerinin güvence altına alınması, bir düzenleyici kurumu popüler olmayan kararlara yönelik

siyasi tepkilerden kaynaklanan bütçe kesintilerinden koruyarak bağımsızlığına katkıda bulunabilir (OECD, 2014, s. 100). Düzenleyici kurumların çok yıllık finansmanı, OECD'nin bazı özel durumlarda tavsiye ettiği bir uygulamadır. Bu durum, bir düzenleyici kurum kapsamında bir bütçe yılından daha uzun süren herhangi bir reformun gerçekleştirildiği durumlarda ortaya çıkar. Bu durumlarda, çok yıllık finansman yoluyla, ilgili kurumun hedeflere yönelik çalışmalarının kesintiye uğramaması garanti altına alınır. Bu tür bir yöntem Meksika parlamentosu tarafından enerji düzenleyicisi ve ulusal hidrokarbon komisyonu için kullanılmıştır (OECD, 2016, s. 82). Ancak, çok yıllık bütçeler bir istisnadır. Prensip olarak, bağımsız düzenleyici kurumlar yıllık bazda finanse edilir.

Görev ve hedeflere ilişkin bütçenin yanı sıra bütçede yer alması gereken bir diğer husus da düzenleyici kurumların personeline ilişkin kaynakların yeterliliğidir. Düzenleyici kurumlar, birçoğu önde gelen küresel firmaları da içeren düzenlemeye tabi kuruluşlarla nitelikli insan kaynakları için doğrudan rekabet etmektedir. Düzenleyici kurumlar tarafından vurgulanan ortak bir zorluk, özel sektörle rekabet ederken ve aynı zamanda maaş skalaları, atama seviyeleri, katı performansla ilgili veya diğer bonus tipi planlar gibi hükümet çerçevelerine bağlıyken, tüm profesyonel seviyelerde personeli cezbetme ve elde tutma yeteneğidir (OECD, 2018, s. 116).

4.5.6. Hesap Verebilirlik (Raporlama) ve Şeffaflık

4.5.6.1. Parlamento bünyesindeki bağımsız kurumlar

Hesap verebilirlik ve raporlama boyutu da Kosova Parlamento bünyesinde faaliyet gösteren bağımsız kurumlar arasında değişkenlik (farklılık) gösteren bir konudur. Esas olarak, ilgili kanunlara göre, Parlamento tarafından denetlenen tüm bağımsız kurumlar yıllık olarak Parlamente'ye rapor vermekle yükümlüdür. Kurumların çoğu raporlama şeklini veya Parlamente'ye sunmaları gereken raporun içeriğini tanımlamamıştır. Çoğu bağımsız kurumlar için ilgili kanunun gerektirdiği raporlama genel raporlamadır. Söz konusu tüm bağımsız kurumlardan sadece 7'si (KÖA, BMMK, KİDK, SHO, EPİDO, SHDO ve EDO) raporlama şeklini ve içeriğini daha ayrıntılı olarak tanımlamıştır. İlgili yasalara göre, bu kurumların raporları şunları içermelidir: mali hesap tabloları; düzenledikleri endüstri veya sektörün durumu; ilgili takvim yılı boyunca alınan düzenleyici, soruşturma ve uygulama kararları ve önlemleri; organizasyon, faaliyetler, personel ve maaş seviyesi; satın alma, mali yönetim ve bütçe konuları; bir önceki

takvim yılı boyunca sunulan veya geliştirilen tüm idari şikayetler, anlaşmazlıklar (uyuşmazlıklar) ve prosedürler, vb. Bununla birlikte, enerji düzenleyici kurumu hakkındaki kanun haricinde, ilgili kanunların hiçbirisi, kurumlardan herhangi birinin raporunun parlamento tarafından onaylanmaması durumunda ne gibi önlemler alınabileceğini tanımlamamaktadır. Bunun istisnası, belirttiğimiz gibi, sadece Enerji Düzenleyicisine ilişkin kanundur. Enerji Düzenleyici Yasası'nın 10. maddesi, Kosova Meclisi'nin, EDO'nun performansının iki (2) yıl üst üste gözden geçirilmesinden sonra İşlevsel Komisyon'un aşağıdaki bulgulara ulaşması halinde Düzenleme Kurulu başkan ve üyelerinin görevden alınması prosedürünü başlatabileceğini öngörmektedir: 1. Düzenleyici kurumun Kosova'da enerji sektörünü düzenleyen yasalara göre işlev ve görevlerini tam ve aktif olarak yerine getirdiğini kanıtlayamaması ve 2. bu uygulama başarısızlığının enerji sektörünün verimli, etkili ve bağımsız bir şekilde düzenlenmesine ciddi zarar vermesi (Yasa No. 05/L-084, 2014).

4.5.6.2. Hükümet bünyesindeki bağımsız kurumlar

Başbakanlık bünyesindeki kurumlardan 3'ü (CEA, KIA ve DAA) kime raporlama yapacaklarını, raporlamanın şeklini ve içeriğini belirlenmemiştir. 3 diğerleri (HNHA, KRKNGA, SSAE) ilgili kanunlarda raporlamayı tanımlamış, ancak raporlamanın şeklini ve içeriğini tanımlamamıştır. Raporlama şekli ve içeriği tanımlanmış olan tek ajans GVA'dır. Gıda Yasası'nın 41. Maddesi uyarınca, GVA İcra Kurulu Başkanı aşağıdaki belgeleri hazırlar ve onay için Yönetim Kurulu'na sunar: 1) Ajansın bir sonraki yıla ait taslak bütçesi; 2) sona eren yıla ait mali rapor; 3) yıllık çalışma raporu; ve 4) sona eren yıla ait Ajans faaliyetlerine ilişkin yıllık rapor. İcra başkanı yıllık mali raporu ve çalışma raporunu onay için yönetim kuruluna gönderir, ancak kurulun bu raporu Başbakan'a sunup sunmayacağı belirlenmemiştir.

Bakanlıklar bünyesindeki kurumların 14'ünde ilgili kanunlarda tanımlanmış bir raporlama ya da raporlama şekli bulunmamaktadır. 4 diğerleri raporlamayı ilgili yasalara göre tanımlamıştır, ancak raporlamanın şeklini ve hangi kuruma yapılacağını tanımlamamışlardır. Diğer 9'unda ise raporlama şekli ve raporlamanın hangi kuruma yapılacağı ilgili kanunlarla düzenlenmiştir. Bunlar arasında Adli Tıp Enstitüsü'nün raporunu öne çıkarabiliriz. Adli Tıp Enstitüsü, Kişisel Verilerin Korunması Kanunu uyarınca, diğer hususların yanı sıra, yapılan muayenelerin sayısı ve ilgili diğer veriler

de dahil olmak üzere, çalışmalarını açıklayan yıllık bir rapor hazırlar ve her yıl Mart ayına kadar Adalet Bakanlığı'na sunar (Yasa No. 05/L-060, 2016).

Açık ve şeffaf çalışma, bağımsız düzenleyici kurumların iyi işleyişine ilişkin temel ilkelerden birini oluşturmaktadır. Şeffaflık ilkesi, bağımsız düzenleyici kurumların faaliyetlerinde açıklık, hesap verebilirlik ve halkın katılımının önemini vurgular. Şeffaflık, politika yapıcıların hesap verebilirliğine olumlu katkıda bulunabilir ve vatandaşların düzenleyici çerçeveye olan güvenini artırabilir. Açık Hükümet Tavsiye Kararı, alternatif seçeneklerin değerlendirilmesi ve tartışılması ve düzenleyici tekliflerin hazırlanması süreci de dahil olmak üzere politika oluşturma sürecinin tüm yönlerine paydaşların katılımını sağlamak için kamu istişarelerinin rolünü vurgulamaktadır (OECD, 2020, s. 71).

OECD'nin tavsiye kararına göre, düzenleyici politika ve reform programlarının ve düzenlemeleri uygulayan kamu kurumlarının performansı hakkında düzenli olarak raporlar yayınlanması gerekmektedir. Bu raporlar aynı zamanda Düzenleyici Etki Değerlendirmesi (Regulatory Impact Assessment), kamu istişare uygulamaları ve mevcut düzenlemelerin gözden geçirilmesi gibi düzenleyici araçların pratikte nasıl işlediğine dair bilgileri de içermelidir (OECD, 2012, s. 7). Düzenleyici kurumlardan ne beklediği konusunda açıklık ve şeffaflık çok önemlidir. Düzenleyici kurumun bu beklentileri karşılamak için atılacak pratik adımları belirlemede proaktif olması gerekir. Açıklık, düzenleyici kurumların bu beklentileri karşılamak için hangi operasyonel yöntemleri ve kaynakları kullanacağını açık ve anlaşılır bir şekilde detaylandıran kamuya açık kurumsal ve stratejik planlar aracılığıyla sağlanabilir (OECD, 2016, s. 12).

Politika oluşturma aşamasında farklı düzenleyici ve düzenleyici olmayan çözümlerin faydalarını, maliyetlerini ve etkilerini değerlendirmek için ex-ante düzenleyici etki değerlendirmesi, politika yapıcılara belirli politika sorunlarına en iyi yanıtı teşvik etmek için önemli bir araç sunmaktadır. OECD deneyimi, ex-ante düzenleyici etki değerlendirmesi yapmanın hükümetlerin etkin düzenleme yapma kapasitesini artırdığını ve politika yapıcıların kamu politikası hedeflerine ulaşmak için en uygun politika çözümlerini belirlemelerini sağladığını göstermiştir (OECD, 2020, s. 72).

4.5.7. Bölüm Değerlendirilmesi

Bu dönem boyunca bağımsız düzenleyici ve yürütücü kurumların organizasyon ve işleyişinde çeşitli ve çok sayıda sorun ve zorluk tespit edilmiştir. Bu aşamada bağımsız kurumların kurulması ad hoc olarak gerçekleşmiştir, yani herhangi bir analiz ve mali etki değerlendirmesi yapılmamıştır (SIGMA, 2009, s. 9). Kosova'da bağımsız düzenleyici kurumların kurulmasından önce aşağıdaki sorulara yönelik bir analiz süreci gerçekleştirilmemiştir (OECD & SIGMA, 2021, s. 14):

- Gerçekleştirilecek işlev veya sağlanacak hizmet gerekli mi? Bu yasal yükümlülükler ya da politika gereği mi gerekli?
- Benzer işlevler mevcut herhangi bir kurum tarafından yerine getiriliyor mu? Eğer öyleyse, mevcut bir kuruma işlev vermek yerine yeni bir kurum oluşturmanın avantajı nedir?
- İlgili işlev kamu kurumu olmayan organlar tarafından daha etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilebilir mi?

Bununla birlikte, bu dönemde bağımsız kurumların işleyişi, yasal çerçevelerindeki çok sayıda eksikliğin bir sonucu olarak ortaya çıkan önemli sorunlarla engellenmiştir. Bağımsız kurumlarla ilgili ilk ciddi sorun birleşik bir yasal dayanağın bulunmaması olarak görülmüştür. Bu nedenle, her bir kurum, kurulların ve yöneticilerinin atanması, görev, yetki, performans, rapor ve hesap verebilirlik kriterlerine ilişkin farklı şekiller tanımlayan özel bir kanunla oluşturulmuştur (Maliqi, 2011, s. 11). Sonuç olarak, bu dönemde bağımsız kurumlar atamalarda siyasi etkiye ve karar alma süreçlerinde siyasi müdahaleye maruz kalmıştır. Siyasallaşmanın yanı sıra bağımsız kurumların yönetim kurulları ve direktörlerinin (müdürlerin) atanmasında şeffaflık ve liyakat standartlarının bulunmaması, sonuç olarak belirgin bir profesyonellikten uzaklığa neden olmuştur. Öte yandan, kurumların yönetim kurulları ve direktörlerinin yetki ve maaşlarına ilişkin yasal belirsizlikler, bu kuruluşların bazılarını yolsuzluk ve kamu parasının kötüye kullanımının yuvası haline getirmiştir.

Bağımsız düzenleyici kurumlarla ilgili bu durum Avrupa Komisyonu'nun Kosova için hazırladığı 2013 İlerleme Raporu'nda (European Commission, 2013, s. 7) da belirtilmiştir: "Meclisin, bağımsız kurumların ve düzenleyici kurumların denetlenmesindeki rolüne ilişkin anlayışını da geliştirmesi gerekmektedir. Bu bağlamda, yeterli mekanizmaların oluşturulması gerekmektedir. Raporlama için yasal

dayanakların net olmaması, kurul üyelerinin atanmasında hükümetle koordinasyonun zayıf olması ve kurul üyelerinin hesap vermesini sağlayacak mekanizmaların belirlenmemiş olması, ele alınması gereken temel zorluklar arasındadır. Bu, bağımsız ve profesyonel yöneticilerin ve bu kurumların yönetim kurulu üyelerinin zamanında atanmasını sağlamaya yardımcı olacaktır." Bu nedenle, sistematik düzenleme ve ikincil mevzuat eksikliği, bağımsız kurumların zayıf işleyişini doğrudan etkilemiş ve kapasitelerini ve etkinliklerini engellemiştir (SIGMA, Kosovo Assessment Report, 2014, s. 16). AGİT'in bağımsız kurumlara ilişkin 2012 raporu (OSCE, 2012, s. 8), birincil yasal çerçevenin kavramsal sağlamlığını teyit etmiştir. Ancak, ikincil mevzuattaki eksiklikler ve belirsizlikler bu kurumların üçte birinin çalışmalarını engellemiş ve bu eksikliklerden bazıları bağımsız kurumların görevlerini yerine getirmeleri önünde ciddi bir zorluk oluşturmuştur. AGİT'in değerlendirmesine göre, atamalarla ilgili sorunlar ve bütçe finansmanı ile ilgili yasal eksiklikler bağımsız kurumların işleyişine özellikle zarar vermiştir. Bazı durumlarda, bu kurumların açık pozisyonları bir yıldan uzun süre doldurulamamıştır.

Bağımsızlığın ilan edilmesinin ardından Kosova'daki hükümetler kamu yönetimi reformuna yönelik 3 stratejik belge kabul etmiştir: "Kamu Yönetimi Reform Stratejisi (2007-2013)", "Kamu Yönetimi Reform Stratejisi (2010-2013)" ve "Kamu Yönetimi Modernizasyon Stratejisi (2015-2020) (PIPS and Fol, 2021, s. 7). Fakat, bağımsız düzenleyici kurumların gözden geçirilmesi ve reforme edilmesine yönelik iç ihtiyaca ve dış talebe (AB) rağmen, 2015 yılına kadar bu kurumlar Kosova'nın kamu yönetimi reformu girişimlerinin hiçbirine dahil edilmemiştir.

4.6. 2015'ten Günümüze Bağımsız Düzenleyici Kurumlara İlişkin Gelişmeler

4.6.1. Avrupa Reform Gündemi Kapsamında Bağımsız Kurumlar

2015'ten sonraki dönem, Kosova'daki bağımsız düzenleyici kurumlarla ilgili olarak bir öncekine kıyasla çok farklı bir aşamanın başlangıcına işaret etmektedir. Daha açık bir ifadeyle, 2015 yılından itibaren Kosova'da bağımsız düzenleyici kurumların organizasyonu ve işleyişine yönelik ilgi ve incelemeler başlamıştır.

Avrupa Komisyonu'nun 2015 yılında Kosova için hazırladığı ilerleme raporundaki (European Commission, 2015, s. 10) güçlü tavsiyesinin ardından, bağımsız düzenleyici kurumlar sisteminin reforme edilmesi Kosova'nın kamu yönetimindeki en acil reform önceliklerinden biri olarak görülmeye başlandı. Aynı talep Komisyon'un

2016 yılı raporunda da tekrarlanmıştır. Ayrıca, düzenleyici kurumların gözden geçirilmesi ve rasyonelizasyonu, Kosova ile AB arasındaki İstikrar ve Ortaklık Anlaşmasının uygulanmasına ilişkin Avrupa Reform Gündemi kapsamındaki 22 önceliğin bir parçası haline gelmiştir. Avrupa Reform Gündemi üç ana bölümden oluşmaktadır: 1) İyi Yönetişim ve Hukukun Üstünlüğü; 2) Rekabet Edebilirlik ve Yatırım Ortamı; 3) İstihdam ve Eğitim. Düzenleyici kurumların reformu ve rasyonelleştirilmesi, Hukukun Üstünlüğü ve Seçim Reformu ile paralel olarak ilk bölüme aittir (Mjeku, 2018, s. 7).

4.6.2. Kosova'daki Bağımsız Kurumlara Reform Girişimi

Böylece, bir yandan Avrupa Komisyonu'nun tavsiyesinin bir yansıması olarak, diğer yandan da İstikrar ve Ortaklık Anlaşması kapsamındaki talebe cevaben, Kosova Kamu Yönetimi Bakanlığı, 2016 yılında Kosova Cumhuriyeti'ndeki Bağımsız Kurum ve Ajansların Gözden Geçirilmesine ilişkin bir rapor hazırlamıştır. Bu rapor, bağımsız kurumlarla ilgili halihazırda bilinen sorunları, yani kuruluş, örgütlenme, gözetim, hesap verebilirlik ve yetki alanlarına ilişkin temel kural ve ilkeleri belirleyen yasal bir çerçevenin bulunmadığını; bağımsız kurumların kesin bir tipolojisinin olmadığını; sayılarının çok fazla olduğunu; rol ve yetkilerinin mükerrer olduğunu; içlerindeki karar alma organının belirsizliğini; farklı ücret düzeylerini vb. tespit etmiştir. Bu raporda yer alan tavsiyelerin ve diğer bulguların uygulanması için Bakanlık 2018 yılında Ajanlar Rasyonelizasyonu Eylem Planını onaylamıştır. Bu belgenin 1999'dan bu yana Kosova'da bağımsız kurumların reformuna ilişkin olarak şimdiye kadar gerçekleştirilen en ciddi ve doğrudan çabayı temsil ettiği kesin olarak söylenebilir. Bu belgeye göre, bağımsız kurumların gözden geçirilmesi ve rasyonelleştirilmesi 2021 yılına kadar 4 aşamada gerçekleştirilecektir (Kosova Kamu Yönetimi Bakanlığı, 2018, s. 4-5):

İlk aşama, Kosova Meclisi bünyesinde faaliyet gösteren ve bağımsız kamu idaresi kurumları olarak adlandırılan yürütme işlevine sahip çok sayıda kurum veya hizmet sağlayıcı anomalisini düzeltmektedir. İlk aşama, Meclis tarafından kurulan ve yürütme işlevine sahip 9 bağımsız kuruma odaklanmaktadır. Bu kurumlardan dördünün ilgili bakanlıklara devredilmesi beklenirken, diğer üçü mevcut statülerini kaybedecek ve bakanlık sistemi içinde sıradan dairelere dönüştürülmesi planlanmaktadır.

İkinci ve üçüncü aşamalar, Hükümet içinde işlevleri mükerrer olan veya tip sınıflandırması ve raporlama hatları uluslararası en iyi uygulamalarla uyumlu olmayan kurumları kapsamaktadır. Bu nedenle, Hükümet bünyesinde faaliyet gösteren ve 50'den az çalışanı olan 20 kurum arasından en az 10'unun birleştirilmesi veya bakanlık hiyerarşisi içinde örgütsel birimler olarak entegre edilmesi hedeflenmektedir. Üçüncü aşama, 17'si ilgili bakanlıklara entegre edilecek veya lağvedilecek olan 27 yürütme kurumu kapsamaktadır (PIPS, 2020, s. 13).

Dördüncü aşamada (a) şu anda Meclis'e bağlı olan ve çoğu Avrupa ülkesinde yürütme içinde faaliyet gösteren düzenleyici kurumlar ve (b) Meclis tarafından yönetilen ancak işlevleri kamu yönetimindeki diğer kamu kurumlarıyla çakışabilen veya mükerrerlik gösterebilecek kurumlar incelenecektir.

