

GÜMÜŞHANE ÜNİVERSİTESİ * SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

YÜKSEK LİSANS PROGRAMI

**TÜRKİYE'DE YÖNETİŞİM UYGULAMALARI: BAĞIMSIZ İDARİ
OTORİTELER VE KENT KONSEYLERİ ÖRNEKLERİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Şafak AYDIN EZBER

**OCAK - 2021
GÜMÜŞHANE**



GÜMÜŞHANE ÜNİVERSİTESİ * SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

YÜKSEK LİSANS PROGRAMI

**TÜRKİYE'DE YÖNETİŞİM UYGULAMALARI: BAĞIMSIZ İDARİ
OTORİTELER VE KENT KONSEYLERİ ÖRNEKLERİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Şafak AYDIN EZBER

**OCAK - 2021
GÜMÜŞHANE**



GÜMÜŞHANE ÜNİVERSİTESİ * SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

YÜKSEK LİSANS PROGRAMI

**TÜRKİYE'DE YÖNETİŞİM UYGULAMALARI: BAĞIMSIZ İDARİ
OTORİTELER VE KENT KONSEYLERİ ÖRNEKLERİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Şafak AYDIN EZBER

Tez Danışmanı: Dr. Öğr. Üyesi Hasan Mahmut KALKIŞIM

**OCAK - 2021
GÜMÜŞHANE**

KABUL VE ONAY

X X X X

BİLDİRİM

Yüksek Lisans Tezi olarak hazırlamış olduğum “Türkiye’de Yönetişim Uygulamaları: Bağımsız İdari Otoriteler ve Kent Konseyleri Örnekleri” isimli bu çalışmanın tamamen kendi çalışmam olduğunu, her alıntıya kaynak gösterdiğimi ve alıntı yaptığım tüm çalışmaların kaynakçada yer aldığını taahhüt eder, tezimin kâğıt ve elektronik kopyalarının Gümüşhane Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü arşivlerinde saklanmasına izin verdiğimi onaylarım.

Lisansüstü Eğitim-Öğretim yönetmeliğinin ilgili maddeleri uyarınca gereğinin yapılmasını arz ederim.

18/ 01/ 2021

.....
Şafak AYDIN EZBER

ÖNSÖZ

“Türkiye’de Yönetişim Uygulamaları: Bağımsız İdari Otoriteler ve Kent Konseyleri Örnekleri” konulu tez çalışmam sırasında öncelikle fikir aşamasında olmak üzere hazırlanma safhasının her noktasında desteğini, yardımlarını veengin bilgi birikimini cömertçe paylaşan değerli tez danışmanım Dr. Öğr. Üyesi Hasan Mahmut KALKIŞIM’a ve değerli bilgileriyle beni yönlendiren, yol gösteren Doç. Dr. Kadir Caner DOĞAN’a teşekkür ederim.

Ayrıca okumanın ne kadar önemli bir uğraş olduğunu sürekli vurgulayan kıymetli annem Makbule AYDIN’a, hayatım boyunca desteğini esirgemeyen babam Selami AYDIN’a, varlığıyla güç kazandığım sevgili eşim Burak EZBER’e, çalışmam sırasında bana her zaman yardımlarda bulunan geniş ailem ve arkadaşlarıma, hazırlamış olduğum yüksek lisans tezinde bana destek olan herkese sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

Gümüşhane – 2021
Şafak AYDIN EZBER

ÖZET

AYDIN EZBER, Şafak. Türkiye’de Yönetişim Uygulamaları: Bağımsız İdari Otoriteler ve Kent Konseyleri Örnekleri, Yüksek Lisans Tezi, 2021 (XIV+107).

Yirminci yüzyıl son çeyreğine doğru başta Amerika Birleşik Devletleri ve batılı devletler olmak üzere bütün dünyada sosyal, kültürel ve politik alanlarda kimlik bunalımları yaşanmıştır. Bunun nedenleri arasında ekonomik krizler, küreselleşmenin varlığı, bilişim ve iletişimde sürekli gelişen teknolojiler sayılabilir. Bu değişimle birlikte kamu yönetimi alanında özellikle 1980’den sonra yeni bir anlayış meydana gelmiştir. Değişen süreçte artık geleneksel kamu yönetimi yerine yenilikçi bir kamu yönetimi anlayışına bırakarak literatüre paradigma değişimi olarak girmiştir. Kamu yönetimi alanında yaşanan değişim ve dönüşümler süreklilik göstererek gelişimini devam ettirmiş ve yönetim alanındaki son paradigma olarak anılan “Yönetişim” boyutunu hayatımıza katmıştır. Yönetişim reform uygulamalarıyla eskinin tek yanlı yönetim anlayışı yerine çok aktörlülüğü, merkeziyetçi bir yapının yerine yerelliği getirmesiyle birlikte demokrasi, katılımcılık ve hukukun üstünlüğü gibi ilkeleri ile hayatımızın pek çok alanında kendine yer edinmiştir.

Son yıllarda küreselleşmenin ve uluslararası oluşumların katkılarıyla dünyada baş döndürücü gelişmeler yaşanmakta, ülkeler bu yeni formlara ayak uydurmaya çabalamaktadır. Nitekim ülkemiz de bu yarışta yerini almıştır. Öyle ki bir yandan kent konseyleri ile daha demokratik ve katılımcı bir yapılanma içine girmiş diğer yandan devletin ekonomiden elini çekmesiyle boşalan yerini bağımsız idari otoriteler ile doldurmaya çalışmıştır. Bu çalışmanın amacı 1980’li yıllarda paradigma değişimi ile meydana gelen kamu yönetimindeki dönüşümü yönetim anlayışı çerçevesinde ülkemizde uygulama alanı bulan bağımsız idari otoriteler ve kent konseyleri bağlamında değerlendirmesini yapmaktır.

Anahtar Kelimeler: Bağımsız İdari Otoriteler, Kent Konseyleri, Ombudsman, Yeni Kamu Yönetimi, Yönetişim

ABSTRACT

AYDIN EZBER, Şafak. Governance Practices in Turkey: Independent Administrative Authorities and Town Councils Samples, Master Thesis, 2020 (XIV+107).

Towards the quarter of the twentieth century, identity crises were experienced in social, cultural and political areas all over the World, especially in the United States of America and western states. The reasons for this include economic crises, the existence of globalization, and constantly evolving technologies in informatics and communication. With this change, a new understanding has emerged in the field of public administration, especially after 1980. In the changing process, it has entered the literature as a paradigm change, leaving it to an innovative public administration approach instead of traditional public management. The changes and transformations experienced in the field of public administration have continued its development and added “the governance” dimension, which is known as the last paradigm in the field of management, into our lives. With the governance reform implementations, it has taken a place in many areas of our lives with its principles such as democracy, participation and the rule of law, as it replaces the unilateral management understanding of the past with multi – actorship and localism instead of a centralized structure.

In recent years, with the contributions of globalization and international formations, dizzying developments have been taking place in the World, and countries are trying to keep up with these new forms. As a matter of fact, our country took its place in this race. On the one hand, it entered into a more democratic and participatory structure with city councils, on the other hand, it tried to fill its vacant place with independent administrative authorities when the state withdrew from the economy. The aim of this study is to evaluate the transformation in public administration that occurred with the paradigm change in the 1980s in the context of the independent administrative authorities and the city council, which found a field of application in our country within the framework of the understanding of governance.

Keywords: Independent Administrative Authorities, City Councils, Ombudsman, New Public Administration, Governance

İÇİNDEKİLER

DIŞ KAPAK

İÇ KAPAK

KABUL VE ONAY	IV
BİLDİRİM	V
ÖNSÖZ.....	V
ÖZET.....	VI
ABSTRACT	VII
İÇİNDEKİLER	VIII
TABLolar LİSTESİ.....	XII
KISALTMALAR LİSTESİ.....	XIII
 GİRİŞ	 1

BİRİNCİ BÖLÜM

1. KLASİK YÖNETİMDEN YENİ ANLAYIŞA GEÇİŞ	4-22
1.1. Klasik Kamu Yönetimi Anlayışının Ortaya Çıkışı ve Özellikleri	4
1.2. Klasik Anlayış Yerine Yeni Bir Kamu Yönetimi Anlayışı Neden Gerekli?.....	5
1.2.1. Refah Devleti'nde Krizin Varlığı	7
1.2.2. Küreselleşme ve Değişim	7
1.2.3. Öne Çıkan Piyasacılık Anlayışı (Serbest Piyasa Ekonomisi).....	9
1.2.4. Neoliberalizm (Yeni Sağ İktidar) Varlığı	9
1.3. Paradigma Değişimi ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi	11
1.4. Kamu Yönetimi Anlayışı İçerisinde Yeni Bir Anlayışın Ortaya Çıkışı	13
1.5. Yenileşen Kamu Yönetiminde İlkeler, Öngörülen Stratejiler	17
1.5.1. Küçülmeye Gitmek	17
1.5.2. Yerelleşmeyi Ön Planda Tutmak.....	17
1.5.3. Bürokrasinin En Aza İndirilmesi	19
1.5.4.Özel Sektör Yapısının Kamu Yönetimine Uyarlanabilirliğini Sağlamak.....	19

1.5.5. Özelleştirmeye Gitmek	20
1.6. Yeni Kamu Yönetimine Yönelik Yapılan Eleştiriler	21

İKİNCİ BÖLÜM

2. KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞINDA DEĞİŞİM: YÖNETİŞİM.....	23-52
2.1. Yönetimden Yönetişime Geçiş.....	23
2.2. Yönetişimin Boyutları	26
2.2.1. Yerel Düzeyde Yönetişim, Ulusal Düzeyde Yönetişim, Küresel Düzeyde Yönetişim	27
2.3. Yönetişimin Tarihsel Gelişimi	28
2.4. Yönetişimin Özellikleri- İlkeleri	29
2.4.1. Hukuka Uygunluk ve Hukukun Üstünlüğü	30
2.4.2. Katılımcılık	30
2.4.3. Meşruiyet	31
2.4.4. Şeffaflık/Açıklık	31
2.4.5. Hesap Verebilirlik/Cevap Verebilirlik.....	33
2.4.6. Yerindenlik (Subsidiarite)	33
2.4.7. Verimlilik ve Etkililik.....	34
2.4.8. Tutarlılık	34
2.4.9. Stratejik Vizyon	35
2.5. Yönetişimin Unsurları	35
2.5.1. Ulusal Aktörler	35
2.5.1.1. Devlet	35
2.5.1.2. Özel Sektör	36
2.5.1.3. Sivil Toplum Kuruluşları (NGO)	36
2.5.2. Küresel Aktörler	37
2.5.2.1. OECD, BM, IMF, DB	37
2.6. Postmodern Kamu Yönetimi ve Yönetişim.....	37
2.7. Sürdürülebilir Kalkınmada Gündem 21, Türkiye Habitat Forumu	39
2.8. Yönetişim Uygulamaları	40
2.8.1. Ombudsman.....	41

2.8.2. Bölgesel Kalkınma Ajansları (BKA).....	46
2.8.3. Etik Kurul	48
2.8.4. Bağımsız İdari Otoriteler (BİO)	51
2.8.5. Kent Konseyleri	52

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. YÖNETİŞİM ANLAYIŞI ÇERÇEVESİNDE BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER VE KENT KONSEYLERİ53-90

3.1. Denetim Süreci	53
3.2. Bağımsız İdari Otoritelerin Ortaya Çıkışı ve Gelişimi.....	54
3.3. Bağımsız İdari Otoritelerin Genel Özellikleri	56
3.4. Bağımsız İdari Otoritelerin Görev ve Yetkileri.....	59
3.5. Bağımsız İdari Otoritelerin Yapısal Özellikleri	60
3.6. Bağımsız İdari Otoritelerin Denetimi	62
3.7. Bağımsız İdari Otorite Örnekleri.....	65
3.7.1. Sermaye Piyasası Kurulu (SPK – 1981).....	69
3.7.1.1. Sermaye Piyasası Kurulu’nun Teşkilat Yapısı	69
3.7.1.2. Sermaye Piyasası Kurulu’nun Görev ve Yetkileri	70
3.7.2. Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK- 1994)	71
3.7.2.1. Radyo ve Televizyon Üst Kurulu’nun Teşkilat Yapısı	71
3.7.2.2. Radyo ve Televizyon Üst Kurulu’nun Görev ve Yetkileri.....	72
3.7.3. Rekabet Kurumu (RK- 1994)	72
3.7.3.1. Rekabet Kurumu’nun Teşkilat Yapısı	73
3.7.3.2. Rekabet Kurumu’nun Görev ve Yetkileri	73
3.7.4. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK- 1999)	73
3.7.4.1. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu’nun Teşkilat Yapısı.....	74
3.7.4.2. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu’nun Görev ve Yetkileri	74
3.7.5. Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (TK- 2000).....	75
3.7.5.1. Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu’nun Teşkilat Yapısı	75
3.7.5.2. Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu’nun Görev ve Yetkileri.....	76

3.7.6. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK- 2001)	76
3.7.6.1. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nun Teşkilat Yapısı	77
3.7.6.2. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nun Görev ve Yetkileri	77
3.7.7. Kamu İhale Kurumu (KİK- 2002)	78
3.7.7.1. Kamu İhale Kurumu'nun Teşkilat Yapısı	78
3.7.7.2. Kamu İhale Kurumu'nun Görev ve Yetkileri.....	78
3.7.8. Kişisel Verileri Koruma Kurumu (KVKK)	79
3.7.8.1. Kişisel Verileri Koruma Kurumu'nun Teşkilat Yapısı	79
3.7.8.2. Kişisel Verileri Koruma Kurumu'nun Görev ve Yetkileri.....	79
3.7.9. Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu (KGK)	80
3.7.9.1. Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu'nun Teşkilat Yapısı	80
3.7.9.2. Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu'nun Görev ve Yetkileri	80
3.7.10. Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetim Kurumu (SEDDK)	81
3.7.10.1. Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetim Kurumu'nun Teşkilat Yapısı	81
3.7.10.2. Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetim Kurumu'nun Görev ve Yetkileri	82
3.8. Demokrasi – Yerel Demokrasi ve Katılım	82
3.9. Kent Konseyleri.....	84
3.9.1. Kent Konseylerinin Teşkilat Yapısı- Organları.....	87
3.9.2. Kent Konseylerinin Görev ve Yetkileri.....	88
3.9.3. Kent Konseylerinde Yönetişim.....	88
SONUÇ VE DEĞERLENDİRME	91
KAYNAKÇA	95
ÖZGEÇMİŞ.....	106

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1. Kamu Yönetimindeki Değişim Dönemleri	12
Tablo 2. Yeni Kamu Yönetimi.....	16
Tablo 3. Yönetişim.....	26
Tablo 4. Bağımsız İdari Otoriteler	64
Tablo 5. Türkiye’deki Bağımsız İdari Otorite Örnekleri	66



KISALTMALAR LİSTESİ

TÜRKÇE		İNGİLİZCE	
ABD	Amerika Birleşik Devletleri	IMF	International Monetary Fund
BDDK	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu	NGO	Non-governmental Organizations
BİO	Bağımsız İdari Otoriteler	OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
BKA	Bölgesel Kalkınma Ajansı	WB	World Bank
BM	Birleşmiş Milletler		
DB	Dünya Bankası		
EPDK	Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu		
KK	Kent Konseyleri		
LPG	Likit petrol gaz/Sıvılaştırılmış Petrol Gazı		
RK	Rekabet Kurumu		
RTÜK	Radio ve Televizyon Üst Kurulu		
SPK	Sermaye Piyasası Kurulu		
STK	Sivil Toplum Kuruluşları		
TAPDK	Tütün Mamülleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu		

TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi		
TDK	Türk Dil Kurumu		
TRT	Türkiye Radyo ve Televizyon		
YKİ	Yeni Kamu İşletmeciliği		
YKY	Yeni Kamu Yönetimi		
Vb.	ve benzeri		
Vd.	ve diğerleri		

GİRİŞ

Yönetim faaliyetini çok eski zamanlara kadar dayandırmak mümkündür. İlk insan toplumlarının avcılık-toplayıcılıkla başlayan yaşam serüveninden dış kuvvetlerle varlık mücadelesine kadar pek çok alanda yönetim olgusuyla karşı karşıya kalınmıştır. Nitekim yerleşik hayata geçilmesiyle siyasi örgütlenmeler meydana getirilmiş ve böylece yöneten-yönetilen ilişkisi devlet temeline oturtulmuştur. İlk kent devletlerinde ve sonrasında kurulan imparatorluklarda gayri resmi de olsa işleyen bir kamu yönetimi yapısı görülmektedir. Bilimsel bir disiplin olarak on dokuzuncu yüzyıl sonlarında ortaya çıkan kamu yönetimi feodalizmin yıkılışı, kapitalizmin yükselişi, sanayi devrimine geçiş ve tüm bunlara bağlı olarak geleneksel toplumdan modern topluma dönüşüm aşamalarında kendini göstermiş ve sürekli kendini geliştirmiştir (Parlak ve Doğan, 2016a: 1).

Özellikle 1970'li ve 1980'li yıllarda dünyada baş döndürücü gelişmeler yaşanmıştır. Küreselleşme olgusuyla birlikte insanların davranışları değişirken yönetimde de bir takım değişiklikler ve dönüşümler meydana gelmiştir. Değişim kaçınılmazdır fakat bunun olumlu mu yoksa olumsuz mu olacağı biraz da bizlerin elindedir. Kamuda yönetimlere bakıldığında her ne kadar kamu yararı için çalışıldığı bilirse de gelişen ve dönüşen dünyada sadece kamunun sağlayacağı yarar için değil kar sağlamak için de çalışılması ve bu doğrultuda adımlar atılması gerekmektedir.

Yirminci yüzyılda yönetim alanında yeni kamu yönetimi ve işletmecilik anlayışı literatüre girmiştir. Kamu sektöründe özellikle gelişmiş batı ülkelerinin geleneksel kamu yönetimindeki katı yapılanma, hiyerarşik olgu ve bürokrasinin baz alındığı anlayış terk edilerek yerine piyasayı baz alan esnek yapılı ve müşteri temelli kamu işletmeciliği gelmiştir. Daha sonraları çeşitli uluslararası kuruluşların Uluslararası Para Fonu (IMF), Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD), Dünya Bankası (WB) katkılarıyla gelişmekte olan ülkeleri etkilemiş olan yeni kamu yönetiminde serbest piyasa olgusu ile adem-i merkeziyetçi bir yönetim anlayışı benimsenmiştir.

Günümüzde, toplumsal ve ekonomik hayatta köklü değişimler yaşanmaktadır. Kamu yönetimindeki değişim ve dönüşüm göz önüne alındığında dünyada ve bilhassa ülkemizde kamu yönetimi üzerinde değişim baz alınarak yeni arayışlara yönelim

artmıştır. Genel olarak sanayi odaklı bir toplumdan bilginin ön plana alındığı bir topluma geçiş olan yirminci yüzyılın son çeyreğine doğru bütün dünyada kamu yönetiminde her yönüyle değişim olgusu başlamıştır. Katı yapılanmaya, hiyerarşik olguya ve bürokratik yapılanmaya sahip olan eski düzen kamu yönetiminden esnek yapılı, piyasa şartları ön planda tutulan yeni bir kamu yönetimi anlayışı benimsenmeye başlanmıştır. Bazı dönemlerdeki değişim süreci sert ve keskin olmasına rağmen teori gelişmiş ülkelerin kamuoyunda destek görmüş ve uygulamada yerini almaya başlamıştır. Bunun yanı sıra bazı teorinin etkisi azalmış ve nitelik kazanamadığı durumlar da olmuştur (Özer, 2014: 2-8).

1980’li yıllardan sonra İngiltere, Amerika Birleşik Devleti, Kanada ve Yeni Zelanda gibi ülkelerde hizmetin etkinleşmesi için farklı modeller zamanın koşullarına uyarlanarak yeniden gözden geçirilmiş ve tek tip bir uygulamaya dönüşmüştür.

20. yüzyıl sonlarına doğru dünyada kamu yönetimlerinde hızla yayılmaya başlayan kavramlardan biri de yönetişimdir. Özellikle neo-liberal politikaların etkilerinin yayılmaya başladığı bu dönemde devletin piyasadan çekildiği, küçüldüğü ve bu oranda etkili olmaya çalıştığı görülmektedir. Bu noktada sivil toplumun ve özel sektörün daha da etkili hale geldiği söylenebilir. İşte yönetişim, devlet dışındaki diğer aktörlerin de karar verme ve uygulama aşamalarına etkili bir şekilde katılımını ifade etmektedir. Yani yönetişim eskinin tek taraflı ve boyutlu yönetim anlayışından ziyade çok aktörlülüğü ifade etmektedir.

Uluslararası yapılanmaların da teşvikiyle yönetişim uygulamaları hızla yaygınlaşmaktadır. Ülkeler kamu yönetimlerini bu yeni anlayış doğrultusunda yeniden dizayn etme yarışına girmişlerdir. Bu çerçevede Türkiye’de 1990’lı yıllarla birlikte yönetim alanında yeni yeni yapılanmalar oluşturulmuştur. Yönetişim anlayışı bağlamında oluşturulan bu yapıların başında “Bağımsız İdari Otoriteler” ve “Kent Konseyleri” gelmektedir. Bağımsız idari otoriteler devletin boşalttığı alanı (piyasayı denetleme ve düzenleme) doldurmaya çalışırken kent konseyleri ise daha demokratik yönetim taleplerine cevap vermeyi öngörmektedir.

Reform çabaları bitmeyen senfoni şeklinde sürekli Türk kamu yönetimini meşgul etmiştir. Son dönem reform çabaların merkezinde katılım ve demokrasi yer tutmuştur. Bu noktada bağımsız idari otoriteler ve kent konseyleri talepleri karşılama potansiyeline sahiptir. Bu yapılar yönetişim anlayışı çerçevesinde etki alanlarını genişletmiştir.

Bu çalışmanın yöntemi literatüre dayalı olarak hipotez çerçevesinde genişletilmiş olup kavramsal bilgilerden yararlanılmıştır. Bağımsız idari otoritelerin ve kent konseylerinin birer yönetim uygulaması olduğunu ortaya koyacak olan bu çalışmanın amacı bağımsız idari otoritelerinin ve kent konseylerinin demokrasi ve katılım açısından önemli potansiyeller barındırdığını ortaya koymak ve her geçen gün gelişme gösterdiğini ortaya koymaktır. Böylece bu yapıların etkili ve verimli yapılar olduğunu göstermektir. Ayrıca gelişmelere paralel bu yapıların yeni formlar alabileceklerini de ortaya koymaktadır.

Çalışmanın birinci bölümünde geleneksel kamu yönetimi anlayışının genel özelliklerine kısaca değinildikten sonra dönüşümün gerekliliği üzerinde durulmaktadır. Ayrıca yaşanan değişim ile beraber oluşan yeni kamu yönetimi anlayışı bir paradigma olarak görülmekte ve bu doğrultuda açıklanmaktadır. Çalışmanın ikinci bölümünde yeni kamu yönetimi anlayışının günümüzdeki son paradigması olan yönetim kavramı ve yansımaları detaylı bir şekilde açıklanacaktır. Çalışmanın son bölümünde ise yönetim çerçevesinde Türkiye'deki bağımsız idari otoriteler ve kent konseyleri incelenecektir.

BİRİNCİ BÖLÜM

1. KLASİK YÖNETİMDEN YENİ ANLAYIŞA GEÇİŞ

1.1. Klasik Kamu Yönetimi Anlayışının Ortaya Çıkışı ve Özellikleri

On dokuzuncu yüzyılın ikinci yarısından başlayıp yirminci yüzyılın son çeyreğine kadar hâkim yönetim anlayışı klasik kamu yönetimi anlayışıdır. Bu yönetim anlayışının kurucuları arasında Woodrow Wilson, Max Weber ve Frederick Taylor yer almaktadır. Wilson, 1887 yılında yazdığı “The Study of Administration (Yönetimin İncelenmesi)” adlı çalışmasında siyasetin yönetimden ayrı tutulması gerektiğini ifade etmiştir. Max Weber, ideal tip bürokrasiyi akılcı ve etkili bir örgütlenme modeli olarak öngörmüştür. F.Taylor’a göre ise kullanılan bilimsel yöntemlerde tek bir yönetim için her iş kullanılabilir anlayışını benimsemiş ve “Bilimsel Yöntemi” klasik kamu yönetiminin gelişmesi için kullanmıştır (Eryılmaz, 2008b: 16-17).

Kamu yönetiminin en önemli basamağı 1887 yılında yayımlanan Woodrow Wilson’ın “Yönetimin İncelenmesi” adlı makalesi olup bu çalışma kamu yönetimi disiplininin en önemli yapı taşı olarak görülmektedir. Kimi düşünürlere göre bu makale kamu yönetiminin başlangıcı olarak değerlendirilmiştir. Wilson’a göre devlet yönetimi siyasetten ayrılarak yeteneğini en iyi biçimde kullanabilecek ve böylece yönetimin etkinliğini en üst noktaya ulaştıracaktır. Böylece siyasal etkilerden uzaklaştırılan kamu yönetimi daha popüler bir hal alarak her geçen gün önemini artıracaktır (Ergun, 1997: 5).

Yönetim alanında yazılan bir diğer önemli eser 1911 yılında yayınlanan Frederick Winslow Taylor’un “Bilimsel Yönetim İlkeleri” adlı eseridir. Taylor bu eserinde etkin çalışma gücü için bir takım önerilerde bulunmuştur. Ona göre, işgücünün en ufak birimlere bölünmesi gerekmekte ve böylece gereksiz hareketler ve gizli ara vermeler önlenebilecektir (Bozkuş, 2009: 10).

Geleneksel kamu yönetimi anlayışının örgüt yapısı katı hiyerarşiye dayalı bürokrasi modelinin savunucusu olan Weber tarafından şekillenmiştir. Bu modelin birinci özelliği aşırı merkeziyetçi yapı, hiyerarşi, ömür boyu istihdam ve detaylı kural ve görevlerin var olması; ikinci özelliği ise kamu hizmetinin sağlanmasında doğrudan sorumlunun devlet olmasıdır. Böylece kamu hizmetlerinin özel sektör gibi dışardan

birilerine yaptırılmaması esas alınmıştır. Üçüncü özelliği siyasi ile idari alanın birbirinden bağımsız olmasıdır. Böylece kamu politikaları siyasi otorite tarafından belirlenirken idari alanın ise bu politikaları uygulaması sağlanır. Geleneksel yaklaşım ömür boyu istihdam noktasında özel sektör yaklaşımından tamamen farklılık göstermektedir. Özel sektörde, iş garantisi performansla dayalıyken geleneksel kamu yönetimi anlayışında kamu çalışanlarının bürokrasi etrafında ömür boyu istihdamı söz konusudur (Eryılmaz, 2008: 16-17).

Klasik kamu yönetiminden önce kamu faaliyetleri ve hizmetleri, lider ya da siyasetçilere güçlü bir sadakatle bağlı olan amatör kişilerce yerine getirilmekteydi. Klasik kamu yönetimi anlayışıyla beraber kamu yönetiminde liyakat esasına dayalı olarak yürütülen kamu hizmetleri belirgin olmuştur. Böylece profesyonel bir meslek haline gelen bürokrasi ile yürütülen faaliyetlerin sınırı kanunla belirlenmiş olup ömür boyu istihdam esasına göre şekillenmiştir. Böylece siyasilerin değişim dönemlerinde bürokrasinin devamlılığı sayesinde bu geçiş dönemleri çok daha kolay atlatılabilmiş olup hizmetlerin devamlılığı sağlanmıştır (Uysal, 2020:118). Başka bir deyişle Weberci bürokrasi modeli ile daha önceki dönemlerde görülen akrabalık, lidercilik ve patron gibi kişisel ilişkilere dayanan tek tip yönetim yerine kurallara dayalı ve gayrişahsi bir idari yönetimin yerine getirildiği de gözden kaçırılmamalıdır (Gökçe ve Turan, 2008:179).

Yirminci yüzyılın başında yaşanan Birinci Dünya Savaşı'nın yıkıcı etkileri devletlerin daha çok müdahaleci bir kimliğe bürünmesine neden olmuştur. 1929 ekonomik krizi ve ikinci dünya savaşı sonrasında bu anlayış devam etmiştir. Böylece devletlerin, klasik kamu yönetiminin ikinci özelliği olan kamu hizmetlerinin üretilmesinde devletin bizzat işleri kendi eliyle görmesi prensibini benimsenmesine neden olmuştur (Uysal, 2020: 119).

1.2. Klasik Anlayış Yerine Yeni Bir Kamu Yönetimi Anlayışı Neden Gerekli?

Kamu yönetiminin, akademik sahada kendini göstermeye başlamasıyla birlikte sosyal, ekonomik ve siyasi koşullar sebebiyle sürekli değişime uğradığı ifade edilebilir. Çevresiyle iletişim halinde olan kamu yönetiminin meydana gelen değişimlere tepki göstererek şekillenmesi de doğaldır. Yeni koşulların meydana getirdiği bu dönüşüm neticesinde devletin fonksiyonlarıyla birlikte kamu yönetimi alanında yeni soruların ortaya çıktığı görülmektedir. Bu sorunların başında kamu yönetimi uygulamalarının nasıl

daha etkili olacağı sorusu gelmektedir. Kamu yönetiminde değişimi öngören yaklaşımların çoğu, geleneksel kamu yönetimi olarak adlandırılan ve katı hiyerarşik bir bürokrasi yapısıyla kamu yönetimine uzun yıllar damgasını vurarak onunla şekillenen bu klasik yaklaşımı reformdan ziyade dönüştürmeye yöneliktir. Çünkü bu eski yapı dünyadaki gelişmelere ve dönüşümlere cevap veremeyecek bir hal almıştır (Ayhan ve Önder, 2017: 27).

Kamu kurumlarının büyümesi, çeşitlenmesi ve bunun sonucunda kamu hizmetlerinin hacminin giderek artmasıyla “kırtasiyecilik”, “hantallık”, “verimsizlik” gibi suçlamaların odağına gelen kamu yönetimi, katı hiyerarşiye dayalı aşırı kuralcı bir merkeziyetçi yapıya bürünmüştür. Böylece artan kamu harcamalarıyla devlet-toplum ilişkisinde zedelenme olmuş ve güvensizliğe yol açmıştır. Yönetim anlayışında 1980’li yıllarda çok köklü değişimler meydana gelmiştir. Bu paradigma değişimi ile beraber geleneksel kamu yönetiminin itibarı zedelenmiş ve onun yerine yeni kamu yönetimi geçmiştir. Bu değişimi basitleştirmek ve görmemek yanlış olur. Çünkü bu bir paradigma değişimidir. Yeni yönetim paradigması, devlet-vatandaş ilişkisinin yanı sıra bürokrasi ve piyasaların da yeniden biçimlenmesine yöneliktir. Bu modeldeki amaç devletin asli görevlerine geri dönmesini sağlamak, daha verimli ve etkin hale dönüştürmek, vatandaşların devlete olan güvenini yeniden kazandırmak ve yönetime katılımı arttırmaktır (Eryılmaz, 2008: 15).

Kamu politikalarından beklentileri artan modern toplumların vatandaşları zamanla mevcut kamu yönetimini sorgulamaya başlamışlardır. Vatandaşların istek ve beklentilerine daha hızlı ve kaliteli cevap verebilecek bir yönetim yapısı ihtiyacı meydana gelmiştir (Ayhan ve Önder, 2017: 30). Küreselleşmenin hız kazanmasıyla birlikte teknolojik alandaki yenilikler, ideolojinin yeni sağ düşünce etrafında şekillenmesi, demokrasi düşüncesinin yaygınlaşması ve popülerlik kazanması gibi faktörlerin etkisiyle modern ulus devlet dönüşüm yaşayarak gelişme göstermektedir (Altın, 2013: 109-110). Başka bir ifadeyle sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçiş, ekonomik ve sosyal nedenlerin varlığı ile verimliliğe yönelim arayışları, devlet anlayışındaki değişim Weberyen bürokratik modelinin yeterli gelmemesi, uluslararası kuruluşların artan etkisiyle küreselleşen dünyadaki kamu yönetimindeki değişimler güncel yapıların ve değerlerin tekrar ele alınmasını zorunlu hale getirmiştir (Eşki, 2009: 493).

1.2.1. Refah Devleti'nde Krizin Varlığı

19. yüzyılda kamu yönetimi, devletin asli görevi olan adalet, güvenlik ve dış politika etrafında şekillenen bir yapıya sahipti. Jandarma devlet olarak da adlandırılan bu yapı yaşanan ekonomik krizler sonrasında 20. Yüzyılın başlarında eleştirilmeye başlanmış ve dönüşümler yaşamıştır. Dünyada meydana gelen ekonomik buhranlar sonucu devletin ekonomiye müdahalede bulunması gerektiği düşüncesi ortaya çıkmıştır. Bu dönemde devlet korumacı bir yapıya bürünmüş ve ekonomik hayatta kendini iyice hissettirmeye başlamıştır. Refah Devleti olarak bilinen dönemde tekrar eskiye dönüşler yaşanmış olup devletin özellikle ekonomik alanda piyasadan çekilmesi ve faaliyet alanlarının daraltılması düşüncesi öne çıkmıştır. Eski gücünü kaybeden klasik kamu yönetimi anlayışı yerini neo-liberal politikalar çevresinde şekillenen yenilikçi kamu yönetimi anlayışına bırakmıştır. Bu anlayışa göre siyasal alandan uzaklaşan kamu yönetimi piyasa koşullarına uygun hareket eden bir yapıya bürünmüştür. Bu yaklaşım ile iktisat ve işletme mantığı içinde yer alan etkililik ve verimlilik kavramları, özel sektör yönetim teknikleri kamu yönetimine uyarlanmıştır (Arslan, 2010: 23).

Sonuç olarak, klasik kamu yönetiminin adalet, güvenlik ve savunma hizmetlerine ilave olarak ekonomik, sosyal ve kültürel hayatı doğrudan etkileyen birçok faaliyetin devlet eliyle görülmesi, kamu yönetiminin hantal bir yapıya dönüşmesi ve etkinlik ile verimliliğin kaybedilmesine neden olmuştur. Tüm bu olumsuzlukların neticesinde toplumu derinden etkileyen sorunların çözümünde yetersiz kalan hakim kamu yönetimi anlayışı yoğun eleştirilere maruz kalmıştır. Böylece kamu yönetiminde değişimin kaçınılmaz olduğu ileri sürülmüş olup yeni arayışlar başlamıştır (Uysal, 2020: 120).

1.2.2. Küreselleşme ve Değişim

Değişim insanlık tarihi kadar eski bir olgu olmakla birlikte yaşanan çağın en bariz niteliklerinden birisi de bu olgunun hızlanması ve çok çeşitlilik göstermesidir. Yaşanan teknolojik, ekonomik, siyasi, toplumsal ve kültürel alanlardaki bu değişim ile bireylerin yanı sıra ülkeler ve kurumlar da etkilenmektedir. Gelişen hızlı ve çok boyutlu değişim başta yönetim anlayışında ve klasik bürokratik yapılarda yenilenmeyi gündeme getirmiştir. Değişimler küreselleşme (globalleşme) ve bilgi toplumuna geçiş olarak yorumlanabilir. Tüm dünyada devletin ekonomik yaşamdaki rolü değişmekte olup devletin yapısı ve işlevleri yeni boyutlar almaktadır (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 20-26).

Küreselleşme iletişimin, ulaşımın, internetin yaygınlık kazanmasıyla genel olarak uluslararası etkileşimi arttıran bir olgudur (Kaçer ve Erat, 2014: 33). Temelinde neo-liberal politikalarla ekonomik küreselleşme yatmaktadır. Küreselleşme olgusu bilişim teknolojilerindeki gelişmelerle, deregülasyon politikalarının etkisiyle, ticaretin liberalleştirilmesiyle, yabancı sermaye yatırımlarındaki artışla, ulus-ötesi şirketlerin teşvikiyle, sivil toplum kuruluşlarının ve yerel yönetimlerinin rolüyle özellikle 1980’li yıllarda hızlı bir gelişme göstermiştir (Deviren ve Atasever, 2011: 2-13). Diğer taraftan küreselleşme insanlar, hükümetler ve diğer örgütler arasındaki eşgüdümü de kolaylaştırır. Fakat bu süreçte her devlet eşit ölçüde etkilenmez. Ayrıca bu sürece katkı eden çok sayıda faktör de vardır. Bunlar; aşırı biriken şirket sermayesi, egemen devletin bürokrasisinin rolü, yerel sınırlamalar, insan hakları beklentilerinin artması, uluslararası kuruluşlar ve teknolojik yeniliklerdir (Farazmand, 2001: 257).

Küreselleşmenin de etkisiyle uluslararası platformda ortaya çıkan yönetim sistemi, öncelikle gelişmekte olan ülkelerin üretim aşamalarında kendini göstermiş olup kamu kurumlarında da uygulanması gerekliliği ileri sürülmüştür. Kamu yönetimi alanında bu sistemin uygulanmasıyla birlikte etkinlik, verimlilik ve kalite çerçevesinde ortaya çıkan sorunların çözülebileceğini, küreselleşme sürecinde sermayenin yeniden yapılanmasını, devlet anlayışındaki değişimi ve kamu yönetiminin yeniden yapılanmasını gündeme getirmiştir (Tarhan ve Ezici, 2011: 13).

Özetle 21. yüzyılda ekonomik alanda gerçekleşen dönüşümler sonucunda devlet olgusu tartışmaların odağına yerleşmiştir. Devletin bütün faaliyetlerinde özellikle iktisadi alanda neler yapması ya da neler yapmaması gerektiği konusu ele alınmış ve geleneksel (klasik) modele eleştiriler gelmiştir. Dünya genelinde meydana gelen krizlerle birlikte küreselleşmenin hız kazanması sonucu toplumsal yapı da değişime zorlanmıştır. Böylelikle insanların ihtiyaçları da beklentileri de farklılık göstermiştir. Kamu yönetimi tüm bu yaşananlardan sonra meydana gelen gelişmelerle birlikte yeni bir hal almış ve ortaya “Yeni Kamu Yönetimi” olarak adlandırılan klasik modele karşı bir duruş sergileyerek gelişme göstermiştir. Klasik anlayışın hantal bir görünüme sahip olmasını, aşırı merkeziyetçi yaklaşımını, beklentileri karşılayamamasını ve katı kurallarını eleştiren bu yeni yapı OECD, IMF, DB gibi küresel kuruluşlar tarafından da desteklenmektedir (Arslan, 2010: 22-23).

1.2.3. Öne Çıkan Piyasacılık Anlayışı (Serbest Piyasa Ekonomisi)

1970’lerden sonra yaşanan ekonomik krizlerin ardından 1980’li yıllarda ağırlıklı etkisini gösteren serbest piyasa ekonomisi ile kamu hizmetlerinin kalitesi ve sonuç biçimleri yoğun eleştiriler almıştır. Yaşanan ekonomik krizlerin ardından tekelci kapitalist yapılanmanın büyük ve hantal işleyen devlet yapısına neden olduğu görüşü ortaya atılmıştır. Çözümün ise küçük ama bir o kadar da etkin devlet yapısıyla sağlanacağı ileri sürülmüştür. Geleneksel kamu yönetimi sistemiyle hizmet kalitesinde gelişimin sağlanamaması, temel ekonomik problemlerin çözülememesi gibi nedenlerden dolayı kurallara bağlı devam eden bu yapılanmanın hedef merkezli ve müşteri odaklı bir yapıya dönüştürülmesi zorunlu hale gelmiştir. Bu nedenle serbest piyasa ekonomisinin gereklerini uygulamak bütün ülkeler tarafından bir zorunluluk haline gelmiştir (Ergün, 2006: 5-6).

Kamu işletmeciliği ya da yeni kamu yönetimi olarak adlandırılan yeni yönetim anlayışı piyasa modelini ve rekabet ortamını kamu sorunlarının çözümünde önermekle birlikte “kamusal fayda”, “kamu yararı”, “eşitlik”, “adalet” gibi ilkeleri de piyasa modeli temeli anlayışıyla yeniden tanımlamaktır (Kalfa ve Ataay, 2008: 231).

Piyasa devlet ikiliğinde devletin düzenleme dışı bırakılması ve minimal devlet perspektifinde piyasanın aktif konuma getirilmesi benimsenmiştir (Eryiğit ve Sarıca, 2018: 65). 1997 yılında DB’nin raporuna göre devletin “etkin devlet” rolüyle piyasayı tamamlaması ve bu çerçevede devletin piyasanın işleyişine katkı sağlayacak reform ve kararları alması öngörülmüştür (Güzelsarı, 2003: 28).

Türkiye’de ekonomi uzun yıllar ithal ikameci, içe dönük piyasa koşullarında gelişme göstermiştir. 1980’li yıllarla birlikte gelişmekte olan diğer ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de değişim sonucu serbest piyasa mekanizmasına ve rekabete dayalı dışa açık bir politika benimsenmiştir. Bu politika 1990’lı yıllara kadar başarılı bir şekilde uygulanmıştır. 1990’lı yıllarda ülkemizi de içine alan ikinci bir değişim süreci dalgası yaşanmış olup gerekli adımlar atılamamıştır (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 54).

1.2.4. Neoliberalizm (Yeni Sağ İktidar) Varlığı

Liberalizmde devletin temel görevleri adalet, güvenlik ve dış politikadır. Devletin ekonomik alandaki görevi başarısızlıkları önlemeye çalışmak ve tıkanmaların önünü açmaktır. Neoliberalizme göre, kaynak israfına yol açan sosyo ekonomik müdahaleler

kaldırılmalı ve bunların yerine üretken ussal bürokrasi kurulmalıdır. Hem liberalizmin hem de muhafazakarlığın temelinde sivil toplum kuruluşlarının varlığı, adaletin sağlanması, geleneksel değerlerin korunması ve serbest piyasa disiplini yer almaktadır. Yeni sağ düşüncesi, devletin özellikle ekonomik faaliyet alanlarını bırakmasını ve küçülen yapısı ile tıpkı bir işletme gibi çalışmasını savunur. Bu işletme yeni kamu hizmeti anlayışı, serbestleşme (deregülasyon) ve özelleştirme gibi kavramlarla desteklenmektedir (Arslan, 2010: 24-26). Yeni sağ anlayışın iki esas beklentisi vardır. Bunlar serbest piyasa ekonomisi ile güçlü devlettir. Bu anlayışı uygulayan pek çok devlet adamı bulunmaktadır. Örneğin Türkiye’de 1980 yılında Başbakanlık Müsteşarı olarak görev yapan Turgut Özal, bu yeni yaklaşımın öncüleri arasında sayılmaktadır (Ökmen vd. , 2004: 35-36).

Neoliberalere göre refah devleti anlayışı çerçevesinde kamusal mal ve hizmet olarak kabul edilen pek çok mal ve hizmetin serbest piyasa koşullarında veya bireylerin ihtiyaçları için kurmuş oldukları dayanışma kuruluşları, kooperatifler, sivil toplum kuruluşları gibi gönüllü örgütlenmeler eliyle yürütülmesi gerekmektedir. Böylece farklı kuruluşlarla sunulan hizmetler ile bireyin seçim özgürlüğünün artırılacağı ve yararlanılan hizmetler hakkında etrafıca bilgiye sahip olunacağı düşünülmektedir. Bu durum neticesinde ise teknolojik gelişmelerden seyahat özgürlüğüne kadar pek çok alanda gelişme gösterileceği ileri sürülmektedir (Gökçe ve Turan, 2008: 194).

Yeni sağ düşüncesi, refah devleti anlayışının savunduğu kamu hizmetlerinin bizzat devlet tarafından yürütülmesi gerektiği yönündeki politikalarına da karşı çıkmaktadır. Bu görüş, artan kamu harcamalarının yükünü hafifletmek isteyen yöneticiler ve siyasetçiler tarafından desteklenmiştir (Uysal, 2020:120). 1970’lerde neo-liberal iktisatçılar aşırı büyüyen devletin, ekonomik büyümeyi ve özgürlüğü kısıtlayan problemlere yol açtığını savunmuşlardır. Devletin yasal olarak faaliyet alanlarının daraltılması gerektiğini vurgulayarak “daha az devlet, daha çok piyasa” anlayışını, özelleştirme ve deregülasyon politikalarını savundular (Eryılmaz, 2008b: 19). 1970’lerde yaşanan petrol krizinin ardından 1980’li yılların başında Keynesyen politikalarının yerini alan ve literatüre “yeni sağ” olarak geçecek olan bu anlayışın savunucuları devletin en başta küçültülmesini ve bu doğrultuda denetleme, düzenleme ve yönlendirme görevlerini üstlenmesini ön görmüşlerdir. Diğer bir adı “yeni muhafazakârlık” olan bu anlayış Keynesyen politikaların işlevselliğini hedef almaktadır. Diğer taraftan bu politikaların

küresel düzeyde değer görmesi ve yaygınlık kazanması başta DB ve IMF gibi uluslararası kuruluşların katkılarıyla olmuştur (Eryiğit ve Sarıca, 2018: 65).

Yeni sağ anlayışı, kamu yönetiminin faaliyet alanının özellikle ekonomik içerikli olanlarından başlayarak daraltılmasını ve bu faaliyetlerin özel işletmecilik anlayışı çerçevesinde yeniden planlandırılmasını ya da doğrudan özel sektöre devredilmesini ön görmektedirler. Bu anlayış doğrultusunda yerel yönetimlerin önemi de giderek artmıştır. Böylece yerel yönetimlere sadece hizmetlerin saptanması ve sorumluluğu bırakılmış olup bu hizmetlerin yerine getirilmesinin verimlilik esasına göre özel sektöre yaptırılması ön görülmektedir (Ökmen vd., 2004: 35-36).

Muhafazakâr ve tutucu ekonomistlere göre, mevcut yönetim sistemi ekonomik büyümenin ve özgürlüklerin önünde engel teşkil etmektedir. Onlara göre yönetimin küçülmesi ekonomik verimliliği artıracak gibi toplumun refah seviyesini de yükseltecektir. Kamu yönetiminin bürokrasi eliyle bireyleri zorlamasından ziyade özgürlük ve tercih konularına öncelik verilmelidir (Özer, 2006a: 14).

1.3. Paradigma Değişimi ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi

Kamu yönetimindeki paradigma değişimine geçmeden önce paradigma ve değişim kavramlarına değinilmelidir. Çünkü paradigma ve değişim kavramları bilinmeden konunun anlaşılmasında güçlükler ortaya çıkabilir.

Paradigma, dünyayı algılamak ve anlamak için gerekli olan zihinsel düşünce tarzı olarak tanımlanmaktadır. Ayrıca örnek, kalıp, model anlamlarına da gelen paradigma, toplulukça paylaşılan inanç, değer ve tekniklerin tamamı şeklinde de anlaşılmaktadır. Kamu yönetimi ile ilişkisi yaşanan ekonomik ve sosyal her türlü krizi çözebilmesi ve değerlerin artırılmasına katkı sağlaması ile bağlantılıdır (Tartop vd., 2007: 499).

Değişim sürecinin temel kavramı olan “Paradigma” kavramı, ilk olarak bilim felsefecisi Kuhn’un, (1964-The Structure Of Scientific Revolutions) bilimsel disiplinlerin evrimi ile ilgili olarak yaptığı çalışmalarda yer almıştır. Kuhn’a göre, eğer belirli bir alandaki ortak değerler üzerinde oluşmuş konsensüs bozulursa; bu konsensüs, yerini, çoğunlukla dış çevrede oluşturulmuş yeni bir değerler seti üzerine kurulu yeni bir konsensüse bırakmaya başlamıştır. Böylece, “devrimler yeni bir paradigma tarafından yönlendirilen bir alanı yeniden tanımlayacak olan yeni değerleri, yeni gündemleri ve yeni yüzleri beraberinde” getirmiştir (Ömürgönülşen, 1997: 521). Böylece devletin yeniden

yapılandırılması doğrultusunda, geleneksel kamu yönetimi yaklaşımından, neo-liberal kamu yönetimi yaklaşımına geçiş, çoğu yazar tarafından bir paradigma değişimi olarak kabul edilmiştir.

Klasik kamu yönetimi yaklaşımı ve uygulamaları yönetsel ve mali çalışmaların gündemde olması neticesinde pek çok batılı ülkede siyasi ve akademik çevreler tarafından ciddi eleştirilere uğramıştır. Üstelik bu ülkelerde küresel bir olgu olarak “yönetsel devrim” ve “paradigma değişimi” kavramlarından söz edilmektedir (Acar ve Özgür, 2003:9). Bu bağlamda kamu yönetimindeki değişim dönemleri olan İdari Reform ve Yapısal Reformları Tablo 1 içerisinde gösterilmiştir.

Tablo 1. Kamu Yönetimindeki Değişim Dönemleri

İdari Reform	1945 - 1980	Geçiş
Yapısal Reform	1980 Sonrası	Uyarlama

Kaynak: Aksoy ve Üstüner (2007: 103-106)

Tablo incelendiğinde görülmektedir ki 1945 yılından sonra küreselleşme ve siyasi gelişmelerin etkisi ile değişmeye başlayan yönetim anlayışı 1980’ler den sonra kamu yönetiminde gündeme gelmeye başlayarak bir paradigma değişimine uğramıştır. Özellikle 1973’de görülen petrol krizinin ardından, savaş sonrası dönemin refah devleti anlayışı bir takım krizleri beraberinde getirmiştir. Böylece, idarenin iş yapma yöntemlerinin gözden geçirilmesi bir zorunluluk haline gelmiştir (Gözel, 2003: 197-198).

1980’li yıllardan sonra kamu yönetimi alanında pek çok ülke reform yapma ihtiyacı duymuş ve bu doğrultuda özellikle piyasa temelli bir kamu yönetimi inşa etmek amacıyla başarılı düzenlemelerde bulunmuşlardır. Bu yıllarda özelleştirme çabaları hız kazanmıştır. 1990’lı yıllarla birlikte kamu yönetimlerinde büyümenin önüne geçilmekle birlikte, devletin faaliyet alanında küçülmenin tam olarak gerçekleştirilemediği söylenebilir (Kalağan, 2009: 94). Böylelikle bu gelişmeler paralelinde kamu yönetiminin sunmuş olduğu hizmetlerden yararlananları kamu yönetiminin birer müşterileri olarak gören ve geleneksel kamu yönetiminin yerini alan “yeni kamu yönetimi” kavramı ortaya çıkmıştır (Ergun, 1997: 3-4).

Yeni kamu yönetiminin kapsadığı kimi değerler ve uygulamalar yeni olmasa da yeni koşullar altında yeniden formüle edilmekte veya yeniden yorumlanmaktadır. Örnek

olarak “eski doğruların” yeniden tanımlanması ve yerine “yeni ilkelerin” getirilmesi söylenebilir. Söz ettiğimiz bu özellik sebebi ile kimi yazarlara göre yeni kamu yönetimi “devrim” ya da “paradigma değişimi” kavramları ile adlandırılırken, kimi yazarlara göre de “rakip bir vizyon” ya da paradigma oluşturma çabasına yönelik bir araştırma olarak adlandırılmıştır (Acar ve Özgür, 2003: 12).

1.4. Kamu Yönetimi Anlayışı İçerisinde Yeni Bir Anlayışın Ortaya Çıkışı

Yeni kamu yönetimi anlayışı, 1980’li yılların başlarında geleneksel yönetim anlayışındaki yetersizliklere bir tepki şeklinde ortaya çıkmıştır. Bu yaklaşım çok çeşitli isimler altında kavramsallaştırılmıştır. Örneğin “yeni kamu yönetimi”, “girişimci hükümet”, (Çiftçi ve Çürük, 2011: 27) “kamu işletmeciliği” ve “piyasa odaklı yönetim” olarak da adlandırılan yeni kamu yönetiminin literatürdeki öncü isimleri devletin piyasada girişimci bir rol üstlenmesi gerektiğini savunan Osborne ve Gaebler’dir. Osborne’ye göre yeni kamu yönetimi işletmeciliğinin en temel özellikleri; kamu hizmeti organizasyonları içinde girişimci liderliğe odaklanması, kamu hizmetlerinin sunumunda özel sektör imkânlarının kullanılması, kamu hizmetlerinin en temel birimlere ayrıştırılması, girdi-çıktı kontrol değerlendirmesi, performansa vurgu, maliyet yönetimi ve kaynak tahsisi için pazar kullanılması, rekabetin ve sözleşmelerin büyümesidir (Osborne, 2006: 379).

Yeni kamu işletmeciliği, Osborne ve Gabler’in Reinverting Government adlı kitabıyla daha da popüler hale gelirken yazarların üzerinde durduğu dümen tutan devlette dümenin asıl sahibi vatandaşlardır. Kamu yöneticilerinin sorumluluğu vatandaşa hizmet etmek ve onu güçlendirmektir (Genç, 2010: 146). Çalışmada, “kürek çeken değil dümen tutan devlet” anlayışı dile getirilerek devletin küçülmesi ve özel sektörün genişlemesi savunulmuştur. Bu kitap Amerikan siyasetini uzun yıllar etkisi altına almış ve hararetle tartışmalara konu olmuştur. Örneğin dönemin yöneticilerinden Al Gore, devletin daha etkili ve verimli bir hale gelebilmesi için başarılı şirketler gibi yönetilmesi gerektiğini ifade etmiştir (Karcı, 2008: 46).

1990’lı yıllarda ABD’de Clinton döneminde etkisini göstermiş olan YKY anlayışı başkan yardımcısı Al Gore’un “Ulusal Performans Değerlendirme” olarak adlandırılan yeniden yapılanma uygulaması ile başlanmıştır. İngiltere’de Thatcher, Amerika’da Reagan ve Türkiye’de Özal dönemlerinde bu yeni yönetim anlayışına rastlanmaktadır.

Türkiye’de Özal döneminde önemli adımlar atılmış olup özelleştirme, dışa açık büyüme, bürokrasinin azaltılması, serbest piyasa ekonomisi gibi konularda önemli değişiklikler yaşanmıştır (Arslan, 2010: 27-28). Ancak Özal’ın gerçekleştirmeye çalıştığı reformlar bazı siyasi çevrelerce ve toplum kesimlerince yeterince iyi anlaşılamamış olup uzun yıllar tartışmaların odağına alınmıştır. Öyle ki Türkiye’de reform hareketleri tartışılırken bu süreci çok iyi yönetmiş olan eski Doğu Bloku ülkelerinde özelleştirme ve kamunun yeniden yapılandırılması safhalarına geçilmiştir (Bozkuş, 2009: 33).

Yeni kamu yönetimi birçok yazar tarafından kavramsallaştırılmıştır. Ferlie tarafından bir yönetsel düşünce organı, Pollitt tarafından yeni kamu yönetimin özel sektörden ödünç alınan bir ayrıntılı yönetim yaklaşımı ve tekniği, Lane’ye göre vurgunun geleneksel kamu idaresinden kamu yönetimine geçişi, Hood’a göre ise, özel sektörden çıkış yapan ve kamu yönetimine uyarlanan bir ideolojik düşünce sistemi olarak görülür (Turan, 2013: 10).

Yeni kamu yönetiminin ortaya çıkması ve kamu yönetiminde hâkim bir konuma gelmesi Hood’a göre tek bir neden ile bağdaştırılamaz. Bu yaklaşımın ortaya çıkmasında birden çok faktör etkili olmuştur. Bunlar ekonomik, mali, sosyal, kültürel, politik ve ideolojik gibi çeşitli faktörlerdir. Bununla beraber 1970’li yıllarda yaşanan ekonomik krizlerle devletin küçülmesi, devletin etkin bir şekilde kullanılmaya çalışılması ile yeni bir kamu yönetim biçimi ortaya çıkmaya başlamıştır (Parlak ve Doğan, 2016a: 123).

Christopher Hood yeni kamu yönetiminin özelliklerini ve ilkelerini şu şekilde ortaya koymuştur: (Hood, 1991: 3).

- Kamusal harcamalar ve kamu personeli açısından devletin küçültülmesi,
- Yerleşme ilkesi doğrultusunda hükümet kurumlarının özelleştirilmesi,
- Kamusal mal ve hizmetlerin üretimi ve dağıtımında, özellikle bilgi teknolojisinde otomasyonun gerçekleştirilmesi,
- Politika tasarımı ve karar verilmesi, hükümetler arası iş birliği ve kamu yönetiminde geleneksel uzmanlaşmanın gözden geçirilmesidir.

Yeni kamu yönetimini öne süren Waldo siyaset bilimine yaklaşıırken, kamu yönetimi anlayışı ise işletme yönetimi disiplininin önemli oranda yararlanmıştır. Kamu yönetimine göre daha yeni bir disiplin olan işletme yönetimi, kamu yönetimini etkisi altına almıştır (Saklı, 2011: 99). Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı amacı, içeriği ve etkileri açısından geleneksel kamu yönetimi yaklaşımı ile özel sektör işletmeciliği

arasında bulunur (Ömürgönülşen, 2003: 9). İşletme yönetiminin bazı araçlarından yararlanarak, küreselleşmenin de etkisiyle işletmenin amaçlarını ve felsefesini benimseyen yeni kamu işletmeciliği anlayışı kamu yönetimi alanına hâkim olmuştur (Tarhan ve Ezici, 2011: 16).

Kamu hizmetlerinin doğrudan devlet tarafından yapılması anlayışına dayanan klasik kamu hizmeti anlayışı devlette meydana gelen değişimlerle birlikte farklılaşmıştır. Özellikle 1980'lerden itibaren kamu yönetimin büyüklüğüne, bürokrasinin hantal ve kırtasiyeci yönüne, yönetimin merkeziyetçi ve denetimden uzak yapısına eleştiriler artmıştır. Devletin küçültülmesi ve piyasa şartlarına uygun işletmecilik mantığına dayanan bir anlayışa dönüşmesi öngörülmüştür (Altın, 2013: 101-102). Bu bağlamda yeni kamu yönetimi anlayışı girişimcilik, yaratıcılık ve performans değerlendirmesi gibi unsurlarıyla yönetimde kendini göstermiştir (Eroğlu, 2010: 231). Yeni kamu işletmeciliği, devletin özel sektörün kavram, kural, ilke ve metotlarını uygulayarak yönetilebileceğini savunmaktadır. Burada devlet bir işletmeci mantığıyla düşünülmüştür. Fonksiyonel devlet ve özendiren devlet kavramlarıyla anlatılan devlet bürokratik kuramın özelliklerinden işletmeci kuramın özelliklerine değişim yaşamaktadır. Devlet işletmenin verimlilik ve etkinlik kavramlarını kullanırken kamu yönetiminin kamu yararı ve kamusallık gibi kavramlarından da uzaklaşmamaktadır (Eren, 2008: 77).

Kamu sektörünün küçültülse dahi hangi hallerde daha iyi yönetilebileceği, kaynakların etkin ve verimli yönetiminin nasıl gerçekleştirileceği tartışılmıştır. Fiyat tabanlı, bürokratik olmayan, piyasa ve müşteri odaklı oluşturulan bu yapı en ideal sistem olarak görülmüş olup yeni kamu yönetimi düşüncesi olarak adlandırılmıştır. Bu geçiş sadece bir yönetim olarak değil bir paradigma değişimi olarak görülmelidir (Ömürgönülşen, 2003: 2-5). Bu paradigma geleneksel kamu yönetimine onun doğasına, kültürüne ve ilkelerine bir meydan okuma olarak değerlendirilmelidir (Özer, 2005: 4).

Ayrıca kamu yönetiminde zaman zaman yaşanan ekonomik krizler, israflar, yolsuzluk ve aşırı harcamalar yeni kamu yönetiminin gelişmesine yol açmıştır (Arslan, 2010: 30). Kamu yönetimleri 21. Yüzyılda daha iyi hizmet verebilmek için yapısal bazı değişiklikler yaşayarak çağın gereklerine göre şekillenmek zorundaydı. Nitekim yönetimde açıklık ve şeffaflık ilkelerini benimseyerek gelişmeye ve dönüşmeye devam etti (Turan, 2013: 3).

Yeni kamu yönetiminin daha iyi anlaşılması üzerine oluşturulmuş tablo 2 aşağıda verilmiştir. Buna göre yeni kamu yönetimi anlayışının yukarıda anlatılanlar ışığında düşünürleri, özellikleri, ilkeleri, modelleri ve uygulandığı ülkeler gösterilmiştir. Buna göre etkin-verimli küçük devletin serbest piyasa koşullarında hareket etmesini savunan bu anlayış açıklık, hesap verebilirlik, yerleşme ilkeleriyle dikkat çekmekte olup Anglo-Sakson ülkelerinde yeni kamu işletmeciliği ismi tercih edilirken Fransa gibi gelişmiş Kıta Avrupası ülkelerinde yeni kamu yönetimi tanımlaması yapılmıştır.

Tablo 2. Yeni Kamu Yönetimi

Kuramcılar	Özellikler	İlkeleri	Modeller	Ülkeler
-D. Waldo -Fredrikson -E. Ostrom -C. Hood -C. Pollitt -S.P Osborne	-Küçük devlet -Serbest piyasa -Etkinlik/verimlilik -Esnek hiyerarşi -Kalite -Vatandaş odaklılık -Performans ve stratejik yönetim -Rekabetçi devlet	-Açıklık -Hesap verilebilirlik -Girişimci yöntemler uygulamak -Bürokrasiyi azaltmak -Yerelleşmek -Özelleştirmek -Yönetim ideolojisini kamuda uygulamak	-Yeni kamu yönetimi işletmeciliği -Neo-Weberyan devlet	-ABD -Fransa

Kaynak: Doğan (2019: 314)

Yeni kamu yönetimi yaklaşımı, geleneksel anlayıştan farklı olarak, sadece siyasal liderliğe karşı değil halka karşı sorumluluk ilkesini benimsemiştir. Yönetimde açıklık çerçevesinde bireylerin bilgi edinme yollarının kolaylaştırılması yoluyla kamu yönetiminin topluma karşı sorumluluğunun sağlanmış olacağı dile getirilmiştir (Bilgiç, 2003: 35-36).

Diğer taraftan temsili demokrasinin meşruiyetinin sorgulanması sonucu daha katılımcı demokrasi arayışları gündeme gelmiştir. Bu bağlamda yeni kamu yönetimi anlayışı vatandaşların yönetimde daha aktif rol almalarını savunmaktadır. YKY düşüncesine göre demokrasi vazgeçilmez bir unsurdur. Demokrasi ile YKY karşılıklı birbirlerini beslemektedirler (Karaçor ve Oltulu, 2011: 408).

Bayraktar, “yeni kamu yönetimi” gibi bir kavramdan ziyade her biri kendi teorik bağları olan pek çok yeni kamu yönetimlerinden “bahsetmenin daha doğru” olacağını söylemiştir. Bayraktar’a göre, “kamu sektörü ile ilgili farklı teoriler gelişigüzel olarak bir araya” getirilmiştir. Benzer bir şekilde Eryılmaz da, yeni kamu yönetimi anlayışının,

önceden teorisi oluşturulmuş sistematik bir düşünce şeklinde ortaya çıkmadığını; İngiltere ve ABD gibi ülkelerde yürürlüğe konulan reform programları ile kendini gösterdiğini ileri sürmüştür (Güven, 2007: 17).

1.5. Yenileşen Kamu Yönetiminde İlkeler, Öngörülen Stratejiler

1970’li yılların sonunda başlayan, 1980’li ve 1990’lı yıllarda belirginleşen, kamu yönetiminde işletme biliminin değerlerinin egemen olmasıyla, uluslararası finans kuruluşlarının (DB, IMF vb.) katkılarıyla yaygınlaşarak ortaya çıkan yeni kamu yönetimi anlayışının en temel özellikleri küçülmek, yerelleşme, bürokrasinin azalması, özel sektör yapısının kamu yönetimine uyarlanması ve özelleştirme olarak sıralanabilir. Birbirleriyle bağlantılı olan bu ilkeleri ve öngörülen stratejileri konunun anlaşılması amacıyla ayrıntılı bir şekilde incelemek faydalı olacaktır.

1.5.1. Küçülmeye Gitmek

Küreselleşmeyle birlikte dünyada yaşanan baş döndürücü gelişmeler neticesinde devletin yeniden yapılanması sonucu birçok alanda faaliyet göstermesiyle aşırı büyümenin durdurulması gerekmektedir. Nitekim yaşanan gelişmeler sonucunda yurttaşların beklentileri de bu doğrultuda şekil almıştır. Küçülmeye gitmek üç yolla sağlanır. Bunlar özelleştirmek, kamu hizmetlerini yerel birimlere bırakmak ve kar amacı gütmeyen faaliyetlerin üçüncü sektöre bırakılmasıdır. Özelleştirme ile devletin çok geniş olan faaliyet alanlarının daraltılarak özel sektöre devredilmesi ve böylece küçük ama bir o kadar da etkin olan devletin aşırı yüklerinden kurtulması sağlanmıştır. Son olarak da vakıf, dernek gibi kar amacı gütmeyen faaliyet alanlarından devletin elini çekmesi sağlanmıştır. Devletin faaliyet alanlarının sınırlandırmak istenmesinin yanında eğitim, çevre, uyuşturucu kullanımı ve tehlikeli atıkların kullanımı gibi konularda durumun aksine yönetimin müdahalesinin kaçınılmaz olduğu belirtilmiştir (Özer, 2006a: 14).

1.5.2. Yerelleşmeyi Ön Planda Tutmak

Daha önce değinildiği gibi 1980’li yılların başında yetkilerin merkezin elinde toplandığı, değişime kapalı, katı örgüt yapısına sahip kamu yönetimi eleştirilerin odağına alınmış ve değişim yaşanması yönünde taleplerde bulunulmuştur. Merkeziyetçi kamu yönetimi anlayışı yönetimin etkinliğini azaltan bir unsur olarak görülmektedir. Gelişen

sanayi ve teknoloji ile birlikte yönetimde yeniden yapılanma kaçınılmazdı. Nitekim kararların halka en yakın birimler tarafından alınması, oluşturulacak kamu politikalarına halkın dahil edilmesi ve böylece zamandan tasarruf, bürokrasinin azaltılması sağlanmıştır. Ademi merkeziyetçilik anlayışının gelişmesinde küreselleşmenin de etkisi olmuştur. Küreselleşmenin etkisiyle ulusal egemenlik güçlerinin büyük bir kısmı uluslararası kuruluşlara devredilmiş olmasıyla birlikte merkezi otoriteler g kaybetmiştir. Bunun sonucunda yerelleşme ile birlikte kamu hizmetleri daha çok yerinden yönetim tarafından yerine getirilmiştir (Yüksel, 2004: 6). Böylece seçilmiş yerel organlar aracılığıyla hizmetlerin halka en hızlı bir şekilde sunulması sonucu kamu yönetiminde etkinlik ve verimlilik sağlanmış olmaktadır (Acartürk ve zgr, 2004: 158).

Ademi merkeziyetçilik ile ilgili ifade edilen görüşlerin başında demokratikleşme ve yerelleşme gelmektedir. Yerelleşme ile demokratikleşme arasında kurulan pozitif nedensellik ilişkisinde yerelleşme ademi merkeziyetçiliğe, demokratikleşme ise özgürlükler alanının artması anlamına gelmektedir (Bayramoğlu, 2005: 211-212). Yerelleşme ilkesiyle yerel yönetimlerin dolayısıyla yerel halkın yönetimde söz sahibi olması gerçekleştirilmiştir. Böylelikle kamu yönetimi sisteminde yerele daha fazla ağırlık verilerek yerelleşme ilkesinden yararlanılmaktadır. Bu süreçte yerelleşmenin bütünleyicisi olan yönetişim kavramı yeni bir model olarak klasik kamu yönetimi yapısını şekillendirmektedir (Demir, 2014: 168).

Özetle refah devleti anlayışında görev alanlarını ve hizmet sektörünü genişleten merkezi yönetimlerin yerel ihtiyaçları karşılayamadıkları, yerel katılım ve demokrasiyi uygulayamadıkları, artan kırtasiyecilikle zaman kaybına neden oldukları görülmektedir. Bunun sonucunda yaşanan sıkıntılara çözüm bulmak amacıyla bazı kamu hizmetlerinin merkezi yönetimden alınarak hizmetin yerel yönetimlere, özel sektöre ve sivil toplum kuruluşlarına aktarılması düşünülmüştür. Böylece merkezi yönetimin daha işlevsel bir yapıya dönüşmesi ve merkezi yönetimlerin küçültülmesi gündeme gelmiştir. Yapılan düzenlemeler sonucunda yerelleşme politikaları kamu yönetiminde uygulanmıştır. Böylece 1985 yılında Avrupa Konseyi tarafından hazırlanan ve Avrupa Yerel Yönetimler zerklik şartı adı altında uygulamaya konulan düzenleme ile kamu hizmetlerinin vatandaşa en yakın birimler tarafından hizmette yerellik ilkesiyle görülmesi n görülmüştür (Uysal, 2020: 124).

1.5.3. Bürokrasinin En Aza İndirilmesi

Klasik kamu yönetiminin en önemli özelliklerinden birisi kamu hizmetlerinin devletin bizzat kendi eliyle yürütülmesidir. Özellikle Birinci Dünya Savaşı'nın yıkıcı etkileri, 1930'lardan sonra yaşanan ekonomik gelişmeler, Keynezyen ekonomik model, özel sektörün yetersiz sermayesi, İkinci Dünya Savaşı gibi olaylar devletlerin kamu yönetimlerinin müdahaleci bir kimlik kazanmalarına neden olmuştur. 1970'li yıllara kadar süren bu durum neticesinde bürokrasi aşırı derecede artmıştır (Uysal, 2020: 119). Bürokrasi, ussal bir düzeni temsil etmektedir. Kamu kurum ve kuruluşlarında meslek hayatının profesyonellik kazanması bürokrasi neticesinde olmuştur. Bürokrasi ile çalışanlar kişisel bir hizmetin değil bir kamu görevini yerine getirmenin sorumluluğundadırlar. Böylece kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde teknik yeterliliğe sahip alanında uzman yetkin kişiler görev yapmaktadır. Çalışanların örgüt içindeki statüleri, faaliyetleri ve hem kendi örgütleri içinde hem de diğer örgütlerle olan davranış biçimleri önceden belirlenmiş kurallarla sınırlandırılmıştır (Yıldırım, 2009: 386). Bu sınırlandırılma neticesinde bürokrasi gittikçe hantal bir yapıya dönüşmüş ve kendisinden beklenen işlevini yerine getirememiştir.

Kamu yönetiminin kimlik bunalımının ardından bürokrasinin kullandığı yöntemlere de sert eleştiriler gelmiştir. Bürokrasinin hiyerarşik yapılanması verimsiz görülmüş olup bürokratik yapılanmanın yanında alternatif yönetim araçları araştırılmaya başlanmıştır (Özer, 2006a: 13).

Devletin güvenlik, adalet ve savunma gibi en temel görevlerine ilaveten ekonomik, sosyal ve kültürel hayatı doğrudan etkileyen pek çok faaliyeti yürütmesi devletin yükünü artırmış ve ağır işleyen bir bürokrasiyle devletin verimliliğini ve etkililiğini kaybettiği gözlenmiştir. Diğer bir deyişle, toplum ihtiyaçlarının karşılanması noktasında devletin her işi yapması ve her hizmeti yerine getirmesi sonucu aşırı büyüyen ve hantallaşan yönetimin sorunların çözümünde etkili olamadığı görülmüştür. Böylece 1970'li yıllarda ortaya çıkan yüksek enflasyon, bütçe açıkları ve ekonomik durgunluk sonrası kamu yönetiminde değişim kaçınılmaz olmuştur (Uysal, 2020: 120).

1.5.4. Özel Sektör Yapısının Kamu Yönetimine Uyarlanabilirliğini Sağlamak

Kamu sektörü ile özel sektör arasında belirgin farklılıklar vardır. Kamu sektörü süreçlere, yöntemlere ve kurallara bağlı kalarak dar içerikte hizmet sağlamaktadır. Özel sektör yapılanması ise, talimatlara ve yönergelere uygun çalışmanın yanı sıra hedefleri ve önceliklerini belirleyerek başarıya ulaşmak için planlar yapar, insan kaynağını etkin kullanır ve bunun sonucunda performansı değerlendirir (Özer, 2006a: 10).