Sonuç olarak, 2019 yılında Kosova Meclisi tarafından kabul edilen "Devlet İdaresi ve Bağımsız Kurumların Teşkilatı ve İşleyişi Hakkında Yasa" (Kosova Cumhuriyeti Parlamentosu, 2019), bağımsız kurumların rasyonelleştirilmesine yönelik bazı önemli yasal düzenlemeler belirlemiştir. Böylece, kanun ilk kez devlet idaresi içindeki bağımsız otorite türlerinin daha net tanımlarını ve sınıflandırmalarını yapmıştır. Böylece kanun bunları bağımsız ajanslar, düzenleyici ajanslar ve yürütme ajansları olarak ayırmıştır. Kanuna göre, bağımsız ajanslar, yürütme dışı işlevlerin yerine getirilmesi için meclis tarafından kurulabilen otoritelerdir. Düzenleyici kurumlar, başbakanlığa bağlı olan ve bakanlıklarla yatay ilişki içinde bulunan kurumlardır; icracı kurumlar ise bakanlıklara bağlıdır ve onlara karşı sorumludur. Ajansların performans sisteminin tanımı da bu kanunla yapılan değişikliklerden biridir. Sonuç olarak, her kurumun yıllık bir performans planı oluşturması ve sunması gerekmektedir. Bu plana, performans ölçütleri, ilgili ölçütler ve görevlerle birlikte kesin hedefleri, çıktıları ve elde edilecek sonuçları özetleyen mantıksal çerçeve ve ajansın bütçesini ve elde edilecek kesin sonuçlarla ilgili olarak nasıl tahsis edileceğini detaylandıran mali bölüm dahil edilmesini (Kosova Cumhuriyeti Parlamentosu, 2019) (madde 1, 2, 2.1 ve 2.2) öngörmektedir.

4.7. Mevcut Hükümetin Eğilimleri ve Son Gelişmeler

Bu planın uygulanmasına yönelik tüm ilgili mevzuatın 2019 yılında onaylanması planlanmış olmasına rağmen, 2019 yılında dönemin hükümetinin istifa etmesi nedeniyle onaylanamamıştır. Sonraki hükümetler de bu mevzuatın kabul edilmesini

sağlamak için yeterli ömre sahip olamamıştır. Dolayısıyla bu plan, ilgili mevzuatla birlikte onay beklemeye devam etmektedir. Ancak asıl önemli haber, mevcut hükümetin bağımsız kurumlar reformunun uygulanmasına ilişkin taahhüdü gibi görünmektedir.

Mevcut hükümetin 21 Mart 2021'de göreve başlayan Başbakanı Albin Kurti, muhalefetteyken önceki hükümetlerin yetkililerinin görev ve harcamalarındaki belirsizliği en sert eleştirenlerden biri olarak bilinmektedir. Görevine, seçim öncesi verdiği sözü yerine getirerek bakanlıkların sayısını 21'den 16'ya indirerek başladı (Kosova Cumhuriyeti Parlamentosu, 2021). Kaldırılan bakanlıklar, ilgili alanların bakanlıklarına daire başkanlıkları şeklinde bağlanmıştır.

Kısa bir süre sonra Başbakan Kurti, kamu teşebbüsleri ve bağımsız kurumların mevcut yönetim kurullarını görevden almaya ve yerlerine yeni üyeler atamaya başladı; zira bu kurullar aşırı derecede siyasileşmiş, kötü yönetim ve kamu parasının kötüye kullanımı yuvaları olarak görülüyordu. Mevcut hükümetin bu kararları, daha önce bahsedilen bağımsız düzenleyici kurumların gözden geçirilmesi ve rasyonelleştirilmesi planına göre alınmamıştır.

Ancak Başbakan Kurti bu kararları, kendi deyiimiyle "mali kan dökülmesini" durdurmak için acil müdahale olarak nitelendirerek gerekçelendirdi (Kurti, 2021). Her halükarda, gördüğümüz bu eylemlere göre mevcut hükümet, önceki hükümetlere kıyasla bağımsız kurumların reformu ve rasyonalizasyonunu ilerletmekle en çok ilgilenen hükümet gibi görünmektedir.

Nihayet, gecikmiş de olsa, Kosova'daki bağımsız kurumların gözden geçirilmesi ve rasyonelleştirilmesi ile ilgili ilk gelişmeler 2022 yılından itibaren yaşanmaya başlamıştır. Böylece, incelemenden geçen ilk kurum 'Yolsuzluğu Mücadele Ajansı' oldu. Bu kuruma ilişkin temel değişiklikler raporlama hükümleri ve müdür atama kriterleri ile ilgilidir. Raporlama konusuna ilişkin olarak, yeni kanun, önceki yasadan farklı olarak Ajansın raporlama yöntemini detaylı bir şekilde belirtmektedir. Direktör pozisyonuna atanma kriterleri ile ilgili olarak, potansiyel adayın son altı (6) yıl içinde siyasi konularda görev yapmamış veya merkezi ve yerel düzeydeki yasama veya yürütme organlarında aday olmamış, seçilmemiş veya atanmamış olması, ve son beş (5) yıl içinde herhangi bir disiplin cezası uygulanmış olmaması. Ayrıca, yeni yasa ile bir dönem daha yeniden atanma hakkı kaldırılmıştır. Diğer değişikliklerin yanı sıra

kurumun adı da değişti. Ajansın yeni adı ‘Yolsuzluğu Önleme Ajansı’dır (Yasa No. 08/L-017, 2022).

Aynı zamanda incelenen diğer iki kurum ise ‘Kosova Islah Hizmeti’ ve ‘Denetimli Serbestlik Hizmetidir’. Yeni yasanın getirdiği değişiklikler genel müdürün görev süresi ve ajansın bütçesi konularını etkilemektedir. Nitekim yeni yasaya göre genel müdürün görev süresi 5 yıldan 4 yıla indirilmiş ve yeniden atanma imkanı sadece bir kez ile sınırlandırılmıştır (Yasa No. 08/L-131, 2022). Denetimli Serbestlik Hizmetine ilişkin yeni yasa bazı çelişkili değişiklikler getirmiştir. Yeni kanun, ajansın bütçelemesine ilişkin hükümleri tanımlarken, atama kriterleri ve genel müdürün yetkilerine ilişkin hükümleri kaldırmıştır (Yasa No. 08/L–129, 2022).

Yasal değişikliklerden etkilenen bir diğer kurum da Gıda ve Veterinerlik Ajansı'dır. Başlangıçta ajansın işleyişi Hükümetten Tarım Bakanlığa devredilmiştir. Bu kurumun işleyişine ilişkin diğer değişiklikler de çelişkilidir. İlk olarak, yeni yasa ajans bütçeleme ve raporlama ile ilgili hiçbir hüküm içermemektedir. Yasada direktörün atanmasına ilişkin kriterler ve yetkilerle ilgili olarak, bunların bir yönetmelikle düzenleneceği belirtilmişse de, böyle bir yönetmelik henüz onaylanmamıştır (Yasa No. 08/L-120, 2022). İncelenen diğer kurum ise Kosova Devlet Arşivleri Ajansıdır. Bu kurumla ilgili tek değişiklik, Başbakanlık bünyesindeki görevinin Kültür Bakanlığı'na devredilmesidir (Yasa No.08/L-111, 2022).

Diğer üç kurumda daha köklü değişiklikler meydana gelmiştir: Anıt Kompleksleri Yönetimi Ajansı (AKYA), Ücretsiz Adli Yardım Ajansı (ÜAYA) ve Sivil Havacılık Otoritesi (SHO). Nitekim, daha önceki kanunlarla Meclis bünyesindeki ajanslar olan AKYA ve UAYA, sırasıyla Kültür ve Adalet Bakanlıklarının sorumluluğuna devredilmiş ve yeni "Devlet İdaresi ve Bağımsız Kurumların Teşkilat ve İşleyişi Hakkında Yasa" hükümlerine göre yeniden düzenlenmiştir. Sivil Havacılık Otoritesi de sorumluluğu altında çalıştığı kurumla ilgili değişikliklere uğramıştır. Böylece, yeni kanunla birlikte, faaliyet ve performansından sorumlu makam Altyapı Bakanlığı'na karşı sorumlu ve hesap verebilir hale gelmiştir (Yasa No. 08/L-063, 2022).

Bu arada, 2023'ün ilk aylarında, daha önce var olmayan üç yeni bağımsız ajans kurulmuştur. Bunlar şunlardır: Siber Güvenlik Ajansı (SGA), Gizlilik Dereceli Bilgilerin Korunması Ajansı (GDBKA), Devlet Anti-Dopin Ajansı (DADA). SAA ve DADA, sırasıyla İçişleri Bakanlığı ve Kültür ve Spor Bakanlığı bünyesinde faaliyet

göstermektedir. Bu kurumlar daha önce ilgili bakanlıklar bünyesinde departmanlar olarak faaliyet gösteriyordu (Yasa No. 08/L-173, 2023) ve (Yasa No. 08/L-152, 2023). GDBKA ise daha önce Kosova İstihbarat Ajansı bünyesinde bir departman olarak faaliyet gösterirken, Başbakanlık bünyesinde bir icra ajansına dönüştürülmüştür (Yasa No.08/L-175, 2023). Yasal boyuta gelince, bu ajansların Devlet İdaresi ve Bağımsız Kurumların Teşkilat ve İşleyişi Hakkında Yasa uyarınca kurulduğunu söyleyebiliriz. Ancak, kuruluşlarının makul olup olmadığına ilişkin ön analiz süreci ile ilgili olarak, şu ana kadar kamuya açık bir belge bulunmamaktadır.

Bağımsız düzenleyici kurumların gözden geçirilmesi ve rasyonelleştirilmesi sürecinin bir parçası olarak, bunlardan ikisinin kaldırılması da onaylanmıştır. Radyasyondan Korunma ve Nükleer Güvenlik Ajansı ile Enerji Verimliliği Ajansı, ilgili bakanlıklar olan Çevre ve Mekânsal Planlama Bakanlığı ile Ekonomik Kalkınma Bakanlığı bünyesinde birleştirilmiştir (Yasa No. 08/L-123, 2023).

Şimdiye kadar gözden geçirilen son kurum Kosova Akreditasyon Ajansı'dır. KAA ile ilgili yeni yasa, eski yasanın boşluklarını tatmin edici bir şekilde doldurmuştur. Böylece yeni yasa, ajansın icra direktörü ve yönetim kurulunun atanmasına ilişkin süreç ve kriterleri, raporlama hususlarını ve finansman konularını açık ve ayrıntılı bir şekilde tanımlamıştır (Yasa No. 08/L-110, 2023). İlgili bakanlıklarla birleştirilen ajanslar söz konusu olduğunda, bunların yöneticilerinin ve personelinin devlet memuru olarak konumlarını ve statülerini korumaya devam ettiklerini belirtmek gerekir. Bu, bağımsız ajansların görevlerinin sona erdirilmesine ilişkin gelişmiş ülkelerin bir standardı ve uygulamasıdır.

4.8. Kosova'daki Bağımsız Kurumların Etkinliğinin Artırılmasına Yönelik Öneriler

4.8.1. Hukuki Yönler

Kosova'da bağımsız kurumlarla ilgili olarak ele alınması gereken ilk konu, Kosova Anayasası'nın 142. Maddesinin iptali veya değiştirilmesidir. Bu madde, yukarıda da vurguladığımız gibi, parlamentoya yürütme yetkilerini kullanan bağımsız düzenleyici kurumlar kurma hakkı vermektedir. Bu şekilde Kosova'da yıllarca kuvvetler ayrılığı ilkesi parlamentosunun bu uygulaması ile ihlal edilmiştir. Parlamento bünyesinde yürütme yetkisine sahip bağımsız kurumlar, hükümetin başını çektiği yürütme organına paralel bir yürütme yapısı oluşturmaktadır. Parlamente verilen böyle bir

yetki, yürütme erkine müdahale teşkil etmekte ve dolayısıyla bu uygulamanın gelişmiş ülkelerin, özellikle de Kosova'nın entegre olmayı hedeflediği Avrupa Birliği ülkelerinin uygulamalarına aykırı olduğu düşünülmektedir. Bu nedenle, Kosova Anayasası'nın söz konusu maddesi, eğer tamamen iptal edilmeyecekse, değiştirilmeli ve parlamentonun sadece denetleyici veya tavsiye niteliğinde bağımsız kurumlar kurmasına izin verecek şekilde yeniden düzenlenmelidir.

Bağımsız düzenleyici kurumların organizasyonu ve işleyişine ilişkin hukuki açıdan ikinci öneri, ikincil mevzuatın hazırlanması ve onaylanmasıdır. Bu tür mevzuat, yasama organı dışında bir makam (bir hükümet bakanı veya düzenleyici bir kurum gibi) tarafından oluşturulur ve yetkisini birincil mevzuattan (yasama organı tarafından kabul edilen tüzükler) alır. İkincil mevzuat, özellikle raporlama yöntemleri, performans sistemleri, kurulların veya icra direktörlerinin yetkileri ve diğer idari ve usule ilişkin hususlar olmak üzere bağımsız düzenleyici kurumların operasyonel özelliklerinin tanımlanmasında önemli bir rol oynamaktadır. Açık raporlama yöntemleri, bütçeleme, performans sistemleri, yönetim kurulları veya icra direktörleri için yetkiler ve diğer idari prosedürleri belirleyerek bu kurumların şeffaf, verimli ve etkili bir şekilde çalışmasını sağlar.

4.8.2. Kurumsal Yönler

Herhangi bir bağımsız düzenleyici kurum, kurulmadan önce, kuruluşun makullüğü testinden geçmelidir. Kuruluşun makul olup olmadığı testi, bağımsız bir düzenleyici kurumun kurulmasının gerekliliğini veya zorunluluğunu ikna edici bir şekilde kanıtlayan ayrıntılı ön incelemeleri, değerlendirmeleri ve analizleri içermektedir. Dahası, makul olma testi bağımsız bir kurumun kurulmasıyla sona ermez. Bağımsız kuruluş, kuruluşunun makul olup olmadığı testine ek olarak, varlığını sürdürmesinin makul olup olmadığı testine de tabi tutulmalıdır. Başka bir deyişle, bu, bağımsız bir kurumun devamlılığının makul olup olmadığının gözden geçirilmesi anlamına gelmektedir. Öyle olabilir ki, bağımsız bir kurum zamanın koşullarına göre ön analiz ve ölçümlere dayalı olarak kurulmuş olsa da, aynı kurum amacını yerine getirir ve devamlılığına duyulan ihtiyaç ortadan kalkar. Bu durumlarda bağımsız kurum ortadan kalkar. Dolayısıyla, bağımsız kurumlar hem kurulmadan önce hem de kurulduktan sonra makul olup olmadıkları testine tabi tutulurlar. Kosova'daki bağımsız düzenleyici kurumlar, kuruluşlarının makul olup olmadığına ilişkin ön analiz ve ölçümlerin

süzgecinden geçmeden kurulmuştur. Ancak Kosova'daki bağımsız kurumlar, varlıklarının veya devamlılıklarının makul olup olmadığına dair bir teste veya incelemeye tabi tutulmalıdır. İlgili devlet makamları, bağımsız kurumlardan hangilerinin faaliyetlerine devam etmesi ve hangilerinin lağvedilmesi gerektiğini önerecek detaylı analizler ve değerlendirmeler yapmak üzere yetkin uzmanlardan oluşan ekipler görevlendirmelidir.

4.8.3. Örgütsel ve İşlevsel Yönler

Kosova'daki bağımsız kurumlarla ilgili olarak ele alınması gereken bir diğer önemli konu da raporlama ve hesap verebilirliktir. Bağımsız Düzenleyici Kurumların hesap verebilirliği, şeffaf, verimli ve kamu yararına faaliyet göstermelerini sağlamak için bu kurumların yönetişiminin çok önemli bir yönüdür. Daha önce de belirttiğimiz gibi, bağımsız kurumların raporlamaları, birkaç istisna dışında, şimdiye kadar çok yüzeysel olmuştur. Dahası, bağımsız kurumların ilgili kanunları, ilgili kurumların raporlarının parlamento veya ilgili bakanlıklar tarafından onaylanmaması durumunda alınabilecek önlemleri dahi tanımlamamaktadır. Bu nedenle raporlama, kurumun bir takvim yılı içerisinde gerçekleştirdiği tüm faaliyetleri açık ve detaylı bir şekilde içermelidir. Bağımsız kurumlar genellikle faaliyetlerini, başarılarını, karşılaştıkları zorlukları ve mali bilgilerini detaylandıran kapsamlı yıllık raporlar sunarlar. Bu raporlar genellikle kamuya ve ilgili devlet kurumlarına sunulur. Ayrıca bağımsız kurumlar, faaliyetlerini denetlemekten sorumlu yasama komiteleri tarafından düzenli oturumlara tabi tutulabilir. Bu, seçilmiş temsilcilerin bağımsız kurum yetkililerini sorgulaması ve performanslarını değerlendirmesi için bir fırsat sağlar.

Raporlama söz konusu olduğunda, bunun aşağıdaki gibi çeşitli boyutlardan veya yönlerden oluştuğu dikkate alınmalıdır: birincisi, *Düzenleyici Karar Raporları*. Bağımsız kurumlar genellikle önemli düzenleyici kararları detaylandıran raporlar yayınlar. Bu raporlar tipik olarak ele alınan düzenleyici sorunu, izlenen karar alma sürecini, kararın nedenlerini ve endüstri veya kamu üzerindeki beklenen etkiyi ana hatlarıyla belirtir. İkincisi, *Kural Koyma Raporları*. Kural koyma süreçlerine dahil olurken, bağımsız kurumlar önerilen kuralları, kamu istişareleri sırasında alınan paydaş yorumlarını ve ajansın bu yorumlara verdiği yanıtları özetleyen raporlar yayınlatabilir. Bu, kural geliştirme sürecinde şeffaflık sağlar. Üçüncüsü, *Etki Değerlendirmeleri*. Raporlama, önerilen düzenlemelerin kapsamlı etki

değerlendirmelerini içermelidir. Bu değerlendirmeler, düzenlemelerin potansiyel ekonomik, sosyal ve çevresel etkilerini değerlendirerek paydaşların düzenleyici kararların sonuçlarını anlamalarını sağlar. Beşincisi, *Mali Raporlar*. Mali konularda şeffaflık çok önemlidir. Ajanslar bütçelerini, harcamalarını ve finansman kaynaklarını özetleyen ayrıntılı mali raporlar yayınlamalıdır. Altıncısı, *Stratejik Planlar ve Öncelikler*. Bağımsız kurumlar genellikle uzun vadeli hedeflerini ve önceliklerini özetleyen stratejik planlar yayınlamalıdır. Bu planlara göre kaydedilen ilerlemenin periyodik olarak raporlanması, paydaşların ajansın stratejik hedeflerine ulaşmış olup olmadığını değerlendirmesine olanak tanır. Yedincisi, *Geri Bildirim Mekanizmaları*. Raporlar, kurumun paydaşlardan gelen geri bildirimleri nasıl dahil ettiğine dair bilgiler içerebilir. Bu, duyarlılığı ve düzenleme sürecinde istişari bir yaklaşıma bağlılığı gösterir.

Bağımsız kurumlarla ilgili olarak ele alınması gereken bir diğer konu da performans yönetim sistemidir. Kosova'nın siyasi-kurumsal bağlamında, bağımsız kurumların performansının yönetimi ve değerlendirilmesi için en uygun sistemin performans sözleşmeleri sistemi olduğunu değerlendirmekteyiz. Bazen hizmet seviyesi anlaşmaları veya performans anlaşmaları olarak da adlandırılan performans sözleşmeleri, bir hükümet (veya ilgili makam) ile bağımsız bir düzenleyici kurum arasında yapılan ve kurum için belirli performans hedeflerini, amaçlarını ve beklentilerini tanımlayan anlaşmalardır. Bu sözleşmeler, düzenleyici işlevleri, verimliliği ve sonuçları açısından kurumdan ne beklendiğine dair net bir anlayış oluşturmayı amaçlar. Bağımsız düzenleyici kurumlar için performans sözleşmelerinin kilit yönleri aşağıda verilmiştir:

Amaç ve Hedeflerin Tanımlanması: Performans sözleşmeleri, bağımsız düzenleyici kurumun ulaşması beklenen temel amaç ve hedefleri ana hatlarıyla belirtir. Bu hedefler düzenleyici verimlilik, hizmet kalitesi, uyum düzeyleri ve diğer ilgili ölçütlerle ilgili olabilir.

Kilit Performans Göstergeleri: Sözleşmeler tipik olarak ajansın performansını değerlendirmek için ölçülebilir kriterler olarak hizmet eden belirli Temel Performans Göstergeleri içerir. Bu göstergeler, mevzuata yanıt verme, karar alma süreleri ve paydaş memnuniyeti gibi çeşitli hususları kapsayabilir.

Zaman Çizelgeleri ve Dönüm Noktaları: Performans sözleşmeleri genellikle belirli hedeflere ulaşılması için zaman çizelgeleri ve kilometre taşları belirtir. Bu, ajansın

ilerlemesini değerlendirmek için net bir zaman çerçevesi sağlar ve düzenleyici işlevlerin zamanında yerine getirilmesini sağlar.