Özel sektörün işletmecilik anlayışı ile ihtiyaç duyulan standartları karşılamada yenilikçi çözümler sunan bir yöntem olarak değerlendirilerek kamu yönetiminde özel sektör yönetim teknikleri kullanılmaya başlanmıştır. 1970'lerden sonra yaşanan teknolojik gelişmeler, özel sektörde bir yandan rekabetin artmasına neden olurken diğer yandan daha çok müşteriye ulaşma isteği sonucu özel sektörün üretmiş olduğu malın kalitesini de artırmıştır. Daha iyi hizmet sunmak ve böylece daha çok kazanmak özel sektörün hedefleri arasına girmiştir. Sürekli kendini geliştiren özel sektör yapılanması kullanılan üretim ve yöntem teknikleri ile kamu yönetimlerini geride bırakmıştır. Bunun sonucunda kamu yönetimleri bir yandan üretilen mal ve hizmetleri özel sektöre devretmiş diğer taraftan bu hizmetlerin üretiminde özel sektör üretim modellerini kullanmaya başlamıştır (Uysal, 2020: 122-125). Böylece işletmeci mantığa sahip profesyonel yöneticiler, bürokrat ve siyasal yöneticilerin yerini almıştır. Bu anlayışla beraber kamu yönetiminde maliyet bilinci yüksek olan özel sektörün kaynak planlaması daha başarılı sonuçlar verdiğinden dolayı kullanılmaya başlanmıştır (Ayhan ve Önder, 2017: 31).

YKY düşüncesinin içeriğini oluşturan performans değerlendirmesi, verimlilik ve kullanan öder ilkelerinden ayrılmadan özel sektörün esnek üretim tekniklerinden yararlanılması, rekabeti artıran avantajlardan faydalanılması, çıktıya dönük amaçlar üzerinde yoğunlaşması ve bilgi teknolojilerindeki gelişmeler sonrası yaşanan maliyet düşüşlerinden faydalanılması kamu yönetimi tarafından örnek alınması gereken uygulamalar olarak görülmektedir (Özer, 2005: 15-16).

1.5.5. Özelleştirmeye Gitmek

Kamu yönetiminin değişen rolüne bağlı olarak devletin işlevlerinde de bir takım değişimler yaşanmıştır. Bu değişmelerin kaynağında teknolojik gelişmeler, insanların talepleri, nüfustaki değişmeler ve ideolojik çevre bulunmaktadır. Nitekim 1980'lerde kamu yönetiminde yaşanan sorunların başında kamu giderleri için yeterli fonların bulunamaması ve yatırım/kamu tüketimi dengesinin kurulmasının güçlüğü gelmektedir.

Bu kaynak sorununa çözüm olarak özelleştirme önerisi sunulmuştur. Özelleştirme yönetsel değişme olayıdır. Kamuya ait kuruluşların sermaye paylarının tamamının ya da bir kısmının özel sektöre veya uluslararası ortaklıklara satılması sonucu yönetimin kamu yönetiminden alınarak özel kesime aktarılmasıdır. Fakat bu noktada yönetimin el değiştirmesine karşın kamusal çıkarların kamu yönetimi tarafından korunması esastır (Ergun, 2015: 33-34).

Neoliberal yaklaşıma göre, özelleştirme sonrası devletin ekonomideki düzenleyici rolü devam etmelidir. Devletin düzenleyici rolü gereği; hizmetlerin tüketiciler arasında etkinliğinin sağlanması, hizmetlerin evrensel bir şekilde dağılımının gözetilmesi, tüketicilerin ödediği fiyatların uygun seviyede olması ve böylece rant yaratılmasının önüne geçilmesi gibi hedefleri olmalıdır (Acı, 2005: 206). Bu doğrultuda özelleştirme politikaları neticesinde devletin ekonomik alandan çekilmesi sonucu oluşan boşluğun düzenleme ve denetleme fonksiyonuyla yerine getirilmesi gerekmektedir. Bu noktada yeni yönetsel yapılanmalar olan bağımsız idari otoritelerin varlığı devreye girmekte olup devletin ekonomideki konumu tekrar gözden geçirilmektedir.

1.6. Yeni Kamu Yönetimine Yönelik Yapılan Eleştiriler

Kamu yönetiminin sosyal devlet gereği kamu yararı sağlaması gerektiği, özel sektörün uyguladığı işletme tekniklerinin kamu yönetimine uymadığı ve vatandaşlık kavramına zarar verdiği yönündeki görüşler ile YKİ eleştirilmiştir. 1990'lı yıllardan sonra YKİ'ye kurumsal ve politik karmaşıklığı arttırdığı, kamu hizmetlerinin piyasalaşmasının sonucunda kamu yönetiminde güven kaybına neden olacağı yönünde eleştiriler de getirilmiştir. Eleştirilerin hızla arttığı 2000'li yılların ortalarında YKİ'ye alternatif arayışlar görünmüş olup bu eleştirilere alternatif sunum sağlayacağı düşünülen yönetim kavramı yeni paradigma olarak ortaya çıkmıştır (Uysal, 2020: 113-126).

YKY'nin demokrasiye bakış açısı iki nedenle eleştirilmiştir. Birincisi, vatandaş müşteri olarak algılanması ve dar bakış açısıyla onu tüketici sıfatıyla nitelendirmesidir. İkincisi ise, halk egemenliğine dayalı toplum merkezli demokrasi anlayışı yerine birey merkezli demokrasi anlayışını tercih etmesidir (Karaçor ve Oltulu, 2011: 415). Ayrıca YKİ doğrultusunda yapılan reformların kamu hizmetlerinin piyasalaşmasıyla birlikte güven kaybına, parçalanmışlığa ve bunun sonucunda devletin etkisizleşmesine yol açtığı düşünülmüştür (Demirel, 2010: 68).

YKY anlayışında çıktılar büyük önem arz etmektedir. Ona göre bir kurumun performansı yani başarısı girdilerden çok çıktılarla ölçülmelidir. YKY'nin piyasanın kusursuz işlemlerini sağlayacak araçlara önem vermesinin yanında bu hareketin devamı niteliğinde görülen yönetim ise, siyasaların oluşturulma sürecinde daha demokratik değerlere dayanması, çok aktörlülüğü savunması ve çıktılarından çok sürece odaklanması nedeniyle daha popüler hale gelmiştir. YKY'de görülen karar alma yetkisinin uzmanlar ve profesyoneller tarafından görülmesi yerine yönetimde, taraflar arasındaki çıkar ilişkisine göre karar alma süreci şekillenir. Tüm bu nedenlerden dolayı YKY anlayışı eleştirilmiş ve ona alternatif ya da onun devamı niteliğinde görülen yönetim ile yönetimde daha demokratik, katılımcı, esnek, çok aktörlü bir yönetim süreci ele alan anlayış geliştirilmiştir (Leblebici vd., 2012: 87-90).

İKİNCİ BÖLÜM

2. KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞINDA DEĞİŞİM: YÖNETİŞİM

2.1. Yönetimden Yönetişime Geçiş

Yönetim kavramı başkalarını sevk ve idare etme faaliyetlerini içeren bir süreçtir. Ayrıca yönetim belirli bir amacı gerçekleştirmek için yapılan kararlı eylem olarak da nitelendirilebilir. Yönetim kavramını toplumun en küçük sosyal birimi olan aileden başlayarak en büyük siyasi otorite olan devlete kadar birçok alanda yürütülen faaliyetlerden oluşmaktadır (Eryılmaz, 2008b: 3-4). Toplumsal hayatın bir gereği olarak diğer kişilerle olan ilişkilerini ve davranışlarını da inceleyen yönetim olgusu evrenseldir. Çünkü insanların önceden nasıl davranacağı öngörülememektedir. Yönetim olgusu sadece yönetme değil yardımı ve işbirliğini de kapsayan bir süreçtir. Hem özel kesimde hem de kamu kesiminde söz konusu olmasından dolayı yönetim evrensel bir niteliğe sahiptir (Çiftçi ve Çürük, 2011: 28).

Günümüz çağdaş merkezi devletin parçalarını ifade eden kavrama kamu yönetimi denir. İdari mekanizmasında devletin merkezi, mülki ve yerel yönetim organları yer almaktadır. Kamu yönetiminde işlevsel ve yapısal olmak üzere iki temel yapı bulunmaktadır. İşlevsel olarak kamu yönetimi kamu politikalarının belirlenmesi ve yürütülmesidir. Yapısal olarak ele alındığında ise devletin örgütsel görünümünü yansıtmaktadır (Çiftçi ve Çürük, 2011: 28).

Sosyal, siyasal ve teknolojik gelişmelerin sonucu olarak 1990'lı yıllardan itibaren kamu yönetime, yönetici ve yönetilenlerin etkileşim halinde oldukları diğer bir deyişle, birlikte yönetim olarak da adlandırılan yönetişim kavramı girmiştir (Kızıltaş, 2005: 378). Hükümet etme anlamındaki yönetim (government) kavramının eksik kalan yönlerini doldurmak için ortaya çıkan yönetişim (governance) kavramı yönetim sürecinde rol oynayan aktörler ve örgütleri arasındaki etkileşimi ve bürokrasinin yanı sıra yönetilenlerin de bu sürece dâhil oldukları yeni yönetim modelidir. Bu süreçte kararların nasıl alınacağı, vatandaşların yönetim sürecine nasıl dâhil edileceği ve tüm bunları yaparken gücün nasıl kullanılacağı yönetişimin konuları arasına girmektedir (Batal, 2010: 4-5).

TDK'ya göre resmi ve özel kuruluşlarda idari, ekonomik ve politik otorite kavramlarının ortak kullanımına yönetim denilmektedir. Bununla beraber açıklık, esneklik, demokratiklik, çoğulculuk, hesap verebilirlik ve yerellik gibi kavramlar yönetimle birlikte anılmaya başlamıştır. Asıl önemli olan süreç içerisinde kararların nasıl alındığı, vatandaşların yönetim sürecine nasıl katıldığıdır (Batal, 2010: 2). Türkçe literatürde yönetimin, Dünya Bankası öncülüğünde ön plana çıktığı ve küresel anlamda kabul gördüğü şeklinde yaygın kullanımı görülmektedir (Sobacı, 2013: 223-224).

Yönetim, hükümet ile toplumun karşılıklı etki, ortak çalışma ve karar vermede ortak hareket etmesi anlamına gelmektedir. Diğer bir ifadeyle vatandaşların ve toplumsal grupların farklılıklarını ortaya koyarak kendilerini açık bir şekilde anlatmaları, yasal haklarını kullanmaları ve yükümlülüklerini yerine getirmelerini ortaya koyan yönetim kavramı mekanizma, süreç ve kurumları içine alan çok yönlü bir yapıya sahiptir. Ayrıca kamu kurumlarının işlemlerini yürüttükleri, kaynaklarını idare ettikleri ve insan haklarını gözettikleri sürece de yönetim denilmektedir (Abdioğlu, 2007: 93). Bu süreçte kamu kurumları halkla ilişkiler bağlamında yönetim ilkeleri olan katılımcılık, ortaklık, eşitlik ve verimliliği elektronik ortamda kullanması sonucu ortaya çıkan e-yönetim ile tüm aktörlerin yönetim sürecine dâhil edilmesini sağlamaktadır. Diğer bir ifadeyle küreselleşen dünyada internet hizmetlerinin sosyal yaşamın vazgeçilmez bir unsuru haline gelmesiyle kamu hizmetlerinin sunulmasında bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanılması sonucu ortaya çıkan bir kavram da e-yönetimdir. Böylece vatandaş memnuniyetinin en üst seviyede tutulması ile kamu hizmetlerinin ülkenin geneline yayılması hedeflenmektedir. Zaman zaman geri bildirimlerle uygulanan politikaların gözden geçirilmesi ve gerekli adımların etkin bir şekilde uygulanması kolaylığını da göstermektedir (Doğan ve Ustakara, 2013: 6-8).

Yönetim kavramı, kamu yönetimi alanındaki tartışmalardan sonra gündeme gelmiş olup anlamı ve sınırları üzerinde netlik sağlanamamıştır. Yönetim, yönetimin sınırlarını aşma ve ona üstün gelme, yönetim yapılarını birleştirme ve yönlendirme çabasıdır. YKY ise daha çok içe dönük yapısıyla devlet-toplum ilişkisinde alternatif arayışlar içindedir. YKY örgütsel bir teori olarak görülürken yönetim perspektif olarak dikkat çekmektedir. Ayrıca YKY hizmet girdilerine ve çıktılara vurgu yaparken, yönetim hizmet süreçleri ve sonuçlarına vurgu yapmaktadır. İki yaklaşım arasında pek çok benzerliğin bulunması kamu yönetimi yazınında yönetimin YKY anlayışı

kapsamında ele alınmasına neden olmuştur. Böylece yönetim uygulamaları YKY düşüncesi etrafında şekillenmiştir (Peters-Pierre, 1998: 223-229; Osborne, 2006: 383).

Son dönemlerde “iyi” ön takısıyla farklı bir kullanımla, ekonomik ve sosyal yapıya uyum sağlayan (Zengin, 2009: 11) iyi yönetim, genel yönetim ilkeleriyle büyük benzerlik göstermektedir. Bunlar; insan haklarına saygı, hukukun üstünlüğü, çok partili demokrasi, yoksullukla mücadele, kamu yönetiminde verimlilik, sorumluluk ve açıklık olarak sıralanabilir. Başka bir anlatımla uygulamadaki bazı yetersizlikleri telafi etmek için geliştirilen yeni kamu yönetimi (new public management) anlayışında gelişmekte olan ülkelere uyarlanmış şeklidir. İyi işleyen hukuk devletinin varlığı, hesap sorma/hesap verme mekanizmasının olması, güçlü bir sivil toplum örgütlenmesinin varlığı ve yerinden yönetim koşulları iyi bir yönetim için gereklidir (Eryılmaz, 2008b: 28). İlk olarak Dünya Bankası tarafından Afrika gibi istikrarlı devlet yapısının olmadığı, iktidar ve yönetim sorununun bulunduğu ülkeleri ifade etmek için kullanmıştır. Dünya Bankası’na alınan “Yapısal Uyum Programları”nın başarısızlığı sonucu bu programları uygulamaya çalışan ülkelerin kamu yönetimleri üzerinde duran ve iyi kamu yönetimi kriterlerini yerleştirmeye çalışmaktadır (Özer, 2006b: 79). İyi yönetim; eşitlikçi, etkili, katılmalı, saydam, sorumlu ve hukukun üstünlüğünü gözetir. Bunun yanında kaynakların dağıtımında en yoksulun ve en savunmasızın karar verme sürecinde sesinin duyulmasını güvenceye alır (Ergun, 2015: 335).

Yukarıda verilen tanımlardan da anlaşılacağı üzere uygulama alanına göre öne çıkan bazı özelliklerine rağmen özünde temel ilkeler barındıran yönetim kavramı, söz konusu ilkeler bağlamında tek bir tanım etrafında toplanmak istenirse devletin kendisinin tek aktör olduğu yönetim anlayışından ziyade çok ortaklı ve çok aktörlü (özel sektör, sivil toplum örgütleri) paydaşları ile yönetmesi ve bu süreci katılım, hesap verebilirlik, şeffaflık gibi demokratik ilkelerle şekillendirmesi anlayışı şeklinde tanımlanabilir (Karaçor ve Oltulu, 2011: 404).

Yönetişim üzerine yapılan tanımlamalardan sonra konunun daha iyi anlaşılabilmesi adına aşağıda yönetişimin ana hatlarını gösteren Tablo 3 oluşturulmuştur. Tablodan da görüleceği gibi yönetim çok yönlü bir yapıya sahiptir. Yerel, ulusal ve küresel olmak üzere üç ana boyutta incelenmekte olan yönetişimin en dikkat çeken özellikleri; hukukun üstünlüğü, katılımcılık, şeffaflık ve hesap verebilirliktir. Yönetişimi meydana getiren unsurları, ulusal ve küresel olarak bir ayrıma gidildiği, başta Dünya

Bankası olmak üzere yönetişimi çok çeşitli uluslararası kuruluşların desteklediği ve bağımsız idari otoriteler, kent konseyleri, ombudsmanlık gibi yapılanmalarda kendine uygulama alanı bulduğu görülmektedir. Diğer bir ifadeyle yönetişimin ete kemiğe büründüğü yapılar olarak bağımsız idari otoriteler, kent konseyleri, ombudsmanlık, etik kurul ve bölgesel kalkınma ajansları sayılabilir. Sistematik bir şekilde gösterilmiş olan Tablo 3'teki bu içerikler aşağıdaki başlıklarda ayrıntılı bir şekilde incelenmiştir.

Tablo 3. Yönetişim

YÖNETİŞİM				
YÖNETİŞİMİN BOYUTLARI	YÖNETİŞİMİN ÖZELLİKLERİ-İLKELERİ	YÖNETİŞİMİN UNSURLARI		YÖNETİŞİM UYGULAMALARI
Yerel Düzeyde Yönetişim,	Hukuka Uygunluk ve Hukukun Üstünlüğü	Ulusal Aktörler	Küresel Aktörler	Bağımsız İdari Otoriteler (BİO)
Ulusal Düzeyde Yönetişim,	Katılımcılık	Devlet	DB,	Kent Konseyleri (KK)
	Meşruiyet	Özel Sektör	OECD,	
	Hesap Verebilirlik /Cevap Verebilirlik	Sivil Toplum Kuruluşları	BM, IMF	
Küresel Düzeyde Yönetişim	Şeffaflık/Açıklık			Ombudsmanlık Kurumu (Ombudsman)
	Yerindenlik (Subsidiarite)			Bölgesel Kalkınma Ajansları (BKA)
	Verimlilik ve Etkililik			Etik Kurullar
	Tutarlılık			
	Stratejik Vizyon			

Kaynak: Yazar tarafından tasarlanmıştır.

2.2. Yönetişimin Boyutları

2.2.1. Yerel Düzeyde Yönetişim, Ulusal Düzeyde Yönetişim, Küresel Düzeyde Yönetişim

Kamu yönetiminde yaşanan değişim ve dönüşümler sonucu yerel yönetimler demokratik, katılımcı, şeffaf ve etkin yönetim anlayışıyla son yıllarda etki ve güç alanlarını artırmaktadır. Yerel yönetişimin sağlanması için yerel yönetimlerin, sivil toplum kuruluşlarının ve özel sektör yapılanmasının birlikte hareket etmesi gerekmektedir. Yerel demokrasinin güçlenmesinde ve halkın katılımının sağlanmasında sivil toplum anlayışının önemli bir payı vardır. Nitekim bu anlayışın hayata geçirilmesi noktasında gerek ulusal gerekse uluslararası kuruluşların düzenlemeleriyle yerel yönetişimin uygulanabilirliği de artarak devam edecektir (Doğan, 2016: 82-90).

Merkezi hükümetin yerel yönetimle; yerel yönetimlerin de diğer yönetim aktörü olan özel sektör ve sivil toplum kuruluşları arasında dengeli bir iş bölümünün varlığı gerekmektedir (Hancıoğlu, 2008: 19-25).

Kamu yönetişimi olarak da adlandırılan ulusal yönetim kavramı tek yönlü nedensellik yerine çok yönlü etkileşimi ifade etmektedir. Diğer bir ifadeyle yönetim kamu sektörünün ve özel kuruluşların, vatandaşların, sivil toplum örgütlerinin yönetime yönelik tavırları ve davranışları olarak açıklanabilir. Bu süreçte çıkarların çatışması yerine uzlaşmacılık ön planda tutulup yaşama geçirilir (Özer, 2006b: 77). Bu bağlamda kamu yönetişimi olarak adlandırdığımız yeniden yapılanma modelinde katılımın tabana yayılarak vatandaştan başlaması, etkin demokrasi, hukuk devleti, siyasi meşruiyet ve güven ortamından geçmelidir (Bozkuş, 2009: 54).

Günümüzde iletişim ve bilgi teknolojilerinde gözlenen gelişmelere paralel olarak yaşanan dönüşüm küresel yönetim olarak adlandırılmaktadır (Ökmen vd., 2004: 28). Yeni yönetim stratejisinde küresel yönetim, ulus devletlerinin oluşturduğu dünya sisteminde hükümet etme biçimine alternatiftir. Hükümetle toplumun etkileşimi yönetişimin kamu sektöründe ve özel sektörde yeni yönetim yollarında somutlaştığını göstermektedir. Bununla beraber küresel yönetim merkezi yönetimin yokluğuna işaret ederek ulus devletlerin yönetim kapasitelerinin de ilerisinde hükümet ile sivil toplum kuruluşlarındaki işbirliğini gösterir (Karaca, 2013: 25).

Uluslararası Yönetim Bilimleri Enstitüsü (IIAS) ile Uluslararası Yönetim Okulları ve Enstitüleri Birliği (IASIA), küresel yönetişimin nasıl yönetileceği konularında çeşitli toplantı ve çalışmalar yapmaktadır. Bu çalışmalar içinde geçen bin yılın ne gibi sorunlar

bıraktığı ve bugünün şartlarında bu sorunların çözümü, küresel yönetişimin yönetimi konusunda yaşanan sorunların çözümü ve bölgeler ve bölgelerarası siyasaların oluşumu değerlendirilmektedir (Ergun, 2015: 334).

2.3. Yönetişimin Tarihsel Gelişimi

Yönetişim bugünkü anlamıyla 1989 yılında DB'nin Sub-Saharan Africa: From Crisisto Sustainable Growth (Krizlerden Sürdürülebilir Büyümeye) isimli raporda kullanılmıştır. Bu raporda DB temel sorunu “yönetişim krizi” olarak nitelendirmiş ve iyi yönetişimin bir ülkenin kalkınmasında ve toplumun kaynaklarının idare edilmesinde siyasal gücün uygulanma biçimi olarak nitelendirmiştir. DB yönetişimin teknik boyutuna vurgu yaparak kavramı idari ve yönetsel öğelerle açıklamaktadır (Güzelsarı, 2004: 14). DB'nin 1989 tarihli raporu ile gündeme gelen, 1997 yılındaki raporunda belirli bir kuramsal olgunluğa erişmiş olan yönetişim kavramını üç başlık altında toplamak mümkündür. Buna göre, yönetişimin devlet anlayışında, demokrasi anlayışında ve sosyal politikalar açısından önemli yenilikler getirmekle birlikte neoliberalizmi önemli ölçüde revize ettiği görülmektedir (Kalfa ve Ataay, 2008: 235). Afrika üzerine yapılan değerlemenin olumlu sonuçlar vermesi üzerine yönetişim, bilimsel yaklaşım çerçevesinde ele alınmıştır. Bu terim daha sonraları OECD ve BM tarafından da kullanım alanı bulmuştur. Böylece yönetişim, bu üç örgütün çeşitli toplantı ve yayınlarıyla açık bir formül halinde tüm dünyaya yayılmıştır (Bozkuş, 2009: 46).

Özetle yönetim ve yönetişim kavramları arasındaki tarihsel sürece bakıldığında; 21. yüzyılın yönetişim anlayışının 20. yüzyılın yönetim anlayışını çok yönlü bir değişime uğratarak katı bürokrasinin yerine katılımı, hiyerarşi yerine hesap verebilirliği, merkeziyetçilik yerine yerelliği getirdiği görülmektedir (Özer, 2006b: 63). Temsili demokrasinin günümüz şartlarında katılım ve denetim mekanizmaları bağlamında yeterliliğini kaybetmiştir. Tam bir demokrasi anlayışı için birey-devlet ilişkilerinin yeni bir boyutta ele alınması gerekmektedir. Böylece sorumluluk, katılım, verimlilik ve etkinlik ilkeleriyle bütünleşen yeni kamu yönetimi anlayışının karşılıklı etkileşimiyle yeni bir yapıya büründüğü yönetişim kavramı 1970'lerin sonlarından itibaren literatürdeki yerini almıştır. Kamu yönetimi, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının karşılıklı etkileşimlerini ifade etmek için kullanılan bir kavramdır. Yönetişim kavramıyla

birlikte toplumu yönlendirme ve yönetme sorumluluğu devletten sivil topluma yön değiştirmiştir (Eryılmaz, 2008b: 27).

Yönetişim kavramı üzerine pek çok tanım yapılmış olup bu farklılıkların üzerinde durmaktan ziyade fikir birliğine varılan yönetişimin ilkelerini ve dayandığı temelleri incelemekte fayda vardır. Yönetişim anlayışının uygulanabilirliğini gösterdiği en önemli konulardan birisi yönetim sorununun aşılabilmesi, bu amaç çerçevesinde yeni bir yönetim anlayışının benimsenmesi ve kamu yönetiminde devletin yeniden yapılandırılması gerekliliğidir. Bu gerekliliği sağlayabilmek için etkin ve verimli bir yönetim mekanizması oluşturularak; şeffaflık (transparency), meşruiyet (legacy), hesap verebilirlik (accountability), etkin katılım (active participation), adem-i merkeziyetçilik (decentralization) gibi yönetişim ilkelerine vurgu yapıldığı görülmektedir (Cesur, 2018: 811).

2.4. Yönetişimin Özellikleri- İlkeleri

Genel olarak bakıldığında yönetişim kavramı üç temel ilkeye dayandırılmıştır. Bunlar;

- Hukukun üstünlüğü,
- Vatandaşların yönetime katılımının sağlanması,
- Adalet, eşitlik ve rekabet mekanizmalarının iyi işlemesi olarak sıralanabilir.

Söz edilen bu üç temel ilkenin uygulanabilmesi için çeşitli mekanizmaların varlığı gerekmektedir. Bunların başında gelişmiş bir demokrasi ve teknolojiyi en iyi şekilde kullanabilen bilgi toplumu gelmektedir. Performansa dayalı yönetim sisteminin oluşturulması, sorumlulukların iyi tanımlanması, yönetimde saydamlığın sağlanması, etik kuralların önceden belirlenmesi gibi ilkelerle yönetişim anlayışını pekiştirmek ve bu doğrultuda gelişmesini sağlamak gerekmektedir (Kızıлтаş, 2005: 378-379).

Yönetişim, ülkelerin kaynaklarını ekonomik ve toplumsal gelişmelere paralel olarak nasıl kullanacağını belirlemektedir. Kararların nasıl alındığı, vatandaşların bu sürece nasıl dahil edildiği yönetişimin niteliğini ortaya çıkarmaktadır. Yönetişimin amacı, bir yandan toplumsal sorunlarla uğraşırken diğer taraftan çağdaş toplumların karmaşıklığını ve çeşitliliğini yaratan olgularla baş edebilmektir (Özer, 2006b: 65).

Literatüre bakıldığında yönetişim kavramını açıklamada pek çok ilkelerin varlığından söz edildiği görülmektedir. Burada üzerinde fikir birliğine varılan ilkeler;

hukuka uygunluk, katılımcılık, meşruiyet, şeffaflık, hesap verebilirlik, cevap verebilirlik, yerindenlik, verimlilik, etkililik, tutarlılık ve stratejik vizyon olarak ele alınmıştır.

2.4.1. Hukuka Uygunluk ve Hukukun Üstünlüğü

Kamu sektöründe yaşanan değişimin dinamiklerini etkileyen diğer bir faktör de hukuk devleti ilkesidir. Hukuk devleti olmanın gereği olarak kamu kuruluşlarının her türlü iş ve eylemlerinin hukuk kurallarına uygun olması ve hukuk tarafından denetlenmesi gerekmektedir. Kamu yöneticilerin bir hizmet üretirken ya da toplumla ilgili bir düzenleme yapması durumunda müşteri tatmini, tüketici tercihi, maliyet-fayda gibi ölçütlerinin yanında hukuk devleti ilkesinin de uygulanması gerekmektedir (Özer, 2006a: 11). Diğer bir ifadeyle yönetim ilkelerinin kurumsallaşabilmesi ancak hukuk kurallarıyla mümkün olabilmektedir. Hukuk kuralları aracılığıyla yöneten-yönetilen arasında net, açık ve objektif düzenlemeler yapılabilmekte olup katılım, hesap verme sorumluluğu ve saydamlık gibi yönetim ilkeleriyle sağlam bir zemine oturtulabilir (Bozkuş, 2009: 63).

Modern toplumlarda demokrasinin gereği olarak yönetimin hukuka uygun olması, yönetimin her alanında hukukun üstünlüğünün sağlanması gerekmektedir. Bu ilkelerin varlığı hukuk devletini egemen kılan ve etkin bir adalet kurumunun altyapısını oluşturarak devlete saygınlık ve güç verir. Böylece hukuk kurallarının en iyi bir şekilde uygulanması sonucu devletin otorite sahibi olması sağlanmaktadır. Öte yandan yönetişimin hayat bulması için hukukun üstünlüğü gerekmektedir. Ancak hukukun üstünlüğüne duyulan saygıyla birlikte hem siyasal alanda hem de yönetim alanında yönetişim anlayışı gerçekleştirilebilir (Bahçavan, 2006: 15-16).

2.4.2. Katılımcılık

Katılımcılığın köklerini eski tarihlere kadar götürmenin mümkün olduğu söylene de bir yasal hak haline gelmesi on sekizinci yüzyılda İsveç’ te meydana gelmiştir. Katılımcılık, kamu politikası oluşturma, uygulama ve denetleme sürecine halkın ve sivil toplum kuruluşlarının müdahil olmasını ifade eder (Dokuzuncu Kalkınma Planı, 2007: 14). Katılımcılık yönetim modelinin önemli ilkelerinden birisidir. Siyasal sorumluluktan uzak piyasa güçlerinin siyaset yapma sürecine müdahalelerde bulunabilmesinin yolunu açar (Güzelsarı, 2004: 15). İyi yönetişimin gereği olarak

alınacak olan kararların, bu kararlardan etkilenecek olan kitleleri de bu sürece dâhil etmesi gerekir. Tüm kesimlerin bu süreç içinde görüş, öneri ve eleştirileri dikkate alınarak sürecin yürütülmesi gerekmektedir. Yönetim aktörleri olan parlamento ve hükümet, yerel yönetimler, meslek kuruluşları, sivil toplum örgütleri, sendikalar ve üniversiteler hem uygulamaların hem de sonuçların içinde yer almalıdır (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 128).

Katılımcılık kamu gücünün kötüye kullanılmasının önlenmesi, yurttaşların söz sahibi oldukları düzenlemeleri daha olumlu karşılamaları, halkın devlete olan güveninin artması, farklı fikirlerin hayat bulması, saydamlığın sağlanması gibi nedenlerle oldukça önem arz etmektedir (Dokuzuncu Kalkınma Planı, 2007: 15). Böylece tüm vatandaşların doğrudan ya da kendilerini temsil eden aracı kurumlar vasıtasıyla karar alma süreçlerine katılmaları sonucu oluşturulan politikalar farklı çıkarların uzlaşmasını da sağlamaktadır (Özer, 2006b: 80).

2.4.3. Meşruiyet

Meşruiyet, bir durumun, davranışın, herhangi bir olgunun ya da olayın toplumda yaygın olarak doğru ve haklı bulunmasıdır. Yasallık, geçerli olma durumu olarak da tanımlanan meşruiyetin en yakın olduğu kavram ise siyasal iktidardır. İktidarın sağlanması ve devamlılık arz edebilmesi yönünden meşruluk en önemli faktörlerden birisidir. Diğer bir ifadeyle meşruluk, yönetimi kolaylaştıran ve onu etkili kılan bir araçtır. Bu araç sayesinde yönetim daha istikrarlı ve daha sağlam bir görünüm kazanır. Yönetilenler, yönetimin meşruluğuna ne kadar inanırsa onun uyguladığı kararlara da o ölçüde katılırlar. Böylece kendiliğinden uyma eğilimi gösterirler (Eren, 2003: 58-59).

Kamu yönetimi çerçevesinde değerlendirildiğinde yönetebilirlik sorununa alternatif çözüm yolu olarak sunulan yönetişim, devletin topluma hizmet sunumunda kendini meşrulaştırma ihtiyacıyla yararlandığı bir araç olarak değerlendirilmektedir. Yönetişim anlayışının meşrulaştırma olarak kullandığı en önemli araçlar: katılım, şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleridir (Cesur, 2018: 811).

2.4.4. Şeffaflık/Açıklık

Şeffaflık en genel tanımıyla devlet faaliyetlerinin ve karar alma süreçlerinin diğer devlet kurumlarına, sivil topluma, bazı durumlarda ise yabancı kurumların incelemesine açık olmasıdır (Zengin, 2009: 14). Yönetimde açıklık ilkesi saydamlık ilkesi ile birlikte

anılrsa da açıklık ilkesi saydamlıktan daha geniş bir anlam ifade etmektedir. Saydamlık, kamu hizmetlerinin, bu hizmetlerden yararlanan vatandaşların kolay anlayabileceği bir içeriğe sahip olması anlamına gelmektedir. Kanun ve diğer düzenlemelerin gerek hazırlık aşamasında gerekse uygulama safhasında bireyler tarafından açık ve anlaşılır olması gerekmektedir. Böylece yaşanacak karışıklığın önüne geçilmiş ve oluşabilecek problemlerin en aza indirgenmesi de sağlanmış olacaktır (Ergün, 2006: 64). Dünyada liberalleşme ve demokratikleşme eğilimiyle birlikte kamu yönetiminde açıklık/şeffaflık ilkeleri uygulanmıştır. Daha önceki dönemlerde görülen devlet sırrı anlayışı terk edilerek demokrasinin gereği sonucu halkın istediği bilgiye erişebilmesinin ve hesap sorabilmesinin önü açılmıştır (Yüksel, 2004: 5). Dünyadaki gelişmelere paralel küreselleşme olgusu neticesinde kamu yönetimi de üzerine düşeni almıştır. Önceki dönemlerde görülen kamunun halktan soyutlanarak kutsallaştırılması sonucu yapılan faaliyetlerin ve yürütülen hizmetlerin gizlilik esasına göre yönetilmesinin yerini; yönetilenlerinde yönetim sürecine dâhil edilmesini, yürütülen faaliyetlerin yönetilenler tarafından bilinebileceği, sorgulanabileceği ve gerektiğinde denetlenebileceği şeffaf yeni kamu yönetimi anlayışı almıştır. Özellikle 1960'lı yıllardan itibaren yönetimde açıklık prensibi görülmeye başlanmıştır. Şeffaflık ilkesi, yönetimde güvenilirliğin, sağlıklı iletişimin ve dürüstlüğün ifadesidir. Diğer taraftan yöneticilerin yapmış olduğu işlemlerden ötürü herkese karşı hesap vermeye ve eleştirilere açık olmasını ifade eder. ABD, Fransa gibi gelişmiş ülkelerde görülen ve yasal bir zemine oturtulan bu gelişmeler Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelere şeffaf yönetim anlayışı nispeten daha yavaş bir seyir izlemektedir (Koçak, 2010: 118-119).

Kamu yönetiminde uygulanan politikaların, alınan kararların ve nitelikli, güvenilir bilgiye istenilen zamanda ulaşılabilmesini ifade eden şeffaflık ilkesi demokrasinin bir sonucu olarak da hesap verebilirlik ilkesi ile yakından ilişkilidir (Cesur, 2018: 811). Hesap verme sorumluluğu, temsili demokrasilerde kamu kaynaklarının yönetilenlerin istekleri doğrultusunda etkin ve verimli kullanılmasını sağlayan bir güvence sistemidir. Kamu harcamalarının önceden belirlenen kriterlere göre değerlendirilmesi sonucu yöneticilerin oy verenler nezdinde sorumlu tutulmasını sağlayan bir yönetim aracıdır. Böylece yetki devredenlerin kamusal mal ve hizmetlerin yürütülmesi, toplumun ihtiyaçlarının karşılanması, kaynakların etkin ve verimli

kullanılması gibi konularda yöneticileri denetleyebilmesi ve gerekli koşullarda yapılan hataların düzeltilmesi talebinde bulunmaları sağlanmaktadır (Kızıлтаş, 2005: 384-385).

2.4.5. Hesap Verebilirlik/Cevap Verebilirlik

Kamu yönetimi yazınında son yıllarda en fazla kullanılan kavramlardan birisi de hesap verebilirliktir. Hesap verebilirlik, bir kişinin ya da grubun yerine getirmekle sorumlu olduğu eylemlerden ötürü diğer kişilere karşı açıklamada bulunması veya cevap vermesi anlamına gelmektedir. Hesap verebilirlik; denetim, sorumluluk ve şeffaflık kavramlarıyla ilişkilendirilmektedir. Nitekim Dünya Bankası tarafından da özellikle vurgulanan yönetim ilkeleri; hesap verebilirlik ve şeffaflık olmuştur. Hesap verebilirlik ilkesiyle devletin yaptığı harcama ve eylemlerin mali denetimi ifade edilmektedir. Bu denetimin gerçekleştirilmesinde ulusal alanda bağımsız denetim kuruluşlarına uluslararası alanda ise uluslararası finans kuruluşlarına önemli bir rol verilmektedir. Dünya Bankası'nın 1992 tarihli raporunda yapılacak olan bu denetimin nasıl olması gerektiği açıkça belirtilmiştir (Kalfa ve Ataay, 2008: 233).