Bütçesel Hususlar: Sözleşmeler, bağımsız düzenleyici kuruma işlevlerini yerine getirmesi için tahsis edilen mali kaynakları belirterek bütçesel hususları ele alabilir. Bu, düzenleyici faaliyetleri desteklemek için yeterli finansman hükümlerini de içerir.

Risk Azaltma Stratejileri: Performans sözleşmeleri, ajansın performans hedeflerine ulaşma kabiliyetini etkileyebilecek risklerin belirlenmesi ve azaltılmasına yönelik stratejileri ana hatlarıyla belirleyebilir. Bu, potansiyel zorlukların ele alınmasını ve acil durum planlarının oluşturulmasını içerir.

Esneklik ve Uyarlanabilirlik: Düzenleyici ortamların dinamik doğasının farkında olarak, performans sözleşmeleri değişen koşullara veya ortaya çıkan sorunlara yanıt olarak amaç ve hedeflerde ayarlamalar yapılmasına yönelik hükümler içerebilir.

Performans Düşüklüğünün Sonuçları: Hesap verebilirliği sağlamak için performans sözleşmeleri genellikle bağımsız düzenleyici kurumun belirlenen performans hedeflerini karşılayamaması durumunda ortaya çıkacak sonuçlara ilişkin hükümler içerir. Sonuçlar mali cezalardan liderlikteki değişikliklere kadar uzanabilir.

Bağımsız kurumlara ilişkin bir sonraki tavsiye, ister yönetim kurulu üyeleri ister icra direktörü için olsun, bu kurumların yöneticilerinin atanma kriterlerine ilişkindir. Adayların sahip olması gereken mesleki ve uzmanlık kriterlerinin yanı sıra, atanmadan önce herhangi bir parti veya siyasi görevde bulunmamış olmak da ilgili kanunlarda tanımlanması gereken çok önemli bir kriterdir. Yukarıda da belirttiğimiz gibi, halihazırda bu kurumların ilgili kanunlarının çoğunda bu kriter göz ardı edilmektedir. Kosova'da hakim olan siyasi-kurumsal bağlamı göz önüne alındığında, bağımsız kurumların lider adaylarının siyasi faaliyette bulunmamış olması gereken sürenin beş yıl olması gerektiğini değerlendirmekteyiz. Bu kriterin bağımsız kurumların ilgili kanunlarında belirlenmesi, iktidar partileri tarafından yapılan partizan siyasi atamaların önlenmesine yardımcı olmaktadır. Ayrıca, bir diğer önemli kriter de, yönetim kurulu üyelerinin veya icra direktörlerinin ilgili kurumlardaki görev sürelerinin bitiminden sonra düzenlemeye tabi sektörlerde görev almalarının yasaklanmasıdır. Az önce açıkladığımız, bağımsız kurumları siyasi parti temelli atamalardan koruyan yukarıdaki kriter, bu nedenle, siyasi olarak ele geçirilmelerini önlemeye hizmet etmektedir. Oysa bu kriter, bağımsız kurumların

düzenlemeye tabi sektörler tarafından ele geçirilmesine karşı koruyucu bir önlem olarak öngörülmüştür. Bu kriter veya koşul, bağımsız kurumların organizasyonu ve işleyişi açısından zaten başarılı kabul edilen devletlerde yerleşmiş bir uygulamadır. Elbette, bu kurumların yöneticilerinin görev sürelerinin bitiminden sonra ilgili sektörlerde herhangi bir çalışma yapamayacakları bu sürenin ne kadar olması gerektiği konusunda tek tip bir tanım bulunmamaktadır. Bu süre, siyasi-kurumsal bağlama bağlı olarak ülkeden ülkeye değişmektedir. Yine Kosova Cumhuriyeti'nin siyasi-kurumsal bağlamı dikkate alındığında, bu sürenin en az üç yıl olması gerektiğini düşünmekteyiz. Bu önlem aynı zamanda düzenleyici kurumların yöneticilerinin görev süreleri boyunca yolsuzluk yapmalarını ve görev süreleri sona erdikten sonra kendilerinden faydalanmak için düzenleme öznelerine iltimas etmelerini önlemeye hizmet etmektedir.

4.8.4. Sosyal Yönler

Kosova'daki bağımsız kurumlarla ilgili çözülmesi gereken bir diğer sorun da bu kurumların şeffaflığı ve halka açıklığıdır. Bugüne kadar Kosova'daki bağımsız kurumlar, şeffaflık eksikliği ve halka kapalı olmaları nedeniyle, kamuoyu gözünde anonim olarak işleyen kurumlar olarak algılanmışlardır. Genel kamuoyu tarafından büyük ölçüde bilinmemektedirler. Kosova'da kamuoyu bu kurumların varlığı, işlevi ve rolü hakkında çok az şey bilmektedir. Bu nedenle, Kosova'daki bağımsız kurumlar, organizasyonları, işleyişleri ve toplumdaki rolleri ile ilgili olarak açık, şeffaf ve kamuoyu ile etkileşimli olmak için çok çeşitli mekanizmalar ve yöntemler geliştirmelidir. Bu kurumlar şeffaf bir şekilde faaliyet gösterdiklerinde, karar alma süreçleri, eylemleri ve düzenleyici politikaları hakkında kamuoyuna bilgi verirler.

Bu kurumların şeffaflığı ve kamuya açıklığı ile ilgili temel hususlar:

Bilgiye Kamu Erişimi. Bağımsız kurumlar yönetmelikler, kararlar ve raporlar da dahil olmak üzere ilgili bilgileri kamuoyu için kolayca erişilebilir hale getirmelidir. Bu bilgiler genellikle resmi web siteleri, halk kütüphaneleri veya diğer kanallar aracılığıyla kullanıma sunulur.

Kamu İstişaresi. Birçok bağımsız kurumlar yeni yönetmelikler geliştirirken veya mevcut yönetmelikleri değiştirirken kamu istişare süreçlerine katılmaları gerekir. Bu, bakış açılarının çeşitliliğini sağlamak için endüstri temsilcileri, tüketici grupları ve genel halk dahil olmak üzere paydaşlardan girdi almayı içerir.

Bildirim ve Yorum Prosedürleri. Açık bildirim ve yorum prosedürlerinin oluşturulması, halkın önerilen düzenlemeler veya kararlar hakkında geri bildirimde bulunmasına olanak tanır. Bağımsız kurumlar genellikle önceden bildirimler yayınlamaya ilgili tarafları yorum göndermeye davet eder ve bu yorumlar nihai kararlar alınmadan önce değerlendirilir.

Açık Toplantılar. Açık toplantılar veya halka açık oturumlar düzenlemek paydaşların ve halkın düzenleyici tartışmalara tanıklık etmesine ve katılmasına olanak tanır. Bu toplantılar erişilebilir olduğunda ve gündemler önceden yayınlandığında şeffaflık artar.

Web Sitesi Şeffaflığı. Şeffaflık için kullanıcı dostu ve bilgilendirici bir web sitesinin sürdürülmesi esastır. Web sitesinde ilgili belgeler, iletişim bilgileri ve ajansın yapısı ve işlevleri hakkında ayrıntılar yer almalıdır.

Bilgi Edinme Özgürlüğü. Bağımsız kurumlar, belirli bilgilerin saklanması için meşru nedenler olmadığı sürece, halkın kurum tarafından tutulan bilgileri talep etmesine ve almasına izin veren bilgi edinme özgürlüğü yasalarına veya benzer mekanizmalara uymalıdır.

Açık İletişim. İletişimde açıklık hayati önem taşır. Bağımsız kurumlar, bilgilerin kamuoyu tarafından kolayca anlaşılabilir olmasını sağlamak için yayınlarında ve iletişimlerinde sade bir dil kullanmalıdır.

Proaktif Açıklama. Belirli taleplere yanıt vermenin yanı sıra, bağımsız kurumlar resmi talepleri beklemeden geniş bir bilgi yelpazesi yayınlamaya proaktif ifşada bulunabilirler. Bu yaklaşım açıklığa olan bağlılığı gösterir.

Etik Standartlar. Şeffaflık etik hususları da kapsar. Bağımsız kurumlar, kurum yetkililerinin davranışlarını düzenleyen etik standartlar ve kılavuz ilkeler konusunda şeffaf olmalıdır.

Sosyal Medya Katılımı. Sosyal medya platformlarından yararlanmak, bağımsız kurumlar kamuoyu ile etkileşime geçmesi, bilgi yayması ve sorulara gerçek zamanlı olarak yanıt vermesi için etkili bir yol olabilir.

Bağımsız düzenleyici kurumlar şeffaflık ve açıklığı benimseyerek güveni teşvik eder, halkın katılımını artırır ve kamu yararına hizmet etme konusundaki kararlılıklarını

gösterirler. Bu ilkeler, düzenleyici süreçlerin meşruiyetini ve güvenilirliğini korumak için gereklidir.

4.8.5. Akademi Yönler

Bağımsız kurumlar konusu Kosova toplumu tarafından bilinmemekle kalmayıp, kamu yönetimi alanının kendisi de üniversite derslerinde ve programlarında en çok ihmal edilen ve göz ardı edilen derslerden biridir. Dolayısıyla, bağımsız kurumlarla ilgili olarak ele alınması gereken bir sonraki konu, kamu yönetimi disiplininin kendisinin öğretilmesidir. Kosova'daki altı devlet üniversitesinin hiçbirinde kamu yönetimi ayrı bir ders olarak okutulmamaktadır. Oysa bazı özel üniversitelerde kamu yönetimi lisans ve yüksek lisans düzeyinde ayrı bir program olarak okutulsa da, kamu yönetimi literatürü eksik ve yetersiz kalmaya devam etmektedir. Bu nedenle, kamu yönetimi disiplininin tüm devlet üniversitelerinde ayrı bir program düzeyine yükseltilmesi gerekmektedir. Kamu yönetimi, önemi ve rolü hakkında farkındalık ve bilgi geliştirilmeli ve yaygınlaştırılmalıdır.

Kamu yönetiminin lisans ve yüksek lisans düzeyinde ayrı bir program olarak öğretilmesi, öğrencileri etkili kamu hizmeti ve yönetişim için gerekli bilgi, beceri ve bakış açılarıyla donattığı için çeşitli nedenlerden dolayı önemlidir. Kamu yönetimi programları, kamu politikası, kamu maliyesi, kamu yönetimi ve devlet kurumlarındaki örgütsel davranış gibi konuları kapsayarak özellikle kamu sektörüne odaklanmaktadır. Bu hedefli yaklaşım, öğrencilerin kamu hizmetinin karmaşıklığı hakkında derin bir anlayış kazanmalarını sağlamaktadır.

Yüksek lisans düzeyinde, programlar genellikle öğrencilerin eleştirel düşünme ve araştırma metodolojileri konusundaki yeteneklerini geliştiren bir araştırma bileşeni içerir. Bu, bireyleri alandaki akademik ve pratik bilgiye katkıda bulunmaya hazırlar.

Özetle, kamu yönetiminin hem lisans hem de yüksek lisans düzeyinde ayrı bir program olarak öğretilmesi, bireyleri kamu hizmetindeki kariyerlere hazırlamak, onlara etkili ve etik yönetişime katkıda bulunmaları için gerekli bilgi, beceri ve değerleri sağlamak için gereklidir. Bu, yeni nesil kamu yöneticilerinin dünyanın dört bir yanındaki toplumların karşılaştığı zorlukları ve fırsatları ele almak için iyi donanımlı olmasını sağlar.

4.9. Genel Değerlendirme

Önceki bölümlerde yer alan tüm materyalin incelenmesi ve analizine dayanarak, Kosova'da bağımsız düzenleyici ve yürütücü kurumların doğuşu ve gelişiminin düzensiz veya dengesiz bir yörüngeden (gidişattan) geçtiğini değerlendirmekteyiz. Daha önce de vurguladığımız gibi, Kosova'da bağımsız düzenleyici kurumların kuruluşu ve gelişimi 1999'dan günümüze kadar birbirinden farklı üç bağlamı temsil eden üç ana dönemden geçmiştir.

İlk dönem, Kosova'nın siyasi-kurumsal bağlamda uluslararası himaye (koruma) altında olduğu 1999-2008 yılları arasındaki dönemdir. Kosova'da bağımsız kurumların kurulduğu ve faaliyet gösterdiği ilk dönem kriz, istikrarsızlık ve büyük bir siyasi belirsizlik dönemiydi. İlk dönemle ilgili olarak (1999-2008) düzenleyici kurumların en görünür ve ayırt edici özelliği, tek amaçlı kamu kuruluşları olarak kurulmuş olmalarıdır. Yönetmelikler ve karar alma süreçleri açısından bakıldığında, gerekli bağımsızlık veya özerklikten büyük ölçüde yoksun oldukları sonucuna varılabilmektedir. Kosova'daki bağımsız kurumlar da bu dönem boyunca finansman konusunda zorluklarla karşılaşmıştır. Bu dönem boyunca, söz konusu kurumların bütçelerinin birbirini izleyen yıllarda kesintiye uğradığı durumlar tespit edilmiştir. Bu nedenle, karar alma süreçlerine yapılan müdahaleler bağımsız işleyişlerine zarar verirken, ihtiyaçlarına göre bütçeleme yapılmaması da yetkilerinin uygulanmasındaki profesyonelliği baltalamıştır.

Savaş sonrası bağlam - 1990'lardan 1998-99'daki cephe savaşına ve soykırıma kadar Kosova halkına yönelik Sırp baskısı muazzam hasara yol açmıştır. Savaşın sona ermesinin ardından Kosova'daki temel zorluk insani durumun düzeltilmesiydi. Temel devlet kurumların bile yeni kurulduğu ve istikrarlı bir işleyişe ihtiyaç duyduğu bir dönemde, düzenleyici kurumlar sisteminin başlatılması için oldukça uygunsuz bir zemin oluşturulmuştur. Balkanlar'daki diğer eski sosyalist ülkeler de benzer bir deneyim yaşamıştır. Hatta bu ülkeler, Kosova gibi bir yıkım ve kriz içinde değillerdi. Cephe savaşı başlamadan önce Sırp rejimi devlet idaresindeki tüm Arnavut memurları işten çıkarmıştı. Kamu hizmetlerinde profesyonel kapasite eksikliği sadece bağımsız kurumlar için değil, tüm kamu idaresi için bir sorun teşkil etmiştir. Kosova'da sivil hizmetlerin neredeyse 10 yıldır işlevsiz olması, insan kaynaklarının işe alınmasını ve geliştirilmesini imkânsız hale getirmekle kalmamış, aynı zamanda mevcut kaynakları

da amortize etmiştir. Bu durumda Kosova'nın devletin hayati organlarını bile konsolide etmesi neredeyse imkansızdı. NATO'nun müdahalesinin ardından Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi'nin Kosova'yı uluslararası yönetim altına almasının nedeni de budur.

UNMIK'in misyonu, daha önce de belirttiğimiz gibi, yerel liderlik yapıları kurulup faaliyete geçene kadar Kosova'yı yönetmek ve bu yapıların güçlenip gelişmesine yardımcı olmaktır. Yerel yapıların kurulmasının ardından UNMIK misyonu, yetkilerin kademeli ve denetleyici bir şekilde yerel yapılara devredilmesi sürecini başlatma görevini üstlenmiştir. Bu geçiş döneminde, yerel yönetim kapasitelerine ilişkin kırılgan durumun yanı sıra başka sorunlar da vardı. Kosova vatandaşları ve temsilcileri, geçiş sürecinin tamamlanmasını ve Kosova'nın siyasi statüsünün nihai olarak belirlenmesini, yani bağımsızlığı talep ederken, UNMIK liderliğindeki uluslararası yetkililer, siyasi koşullar ve kurumsal kapasitelerin gerekli düzeye ulaşmadığını değerlendirerek böyle bir talebi reddediyordu. Dolayısıyla bu dönemde, bağımsız kurumların kurulması ve işletilmesi süreci iki ana kriz arasında gerçekleşmiştir: bir yanda profesyonel kapasite eksikliği, diğer yanda uluslararası yönetim ile yerel temsilciler arasındaki siyasi gerilimler. UNMIK yönetimi bağımsız kurumlar kurmuş ve kurmaya devam etmiştir, ancak profesyonel kapasite ve deneyimin yokluğunda müdahaleci yetkilerini saklı tutmuş ve uygun gördüğü zaman bunları kullanmıştır.

Aslında uygulama, ajanlaştırma modelinin dünyanın her yerinde, ajanlaştırma süreci başlamadan önce kamu yönetimi kurumlarının gerçek ve istikrarlı bir yapı ve işleyişe sahip olmadığı ülkelerde büyük sorunlarla geçtiğini göstermektedir. Bağımsız düzenleyici kurumlar sisteminin kurulması ve işleyişine ilişkin başarı örneği teşkil eden gelişmiş ülkeler, önceden devlet kurumlarının istikrarlı ve sistematik işleyişine sahip olmuştur. Çünkü bağımsız kurumlar aracılığıyla politika uygulama sistemi veya modeli, kurumsal gelişimin ileri bir düzeyine aittir. İskandinav ülkeleri gibi ekonomik ve kurumsal açıdan gelişmiş bazı ülkeler bile bağımsız ajans modeli konusunda oldukça temkinli bir yaklaşım sergilemiştir. Bu ülkeler, kamu hizmetlerinin sağlanması üzerindeki etki ve sonuçlarını sürekli olarak analiz edip değerlendirerek, ajans modelini kademeli ve dikkatli bir şekilde benimsemeleriyle öne çıkmaktadır.

Kosova'daki savaş sonrası durumda, temel devlet organlarının kurulması ve istikrarının sağlanması başlı başına bir zorluk olmuştur. Bu nedenle, bu koşullarda bağımsız düzenleyici kurumların kurulması erken (zamansız) bir operasyon veya girişim ve çaba olduğunu düşünmekteyiz. Diğer bir deyişle, bağımsız kurumlar sisteminin bu dönemde kurulması, Kosova'nın siyasi-kurumsal bağlamıyla uyumsuz olmuştur.

İkinci dönem ise ilkinden oldukça farklıdır. Kosova'da bağımsız kurumların faaliyet gösterdiği ikinci dönem 2008-2015 yılları arasındır. 2008'de bağımsızlığın ilan edilmesi Kosova için yeni bir siyasi-kurumsal bağlamın başlangıcına işaret etmektedir. Kosova'nın seçilmiş temsilcileri Kosova'nın bağımsızlığını ilan etmiş ve Kosova Cumhuriyeti Anayasasını onaylamıştır. Kosova'nın siyasi statüsü "uluslararası idare ve koruma altındaki bölge"den bağımsız bir devlete dönüştürülmüştür.

Her halükarda, yeni siyasi-kurumsal bağlam, diğer tüm kamu yönetimi kurumları gibi bağımsız düzenleyici kurumların örgütlenmesini ve işleyişini de etkilemiştir. Başlangıçta, Anayasa'ya dahil edilmeleri onlara anayasal niteliğe sahip kurumlar statüsü kazandırmıştır. Aynı maddeye göre Anayasa, özel ilgili kanunlarla bağımsız kurumların kurulması konusunda Parlamento'yu yetkili kılmıştır. Görünen o ki Kosova'da bağımsız kurumlarla ilgili ilk yanlış anlaşılma bu maddede, yani Parlamento'nun kendi denetimi altında bağımsız düzenleyici veya yürütücü ajanslar kurma yetkisinde ortaya çıkmıştır. Bağımsız kurumlara ilişkin Avrupa uygulamasına göre, Parla mentonun sorumluluğu ve kontrolü altında ajansların kurulması kuvvetler ayrılığı ilkesinin ihlalini teşkil etmektedir. Başka bir deyişle, ajansların Parlamento tarafından kurulması ve kontrol edilmesi, hükümetin yürütme organına müdahale anlamına gelmektedir. Bağımsız kurumların kurulmasına ilişkin Anayasa'nın 142. Maddesi genel ve açıklıktan yoksun olmakla birlikte, söz konusu kurumların kurulması için bir başlangıç noktası ve yetki teşkil etmektedir. Dolayısıyla, bir yandan ilgili anayasa maddesinin belirsizliği, diğer yandan bağımsız kurumların birleşik örgütlenmesi ve işleyişine ilişkin hükümleri belirleyen başka kanunların bulunmaması, kurulan kurumların birbirinden farklı örgütlenme ve işleyişe sahip olmasına neden olmuştur. Nitekim, söz konusu dönemde ilgili kanunlarla kurulan bağımsız kurumların sayısı 60'a yaklaşmıştır.