Cevap verebilirlik olarak adlandırılan yönetim ilkesi, bireyin kamu yöneticilerinden ya da siyasetçilerden talep ettiği konularda cevap alabilmesidir. Bu noktada yönetimin cevap verebilmesi sahip olduğu bilgileri birey ile paylaşması anlamına gelmektedir (Bozkuş, 2009: 62). Kamu yönetiminde yaşanan gelişmeler neticesinde vatandaşın memnuniyetini en üst düzeyde tutabilmek ve hizmetlerin belirlenmesinde kamunun tercihlerini ön planda tutabilmek cevap verebilirlik ilkesine bağlıdır. Cevap verebilirlik sunulan hizmetin ihtiyaçları karşılama oranını da göstermektedir. Cevap verebilirliğin yüksek oluşu hedefler ile sonuçlar arasındaki uyumun bir göstergesidir. Amaçlara göre hazırlanmış hedeflerin herhangi bir aşamasında eğer sapma gözlenirse tekrar vatandaşa başvurmak ve düzenlemeler yapmak gerekebilir. Türkiye' de 2004 yılında yayınlanan 4982 sayılı Bilgi Edinme Yasası, bireylerin kamu kurum ve kuruluşlarından istenilen bilgiye ulaşılabilmesini sağlayan saydamlık ve hesap verebilirlik konusunda atılmış önemli bir adımdır (Ergün, 2006: 68-69).

2.4.6. Yerindenlik (Subsidiarite)

Geleneksel kamu yönetimi anlayışında merkezi yönetim kamu hizmetlerini bünyesinde toplayarak aşırı büyüme yoluna gitmiştir. Bu kontrolsüz büyüme sonucu hantallaşmış, kaynak israfına neden olunmuş ve yönetim halkın taleplerine cevap

veremez hale gelmiştir. Yerindenlik ilkesiyle birlikte sorunlar kaynağında çözüme kavuşturulmuş ve böylece yönetimin gereksiz yüklerinden arındırılarak daha etkin bir şekilde çalışması sağlanmıştır. Yerinden yönetim anlayışı ile verilen yetki ve görevler, hizmetlerin verimliliğini artıracak ve ihtiyaca uygunluğunu denetleyerek yönetişimin bir diğer ilkesi olan katılımcılığı da güçlendirecektir (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 135).

Yerindenlik ilkesiyle merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında yetki ve sorumluluk sonucu kaynakların en etkin şekilde kullanımı sağlanmaktadır. Demokrasinin beşiği olan yerel yönetimlerde demokratik katılımcılık en üst noktadadır. Çünkü kamu yönetiminde yerelleşme sonucu halkın istek ve ihtiyaçlarına en hızlı cevap verebilen yapılanmalar yerel yönetimlerdir. Bunun neticesinde kamu yönetimlerinde görülen kırtasiyecilik de önlenmiş olacaktır. Toplumsal sorunların çözüm odağında bulunan yerel yönetimlerde uygulanan yerindenlik ilkesiyle yönetişimin gelişmesi ve bu doğrultuda halkın her kesimine hizmet etmesi sağlanmaktadır (Bahçavan, 2006: 25-26).

2.4.7. Verimlilik ve Etkililik

Verimlilik, devletlerin vatandaşlarına en uygun maliyetle en kaliteli hizmeti sunmasıdır (Zengin, 2009: 14). Diğer bir ifadeyle üretilen mal veya hizmetlerin mümkün olan en uygun girdi ile karşılanmasını ifade etmektedir.

Etkinlik, politikaların etkin ve zamanında sunulmasını ifade etmektedir. Bu politikalarla açık bir şekilde tanımlanmış hedefler doğrultusunda geçmiş tecrübeler dikkate alınarak gelecekte yapılacak olan etkinin vatandaşlara sunulması istenmektedir (Karaca, 2013: 22).

Kamu yönetiminin etkili ve kaliteli hizmetler sunması ülke ekonomisini etkilemesinin yanı sıra özel sektörü de etkileyecektir. Örneğin eğitim ve sağlık hizmetlerinin yerine getirilmesi, ulaştırma ve haberleşme hizmetlerinin zamanında karşılanması, güvenlik hizmetlerinin niteliği diğer sektörlerin başarısını da etkileyecektir (Kılavuz, 2003: 97).

2.4.8. Tutarlılık

Tutarlılık birden fazla kararın ve eylemlerin birbirleriyle uyumlu olmasını ve çatışmamasını öngörmektedir. Devlet çok çeşitli alanlarda faaliyet gösterdiğinden dolayı tutarlılık ilkesini göz önünde bulundurmalıdır. Böylece her bir kurumun karmaşık yapı

içerisinde tutarlı bir duruş sergileyerek güçlü siyasi sorumluluk duygusuna sahip olması gerekir (Dokuzuncu Kalkınma Planı, 2007: 16).

Kamu kurum ve kuruluşlarının tutarlı karar ve eylemlerinin yanında bu duruşunun devamlılığı da büyük önem arz etmektedir. Çünkü tutarlı ve başarılı uygulanan kamu politikalarının halkın taleplerinin karşılama noktasında devamlılığı da sağlaması gerekmektedir.

2.4.9. Stratejik Vizyon

Kamu kuruluşları zaman zaman siyasi müdahalelere konu olabilmektedir. Bu durumla birlikte kamu kuruluşlarının politika üretme ve strateji belirleme yetenekleri zayıflama gösterecektir. Kuruluşların belirlenen misyon çerçevesinde ulusal plan ve stratejilerini ortaya koymaları ve başarılarını sürekli ölçmeleri gereklidir. Hazırlanan planlar ışığında vatandaşlar ve çalışanlar arasında koordinasyonu ve oluşturulan planların katılım anlayışıyla perspektifi sağlanmalıdır (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 130). Stratejik vizyonun belirgin olmasının yanı sıra sürekliliği de önem arz etmektedir. Ayrıca vizyonun ulaşılabilir olması ve çalışanlarla yöneticiler tarafından belirlenmesi hedeflerin yerine getirilmesini sağlayacaktır (Özer, 2006b: 81).

2.5. Yönetişimin Unsurları

Yönetişimin unsurlarını iki ana başlık altında toplamak mümkündür. Bunlardan birincisi devletin, özel sektörün, sivil toplum kuruluşlarının ve vatandaşların oluşturduğu ulusal aktörler; diğeri de OECD, BM, IMF ve DB gibi uluslararası yada ulus aşırı olarak nitelendirilen yapılanmalardır.

2.5.1. Ulusal Aktörler

2.5.1.1. Devlet

Yönetişim; başta devlet olmak üzere, özel sektör ve kar amacı gütmeyen üçüncü sektör olarak da nitelendirilen sivil toplum kuruluşlarının birlikteliğinden doğmaktadır. Bunlardan devlet, siyasi kuruluşlarla kamu sektörü kuruluşlarını kapsadığı bir süreçten oluşmaktadır. Bu süreçte devletin görevi, vatandaşlarına nasıl daha etkin bir şekilde hizmet vereceğini düzenlemektir. Diğer bir deyişle hukukun üstünlüğünü gözetmek, sosyo-ekonomik şartları düzenlemek, sosyal ve fiziki alt yapıları geliştirmek, kalkınmayı

sağlamak, sosyal güvenliği güçlendirmek, eşitliğin, adaletin ve barışın temellerini sağlamak devletin yurttaşlarının refahı için yerine getirmesi gereken görevleridir (Özer, 2006b: 68).

2.5.1.2. Özel Sektör

Yönetişim kamu sektörünün, özel sektör ve sivil toplumun gücünden yararlanarak kamu yönetiminde yeniden yapılanma kavramı altında kalite ve etkinliği artırmasını sağlayan bir araçtır. Kamu yönetiminin özel sektörle ortaklaşa hareket etmesiyle kamu yönetiminde esnekliğin sağlanacağı bunun sonucunda kamusal kaynakların toplumsal ihtiyaçlar doğrultusunda etkin bir biçimde kullanılacağı düşünülmektedir (Demirel, 2010: 65-66).

2.5.1.3. Sivil Toplum Kuruluşları (NGO)

Sivil toplum, birey ile devlet arasında yer almaktadır. Siyasal, ekonomik ve toplumsal alanlarda etkileşimde bulunan bireylerden, örgütlenmiş ya da örgütlenmemiş kümelerden oluşmaktadır. Sivil toplum örgütleri arasında özellikle iktidarda olmadıkları dönemlerdeki siyasi partiler, sendikalar, yardım kurumları, vakıflar, dernekler, kooperatifler, basın-yayın kurumları, akademik kurumlar ve spor kulüpleri gibi toplumun her kesiminin bir araya gelebileceği örgütlenmelerden oluşmaktadır (Ergun, 2015: 335).

Geleneksel yönetim anlayışında devlet, toplumun üstünde yer alarak baskıcı bir tutum sergileyen yönetsel bir araçtır. Bunun sebepleri arasında yönetimin sivil toplum kuruluşlarının etkinliğinden yoksun olması sayılabilir. Geleneksel yönetim anlayışında, öncelik çıkar gruplarından ziyade devlet için gerekli olanın yapılması şeklinde bir seyir izlemektedir. Böylece kutsallaşarak uzaklaşan devlet ile toplum arasındaki mesafe her geçen gün artış göstermektedir. Demokratik bir siyasal zeminde toplumsal hoşgörü, siyasal etkinlik ve toplumsal kurumlara duyulan güvenin sağlanması noktasında sivil toplum kuruluşlarının yönetim sürecinde varlığını hissettirmesi kaçınılmazdır. Küresel değişimin yaşandığı son yıllarda farklılıkları bünyesinde barındıran STK'lar demokrasinin vazgeçilmez en önemli alanlarından biri olarak varlığını devam ettirmektedir (Ergün, 2006: 4-5). Diğer bir ifadeyle “gönüllü vatandaş birlikleri ya da sivil toplum örgütleri” olarak adlandırılan bu yapı yönetimin en önemli unsurlarından birisidir. STK'lar sayesinde vatandaşlar yönetim sürecine daha organize ve planlı bir

şekilde katılım sağlayabilecekler ve sorunların çözüm odağında bulunan STK'lar böylece denetim görevini de üstleneceklerdir (Bahçavan, 2006: 14).

Vatandaş olarak da adlandırılan ve yönetişimin yapı taşı oluşturulan bireyler, sadece yönetimin kendisine sunduğu orandan ziyade çıkarlarını maksimize edecek kararlara katılım sağlamalıdır. Demokrasinin gereği olarak alınan kararlarda sesini yükseltebilmeli ve varlığını her zaman hissettirmelidir. Böylece yönetimde yeni paradigma olan yönetişim anlayışı sayesinde yönetimin kararlarının her aşamasında tek taraflılığı yerine çok aktörlü yapısıyla birlikte bireyler de etkinliğini artıracaktır.

2.5.2. Küresel Aktörler

2.5.2.1. OECD, BM, IMF, DB

Çeşitli ulusların bir arada yaşamayı öğrenmeleri için bir takım uluslararası örgütlenmeler oluşturulmuştur. Son yıllarda yaşanan hızlı dönüşümler sonucu bu ulus ötesi kuruluşların; ülkelerin gerek ulusal, gerekse uluslararası alanda ortaya koydukları politikalarında son derece etkili oldukları bilinmektedir. Bu ulus ötesi kuruluşların başında OECD, BM, IMF ve DB gibi oluşumlar gelmektedir. Örneğin 1970'li yıllardan sonra yaşanan değişimler neticesinde ulaşım ve iletişim alanlarında gelişmeler yaşanmıştır. Sermayenin ve iş gücünün uluslararası hareketliliği sonucu uluslararası şirketlerin sayısı, ticaret hacmi ve faaliyet alanları artmıştır. Öyle ki birçok devletin milli gelirinden daha fazla gelire sahip olan bu şirketler kendi lehine ülkelerin maliye ve ekonomi politikalarını etkileyebilmişlerdir. DB, IMF gibi uluslararası kuruluşlar kaynak sağlama yoluyla ülkelerin kamu politikalarını oluşturmalarında ve kamu hizmetlerini yürütmelerinde etkili olmaktadır. Bu şirketlerin sermayelerinde ve sayılarında yaşanan artış nedeniyle ülkelerin kamu yönetimlerini bağımsız bir şekilde yönetmeleri de güçleşmiştir (Uysal, 2020: 121-123). Diğer bir ifadeyle Dünya Bankası, IMF gibi uluslararası mali kurumlar kamu harcamalarında kısıtlama, kamu hizmetlerinde tutumluluk ve özelleştirme politikaları ile dünya ticaretini etkilemektedirler (Ergun, 2015: 30).

2.6. Postmodern Kamu Yönetimi ve Yönetişim

Postmodernizm ilk olarak mimari, sanat ve edebiyat alanında İkinci Dünya Savaşı sonrasında ortaya çıkan bir söylem, bir ideoloji olup 1970'li yıllarda sosyal bilimler

alanını etkilemiştir. 1980’li yıllarda kamu yönetiminde yaşanan büyük dönüşümlerin arka planında postmodern kamu yönetiminin felsefi, sosyolojik, siyasal ve ideolojik izlerini görmek mümkündür. Diğer bir deyişle 1980 sonrası küreselleşme, neo-liberalizm ve yeni kamu yönetiminin etkisiyle yaşanan paradigma değişiminin entelektüel arka planını postmodern kamu yönetimi anlayışı oluşturmuştur. 1990’lı yıllarda postmodernizm zirve yapmış ve bu yıllardan sonra çok aktörlü katılımı ve demokratik değerleri barındıran yönetim anlayışı ile birlikte anılır olmuştur. Diğer yandan bu dönemde yönetim anlayışı ile birlikte demokrasinin yerel düzeydeki yansıması olan yerel yönetimlerin önemi de giderek artmıştır (Doğan, 2016: 73-74).

17. Yüzyılda Fransa’da ortaya çıkan modernizm, akılcı, ilerlemeci ve olgucu bir bakış açısı ile Aydınlanma felsefesiyle ilişkilendirilmiştir. Modernizme göre bir bilginin geçerli bilgi olabilmesi için ancak onun gözlem ve deneye dayalı olması gerekmektedir. Diğer bir ifadeyle dünyanın akılsal bir tasarımı olan modernizm düşünsel çabanın ürünü olmalıdır (Yıldırım, 2009: 382). Eleştirel düşünceyle anılan modernizmde bilginin ussallığı, evrenselliği ve bütünselliği gibi yaklaşımlar benimsenmiştir. Hakim kamu yönetimindeki bu anlayış bürokratik, kapalı ve geleneksel özellikler gösterirken; postmodern kamu yönetimi ile esnek, piyasa odaklı, yerinden yönetimci, katılımcı, demokratik ve insan odaklı yeni yönetim tarzı gelişmiştir (Doğan, 2014: 78-79).

Postmodernizm, moderniteye bir başka deyişle aydınlanma çağına toptan radikal bir eleştiridir. Burada eleştiri yoluyla modernizmi yeniden kurmak değil onu tamamen yıkmak söz konusudur (Şaylan, 1999: 141). Postmodernizm, modernizme bir tepki olarak doğmuştur. Modernizm, gelenekselliğin yüklerinden kurtularak yeni yapılanmaların savunulduğu bir söylemdir. Postmodernizm ise, geleneği tümüyle yadsımayarak onun temelleri üzerinde yeni şekiller alarak dönüşüm yaşamaktadır. Modernizmin aksine evrenselliği reddeden Postmodern görüşe göre hiçbir şey tümüyle yeni olmadığı gibi orantısızlığı, çoğulculuğu, bölünmeyi ve parçaların ön plana çıkarılmasını savunur. Benzerlik yerine benzemezliği ve farklılıklar ile alt kültürü destekler. Örneğin toplumdaki tekil özne olan azınlıkları ve kadınları savunur. Postmodernizm, bürokrasi gibi genel birimler yerine daha ayıksı olan görev örgütlenmelerini, geçici örgütlenmeleri ya da kendiliğinden oluşan yapılanmaları yeğlemektedir (Ergun, 1997: 13).

Postmodern toplumun zemininde farklılıklar, yenilikler, çeşitlilikler barınmakta ve gelişmektedir. Postmodernizm, modernizmin sahip olduğu kapsayıcı bakış açısını

reddeder. Ona göre birey ve toplulukları kısıtlayan, nesnelleştiren ve onları kalıplaştıran girişimler, bütünleştirici ve genelleştirici yaklaşımlar reddedilmelidir. Postmodernistler egemen anlamlar veya ifadelerle başkaldırır ve olguculuğu reddeder. Olguculuğu reddi geleneksel kamu yönetimi anlayışındaki hakim yapı olan bürokratik yönetim modelinin temelden sarsılmasına yol açar. Günümüzün yeni yönetim şekli olan yönetişim anlayışında yer alan merkeziyetçilikten uzaklaşma, yerellik, yerinden yönetim, esnek uzmanlaşma, yatay örgütlenme gibi kavramlar postmodernizmin savunduğu görüşler arasındadır (Yıldırım, 2009: 388-391).

Postmodernizmin kamu yönetimi karşılığı yeni kamu yönetimi olarak da adlandırılan yönetişimdir. Bu bağlamda örgüt yapısı; açık, esnek, hesap verebilir, performans odaklı ve demokratiktir. Siyaset alanındaki yansıması ise, katılımcı demokrasi, yerelleşme, etkin devlet, küreselleşme, neoliberalizm ve çok kültürlülük ile ilişkilendirilir. Söz konusu bu ilişki bağlamında yönetişimin felsefesini oluşturan postmodernizm birbiriyle bütünlük sergilemektedir (Doğan, 2019: 314-315).

2.7. Sürdürülebilir Kalkınmada Gündem 21, Türkiye Habitat Forumu

Yerinde çözüme kavuşturulamayıp merkeze taşınan sorunlar geleneksel (klasik) yönetim anlayışının en önemli olumsuzluklarından birisidir. Demokratikleşme adına sorunların yerinde tespit edilerek çözüme kavuşturulması ve böylece “yerelleşme” noktasında yönetişimin sağlanması gerekmektedir (Bahçavan, 2006: 14). Bu bağlamda yönetişimin yereldeki yansıması olarak yerel yönetimler alanında son yıllarda dünyada önemli gelişmeler yaşanmaktadır.

1992 yılının Haziran ayında Rio de Janeiro’da yapılan “sürdürülebilir gelişme”, konulu Gündem 21 adlı eylem planı “Yeryüzü Zirvesi” olarak adlandırılan Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı’nda ilk kez gündeme gelmiştir. Toplamda kırk bölümden oluşan Gündem 21, üç ana başlık ve bir tamamlayıcı kısımdan oluşmaktadır. Bu eylem planı kalkınma ile çevre arasında bir dengenin kurulmasını hedefleyerek “sürdürülebilir gelişme” anlayışını yaşama aktarmaya dönük politik taahhütlerin ve küresel uzlaşının en üst düzeydeki yansımasıdır. “İnsanlık, tarihsel bir dönüm noktasındadır” diye başlayan Gündem 21 eylem planı, gerek ulusal gerekse uluslararası alanda artan yoksulluk, açlık, hastalık ve ekosistemdeki kötüleşmeye dikkat çekmektedir. Bu bağlamda çözümün küresel ortaklık kavramı altında yaşam standartlarının

iyileştirilmesi ve ekosistemin korunmasıyla güvenli bir geleceğe ulaşılacağı yönündedir (Ökmen ve Görmez, 2009: 109-110).

1996 yılında İstanbul’da düzenlenen BM Habitat II İnsan Yerleşimleri Konferansı (Kent Zirvesi) ile Gündem 21 kavramı Türkiye’de tanınmıştır. Habitat Gündemi’ni, Gündem 21 eylem planının özellikle sürdürülebilir insan yerleşimleri gelişmesinin desteklenmesini içeren yedinci bölümü oluşturmaktadır. Böylelikle “herkese yeterli konut sağlanması” ve “kentleşen dünyada sürdürülebilir yerleşmeyi gerçekleştirmek” hedefleri Gündem 21 ile Habitat Gündemini destekler niteliktedir (Ökmen ve Görmez, 2009: 112-113).

Habitat II Zirvesi sonrası Türkiye’de Yerel Gündem 21 girişimleri hızla artmıştır. Bunlardan bazıları belediyelerle ortak çalışma adı altında bazıları ise kendi sivil toplum kuruluşlarını kurarak bu sürece dahil olmuşlardır. Bazı kentlerde “gençlik habitatları”, “gençlik kurulları” gibi oluşumlar ilgi uyandırmıştır (Bozkuş, 2009: 75).

Yerel Gündem 21 uygulama alanında bazı önceliklere sahiptir. Bunlar (Ergün, 2006: 75-76);

- Öncelikli olarak her ülkedeki yerel yönetimlerin kendi hakları için katılımcı bir süreci başlatmaları ve kendi kentleri için Yerel Gündem 21 konusunda fikir birliğine varmaları gerekmektedir.
- Yerel yönetimler arasındaki bilgi alışverişini artırmak ve böylece koordinasyon ve işbirliğini geliştirmesi hedeflenmektedir.
- Uluslararası topluluklarla yerel yönetimler arasındaki işbirliğini geliştirmek.
- Her ülkedeki yerel yönetimlerde karar alma sürecine kadınların ve gençlerin katılımını artırmaktır.

2.8. Yönetişim Uygulamaları

Günümüzde yönetişimin yansımalarını en iyi şekilde görebileceğimiz oluşumlar; bağımsız idari otoriteler, kent konseyleri, ombudsmanlık kurumu (ombudsman), etik kurullar ve bölgesel kalkınma ajanslarıdır. Bu yeni yönetsel yapılanmalar aracılığıyla kamu yönetiminde yönetişimin uygulanabilirliği her geçen gün daha da artmaktadır. Diğer bir ifadeyle özünde barındırdıkları katılım, hesap verebilirlik, şeffaflık, demokrasi, vatandaş odaklılık gibi kavramların ete kemiğe büründüğü bu yapılanmalarda yönetişim

anlayışı görülmektedir. İlerleyen bölümlerde ayrıntılı bir şekilde incelenecek olan bu yeni yapılanmalar günümüzde demokrasinin vazgeçilmez unsurları olarak dikkat çekmektedir.

2.8.1. Ombudsman

Akademik literatürde ombudsman kavramı yerine ombudsmanlık, ombudsmanlık kurumu gibi kavramlar kullanılsa da bu terimler aynı anlamı taşımakta olup bazen bir kişiyi bazen de belirli bir plan, program ve organizasyonlar altında yürütülen kurumsal bir yapıyı temsil etmektedir (Parlak ve Doğan, 2016b: 20). Ombudsman, genel olarak kamu yönetimi ve vatandaşlar arasında ortaya çıkan sorunların çözümüyle uğraşarak bu kesimler arasında tarafsız, özerk ve bağımsız bir şekilde arabuluculuk görevi üstlenen bir kamu görevlisidir. Ombudsman; kötü yönetimin ortadan kaldırılması, demokrasinin kurumsallaşması, yargının yükünün hafiflemesi, insan haklarının geliştirilmesi (Parlak ve Doğan, 2015: 73), temel hak ve özgürlüklerin korunması, idareyi denetlemesi, idare ile vatandaşlar arasında ilişkilerin iyileştirilmesi açılarından çoğulcu demokrasinin vazgeçilmez bir kurumudur (Usta, 2014: 60).

Ombudsmanlık kurumuna vatandaşların ulaşamayacağı bilgilere ulaşma imkanı verildiği için idarenin işlem ya da eyleminden şikâyetçi olan kimsenin ombudsmana başvurmasıyla birlikte vatandaş kendisine yönelik söz konusu işlem ya da eylemin nedenlerini öğrenebilecektir. Böylece yönetimin daha şeffaf olması sağlanmış olacaktır (Sevinç, 2015: 103).

2.8.1.1. Ombudsmanlık Kurumunun Tarihsel Süreci

İsveç ombudsmanı en eski ombudsman olup diğer bütün ombudsmanların en güçlü olanıdır (Şahin, 2010: 133). Ombudsmanlık, İsveç Kralı XII. Charles (Demirbaş Şarl)'ın Ruslarla yaptığı savaşta Osmanlı Devleti'ne sığınmış olup İmparatorluğun idareyi denetim biçiminden ve Divan-ı Hümayun uygulamalarından esinlenerek ülkesinde kurduğu bir kurumdur. Her ne kadar tarih verisi olarak İsveç'te başladığı söylene de Roma'da, Çin'de ve Osmanlı Devleti'nden önce Türk- İslam devletlerinde hisbe ve Kadı-ul Kudat kurumları ile ombudsmanlığın görevlerini yerine getirmiştir (Kamu Denetçiliği Kurumu Yayınları, 10). Bu kurumlar her ne kadar modern anlamda

ombudsmanlık kurumları ile eşleştirilemese de ilerleyen bu süreçte birer ilham kaynağı olmuşlardır (Kaya, 2018: 605) İsveç Kralı'nın; Divan-ı Mezalim, Ahilik Teşkilatı, Dar'ül Adl gibi kurumlardan esinlenmiş olmasının yanı sıra özellikle Ahilik Teşkilatı'nın yardımlaşma ve sosyalleşme niteliklerinden yararlandığı söylenebilir. Ombudsmanlık kurumu 1713 yılında İsveç'te kurulduktan sonra Finlandiya'da 1919 yılında kurulmuştur. 1955 yılında Danimarka'da, 1959 yılında Batı Almanya'da, 1962 yılında Norveç ve Y. Zelanda 'da, 1967 yılında İngiltere'de, 1971 yılında İsrail'de, 1973 yılında Fransa'da, 1976 yılında Portekiz'de kurulmuş olup dalga dalga yayılmıştır (Özer, 2017: 66). Kamu denetçiliği İsveç'ten sonra dünyada dört dalga halinde yayılma göstermiştir. Birinci dalga 1950-1960 yılları arasında İskandinav ülkelerinde, ikinci dalga Avrupa ülkelerinde, üçüncü dalga Anglo-Sakson ülkelerinde ve dördüncü dalga olarak Rusya ve eski Sovyet ülkelerine doğru yayılmıştır (Fendoğlu, 2010: 6).

Tüm dünyada uygulamalarının hayata geçirilmesiyle görev ve yetki alanları zamanla genişleyen ombudsmanlık anlayışında branşlaşma yaşanmıştır. Günümüzde özel amaçlı ombudsmanlar, genel amaçlı ombudsmanlar, ulusal ombudsmanlar ve uluslar üstü ombudsmanlar gibi farklı ombudsmanlık çeşitleri vardır (Efe ve Demirci, 2013: 53).

Farklı bir bakış açısıyla ombudsmanlık kurumu günümüzde ulusal düzeyden yerel ve bölgesel düzeylere kadar çeşitli şekillerde uygulama alanı bulmuştur. Ulusal düzeyde ombudsmanlık uygulamalarından yerel düzeyde bölgesel yönetim, il ve belediye ombudsmanlıklarına ve üniversiteler, cezaevleri ve bankacılık gibi çeşitli alanlara yönelik özel ombudsmanlık örnekleri dünyada söz konusudur (Kutlu vd., 2018: 16).

Bu denetim modeli 1980'li yıllarla birlikte özel sektör kuruluşlarında da (banka, sigorta emlak şirketleri vb.) kullanılmaya başlamıştır (Büyükcavcı, 2008: 10). Günümüzde yaklaşık iki yüz ülkede uygulama alanı bulan ombudsmanlık dünyanın çeşitli coğrafyalarında ve ülkelerin yapılarına uygun bir şekilde uygulanmakta olup her geçen gün yayılma sahasını devam ettirmektedir (Parlak ve Doğan, 2016b: 22).

Dünyadaki ombudsman örnekleri incelendiğinde kuruma başvuru için çeşitli yolların uygulandığı görülecektir. Bazı ülkelerde kuruma doğrudan başvuru yapılabilirken bazı ülkelerde aracılar yardımıyla başvuru gerçekleştirilmektedir. Ancak çoğu ülkede kabul gören uygulama başvurunun doğrudan yapılabilmesi şeklindedir (Efe ve Demirci, 2013: 62).

2.8.1.2. Ombudsmanlık Kurumunun Tanımı ve Özellikleri

Ombudsman kelimesi İsveççe kökenli bir kelime olup aracı anlamını taşımaktadır. Daha geniş bir ifadeyle “ombuds” temsilci, “man” insan-vekil anlamlarının birleşiminden meydana gelmiştir (Gerçek ve Özcan, 2015: 50). En genel anlamıyla İsveç dilindeki ombudsman; kamu denetçisi, delege, avukat, halk koruyucusu, medyatör, arabulucu, parlamento komiseri ve parlamento savunma delegesini ifade etmektedir (Abdioğlu, 2007: 81). Kurum olarak incelendiğinde parlamento tarafından parlamentoyu temsil etmek için seçilmiş veya atanmış kimseleri ifade etmek için kullanılır (Baylan, 1978: 1-2).

Ombudsman, idarenin işleyişini denetleyen bir yapı oluştururken diğer taraftan gerçek ve tüzel kişilerin bir çeşit hak arama yolunu da oluşturmaktadır. Böylece ombudsmanlık demokratik kültür düzeyi ve bireylerin kamu ile ilişkilerinde bir köprü görevi görmektedir (Aykın, <https://vergidosyasi.files.wordpress.com/.../kamu-denetciligine-basvurma-mc3bckellefler-ic3a7in-etkili-bir-hak-arama-yolu-olabilir-mi.pdf>,). Nitekim idari işlem ve eylemler açısından bir denetim görevi üstlenirken, yargılama fonksiyonu görmemektedir. Kamu denetçiliği, yargının yerine geçen bir kurum niteliği taşımamakta olup anlaşmazlıkların yargısal yollara gitmeden çözüme kavuşturulmasının bir yoludur (Hoş, 2014: 302). Böylece şikâyet yolu bir hak arama yoluna dönüşmektedir (Yaltı, 2012: 111).

Yargısal ve diğer denetim yöntemlerinde sıkça karşılaşılan masraf, prosedür, karışıklık ve zorluk ombudsman denetiminde yoktur. Vatandaşların basit ve hızlı bir şekilde başvuru yapabildikleri düzeltici ve vatandaşları idarenin haksız uygulamalarına karşı koruyan devlet ve vatandaş arasında arabuluculuk görevi üstlenen ombudsmanlık, günümüzde etkinlik, katılımcılık, şeffaflık ve hesap verebilirlik kriterlerini temel alan yeni kamu yönetimi anlayışı ve yönetim ile uyum göstermektedir (Usta, 2014: 60).

Ombudsmanlık ülkelerin literatüründe farklı isimlerle anılmaktadır. Örneğin; Polonya’da “Vatandaş Hakları Savunucusu” (Şahin ve Şabaplı, 2016: 769), İngiltere’de “İdare için Parlamento Komisyonu” (Şahin, 2010: 133), İspanya’da “Halkın Savunucusu”, Fransa’da “Cumhuriyet Arabulucusu”, Portekiz’de “Adalet Temsilcisi”, Avusturya’da “Halk Avukatı”, Kanada’da “Vatandaş Koruyucusu”, İtalya’da “Sivil Savunucusu” ve Türkiye’de “Kamu Denetçisi” gibi başka isimlerle ifade edilmektedir (Efe ve Demirci, 2013: 53). Her ne kadar farklı isimlerle anılsa da ortak özelliği bireylerin

temel haklarının korunması ya da yönetim karşısında zor durumda kalan vatandaşların haklarının savunulmasıdır (Büyükavcı, 2008: 11). Ayrıca ombudsmanlık, kişiler arasındaki özel ilişki ve anlaşmazlıklarda arabuluculuk görevi üstlenmemektedir (Gökçe, 2012: 205).

Bu kapsamda ombudsmanlığın genel özellikleri şu şekilde sıralanabilir (Abdioğlu, 2007: 84; Büyükavcı, 2008: 12):

- Etkin bir denetim mekanizması görevi görür.
- İnsan haklarının korunması ve geliştirilmesinden sorumludur.
- Kamu hizmetlerinde etkinliği artırır.
- Halktan aldığı şikâyetlerle ya da kendiliğinden harekete geçer.
- Genellikle denetçileri parlamento tarafından seçilmektedir.
- Özerk bir yapıya sahiptir ve kararlarında bağımsızdır.
- Çalıştığı konularla ilgili olarak her türlü bilgi ve belgeye ulaşılabilir.
- Karar doğrultusunda idareye önerilerde bulunmaktadır.
- Politik olarak tarafsızdır.
- Bulunduğu pozisyon ve fonksiyonları gereği ayrı bir kanunu vardır.
- Yapılan her başvuru ile tek tek ilgilenir.

2.8.1.3. Türkiye’de Ombudsmanlık Kurumu

Tüm dünyada 1970’lerin ortalarından başlayarak, kamu hizmetlerinde performansı arttırmak temel amaç olmuştur. Yaşanan bu süreçte performans yönetimi uygulamaları, verimliliği izleme, kontrol etme ve stratejik öncelikleri yerine getirme imkânı veren yeni kamu yönetimi anlayışı dikkat çekmiştir. Son yıllarda dünyanın içine girdiği bu dönüşüm ülkemizde de etkisini göstermiş ve kamu kuruluşlarının şekillenmesinde kendini göstermiştir. Türkiye’de bu alanda yaşanan en önemli değişim eski denetim anlayışının yerini alan yeni ve modern denetim yolları olmuştur (Özer, 2015: 25-26). En basit tanımıyla denetim, mevcut durumun ortaya konulması ve olması gerekenle karşılaştırılmasıdır. Denetim alanındaki eksiklikler yolsuzluklara, yolsuzluklar vergi ziyaalarına ve böylece büyük ekonomik krizlere yol açmaktadır (Ataman, 2010: 18).

Türkiye’de 12 Eylül 2010 tarihinde 5982 sayılı, 1982 Anayasası’nın bazı maddelerinde değişiklik yaparak temel hak ve özgürlüklerden çocuk haklarına, Anayasa Mahkemesi’nin yapısından bireysel başvuruya kadar pek çok alanda düzenleme

yapılmıştır. Bu tarihten önce Devlet Denetleme Kurulu, TBMM Dilekçe Komisyonu, Kamu Görevlileri Etik Kurulu, TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu ve Türkiye İnsan Hakları Kurumu (Şahin ve Şabaplı, 2016: 774), Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu, Özürlüler İdaresi Başkanlığı, Ekonomik ve Sosyal Konsey gibi denetleme organları ombudsmanlık benzeri kurumlar olarak görev yapmaktaydı (Fendoğlu, 2010: 16).

Anayasada, TBMM'nin, Danıştay'ın, Sayıştay'ın, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu ile Türkiye Barolar Birliği'nin ayrı ayrı göstereceği ikişer adaydan birini Cumhurbaşkanı'nın beş yıllık bir süre için atamak suretiyle oluşan Kamu Denetçileri Kurulu'nun vatandaşların dilek ve şikâyetlerini incelemek ve çözüme kavuşturmak için kurulduğu ifade edilmektedir. Kurumda, bir başdenetçi ve en fazla on denetçi ile uzman, uzman yardımcıları, genel sekreter ve diğer personeller görev yapmaktadır. Kurum, ihtiyaç görmesi halinde başka yerlerde de büro açabilmektedir (Abdioğlu, 2007: 90-91).

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile Kamu Denetçiliği Kurumu, TBMM Başkanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğine sahip, özel bütçeli bir kamu kurumu olarak 29.06.2012 tarihi itibarıyla Türk Hukuk Sistemi'nde kendisine yer bulmuştur (Şimşek, 2013: 1-2).

6328 sayılı kanunun 5. maddesinde kurumun *“İdarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak”* la görevli olduğu belirtilmiştir. Ayrıca Cumhurbaşkanı'nın tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirler, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar, Türk Silahlı Kuvvetleri'nin sırf askeri nitelikteki faaliyetleri ve yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler kurumun görev alanı dışında bırakıldığı belirtilmiştir. Özetle kurumun denetleme yetkisinin yasama, yargı ve askeri nitelikteki işlemler dışında kalan faaliyetlerle sınırlı kaldığı ve Avrupa'daki örneklerinden daha dar kapsamlı olduğu söylenebilir (Aktel vd., 2013: 29).

6328 Sayılı Kanunu'na göre başdenetçi dört yıllığına (Efe ve Demirci, 2013: 59), TBMM'de üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu ile seçilir (Özer, 2017: 78). Ayrıca kanunda; *“Hiçbir organ, makam, merci veya kişi başdenetçiye ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremez, genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde*

bulunamaz” hükmü yer almaktadır. Bu hüküm ile ombudsmanlığın bağımsızlığı sağlanmış olmaktadır (Sevinç, 2015: 113).

Kurumun şikâyetleri detaylı bir şekilde incelemesi ve araştırması, değerlendirme aşamasında ulusal ve uluslararası mevzuata bağlı kalması, kararların hukuka, hakkaniyete, insan haklarına dayalı olması ve karar örneklerinin kamuoyu ile paylaşılması, Kamu Denetçiliği Kurumu’na güvenin artmasına ve imajının güçlenmesine katkı sağlamıştır (Usta, 2014: 63).

Günümüzde Kamu Denetçiliği Kurumu faaliyetlerini nitelik ve nicelik olarak sürekli arttırmakta olup altyapı ve personel sorunlarının giderilmesi yönünde daha fazla şikâyet alıp sonuçlandırmaktadır. Kuruma 2014 yılında toplam 5639 adet şikâyet yapılmış, bu şikâyetlerin büyük çoğunluğu (yüzde 53’ü) internet üzerinden yapılmıştır. Bu başvuruların yaklaşık %24’lük kısmı kamu personel rejimi hakkında, yaklaşık %17’lik kısmı ise eğitim-öğretim sorunları hakkında yapılmıştır. 2013 ve 2014 yılından toplam 7167 adet şikâyet başvurusu değerlendirilmiş olup bunlardan 6348 tanesi sonuçlandırılmıştır. Bunların sonucu olarak 93 tavsiye kararı, 150 red kararı, 26 ise kısmen tavsiye, kısmen red kararı verilerek ilgili kuruluşlara bildirilmiştir (Özer, 2015: 36).

2.8.2. Bölgesel Kalkınma Ajansları (BKA)

Bölgesel Kalkınma Ajansları, merkezi hükümetten bağımsız bir şekilde, sınırları önceden çizilmiş bir bölgenin kalkındırılması amacıyla o bölgenin yerel otoritesi ile sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliği sonucu, bölgenin sosyo-ekonomik kalkınmasını hedefleyen ve yasal bir dayanağa göre kurulmuş, kısmen kamunun finanse ettiği yönetim uygulamasıdır. Bu yapılar ilk olarak bölgesel kalkınma uygulamalarının gerçekleştirilmesi amacıyla ABD’de Tennessee Valley Authority (TVA)’nin 1933 yılında kurulmasıyla ortaya çıkmıştır (Karaca, 2013: 90).

Küreselleşen dünyada kentlerin yönetimi denilince akla artık sadece devlet ve yerel yönetimler gelmemektedir. Kentlerde yerel kalkınma ve rekabet adı altında hedefler belirlenmekte olup bu doğrultuda kamu-özel sektör ortaklıkları, sivil toplumla işbirliğine dayanan yönetim yapıları giderek daha belirleyici olmaktadır (Özışık, 2012: 129).

Kalkınma Ajansları, bölgesel kalkınma politikasının yeni araçları olarak bölgesel kalkınma hedefine odaklanmış birçok kesim tarafından temsil edilmektedir. Günümüz

kalkınma ajansları dünyadaki ilk örneklerinden farklılık gösterse de temel hedefleri bölgesel kalkınmanın sağlanmasıdır. Son yıllarda yaşanan değişimler sonucu üretim sistemlerinde de değişiklikler meydana getirmiştir. Bu değişim neticesinde BKA farklı yapılanmalar içine girmiştir. Esnek üretime dayalı post- fordist sanayiler çerçevesinde şekillenmiştir. Bu bağlamda bölgesel kalkınma temelinde küçük ve orta ölçekli işletmelere ağırlık verilmiştir (Karaca, 2013: 94).

Türkiye’de kentlerin modernleşme süreci 1980’li yıllarda başlamıştır. Bu süreçle birlikte küresel ekonominin aktörü olan kentler gelişerek yeni dinamiklerin merkezi haline gelmiştir. 1980’li yıllarla birlikte başlayan liberal ekonomi süreci 2000’li yıllarda kendini yönetsel alanda göstermiştir. Kalkınma ajanslarının ve yerel yönetim reformlarının temellerinin atıldığı bu dönemde kentsel yönetim kavramı da ortaya çıkmıştır. Kalkınma ajanslarının ve kentsel yönetişimin aralarında yakın bir ilişki bulunmaktadır. Kentlerin içinde bulunduğu bu yeni koşullar altında kentlerde, kamu yönetiminin özel sektör ve sivil toplum örgütleriyle bir arada hareket ettiği yönetim süreçlerini de beraberinde getirmektedir. Diğer bir ifadeyle küreselleşmenin ve yerelleşmenin kesişimi olan kalkınma ajansları, bölgesel kalkınma politikalarının uygulanmasında yönetişime geçiş amacıyla kurulmuşlardır (Özışık, 2012: 129-131).

Türkiye’de Avrupa Birliği uyum sürecinde 2006 yılında yürürlüğe giren 5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkındaki Kanun ile kurulmuştur. Bu kanunla birlikte kamu, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasında işbirliğini geliştirmek, ulusal planlar çerçevesinde bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, kaynakların etkin kullanımını ve sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak, bölge içi ve bölgeler arası gelişmişlik farkını azaltmak amacıyla yeni bir yapılanma olan kalkınma ajansları kurulmuştur. Böylece klasik idari yapılanmanın yanında yeni bir yönetim uygulaması olarak kurulan kalkınma ajansları ile yerel potansiyelin harekete geçirilmesi hedeflenmektedir (Eroğlu ve Kum, 2010: 176). 5449 Sayılı Kanuna göre faaliyet gösterecek olan kalkınma ajansının teşkilat yapısı; kalkınma kurulu, yönetim kurulu, genel sekreterlik ve yatırım destek ofislerinde oluşmakta olup denetiminin iç ve dış denetim yollarıyla sağlanacağı hükme bağlanmıştır.

5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanunun 5. maddesi doğrultusunda kalkınma ajanslarının görev ve yetkilerinden bazıları aşağıda sıralanmıştır:

- Bölge plan ve programlarının uygulanmasını sağlayıcı faaliyet ve projelere destek olmak; bu kapsamda desteklenen faaliyet ve projelerin uygulama sürecini izlemek ve değerlendirmek,
- Bölgenin kırsal ve yerel kalkınma ile ilgili kapasitesinin geliştirilmesine katkıda bulunmak ve bu kapsamdaki projelere destek sağlamak,
- Bölgede kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları tarafından yürütülen ve önemli görülen diğer projeleri izlemek,
- Bölgenin kaynak ve imkânlarını tespit etmeye, ekonomik ve sosyal gelişmeyi hızlandırmaya ve rekabet gücünü artırmaya yönelik araştırmalar yapmak, yaptırmak, başka kişi, kurum ve kuruluşların yaptığı araştırmaları desteklemektir.

2.8.3. Etik Kurul

Etik sözcüğünün kökeni Yunanca “kişilik ve karakter” anlamına gelen “ethos” kelimesinden türemektedir. Çoğu yerde ahlakın yerine kullanılan etik kavramı ahlakın üzerinde, genel geçer bir anlam ifade etmekle birlikte evrenseldir. Ahlak, bireyin doğru ya da yanlış davranışlar arasında seçim yapabilmesidir. Etik ise, doğru davranışlarda bulunmak ve değerler hakkında düşünme pratiğidir. Ahlaki ilkelerin yönetsel olarak incelenmesi ve çözümlenmesidir. Diğer bir ifadeyle ahlak görgü ve gelenek anlamına gelirken etik, ahlaki değerleri inceler. Son yıllarda kamu yönetiminde yeni yaklaşımlarla birlikte anılır olsa da etik kavramını, insanlık tarihi kadar eskiye götürmek mümkündür (Arap ve Yılmaz, 2006: 51-52). Örneğin ünlü düşünür Farabi’ye göre “Erdemli Şehir” adını verdiği yönetimin amacı insanların mutlu ve erdemli bir şekilde yaşamasıdır. Selçuklu ve Osmanlılardaki yönetim anlayışı etik temellere dayanmaktadır. Divan-ı mezalim, fütüvvetname, adaletname gibi kurumlar etik ilkelerin uygulandığı mekanizmalardır. Bu bağlamda kavramın genişliğine karşın kamu yönetimindeki işlevselliği üzerinde durularak etik olgusu incelenmiştir (Eryılmaz, 2008a: 7).

Kamu görevlilerinin, kamu hizmetlerini yerine getirirken uymaları gereken bir takım kuralları vardır. Bunlar; adalet, dürüstlük, tarafsızlık, hesap verebilirlik, nesnellik, kamu yararını gözetmek ve saydamlıktır. Kamu politikalarının uygulanmasında kullanılan bu ilkelerle birlikte iyi yönetim sağlanmalıdır. Kamu görevlilerinin etik değerler ışığı altında kamu yararını gözeterek halka karşı sorumluluk bilinciyle hareket etmeleri beklenmektedir. Devlet ve toplum ilişkisine bakıldığında eski yönetim

anlayışının getirdiği baskı kültürüne göre şekillenen ve tek taraflı işleyen mekanizma halkta kamu yönetimine karşı soğukluğa neden olmuştur. Bu ilişkilerin sağlıklı ve devamlı olabilmesi için belirli bir etik temele dayanması gerekmektedir. Bu temel karşılıklı güven esasına göre kurulmalı ve etik dışı davranışları bünyesinde barındırmamalıdır. Yolsuzluk ve etik dışı davranışlar 1970’li yıllarda dünyanın pek çok ülkesinde görünmesinin ardından ülkelerin kamu yönetiminde etik konusu tartışmalarının odağı haline gelmiştir. 1980’den sonra etik alanda yoğunlaşan kamu yönetimi reformları ile yeni düzenlemeler ve kurumlar oluşturulmuştur (Eryılmaz, 2008a: 1).

Uluslararası örgütlenmeler ya da ulus aşırı olarak nitelendirilen kurumlar oluşturulan bu yapılanmalarda sürekli teşvik edici rol üstlenmişlerdir. Örneğin OECD’nin “Kamu Yönetiminde Etik İlkeler” başlıklı tavsiye kararı bu yönde atılmış bir adımdır. Avrupa Konseyi’nin 1999 yılında “Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu (GRECO)” adı altında, üye devletlerin yolsuzlukla mücadele konusunda onları izlemek ve gerektiğinde destek olmak amacıyla oluşturduğu bir örgüttür. Türkiye 2004 yılından itibaren GRECO (The Group of States Against Corruption)’nun bir üyesi olarak konseyin yolsuzlukla mücadele konusundaki sözleşmelerini imzalamıştır. Uluslararası ilk ve tek sivil toplum kuruluşu olan “Uluslararası Saydamlık Örgütü (Transparency International)” 1993 yılında Almanya’nın Berlin şehrinde kurulmuş olup yolsuzlukla mücadele konusunda önemli katkılarda bulunmaktadır. Bu örgüt her yıl yolsuzluk raporu adı altında ülkelerin yolsuzlukla mücadeledeki sıralamalarını yayınlamaktadır. Raporlara göre son yıllarda Türkiye’nin ekonomik büyümesinin tersine yolsuzlukla mücadele konusunda göstermiş olduğu performans olumlu seyir göstermiş olsa da yeterli değildir. Bu yönde ilerleme kaydetmekle birlikte yapılacak yeni düzenlemelere, sivil toplum ve aktörlerin katılımına ihtiyaç duyulmaktadır (Eryılmaz, 2008a: 7-8).

Dünyadaki Etik Kurul’u örneklerine bakıldığında etik ilkelerin uygulanmasında ülkeden ülkeye çeşitli farklılıkların olduğu gözlenmektedir. Bazılarının denetim alanında bazılarının ise yaptırım uygulama alanında farklılıkları bulunmaktadır. Örneğin, İngiltere’deki Kamu Yaşamı Standartları Komitesi (Committee on Standards in Public Life) Türkiye’deki Etik Kurul’un aksine yasama ve yürütme üyelerini de denetleyebilmektedir. Bu durum ülkelerin yönetim geleneğine dayanmakta olup sosyo-ekonomik koşulların bir gereği olarak yorumlanmaktadır (Arap ve Yılmaz, 2006: 59-60).

Öte yandan ABD’de eyalet düzeyinde ayrı etik kurulları, etik komisyonları olmakla birlikte; etik ilkeleri belirlemek ve etik ihlalleri araştırılmak amacıyla federal çapta “Etik Dairesi” kurulmuştur (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011: 41-43).

Daha önce de belirtildiği gibi yeni kamu yönetimi anlayışıyla birlikte son yıllarda dünyada ve ülkemizde yaşanan sosyal, ekonomik ve kültürel değişiminin bir sonucu olarak kamu yönetiminde art arda pek çok alanda yeni düzenlemeler yapılmıştır. Bu bağlamda Türkiye’de kamu etiği ve yolsuzlukla mücadelede yaşanan en önemli gelişme Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun kurulmasıdır. Cumhurbaşkanlığına bağlı, 2004 yılında 5176 sayılı yasa ile yürürlüğe giren Kamu Görevlileri Etik Kurulu, ülkemizde etik ilkeler ve kurullar oluşturma eğiliminin bir parçasıdır. Yasa incelendiğinde görülmektedir ki son yılların popüler yönetim anlayışı olan yönetişimle birlikte, açıklık, hesap verebilirlik, vatandaş odaklılık gibi kavramlara yönelik düzenlemeler yapılmaktadır. Yasanın amacı ülkemizde kamu görevlilerinin görevlerini yerine getirirken eşitlik ve tarafsızlık ilkelerine uyarak hizmetlerini yerine getirmesi ve etik kültürünün yerleşmesini sağlamaktır. Ayrıca toplumda kamu yönetimine karşı güvensizlik yaratacak her türlü durumun önüne geçilmesi ve bu doğrultuda gereken etik davranış ilkelerini göstermeleri açısından kamu görevlilerine yardımcı olmaktır (Özgür, 2010: 1-2).

Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun 5176 sayılı kanununa göre yetki, görev ve sorumlulukları belirlenmiştir. Bunlar:

- Kamu çalışanların, görevlerini yerine getirirken uyması gereken etik davranışları belirlemek,
- Kamuda etik kültürün yerleşmesini ve gelişmesini sağlamak üzere çalışmalar yapmak/yaptırmak,
- Hediye alma yasağının sınırlarını belirlemek,
- Etik davranış ilkelerinin ihlal edilmesi sonucu yapılacak olan şikâyetlerin incelenmesi ve araştırılmasıdır.

Türkiye’deki yönetişim uygulamalarından birisi olan Etik Kurul’un kuramsal içeriğine bakıldığında yeni kamu yönetiminin ve yönetişimin izlerini görmek mümkündür. Yönetişim olmazsa olmazlarından biri olan STK’nın etkinliğinin artırılması ve bu örgütlerle işbirliği yapılması yönünde düzenlemeler dikkat çekicidir. Yönetmeliğin 5. maddesinde sürekli gelişmeden, 6.maddesinde sonuç odaklılık, 7.

maddesinde süreçlere uygunluk, 8. maddesinde misyona bağlı olmanın etik ilkelere uygun olması bakımından değerlendirilmesi yapılmıştır (Arap ve Yılmaz, 2006: 57-63).

Etik Kurul’u yönetmeliğinin ikinci maddesi incelendiğinde kurulun Bakanlar Kurulu tarafından seçilen on bir üyeden oluştuğu görülmektedir. Seçilen bu üyeler görevlerinin sona ermesinden sonra tekrar seçilme hakkına sahiptirler. Etik kurul; etik ilkeleri belirleme ve uygulamayı denetleme fonksiyonunu yerine getirme noktasında Türk Silahlı Kuvvetleri (TSK), yargı mensupları, üniversiteler, yasama ve yürütme üyelerini denetleyememektedir. İnceleme ve araştırma yapacağı kişiler; en az genel müdür veya aynı düzeyde bulunan kamu görevlileridir (Arap ve Yılmaz, 2006: 59-60). Etik Kurul yaptırım uygulamaz çünkü alacağı kararlar yargı kararı niteliği göstermemektedir. Kurul’un tespit ettiği konuları disiplin kuruluna veya diğer kurullara bildirme yetkisi vardır (Koçak ve Yüksel, 2010: 89-90).

Kamu yönetiminde etik dışı davranışlar denildiğinde akla ilk gelenler yolsuzluk ve rüşvettir. Bunun yanında; kayırmacılık (adam kayırmacılığı, hizmet kayırmacılığı), lobicilik, parayı zimmete geçirmek, hediye alma, ihalelere fesat karıştırmak, verimsizlik, dedikodu vb. davranışlarda yönetimde gözlenen etik dışı davranışlardır (Özgür, 2010:6; Eryılmaz, 2008a: 3).

Kamu yönetiminin her kademesinde çalışanların, dürüst ve adaletli olmaları gerekmektedir. Kamu görevlilerinden görevlerini yerine getirirken katı, mevzuata aşırı bağlı yaklaşımları bir kenara bırakarak sağduyulu, amaca uygun, insanca davranmaları beklenmektedir. Erdemli birer insan olarak yönetim işlevini yerine getiren sorumluların ise herkesin ortak çıkarı, huzuru ve mutluluğu için çaba sarf etmeleri toplum yararına olacaktır (Özgür, 2010: 4).

2.8.4. Bağımsız İdari Otoriteler (BİO)

Yönetişim anlayışı doğrultusunda oluşturulan Bağımsız İdari Otoriteler, devletin piyasayı denetleme ve düzenleme faaliyetlerinden çekilmesi sonucu boşalan alanı doldurmak için formüle edilmiş yapılardır. Yönetişimin sonucu olarak şekillenen bu yapılar Anglo-Sakson geleneğine dayanmakta olup ülkeden ülkeye farklılık göstermelerinin yanı sıra özü itibarıyla birbirinin tamamlayıcısı konumundadırlar.

Kamu yönetimi yazınına bakıldığında Bağımsız İdari Otoritelerin çok çeşitli isimlerle anılmakta olduğu görülmektedir. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar, Üst

Kurullar, Özerk Kurumlar, Bağımsız Düzenleyici Kurumlar vb. isimlerle adlandırılan bu yapılanmaların yapılan analizler sonucu Bağımsız İdari Otoriteler olarak kullanımının daha yaygın olduğu görülmüş olup çalışmanın üçüncü bölümünde bu isim kullanılarak ayrıntılı bir şekilde incelenmiştir.

2.8.5. Kent Konseyleri

Kent Konseyleri, yerel siyasete ve yerel yönetimlere katılımın en önemli yapılanmasından biri olarak yerellik çerçevesinde katılımcılığın ve demokrasinin gelişmesini sağlayan yönetim uygulamasıdır. Kent Konseylerinin amacı çok ortaklı ve çok aktörlü yönetim anlayışıyla birlikte yerel yönetimlerin, sivil toplum kurumlarının ve halkın birlikteliğinden oluşan daha demokratik bir yönetim modelini hayata geçirmektir.

Son yıllarda yerel yönetişimin ve yerel siyasetin uygulama alanı bulduğu Kent Konseyleri ile katılımın, şeffaflığın, hesap verebilirliğin ve meşruiyetin sağlanması yolunda önemli gelişmeler gözlenmiştir. Yönetişimin uygulama alanı bulduğu en önemli mekanizmalardan olan Kent Konseyleri çalışmanın üçüncü bölümünde ayrıntılı olarak incelenmiştir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. YÖNETİŞİM ANLAYIŞI ÇERÇEVESİNDE BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER VE KENT KONSEYLERİ

3.1. Denetim Süreci

Yönetim dizgesini oluşturan ve birbirleriyle ilişkili olan alt dizgeleri planlama, örgütleme, yönlendirme ve denetimdir. Birbirlerini tamamlayan bu yönetim sürecinde örgütsel işlevlerden birinde ortaya çıkacak bir bozukluğun diğer işlevleri de olumsuz etkileyeceği gibi bu işlevlerden birinde yapılacak olan düzenlemenin öteki işlevler üzerinde yaratacağı olumlu etkiler söz konusudur (Ergun, 2015: 113-115).

BİO'lar diğer kamu ve kuruluşlarından ayrılan en temel özellikleri regülasyon işlevi görmeleri ve bağımsız olmalarıdır. Regülasyon sözcüğü düzenleme, denetleme ve yönlendirme anlamı taşımakta olup başta hukuk alanında olmak üzere pek çok disiplini etkisi altına almıştır. Regülasyon, belli bir alan veya faaliyette ilgili kuralların koyulması ve denetlenmesi anlamını taşımaktadır. Diğer bir ifadeyle regülasyon bir alanın ya da sektörün organize edilmesi ve denetimi için hukuksal düzenleme yapmak üzere o alanda verimliliğin ve etkinliğin sağlanmasıdır. İlk olarak ABD'de sonrasında Kıta Avrupası'nda yayılma olanağı bulan bu kavram ulaşım, alt yapı hizmetlerinde, rekabet ve finansal piyasalarda devletin etkin ve verimli çalışmasını sağlayan uygulamalar bütünüdür. 1980'ler sonrası doğal tekellerin özelleştirilmesi sonucu regülasyon kurumları olarak bağımsız idari otoriteler/düzenleyici ve denetleyici kurumlar kurulmuştur (Karakaş, 2008: 102-103).

Belli bir alan veya faaliyette ilgili kuralların koyulması ve o faaliyet alanındaki aktörlerin denetlenmesi klasik idari yapılanmada görülen aksaklıklardır. Piyasa başarısızlıkları da denilen bu aksaklıklar piyasa mekanizmasının içinde kendiliğinden çözülememesinden dolayı devletin belli bir oranda müdahale etmesi gerektiği düşünülmüştür. Diğer bir ifadeyle 1980'li yıllardan itibaren hizmeti sağlayan devlet anlayışı yerine hizmetin yürütülmesini sağlayan ve yürütülen bu hizmetlerin yerine getirilmesini denetleyen devlet anlayışına geçilmiştir. Böylece hem aktör hem hakem konumundaki devletin düzenleme ve denetleme işlevini üstlenecek yönetsel yapılara ihtiyacı doğmuştur (Yaşar ve Cabioğlu, 2016: 72). Bu bağlamda devletin yeniden

yapılandırılması neticesinde ortaya çıkan piyasanın serbestleştirilmesi süreciyle devlet, verimsiz olduğu tekel niteliğindeki bazı alanlardan çekilerek bu alanları rekabete açmış ve büyük ölçüde de özel sektöre devretmiştir. Kısacası, artık günümüz şartlarında kamu yararı gözetilerek rekabete açılan ve özel sektöre bırakılan bu alanların devletin düzenleyici ve denetleyici bir rol üstlenmesi sonucu bağımsız idari otoriteler aracılığıyla yerine getirilmektedir (Sarısoy, 2010: 279).

3.2. Bağımsız İdari Otoritelerin Ortaya Çıkışı ve Gelişimi

Devletin regülasyon politikalarını uygulamak amacıyla oluşturulan düzenleyici ve denetleyici kurumlar Anglo-Sakson geleneğine dayanmaktadırlar. Literatürde “bağımsız idari otoriteler”, “düzenleyici kurullar”, “düzenleyici ve denetleyici kurumlar”, “bağımsız düzenleyici kurumlar”, “özerk kurumlar” ve “üst kurullar” gibi farklı kavramlarla ifade edilmektedirler. Ülkemizde “düzenleyici ve denetleyici kurumlar” adıyla kullanılmakta olup çalışmamızda daha çok bağımsız idari otoriteler kavramı kullanılmış bunun yanında düzenleyici ve denetleyici kurumlar ifadelerine de yer verilmiştir. Bu oluşumların dünyada ortaya çıkması ve gelişme göstermesi 1970’li yılların sonunda başlayan ekonominin dönüşüm süreci, teknoloji ve özgürlük alanlarındaki gelişmelerin bir sonucu olsa da geçmişi on dokuzuncu yüzyıla kadar uzanmaktadır (Eryılmaz, 2008b: 206).

1979 yılında başlayan ve 1980’lerde hız kazanan, karma ekonomi modelinden piyasa ekonomisine geçişle birlikte düzenleyici ve denetleyici kurumlar yeni ekonomik yapının kuruluşları olarak ortaya çıkmıştır. Devlet tekellerinin ortadan kaldırılması (deregülasyon), fiyatların serbest bırakılması ve özelleştirme politikaları ile devletin ekonomideki ağırlığı azalmış ve böylece piyasa ekonomisi aktörlerinin hareket alanını genişletmiştir. Keynezyen ekonomik modeldeki devletin hem işletmeci hem de düzenleyici rolünün yerini 1980’lerde neo-liberal politikalar çerçevesinde yeniden yapılanma sürecinde devlet işletmecilik görevini piyasa aktörlerine devrederken düzenleyicilik ve denetleyicilik fonksiyonunu yeni idari yapılanmalara bırakmıştır. Böylece serbest piyasa ekonomisinin işleyişinde siyasal iktidarın etkilerinin olmaması sağlanmaktadır. Ayrıca bu kurumların küreselleşme sürecinde özellikle başta OECD, IMF ve DB gibi uluslararası kuruluşların katkılarıyla yaygınlık kazandığı da söylenebilir (Eryılmaz, 2008b: 207-208).

Kamu yönetiminin kimi işlemleri düzenleyici niteliktedir. Bu düzenleyici işlemleri birinci derecede ilgilendiren özel işletmelerdir. Bu işletmelerin serbest piyasa şartlarında rekabeti bozmadan yarışmaları gerekmektedir. Öyle ki bu işletmelerin kendi aralarında anlaşıp fiyat belirlemeleri ve böylece birlikte hareket etmelerinin önüne geçilmeli, bu kurallara uymayan işletmelerin cezalandırılması gerekmektedir. Bu şirketlerin olumsuz davranışlarının önüne geçecek ve siyasi karar organlarından bağımsız hareket edebilecek bir yapılanmanın gerekliliği sonucu bağımsız idari otoriteler oluşturulmuştur. Başka bir ifadeyle, uzun yıllar kamu yönetimi tekeli altında bulunan, toplumsal yaşamda önemli yeri ve duyarlılığı olan bankacılık, enerji, iletişim vb. sektörlerde hem siyasetten hem de bu sektörlerde yer alan diğer aktörlerin etkilerinden uzaklaştırılması isteği ile bu yeni yönetsel yapıların oluşturulması gündeme gelmiştir. Dünyada ilk olarak ABD’de 1800’lü yıllarda ortaya çıkan bu kurumlar Kıta Avrupa’ında bazı ülkelerde de görülmüştür. Türkiye’de oluşturulması ise, Avrupa Birliği’ ne katılım aşamasında meydana getirilmiştir (Ergun, 2015: 323-324).

Birçok alanda faaliyette bulunan özel sektör yapılanmasının yanında devletin tarafsız ve objektif bakış açısıyla tüketicilerin haklarını koruması ve bu doğrultuda politika uygulaması kaçınılmazdır. Bu bağlamda bağımsız idari otoriteler de devletin serbest piyasa koşullarında denetimi sağlamasının yanı sıra hükümet politikalarına uygun çalışması gerekmektedir. Bu politikaları uygularken bağımsız karar almakta ve demokrasinin gereği olarak hesap verme sorumluluğunu da yerine getirmektedir (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 148-149). Devletin buradaki müdahalesi rekabet şeklinde değil düzenleyici anlamda kendini göstermektedir. Örneğin hizmetlerin tüketiciler arasındaki dağılımının etkinsizlik yaratmasını önlemek, hizmetleri üreten firmaların ürettikleri hizmetlerin maliyet verimliliğini yani en düşük maliyetle üretmelerini sağlamasını, evrensel hizmet sağlamasını yani hizmetin maliyetini bile karşılayamayacak bölgelere veya gelir gruplarına dağılımını sağlamasını ve hizmeti üreten hakim konumdaki firmaların aşırı kar elde etmelerini önlemektir (Aydın vd., 2005: 108).

Yeni kamu yönetimi ve yönetim hareketleri sonucu devletin ekonomideki rolünün azaltılması ve bu küçülme oranında daha etkin ve verimli çalışmasıyla birlikte devletin düzenleme ve denetleme alanlarına doğru çekilmesi, kamu hizmetlerinin kamu yönetimi, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları aracılığıyla yerine getirmesi kabul görmüş bir uygulamadır. Yaşanan bu dönüşümlerle birlikte maliyetlerin azaltılması,

rekabetin korunması, piyasa mekanizmasının işlerliğinin sağlanması, tüketici haklarının korunması ve siyasal iktidarın müdahalelerinin önüne geçilmesi amacıyla yeni yapılanmalar olan bağımsız idari otoriteler ortaya çıkmıştır. Diğer bir ifadeyle devletin ekonomi alanından uzaklaşması sonucu oluşan otorite boşluğunun çok aktörlü yapısıyla denetleme ve düzenleme alanlarına vurgu yapmakta olan bağımsız idari otoriteler, yeni kamu yönetimi ve yönetim anlayışının savunduğu etkenlik, etkililik, ekonomiklik, katılım, esneklik, şeffaflık, hesap verebilirlik gibi özellikleriyle paralellik göstermesi üzerine kurulmuş yeni yapılardır. 1980’li yıllarda yaygınlaşan bu yeni yapılar geleneksel kamu bürokrasisinden farklı olarak piyasalarda etkinliği arttırarak istikrarlı ekonomik büyümeyi ve yolsuzlukla mücadeleyi azaltmak için oluşturulmuşlardır (Leblebici vd., 2012: 81-91).

Dünyanın pek çok ülkesinde finans ve bankacılık, görsel ve iletişim sektörleri ve toplum tarafından hassas kabul edilen alanlarda düzenleme ve denetleme görevini yerine getirmekte olan bağımsız idari otoriteler geleneksel yönetim anlayışının dışında yeni yönetsel örgütlenmeler olarak görülmektedir. Bu yapılanmalar, devletin tekel niteliği taşıyan belli hizmet alanlarında sınırlandırılmış düzenleme, denetleme ve yaptırım uygulama görevini yanında kamu tüzel kişiliğine sahip, yönetsel ve mali alanda özerk yapılarıyla dikkat çekmektedir. Başka bir deyişle piyasa ekonomisine geçişle birlikte özelleştirme hareketlerinin bir sonucu olarak ortaya çıkan bağımsız idari otoriteler, devletçi düzenlemelerin yerini alan karar alma, uygulama ve denetim yetkileri ile donatılmış olan yeni yönetsel yapılanmalardır (Aydın vd., 2005: 103-104).

Özetle Türkiye’de 1980’li yıllarda özelleştirme hareketleriyle ve çeşitli uluslararası örgütlenmelerin teşvikiyle birlikte meydana gelen BİO’ların ortaya çıkışında ve gelişme göstermesinde başta yeni kamu yönetimi hareketi ve onun devamında, onun eksiklerini tamamlayan yönetim anlayışı yatmaktadır. Bu dönüşümle birlikte yönetim anlayışında görülen katılımcılık, şeffaflık, hesap verebilirlik gibi özellikleriyle şekillenen BİO’lar günümüzde devletin, özel sektörün ve sivil toplum kuruluşlarının birlikteliğinden güç alan ve her geçen gün daha sağlam temeller üzerine yerleşen yapılarıyla Türk kamu yönetiminde daha uzun yıllar varlığını devam ettirecektir.

3.3. Bağımsız İdari Otoritelerin Genel Özellikleri

Yukarıda da belirtildiği gibi devletin belirli görevleri yerine getirmesinden doğan aksaklıklar bağımsız idari otoritelerin ortaya çıkmasındaki en önemli nedenlerden birisidir. Oluşturulan bu yeni yönetsel yapılar ülkeden ülkeye değişiklik gösterdiklerinden dolayı bütün ülkeleri kapsayan ortak özellikleri de bulunmamaktadır. Ülkeler sahip oldukları demokrasi kültürüne, idari yapılanmalarına ve yönetim anlayışlarına göre kendi denetleyici ve düzenleyici kurumlarını oluşturmuşlardır (Karakaş, 2008: 108). Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, dünya genelinde yeni idari otoriteler olduklarından dolayı devlet yapısı içindeki statüleri, organları, görev ve yetkileri tartışılmaktadır. Bu kurumların en belirgin özellikleri; yürütme karşısında bağımsız olmaları, donatılmış oldukları yetkiler ile belli bir alanı düzenleme, izleme, denetleme ve gerektiğinde yaptırım uygulamalarıdır. Diğer bir ifadeyle bir kurumun bağımsız ve idari otorite olarak anılması için onun öncelikle bağımsız ve düzenleyici-denetleyici işleve sahip olması gerekmektedir. Ayrıca bu kurullar yasa ile kurulmakta, tüzel kişiliğe sahip olmakta, sadece faaliyetleri üzerinde yargısal bir denetim olmakta, yönetsel yaptırım uygulayabilmekte, üyeleri bağımsız ve yönetimleri özerk bir yapıya sahip olmakta ve devletin sorumluluk alanına giren konularda düzenleme ve denetim görevini yerine getirmektedirler (Aydın vd., 2005: 110). Bağımsız düzenleyici kurumlarda özerklik kavramı bu kurulların değişen koşullar karşısında düzenlemelerin ayarlanmasını daha esnek yapabilmelerini sağlamaktadır. Diğer taraftan günlük siyasi etkilerden ve sınırlamalardan arındırılmış olan bu kurumlar piyasalarda adil ve şeffaf bir rekabeti sağlamanın yanında piyasaların daha verimli çalışmasını ve piyasa lehine güvenilirliği artırmaktadır (Doğru, 2007: 141-142).

BİO'ların bütçeleri ve gelirleri açısından bakıldığında farklılıkların olduğunu söylemek mümkündür. Bütçeleri özel bütçe niteliğinde olup gelirlerini büyük çoğunluğunu faaliyet gösterdikleri sektörlerden karşılamaktadırlar. Böylece özel sektör şirketleri gibi kendi gelirlerini müşterilerden yani yetkisi altında bulunan kurum ve kuruluşlardan temin etmektedir. Örneğin ülkemizdeki SPK kurumunun tüm giderleri özel bir fondan karşılanmaktadır. Bu fonun yetersiz kaldığı durumlarda Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın bütçesinden yardımda bulunacaktır. Benzer şekilde RTÜK gerektiğinde TBMM bütçesinden transfer alabilecektir (Aydın vd., 2005: 116).

Genel itibariyle ülkemizdeki bağımsız idari otoritelerin özelliklerini sıralayacak olursak; (Eryılmaz, 2008b: 208-211; Tan, 2002: 27-29; Karakaş, 2008: 111).

- Genel yönetim yapısı içinde yer alan düzenleyici ve denetleyici kurumlar, kamu yönetiminin örgütlenmesi bakımından fonksiyonel yerinden yönetim ilkesine göre ortaya çıkan hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarıdır.
- Kanunla kurulmuş olup tüzel kişiliğe, idari ve mali özerkliğe sahiptirler. Bu kurumların idarenin bütünlüğü ilkesi gereği bakanlıklarla ilgili veya ilişkili kurumlar olması özelliği bu kurumların bağımsız idari örgütlenme olmadığı anlamını taşımamaktadır.
- Diğer kamu kurum ve kuruluşlarına göre özerk bir yapıları vardır. Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, yetki alanları içinde yönetmelik çıkararak düzenleme yetkilerini kullanırlar. Yasa ve yönetmeliklerde belirtilen kuralların uygulanması için denetim görevini yerine getirerek bazı durumlarda idari ve parasal yaptırım uygulayabilirler.
- Düzenleyici ve denetleyici kurumların bütçeleri merkezi yönetim bütçesinin içinde yer almakta olup merkezi yönetimin bütçesinin görüşülmesinden yasalaşması süreci ve denetimi aşamalarına tabidir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na göre bu kurumların bütçeleri genel ve özel bütçelerden ayrı olarak “düzenleyici ve denetleyici kurum bütçesi” başlığı altında yer almaktadır.
- Merkezi idarenin hiyerarşik yapısından ayrılmış olmalarına rağmen devletin denetimi altındadırlar. Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, dış mali denetim olarak Sayıştay'ın denetimine tabidir. 5018 sayılı kanunun bütçe, mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğu gibi esaslara uymak zorundadırlar. Bu kurumların yargısal denetim dışında hiyerarşi veya vesayet denetimi gibi bir dış denetime tabi değildir.
- Mali yönden diğer kamu kurum ve kuruluşlarına göre daha serbesttirler. Bu kurumların gelirleri büyük ölçüde ilgili oldukları sektöründen oluşmakta ve harcamaları da gelirlerden karşılanmaktadır.
- Bu kurumlarda çalışacak olan personelin niteliği, mali hakları, ücret düzeyleri diğer kurumlarda çalışanlardan farklı olarak düzenlenmiştir.
- Düzenleyici ve denetleyici kurumların merkezi Ankara'da olmasına karşın gerekli görüldüğü hallerde taşrada da örgütlenebilmektedir. Bu kurumların örgütsel

yapıları karar organı olarak “kurul”, yürütme organı olarak “başkanlık” ve “hizmet birimleri”nden oluşmaktadır.