Anayasa maddesinin belirsizliğinden sonra bağımsız kurumlarla ilgili ikinci sorun, kuruluşlarının makul olup olmadığına ilişkin bir ön analiz yapılmasıdır. Ve her bağımsız kurumun, kurulmadan önce, kuruluşun makullüğü testinden geçmesi gerektiği düşünülmektedir. Kosova'da bağımsız kurumların kurulması böyle bir teste tabi tutulmamıştır. Bağımsız kurumlardan herhangi birinin, kuruluşunu gerekçelendiren ayrıntılı ön analizlere dayalı olarak kurulduğunu kanıtlayan bir belge bulunmamaktadır. Her neyse, kurulmaya başladılar ve kurulmaya devam ettiler.

Bu dönemde kurulan bağımsız kurumlar, yasal açıdan, yetkileri doğrultusunda bağımsız olarak faaliyet gösterme güvencesine sahip olmuştur. İlgili yasalarla, siyasi ya da düzenledikleri sektörün öznelerinden gelebilecek müdahalelere karşı korunmaları garanti altına alınmıştır. Bağımsız kurumlar tarafından alınan kararlar, kurucu ve denetleyici organları tarafından iptal edilemez veya değiştirilemezdi. Kararlarına karşı sadece mahkemeye başvurulabilir.

İç organizasyona gelince, çoğu durumda organizasyonu onayladıkları tüzükle belirlediler. Hükümet içindeki kurumlar söz konusu olduğunda, ajanslar üstleri tarafından onaylanan tüzük ve organizasyon şemasını önerdiler. Ayrıca, hedef ve ihtiyaçlarına göre profesyonel ve teknik personel istihdamı konusunda da bağımsızdılar. Ancak, iş pozisyonlarının sınıflandırılması, sistematize edilmesi ve tanımlanması ile maaşların yeknesak bir şekilde belirlenmesine yönelik bir kanunun bulunmaması nedeniyle, bağımsız kurum çalışanlarının maaşları diğer kurum çalışanlarının maaşlarından farklı olmuştur. Bu durum, yaptıkları iş ve pozisyonları aynı olsa bile, bağımsız kurumlarda çalışan bir personelin maaşının bakanlıkta çalışan bir personelin maaşından daha yüksek olmasına neden olmuştur. Bu da elbette bir düzensizlik teşkil ediyordu.

Ardından, bağımsız kurumların finansman ile ilgili hususlar da yasal hükümler ile garanti altına alınmıştır. Finansmanları devlet bütçesi tarafından sağlanmıştır. Hükümet ve bakanlıklar bünyesindeki bağımsız kurumlar söz konusu olduğunda, bunların bütçesi hükümet ve bakanlıkların bütçesi içinde sağlanmıştır. Ancak her iki durumda da bağımsız kurumlar kendi hedef ve ihtiyaçlarına göre kendi bütçe tekliflerini hazırlamışlardır. Kendi bütçe tekliflerini onay için denetim organlarına sunarlardı. Bağımsız kurumların çoğu, devlet bütçesinden finanse edilmenin yanı sıra, uyguladıkları vergi ve harçlardan elde ettikleri kendi gelirleriyle de finanse ediliyordu.

Buna ek olarak, bağımsız kurumlar yerel veya uluslararası kurumlardan bağış kabul etme hakkına sahipti. Bağımsız kurumların, Kamu Mali Yönetimi Kanunu uyarınca kendi bütçelerini kullanma ve bunlardan yararlanma hakları ve bağımsızlıkları ilgili kanunlarla güvence altına alınmıştır. Bu dönem boyunca, bağımsız kurumlara ilişkin mali boyutun gerekli standartlara uygun olduğu sonucuna güvenle varılabilir.

Bu dönemde Kosova'daki bağımsız kurumların işleyişiyle ilgili ciddi sorunlar, raporlama ve hesap verebilirlikle ilgili konular ve ister kurullar ister genel müdürler olsun, liderlerinin atanmasıyla ilgili konular olarak değerlendirilmektedir.

Bağımsız kurumların büyük çoğunluğu için ilgili yasalar çok genel bir raporlama ve hesap verebilirlik yöntemi tanımlamaktadır. Bunların önemli bir kısmı raporlama şeklini ve raporlama yapacakları organı hiç tanımlanmamıştır. Bunların küçük bir kısmı, gerekli standartlara göre raporlama yöntemini ilgili kanunlarda tanımlanmıştır. Raporlamalarının en yaygın şekli, çalışma raporlarının derlenmesi ve yıllık olarak üst organlara sunulmasıdır. Gerekli standartlara göre raporlamanın tanımlanmamış olmasının yanı sıra, ilgili kanunlarda belirli bir kurumun raporunun denetim organı tarafından kabul edilmemesi durumunda alınabilecek önlemlere ilişkin herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Tüm bağımsız kurumlar arasında sadece Enerji Düzenleyici Ofisi yasası, yıllık raporun iki yıl üst üste Parlamento tarafından onaylanmaması halinde, yönetim kurulunun görevden alınmasına ilişkin prosedürlerin başlatılabileceğini öngörmektedir. Ancak, bu kurum böyle bir hükme sahip tek ajans olmasına rağmen, yönetim kurulunun görevden alınması için bir raporun reddedilmesinin neden yeterli olmadığı hala açık değildir. Hatta Parlamento bünyesindeki bağımsız kurumlar söz konusu olduğunda, Parlamento'nun söz konusu ajansların raporlarını inceleme ve değerlendirme kapasitesinin eksikliği çok ciddi bir sorundur. SIGMA'nın Kosova'ya ilişkin 2017 raporu, Parlamento'ya rapor veren bağımsız kurumlar için, Parlamento'da sadece bir kişinin kurumların günlük raporlama ve yönetimini denetlemekle görevlendirildiğini ortaya koymuştur.

Kosova'daki bağımsız düzenleyici kurumların bir arada yaşadığı bir diğer sorun da kurul ve direktörlerinin atanmasıdır. Kurulların veya direktörlerinin Hükümetin teklifi üzerine Parlamento tarafından atanması çok sağlıklı görülmemektedir. Çünkü bu prosedür, yasal boşluklar dikkate alındığında, siyasi atamaların gerçekleşmeyeceğine dair güçlü bir garantisi yoktur. Buna ek olarak, bağımsız düzenleyici kurumların

yönetim kurulu üyeleri veya direktörleri için aday kriterleri yasadan yasaya değişiklik göstermektedir. En önemli kriterlerden biri de siyasi bağıllık kriteridir. Dolayısıyla, söz konusu ajansın yönetim kurulu üyesi ya da direktör adayının herhangi bir siyasi partiye üye olmaması ve yürütme ya da yasama organında herhangi bir siyasi görevi bulunmaması gerekmektedir. Parlamentonun sorumluluğu altındaki bağımsız kurumlarda, herhangi bir siyasi partiye üye olmama veya başka bir siyasi taahhütte bulunmama kriteri genel olarak tanımlanmıştır. Hükümet ve bakanlıklar bünyesindeki kurumların yönetim kurulu üyesi veya direktörü adaylarına gelince, bu kriter çoğu durumda ilgili kanunlarda hiç yer almamaktadır. Diğer bazı ajanslarda ise, ilgili kanunlarda yönetim kurulu üyelerinin veya direktörün atanma şekli ya da atanacak adayların kriterleri belirtilmemiştir. Bu durum, Avrupa Komisyonu ya da SIGMA gibi uluslararası raporlarda Kosova'daki bağımsız kurumlara yapılan atamalar sürecinin siyasetleştirilmiş olarak değerlendirilmesine yol açmıştır.

Yönetim kurulu üyeleri veya kurum direktörleriyle ilgili bir diğer sorun da görev süreleri ve görevden alınma şekil ve sebepleri konusudur. Bağımsız kurumların ilgili kanunları, başkanlarının görev sürelerini farklı şekilde tanımlamaktadır. Sorun şu ki, bir kurulun ya da direktörün görev süresinin üç yıl, diğerinin dört ya da beş yıl olmasının hangi sebep ya da kritere dayandığı bilinmemektedir. Bakanlıklar bünyesindeki bağımsız kurumlardan 4'ünün yasasında, direktörlerinin görev süresinin, üst düzey yönetici pozisyonlarına atamalarda Devlet Memurları Kanunu hükümlerine göre belirlendiği ifade edilmektedir. Söz konusu hükümler üç yıllık bir görev süresi tanımlarken, uygulamada bu ajansların direktörleri beş yıllık bir görev süresi için atanmaktadır. Bağımsız kurumların icra direktörlerinin görevden alınmasına ilişkin prosedür bile ilgili tüm kanunlarda aynı şekilde belirlenmemiştir. Bağımsız ajans yasalarının önemli bir kısmı, icra direktörlerinin görevden alınma şeklini veya nedenlerini tanımlamamaktadır.

Bir diğer önemli konu ise, herhangi bir yönetim kurulu üyesinin veya yöneticinin görev süresi sona erdikten sonra ajans tarafından düzenlenen ve denetlenen sektörde herhangi bir firmada istihdam edilmesi konusudur. İster teorik değerlendirmelerden ister gelişmiş ülke uygulamalarından hareketle olsun, belirli bir ajansın yönetim kurulu üyesi veya direktörünün, ajansın yetki alanındaki düzenleme ve denetime tabi olan sektördeki herhangi bir firmada istihdam edilmesinin yasaklanması konsolide bir

standart teşkil etmektedir. Bu, bağımsız ajansların, ajansın düzenlediği ve denetlediği sektörün öznelere tarafından ele geçirilmesine karşı önleyici bir tedbir olarak hizmet eder. Ancak bu standart, Kosova'daki bağımsız kurumların ilgili yasalarında yer alan yasal hükümlerin bir parçası değildir. Kosova'daki tüm bağımsız kurumlar arasında sadece bir ajansın yasası, yönetim kurulu üyesinin veya müdürün görev süresinin bitiminden 12 ay sonrasına kadar ilgili sektörde istihdam edilmesinin yasaklanmasını öngörmektedir.

Nitekim, bağımsız düzenleyici kurumların bu iki dönemdeki durumu veya işleyişi karşılaştırıldığında ilginç bir sonuç ortaya çıkmaktadır. 1999-2008 döneminde bağımsız kurumların işleyişi örgütsel ve işlevsel bağımsızlığın eksikliği, ciddi bütçe kısıtlamaları ve artan kontrol ile karakterize edilirken, ikinci dönemde organizasyon ve karar alma süreçlerinde bağımsızlığın genişlediğini, hedefleri ve ihtiyaçları doğrultusunda yeterli finansman sağlandığını ve raporlama ve kontrolün zayıfladığını görmekteyiz. Özetle, operasyonları bağımsızlığın olmadığı ve güçlü kontrolün olduğu bir durumdan, geniş bağımsızlığın olduğu ancak kontrolün zayıfladığı bir duruma geçmiştir. Yürürlükteki yasal hükümlerin muğlaklığı ve finansman ve hesap verebilirlik ile ilgili diğer hükümlerin eksikliği, bu dönem boyunca Kosova'daki bağımsız kurumların "yönetişim boşluğu" olarak bilinen bir ortamda faaliyet göstermesine neden olmuştur. Dahası, raporlama ve hesap verebilirlik hükümleri ve mekanizmalarının olmadığı bir ortamda faaliyet göstermeleri, kamuoyunda bağımsız düzenleyici kurumların anonim varlıklar (örgütler) olarak algılanmasına yol açmıştır.

Bağımsız düzenleyici kurumların işleyişine eşlik eden bariz usulsüzlüklere rağmen, bu süre zarfında bu ajansların reforme edilmesine yönelik herhangi bir girişimde bulunulmamıştır. Ancak, gerek teorik açıdan gerekse en iyi uygulamalar açısından, ön analizin yanı sıra, ajansların işleyişinin kuruluştan sonra da sürekli olarak izlenmesi gerekmektedir. Bağımsız kurumların işleyişine ilişkin konuların, kuruluşlarıyla birlikte kapandığı düşüncesi yanlıştır. Dolayısıyla, bunların kurulması için güçlü bir gerekçe olması gerektiği gerçeğinin yanı sıra, devam etmeleri için de güçlü bir gerekçe olmalıdır. Çünkü zamanla ve değişen koşullarla birlikte, bu kurumların birleştirilmesi, azaltılması veya hatta tamamen ortadan kaldırılması gibi değişikliklere ihtiyaç duyulabilir.

2007 yılının sonundan 2013 yılına kadar Kosova'daki hükümetler kamu yönetimi ile ilgili üç stratejik belge hazırlamıştır. Ancak, bağımsız düzenleyici kurumların reformu bu belgelerin hiçbirinde yer almamıştır. Öte yandan, yerel ve uluslararası kuruluşların rapor ve belgelerinde Kosova'daki bağımsız kurumların incelemesine duyulan ihtiyaç ve talep neredeyse her yıl tekrarlanmıştır. Bağımsız kurumların inceleme sürecinin başlatılmasını engelleyen nedenler arasında siyasi irade eksikliği de yer almaktadır. Bağımsız düzenleyici kurumların gözden geçirilmesi sürecinin başlamasını engelleyen başlıca nedenler arasında siyasi irade eksikliği, reformların uygulanmasına yönelik gerekli profesyonel kapasite eksikliği ve bağımsız kurumlar sistemine ilişkin genel farkındalık eksikliği yer almaktadır. Siyasi irade eksikliği, bağımsız kurumların belirsizlikler ve yasal boşluklar içinde kurulması ve faaliyet göstermesinin, iktidar partilerine ajansların pozisyonlarını kendi siyasi temsilcilerine ayırma imkanı vermesiyle açıklanmaktadır.

2015 yılından günümüze kadar geçen süre, Kosova'daki bağımsız düzenleyici kurumlar için, önceki iki dönemden farklı gelişmelerin yaşandığı üçüncü dönemi teşkil etmektedir. 2015 yılından bugüne kadar geçen süre, genel olarak Kosova ve özel olarak da bağımsız kurumlar için yeni bir siyasi bağlam oluşturmaktadır. Organizasyonel ve işlevsel açıdan bakıldığında, Kosova'daki bağımsız düzenleyici kurumlar 2015'ten sonra da yukarıda açıkladığımız ikinci dönemle aynı şekilde çalışmaya devam etmiştir. Ancak 2015'ten sonraki dönemi farklı kılan, reform çabalarının ve kararlılığının başlamasıdır.

Kosova için 2015 yılı, Kosova'nın AB ile ilk akdi anlaşmasını teşkil eden İstikrar ve Ortaklık Anlaşmasının imzalandığı yıldır. İstikrar ve Ortaklık Anlaşması (İOA) çerçevesinde kamu yönetiminde derin ve ciddi reformlar yapılması konusu da önemli bir yer tutmaktadır. Bu arada, Avrupa Komisyonu'nun 2015 ve 2016 Kosova ilerleme raporları, bağımsız ajans incelemesi için tavsiye ve doğrudan talep içeriyordu. IOA içindeki yükümlülükler ve Avrupa Komisyonu'nun baskısı, Kosova'daki bağımsız kurumların reformuna ilişkin gelişmelere güçlü bir dinamik kazandırmış görünmektedir. Bu nedenle, Avrupa Komisyonu'nun tavsiyelerinin bir yansıması ve İOA kapsamındaki yükümlülüklerle bir yanıt olarak Kosova Kamu Yönetimi Bakanlığı 2016 yılında, bağımsız kurumların durumunu açıklayan ve organizasyon ve işleyişleriyle ilgili bozuklukları belirleyen bir rapor hazırladı. Ayrıca, 2017 yılında

kamu yönetiminde reformlara ilişkin İstikrar ve Ortaklık Anlaşmasına (İOA) ek olarak, Kosova ile AB arasında "Avrupa Reformları Gündemi (ARG)" adlı bir belge daha imzalanmıştır. ARG, kamu yönetimindeki reformlara ilişkin İstikrar Ortaklık anlaşmasındaki gerekliliklerin daha ayrıntılı bir dökümünü sunmaktadır. ARG aracılığıyla, bağımsız kurumların gözden geçirilmesi, kamu yönetimi reformları çerçevesinde kilit bir öncelik statüsü kazanmıştır. Ancak, 'Ajansların Rasyonelleştirilmesi Eylem Planı' Bakanlık tarafından iki yıl gecikmeyle 2018 yılında onaylanmıştır. Bu plana göre, bağımsız kurum incelemesinin 2021 yılında tamamlanması gerekecekti. Ancak Eylem Planı planlara göre uygulanmaya başlanmamış ve dolayısıyla 2021 yılında tamamlanmamıştır. Nitekim söz konusu plan ancak 2022 yılında uygulanmaya başlanmıştır.

Bağımsız kurumların inceleme sürecini engelleyen ve erteleyen başlıca nedenin Kosova'daki hükümetlerin siyasi istikrarsızlığı olduğunu söyleyebiliriz. 2014 yılından 2021 yılına kadar Kosova'da 4 hükümet değişmiştir. Yani, 2014'ten 2021'e kadar hiçbir hükümet görev süresini tamamlamamıştır. Görev sürelerini ya istifa ederek ya da güvensizlik önergesi vererek tamamlamışlardır. Elbette hükümetlerin istifa etmesi ve olağanüstü seçimlerin ilan edilmesiyle birlikte siyasi süreçlerin yanı sıra bağımsız kurumların reformu gibi diğer süreçler de askıya alındı. Elbette bilindiği üzere teknik hükümetler, meşru hükümet seçilinceye kadar sadece devletin işleyişine ilişkin temel görevleri yerine getirmektedir.

Son olarak 21 Mart 2021 tarihinde oylanan yeni hükümet, oy yüzdesi ve meclisteki çoğunluk bakımından 1999 yılından bugüne kadar Kosova'da kurulan en istikrarlı hükümet oldu. Nihayet, bahsettiğimiz nedenlerle askıya alınmış olan Ajansların Rasyonelleştirilmesi Eylem Planı 2022 yılında uygulanmaya başlanmıştır. Böylece, söz konusu Plana göre şimdiye kadar 10 bağımsız kurum değişikliğe tabi tutulmuştur. Bunlardan 4'ü (YMA, KIH, KDSH ve KAA) atama usulleri ve kriterleri, yetkiler, raporlama ve finansman ile ilgili yasal hükümlerin yerine getirilmesi açısından değişikliğe uğramıştır. Yolsuzlukla Mücadele Ajansı direktörlüğüne atanma kriterleri ile ilgili olarak, yeni değişikliklerle birlikte, adayın son altı yıl içinde herhangi bir siyasi partiye üye olmaması veya hükümet veya parlamentoda herhangi bir siyasi görevde bulunmamış olması gerektiğini belirtmek gerekir. Diğer iki kurum (GVA ve KDA) ise sırasıyla Başbakanlıktan Tarım Bakanlığına ve Kültür Bakanlığına

devredilmiştir. Diğer üç (AKYA, ÜAYA ve SHO) kurum Parlamento'dan bakanlıklara devredilmiştir. AKYA ve ÜAYA, sırasıyla Kültür ve Adalet Bakanlıklarının sorumluluğuna devredilmiş. SHO ise Altyapı Bakanlığına devredilmiş. Diğer ikisi (KRKNGA ve KEVA) ise ilgili bakanlıklar olan Çevre ve Mekânsal Planlama Bakanlığı ile Ekonomik Kalkınma Bakanlığı bünyesinde birleştirilmiştir.

Bu arada, bu yıl içinde, önceden ilgili bakanlıkların bünyesinde daire başkanlığı olarak işlev gören üç yeni bağımsız ajans kurulmuştur. Aşağıdakiler kurulmuştur: Daha önce İçişleri Bakanlığı bünyesinde bir daire olan SGA; İstihbarat Teşkilatı bünyesinde bir daire olan GDBKA; ve Spor Bakanlığı'nın bir parçası olan DADA. Bu ajansların ilgili kanunları, iç örgütlenmelerinin yönetmeliklerle düzenleneceğini öngörmektedir, ancak söz konusu yönetmelikler henüz çıkarılmamıştır. Ötesinde yeni kurulan bu bağımsız kurumlarla ilgili olarak, söz konusu ajansların kuruluşlarının gerekliliği ve makullüğü konusunda gerekli analizden geçip geçmediklerini açıklığa kavuşturan herhangi bir belge veya bilgi bulunmamaktadır.

Durum budur ve bu paragrafa kadar olan son gelişmeler bunlardır.

Son olarak, bu bölümde anlatılanlardan şu sonuçlara varıyoruz: Kosova'daki bağımsız düzenleyici kurumlar sistemi ilk dönemde Kosova'daki siyasi ve kurumsal koşullarla uyumsuz bir şekilde kurulmuştur; ikinci dönemde başarılı bir işleyiş için gerekli olan uygulama ve standartlara aykırı bir şekilde faaliyet göstermiştir; üçüncü dönemde ise büyük gecikmeler ve yavaş başarılarla gerçekleştirilen reform ve revizyonlardan geçmiştir.