- Düzenleyici ve denetleyici kurumlar kamusal yaşamın duyarlı alanlarında faaliyetlerin düzenlenmesi ve denetlenmesi şeklinde örgütlenmektedir.
- Karar organlarında bulunanların görevlerini yerine getirirken baskı ve telkinden uzak olmalarını sağlamak için gerekli düzenlemeler yapılmıştır.
- BİÖ’lar danışmanlık işlevleri çerçevesinde kurum ve kuruluşlara ilgili konularda görüş bildirmektedirler.
- Ana karar organı fonksiyonunu “kurul” yerine getirir.
- BİÖ’ların üye sayıları ve üyelerini görev süreleri faaliyet alanlarına göre değişmektedir.

3.4. Bağımsız İdari Otoritelerin Görev ve Yetkileri

Bağımsız idari otoritelerin en başta gelen görevleri; düzenleme (regülasyon), denetleme ve yaptırım uygulamaktır. Bunun yanında danışma, izin verme, kural koyma, kamuoyunu bilgilendirme, görüş bildirme, anlaşmazlıkları çözme, bilgi isteme, atama ve yargıya başvurma gibi yetkilere de sahiptirler (Yaşar ve Cabioğlu, 2016: 69).

BİÖ’lar geleneksel yönetim yapısı karşısındaki özgünlükleri ile görevli oldukları alanlarda bir yandan kurallar koyarken diğer taraftan bu kurallara uygun hareket edilmesini ve gerektiğinde yaptırım uygulama yetkisine sahiptirler. Bazı kaynaklarda yasama, yürütme ve yargı yetkilerini kullandıkları yönünde yoğun eleştirilen almaktadırlar. Kullandıkları düzenleme yasama yetkisine, denetleme yürütme yetkisine ve yaptırım uygulaması ise yargılama yetkisi ile karıştırılmamalıdır. Çünkü BİÖ’ların kullandığı düzenleme yetkisi ancak yasaların onlara verdiği ölçüde kullanılabilir ve benzer şekilde denetleme yetkisi başta yasalar olmak üzere bağımsız idari otoriteler tarafından koyulmuş genel düzenleme yetkisi şeklindedir. İdari yaptırımlar uygulama yetkisi ise, kanunlar gereği çerçevesi önceden belirlenmiş olup Anayasa’nın 125. maddesinde belirtildiği gibi yargı denetimi içinde bulunmaktadır (Aydın vd., 2005: 118).

Anayasanın 124. maddesine göre düzenleyici kurumlar kamu tüzel kişiliğe sahip olmalarının neticesinde kendi görev alanlarını ilgilendiren konularda, yasa ve tüzüklerin uygulanması amacıyla düzenleme yetkilerini yönetmelik çıkararak kullanabilmektedirler. Düzenleme yetkisinin “karar” ve “tebliğ” şeklinde uygulandığı da görülmekte olup bazı

düzenleyici kurumların bu yetkiyi doğrudan kullandıkları bazılarının ise bu yetkiyi Bakanlar Kurulu tarafından yürürlüğe koyduğu da bilinmektedir. Örneğin Rekabet Kurumu kamu tüzel kişiliğe sahipken çıkarılacak yönetmeliğin Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe koyulacağı konusu Rekabet Kurumu kanununda 62. maddede düzenlenmiştir (Aydın vd., 2005: 118).

BİO'lar yasaların ve kendi düzenlemelerinin neticesinde getirilen kurallara uyulup uyulmadığını izlemek, gözetmek ve denetlemek zorundadır. Bu amaçla ilgililerden gerekli bilgi ve belgelerin istenmesi, onların bilgilerine başvurmak ve gerektiğinde yerinde incelemeler yapmak yetkileri bu kurumlara verilmiş yetkiler içindedir (Aydın vd., 2005: 119).

Düzenleyici kurumlar düzenledikleri ve denetledikleri alanlarda önemli idari yaptırımlar uygulayabilmektedirler. Ülkemizde bu yaptırımları uygulama noktasında farklılıklar gözlenmektedir. Örneğin RK gibi kurumlar yüksek para cezaları uygularken kimi kurumların izin ve lisans iptali gibi daha küçük cezaları uyguladığı görülmektedir. Bunun yanında düzenleyici kurumların yaptırım uygulayışında da farklılıklar göze çarpmaktadır. Örneğin Rekabetin Korunması Hakkında Yasa, Sermaye Piyasası Yasası ve Bankalar Yasası idari yaptırım uygulamadan önce ilgililerin savunma hakkını düzenlerken; Elektrik Piyasası Kanunu bu konuda herhangi bir hüküm içermemektedir (Aydın vd., 2005: 120).

Bağımsız idari otoritelerin en özgün yanlarından birisi de kendi aralarındaki bazı uyuşmazlıkları çözmede yetkili olmalarıdır. Bunun başlıca nedeni faaliyette bulundukları alanın karmaşık özelliğe sahip olmasının yanı sıra teknik boyutunun olması ve çözümünün uzun zaman alacak olmasından kaynaklanmaktadır (Tan, 2002: 32). Örneğin Borsa üyeleri ile müşteriler arasındaki uyuşmazlıklar tarafların başvurusu üzerine Borsada çözüme kavuşabilecektir (Aydın vd., 2005: 121).

3.5. Bağımsız İdari Otoritelerin Yapısal Özellikleri

“Bağımsız idari otoriteler” kavramı analiz edildiğinde bağımsız sözcüğünün yürütme organı karşısında bağımsız oluşunu, idari sözcüğünün her ne kadar ayrı kamu tüzel kişiliğe haiz olmasına karşın idari organ özelliğinde olduğunu, otorite sözcüğünün

ise, bu yapılanmaların danışma niteliğinde olmayıp kararlarının bağlayıcılığı olduğunu göstermektedir. Bağımsız idari otoriteler bazı istisnaları hariç (Fransa gibi) genel olarak ayrı kamu tüzel kişileri olarak örgütlenmişlerdir. Bu tür kuruluşların bağımsızlığını sağlamaya yönelik düzenlemeler arasında birliktelik bulunmamaktadır. Kimisinde bağımsız sözcüğüne (Örneğin Fransa, İtalya, Yunanistan) vurgu yapılırken kimi için tarafsız (Örneğin İspanya) olduğu vurgulanmıştır. Ülkemizdeki ilk örnekleri olan RTÜK, SPK, RK ve BDDK gibi kurumlarının yapısında belirgin farklılıklar bulunmaktadır. Örnek verilecek olursa 2499 sayılı kanunda 17. maddeye göre SPK tüzel kişilikte haiz, idari ve mali bağımsızlıkla denetim yetkileri kendi sorumluluklarında bağımsız bir şekilde kullandığı belirtilirken; 4389 sayılı yasa ile oluşturulan BDDK da, “kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe” sahiptir şeklinde tanımlanmıştır (Tan, 2002: 15-16).

Bağımsız idari otoritelerin türlerine çeşitli kaynaklarda değinilmiş olup bu oluşumların farklı sınıflandırılması yapılmaktadır. Örneğin birinci olarak kararlarını “kurul” şeklinde ya da “kurul ya da kurul olmayan organ şeklinde alan” bir ayrıma gidildiği görülmektedir. Ülkemizdeki BİO’ların çoğunluğu karar organları kurul şeklinde oluşmaktadır. RTÜK ve SPK haricindeki bağımsız idari otoritelerde aynı ismi taşıyanlar “kurum” olarak örgütlenmiş, “kurul” da kurumun karar organı olarak düzenlenmiştir. İkinci olarak yapılan ayrımda “tek bir sektörle ilgilenen bağımsız idari otorite” ya da “çeşitli sektörleri bünyesine alan bir bağımsız otorite” şeklinde ayrıma gidildiği görülmüştür. Buna örnek olarak BDDK, SPK ve BTK’nın sektörel bir otorite oluşunu, RK’nın ise sektörle sınırlı olmaksızın çeşitli sektörleri içerisine alan genel bir bağımsız otorite olduğu söylenebilir. Yapılan bir diğer ayrımın ise faaliyet alanlarında otoritelerin niteliklerine ayrılmasıdır. Buradaki gösterge temel hak ve özgürlükler alanında faaliyet gösteren ile ekonomik alanda faaliyette bulunan bağımsız idari otoriteler şeklinde yapılan ayrımdır. Temel hak ve özgürlükler alanında faaliyet gösterenlere ülkemizde RTÜK, ekonomik alanda faaliyet gösterenlere ise BDDK ve RK örnek gösterilebilirken; BTK hem temel hak ve özgürlükler alanında hem de ekonomik alanda faaliyet gösteren bağımsız idari bir otorite örneğidir (İsbir, 2010: 339). Faaliyet alanlarına göre yapılan ayrıma piyasa ekonomisinin düzenlenmesine yönelik olanlar şeklinde bir paragraf açan Tan (Tan, 2002: 14) sermaye piyasası, rekabet ve bankacılık alanında faaliyet gösterenleri

ve telekomünikasyon, enerji gibi sektörlerde faaliyette bulunan düzenleyici kurumları da bu gruba dâhil etmiştir.

Ülkemizdeki kurul ya da kurum olarak yapılanan BİO'ların karar organı dışındaki kadrolarının süreklilik taşıdığı görülmektedir. Örneğin RTÜK, EPDK, BDDK ve RK üyelerinin görev süreleri 6 yıl, KİK üyelerinin görev süreleri 5 yıldır. EPDK, BDDK, SPK üyeleri tekrar seçilebilirken KİK üyeleri tekrar seçilemezler. Ayrıca bu otoriter devlet yönetimi içinde yer almakta ve herhangi bir siyasal ya da yönetsel bir makama bağlı olmamakla birlikte ilişkili olduğu bakanlıklar bulunmaktadır. Bu durum hiyerarşik veya vesayet denetimi dışında olan bu otoritelerin bağımsızlığının yanı sıra ilgili bakanlıkla işbirliği içinde olduklarını göstermektedir. Örneğin kuruldukları yasada belirtildiği şekilde BDDK, KİK ve SPK Hazine ve Maliye Bakanlığı ile RK Gümrük ve Ticaret Bakanlığı ile ilişkilendirilmiştir (Aydın vd., 2005: 111).

Sonuç olarak BİO'lar kamu yönetiminde kendine has yapılar olarak ortaya çıkmıştır. Yasal düzenleme içerisindeki farklılıklara rağmen sahip olunan hukuki statü ve üstlenilen işlevlere bakarsak benzerlikler göstermektedir. Geleneksel kamu yönetiminden farklı olarak kamu politikalarının uygulanmasından başka yargısal karar almaları ve geniş idari-mali bağımsızlığa sahip olmaları yönü bu düzenleyici ve denetleyici yapıların ortak özellikleridir. Bununla beraber klasik kamu yönetimi anlayışından farklı olarak personel yapısı, personellerin özlük hakları ve göreve alınmaları konularında da farklılıklar görülmektedir (Leblebici vd., 2012: 83).

3.6. Bağımsız İdari Otoritelerin Denetimi

Piyasaları düzenleyen ve denetleyen BİO'ların kendilerini nasıl denetletecekleri, bu kurumlar üzerinde yapılan tartışmaların en önemli başlığını oluşturmaktadır. Genel olarak bakıldığında bağımsız idari otoritelerin denetimini dört farklı grupta incelemek mümkündür: Bunlar; yargı denetimi, idari denetim, yasama denetimi ve son olarak mali denetimidir (Şanlısoy ve Özcan, 2006: 110).

Yargı denetimi, idari işlem ve eylemlerin bağımsız mahkemeler tarafından denetlenmesi anlamına gelmektedir. Bağımsız idari otoritelerin idari otorite içinde yer almaları, idari icrai kararlar vermesi ve kamu tüzel kişiliğe sahip olmalarının gereği olarak yargısal denetime tabi olmaları doğaldır. Nitekim Anayasamızın 125. maddesine göre “İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır” denilmektedir. Bu

nedenle diğerk kamu kurum ve kuruluşlarında görülen idari ve vesayet türünden bir denetime tabi olmayan BİO'lar başta Sayıştay denetimi ve özel denetim olmak üzere idarenin bütünlüğü ilkesi ve demokrasinin gereğı olarak denetime tabidir. Zira verilen kararların yargısal denetime tabi tutulması bağımsızlıklarına gölge düşürmemekte olup doğabilecek olumsuz durumların giderilmesi amaçlanmaktadır (Yaşar, Cabioğlu, 2016: 74).

İdari denetim, kamu kurumlarının hiyerarşı ya da vesayet yöntemleriyle kendi denetim organları aracılığıyla kendilerini denetlemeleridir. BİO'ların faaliyetleri ile ilgili konularda özerk yapıları gereğı böyle bir denetimden ayrı tutulmaları sonucunu getirmiştir. Dolayısıyla hiyerarşı veya vesayet türü bir denetim BİO'larda uygulanmamaktadır (Tan, 2002: 16).

Yasama denetimi, parlamentonun anayasal yöntemleri kullanarak gerçekleştirdiğı bir denetimdir. Klasik bürokrasinin yasama denetimi, kurumların hiyerarşı ya da vesayet ilişkisi sonucu bağılı bulundukları bakanlıkların parlamento tarafından denetlenmesi şeklinde gerçekleşmez. Ülkemizdeki örneklerine baktığımızda bu tür yapılanmaların yasalarında kendi alanlarındaki Bakanlıklarla "ilgili" ya da "ilişkili" oldukları ifadesi yer almakla birlikte BİO'ların bağılı oldukları bir bakanlık olmadığından dolayı bu kurumlar üzerinde yasama denetimi gerçekleşmemektedir (Şanlısoy ve Özcan, 2006: 110).

Mali denetim, kamu kurumlarının kamu hizmetini yerine getirirken kullandıkları kamusal kaynakların mevzuata uygun harcanıp harcanmadığının denetlenmesidir. Bir kamu kurumu niteliğinde olan BİO'ların da özellikle parasal işlemlerinin belli aralıklarla denetlenmesi gerekmektedir. Dünyanın hiçbir yerinde hatta en geniş yetkilerle donatıldığı ABD'de bile kamu kaynağını kullanan özerk, bağımsız bir kurumun mali denetim dışında tutulması söz konusu değildir. Burada önemle üzerinde durulan ilke kamu parasının mutlaka bir başka kurum tarafından denetime tutulmasıdır. Bu denetleyici kurumun kim olacağı ya da denetimin nasıl yapılacağı siyasal tercih sonucu belli olmaktadır (Karacan, 2002: 44).

Bağımsız idari otoritelerin istenilen düzeyde denetlenememesi ve sahip olduğu bazı güç ve yetkilere bağılı olarak siyasetin dışında konumlandırılması nedeniyle bu kurumların devletin siyasal iktidar alanını veya gücünü aşındırması sonucu temsili demokrasi krizi ile karşılaşmasına ve alınan bazı kararların kapalı kapılar ardında

alınmasına neden olduğu yönünde bazı eleştirilere de konu olduğu bilinmektedir (Doğan, 2015: 169).

Yukarıda anlatılanlar ışığında Türkiye'deki bağımsız idari otoritelerin genel hatları aşağıdaki Tablo 4'de oluşturulmuştur. Tablo incelendiğinde görülmektedir ki 1980'li yıllarda dünyayı pek çok alanda etkisi altına alan küreselleşme olgusu yaşanmış ve bunun devamında özellikle kamu yönetimi alanında çok kapsamlı değişimler yaşanmıştır. Özellikle klasik kamu yönetiminde görülen devletin kural koyması sonra bu kuralların uygulamasından ve denetlenmesinden sorumlu olması yönündeki anlayış terkedilmiş ve bunun yerine katalizör kimliğiyle yöneten değil yönlendiren, diğer bir ifadeyle dümen tutan değil dümeni yönlendiren devlet anlayışı benimsenmiştir. Yaşanan bu değişimlerin bir sonucu olarak özelleştirme politikalarının ağırlıklı uygulandığı bu dönemlerde devletin ekonomik alandan çekilmesi sonucu doğan otorite boşluğunun ve tüketicilerin serbest piyasa koşullarında korunmasının sağlanması için devletin tarafsız olduğu tıpkı bir hakem gibi hareket edebileceği yeni yönetsel yapılara ihtiyaç doğmuştur. Oluşturulan bu yeni yapının özelliklerine baktığımızda, en dikkat çekici yanı faaliyette bulundukları sektörde denetleme ve düzenleme yapan bu kurumların bağımsız olması, tüzel kişiliğe, idari ve mali özerkliğe sahip olmasıdır. Ayrıca yaptırım uygulayabilmesi, yargısal denetimin dışında hiyerarşi veya vesayet denetimi gibi bir denetimin yapılamamasıdır. Anlaşmazlıkları çözme, görüş bildirme gibi yetkileri olan bağımsız idari otoritelerin ülkemizdeki örnekleri; Sermaye Piyasası Kurulu, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Rekabet Kurumu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, Kamu İhale Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Kişisel Verileri Koruma Kurumu, Kamu Gözetimi, Muhasebe Denetim Standartları Kurumu, Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetim Kurumu ve Nükleer Düzenleme Kurumu'dur.

Tablo 4. Bağımsız İdari Otoriteler

BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER (BİO)
--

Ortaya Çıkışı/ Gelişmesi	1980’li yıllarda küreselleşmenin ve yönetimde yapılanmanın ardından özelleştirme politikası neticesinde oluşturulmuş yeni yönetsel yapılarıdır.	
Özellikleri	-Yerinden yönetim ilkesine göre ortaya çıkan hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarıdır. -Kanunla kurulmuş olup tüzel kişiliğe, idari ve mali özerkliğe sahiptirler. -Diğer kamu kurum ve kuruluşlarına göre özerk bir yapıları vardır. -Mali yönden diğer kamu kurum ve kuruluşlarına göre daha serbesttirler. -Düzenleyici ve denetleyici kurumlar kamusal yaşamın duyarlı alanlarında faaliyetlerin düzenlenmesi ve denetlenmesi şeklinde örgütlenmektedir. -Merkezi idarenin hiyerarşik yapısından ayrılmış olmalarına rağmen devletin denetimi altındadırlar. - Örgütlenme yapısında ana karar organı olarak kurul yer almaktadır.	
Görev ve Yetkileri	- İzin verme - Kural Koyma -Yaptırım Uygulama - İzleme Denetleme - Kamuoyunu Bilgilendirme	- Görüş Bildirme - Anlaşmazlıkları Çözme -Araştırma Geliştirme ve Eğitim - İlgili Kuruluşlardan Bilgi İstemedir.
Denetim	Bağımsız idari otoritelerin faaliyetleri ile ilgili konularda yargısal denetimi dışında diğer kamu kurum ve kuruluşlarında görülen hiyerarşi veya vesayet türü bir denetim söz konusu değildir.	
Dayanağı	Kanunlar	
Örnek	SPK, RTÜK, RK, BDDK, BTK, KİK, EPDK, KVKK, KGK, SEDDK, NDK.	

Kaynak: Yazar tarafından tasarlanmıştır.

Bağımsız İdari otoritelerin özellikleri, görev ve yetkileri çerçevesinde oluşturulan ve örnek teşkil eden bu kurumlar (SPK, RTÜK, RK, BDDK, BTK, KİK, EPDK, KVKK, KGK, SEDDK, NDK) aşağıdaki başlıklar içerisinde daha ayrıntılı olarak işlenmiştir.

3.7. Bağımsız İdari Otorite Örnekleri

Bağımsız idari otoriteler ülkeden ülkeye farklılık göstermekte olup bütün ülkeleri kapsayan bir modeli bulunmamaktadır. Ülkemizde değişik alanlarda görülen 11 adet BİO’ları genel olarak faaliyet alanlarına göre üç gruba ayırmak mümkündür. Bunlar;

örneğin RTÜK gibi temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınmasını amaçlayanlar, sermaye piyasası, rekabet kurumu gibi piyasa ekonomisinin düzenlenmesine yönelik olanlar ve idarenin keyfiliğine karşı savunma amacına yönelik olanlardır. Bu kurulların ortaya çıkışlarını ve yayılmalarının nedenlerini özetleyecek olursak (Tan, 2002: 14);

- Klasik bakanlık yapılanmasının ekonomik alandaki karmaşıklığı ve teknik sorunların çözümünde yetersiz kalması,
- Devletin piyasada hem hakem hem oyuncu olması durumunda alınacak kamusal kararların tarafsızlığına ve haklılığına gölge düşmemesi için bağımsız ve tarafsız kurumların oluşturulmak istenmesi,
- Uzun dönemli siyasaların oluşturulması ve bu süreçte alınan kararların siyasal etkilerden uzaklaştırılmaları ve siyasi iktidarların siyasal nedenlerden ötürü yerine getirmekte güçlük çekecekleri uygulamaların getireceği olumsuzluklardır.

BİO'lar olarak adlandırdığımız bu yapılanmalar devletin klasik örgütlenmesinin dışında yer almaktadır. Ülkemizde 1982 Anayasası'nın 167. maddesinin ilk fıkrası, "Devlet, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemlerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır; piyasalarda fiili veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önler" şeklindedir. Bu madde ile devlete gerek kamunun gerekse özel kesimin faaliyetlerini düzenlemek, denetlemek ve gerektiğinde müeyyideler uygulamak yükümlülüğü verilmiştir (Karakaş, 2008: 110). Bu kurumlar hem düzenleme yapmakta hem de piyasa düzeninde yarışmayı özendirmektedirler. Ülkemizdeki inceleme konumuzu oluşturan bağımsız idari otorite örnekleri Tablo 5'te özet halinde sıralanmıştır.

Tablo 5. Türkiye'deki Bağımsız İdari Otorite Örnekleri

BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTE ÖRNEKLERİ								
İsmi	Yılı	Kanunu	Merkezi	Üye Sayısı	Görev Süresi	İlişkili Olduğu Bakanlık	Denetimi	Amacı

Sermaye Piyasası Kurulu (SPK)	1981	2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu	Ankara	7	5 yıl	Hazine ve Maliye Bakanlığı	Sayıştay	Sermaye piyasasının güven ve açıklık içinde çalışması ve yatırımcıların haklarını korumak
Radio ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK)	1994	2954 sayılı Türkiye Radyo ve Televizyon Kanunu	Ankara	9	6 yıl	Kültür ve Turizm Bakanlığı	Sayıştay	Görsel-işitsel iletişim özgürlüğünü korumak
Rekabet Kurumu (RK)	1994	4054 sayılı kanunla	Ankara	7	6 yıl	Gümrük ve Ticaret Bakanlığı	Sayıştay	Piyasalarda rekabetin korunmasını sağlamak
Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK)	1999	4389 sayılı kanunla	İstanbul	7	4 yıl	Hazine ve Maliye Bakanlığı	Sayıştay	Tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerini korumak
Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (BTK)	2000	4502 sayılı kanunla	Ankara	7	5 yıl	Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı	Sayıştay	Sektörde tam serbestleşmeyi sağlamak
Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK)	2001	4628 sayılı kanunla	Ankara	7	6 yıl	Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı	Sayıştay	Güçlü etkin ve şeffaf bir enerji piyasasının oluşturulması
Kamu İhale Kurumu (KİK)	2002	4734 sayılı kanun	Ankara	9	5 yıl	Hazine ve Maliye Bakanlığı	Sayıştay	Kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihaleleri belirlemek
Kişisel Verileri Koruma Kurumu (KVKK)	2016	6698 sayılı kanun	Ankara	9	4 yıl	Adalet Bakanlığı	Sayıştay	Kişisel verilerin korunmasını sağlamak

Tablo 5. (Devamı)

BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTE ÖRNEKLERİ

Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu (KGK)	2011	660 sayılı kanun	Ankara	9	4 yıl	Hazine ve Maliye Bakanlığı	Sayıştay	Muhasebe ve denetim standartlarını belirlemek
Nükleer Düzenleme Kurumu (NDK)	2018	702 sayılı kanun	Ankara	5	4 yıl	Enerji ve Tabi kaynaklar Bakanlığı	Sayıştay	Nükleer enerji sektöründeki faaliyetler ile radyasyonla ilgili tesis ve faaliyetleri belirlemek
Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetim Kurumu (SEDDK)	2019	47 sayılı cumhurbaşkanlığı kararnamesi	İstanbul	5	4 yıl	Hazine ve Maliye Bakanlığı	Sayıştay	Sigortacılık ve özel emeklilik sektörünün standartlarını belirlemek
Şeker Piyasası Kurumu(ŞK)	2001/2017	4634 sayılı kanun ve 696 sayılı KHK ile 24.12.2017'de kaldırıldı	Ankara	7	5 yıl	Gümrük ve Ticaret Bakanlığı	Sayıştay	Şeker rejimini, şeker üretimindeki usul ve esasları belirlemek
Tütün, Tütün Mamülleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu (TAPDK)	2002/2017	4733 sayılı kanun Ve 696 sayılı KHK ile 24.12.2017'de kaldırıldı	Ankara	7	5 yıl	Gümrük ve Ticaret Bakanlığı	Sayıştay	Tütün ve tütün mamülleri üretimine, alım ve satımındaki usul ve esasları belirlemek

Kaynak: Yazar tarafından tasarlanmıştır.

Tablo 5’te görüldüğü gibi Türkiye’de halen görev yapmakta olan 11 adet bağımsız idari otorite bulunmaktadır. Çeşitli sektörlerde faaliyet gösteren bu yapılanmalar kurul şeklinde örgütlenmektedir. Kanunla kurulan düzenleyici ve denetleyici kurumların/kurulların üye sayılarının 5-9 arasında değiştiği, üyelerinin görev sürelerinin 4-6 yıl arasında olduğu, merkezlerinin Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu ile Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve denetleme Kurumu dışında Ankara’da bulunduğu, ilişkili oldukları Bakanlıkların bulunduğu ve Sayıştay denetimine tabi oldukları görülmektedir. Ana başlıklar halinde tasarlanan tablo ayrıntılı bir şekilde aşağıda incelenmektedir.

3.7.1. Sermaye Piyasası Kurulu (SPK – 1981)

Sermaye Piyasası Kurulu, serbest piyasa düzeninin çeşitli alanlarında düzenleme ve denetleme yetkisine sahip olup 1981 yılında 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu ile kurulmuştur. İlgili olduğu bakanlık, Hazine ve Maliye Bakanlığı'dır. Kurumun temel görevi, halkın tasarruflarının menkul kıymetlere yatırarak ekonomik kalkınmaya etkin bir şekilde katılımının sağlanması amacıyla sermaye piyasasının güven, açıklık ve kararlılık içinde çalışmasını, piyasadan fon alan şirketlerin belli kurallara uygun hareket etmesini ve yatırımcıların hak ve yararlarının korunmasını düzenlemek ve denetlemektir. Kurul piyasa etkinlikleri ile ilgili olarak kamuoyunu yeterli ve doğru bir şekilde bilgilendirmekle görevlidir. Ayrıca sermaye piyasası faaliyetinde bulunacak kurumların SPK'dan izin almaları da zorunludur (Karakaş, 2008: 112).

1981 tarihli Sermaye Piyasası Kanunu ile kurulan SPK, yetkilerini kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak kullanan; idari ve mali özerkliğe sahip düzenleyici bir kamu tüzel kişisidir. Merkezi Ankara'da olan kurulun İstanbul temsilciliği de bulunmaktadır. Ayrıca sermaye piyasaları açısından yoğun ilişki içinde bulunulan ülkelerde Bakanlar Kurulu kararıyla yurtdışı temsilcilik açılabilir. SPK, Fransa'da "Commission des opérations de bourse", İtalya'da "Commissione Nazionale per la Società Borsa", İspanya'da "Comisión Nacional de Valores", ABD'de "Securities and Exchange (SEC)", İngiltere'de "Financial Services Agency (FSA)" gibi sermaye piyasasını düzenleyen ve denetleyen özerk kurumların bir benzeri olarak oluşturulmuştur. Türkiye'de SPK oluşturulurken büyük ölçüde ABD örneği SEC model alınmıştır (Pişkin, 2010: 33-34).

3.7.1.1. Sermaye Piyasası Kurulu'nun Teşkilat Yapısı

SPK'nın karar organı olan kurul, yetkilerini bağımsız olarak kullanmakta ve sorumluluğu kendisi üstlenmektedir. Bakanlar Kurulu kararıyla atanacak yedi üyeden oluşur. Bakanlar Kurulu, adaylardan birini başkan olarak atar. Kurul, başkanın teklifi ile üyelere birini ikinci başkan olarak seçer. Kurul Başkanı, karar organının ve yürütme teşkilatının başıdır. Kurulun genel yönetim ve temsilinden sorumludur (www.spk.gov.tr).

Kurul başkan ve üyelerinin görev süresi, beş yıldır. Süreleri bitenler yeniden seçilebilmektedirler. Başkan dışındaki üyelerin üçte biri iki yılda bir yenilenmektedir. Kurul başkan ve üyelerinin görev süreleri dolmadan görevlerine son verilememektedir.

Kurul başkan ve üyelerinin aylık ücretleri, en yüksek devlet memurunun her türlü ödemeler dâhil ücretlerini geçmemek üzere, ilgili bakanın, önerisi üzerine Bakanlar Kurulu'nca belirlenmektedir.

2499 sayılı Kanun'un 17. maddesine göre yetkilerini kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak kullanan ve idari-mali özerkliğe sahip olan kurumun personelinin statüsü, ilgili Kanunun 26. maddesinde düzenlenmiştir. Anılan maddede; kurul hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin kurulca devamlı görev yapmak üzere atanan memurlar eliyle yürütüleceği belirtilmektedir. Aynı maddede; kurulun gerektiğinde sözleşmeli uzman personel çalıştırabileceğine de yer verilmiştir.

Sermaye Piyasası Kanunda ilgili Bakanın kurulun yıllık hesapları ile harcamalarına ilişkin işlemlerini denetlettireceği, denetleme sonuçlarıyla ilgili gerekli tedbirler alacağı öngörülmektedir. Bunun yanında; denetim sonuçları ile bunlara ilişkin işlemleri ve alınan tedbirleri gösteren bir raporun kurulun yıllık faaliyet raporu ile birlikte ilgili bakan tarafından Bakanlar Kurulu'na sunulacağı da hükme bağlanmıştır.

SPK'nın kararlarına karşı hangi yargı yerine gidileceği ilgili kanunda açıkça belirtilmemiş olmakla beraber, genel hükümlere göre idari yargı yoluna başvurmak gerekmektedir.

3.7.1.2. Sermaye Piyasası Kurulu'nun Görev ve Yetkileri

SPK'nın temel görev yetkileri, 2499 sayılı Kanunun 22. maddesinde aşağıdaki gibi sayılmıştır:

- Sermaye piyasası araçlarının ihracını, halka arz ve satışının şartlarını düzenlemek ve denetlemek,
- Sermaye piyasası kurumlarının mali bünyeleri ve kaynaklarının kullanımını genel ya da faaliyet alanlarına göre oranlarını belirlemek,
- Bankaların, sermaye piyasası kurumlarının, borsaların ve diğer piyasaların faaliyetlerinin mevzuata uygunluğunu izlemek ve denetlemek,
- Yeni sermaye piyasası kurumlarına ilişkin kuruluş, faaliyet, tasfiye ve sona erme esaslarını belirlemek ve bunları denetlemek,
- Sermaye piyasasında yatırım tavsiyelerinde bulunacak kişi ve kuruluşların uyacakları ilke ve esasları belirlemektir.

3.7.2. Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK- 1994)

Günümüzde pek çok ülkede yapıları ve görevleri birbirinden farklılık gösteren radyo ve televizyon alanında denetleme ve düzenleme yapan kurumlar bulunmaktadır. Örneğin ABD’de Federal İletişim Komisyonu (Federal Communication Commission), İngiltere’de Bağımsız Televizyon Komisyonu (Independent Television Commission), Fransa’da Görsel İşitsel Yüksek Konsey (Conseil Supérieur de l’Audiovisuel) bunlara örnektir.

Ülkemizde 1993 yılından önce radyo ve televizyon yayıncılığı devlet tekelinde bulunmaktaydı. Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, 1994 yılında Türkiye’de radyo ve televizyon yayıncılığını düzenlemek ve denetlemek, frekans dağıtımlarını yapmak üzere 3984 sayılı kanunla kurulmuştur. Kanunun amacı; yurt içinden ve yurt dışından ülkeye yönelik yapılan radyo ve televizyon yayınlarını düzenlemek ve denetlemekle görevli olan Radyo ve Televizyon Üst Kurulunun kuruluş, görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin esas ve usulleri belirlemek, ifade ve haber alma özgürlüğünün sağlanmasıdır. Kurulun kuruluşu, görev ve yetkileri, üyelerinin nitelikleri, seçim usulleri ve görev süreleri kanunla düzenlenmektedir. RTÜK radyo ve televizyon kuruluşlarına lisans ve yayın izni vermek, frekans planlamasını yapmak, özel yayın kuruluşlarının uyacağı kuralları belirlemek ve yayınların düzenlemelere uygunluğunu denetlemeye ve aykırı davranışlarda yaptırım uygulamaya kadar pek çok yetki ile donatılmıştır (Karakaş, 2008: 116-117). Kanunda üst kurulun gelirleri; medya hizmeti sağlayan kuruluşlardan alınacak olan yayın lisansı ücretleri, gerektiğinde T.B.M.M bütçesinden yapılacak olan hazine yardımı, sair gelirler vb. belirtilmiştir. Kurumun ilişkili olduğu bakanlık, Kültür ve Turizm Bakanlığı olup merkezi Ankara’da bulunmaktadır (www.rtuk.gov.tr).

3.7.2.1. Radyo ve Televizyon Üst Kurulu’nun Teşkilat Yapısı

RTÜK Anayasal bir kurum olma özelliği göstermekte olup Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 133. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre radyo, televizyon ve isteğe bağlı yayın hizmetleri sektörünü düzenlemek ve denetlemek amacıyla, idari ve mali özerkliğe sahip, tarafsız bir kamu tüzel kişiliği niteliğinde Radyo ve Televizyon Üst Kurulu kurulmuştur. Üst Kurul, Türkiye Büyük Millet Meclisince seçilen dokuz üyeden oluşmakta olup Sayıştay denetimine tabidir (www.rtuk.gov.tr).

RTÜK'ün teşkilatı, karar organı olan Üst Kurul, Başkanlık, Ana Hizmet Birimleri ve Yardımcı Hizmet Birimlerinden oluşmaktadır. Üst Kurul üyelerinin görev süresi, altı yıldır. Başkan, Üst Kurul ile hizmet birimlerinin uyumlu, verimli, disiplinli ve düzenli bir biçimde çalışmasını ve Kurulun görevlerini yerine getirmesini sağlamakla görevlidir (www.rtuk.gov.tr).

3.7.2.2. Radyo ve Televizyon Üst Kurulu'nun Görev ve Yetkileri

Kanunun 37. maddesinde sayılan kurulun görev ve yetkilerinden bazıları aşağıda sıralanmıştır:

- Yayın hizmetleri alanında ifade ve haber alma özgürlüğünün, düşünce çeşitliliğinin ve kamu menfaatinin korunması amacıyla gerekli tedbirleri almak,
- Medya hizmet sağlayıcı kuruluşların yayın lisansı talebinde bulunabilmeleri için gerekli idari, mali ve teknik şartları belirlemek,
- Altyapı işletmecileri ile verici tesis ve işletim şirketinin radyo, televizyon ve isteğe bağlı yayın hizmetlerinin iletimi faaliyetlerine ilişkin uymaları gereken idarî, malî ve teknik şartları belirlemek, bunlara yayın iletim yetkisi vermek ve gerektiğinde iptal etmek,
- Yayın hizmetlerinin izlenme ve dinlenme oranı ölçümlerinin yapılmasına ve denetlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemektir

3.7.3. Rekabet Kurumu (RK- 1994)

Serbest piyasa düzeninde firmalar arasında rekabetin korunması amacıyla düzenleme ve denetleme yapmak amacıyla kurulan Rekabet Kurumu 1994 yılında çıkarılan 4054 sayılı kanunla kurulmuştur. Kanunun amacı, mal ve hizmet piyasalarındaki rekabeti engelleyici, bozucu veya kısıtlayıcı anlaşma, uygulama ve kararlar ile piyasaya hâkim olan teşebbüslerin bu hâkimiyetlerini kötüye kullanmaları önlemek, bunun için gerekli düzenleme ve denetlemeleri yaparak rekabetin korunmasını sağlamak, birleşme ve devralmaları kontrol etmektir. RK mali özerkliğe, kamu tüzel kişiliğine sahip bir kamu kurumu niteliğindedir. Kurumun ilişkili olduğu Bakanlık, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı olup kurumun merkezi Ankara bulunmaktadır (Karakaş, 2008: 115). Kurum görevini yaparken bağımsızdır. Kurumun hesapları Sayıştay'ın denetimine tabidir (www.rekabet.gov.tr).