5. SONUÇ

Bu tez, Kosova'daki bağımsız düzenleyici kurumların kuruluşunu ve işleyişini incelemektedir. Bu kurumların kurulmasına yol açan siyasi ve kurumsal bağlamı inceleyen çalışma, bu kurumların örgütsel ve işlevsel durumlarını ana hatlarıyla ortaya koymaktadır. Ayrıca bu düzenleyici kurumlar, teorik standartlar ve başarılı uluslararası uygulamalar ışığında değerlendirilmektedir. Bu kurumların reform süreçleri ayrıntılı olarak incelenerek işleyişlerinin iyileştirilmesine yönelik içgörüler sağlanması amaçlanmaktadır.

Tez, yasal belgeler, resmi raporlar, akademik literatür ve Kosova kurumlarından elde edilen ampirik veriler de dahil olmak üzere çok çeşitli kaynaklardan yararlanarak kapsamlı bir metodoloji kullanmaktadır. Düzenleyici ortamın bütüncül bir görünümünü sağlamak için nitel ve nicel analizi birleştirmektedir. Birincil kaynaklar arasında Kosova anayasası, birincil mevzuat ve resmi düzenlemeler yer alırken, ikincil kaynaklar bağımsız araştırma kuruluşlarının rapor ve makalelerini kapsamaktadır.

Kosova'da bağımsız düzenleyici kurumların oluşturulması, ülkenin kendine özgü siyasi ve kurumsal tarihine dayanmaktadır. Çatışma sonrası devlet inşası çabaları ve uluslararası gözetim önemli bir rol oynamıştır. Bu kurumların düzenleyici faaliyetlerin tarafsız ve etkin bir şekilde yürütülmesini sağlayarak yönetişimi güçlendirmesi amaçlanmıştır. Bu tür kurumların kurulması, karmaşık bir siyasi ortamda yol alınmasını gerektirmiş ve Avrupa standartlarına uyum sağlamak için önemli yasal ve kurumsal reformlar yapılmasını gerektirmiştir.

Halihazırda Kosova'nın bağımsız düzenleyici kurumları farklı düzeylerde örgütsel ve işlevsel etkinlik sergilemektedir. Bazıları bir dereceye kadar özerklik ve operasyonel verimlilik elde etmişken, diğerleri siyasi müdahale ve kaynak kısıtlamaları gibi sorunlarla mücadele etmektedir. Bu çalışma, bu kurumların güçlü ve zayıf yönlerini tanımlayarak mevcut durumlarına ilişkin kapsamlı bir genel bakış sunmaktadır. 1999'dan 2008'e kadar olan dönemde Kosova'daki bağımsız düzenleyici kurumlar, örgütsel ve işlevsel bağımsızlık eksikliği, ciddi bütçe kısıtlamaları ve artan dış denetimin damgasını vurduğu koşullar altında faaliyet göstermiştir. Ancak 2008 sonrasında bu kurumlar örgütsel ve karar alma özerkliklerinde bir genişleme yaşamış, hedefleri ve ihtiyaçlarıyla uyumlu yeterli finansman almış ve azalan bir gözetimle karşı karşıya kalmışlardır. Bu değişim, asgari bağımsızlık ve sıkı denetimden geniş

özerkliğe ancak zayıflamış gözetim mekanizmalarına geçişi yansıtmaktadır. İlgili yasal hükümlerin muğlaklığı, finansman ve hesap verebilirliğe ilişkin özel düzenlemelerin yokluğu ile birleşince bu kurumlar için bir "yönetişim boşluğu" yaratmıştır. Sonuç olarak, yerleşik raporlama ve hesap verebilirlik çerçevelerinin eksikliği, kamuoyunda bu bağımsız kurumların şeffaf olmayan ve hesap vermeyen kuruluşlar olarak algılanmasına yol açmıştır. Bu evrim, düzenleyici kurum bağımsızlığı ile şeffaflık ve hesap verebilirliği sağlamak için gerekli gözetim arasındaki karmaşık dinamiklerin altını çizmektedir.

'Düzenleyici devlet' kavramı bu çalışmanın teorik omurgasını oluşturmaktadır. Bağımsız düzenleyici kurumların politika uygulamasında merkezi bir rol oynadığı ve düzenlemelerin tutarlı ve adil bir şekilde uygulanmasını sağladığı bir yönetim modelini ifade eder. Bu çerçeve, bu kurumların ideal olarak nasıl işlemesi gerektiğini ve çalışmalarına rehberlik eden ilkeleri anlamak için çok önemlidir.

Bu çalışma, Kosova'nın düzenleyici kurumlarını OECD ilke ve standartlarıyla kıyaslanmaktadır. OECD'nin bağımsızlık, şeffaflık, hesap verebilirlik ve performansa ilişkin kılavuz ilkeleri, etkili düzenleyici yönetim için yaygın olarak kabul gören ölçütlerdir. Çalışma, Kosova'daki uygulamaları bu standartlarla karşılaştırarak eksiklikleri ve iyileştirilmesi gereken alanları tespit etmektedir.

Düzenleyici kurumların etkinliği için örgütsel ve işlevsel bağımsızlık kritik öneme sahiptir. Kosova'da yasal çerçeve genellikle bağımsızlığı garanti ederken, pratikte uygulama sorunlu olabilmektedir. Siyasi baskılar ve mali bağımlılıklar gerçek özerkliği baltalamaktadır. Bu çalışma, bu kurumların gereksiz etkilerden ne derece uzak çalışabildiklerini değerlendirmekte, en iyi uygulamaları ve reforma ihtiyaç duyulan alanları vurgulamaktadır.

Mali bağımsızlık, düzenleyici kurumların dış müdahale olmaksızın çalışabilmesini sağlamak için çok önemlidir. Çalışma, Kosova'daki düzenleyici kurumların birçoğunun mali açıdan kısıtlı olduğunu ve büyük ölçüde devlet bütçesine dayandığını ortaya koymaktadır. Bu bağımlılık, bağımsız ve etkili hareket etme kabiliyetlerini sınırlamaktadır. Analiz, istikrarlı ve öngörülebilir mali kaynaklar sağlayan finansman modellerinin benimsenmesini önermektedir.

Şeffaflık ve hesap verebilirlik iyi yönetişimin temel ilkeleridir. Bu çalışma, Kosova'nın düzenleyici kurumlarının şeffaf bir şekilde faaliyet göstermesini ve kamuya ve yasama

organlarına karşı hesap verebilir olmasını sağlamak için mevcut mekanizmaları incelemektedir. Bazı ilerlemeler kaydedilmiş olsa da, özellikle kamuya raporlama ve paydaş katılımı konularında önemli iyileştirmelere ihtiyaç duyulmaktadır.

İnsan kaynakları politikaları, düzenleyici kurumların bağımsızlığını ve etkinliğini önemli ölçüde etkilemektedir. Çalışma, bu kurumlardaki personelin işe alınması, işte tutulması ve geliştirilmesini değerlendirmektedir. Siyasallaşmış atamalar ve yetersiz mesleki gelişim fırsatları gibi konular başlıca zorluklar olarak tespit edilmiştir. Öneriler arasında liyakate dayalı işe alım süreçlerinin ve sürekli mesleki eğitim programlarının benimsenmesi yer almaktadır.

Kosova'nın bağımsız düzenleyici kurumlarının reform süreci, hem iç ihtiyaçlar hem de başta AB olmak üzere dış baskılar nedeniyle devam etmektedir. Bu çalışma, gerçekleştirilen reformları, başarılarını ve eksikliklerini detaylandırmaktadır. Temel reformlar arasında yasal değişiklikler, kurumsal yeniden yapılandırma ve kapasite geliştirme girişimleri yer almaktadır. Analiz, bu çabaların düzenleyici kurumların bağımsızlığını ve etkinliğini artırma üzerindeki etkisini değerlendirmektedir.

Bu çalışma, özellikle çatışma sonrası ve gelişmekte olan bağlamlarda düzenleyici yönetim literatürüne önemli bir katkı sağlamaktadır. Kosova'ya ilişkin detaylı bir vaka çalışması sunmakta ve benzer zorluklarla karşılaşan diğer ülkelere de uygulanabilecek içgörüler sağlamaktadır. Çalışma, Kosova'daki düzenleyici kurumların mevcut durumunu eleştirel bir şekilde analiz ederek ve bunları uluslararası standartlarla karşılaştırarak, en iyi uygulamaları ve reforma ihtiyaç duyulan alanları vurgulamaktadır.

Bu çalışmanın bulgularının Kosova'daki kamu yönetimi uygulayıcıları için pratik sonuçları vardır. Çalışma, detaylı tavsiyeler sunarak bağımsız düzenleyici kurumların karşılaştığı zorlukların ele alınmasında uygulayıcılara yardımcı olmayı amaçlamaktadır. Bu tavsiyeler, politika geliştirme ve kurumsal reformlara rehberlik ederek bu kurumların genel etkinliğini artırabilir.

Bu çalışma, sosyal bilimler öğrencileri için Kosova'da kamu yönetimi konusunda zengin bir kaynak sunmaktadır. 'Yeni Kamu Yönetimi' yaklaşımına ve bunun çatışma sonrası bir ortamda uygulanmasına ilişkin ayrıntılı bir genel bakış sunmaktadır. Çalışmanın kapsamlı analizi ve farklı kaynaklardan yararlanması, onu hem lisans hem de lisansüstü öğrenciler için değerli bir eğitim aracı haline getirmektedir.

Son olarak bu çalışma, Kosova'daki bağımsız düzenleyici kurumların kapsamlı bir analizini sunmakta ve bu kurumların güçlü ve zayıf yönlerini vurgulamaktadır. Kosova'nın düzenleyici çerçevesini uluslararası standartlarla kıyaslanarak, iyileştirme için pratik öneriler sunmaktadır. Sınırlılıklarına rağmen bu çalışma, düzenleyici yönetim konusundaki geniş literatüre katkıda bulunmakta ve Kosova'da ve ötesinde gelecekteki araştırma ve politika geliştirme çalışmaları için bir temel oluşturmaktadır. Bu çalışmadan elde edilen faydalar çok yönlüdür ve hem uygulayıcılara hem de öğrencilere bağımsız düzenleyici kurumların organizasyonunu ve işleyişini anlamada ve geliştirmede yardımcı olmaktadır.



KAYNAKLAR

- Aalbers, R. (2012). *Organizing intra-organizational networks for innovation*. Groningen/Holanda: University of Groningen.
- Abbott, K. W., & Snidal, D. (2010). International regulation without international government: Improving IO performance through orchestration. *The Review of International Organizations*, 5(3), 315-344.
- Akçakaya, M. (2016). Yönetişim. In M. A. Özer, H. Yaylı, M. Akçakaya, & N. Y. Batmaz, *Kamu Yönetimi - Modern (Yapı ve Süreçler)* (pp. 189-246). Ankara: Adalet Yayınevi.
- Allcock, J. B., Lampe, J. R., & Young, A. (2023, Haziran 14). Kosovo. Retrieved Temmuz 26, 2023, from Encyclopedia Britannica: <https://www.britannica.com/place/Kosovo>
- Alvarez, J. L., & Ferreira, A. M. (1995). Networks versus Bureaucracies: The Dilemmas of Organizations of the Future. *IESE Business School*, 1-23. Ocak 15, 2024 tarihinde <https://www.iese.edu/media/research/pdfs/DI-0288-E.pdf> adresinden alındı
- Amagoh, F. (2018). Systems and Complexity Theories of Organizations. In A. Farazmand (Ed.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. (pp. 5854-5860). Cham: Springer.
- Anderson, J. (2002). An Essay on Teaching Politics as the Core of Public Administration: The Missing Piece. S. S. Nagel (Dü.) içinde, *Teaching Public Administration and Public Policy* (s. 3-12). New York: Snova Books.
- Anitha, R. (2020). Postmodern Approach. In *Contemproray Perspectives* (pp. 223-240). New Delhi: Indira Gandhi National Open University. Retrieved Aralık 1, 2023, from <https://egyankosh.ac.in/bitstream/123456789/53768/1/Unit-16.pdf>
- Anteby, M., & Khurana, R. (tarih yok). *A New Vision*. 1 19, 2023 tarihinde Harvard Business School Baker Library: <https://www.library.hbs.edu/hc/hawthorne/anewvision.html#e> adresinden alındı
- Ardıyok, Ş. (2019). *Regülasyon Hukuku* (1 ed.). İstanbul: On İki Lehva Yayıncılık.
- Arnold, S. (n.d.). *Socialism*. Retrieved Mayıs 10, 2023, from Internet Encyclopedia of Philosophy: <https://iep.utm.edu/socialis/>
- Arts, W., & Gelissen, J. (2002). Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art report. *Journal of European Social Policy*, 12(2), 137-158.
- Aslan, N. T. (2010). Yönetimin Yeni Yapı Taşları Bağımsız İdari Otoriteler: "Yavru Leviathanlara Doğru". *Sosyal Siyaset Konferansları*, 59(2), 25-49.
- Asunakutlu, T. (2001). Klasik ve Neo-Klasik Dönemde Örgütsel Güvenin Karşılaştırılması Üzerine bir Deneme. *Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 5, 0-0. Retrieved from <https://dergipark.org.tr/tr/pub/musbed/issue/23531/250717>
- Avaner, T. (2003). 1980 Sonrası Devletin Yeniden Yapılandırılması ve Bağımsız İdari Otoriteler. *Yüksek Lisans Tezi*. Ankara: Ankara Üniversitesi.
- Aydoğdu, V. (2010). İdare Hukukunda Bağımsız İdari Otoriteler ve Kamusal Denetimi. *Yüksek Lisans Tezi*. Konya: Selçuk Üniversitesi.
- Ayhan, U., & İrdem, İ. (2018). Değişen Yönetim Paradigması. In M. A. Özer, & U. Ayhan, *Kamu Yönetimi Tartışmaları* (pp. 3-19). Ankara: Gazi Kitabevi.

- Aylesworth, G. (2015, Şubat 5). *Postmodernism*. Retrieved Kasım 22, 2023, from Stanford Encyclopedia of Philosophy: <https://plato.stanford.edu/entries/postmodernism/>
- Baldwin, R., Cave, M., & Lodge, M. (2010). Introduction: Regulation-the Field and the Developing Agenda. In R. Baldwin, M. Cave, & M. Lodge (Eds.), *The Oxford Handbook of Regulation* (pp. 1-10). New York: Oxford University Press.
- Baradei, L. E. (2021, 11 3). *Public Administration: How it All Started in Egypt, China and Rome*. Retrieved 12 21, 2022, from Patimes: <https://patimes.org/public-administration-how-it-all-started-in-egypt-china-and-rome/>
- Bazzim, R. E. (2020). Reinventing the Moroccan state and the implementation of the independent regulatory agencies. *Catolica Law Review*, 31-43.
- Bellamy, R., & Palumbo, A. (2016). *From Government to Governance*. London & New York: Routledge Taylor & Francis Group.
- Bentham, J. (2017). Of the Principle of Utility. In A. C. Hyde, & J. M. Shafritz (Eds.), *Classics of Public Administration* (pp. 29-31). Boston: Cengage Learning.
- Bergling, P., Bejstam, L., Enderlöv, J., Wennerström, E., & Sannerholm, R. Z. (2008). *Rule of Law in Public Administration: Problems and Ways Ahead in Peace Building and Development*. Stockholm: Folke Bernadotte Academy.
- Bevir, M. (2021, Aralık 22). *Governance - politics and power*. Retrieved Nisan 18, 2023, from Encyclopedia Britannica: <https://www.britannica.com/topic/governance>
- Black, J. (2008). Constructing and Contesting Legitimacy and Accountability in Polycentric Regulatory Regimes. *Regulation and Governance*, 2, 137-164.
- Block, M. (2011). Maslow's Hierarchy of Needs. In S. Goldstein, J. Nagileri, S. Goldstein, & J. A. Nagileri (Eds.), *Encyclopedia of Child Behavior and Development* (pp. 913-915). Boston: Springer.
- Boadway, R., & Dougherty, S. (2018). *Decentralisation in a Globalised World: Consequences and Opportunities*. Paris: OECD Publishing.
- Bochel, H. (2019). Liberal Welfare States. In B. Greve (Ed.), *Routledge Handbook of the Welfare State* (2 ed., pp. 176-186). London: Routledge Taylor & Francis Group.
- Bodemann, M. (2018). *Management in Public Administration - Developments and Challenges in Adaption of Management Practices Increasing Public Value*. Springer Gabler: Breunigweiler, Germany.
- Bogason, P. (2009). Postmodern Public Administration. In E. Ferlie, L. J. Lynn, & C. Pollit (Eds.), *The Oxford Book of Public Management* (pp. 234-256). New York: Oxford University Press.
- Bolman, L. (2018). Chris Argyris: The Iconoclast. D. B. Szabla, W. A. Pasmore, M. A. Barnes, & A. N. Gipson (Dü) içinde, *The Palgrave Handbook of Organizational Change Thinkers* (s. 1-20). Cham: Palgrave Macmillan.
- Bondarenko, P. (2023, Kasım 18). *Welfare State*. Retrieved Ocak 5, 2024, from Encyclopedia Britannica: <https://www.britannica.com/money/welfare-state>
- Bouckaert, G. (2022, Kasım). The neo-Weberian state: From ideal type model to reality? London: University College London - Institute for Innovation and Public Purpose. Retrieved 5 11, 2024, from <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/publicpurpose/publications/working-papers>.
- Bowman, J. S., & West, J. P. (2015). The Profession of Public Administration: Promise, Problems, and Prospects. D. C. Menzel, & H. L. White (Dü) içinde,

- The State of Public Administration: Issues, Challenges, and Opportunities* (s. 25-36). London & New York: Routledge Taylor & Francis Group.
- Braithwaite, J. (2008). *Regulatory Capitalism: How it works, ideas for making it work better*. Edward Elgar: Cheltenham & Northampton.
- Brand, M. (2003). *The Development of Kosovo Institutions and the Transition of Authority From UNMIK to Local Self-Government*. Geneva: Centre for Applied Studies in International Negotiations (CASIN).
- Breyer, S., & MacAvoy, P. W. (2018). Regulation and Deregulation. In Macmillan Publishers Ltd (Ed.), *The New Palgrave: A Dictionary of Economics* (3 ed., pp. 11475-11484). London: Palgrave Macmillan. doi:https://doi.org/10.1057/978-1-349-95189-5_1893
- British Library. (tarih yok). *All Management Thinkers*. 19, 2023 tarihinde British Library: <https://www.bl.uk/people/elton-mayo#:~:text=The%20study%20began%20in%201924,standard%20lighting%20in%20both%20groups>. adresinden alındı
- Busuioc, M. (2009). Accountability, Control and Independence: The Case of European Agencies. *European Law Journal*, 15(5), 599-615.
- Campbell, J. W. (2021). Evolution and Change in Public Organizations: Efficiency, Legitimacy and the Resilience of Core Organizational Elements. In T. A. Bryer (Ed.), *Handbook of Theories of Public Administration and Management* (pp. 220-233). Cheltenham, Massachusetts: Edward Elgar Publishing Limited.
- Çevik, S. N. (2023). Neo-Weberian Devlet ve Kamu Yönetimi. In M. A. Özer (Ed.), *Kamu Yönetiminde Yeni Yönelimler* (pp. 381-401). Bursa: Ekin Yayınevi.
- CFI. (2022, Aralık 7). *Mercantilism*. Retrieved Mayıs 8, 2023, from Corporate Finance Institute: <https://corporatefinanceinstitute.com/resources/economics/mercantilism/>
- CFI. (2023, Nisan 2). *Economic System*. Retrieved Mayıs 5, 2023, from Corporate Finance Institute: <https://corporatefinanceinstitute.com/resources/economics/economic-system/>
- Chesterman, S. (2002). *Justice Under International Administration: Kosovo, East Timor and Afghanistan*. New York: International Peace Academy.
- Christensen, T., & Laegreid, P. (2005). Agencification and Regulatory Reforms. *Automatization of the state: From the integrated administrative models to single purpose organizations* (s. 1-39). California: SCANCORCOR & Stanford University. Mayıs 20, 2023 tarihinde https://www.researchgate.net/publication/228964345_Agencification_and_regulatory_reforms adresinden alındı
- Christensen, T., & Laegreid, P. (2007). Regulatory Agencies - The Challenges of Balancing Agency Autonomy and Political Control. *Governance Journal*, 20(3), 499-520. Retrieved Şubat 11, 2022, from <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-0491.2007.00368.x>
- Church, J. (2017, Mayıs). Defining the Public Interest in Regulatory Decisions: The Case for Economic Efficiency. *Commentary No.478*. Toronto: C.D. Howe Institute. Retrieved Haziran 19, 2023, from https://www.cdhowe.org/sites/default/files/2021-12/Commentary_478.pdf
- Cohen, J. E. (2016). The Regulatory State in the Information Age. *Theoretical Inquiries in Law*, 17(2), 369-414.
- Commission on Global Governance. (1995). *Our Global Neighborhood: The Report of the Commission on Global Governance*. Oxford: Oxford University Press.