3.7.3.1. Rekabet Kurumu'nun Teşkilat Yapısı

Rekabet Kurumun teşkilatı; Rekabet Kurulu, Başkanlık ve ona bağlı Hizmet Birimlerinden oluşmaktadır. Kurul başkanı kurumun en üst amiri olup kurumun genel yönetim ve temsilinden sorumludur. Rekabet Kurulu, kurumun karar organı olup biri başkan biri ikinci başkan olmak üzere Cumhurbaşkanı tarafından atanan yedi üyeden oluşmaktadır. Üyelerinin görev süresi 6 yıldır. Kurul Başkan ve üyelerinin süreleri dolmadan herhangi bir nedenle görevlerine son verilemez. Kurul başkan ve üyeleri, özel bir kanuna dayanmadıkça resmi veya özel hiçbir görev alamaz, ticaretle uğraşamaz, ortaklıklarda pay sahibi olamazlar (www.rekabet.gov.tr).

3.7.3.2. Rekabet Kurumu'nun Görev ve Yetkileri

Kurumun 4054 sayılı Kanunun 27. maddesinde sayılan görev ve yetkilerinden bazıları aşağıda sıralanmıştır:

- Bu Kanunda yasaklanan faaliyetler ve hukukî işlemler hakkında inceleme, araştırma ve soruşturma yapmak; bu Kanunda düzenlenen hükümlerin ihlal edildiğinin tespit edilmesi üzerine, bu ihlallere son verilmesi için gerekli tedbirleri alıp bundan sorumlu olanlara idarî para cezaları uygulamak,
- Birleşme ve devralmalara izin vermek,
- Rekabeti sınırlayıcı anlaşma ve kararlarla ilgili olarak diğer ülkelerin mevzuat, uygulama, politika ve tedbirlerini izlemek,

3.7.4. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK- 1999)

Bankacılık alanında düzenleme ve denetleme yetkileriyle donatılmış olan BDDK 1999 yılında 4389 sayılı kanunla kurulmuştur. Kurum tasarruf sahiplerinin haklarını ve bankaların düzenli çalışmasını tehlikeye atabilecek ve böylece ekonomide önemli zararlar doğurabilecek her türlü işlem ve uygulamaları önlemek, kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışmasını sağlamak üzere gerekli tedbirleri almakla görevlidir. Gerek Türkiye' de gerekse ülke dışında kurulmuş ve kurulacak olan bankaların Türkiye' deki şubeleri bu kanun hükümlerine tabidir (Karakaş, 2008: 113). Bakan, Kurumun yıllık hesapları ile harcamalarına ilişkin işlemlerini Sayıştay denetçisi, Başbakanlık müfettişi ve maliye müfettişinden oluşan bir komisyona denetletir. Şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri

doğrultusunda kurum, faaliyetleri ile ilgili olarak yılda bir kez T.B.M.M. Plan ve Bütçe Komisyonuna bilgi verir. Yine stratejilerine ve bu stratejilerin yerine getirilmesine ilişkin olarak Bakanlar Kurulu'na altı ayda bir bilgi sunmaktadır. İlişkili olduğu Bakanlık, Hazine ve Maliye Bakanlığı'dır. Kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve malî özerkliğe sahip Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumunun merkezi İstanbul'da olup kurum, kurul ile Başkanlıktan oluşur (www.bddk.org.tr).

Kurum, ilgili kanunun kendisine verdiği düzenleme ve denetlemeye ilişkin görev ve yetkileri sorumluluğu kendine ait olmak üzere bağımsız olarak yerine getirmekte ve kullanmaktadır. Kurumun kararları üzerinde yerindelik denetimi yapılamaz.

Kurumun gelirlerinin, giderlerini karşılaması esastır. Kurumun giderleri, bankalar, finansman şirketleri, faktöring şirketleri, finansal kiralama şirketleri, ödeme kuruluşları ile elektronik para kuruluşlarınca katılma payı adı altında kuruma yapılacak olan ödemelerle karşılanır.

3.7.4.1. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun Teşkilat Yapısı

Kurumun karar organı, Bakanlar Kurulu tarafından atanan biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere yedi üyeden oluşan Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kuruludur. Kurul başkanı, kurumun da başkanıdır. Kurul başkan ve üyelerinin görev süresi dört yıldır. Süreleri biten üyeler yeniden seçilebilirler. Kurul başkan ve üyelerinin görev süreleri dolmadan görevlerine son verilemez. Kurul üyeleri, özel bir kanuna dayanmadıkça resmi veya özel hiçbir görev alamazlar (www.bddk.gov.tr).

Kurumun yürütme organı, BDDK Başkanıdır. Başkan, kurumun genel yönetim ve temsilinden sorumludur. Başkanlık; başkan, başkan yardımcıları ve başkanlık müşavirleri ile hizmet birimlerinden oluşur. Kurumun hizmet birimleri, daire başkanlıkları şeklinde teşkilatlanmış ana hizmet, danışma ve yardımcı hizmet birimlerinden oluşur (www.bddk.gov.tr).

3.7.4.2. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun Görev ve Yetkileri

BDDK'nın görev ve yetkileri 5411 sayılı Kanunun 93. Maddesinde sıralanmıştır. Bu görev ve yetkilerden bazıları aşağıdaki gibidir;

- Bankalar ve finansal holding şirketleri ile diğer kanunlarda ve ilgili mevzuatta yer alan hükümler saklı kalmak kaydıyla finansal kiralama, faktöring ve finansman şirketlerinin; kuruluş ve faaliyetlerini, yönetim ve teşkilat yapısını, birleşme, bölünme, hisse değişimini ve tasfiyelerini düzenlemek, uygulamak, uygulanmasını sağlamak, uygulamayı izlemek ve denetlemek,
- Yurt içi ve yurt dışı muadil kurumların katıldığı uluslararası malî, iktisadî ve meslekî teşekküllere üye olmak, görev alanına giren hususlarda yabancı ülkelerin yetkili mercileri ile mutabakat zaptı imzalamak,
- Kanunla verilen diğer görevleri yapmakla görevlendirilmiştir.

3.7.5. Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (TK- 2000)

Telekomünikasyon alanında düzenlemeler yapmak üzere 2000 yılında 4502 sayılı kanunla kurulmuştur. Türkiye'nin ilk sektörel düzenleyici kurumu olan kurumun amacı sektörde adil, serbest rekabete dayalı ve güçlü bir piyasa oluşturmak, tüketici haklarının korunmasını sağlayıcı tedbirler almak, frekans ve numara gibi kaynakların planlanarak etkin ve verimli kullanımını sağlamaktır. Merkezi Ankara'da bulunan kurumun ilişkili olduğu bakanlık Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı'dır (Karakaş, 2008: 113-114). 2008 yılında adı değişerek Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu olan kurum Sayıştay denetimine tabidir (www.btk.gov.tr).

3.7.5.1. Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu'nun Teşkilat Yapısı

Kurum, karar organı olan kurul, merkez teşkilatında bulunan Başkanlık ve Ana Hizmet Birimleri, Danışma ve Yardımcı Hizmet Birimleri (Merkezi Hizmet Birimleri) ile Bölge Teşkilatında bulunan ve halen 7 adedi faal olmak üzere 10 adet Telekomünikasyon Bölge Müdürlüğü'nden oluşmaktadır (www.btk.gov.tr).

Kurumun karar organı; biri başkan ve altı üyeden oluşan Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurulu'dur. Kurul üyeleri, kamu ve özel sektör temsilcilerinden oluşur. Kurul başkan ve üyeleri, Bakanlar Kurulu tarafından altı yıllık süre için atanırlar. Görevi biten

kurul başkanı ve üyelerin yeniden aynı göreve atanmaları mümkündür. Kurul başkanı; aynı zamanda kurumun da başkanıdır. Başkan, kurumun en üst amiri olup; kurumun genel yönetiminden ve temsilinden sorumludur. Kurum, merkez ve taşra birimlerinden oluşur (www.btk.gov.tr).

3.7.5.2. Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu'nun Görev ve Yetkileri

4502 sayılı kanuna göre kurumun görev ve yetkilerinden bazıları aşağıda belirtildiği gibidir:

- Telsiz Kanunu ile Telgraf ve Telefon Kanununda belirtilen genel esaslar çerçevesinde, telekomünikasyon alanında gerekli planları hazırlamak ve Ulaştırma Bakanlığına sunmak ve ilgili diğer kurum ve kuruluşlar ile gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerinin bu konudaki faaliyetlerine nezaret etmek,
- Tüketici menfaatlerinin korunması için gerekli tedbirleri almak,
- İşletmecilerin, telekomünikasyon hizmetlerinin yürütülmesi ve/veya altyapı işletilmesi karşılığında alacakları ücretler ile ilgili düzenlemeleri yapmaktır.

3.7.6. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK- 2001)

Enerji Piyasası Kurumu, 20 Şubat 2001 tarihinde çıkarılan 4628 sayılı kanunla elektrik ve doğalgaz alanlarında düzenlemeler yapmak üzere kurulmuştur. Kurumun görevi, enerjinin yeterli, kaliteli, sürekli, düşük maliyetli ve çevreye uyumlu bir şekilde tüketicilerin kullanımına sunulması için rekabet ortamında özel hukuk hükümlerine göre faaliyet gösterebilecek, mali açıdan güçlü, istikrarlı ve saydam bir enerji piyasası oluşturmak ve bu piyasada bağımsız bir düzenleme ve denetim sağlamaktır. Bunun yanı sıra, piyasada faaliyette bulunan tüzel kişilerin eşitlik ve şeffaflık ilkelerine uymalarını sağlamak, piyasanın gelişimine bağlı olarak yeni ticaret yöntemleri ve satış kanallarının alt yapısının ve uygulanmasının yolunu açmak, elektrik enerjisi üretiminde yenilenebilir enerji kaynaklarının ve yerli enerji kaynaklarının kullanımını teşvik etmek gibi görevleri de bulunmaktadır. Kurulun elektrik piyasası yanında, petrol piyasası, doğalgaz piyasası ve sıvılaştırılmış petrol gazları (LPG) piyasası ile ilgili görevleri de bulunmaktadır. Merkezi Ankara'da bulunan kurumun ilişkili olduğu bakanlık, Enerji ve Tabi Kaynaklar

Bakanlığı'dır. Kurumun denetimi Sayıştay tarafından yapılmaktadır (Karakaş, 2008: 114).

3.7.6.1. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nun Teşkilat Yapısı

Kamu tüzel kişiliği haiz, idari ve mali özerkliğe sahip Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun teşkilatı; enerji piyasası düzenleme kurulu, başkanlık ve hizmet birimlerinden oluşur. Kurum, görevlerini yerine getirirken yetkilerini, kurul vasıtasıyla kullanır. Kurul, biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere en az dört yıllık yükseköğrenim görmüş olanlar arasından Cumhurbaşkanı tarafından atanan yedi üyeden oluşur. Kurulun temsil ve karar organı kuruldur. Üyelerinin görev süresi 6 yıldır. Kurul başkanı, aynı zamanda kurumun da başkanıdır (www.epdk.org.tr).

Kurul üyeleri üyelikleri süresince özel bir kanuna dayanmadıkça kamu ya da özel kuruluşlarda hiçbir görev alamazlar. Kurul üyeleri, üyeliklerinin sona ermesinden itibaren iki yıl süre ile elektrik ve doğal gaz ile petrol ve LPG piyasalarında faaliyet gösteren özel hukuk hükümlerine tâbi tüzel kişiliklerde ya da bunların iştiraklerinde görev alamaz ya da bu tür işlere ortak olamazlar ve bu tüzel kişilerden ya da iştiraklerden gelir sağlayacak ya da sağlayabilecek doğrudan ya da dolaylı ilişkiye giremez ve elektrik enerjisi ticareti ve doğal gaz ticareti ile petrol ve LPG ticareti ile uğraşamazlar (www.epdk.org.tr).

3.7.6.2. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nun Görev ve Yetkileri

4628 sayılı kanunun 5. maddesine göre kurumun görev ve yetkilerinden bazıları şunlardır:

- Tüketicilere güvenilir, kaliteli, kesintisiz ve düşük maliyetli elektrik enerjisi hizmeti verilmesini teminen gerekli düzenlemeleri yapmak,
- Piyasada faaliyet gösteren tüzel kişilerin eşitlik ve şeffaflık standartlarına uymalarını sağlamak için denetlemelerde bulunmak,
- Elektrik enerjisi üretiminde çevresel etkiler nedeniyle yenilenebilir enerji kaynaklarının ve yerli enerji kaynaklarının kullanımını özendirmek amacıyla gerekli tedbirleri almaktır.

Kurum doğalgaz ve petrol-sıvılaştırılmış petrol gazları piyasasına yönelik olarak aşağıda belirtilen hususlardaki görevleri de yerine getirir:

- Doğalgaz ve petrol-sıvılaştırılmış petrol piyasası faaliyetlerine ilişkin plan, politika ve uygulamalarla ilgili kurum görüş ve önerilerini belirlemek,
- Doğal gaz ve petrol-sıvılaştırılmış petrol piyasası faaliyetleri ile ilgili denetleme, ön araştırma ve soruşturma işlemlerinin yürütmek, yetkisi dâhilinde ceza ve yaptırımları uygulamaktır (www.epdk.org.tr).

3.7.7. Kamu İhale Kurumu (KİK- 2002)

Kamu İhale Kurumu, 2002 yılında çıkarılan 4734 sayılı kanun ile kurulmuştur. Kanunun amacı, kamu hukukuna tabi olan veya kamunun denetimi altında olan veya kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usulleri belirlemek ve şikâyetleri incelemektir (Karakaş, 2008: 117). Kurumun merkezi Ankara’da olup ilişkili olduğu bakanlık, Hazine ve Maliye Bakanlığı’dır (www.kik.gov.tr).

3.7.7.1. Kamu İhale Kurumu’nun Teşkilat Yapısı

4734 sayılı Kamu İhale Kurumu Kanununa göre kurum, kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahiptir. Kamu İhale Kurumu; Kamu İhale Kurulu, Başkanlık ve hizmet birimlerinden oluşmaktadır. Kurumun karar organı biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere en az dört yıllık öğrenim görenler arasından Cumhurbaşkanınca atanan dokuz üyeden oluşan Kamu İhale Kuruludur. Kurul başkanı, kurumun da başkanıdır. Üyelerin geçmişte ve halen bir siyasi parti ile aday gösterilme dâhil üyelik ve görev alma ilişkilerinin bulunmaması gerekir. Kurumun üyelerinin görev süresi 5 yıldır. Kurul üyelerinin görev süresi dolmadan görevlerine son verilemez. Kurul kararları yerindelik denetimine tabi tutulamaz. Kurul başkan ve üyeleri ile kurum personeli hakemlik ve bilirkişilik yapamazlar.

3.7.7.2. Kamu İhale Kurumu’nun Görev ve Yetkileri

4734 sayılı Kamu İhale Kanunun 53. maddesinde yapılacak ihaleler ile ilgili olarak kurumun görev ve yetkilerinden bazıları aşağıdaki gibi düzenlenmiştir:

- İhalenin başlangıcından sözleşmenin imzalanmasına kadar olan süre içerisinde idarece yapılan işlemlere ilişkin şikâyetleri inceleyerek sonuçlandırmak,

- Bu Kanuna ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununa ilişkin bütün mevzuatı, standart ihale dokümanlarını ve tip sözleşmeleri hazırlamak, geliştirmek ve uygulamayı yönlendirmek,
- Haklarında ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verilenlerin sicillerini tutmak (www.kik.gov.tr).

3.7.8. Kişisel Verileri Koruma Kurumu (KVKK)

Kişisel Verileri Koruma Kurumu, 2016 yılında çıkarılan 6698 sayılı kanunla kurulmuştur. Kanunun amacı, kişisel verilerin işlenmesinde başta özel hayatın gizliliği olmak üzere kişilerin temel hak ve özgürlüklerini korumak ve kişisel verileri işleyen gerçek ve tüzel kişilerin yükümlülükleri ile uyacakları usul ve esasları düzenlemektir. Merkezi Ankara’ da bulunan kurumun ilişkili olduğu bakanlık, Adalet Bakanlığı’dır (www.resmigazete.gov.tr20160407-8.pdf).

3.7.8.1. Kişisel Verileri Koruma Kurumu’nun Teşkilat Yapısı

Kanuna göre, verilen görevleri yerine getirmek üzere kurulan Kişisel Verileri Koruma Kurumu kamu tüzel kişiliği haiz, idari ve mali özerkliğe sahiptir. Kurum, kurul ve başkanlıktan oluşmaktadır. Kurumun karar organı kurul olup 9 üyeden oluşmaktadır. Üyelerinin beşini Türkiye Büyük Millet Meclisi, iki üyesini Cumhurbaşkanı, iki üyesini Bakanlar Kurulu seçmektedir. Üyelerinin görev süresi dört yıldır. Süresi biten üyelerin tekrar seçilmesi mümkündür (www.resmigazete.gov.tr20160407-8.pdf).

3.7.8.2. Kişisel Verileri Koruma Kurumu’nun Görev ve Yetkileri

6698 sayılı kanununda Kişisel Verileri Koruma Kurumu’nun görev ve yetkileri aşağıdaki şekilde sıralanmıştır:

- Görev alanı itibariyle, uygulamaları ve mevzuattaki gelişmeleri takip etmek, araştırma ve inceleme yapmak,
- Görev alanına giren konularda kamu kurum ve kuruluşları, sivil toplum kuruluşları, meslek örgütleri veya üniversitelerle iş birliği yapmak,
- Kişisel verilerle ilgili uluslararası gelişmeleri izlemek ve değerlendirmek, bu doğrultuda iş birliği yapmak, toplantılara katılmak (www.resmigazete.gov.tr20160407-8.pdf).

3.7.9. Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu (KGK)

2011 yılında 660 sayılı kanunla kurulan Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu ile bağımsız denetim için kamu gözetimi oluşturulmuştur. Yapılan bu yeni düzenleme ile SPK, BDDK, EPDK ve Hazine Müsteşarlığının muhasebe ve denetim alanındaki görev ve yetkileri tamamen KGK'a geçmiştir. Kurumun amacı, Türkiye'de denetim raporlarının doğru ve bağımsız olarak hazırlanmasına ilişkin kamu yararını korumak, doğru güvenilir ve karşılaştırılabilir finansal bilginin sunumunu sağlamak ve borsa şirketleri, bankalar ve sigorta şirketleri olmak üzere belirlenen büyük ölçekli şirketlerin denetimlerini gözetlemektir. Merkezi Ankara'da bulunan kurumun ilişkili olduğu bakanlık Hazine ve Maliye Bakanlığı'dır. Sayıştay denetimine tabidir (www.kgk.gov.tr).

3.7.9.1. Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu'nun Teşkilat Yapısı

Kamu tüzel kişiliğini haiz ve idari özerkliğe sahiptir. Kurum, kurul ve başkanlıktan oluşur. Kurul, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı ile Maliye Bakanlığı tarafından önerilecek dörder aday arasından ikişer kişi, Hazine Müsteşarlığı, Sermaye Piyasası Kurulu ve Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumunun bağlı olduğu bakanlıklar ile Türkiye Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirler Odaları Birliği ve Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği tarafından önerilecek ikişer aday arasından birer kişi olmak üzere, biri başkan biri ikinci başkan olmak üzere Cumhurbaşkanının atayacağı dokuz üyeden oluşur (Sağlar ve Yüce, 2015: 48). Kurul başkan ve üyelerinin süreleri dolmadan herhangi bir nedenle görevlerine son verilemez. Kurul görevlerini yerine getirirken bağımsızdır (660 KGK Kanunu, 4-5).

3.7.9.2. Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu'nun Görev ve Yetkileri

660 sayılı Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile kurulan kurumun görev ve yetkileri aşağıda belirtildiği gibi muhasebe ve denetim faaliyetlerinin uluslararası standartlara uygun hale getirilmesi doğrultusundadır. Bunlardan bazıları;

- Finansal tabloların; işletmelerin finansal durumunu, performansını ve nakit akışlarını Türkiye Muhasebe Standartları doğrultusunda gerçeğe uygun olarak sunumunu, kullanıcıların ihtiyaçlarına uygunluğunu, güvenilirliğini, şeffaflığını, karşılaştırılabilirliğini ve anlaşılabilirliğini sağlamaya yönelik ulusal denetim standartlarını oluşturmak,
- İncelemeler ve denetimler sonucunda aykırılıkları saptanan bağımsız denetçiler ve bağımsız denetim kuruluşlarının faaliyet izinlerini askıya almak veya iptal etmektir (Sağlar ve Yüce, 2015: 49).

3.7.10. Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetim Kurumu (SEDDK)

2019 yılında 47 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kurulan kurumun amacı, sigortacılık ve özel emeklilik sektörlerinin düzenlenmesi ve denetlenmesine dair görevleri yürütmektir. Kurumun ilişkili olduğu bakanlık, Hazine ve Maliye Bakanlığı olup merkezi İstanbul'da bulunmaktadır. Kurum, sahip olduğu mali kaynaklarını görev ve yetkilerinin gerektirdiği ölçüde kendi bütçesinde belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde serbestçe kullanır. (<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=47&MevzuatTur=19&MevzuatTertip=5>).

3.7.10.1. Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetim Kurumu'nun Teşkilat Yapısı

Kurum kendisine verilen görev ve yetkileri kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak yerine getirmek ve kullanmak üzere kurulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir. Kurul, kurumun karar organı olup biri başkan biri ikinci başkan olmak üzere Cumhurbaşkanı tarafından atanan beş üyeden oluşur. Kurul başkanı kurumun da başkanıdır. Kurum, kurul ve başkanlıktan oluşmaktadır. Kurumun kararları yerindelik denetimine tabi tutulamaz (<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=47&MevzuatTur=19&MevzuatTertip=5>).

3.7.10.2. Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetim Kurumu'nun Görev ve Yetkileri

Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetim Kurumu'nun görev ve yetkileri şunlardır:

- Sigortacılık ve özel emekliliğe ilişkin mevzuatı hazırlamak, uygulamak, izlemek ve yönlendirmek,
- Sigortacılık ve özel emeklilik alanında faaliyet gösteren kişi ve kuruluşlarla ilgili inceleme ve denetleme yapmak,
- Ülke sigortacılığının ve özel emeklilik uygulamalarının gelişmesi, sigortalıların ve katılımcılarının korunması için tedbirler almak,
- Gerek yurt içinde ve yurt dışında meydana gelen gelişimleri takip etmek.

3.8. Demokrasi – Yerel Demokrasi ve Katılım

Demokrasi ve demokrasinin yereldeki yansıması olan yerel demokrasiye geçmeden önce konunun daha iyi anlaşılabilmesi için kısaca yönetim yapısını açıklamak faydalı olacaktır. Ülkemizdeki yönetim yapısına baktığımızda iki yönetim şekli bulunduğu görülmektedir. Bunlar merkezden yönetim (başkent ve taşra örgütü) ve yerel yönetimlerdir (il, belediye ve köyler). Merkezden yönetim kamu hizmetlerinde birlik ve bütünlüğü sağlamak için kamu hizmetlerinde karar ve uygulamaların merkezi hükümet eliyle yürütülmesi anlamına gelmektedir. Yerinden yönetim ise kamu hizmetlerinin merkez teşkilatına dâhil olmayan bağımsız idarelere verilmesidir. Bu kamu hizmetleri yerel yönetimler aracılığıyla yerine getirilir. Yerel yönetimler yerel halkın kendi kendini yönetmesine imkân tanıyan ve idarenin bütünlüğü ilkesi yerel birimlere hizmet götürmeye yetkili yönetsel özerkliğe sahip kurumlardır. Yerel yönetimler, yerel hizmetlerin sunulmasında yerel katılım ve demokrasinin sağlanmasında önemli ve vazgeçilmez kurumlar olarak dikkat çekmektedir (Yaman ve Küçükşen, 2018: 67).

Yerel yönetimler kavramından sonra üzerinde durulması gereken en önemli kavramlardan birisi de demokrasidir. Demokrasi, “demos” (halk) ile “kratos” (yönetim) kelimelerinin birleşiminden doğan Yunanca “democratia” sözcüğünden gelmektedir. Halkın kendi kendini yönetmesi ya da halk iktidarı anlamına gelen demokrasi ile vatandaşların katılım açısından etkinliğinin artırıldığı, kuvvetler ayrılığının benimsendiği, temel hak ve hürriyetlerin yasalarla güvence altına alındığı, çoğunluğun

karşısında azınlığın korunduğu bir kültür yapısı oluşturulmuştur. Demokrasi kavramı tarihsel süreç içinde çok çeşitli anlamları barındırmış ve farklı uygulama alanları bulmuştur. Bu farklılık nedeniyle demokrasi sözcüğünün tek bir tanımının yapılabilmesi de güçleşmektedir. Uzun yıllar kent devleti ve yerel siyasi düzen olarak algılanan demokrasi günümüzde temsili, dolaylı ulus-devlet demokrasisine dönüşmüştür (Yıldırım, 1993: 19-20).

Demokrasinin en çok hissedildiği yerler yerel yönetimlerdir. Yerellik, halkın ya da yerel toplulukların günlük hayatlarının çalışma dışında hemen hemen bütün zamanlarını geçirdikleri, siyasal eylemlerini yerine getirdikleri, sosyal kimliklerini geliştirip yaşama geçirdikleri yerlerdir. Günümüzde bu yerler dünyanın yeni aldığı formlarda ekonomik ve toplumsal yapının ana taşlarını oluşturmaktadır. Bunun en önemli nedenleri arasında yerel yönetimlerin halkın kendi kendini yönetmesine olanak tanınmasıdır (Yıldız, 1996: 4-5).

Demokrasinin gelişme gösterdiği toplumlara bakıldığında sivil toplum yapılanmasının ne derece önemli olduğu ortaya çıkmaktadır. Diğer bir ifadeyle iyi işleyen bir demokrasinin varlığı sivil toplum ile ilişkilendirilmektedir. Sivil toplum konumu itibarıyla devletin dışında kalan alan olarak nitelendirilmektedir. Devletle aile arasındaki kamusal alanda faaliyette bulunan, gönüllülük esasına göre işleyen, çoğulcu yapılanmayı hedefleyen, birey hak ve özgürlüklerinin gelişmesi yönünde çabalayan özerk bir sosyal örgütlenmedir (Aslan, 2010: 360).

Demokrasi kavramından sonra açıklanması gereken bir diğer önemli kavram yerel demokrasidir. Katılım, eşitlik, verimlilik ve etkinlik, şeffaflık ve açıklık, ifade ve yaşam özgürlüğü, halka dönük olma ve hesap verebilirlik gibi demokratik değerlerin yerel yansıması olarak yerel demokrasiyi açıklamak mümkündür. Demokrasinin evrensel ve ulusal boyutta sağlanmasının günümüz şartlarındaki yetersizliği ve zorluğu bizi yerele daha çok yaklaştırmakta olup demokratik değerlerin tabana yayılarak yerelden ulusa dönüşmesi daha uygun ve etkili bir demokrasiyi bizlere sunması açısından önemlidir. Böylece halkın katılımının artması sonucu yerel demokrasi bilinci gelişecek ve değer kazanmaya devam edecektir (Yaman ve Küçükşen, 2018: 66-68).

Katılım, demokrasinin temel değerlerinden birisi olduğu için demokrasiden ayrı düşünülmesi kaçınılmazdır (Yaman ve Küçükşen, 2018: 68). Çünkü demokrasinin varlığı katılımı güçlendirir. Katılım ile aynı zamanda kentle ilgili karar verilmesi gereken

durumlarda kent hakkını en güzel şekilde kullanması sağlanır. Demokrasinin görüldüğü toplumlarda, olması gereken yapılar her türlü eylemin ortak kararlar ışığında beraberce yapılması gerek bireyin gerekse devletin lehine olan bir durumdur. Bu katılım yerel yönetimler aracılığıyla yapılabilmekte ve halkın sesini merkezi yönetime duyurabilmesi yine demokrasinin beşiği olan yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilmektedir. Bu sayede yerel yönetimler katılım mekanizmaları ile halk arasında oluşabilecek kopukluğa da engel olabilmektedir. Unutulmamalıdır ki alınan kararlar halkın katılımı sonucu gerçekleşmediği sürece halkın merkezi yönetim karşısındaki zayıflığı devam edecek ve alınan kararlarda kamuoyunun denetimi eksik kalacağı gibi ihtiyaçları ve taleplerine yönelik olmayacaktır. Bu bağlamda kenti değiştirebilmek, sorunların çözümüne katılma oranında yereldeki en etkili katılım mekanizması olan kent konseyleri ile mümkündür (Küçük, 2016: 1782-1783).

Katılımın önemli bir boyutu olan yerel katılım ise halkın yerelde kendi seçtiği organların kararlarına ve faaliyetlerine katılımını ifade etmektedir (Yaman ve Küçükşen, 2018: 68). Yerelde katılım eski ve çağdaş yöntemlerle birlikte sağlanmaktadır. Eski yöntemlerin kullanıldığı temsili demokraside seçim dönemlerindeki katılım ifade edilmektedir. Çağdaş yöntemdeki katılım ise seçimlerin dışında diğer katılım mekanizmalarının devreye girmesi sonucu temsili demokrasinin eksik kalan yönlerini tamamlayan bir yöntem söz konusudur. Burada halk yerel siyasal yaşama tam anlamıyla katılmaktadır. Çağdaş katılım yöntemleri; başta kent konseyleri olmak üzere halk toplantıları, yuvarlak masa toplantıları, kamuoyu yoklamaları, dilekçe ve gönüllülüktür. Bu yöntemler aracılığıyla yerel katılımın halkın demokrasi bilincinin geliştirilmesi ve yerel hizmetlerin daha etkin bir şekilde yerine getirilmesi amaçlanmaktadır. Ayrıca halkın yerel yönetimlerin karar sürecine etkide bulunabildiği bu yöntemlerin süreklilik arz etmesi ve kurumsallaştırılması gerekmektedir (Şinik, 2009: 3).

Son yıllarda önemi giderek artan, yerel yönetimler alanında kendinden sıkça bahsedilen kent konseyleri, demokrasinin yaygınlaşmasında, sivil toplum bilincinin gelişmesinde, tek taraflı yapılanmanın yerine çok aktörlülüğü savunan yönetim anlayışı çerçevesinde her geçen gün daha demokratik yapılanmalarla gelişme göstermektedir.

3.9. Kent Konseyleri

Yurttaşlık bilincinin gelişmesi ve ülke düzeyinde siyasal katılımın artması yerel siyasetin en önemli unsuru olarak gösterilen kent konseylerinin de önemini artırmıştır. Kent konseyleri, demokrasi ve siyaset arasındaki dengenin sağlayıcısı olarak yerel yönetimlerde ortaya çıkan düşünsel ve kurumsal yapılardan sadece bir tanesidir. Yerel siyasete ve yerel yönetimlere katılımın en önemli yapılanmalardan biri olan kent konseyleri, dünyadaki örnekleri gibi ülkemizde de demokratik temellere dayanan yapılanmalardır. 1992 yılında Brezilya'nın Rio de Janeiro kentinde Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı'nda düşünsel alt yapısı gerçekleştirilen kent konseyleri, Gündem 21 adlı eylem planı ve Avrupa Kentsel Şartı çerçevesinde oluşturulan demokrasi üniteleridir. Gündem 21 Eylem Planı çerçevesinde tüm ülkeler bu plan dâhilinde kendi Yerel Gündem 21 eylem planlarını oluşturmuşlardır. Kent konseyleri de bu Yerel Gündem eylem planı neticesinde uygulama alanı bulmuştur (Doğan ve Kalkışım, 2015: 122). Dünyada özellikle Yerel Gündem 21 eylem planı ile yerel demokrasinin geliştirilmesi yönünde yönetişim kavramı “küresel ortaklık” ve “sürdürülebilir kalkınma” kavramları ile birlikte anılmaya başlamıştır (Çetinkaya ve Korlu, 2012: 97). Öyle ki Yerel Gündem 21 eylem planının çerçevesinde sürdürülebilirlik kavramı temel amaç olarak ön planda tutulurken bu çerçevede kullanılacak araç olarak yönetişim seçilmiştir. Bu iki ilkenin hangi politika ve yöntemle uygulanacağı ülkelerin geliştireceği modellere göre farklılaşmıştır. Böylece her ülkede toplumsal yapının gereklerine uygun uzlaşma modeli tartışılmaya ve şekillenmeye başlamıştır (Karakurt Tosun vd., 2016: 88).

Ülkemizde kent konseyleri 03.07.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 76. maddesi ile zorunlu hale getirilmiştir. Buna göre kent konseyleri “...kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışır. Belediyeler kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasî partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan kent konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlar.” denilerek kent yönetimlerinin çok aktörlü bir yönetim anlayışıyla yönetilmesi gerektiği vurgulanmaktadır. Bu kanun maddesi ile anlatılmak istenen kentte yaşayanların kent konseyinin desteği ile kentlerine

sahip çıkmalarını, kent yönetimine katılımın artırılması sonucu yönetenlerin hesap sorma ve bunun neticesinde hesap verebilirliği sağlamak amaçlanmaktadır. Kent konseylerinin belediye ve halk için ortak nokta oldukları ifade edilmektedir. Böylece ortak platform ya da ortak akıl olarak nitelendirilen kent konseyleri etkin karar almanın gerçekleşmesi için yerel halk ve belediyenin bütünleşmesini sağlayarak katılımcılığı en üst noktaya taşımakla görevlidir. Bu bağlamda halkın yönetimin alacağı kararlara yönelik etkisini hissettirmesi katılımcılık açısından önemli olmakla birlikte bunun en iyi göstergesi de kent konseylerinin faaliyetleri olacaktır (Çetinkaya ve Korlu, 2012: 105).

Katılımcılık daha önce belirtildiği gibi, yerel demokraside yerel halkın isteklerini ve ihtiyaçlarını çeşitli platformlarda ifade edebilmesi olarak nitelendirilmektedir. Yerel halkın taleplerinin idarenin deneyimleri ile paylaşması sonucu katılımcılık sağlanmaktadır. Yerel halkın ihtiyaçlarının belirlenmesi kadar bu ihtiyaçların maliyetinin de bilinmesi önemli bir konudur. Gelir ve giderlerin birlikteliğini gösteren yerel bütçe kavramı ile açıklanmaktadır. Genel olarak bakıldığında yerel demokrasinin sağlanması noktasında katılımcılık, bütçe hakkı ve kent konseyleri konusunda yaşanan değişimler büyük bir önem arz etmektedir. Diğer taraftan yerel demokraside halkın talepleri doğrultusunda sunulan hizmetlerin halkla beraber belirlenmesi yerel bütçenin rasyonelliğini de sağlayacaktır. Diğer bir ifadeyle hizmetlerin belirlenmesi aşamasında sadece yönetenlerin değil bizzat halkın da katılımının sağlanması ile gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bütçenin hazırlanması ve denetimi, pek çok konuda destek alınan kent konseyleri aracılığıyla içinde muhtarın, derneklerin, STK'nın belediye meclis üyelerinin olduğu bir çalışma grubu ile sağlanmakta olup yönetim açısından önemli bir durumdur. Bu çalışma grubu sivil halk adına görev yapmaktadır. Böylece hizmetlerin ve kaynakların yönetim çerçevesinde belirlenmesi ve bu bağlamda bütçe belgesinin hazırlanması yerel demokrasinin işlevselliğinin de göstergesidir (Çetinkaya ve Korlu, 2012: 98-109).

Ülkemizde 2002 yılından önce çeşitli isimlerle (kent meclisi, kent senatosu, kent kurultayı, şehir danışma meclisi, kent parlamentosu vb.) anılan kent konseyleri bu tarihten itibaren ortak akıl mekanizması olarak tek bir çatı altında birleştirilmiştir (Yaman ve Küçükşen, 2018: 69; Gürses, 2015: 53). 2005 yılından önce kent konseyleri belediyelerin özellikle belediye başkanlarının kendi istekleri doğrultusunda, halkın yönetsel süreçlere daha aktif katılımını sağlamak amacıyla oluşturdukları bir yapı olarak kullanılmıştır.