- Cooley, S. (2016). Human Relations Theory. A. Farazmand (Dü.) içinde, *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance* (s. 3109-3113). Cham: Springer.
- Council of Europe. (2008, February 15). *12 Principles of Good Governance*. Retrieved Nisan 26, 2023, from Council of Europe: [https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles#{%2225565951%22:\[11\]}](https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles#{%2225565951%22:[11]})
- Croley, S. P. (2008). *Regulation and Public Interests - The Possibility of Good Regulatory Government*. New Jersey & Oxfordshire: Princeton University Press.
- Cumming, G. S. (2016). Heterarchies: Reconciling Networks and Hierarchies. *Trends in Ecology and Evolution*, 31(8), 622-632.
- Dagger, R., & Ball, T. (2023, Nisan 24). *Socialism*. Retrieved Mayıs 10, 2023, from Encyclopedia Britannica: <https://www.britannica.com/topic/socialism/Socialism-after-Marx>
- Datla, K., & Revesz, R. L. (2013). Deconstructing Independent Agencies (and Executive Agencies). *Cornell Law Review*, 98(4), 770-842.
- Dawson, S., & Dargie, C. (2002). New Public Management: A discussion with a special reference to UK health. In K. McLaughlin, S. P. Osborne, & E. Ferlie (Eds.), *New Public Management - Current trends and future prospects* (pp. 34-56). London & New York: Routledge Taylor & Francis Group.
- Deeming, C. (2017). The Lost and the New 'Liberal World' of Welfare Capitalism: : A Critical Assessment of Gøsta Esping-Andersen's The Three Worlds of Welfare Capitalism a Quarter Century Later. *Social Policy & Society*, 16(3), 405-422.
- Dekker, E., & Kuchar, P. (2021). Heterarchy. In A. Marciano, & G. B. Ramello (Eds.), *Ecyclopedia of Law and Economics* (pp. 1-6). New York: Springer.
- Delmon, J. (2010, Ocak). *Understanding Options for Public-Private Partnerships in Infrastructure - Sorting out forest from the trees: BOT, DBFO, DCMF, concession, lease...* Policy Research Working Paper 5173, The World Bank, Finance Economics & Urban Department, Washington D.C. Retrieved from https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/ppp.worldbank.org/files/2022-05/WPS5173_0.pdf
- Demir, F. (2020). *Kamu Yönetimi ve Politikası*. Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.
- Demir, T., & Nyhan, R. C. (2008). The Politics-Administration Dichotomy: An Empirical Search for Correspondence Between Theory and Practice. *Public Administration Review*, 68(1), 81-96.
- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2007). *New Public Service: Serving, Not Steering*. London & New York: M.E. Sharpe Inc.
- Denhardt, R., Denhardt, J., & Blanc, T. (2013). *Public Administration: An Action Orientation* (7 ed.). Boston: Wadsworth Cengage Learning.
- Department of Global Communications. (2021, Temmuz). *UN System Chart*. Retrieved from United Nations: https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/2021/09/un_system_chart.pdf
- Dickinson, H. (2016). From New Public Management to New Public Governance: The implications for a 'new public service'. In J. R. Butcher, & D. J. Gilchrist (Eds.), *The Three Sector Solution - Delivering public policy in collaboration with not-for-profits and business* (pp. 41-60). Australia: Australian National University Press.
- Dong, L. (2015). *Public Administration Theories - Instrumental and Value Rationalities*. New York: Palgrave Macmillan.

- DPADM. (2003). *Province of Kosovo - Public Administration Profile*. New York: Division for Public Administration and Development Management - Department of Economic and Social Affairs.
- Duignan, B. (2023, Kasım 6). *Postmodernism*. Retrieved from Encyclopedia Britannica: <https://www.britannica.com/topic/postmodernism-philosophy>
- Duignan, B. (2024, Şubat 24). *Laissez-faire*. Retrieved from Encyclopedia Britannica: <https://www.britannica.com/money/laissez-faire>
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). New Public Management is Dead- Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 467-494i.
- Edwards, C. (2017). Margaret Thatcher's Privatization Legacy. *Cato Journal*, 37(1), 89-101.
- Edwards, G. (2004). Politics-Administration Dichotomy. D. Schultz (Dü.) içinde, *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy* (s. 331-332). New York: Facts On File, Inc.
- Elcock, H. (2006). The Public Interest and Public Administration. *Political Studies Association*, 26(2), 101-109.
- Encyclopedia, T. E. (2023, Nisan 29). *Laissez-faire*. Retrieved Mayıs 9, 2023, from Encyclopedia Britannica: <https://www.britannica.com/topic/laissez-faire>
- Encyclopedia, T. E. (2023, Mart 3). *New Deal*. Retrieved Mayıs 11, 2023, from Encyclopedia Britannica: <https://www.britannica.com/event/New-Deal>
- Eryılmaz, B. (2015). *Kamu Yönetimi - Düşünceler-Yapılar-Fonksiyonlar-Politikalar* (8 ed.). Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. United Kingdom: Polity Press & Blackwell Publishers.
- Etzerodt, S. F., & Jesper, E. (2017). Varieties of Capitalism and Varieties of Welfare State Capitalism - An Empirical Assessment of Economic Growth. *Centre for Comparative Welfare Studies*.
- EU Reporter. (2015, Nisan 17). *Analysis: The UN in Kosovo - success or failure?* Retrieved Eylül 28, 2023, from Eureporter: <https://www.eureporter.co/world/2015/04/17/analysis-the-un-in-kosovo-success-or-failure/>
- European Commission. (2002, Aralık 11). Communication from the Commission. The operating framework for the European Regulatory Agencies. *COM (2002) 718 Final*. Brussels: Commission of the European Communities.
- European Commission. (2002, Aralık 11). COMMUNICATION FROM THE COMMISSION: The operating framework for the European Regulatory Agencies. Brussels: Commission of the European Communities.
- European Commission. (2013). *Kosovo Progress Report*. Brussels: European Commission. Retrieved Eylül 4, 2023, from https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2016-12/ks_rapport_2013.pdf.
- European Commission. (2015). *Progress Report for Kosovo*. Brussels: European Commission. Retrieved Eylül 4, 2023, from https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2018-12/20151110_report_kosovo.pdf
- European Union. (n.d.). *EU institutions and bodies*. Retrieved Haziran 17, 2023, from European Union: https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies_en?f%5B0%5D=oe_organisation_eu_type%3Ahttp%3A//publications.europa.eu/resource/authority/corporate-body-classification/AGENCY_DEC

- Everson, M., Majone, G., Metcalfe, L., & Schout, A. (1999). *The Role of Specialised Agencies in Decentralising EU Governance*. Florence & Maastricht.
- Flynn, N. (2002). Explaining the New Public Management: The importance of context. In K. McLaughlin, S. P. Osborne, & E. Ferlie (Eds.), *New Public Management - Current trends and future prospects* (pp. 57-76). London & New York: Routledge Taylor and Francis Group.
- Frederickson, H. G., Smith, K. B., Larimer, C. W., & Licari, M. J. (2012). *The Public Administration Theory Primer* (2 ed.). Philadelphia: Westview Press.
- Friedrich, J. (2005). UNMIK in Kosovo: Struggling with Uncertainty. *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 9, 225-293.
- Georgetown Law Library. (2023, Ocak 24). *United Nations Research Guide*. Retrieved Haziran 21, 2023, from Georgetown Law Library: <https://guides.ll.georgetown.edu/c.php?g=365747&p=7141851>
- Gifford, D. J. (1983). The New Deal Regulatory Model: A History of Criticisms and Refinements. *Minnesota Law Review*, 299-332. Retrieved Mayıs 13, 2023, from https://scholarship.law.umn.edu/faculty_articles/328
- Gilardi, F. (2008). *Delegation in the Regulatory State: Independent Regulatory Agencies in Western Europe*. Cheltenham & Norhtampton: Edward Elgar Publishing Limited.
- Gingrich, J. (2015). Coalitions, policies, and distribution: Esping-Andersen's Three Worlds of Welfare Capitalism. In J. Mahoney, & K. Thelen (Eds.), *Advances in Comparative-Historical Analysis* (pp. 67-96). Cambridge: Cambridge University Press.
- Gladden, E. (2018). *A History of Public Administration* (2 ed.). New York: Routledge Taylor & Francis Group.
- Göçoğlu, V., & Çukur, M. (2018). Yeni Kamu İşletmeciliği ve İç Denetim: İç Denetçiler Üzerine bir İnceleme. In V. Erat, C. Ekiz, & İ. Arap (Eds.), *Quo Vadis: Kamu Yönetimi* (pp. 441-465). Ankara: Nika Yayınevi.
- Gökçe, O., & Turan, E. (2008). Kamu Yönetimi Dönüşümü ve Dönüşümün Temel Unsurları. *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 8(15), 175-200. Retrieved from <https://dergipark.org.tr/tr/pub/susead/issue/28424/302714>
- Gözler, K., & Kaplan, G. (2020). *İdare Hukuku Dersleri* (22 ed.). Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları.
- Greve, B. (2019). What is welfare and public welfare? In B. Greve (Ed.), *Routledge Handbook of Welfare State* (2 ed., pp. 5-12). London: Routledge Taylor & Francis Group.
- Gulyás, L., & Csüllög, G. (2015). History of Kosovo from the First Balkan War to the End of World War II (1912–1945). *West Bohemian Historical Review*, 5(2), 219-237.
- Gümüş, İ. (2018). Tarihsel Perspektifte Refah Devleti: Doğuş, Yükseliş ve Yeniden Yapılanma Süreci. *Journal of Political Administrative and Local Studies*, 33-66.
- Hajdini, F., & Avaner, T. (2023). A Review on Independent Regulatory Authorities in Kosova and Current Developments. *Akademi Sosyal Bilimler Dergisi*, 10(29), 169-177.
- Hamilton, M. R. (2007). Democracy and Public Service. In R. C. Box (Ed.), *Democracy and Public Administration* (pp. 3-20). New York & London: M.E. Sharpe.
- Hanretty, C., & Koop, C. (2013). Shall the law set them free? The formal and actual independence of regulatory agencies. *Regulation and Governance*, 7, 195-214.

- Harlow, C. (2005). Law and Public Administration: Convergence and Symbiosis. *International Review of Administrative Sciences*, 72(2), 279-294.
- Harris, P. (1990). *Foundations of Public Administration: A Comparative Approach*. Hong Kong: Hong Kong University Press.
- Heckscher, C. (2015). From Bureaucracy to Networks. In C. Heckscher, S. Edgell, H. Gottfried, & E. Granter (Eds.), *Handbook of the Sociology of Work and Employment* (pp. 245-261). London: SAGE Publications.
- Heilbroner, R. L., & Boettke, P. J. (2023, Mart 7). *Economic System*. Retrieved Mayıs 8, 2023, from Encyclopedia Britannica: <https://www.britannica.com/topic/economic-system>
- Heims, E. (2019). *Building EU Regulatory Capacity: The Work of Under-Resourced Agencies in the European Union*. London: Palgrave Macmillan.
- Hofmann, H. C., & Türk, A. H. (2006). *EU Administrative Governance*. Cheltenham & Massachusetts: Edward Elgar Publishing.
- Holcombe, R. G. (2018). *Political Capitalism: How Economic and Political Power is Made and Maintained*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Holzer, M., & Schwester, R. (2015). *Public Administration An Introduction* (2 ed.). New York: Routledge Taylor & Francis Group.
- Hood, C. (1991). A Public Management For All Seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- House of Lords. (2004). *The Regulatory State: Ensuring its Accountability*. Select Committee on the Constitution. London: Authority of the House of Lords. Retrieved Haziran 16, 2022, from <https://publications.parliament.uk/pa/ld200304/ldselect/ldconst/68/68.pdf>
- Hughes, O. (2003). *Public Management and Administration - An Introduction* (3 b.). London: Palgrave Macmillan.
- Islami, I. (2016, Mayıs). Sistemi i Autonomisë Lokale në Kosovë: Raste Krahasuese vendet post-konfliktuale ish-Republika Jugosllave e Maqedonisë dhe Serbia. *Disertacion i Doktoraturës*. Tiranë: Universiteti Evropian i Tiranës.
- Jacobzone, S. (2005). Independent Regulatory Agencies in OECD Countries: an overview. *Designing Independent and Accountable Regulatory Authorities for High Quality Regulation* (pp. 72-100). London: OECD Publishing.
- Jarvis, D. S. (2012). The Regulatory State in Developing Countries: Can it Exist and Do We Want it? The Case of the Indonesian Power Sector. *Journal of Contemporary Asia*, 42(3), 464-492.
- Joint Inspection Unit. (n.d.). *Joint Inspection Unit*. Retrieved Haziran 23, 2023, from Joint Inspection Unit of the United Nations System: <https://www.unjiu.org/>
- Joint Inspection Unit/b. (2019). *Review of Management and Administration in the International Civil Aviation Organization*. Geneva: United Nation. Retrieved Haziran 23, 2023, from https://www.unjiu.org/sites/www.unjiu.org/files/jiu_rep_2019_1_english.pdf
- Jurado, I., & Leon, S. (2020). Economic globalization and decentralization: A centrifugal or centripetal relationship? *Governance*(Special Issue), 1-22.
- Kanun No. 06/L-113. (2019, Mart 1). Madde: 15 (1), 18 (1) (2), 19 (1) (2) (3), 20 (1) (2). *Devlet İdaresi Ve Bağımsız Ajansların Organizasyonu ve İşlevselliği için Kanun*. Prishtine: Kosova Cumhuriyeti Resmi Gazetesi.
- Kaplan, Ç. (2009). Kamu Yönetiminde Etik ve Kamu Çalışanlarının Etik Kavramı Ağlayışları. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 14(3), 343-355.

- Kaya, A. (2004). *Bağımsız ve Düzenleyici Üst Kurullar*. Konya: Eğitim Kitabevi.
- KDI. (2014). Agjencitë e (Pa) Varura dhe Ndërrmarrjet "Publike" në Kosovë. Prishtinë: Kosova Democratic Institute (KDI).
- Keegan, J. (2021, Nisan 19). "The Three Worlds of Welfare Capitalism", part 1: Why do welfare states exist? Retrieved from Medium: <https://jacobmkeegan.medium.com/the-three-worlds-of-welfare-capitalism-part-1-why-do-welfare-states-exist-a0467260df5c>
- Keller, L. F. (2007). Public Administration and American Republic: The Continuing Saga of Management and Administration in Politics. In J. Rabin, W. B. Hildreth, & G. J. Miller (Eds.), *Handbook of Public Administration* (pp. 1-49). New York: Taylor and Francis Group.
- Kennett, P. (2008). *Governance, Globazation and Public Policy*. Cheltenham & Massachusetts: Edward Elgar.
- Keping, Y. (2018). Governance and Good Governance: A New Framework for Political Analysis. *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences*, 11(1), 1-8.
- Kersbergen, K. V., & Vis, B. (2014). *Comparative Welfare State Politics - Development, Opportunities and Reform*. New York: Cambridge University Press.
- Kettl, D. F. (2002). *The Transformation of Governance - Public Administration for Twenty-First Century America*. Baltimore & London: The Johns Hopkins University Press.
- Kettl, D. F. (2018). *Politics of Administrative Process* (7 ed.). Los Angeles: CQ Press & SAGE Publications.
- Khan, H. A. (2018). *Globalization and the Challenges of Public Administration - Governance, Human Resources Management, Leadership, Ethic, E-Governance and Sustainability in the 21st Century*. Cham/Switzerland: Plagrove Macmillan.
- Kitsos, J. (2015). Privatization and Public Private Partnerships: Defining the Legal Boundaries from an International Perspective. *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, 10(1), 17-28.
- Klijn, E.-H., Edelenbos, J., & Hughes, M. (2007). Public-Private Partnership: A Two-Headed Reform. A Comparison of PPP in England and the Netherlands. In C. Pollitt, S. v. Thiel, & V. Homburg (Eds.), *New Public Management in Europe: Adaptation and Alternatives* (pp. 71-89). New York: Palgrave Macmillan.
- Koop, C. (2014). Delegation to independent regulatory agencies: Mapping the provisions for mandatory accountability. *ECPR Joint Sessions of Workshop*. Salamanca, İspanya: The European Consortium for Political Research.
- Koske, I., Naru, F., Beiter, P., & Wanner, I. (2016, Nisan 11). Regulatory Management Practices in OECD Countries. *Economics Department Working Papers*, No. 1296. Paris: OECD Publishing. doi:<https://doi.org/10.1787/18151973>
- Kosova Anayasası. (2008, Nisan 9). *Kapitulli 12*. Prishtinë: Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës.
- Kosova Anayasası. (2008, Nisan 9). Madde 4.(1) (2) (3) (4) (5). Prishtine: Kosova Cumhuriyeti Resmi Gazetesi.
- Kosova Anayasası. (2008, Nisan 9). Madde 93 (1) 93 (1-11). Prishtine: Kosova Cumhuriyeti Resmi Gazetesi.
- Kosova Anayasası. (2008, Nisan 9). Madde: 123 (1-3), 124 (1,3,5). Prishtine: Kosova Cumhuriyeti Resmi Gazetesi.

- Kosova Cumhuriyeti Parlamentosu. (2019, Mart 1). Ligji Nr. 06/L-113 Për Organizimin dhe Funksionimin e Administratës Shtetërore dhe Agjencive të Pavarura. Prishtinë: Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës. Eylül 5, 2023 tarihinde <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=18684> adresinden alındı
- Kosova Cumhuriyeti Parlamentosu. (2021, Mart 22). Vendimi Nr: 08-V-005 Për Zgjedhjen e Qeverisë së Republikës së Kosovës. Prishtinë: Kosova Cumhuriyeti Resmi Gazetesi. Eylül 5, 2023 tarihinde <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=38123> adresinden alındı
- Kosova Hükümeti. (2023, Ağustos 9). Rregullore (QRK) - Nr. 14/2023 Për Fushatë e Përgjegjësisë Administrative të Zyrës së Kryeministrit dhe Ministrive . Prishtine: Kosova Cumhuriyeti Resmi Gazetesi.
- Kosova Kamu Yönetimi Bakanlığı. (2018, Haziran). Ajansların Rasyonelleştirilmesi için Eylem Planı. Prishtinë: Kosova Kamu Yönetimi Bakanlığı.
- Kosova Parlamentosu. (2008, Haziran 4). Madde: 10, 62. *Yerel Özyönetim için Kanun No. 03/L-040*. Prishtine: Kosova Cumhuriyeti Resmi Gazetesi.
- KSAK. (1974, Şubat 27). Vendim Mbi Shpalljen e Kushtetutës së Krahinës Socialiste Autonome të Kosovës. *KK Nr. 010-8 27/02/1974*. Prishtine, Kosova: Gazeta Zyrtare e Krahinës Socialiste Autonome të Kosovës. Retrieved Ağustos 22, 2023, from https://ia803109.us.archive.org/33/items/kushtetuta74_ocr/kushtetuta74_ocr.pdf
- Kurti, A. (2021, Temmuz 1). Kurti për bordet e shkarkuara: Kemi parë gjakderdhje financiare. (R. T. Kosovës, Interviewer) Retrieved Eylül 5, 2023, from <https://www.rtklive.com/sq/news-single.php?ID=535360>
- Kusnandar, I. (2018). New Public Service in a Democratic Government. *Proceedings of the Annual International Conference of Business and Public Administration*. 93, pp. 110-112. Atlantis Press. Retrieved Aralık 3, 2023, from [https://www.atlantis-press.com/proceedings/aicobpa-18/125916991#:~:text=There%20are%20seven%20characteristics%20of,\(4\)%20Thinking%20strategically%2C%20acting](https://www.atlantis-press.com/proceedings/aicobpa-18/125916991#:~:text=There%20are%20seven%20characteristics%20of,(4)%20Thinking%20strategically%2C%20acting)
- Laking, R. (2005). Agencies: Their Benefits and Risks. *OECD Journal of Budgeting*, 4(4).
- Lane, J.-E. (2000). *New Public Management*. London & New York: Routledge Taylor and Francis Group.
- Lemay-Hebert, N. (2009). State-Building from the Outside-In: UNMIK and Its Paradox. *Journal of Public & International Affairs*, 20, 65-86. Eylül 30, 2023 tarihinde <https://jpia.princeton.edu/sites/g/files/toruqf1661/files/2009-4.pdf> adresinden alındı
- Levi-Faur, D. (2017). Regulatory Capitalism. In *Regulatory Theory: Foundations and Applications* (pp. 289-302). Australia: The Australian National University.
- Levine, M. E., & Forrence, J. L. (1990). Regulatory Capture, Public Interest, and the Public Agenda: Toward a Synthesis. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 6(Special Issue), 167-198.
- Lowery, G., & Cooke, D. (2019, 12 12). *Dwight Waldo Started It All*. Retrieved from Maxwell School of Citizenship and Public Affairs: <https://www.maxwell.syr.edu/news/article/dwight-waldo-started-it-all>
- Maggetti, M. (2009). The Role of Independent Regulatory Agencies in Policy-Making: A Comparative Analysis of Six Decision-Making Processes in the Netherlands,

- Sweden and Switzerland. *Journal of European Public Policy*, 16(4), 450-470. Retrieved May 29, 2023, from <https://regulation.upf.edu/ecpr-07-papers/mmaggetti.pdf>
- Maggetti, M. (2010). Legitimacy and Accountability of Independent Regulatory Agencies: A Critical Review. *Living Reviews in Democracy*, 2, 1-9.
- Maggetti, M., Ingold, K., & Varone, F. (2013). Having Your Cake and Eating It, Too: Can Regulatory Agencies Be Both Independent and Accountable? *Swiss Political Science Review*, 19(1), 1-25.
- Majone, G. (1994). The rise of regulatory state in Europe. *West European Politics*, 77-101.
- Majone, G. (1997). From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance. *Journal of Public Policy*, 17(2), 139-167.
- Majone, G. (1999). The regulatory state and its legitimacy problems. *Western European Politics*, 22(1), 1-24.
- Majone, G. (2005). Strategy and Structure of Political Economy of Agency Independence and Accountability. *Designing Independent and Accountable Regulatory Authorities for High Quality Regulation* (pp. 126-155). London: OECD.
- Malcolm, N. (2002). *Kosovo: A Short History* (2 b.). London: PAN Books.
- Maliqi, A. (2011). *Menaxhimi Publik: Analizë e Bordeve të Ndërmarrjeve Publike dhe Agjencive të Pavarura*. Prishtinë: Instituti Kosovar për Kërkime dhe Zhvillim të Politikave.
- MAPL. (2013, Ağustos). *Organizimi dhe Funksionimi i Vetëqeverisjes Lokale në Kosovë*. Prishtine: Yerel Yönetim İdaresi Bakanlığı.
- Marini, F. (2000). Public Administration. In J. M. Shafritz (Ed.), *Defining Public Administration: Selections from the Encyclopedia of Public Policy and Administration* (pp. 3-17). Colorado: Westview Press.
- Martimort, D. (1999). The Life Cycle of Regulatory Agencies: Dynamic Capture and Transaction Costs. *The Review of Economic Studies*, 66(4), 929-947.
- Mathieu, E. (2016). *Regulatory Delegation in the European Union - Networks, Committees and Agencies*. London: Palgrave Macmillan.
- Mavrot, C., Rosser, C., Sager, F., & Hurni, P. (2021). A Transfer-of-Ideas Approach to the History of Public Administration - The Hybridizations of Administrative Traditions. In B. Hildreth, G. Miller, & E. Lindquist (Eds.), *Handbook of Public Administration* (pp. 13-22). London & New York: Routledge Taylor & Francis Group.
- McHarg, A. (2010). Devolution and the Regulatory State: Constraints and Opportunities. In D. Oliver, T. Prosser, & R. Rawlings (Eds.), *The Regulatory State: Constitutional Implications* (pp. 67-91). New York: Oxford University Press.
- McHugh, M., O'Brien, G., & Ramondt, J. (2001). Finding an Alternative to Bureaucratic Models of Organization in the Public Sector. *Public Money and Management*, 35-42.
- Metzger, G. E. (2015). Administrative Law, Public Administration, and the Administrative Conference of the United States. *The George Washington Law Review*, 83(4/5), 1517-1539. Retrieved 3 26, 2023, from <https://www.gwlr.org/current-issue-volume-83-number-45/>

- Millan, A. S. (2013, July 20). *Comparison of Public Administration Theories*. Retrieved 01 17, 2023, from Academia: https://www.academia.edu/7281755/COMPARISON_OF_PUBLIC_ADMINISTRATION_THEORIES
- Ministria e Administratës Publike të Kosovës. (2016). Rishikimi i Institucioneve dhe Agjencive të Pavarura të Kuvendit dhe Organeve Qendrore të Qeverisë. Ministria e Administratës Publike të Kosovës.
- Miura, S. (2014, Aralık 1). *Heterarchy*. Retrieved Aralık 11, 2023, from Encyclopedia Britannica: <https://www.britannica.com/topic/heterarchy>
- Mjeku, N. (2018). *European Reform Agenda (ERA): Monitoring Report for 2018*. Prishtine: Group for Legal and Political Studies (GLPS), GAP Institute, Prishtina Institute for Political Studies (PIPS). Retrieved Eylül 4, 2023, from <http://www.legalpoliticalstudies.org/wp-content/uploads/2019/04/ERA-english-finale.pdf>
- Moran, M. (2001). The Rise of the Regulatory state in Britain. *Parliamentary Affairs*, 54(1), 19-34. doi:<https://doi.org/10.1093/pa/54.1.19>
- Moran, M. (2002). Understanding the Regulatory State. *British Journal of Political Science*, 32(2), 391-413.
- Morse, J. J., & Lorsch, J. W. (tarih yok). *Beyond Theory Y*. 1 20, 2023 tarihinde Harvard Business Review: <https://hbr.org/1970/05/beyond-theory-y> adresinden alındı
- Muharremi, R., Peci, L., Malazogu, L., Knaus, V., & Murati, T. (2005). *Administrimi dhe Qeverisja në Kosovë, Mësimet e mësuarra dhe ato që mbeten për tu mësuar*. Prishtine: Kosovar Institute for Policy Research and Development.
- National Archives. (2022, Şubat 8). *Milestone Documents - Interstate Commerce Act (1887)*. Retrieved Mayıs 4, 2023, from National Archives: <https://www.archives.gov/milestone-documents/interstate-commerce-act>
- Natsis, I. (2005). UN in Kosovo: 1999-2005 - An Assessment of International Administration. *Postgraduate Paper 06.02*. Retrieved Eylül 23, 2023, from <https://www.files.ethz.ch/isn/26518/PN06.02.pdf>
- Network Structure. (n.d.). Retrieved Aralık 5, 2023, from CEOpedia Management: https://ceopedia.org/index.php/Network_structure
- Newman, A., & Bach, D. (2014, Kasım 26). *Regulatory State*. Retrieved Mayıs 3, 2023, from Encyclopedia Britannica: <https://www.britannica.com/topic/regulatory-state>
- OECD. (2002). *Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance*. Paris: OECD Publishing. Retrieved Haziran 4, 2023, from https://read.oecd-ilibrary.org/governance/regulatory-policies-in-oecd-countries_9789264177437-en#page2
- OECD. (2003). *Privatising State-owned Enterprises - An Overview of Policies and Practices in OECD Countries*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2003). *Reviews of Regulatory Reform - Norway: Preparing for the Future Now. OECD Reviews of Regulatory Reform*. Paris: OECD Publishing. Retrieved Mayıs 31, 2023, from https://read.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-reviews-of-regulatory-reform-norway-2003_9789264103122-en#page5
- OECD. (2005). *Modernising Government - The Way Forward*. Paris: OECD Publishing. Retrieved Mayıs 31, 2023, from https://read.oecd-ilibrary.org/governance/modernising-government_9789264010505-en#page4

- OECD. (2005). Working Party on Regulatory Management and Reform. *Designing Independent and Accountable Regulatory Authorities for High Quality Regulation*. London.
- OECD. (2008). Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money. OECD Publishing. April 17, 2023 tarihinde https://read.oecd-ilibrary.org/governance/public-private-partnerships_9789264046733-en#page4 adresinden alındı
- OECD. (2010, Mart 24). Better Regulation in Europe: United Kingdom 2010. Paris: OECD Publishing. doi:<https://doi.org/10.1787/9789264084490-en>
- OECD. (2010). Making Reform Happen: Lessons from OECD Countries. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2011). Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest. Paris: OECD Publishing. doi:<https://doi.org/10.1787/9789264116573-en>
- OECD. (2012). Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2014). The Governance of Regulators, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy. Paris: OECD Publishing. doi:<https://doi.org/10.1787/9789264209015-en>
- OECD. (2014a). Regulatory Enforcement and Inspections, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy. Paris: OECD Publishing. doi:<https://doi.org/10.1787/9789264208117-en>
- OECD. (2016). *Being an Independent Regulator, The Governance of Regulators*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2016). Governance of Regulators' Practices: Accountability, Transparency and Co-ordination,. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2016). International Regulatory Co-operation: The Role of International Organizations in Fostering Better Rules of Globalization. Paris: OECD Publishing. doi:<https://doi.org/10.1787/9789264244047-en>
- OECD. (2017, Nisan 26). Creating a Culture of Independence - Practical Guidance Against Undue Influence. Paris: OECD Publishing. doi:<https://doi.org/10.1787/9789264274198-en>
- OECD. (2018). OECD Regulatory Policy Outlook 2018. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2019). *Making Decentralization Work - A Handbook for Policy-Makers*. Paris: OECD Publishing. doi:<https://doi.org/10.1787/2414679x>
- OECD. (2020). Policy Framework on Sound Public Governance: Baseline Features of Governments that Work Well. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (n.d.). *Who we are*. Retrieved Haziran 9, 2023, from OECD: <https://www.oecd.org/about/>
- OECD, & SIGMA. (2021). *Organisation of public administration: agency governance, autonomy and accountability*. Paris: OECD. Retrieved Ekim 25, 2023, from <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/07316cc3-en.pdf?expires=1698261774&id=id&accname=guest&checksum=B515AD0CA7D7965E286627AFB619EA85>
- O'Leary, R. (2011). Minnowbrook: Tradition, Idea, Spirit, Event, Challenge. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1-16.
- Olorunnipa, F. E. (2005). Bridging the Gap Between Administrative Law and Public Administration. *The George Washington Law Review*, 83(4/5), 1555-1563. Mart 28, 2023 tarihinde alındı

- OMB. (2023, Mayıs 26). *The Role of Economic Analysis in Regulatory Reform*. (O. o. Budget, Editor) Retrieved from The White House President Barack Obama: https://obamawhitehouse.archives.gov/omb/inforeg_chap1
- Önen, M. S., & Yıldırım, A. (2014). Kamu Yönetiminde Etik Denetimi: OECD Ülkeleri Örneği. *Akademik Yaklaşımlar Dergisi*, 5(1), 103-126.
- Ormanoğlu, H. D. (2022). Regülasyonun Anyasal Yeri ve Kısıtları. *Hacettepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 12(2), 1620-1665.
- O'Rourke, P. J. (2021, June 3). *Quotes P. J. O'Rourke*. Retrieved from Quotes of Famous People: <https://quotepark.com/quotes/1937019-p-j-orourke-when-a-private-entity-does-not-produce-the-desired/>
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government - How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. USA & Canada: Addison-Wesley Publishing Company.
- OSCE. (2007). *Independent Agencies and Institutions in Kosovo Democracy*. Prishtine: OSCE Mission in Kosovo.
- OSCE. (2012). *Gjendja e Institucioneve të Pavarura në Kosovë*. Prishtinë: OSCE Mission in Kosovo. Retrieved Eylül 4, 2023, from <https://www.osce.org/files/f/documents/6/2/92052.pdf>
- Osmani, J., & Manaj, R. (2014). Ndarja Administrativo-Territoriale e Kosovës 1944-2010. *Botime të Veçanta CXXVIII - Seksioni i Shkencave Shoqërore, Libri 42*. Prishtinë: Akademia e Shkencave dhe e Arteve e Kosovës.
- Otenyo, E. E. (2018). Contingency Theory of Organizations. In A. Farazmand (Ed.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance* (pp. 1123-1127). Cham: Springer.
- Overeem, P. (2012). *The Politics-Administration Dichotomy - Toward a Constitutional Perspective* (2 ed.). New York: CRC Press Taylor and Francis Group.
- Overeem, P. (2021). Public Administration and Politics: The Art of Separation. In T. A. Bryer (Ed.), *Handbook of Theories of Public Administration and Management* (pp. 7-18). Cheltenham and Massachusetts: Edward Elgar Publishing Limited.
- Özdemir, M. (2008). Kamu Yönetiminde Etik. *Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 4(7), 179-195.
- Özer, M. A., & Yıldırım, S. (2022). Kamu Hizmeti Sunum Sürecinde Paradigmanın Değişimi: Yeni Kamu Hizmeti. *Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 12(3), 221-250.
- Özer, M. A. (2012). *21. Yüzyılın Modern Yönetimi için Geleceğe Yön Veren Yönetim Guruları* (1 ed.). Ankara: Gazi Kitabevi.
- Özer, M. A. (2013). *21.Yüzyılın Modern Yönetimi için Geleceğe Yön Veren Yönetim Teorileri*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Özer, M. A. (2015). *Yeni Kamu Yönetimi* (3 ed.). Ankara: Gazi Kitabevi.
- Özer, M. A. (2017). Yönetişimden Dijital Yönetişime: Paradigma Değişimin Teknolojik Boyutu. *Hak-İş Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi*, 457-479.
- Özer, M. A. (2018). Siyaset-Yönetim Dikotomisi. In M. A. Özer, & U. Ayhan (Eds.), *Kamu Yönetimi Tartışmaları* (pp. 31-72). Ankara: Gazi Kitabevi.
- Özer, M. A. (2018). Yeni Kamu Yönetimi "Nereye"? Türkiye için Öngörüler". *Türk İdare Dergisi*, 259-296.

- Özer, M. A. (2023). Kamu Hizmet Ekosisteminde Değerlerle Yönetmek, Bürokrasiyi Hümanokrasiyle Yenmek. *HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi*, 165-203.
- Özer, M. A., & Ayhan, U. (Eds.). (2018). *Kamu Yönetimi Tartışmaları*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Özer, M. A., & Erdem, E. (2022). Yeni Kamu Yönetimi ve Yönetişim Ekseninde Yerleşme ve Değişen Kamu Hizmeti Anlayışı. *Aksaray Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 215-230.
- Özkara, M. (2020). *Bürokrasinin Kimyası*. İstanbul & Konya: Çizgi Kitabevi.
- Öztaş, N. (2014). *Yönetim - Örgüt ve Yönetim Kuramları* (2 ed.). Ankara: Otorite Yayınları.
- Page, E. C., Chapman, B., & Mosher, F. C. (2020, 11 12). *Public Administration*. Retrieved 12 21, 2022, from Encyclopedia Britannica: <https://www.britannica.com/topic/public-administration>
- Parliament, E., Council, o., & Commission, E. (2012, Haziran 19). Joint Statement of the European Parliament, the Council of the EU and the European Commission on decentralised agencies. *Common Approach*. Retrieved Haziran 18, 2023, from https://european-union.europa.eu/system/files/2022-06/joint_statement_on_decentralised_agencies_en.pdf
- Pells, R. H., & Romer, C. D. (2023, Nisan 28). *Great Depression*. Retrieved Mayıs 11, 2023, from Encyclopedia Britannica: <https://www.britannica.com/event/Great-Depression>
- Perrow, C. (2015). Cracks in the "Regulatory State". *The Southern Sociological Society*, 203-212.
- Peters, B. G. (2001). *The Politics of Bureaucracy* (5 ed.). London & New York: Routledge Taylor & Francis Group.
- Peters, B. G. (2011). The Politics and Management of Agencies. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*(Special Issue), 7-14.
- Peters, B. G., & Pierre, J. (2018). *The Next Administration Debates & Dilemmas*. London: SAGE Publications.
- Pfiffner, J. P. (2004). Traditional Public Administration versus The New Public Management: Accountability versus Efficiency. In A. Benz, H. Siedentopf, & K.-P. Sommermann (Eds.), *Institutionenbildung in Regierung und Verwaltung: Festschrift für Klaus König* (pp. 443-454). Berlin: Duncker & Humblot. Retrieved from https://pfiffner.gmu.edu/files/pdfs/Book_Chapters/NewPublicMgt.doc.pdf
- Pichler, R., Grandits, H., & Fotiadis, R. (2021). Kosovo in the 1980s – Yugoslav Perspectives and Interpretations. *Comparative Southeast European Studies*, 69(2-3), 171-182. doi:<https://doi.org/10.1515/soeu-2021-0059>
- PIPS. (2020, Haziran). Reforma e Racionalizimit të Agjencive dhe Rregullatorëve në Kosovë. Prishtinë: Prishtina Institute for Political Studies. Eylül 5, 2023 tarihinde <https://pips-ks.org/sq/Detaje/ArtMID/1446/ArticleID/4168> adresinden alındı
- PIPS and Fol. (2021). *Raport Përmbledhës mbi Reformën në Administratën Publike të Kosovës*. Prishtine: Prishtina Institute for Political Studies (PIPS) and Fol.
- Pollit, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State* (3 ed.). New York: Oxford University Press.

- Pollit, C., Thiel, S. v., & Homburg, V. (2007). *New Public Management in Europe*. New York: Palgrave Macmillan.
- Postmodernity. (n.d.). Retrieved Kasım 23, 2023, from Philosopherskings: <http://www.philosopherkings.co.uk/postmodernity.html>
- Pustu, Y. (2018). *Türk Kamu Yönetiminde Rüşvet*. Ankara: Binyıl Yayınevi.
- Quintyn, M., & Taylor, M. W. (2002, Mart 1). Regulatory and Supervisory Independence and Financial Stability. *IMF Working Paper*(46), 1-54. Retrieved Mayıs 27, 2023, from <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/30/Regulatory-and-Supervisory-Independence-and-Financial-Stability-15679>
- Raadschelders, J. C., Vigoda-Gadot, E., & Kisner, M. (2015). *Global Dimensions of Public Administration and Governance - A Comparative Voyage*. New Jersey & Canada: John Wiley & Sons.
- Rainey, H. G. (2012). Public Management: Old and New. In B. G. Peters, & J. Pierre (Eds.), *The SAGE Handbook of Public Administration* (pp. 13-15). London, California, New Delhi, Singapore: SAGE Publications.
- Reeves, M., Wesselink, E., & Whitaker, K. (2020). The End of Bureaucracy, Again? BCG Henderson Institute & Boston Consulting Group. Retrieved Aralık 19, 2023, from <https://bcghendersoninstitute.com/wp-content/uploads/2020/07/The-End-of-Bureaucracy-PDF-1.pdf>
- Reiter, R., & Klenk, T. (2018). The manifold meanings of 'post-New Public Management' - a systematic literature review. *International Review of Administrative Sciences*, 1-17.
- Reka, B. (2003). *UNMIK as an International Governance in Post-War Kosova: NATO's Intervention, UN Administration and Kosovar Aspirations*. Skopje: Logos-A.
- Rimkute, D. (2022). Expertise and regulatory agencies. In M. Maggetti, F. D. Mascio, & A. Natalini (Eds.), *Handbook of regulatory authorities* (pp. 487-502). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing. doi:<https://doi.org/10.4337/9781839108990.00044>
- Rittberger, B., & Wonka, A. (2011). Introduction: Agency Governance in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 18(6), 780-789.
- Ritzer, G., & Dean, P. (2015). *Globalization: A Basic Text* (2 ed.). UK: John Wiley & Sons.
- Robinson, M. (2015). *From Old Public Administration to the New Public Service: Implications for Pulic Sector Reform in Developing Countries*. Singapore: Global Centre for Public Service Excellence & UNDP. Retrieved 12 3, 2023, from https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/PS-Reform_Paper.pdf
- Robson, W. A., & Page, E. C. (2023, 3 13). *Administrative Law*. Retrieved 3 24, 2023, from Encyclopedia Britannica: <https://www.britannica.com/topic/administrative-law>
- Rockman, B. (2023, Ekim 20). *Bureaucracy*. Retrieved Aralık 26, 2023, from Encyclopedia Britannica: <https://www.britannica.com/topic/bureaucracy/Bureaucracy-and-the-state>
- Rogel, C. (2003). Kosovo: Where It All Began. *International Journal of Politics, Culture and Society*, 17(1), 167-182.