Belediye kanunu ile başkanların kendi inisiyatifinden çıkarılarak bir zorunluluk haline getirilmiştir (Karakurt Tosun vd., 2016: 86).

3.9.1. Kent Konseylerinin Teşkilat Yapısı- Organları

Kent konseyleri ülkemizde 08.10.2006 tarih ve 26313 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren “Kent Konseyi Yönetmeliği” ile düzenlenmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 76. maddesine göre hazırlanmış olan bu yönetmelikte; Kent konseylerinin oluşumu, yapısı, yönetim organları, amacı, ilkeleri, görev ve yetkileri ile çalışma usulleri şekillendirilmiştir. Buna göre Kent konseyi; merkezi yönetimi, yerel yönetimi, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını ve sivil toplumu ortaklık anlayışı ile buluşturan çok düzlemli ve aktörlü, katılımcı ve demokratik bir yapıdadır. Aşağıda kent konseyinin yapısını oluşturan kişi ve kurumlardan bazıları sıralanmıştır:

- Mahallin en büyük mülki idare amiri veya temsilcisi,
- Belediye başkanı veya temsilcisi,
- Kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcileri,
- Belli oranlarda mahalle muhtarları
- Beldede teşkilatını kurmuş olan siyasi partilerin temsilcileri,
- Üniversitelerden en fazla iki temsilci,
- Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, baroların ve ilgili dernekler ile vakıfların temsilcileri,

Kent konseylerinin yönetim yapısı; genel kurul, yürütme kurulu, meclisler ve çalışma grupları ile kent konseyi başkanından oluşur. Genel kurul, kent konseyinin en yetkili organı olup yukarıda sayılan kişi, kurum ve kuruluşlardan meydana gelmektedir.

Meclis ve çalışma grupları, kent konseylerinin bünyesinde çeşitli faaliyetlerde bulunmak ve çalışmalar yürütmek amacıyla oluşturulan birimleridir. Gençlik meclisi, engelliler meclisi, kadınlar meclisi, yaşlılar meclisi, çocuk meclisi ve mahalle meclisi bu tür birimlere örnek olarak gösterilebilir. Demokratik yapılanmalar olarak kabul edilen bu meclisler çeşitli toplumsal kesimleri bir araya getirerek toplumsal kalkınmayı gerçekleştirmek için faaliyet yürütmektedirler. Bunlara ilaveten belli bir uzmanlık gerektiren; eğitim, sağlık, iletişim, tarih, spor vb. alanlarda çalışma yürütmek üzere çalışma grupları da oluşturulabilmektedir (Yaman ve Küçükşen, 2018: 71).

Kent konseylerinin aldığı kararlar görüş niteliği taşımakta olup belediye meclisinin gündemine alınmaktadır. Belediye meclisinde alınan kararların yerel demokrasinin hayata geçirilmesi noktasında son derece önemli bir yeri vardır (Küçük, 2016: 1788).

3.9.2. Kent Konseylerinin Görev ve Yetkileri

Kent Konseyleri Yönetmeliği'nin 6. maddesinde sıralanan Kent Konseyleri'nin görevlerinden bazıları şunlardır;

- Yerellik ilkesi çerçevesinde katılımcılığı, demokrasiyi ve uzlaşma kültürünü geliştirmek,
- Kentin kimliğine ilişkin tarihi, kültürel, doğal ve benzeri değerlere sahip çıkmak ve geliştirmek,
- Sürdürülebilir kalkınma anlayışına dayalı kentin yaşam kalitesini geliştiren, çevreye duyarlı ve yoksulluğu giderici programları desteklemek,
- Çocukların, gençlerin, kadınların ve engellilerin toplumsal yaşamdaki etkinliklerini arttırmak ve yerel karar alma mekanizmalarında aktif rol almalarını sağlamak,
- Kent yönetiminde saydamlık, katılım, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik ilkelerinin uygulanmasına katkıda bulunmaktır.

Böylece kent yaşamının her alanında faaliyet gösteren kent konseylerinin görevlerini katılımcı, demokratik bir kültürle yerine getireceği vurgulanmaktadır. Fakat bu görevlerin geniş bir şekilde mevzuatta sayılması önemli olmakla birlikte asıl üzerinde durulması gereken nokta bu uygulamaların hayata geçirilmesi ve kente benimsetilmesidir.

3.9.3. Kent Konseylerinde Yönetişim

Kent Konseyi Yönetmeliği'nin 4. maddesinde yönetim kavramı açıklanmakta olup yönetim kavramı, "Saydamlık, hesap verebilirlik, katılım, çalışma uyumu, yerindenlik ve etkinlik gibi kriterlere dayanan, çok aktörlü ve toplumsal ortaklıklara dayalı yönetim anlayışı" olarak nitelendirilmiştir.

Kent konseyleri, bir kentteki kalkınmaya yönelik tüm sorunlara, merkezi yönetim, yerel yönetim, sivil toplum kuruluşları, vatandaşlar ve diğer tüm kesimleri bir araya getirerek işbirliği ve dayanışma içinde yerel düzeyde yönetim ilkelerinin geçerli olduğu

dinamik bir yapı göstermektedir (Kocaoğlu, 2015: 110). Bu dinamik yapısıyla kent konseyleri yerel yönetimlerin, sivil toplum kuruluşlarının ve halkın birlikteliğinden meydana gelen demokratik bir yönetim modeli inşa etmektedir. Bu modelde hemşehrlik, paydaşlık, kente sahip çıkma, çözüm odaklılık ve vatandaşlık bilinci ilkeleri ile toplumun demokratikleşmesi hedeflenmektedir. Yerel düzeydeki katılımcı demokrasinin en önemli unsuru olan kent konseyleri bu özellikleri itibarıyla halkın yönetimle olan güvenini de sağlamış bulunmaktadır. Böylece iyi yönetişimin uygulama alanı bulduğu yerel yönetimlerde kent konseyleri aracılığıyla halkın kamusal malların üretimi ve kamu hizmetlerinin sunulmasından birçok alanda yerel siyasete katılımı ve söz sahibi olması gerçekleştirilmektedir (Doğan ve Kalkışım, 2015: 126-127).

Yöneten ile yönetilen kavramları arasındaki uçurumun ortadan kalkmaya başladığı bir zeminde demokratik kültürün geliştirilmesiyle birlikte halkın karar alma sürecine katılımını, kamusal mal ve hizmetlerin etkin ve verimli üretimini, yönetimde şeffaflığı ve demokratik yapılanmayı öngören yönetişim modeli özellikle yerel düzeyde uygulama alanı bulmaktadır. Yönetişim anlayışının özünü oluşturan katılım, şeffaflık, meşruiyet ve hesap verebilirlik ilkeleriyle bağdaştırılan kent konseyleri son iki yüzyıldır yerel siyasetin ve yerel yönetişimin uygulama alanını oluşturmaktadır. 03.07.2007 tarihinde yürürlüğe giren 5393 sayılı kanunun 76. maddesinde ve bu maddeye dayanarak çıkarılan Kent Konseyi Yönetmeliği'nde yasal zemini oluşturulan kent konseyleri katılımcı, demokratik ve çok aktörlü yapısıyla kent yönetiminde işlevsel bir yönetişim mekanizması olarak görülmektedir. Kent konseylerinin yönetişim anlayışının dayandığı bu ilkeler ile kent yönetiminde önemli bir pozisyona sahip olduğunu da göstermektedir (Cesur, 2018: 813).

Dünyanın her alanda yaşadığı değişim ve dönüşümlerle birlikte yönetim alanında demokratik değerlerin uygulanması kaçınılmazdır. Yönetimin halka en yakın birimler olan yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesi bir zorunluluk ihtiyacı sonucu demokrasi olgusunun uygulamaya geçirildiği yönetişim mekanizması ile mümkündür. Değişen yönetim anlayışıyla birlikte demokrasinin yerel düzeyde uygulanması sonucu ortaya çıkan yerel demokrasi, çok aktörlü etkileşimin ürünü olan yönetişimin demokrasi kültürünü geliştirmesi ve yaygınlaştırması temsili demokrasiden katılımcı demokrasiye geçişi mümkün kılan kent konseyleri aracılığıyla gerçekleşmektedir. Kent konseyleri ile katılımın çeşitlenmesi ve toplumun tamamına yayılması sağlanmaktadır. Diğer bir

ifadeyle temsili demokrasinin işlevselliğinin sınırlı olmasından kaynaklanan sorunların çözümünde yerel demokrasi ile bütünleşik olan kent konseyleri sayesinde sadece seçim dönemlerinde vatandaşın katılımı yerine halkın kent yönetiminde söz sahibi olması ve kamu hizmetlerinden en etkili şekilde faydalanması sağlanmaktadır (Demir ve Yavaş, 2015: 50).

Retro demokrasi olarak adlandırılan ve eskinin canlandırılmasıyla gerçekleşen süreçte kent konseyleri ve katılımcılık büyük önem taşımaktadır. Çünkü seçmenler, siyasi partiler, çıkar ve baskı grupları ve bürokrasinin aktörleri olduğu temsili demokrasinin önemini kaybetmesi sonucu özellikle yerelde halkın kent yönetimine daha aktif katılımı isteği ilk çağlarda görülen doğrudan demokrasi anlayışının geri gelmesi anlamına gelmektedir. Bu bağlamda halkın ortak noktada buluşarak sorunlarını birlikte tartışıp çözüm ürettiği kent konseyleri, kentlerde kararların alınmasını ve uygulamasını kolaylaştırmayı amaçladığı söylenebilir (Çetinkaya ve Korlu, 2012: 102-103).

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

İkinci Dünya Savaşı ve sonrasında yaşanan küreselleşme (globalleşme) ile ekonomik, siyasal ve toplumsal boyutlarda olduğu kadar yönetsel alanda da çok kapsamlı bir değişim süreci yaşanmıştır. 1980'li yıllarda kendini iyice hissettiren küreselleşmenin etkisi ve dönüşümün zirve yapması paradigma olarak nitelendirilen yeni bir dönemi beraberinde getirmiştir. Bu dönemde modernizmden postmodernizme, sanayi toplumundan bilgi toplumuna bir geçiş yaşanmış olup yeni kamu yönetimi olarak nitelendirilen yeni yönetim süreci başlamıştır. Bu dönemde küreselleşmenin şekillendirdiği, değişen ve yeniden yapılanan kamu yönetimi, geleneksel kamu yönetiminin tersine daha açık, esnek, daha çok birey, müşteri piyasa odaklı, demokratik değerlere saygılı, katılımcı, yerelleşme eğilimli, daha minimal bir yönde şekillenmiştir. Dolayısıyla yeni kamu yönetimi piyasa koşullarına uygun, şeffaf ve hesap verebilir bir yönetim teorisini uygulaması sonucu geleneksel yönetim anlayışına alternatif bir yapı olarak ortaya çıkmıştır. Yeni kamu yönetimi anlayışı eksik yanlarını tamamlayarak günümüzün son paradigması olarak kabul gören yönetim anlayışıyla gelişmesine devam etmiştir.

Yönetişim, küreselleşme ve yerelleşme dinamiklerinin gerekleri doğrultusunda şekillenen yeni bir yönetim anlayışdır. Devletin yeniden tanımlanan işlevlerinin ve yine devletin piyasa güçleri ve sivil toplumla olan ilişkilerinin açıklanmasında analitik bir kavram olarak ele alınmalıdır. Yönetim anlayışına yeni bir pencere açan yönetim bürokrasinin yanı sıra yönetilenlerinde yönetim sürecine dâhil oldukları yeni bir yönetim modelidir. Diğer bir ifadeyle yönetim, tek özneli, merkeziyetçi bir yapıdan ziyade esnek, çok aktörlü ve yerelleşme eğilimli bir yapıya sahiptir. Hükümet ile toplum arasındaki karşılıklı iletişimin ürünü olan yönetişimin ilkeleri; katılımcılık, şeffaflık, hesap verebilirlik, hukukun üstünlüğü, meşruiyet, yerindenlik, verimlilik ve etkililiktir.

Yönetişim olgusu özellikle Dünya Bankası'nın teşviki sonucu daha popüler hale gelmiş ve yaygınlaşmıştır. Diğer uluslararası kuruluşlarında gündemlerinde sıkça yer verdikleri yönetişimin arka planda, felsefi yönünü postmodernizm oluştururken onun hayat bulduğu, diğer bir ifadeyle ete kemiğe büründüğü yönetim uygulamaları

bağımsız idari otoriteler, kent konseyleri, ombudsmanlık, etik kurul ve kalkınma ajanslarıdır.

Küreselleşme sonucu devleti küçültmek ve özellikle ekonomik alanlarda yürütülen kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi gündeme gelmiştir. Fakat özel kesime bırakılan bu alana tamamen yabancı da kalmamak gerekiyordu. Böylece toplumsal yaşama ilişkin faaliyetleri bizzat üstlenmek yerine dışarıdan düzenleme ve denetleme fonksiyonuyla bir çeşit hakemlik görevi yerine getiren devlet, kürek çeken devlet anlayışından dümen tutan devlet perspektifine doğru geçiş sağladı. Öte yandan teknolojinin gelişmesi sonucu bazı yönetsel alanların denetiminin güçleşmesi, siyasetten uzaklaştırılması ve nesnel ölçütlerle hareket edilmesi de bu süreci hızlandırdı.

Devletin ekonomide etkinliği ve verimliliği sağlamak, tekelci davranışların önüne geçmek bu doğrultuda rekabeti sağlayarak toplumsal refahın artırılması amacıyla yapmış olduğu her türlü yasal ve idari düzenlemelere regülasyon denilmektedir. Günümüzde devletler bu regülasyon politikalarını çıkar gruplarının etkilerinden uzak tutabilmek için bağımsız düzenleyici kurumlara devretmektedir. Bu bağımsız idari otoriteler, özelleştirme hareketleri sonucu daha da yaygınlık kazanmışlardır. Devlet düzenlemelerinin azaltılması olarak tanımlanan özelleştirmenin boş bıraktığı alanların bağımsız idari otoriteler tarafından doldurulduğu bilinmektedir. Diğer bir ifadeyle bu yeni yapıların gelişmesinin nedenleri arasında bazı sektörlerin özelleştirilmesi sonrası düzenleme, denetleme ve yönlendirme ihtiyacıdır. Devletin dışında olmayıp merkezi teşkilatlanmanın ayrı bir yerinde konumlanan düzenleyici kurumların işlevi, toplumun duyarlı olduğu alanlarda kamusal ve özel etkinlikleri düzenlemek, takip etmek, denetlemek, aykırı davranışları önlemek ve piyasa şartlarının düzgün işleyişini güvence altına alarak korumaktır.

Bütün düzenleyici ve denetleyici kurumlar görev alanları içinde geniş bir kamu gücüne sahiptir. Danışma, izin verme, atama, yargı mercine başvurma ve denetleme gibi yetkilere sahip olan BİO'lar kamu yararını da gözetmek zorundadır. Diğer devlet kurumlarından farklı olarak özel alanlarda düzenleme ve hakemlik fonksiyonlarını yerine getiren tüzel kişiliği olan bağımsız kurumlardır. Bu kurumların bir bakanlık çatısı altında olmayarak bağımsız statüsünün bulunmasının en başta gelen nedeni bu kurumların müdahale alanlarının ayrıntılı teknik donanım gerektiren alanlar olmasından kaynaklanmaktadır. Bu uzmanlığın sağlanması ile aynı zamanda süreklilik ve kurumsal

kimliğin gelişimi gerçekleşmektedir. Bir diğer nedeni ise doğru kararların alınabilmesi için karar alma sürecinin gündelik siyasetten arındırılması gerekmektedir.

Ekonomik hayatımızda yeni sayılabilecek bu kurumlar gerek uluslararası kuruluşların teşvikiyle gerekse kendi isteklerimizin bir ürünü olarak ortaya çıkmış olsun son yılların ekonomik ve sosyal hayatını etkileyen yapılanmalar olarak bankacılıktan iletişim sektörüne pek çok önemli faaliyet alanlarında yerini almıştır. Bu kurumların başarılı olabilmeleri için öncelikle faaliyette bulundukları alanlarda görevlerini en iyi şekilde yerine getirmeleri gerekmektedir. Teknoloji ve uzmanlık gerektiren bu sektörlerin kendilerine verilen mali özerklik neticesinde kaynaklarını etkin bir şekilde kullanması ve hizmetlerin en iyi şekilde yetiştirilmiş, kaliteli personel tarafından yerine getirilmesi gerekmektedir. Dikkat edilmesi gereken bir diğer husus ise, çok çeşitli alanlarda düzenleme ve denetleme yapan bu kurumların faaliyette bulundukları alanlarda kontrolsüz bir şekilde büyümelerinin engellenmesidir.

Günümüzde temsili demokrasinin eksik yanları eleştirilmekte ve yeni alternatif yollar aranmaktadır. Bu noktada demokrasi anlayışındaki gelişmeler doğrultusunda halkın yönetime katılımının dolaylı değil doğrudan olması gerektiği düşüncesi çerçevesinde yerel düzeyde oluşturulan bir mekanizma olan kent konseyleri ile katılımcılık sağlanmaya çalışılmaktadır. Diğer bir ifadeyle gelinen aşamada daha dinamik bir yönetim şekli zorunluluk arz etmiştir. Bu yönetim şekli insan haklarına saygılı, daha demokratik, katılımcı, şeffaf ve hesap verebilir yapısı ile yerelde kent konseyleri aracılığıyla gerçekleşmektedir. İlk çağlarda görülen doğrudan demokrasinin uygulama alanı bulduğu kent konseyleri katılımcılık mekanizmasının sağlıklı işlediği ve en iyi sergilendiği yeni yönetsel yapılanmalardandır. Belediyelerin yönetim ilkelerini takip ettiği ve halkın da aktif rol üstlendiği kent konseyleri günümüzde herkes tarafından ortak akıl mekanizması olarak değerlendirilmekte ve her geçen gün demokrasinin yaygınlaşmasına zemin hazırlamaktadır.

1980 yılından sonra neo-liberal politikalarla kendine yol bulan, 21. Yüzyıl kamu yönetimi kuramlarının zirvesi olan yönetim, son paradigmadır. Yönetişim ile birlikte devlet, kürek çeken devlet anlayışından dümen tutan devlet perspektifine doğru geçiş sağlamıştır. Yönetişimle birlikte pek çok konu ortaya çıkmıştır. Bunlar; e-yönetişim, yeni kamu işletmeciliği, kamu değeri yaklaşımı ve yeni kamu hizmeti anlayışıdır. Yönetişimin odağında katılım, insan hakları, hukuk devleti ve yerinden yönetim anlayışı vardır. Bu

doğrultuda bünyelerinde yönetim anlayışı barındıran bağımsız idari otoriteler ve kent konseyleri talepleri karşılama potansiyeline sahiptir. Bu yapılar yönetim anlayışı çerçevesinde etki alanlarını genişletmiştir. Çünkü yönetim anlayışında görülen katılımcılık, şeffaflık, hesap verebilirlik gibi özellikleriyle şekillenen bu yeni yönetsel yapılar günümüzde devletin, özel sektörün ve sivil toplum kuruluşlarının birlikteliğinden güç alan ve her geçen gün daha sağlam temeller üzerine yerleşen yapılarıyla Türk kamu yönetiminde daha uzun yıllar varlığını devam ettirecektir. Diğer bir ifadeyle bağımsız idari otoriteler devletin boşalttığı alanı (piyasayı denetleme ve düzenleme) doldurmaya çalışırken kent konseyleri ise dinamik yapısıyla yerel yönetimlerin, sivil toplum kuruluşlarının ve halkın birlikteliğinden meydana gelen demokratik bir yönetim modeli inşa etmekte, herkes tarafından ortak akıl mekanizması olarak değerlendirilmekte ve her geçen gün demokrasinin yaygınlaşmasına zemin hazırlamaktadır.

KAYNAKÇA

- Abdioğlu, H. (2007). Yönetişim ilkelerinin uygulanmasında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) kurumu ve Avrupa Birliği sürecinde Türkiye açısından önemi. İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 6(11), 79-102.
- Acar, M. ve Özgür, H. (2003). Çağdaş kamu yönetimi 1; konular, kuramlar, kavramlar, birinci baskı, Ankara: Nobel yayın dağıtım.
- Acartürk, E. ve Özgür, H. (2004). Teoride ve Türkiye’de desantralizasyon. A. Yılmaz ve M. Ökmen, (Der.) Kamu yönetimi, Gazi kitapevi, 143-182.
- Aktel, M., Kerman, U., Altan, Y., Lamba M. ve Burhan, O. (2013). Türkiye için yeni bir denetim modeli: Kamu Denetçiliği (Ombudsman). Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 5(9), 21-37.
- Altın, A. (2013). Kamu hizmeti anlayışında değişim. Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 1(2), 101-118.
- Arap, İ. ve Yılmaz, L. (2006). Yeni kamu yönetimi anlayışının “Yeni” kurumu: Kamu Görevlileri Etik Kurulu. Amme İdaresi Dergisi, 39(2), 51-69.
- Aslan, S. (2010). Sivil toplum ve demokrasi. Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 15(2), 357-374.
- Ataman, B. (2010). Türkiye’de kamu denetimi ve kamu denetçilerine genel bakış. Maliye Finans Yazıları, 24(87), 17-26.
- Aydın, V., Aktel, M., Avşar, N. (2005). Neo-liberal düşüncenin Türkiye bağlamında yeni yönetsel aktörleri: Bağımsız idari otoriteler-Üst kurullar. Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 1(1), 103-126.
- Ayhan, E. ve Önder, M. (2017). Yeni kamu hizmeti yaklaşımı: Yönetişime açılan bir kapı. Gazi İktisat ve İşletme Dergisi, 3(2), 19-48.
- Aykın, H. Kamu Denetçiliği Kurumuna (Ombudsmana) başvurma mükellefler için etkili bir hak arama yolu olabilir mi?. 1-24. 22.12.2018 tarihinde <https://vergidosyasi.files.wordpress.com/.../kamu-denetciligine-basvurma-mc3bckellefler-ic3a7in-etkili-bir-hak-arama-yolu-olabilir-mi.pdf> adresinden erişildi.

- Ayman Güler, B. ve E. Keskin N. (2007). Devlet reformunu tarihten çalışmak. Ş. Aksoy, Y. Üstüner (Der.) Kamu yönetimi- yöntem ve sorunlar, birinci basım, Ankara: Nobel yayın dağıtım, 101-152.
- Bahçavan, G. (2006). Yönetişim ve Türkiye uygulaması. Yüksek Lisans Tezi. Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- Batal, S. (2010). Yeni kamu yönetiminde yönetim kavramı ve Türkiye’de yerel yönetimler alanındaki uygulama örnekleri. Mevzuat Dergisi,13(145), Ocak.
- Baylan, Ö. (1978). Yurttaşın devlet yönetimi hakkındaki şikâyetleri ve Türkiye için İsveç Ombudsman formülü. Ankara: T.C. İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Başkanlığı yayınları.
- Bayramoğlu, S. (2005). Yönetişim zihniyeti, Türkiye’de üst kurullar ve siyasal iktidarın dönüşümü, birinci baskı, İstanbul: İletişim yayınları.
- Bozkuş, B. (2009). Türk kamu yönetiminde yönetim tartışmaları ve yönetişimin kamu yönetiminde uygulanabilirliği. Yüksek lisans Tezi. Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- Büyükcavcı, M. (2008). Ombudsmanlık kurumu. Ankara Barosu Dergisi, 66(4), 10-13.
- Cesur, A. (2018). Yönetişim perspektifinden kent konseylerinin kent yönetimindeki rolü ve işlevselliği. Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi, 11(55), 809-816
- Çetinkaya, Ö. ve Korlu, R.K. (2012). Yerel demokrasinin sağlanmasında katılımcılık süreci ve kent konseylerinin rolü. Maliye Dergisi, (163), 95-117.
- Çiftçi, S. ve Çürük, L. (2011). Kamu yönetiminde paradigma değişimi çerçevesinde reformlar: İngiltere örneği. Bartın Üniversitesi, İktisadi İdari Bilimler Dergisi, 2(2).
- Demir, K. A. ve Yavaş, H. (2015). Kent konseyleri ile yerinden yönetilen katılımcı kent yönetimleri: Yerel yönetim kapsamında bir değerlendirme. Küresel İktisat ve İşletme Çalışmaları Dergisi, 4(7), 49-62.
- Demir, K.A. (2014). Klasik kamu yönetimi yapısından yerelleşmeye geçiş: Yönetişim kapsamında bir değerlendirme. Muş Alparslan Üniversitesi. Sosyal Bilimler Dergisi, 2(2), 151-171.
- Demirel, D. (2010). Yönetişimde yeni bir boyut: E yönetişim. Türk İdare Dergisi, (466), 65-94.

- Dinçer, Ö. ve Yılmaz, C. (2003). Değişimin yönetimi için yönetimde değişim: Kamu yönetiminde yeniden yapılanma. Ankara: TC. Başbakanlık yayınları.
- Doğan, K.C. (2014). Postmodern kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde bir denetim paradigması: Ombudsman. Sayıştay Dergisi,(94), 73-96.
- Doğan, K.C. (2015). Küreselleşme sürecinde bürokrasinin artan iktidar gücü ve yönetim sorunsalı: Üst-kurullar bürokrasisi örneği. F. Ustakara (Der.) Küreselleşme ekseninde iktidar ve iletişim, Konya: Literatürk yayınları, 127-179.
- Doğan, K.C. (2016). Postmodern kamu yönetimi, yerel yönetimler ve katılım: Yerel yönetim odaklı bir yaklaşım. İstanbul Gelişim Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 3(2), 73-99.
- Doğan, K.C. (2017). Postmodern kamu yönetiminin kuramsal temelleri çerçevesinde yönetim yaklaşımı: Literatür taraması. Ömer Halis Demir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 10(1), 27-45.
- Doğan, K.C. (2019). Modernizmden postmodernizme: Kamu yönetiminde yönetim kuramı bağlamında Ombudsman paradigması. International Social Sciences Studies Journal, 5(29), 312-317.
- Doğan, K.C. ve Kalkışım, H. M. (2015). Türkiye’de yerel siyasete katılım açısından kent konseyleri: Gümüşhane Kent Konseyi örneği. PARADOKS Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi, 11(2), 118-136.
- Doğan, K.C. ve Ustakara, F. (2013). Kamuda bir yapılanma dönüşümü olarak e-devlet ve e-yönetişim ilişkisi üzerine. Global Journal of Economics and Business Studies-GJEBS, (3), 1-12.
- Doğru, C. (2007). Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 9(1), 135-150.
- Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013 (2007). Kamuda iyi yönetim- Özel ihtisas raporu komisyonu, Ankara: T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı yayınları.
- Efe, H. ve Demirci, M. (2013). Ombudsmanlık kavramı ve Türkiye’de Kamu Denetçiliği kurumundan beklentiler. Sayıştay Dergisi, (90), 49-72.
- Eren, V. (2003). Kamu yönetiminde yeni meşruluk temeli olarak müşteri odaklı yönetim yaklaşımı. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, 58(1), 55-70.

- Eren, V. (2008). Devletin yapısında ve işlevlerinde değişim-Yönetişel ve siyasal liberalizasyon, V. Eren ve M. Özel (Der.) Devletin dönüşümü ve yeni dönem kamu yönetimi, Konya: Çizgi kitapevi yayınları, 37-87.
- Ergun, T. (1997). Postmodernizm ve kamu yönetimi. Amme İdaresi Dergisi, 30(4), 3-15.
- Ergun, T. (2015). Kamu yönetimi-Kuram/Siyasa/ Uygulama. Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, 2. basım, Ankara.
- Ergün, İ. (2006). Yerel yönetimlerde yönetim kavramı ve Avrupa Birliği ile kıyaslanması. Yüksek Lisans Tezi. Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.
- Eroğlu, H.T. (2010). Yeni kamu yönetimi anlayışının Türk kamu personeli yönetimine etkisi. Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 6(12), 225-233.
- Eroğlu, M. Ve Kum, M. (2010). Türkiye’de kalkınma ajanslarının idari teşkilat içindeki yeri. Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, (35), 175-198.
- Eryılmaz, B. (2008a). Etik kültürü geliştirmek. Türk İdare Dergisi, 1-12.
- Eryılmaz, B. (2008b). Kamu yönetimi- Düşünceler/Yapılar/Fonksiyonlar. 1. baskı, Ankara: Okutman yayıncılık.
- Eryılmaz, B. ve Biricikoğlu, H. (2011). Kamu yönetiminde hesap verebilirlik ve etik. İş Ahlakı Dergisi, 4(7), 19-45.
- Eryiğit, B. H.ve Sarıca, A. (2018). IMF, Dünya Bankası, OECD’nin yönetim yaklaşımı ve küreselleşme. Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi, 6(1), 61-74.
- Eşki, H. (2009). Kamu yönetiminde değişim ve yeni yönetim modelleri. SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, 491-500.
- Farazmand A. (2001). Küreselleşme ve kamu yönetimi. (Sevilay Kaygalak, Çev.) Mülkiye Dergisi, 25(229), 245-278.
- Fendoğlu, H.T. (2010). Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık). Stratejik Düşünce Enstitüsü Dergisi, 1-20.
- Genç, F. N. (2010). Yeni kamu hizmeti yaklaşımı. Türk İdare Dergisi, (466), 145-159.
- Gerçek, A. ve Özcan, O. (2015). Vergi Ombudsmanı: Fonksiyonları, değişik ülke uygulamaları ve Türkiye için çıkarımlar. Vergi Sorunları Dergisi, (324), 48-67.

- Gökçe, A.F. (2012). Çağdaş kamu yönetiminde Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Türkiye için askeri Ombudsmanlık önerisi. Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 17(2), 203-227.
- Gökçe, O. ve Turan, E. (2008). Kamu yönetiminin dönüşümü ve dönüşümün temel unsurları, Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, 175-200.
- Gözel, K.A. (2003). Yeni kamu yönetimi nedir? Türk İdare Dergisi, 195-208.
- Gürses, F. (2015). Yerel demokrasi ve siyasal katılım: Kent konseyleri üzerine ampirik bir çalışma. PARADOKS Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi, 11(2), 49-68.
- Güven, M. T. (2007). Türkiye’de kamu yönetiminde paradigma değişimi. Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Kamu Yönetimi Yüksek Lisans Programı, Ankara.
- Güzelsarı, S. (2003). Neo-Liberal politikalar ve yönetim model. Amme İdaresi Dergisi, 36(2), 17-34.
- Güzelsarı, S. (2004). Kamu yönetimi disiplininde yeni kamu işletmeciliği ve yönetim yaklaşımları. Tartışma Metinleri, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Gelişme ve Toplum Araştırmaları Merkezi, (66), 1-29.
- Hancıoğlu, E. (2008). Yerel yönetim: Yerel gündem 21 sürecinde Çankaya Belediyesi. Yüksek Lisans Tezi. Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kocaeli.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? Public Administration, 69, 3-19.
- İsbir, B. (2010). Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu’nun uzlaştırma yetkisi. Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 14(1), 335-368.
- Kaçer, F. ve Erat, V. (2014). Küreselleşme ve bir politika transferi olarak yeni kamu işletmeciliği. Journal of Eurasian Socioeconomic Studies Pamukkale, 1(2), 27-44.
- Kalağan, G. (2009). 1980 sonrası geleneksel bürokratik yönetim paradigmasında değişim ve yönetsel-siyasal yeniden yapılanma arayışları. Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi, 1(1),92-101.
- Kalfa, C. ve Ataay, F. (2008). Yönetişim, devlet- toplum ilişkilerinde yeni bir aşama. Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 17(3). 229-240.

- Kamu Denetçiliği Kurumu yayınları, 40 soruda Ombudsmanlık- Tanıtım rehberi- İdareyle sorunlarınızı dostane çözüyoruz/Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsman), No:23, Ankara.
- Karaca, Y. (2013). Yönetişim perspektifinden Kalkınma Ajansları: Ankara ve Güney Ege Kalkınma Ajansı örnekleri. Yüksek Lisans Tezi. Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Aydın.
- Karacan, A.İ. (2002). Özerk kurumların özerkliği. Rekabet dergisi, 8, 3-54.
- Karaçor, S. ve Oltulu, A. (2011). Demokrasi ve yönetim boyutu ile yeni kamu yönetimi anlayışı. Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, 11(22), 403-418.
- Karakaş, M. (2008). Devletin düzenleyici rolü ve Türkiye’ de bağımsız idari otoriteler. Maliye Dergisi, (154), 99-120.
- Karakurt Tosun, E., Keskin, E.B. ve Selimoğlu, E. (2016). Yerel düzeyde katılımcı mekanizmalar olarak kent konseylerinin bilinirlilik ve etkinlik düzeylerinin analizi: Bursa örneği. Sosyo-ekonomi Dergisi, 24(28), 85-107.
- Karcı, Ş. M. (2008). Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının temel değerleri üzerine bir inceleme. Akdeniz İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, (16), 40-64.
- Kaya, E. (2018). Yeni kamu yönetimi anlayışının denetim vizyonu: Ombudsmanlık. International Journal of Academic Value Studies (Javstudies), 4(20), 605. 22 Nisan 2020 tarihinde <http://www.javstudies.com/DergiTamDetay.aspx?ID=780> adresinden erişildi.
- Kent konseyi yönetmeliği, 10.04.2020 tarihinde <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/10/20061008-5.htm> adresinden erişildi.
- Kent konseyi yönetmeliğinde değişiklik yapılmasına dair yönetmelik, 10.04.2020 tarihinde <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/06/20090606-9.htm> adresinden erişildi.
- Kılavuz, R. (2003). Kamu yönetiminde etik ve bir sorun alanı olarak yozlaşma. Seçkin yayıncılık.
- Kızıltaş, E. (2005). Bütçe hakkının kullanımında geline aşama: Doğrudan demokrasi. 374-399, 05.01.2020 tarihinde <http://maliyesempozyumu.pamukkale.edu.tr/ekiziltas.pdf> adresinden erişildi.

- Kocaoğlu, M. (2015). Yerel sürdürülebilir kalkınma ve kent konseyleri: Kırşehir kent konseyi üzerinden uygulamalı bir çalışma. *PARADOKS Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi*, 11(2), 97-117.
- Koçak, S. Y. (2010). Kamu yönetiminde açıklık için bilgi edinme hakkı. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (23), 115-125.
- Koçak, S.Y. ve Yüksel, G. (2010). Türk kamu yönetiminde etik ve Kamu Görevlileri Etik Kurulu. *Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi*, (21), 73-95.
- Kutlu, Ö., Örselli, E. ve Kahraman, S. (2018). Türkiye’de yerel Ombudsmanlığın uygulanabilirliği: İtalya yerel Ombudsmanlığı üzerinden bir analiz. *Ombudsman Akademik*, 4(8), 15-38.
- Küçük, H. (2016). Yerel demokrasi bağlamında kent konseylerinin işlevi. Bayrampaşa ve Kadıköy kent konseyi örneği. *Kamu yönetiminde değişimin yönü ve etkileri (Kayfor 13 bildi Kitabı)*, 1779-1800.
- Leblebici, D., Kurban, A. ve Sadioğlu, U. (2012). Türk yönetim sisteminde bağımsız düzenleyici kurullar üzerine kuramsal tartışmalar. *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 30(2), 81-109.
- Müftüoğlu Hoş, Z. (2014). Kamu denetçiliği kurumu ve vergi uyuşmazlıklarında uygulanması. *TBB Dergisi*, (114), 293-314.
- Osborne, S. P. (2006). The new public governance? *Public Management Review*, 8(3), 377-387.
- Ökmen, M. ve Görmez, K. (2009). Türkiye’de yerel gündem 21 ve yerel yönetim uygulamaları. K. Görmez ve M. Ökmen (Der.) *Yerel yönetimlerin güncel sorunları*, İstanbul: Beta yayıncılık.
- Ökmen, M., Baştan, S. ve Yılmaz, A. (2004). Kamu yönetiminde yeni yaklaşımlar ve bir yönetim faktörü olarak yerel yönetimler. M. Ökmen ve A. Yılmaz (Der.) *Kuramdan uygulamaya kamu yönetimi*, Ankara: Gazi kitapevi, 23-80.
- Ömürgönülşen, U. (1997). The new public management. *AÜSBF Dergisi*, (52), 517-566.
- Ömürgönülşen, U. (2003). Kamu sektörünün yönetimi sorununa yeni bir yaklaşım: Yeni kamu işletmeciliği. M. Acar ve H. Özgür (Der.) *