- Romer, C. D., & Pells, R. H. (2024, Şubat 15). *Great Depression*. Retrieved from Encyclopedia Britannica: <https://www.britannica.com/event/Great-Depression/Causes-of-the-decline>
- Rondinelli, D. A., Nellis, J. R., & Cheema, S. G. (1983). Decentralization in Developing Countries - A Review of Recent Experiences. *Management and Development Series*. Washington D.C.: World Bank Staff Working Papers. Nisan 19, 2023 tarihinde <https://documents1.worldbank.org/curated/en/868391468740679709/pdf/multi0page.pdf> adresinden alındı
- Rosanvallón, P. (2011). *Democratic Legitimacy: Impartiality, Reflexivity, Proximity*. (A. Goldhammer, Trans.) Princeton: Princeton University Press. doi:<https://doi.org/10.1515/9781400838745.75>
- Rosenbloom, D. (2008). The Politics-Administration Dichotomy in U.S. Historical Context. *Public Administration Review*, 68(1), 57-60.
- Rosenbloom, D. H., Kravchuk, R. S., & Clerkin, R. M. (2015). *Public Administration - Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector* (8 ed.). New York: McGraw-Hill Education.
- Rosenbloom, D. H., O'Leary, R., & Chanin, J. (2010). *Public Administration and Law* (3 ed.). Boca Raton, Florida: CRC Press Taylor and Francis Group.
- Roy, K. C., & Tisdell, C. A. (1998). Goog governance in sustainable developments: the impact of institutions. *International Journal of Social Economics*, 25(6/7/8), 1310-1325.
- Saklı, A. R. (2013). Kamu Yönetimi Disiplininin Kökenleri: Prusya Ekolü. *Ege Akademik Bakış Dergisi*, 13(3), 285-294.
- Sandmo, A. (1998). The welfare state: a theoretical framework for justification and criticism. *Swedish Economic Policy Reviews*, 11-33. Retrieved Ocak 7, 2024, from <https://www.government.se/contentassets/aaf6322cd63f4b1089449ecff1dad11f/agnar-sandmo-the-welfare-state-a-theoretical-framework-for-justification-and-criticism>
- Şanlısoy, S., & Özcan, A. (2006). Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici Kurumların Bağımsızlığı. *Siyasa Dergisi*, 2(3-4), 99-132. Retrieved Haziran 14, 2023, from https://www.researchgate.net/profile/Selim-Sanlisoy/publication/282708955_Turkiye'de_Bagimsiz_Duzenleyici_Kurumlar_in_Bagimsizligi/links/57205a0408aefa64889a930f/Tuerkiyede-Bagimsiz-Duezenleyici-Kurumlarin-Bagimsizligi.pdf
- Sarısoy, S. (2010). Düzenleyici Devlet ve Regülasyon Uygulamaların Etkinliği Üzerine Tartışmalar. *Maliye Dergisi*(159), 278-298.
- Savas, E. S. (2001). Privatization and the New Public Management. *Fordham Urban Law Journal*, 28(5), 1731-1737.
- Schedler, K., & Proeller, I. (2002). The New Public Management: A perspective from mainland Europe. K. McLaughlin, S. P. Osborne, & E. Ferlie (Dü) içinde, *New Public Management - Current trends and future prospects* (s. 163-180). London and New York: Routledge & Francis Group.
- Schick, A. (2002). Agencies in Search of Principles. In *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and Other Government Bodies* (pp. 33-47). Paris: OECD Publishing.
- Scott, C. (2000). Accountability in the Regulatory State. *Journal of Law and Society*, 27(1), 38-60.

- Scott, C. (2017). The Regulatory State and Beyond. In P. Drahos (Ed.), *Regulatory Theory: Foundations and Applications* (pp. 265-288). Australia: Australian National University Press.
- Security Council. (2006). *Profile Report - Kosovo*. New York: Security Council of the United Nations. Retrieved from https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Profile%20Report%2010%20February%202006_Kosovo.pdf
- Selin, J. L. (2015). What Makes an Agency Independent? *American Journal of Political Science*, 59(4), 971-987.
- Şener, H. E. (2007). Kamu Yönetiminde Postmodernizm. In S. Aksoy, & Y. Ustuner (Eds.), *Kamu Yönetimi: Yöntem ve Sorunlar* (pp. 31-47). Ankara: Nobel Yayın Grubu.
- Sever, D. Ç. (2015). Türkiye'de Düzenleyici Kurumların Yapısı, İşlevi ve Dönüşümü. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 64(1), 195-236.
- Shafritz, J. M., & Hyde, A. C. (2017). *Classics of Public Administration* (8 b.). Boston: Cengage Learning.
- Shafritz, J. M., Russell, E. W., Borick, C. P., & Hyde, A. C. (2017). *Introducing Public Administration* (9 ed.). New York & London: Routledge Taylor & Francis Group.
- Shapiro, S. A. (2013). Why Administrative Law Misunderstands How Government Works: The Missing Institutional Analysis. *Washburn Law Journal*, 53(1), 1-25. Retrieved March 27, 2023, from <https://contentdm.washburnlaw.edu/digital/collection/wlj/id/6272>
- Sheng, Y. K. (2009, July 10). What is Good Governance. Bangkok: United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. Retrieved from <https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>
- Shkodra, R. (2014). Pozita e Kosovës në Federatën Jugosllave gjatë viteve 1946-1974. *Zani i Naltë*(7), 86-100. Ağustos 20, 2023 tarihinde <http://zaninalte.al/wp-content/uploads/2021/01/Zani-i-Nalte-nr.-7.pdf> adresinden alındı
- SIGMA. (2008). *Kosovo Public Service and Administrative Framework*. Paris: SIGMA, OECD & EU. Retrieved Kasım 1, 2023, from <https://www.oecd.org/countries/serbia/41637624.pdf>
- SIGMA. (2009). *Kosovo (under UNSCR 1244/99) - Administrative Legal Framework*. Brussels: SIGMA, OECD & EU.
- SIGMA. (2014). *Kosovo Assessment Report*. Paris. Retrieved Eylül 4, 2023, from <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5jm0xw43398n-en.pdf?expires=1693808202&id=id&accname=guest&checksum=8DC89398BEA5001A024365EB2648E3A2>
- Singer, P. (2023, Kasım 18). *Ethic*. Retrieved Kasım 28, 2023, from Encyclopedia Britannica: <https://www.britannica.com/topic/ethics-philosophy>
- Singla, A., & Harlow, K. (2014). Dwight Waldo: An Eclectic View of Public Administration. In B. R. Fry, & J. C. Raadschelders (Eds.), *Mastering Public Administration from Max Weber to Dwight Waldo* (3 ed., pp. 387-448). California: CQ Press & Sage Publications.
- Skelcher, C. (2005). Public-Private Partnerships and Hybridity. In E. Ferlie, L. E. Lynn Jr, & C. Pollit (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Management* (pp. 410-440). New York: Oxford University Press.

- Smith, A. (2012, Kasım 22). *Agency*. Retrieved Mayıs 17, 2023, from Encyclopedia Britannica: <https://www.britannica.com/topic/agency-independent-administrative-authority>
- Snellen, I. (2014). *Foundations of Public Administration - An Essay on its Paradigms*. Den Haag: Eleven International Publishing.
- Sobacı, Z. (2006). Türk İdari Teşkilatındaki "Adalar": Bağımsız İdari Otoriteler. *Ankara Hukuk Fakültesi Dergisi*, 55(2), 157-180.
- Spicker, P. (2012). Liberal Welfare States. B. Greve (Dü.) içinde, *The Routledge Handbook of the Welfare State* (1 b., s. 193-201). London: Routledge Taylor and Francis Group.
- Sriram, N., Misomnai, C., Metasuttirat, J., & Rajphaetyakhom, C. (2019). A Comparative Analysis of New Public Management New Public Service and New Public Governance. *Asian Political Science Review*, 3(2), 32-39. Retrieved Aralık 3, 2023, from https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3553641#
- Stahn, C. (2001). The United Nation Transnational Administration in Kosovo and East Timor: A First Analysis. *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 5, 105-183. Retrieved Eylül 24, 2023, from https://www.mpil.de/files/pdf1/mpunyb_stahn_5.pdf
- Stout, M. (2013). *Logics of Legitimacy: Three Traditions of Public Administration Praxis*. Florida (ABD): CRC Press, Taylor and Francis Group.
- Susanne, M. (1999). Welfare, Neo-Liberalism and New Paternalism: Three Ways for Social Policy in Late Capitalist Societies. *Capital & Class*, 23(1), 91-118.
- Svara, J. (2015). *The Ethics Primer for Public Administrators in Government and Nonprofit Organizations*. Burlington, ABD: Jones & Bartlett Learning.
- Tan, T. (2002). Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzneleyiciler Kurullar. *Amme İdaresi Dergisi*, 35(2), 11-37.
- Tansey, O. (2009). *Regime-Building: Democratization and International Administration*. New York: Oxford University Press.
- Thatcher, M. (2002). Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation. *West European Politics*, 125-147. doi:<http://dx.doi.org/10.1080/713601588>
- The General Assembly . (1976, Aralık 22). Resolution 31/192. Statute of the Joint Inspection Units. New York: United Nations.
- The World Bank. (2017, Nisan 17). Public-Private Partnerships Reference Guide. Washington D.C.: World Bank Publications.
- Thompson, D. F. (2017). The Possibility of Administrative Ethics. In J. M. Shafritz, & A. C. Hyde (Eds.), *Classics of Public Administration* (pp. 444-452). Boston, ABD: Cengage Learning.
- Torring, J., Andersen, L. B., Greve, C., & Klausen, K. K. (2020). *Public Governance Paradigms - Competing and Co-Existing Policy, Administrative and Institutional Change*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Torring, J., Peters, B. G., Pierre, J., & Sorensen, E. (2012). *Interactive Governance - Advancing the Paradigm*. New York: Oxford University Press.
- Ukshini, S. (2021). Kosovo: From the Ottoman Empire through Yugoslavia. *Journal of Balkan and Black Sea Studies*, 4(6), 239-286.
- UNDP. (1999, October). Decentralization: A Sampling of Definitions. *Working Paper*. United Nations. (1999, Haziran). Resolution No.1244. New York.

- United Nations. (n.d.). *The UN System Organizations*. Retrieved Haziran 21, 2023, from United Nations Global Marketplace: https://www.ungm.org/Shared/KnowledgeCenter/Pages/VBS_UNSystem
- United Nations/b. (2017). *Basic Facts about the United Nations*. 42. New York: UN Department of Public Information.
- UNMIK. (1999). Regulation No.1 On the Authorizations of the Interim Administration in Kosovo.
- UNMIK Reg. No: 1999/20. (1999, Kasım 15). On The Banking and Payments Authority of Kosovo. *Regulation No: 1999/20*. Prishtine: UNMIK Official Gazette. Retrieved Eylül 3, 2023, from https://unmik.unmissions.org/sites/default/files/regulations/02english/E1999regs/RE1999_20.htm
- UNMIK Reg. No:2002/12. (2002, Haziran 13). On The Establishment of The Kosovo Trust Agency. *Regulation No:2002/12*. Prishtine: UNMIK Official Gazette. Retrieved Eylül 3, 2023, from https://unmik.unmissions.org/sites/default/files/regulations/02english/E1999regs/RE1999_20.htm.
- UNODC. (2017, Mart). Module 2 Corruption and Good Governance. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime & Global Resource for Anti-Corruption Education and Youth Empowerment. Retrieved Nisan 23, 2023, from https://grace.unodc.org/grace/uploads/documents/academics/Anti-Corruption_Module_2_Corruption_and_Good_Governance.pdf
- US Department of State. (n.d.). *A Guide to the United States' History of Recognition, Diplomatic, and Consular Relations, by Country, since 1776: Kosovo*. Retrieved Temmuz 27, 2023, from Office of the Historian: <https://history.state.gov/countries/kosovo>
- USC Annenberg. (2023, Kasım 15). *Team-Based Structures: Examples From the Best Companies in History*. Retrieved Ocak 7, 2024, from Communication Management: <https://communicationmgmt.usc.edu/blog/team-based-structures>
- Venner, M. (2016). *Donors, technical assistance and public administration in Kosovo*. Manchester (England): Manchester University Press.
- Verhoest, K., Roness, P. G., Verschuere, B., Rubecksen, K., & MacCarthaigh, M. (2010). *Autonomy and Control of State Agencies: Comparing States and Agencies*. London: Palgrave Macmillan.
- Verhoest, K., Thiel, S. V., Bouckaert, G., & Laegreid, P. (2012). *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Verschuere, B. (2009). The Role of Public Agencies in the Policy Making Process. *Public Policy and Administration*, 24(1), 22-46.
- Vibert, F. (2016). Independent agencies No fixed boundaries. *Regulatory agencies under challenge* (pp. 1-13). London: London School of Economics and Political Science. Retrieved from <https://www.lse.ac.uk/accounting/assets/CARR/documents/D-P/Disspaper81.pdf>
- Vos, E. (2018, Kasım). EU Agencies Common Approach and Parliamentary Scrutiny. *Study*. Brussels: European Parliamentary Research Service. Retrieved Haziran 16, 2023, from [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/627131/EPRS_STUD\(2018\)627131_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/627131/EPRS_STUD(2018)627131_EN.pdf)

- Vrieze, F. D. (2019, Şubat). Independent Oversight Institutions and Regulatory Agencies, and their Relationships to Parliament. London: Westminster Foundation for Democracy.
- Weber, M. (2020). *Bürokrasi ve Otorite* (9 ed.). Ankara: Adres Yayınları, İngilizceden Çeviren: H. Bahadır Akın.
- Weir, M. (2001). Welfare State. In N. J. Smelser, & P. B. Baltes (Eds.), *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences* (pp. 16432-16435). California: Pergamon.
- Weiss, T. G. (2000). Governance, good governance and global governance: conceptual and actual challenges. *Third World Quarterly*, 21(5), 795-814.
- West, M. A., & Markiewicz, L. (2004). *Building Team-Based Working: A Practical Guide to Organisational Transformation*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Wet, E. D. (2009). The Governance of Kosovo: Security Council Resolution 1244 and the Establishment and Functioning of Eulex. *The American Journal of International Law*, 103(1), 83-96.
- Woll, C. (2023, Şubat 22). *Regulation*. Retrieved Mayıs 02, 2023, from Encyclopedia Britannica: <https://www.britannica.com/topic/regulation>
- WTOa. (n.d.). *WTO Organization Chart*. Retrieved Haziran 22, 2023, from World Trade Organization: https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org2_e.htm
- WTOb. (n.d.). *The Agriculture Committee*. Retrieved Haziran 22, 2023, from World Trade Organization: https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/ag_work_e.htm
- WTOc. (n.d.). *Import Licensing*. Retrieved Haziran 22, 2023, from World Trade Organization: https://www.wto.org/english/tratop_e/implic_e/implic_e.htm
- WTOd. (n.d.). *Current WTO Chairpersons*. Retrieved from World Trade Organization: https://www.wto.org/english/thewto_e/secre_e/current_chairs_e.htm
- Yamamoto, K. (2006). Performance of Semi-Autonomous Public Bodies: Linkage Between Autonomy and Performance in Japanese Agencies. *Public Administration and Development*, 35-44.
- Yannis, A. (2004). The UN as Government in Kosovo. *Global Governance*, 10(1), 67-81.
- Yasa No. 03/L-016. (2009, Mart 25). Gıda Yasası. Priştine: Kosova Cumhuriyeti Resmi Gazetesi.
- Yasa No. 03/L-051. (2008, Haziran 4). Sivil Havacılık için Yasa. Priştine: Kosova Cumhuriyeti Resmi Gazetesi.
- Yasa No. 03/L-163. (2010, Ağustos 27). Maden ve Mineraller için Yasa. Priştine: Kosova Cumhuriyeti Resmi Gazetesi.
- Yasa No. 04/L-064. (2011, Kasım 14). Kosova Adli Tıp Ajansı. Priştine: Kosova Cumhuriyeti Resmi Gazetesi.
- Yasa No. 05/L-096. (2016, Haziran 15). "Karaparanın Aklanmasının Önlenmesi ve Terörizmin Finansmanının Önlenmesine Dair Yasa. Priştine: Kosova Cumhuriyeti Resmi Gazetesi.
- Yasa No. 05/L-060. (2016, Nisan 6). Adli Tıp Hakkında Yasa. Priştine: Kosova Cumhuriyeti Resmi Gazetesi.
- Yasa No. 05/L-084. (2014, Temmuz 14). Enerji Düzenleyici için Yasa. Priştine: Kosova Cumhuriyeti Resmi Gazetesi.

- Yasa No. 06/L-082. (2019, Şubat 25). Kişisel Verilerin Koruması için Yasa. Priştine: Kosova Cumhuriyeti Resmi Gazetesi.
- Yasa No. 08/L-017. (2022, Temmuz 21). Yolsuzluğu Önleme Ajansına İlişkin. Priştine: Kosova Cumhuriyeti Resmi Gazetesi.
- Yasa No. 08/L-063. (2022, Eylül 5). Bağımsız Kuruluşların Sorumluluk Hatlarının Oluşturulması ve Rasyonelleştirilmesine Dair Yasaların Değiştirilmesi ve Tamamlanmasına İlişkin. Priştine: Kosova Cumhuriyeti Resmi Gazetesi.
- Yasa No. 08/L-110. (2023, Haziran 29). Kosova Akreditasyon Ajansı için Yasa. Priştine: Kosova Cumhuriyeti Resmi Gazetesi.
- Yasa No. 08/L-120. (2022, Ağustos 12). Gıda İçin Yasa. Priştine: Kosova Cumhuriyeti Resmi Gazetesi.
- Yasa No. 08/L-123. (2023, Mayıs 17). İcra Kuruluşların Sorumluluk Hatlarının Oluşturulması ve Rasyonelleştirilmesine Dair Yasaların Değiştirilmesi ve Tamamlanmasına İlişkin. Priştine: Kosova Cumhuriyeti Resmi Gazetesi.
- Yasa No. 08/L-129. (2022, Ağustos 8). Denetimli Serbestlik Hizmetine İlişkin. Priştine: Kosova Cumhuriyeti Resmi Gazetesi.
- Yasa No. 08/L-131. (2022, Ağustos 8). Kosova İslah Hizmetine İlişkin. Priştine: Kosova Cumhuriyeti Resmi Gazetesi.
- Yasa No. 08/L-152. (2023, Nisan 3). Anti Doping için Yasa. Priştine: Kosova Cumhuriyeti.
- Yasa No. 08/L-173. (2023, Şubat 27). Siber Güvenliği için Yasa. Priştine: Kosova Cumhuriyeti Resmi Gazetesi.
- Yasa No. 08/L-177. (2023, Ağustos 9). Kosova Savaşı Sırasında Suçlar Enstitüsüne İlişkin Yasa. Priştine: Kosova Cumhuriyeti Resmi Gazetesi.
- Yasa No.08/L-111. (2022, Eylül 5). Arşivler için Yasa. Priştine: Kosova Cumhuriyeti Resmi Gazetesi.
- Yasa No.08/L-175. (2023, Mart 6). Gizlilik Dereceli Bilgilerin Korunması için Yasa. Priştine: Kosova Cumhuriyeti Resmi Gazetesi.
- Yatkın, A. (2014). YAB-ZOR. In M. A. Özer (Ed.), *Kamu ve Özel Sektör Yönetimi için Yönetim Sözlüğü* (1 ed., pp. 532-611). Ankara: Adalet Yayınevi.
- Yayla, A. (2019). *Siyaset Bilimi* (6 ed.). Ankara: Adres Yayınları.
- Yaylı, H. (2016). Post Modern Kamu Yönetimi. In M. A. Özer, H. Yaylı, M. Akçakaya, & N. Y. Batmaz, *Kamu Yönetimi - Modern Yapı ve Süreçler* (pp. 673-705). Ankara: Adalet Yayınevi.
- Yönetmelik No. 06/2010 . (2010). Kosova Cumhuriyeti Sivil Hizmetinde Üst Düzey Yönetici Kadrolarına Atama Usulleri Hakkında. Priştine: Kosova Cumhuriyeti Resmi Gazetesi.



ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Soyadı, adı: HAJDINI, Feston

Uyruğu:

Eğitim:

Derece	Eğitim Birimi	Mezuniyet Tarihi
Doktora	Ankara HBVÜ/SBK Y	2018-2024
Yüksek Lisans	Gazi Üniversitesi/Yönetim Bilimleri	2015-2018
Lisans	Priştine Üniversitesi/Hukuk	2009-2013

Yabancı Dil:

İngilizce (C1)



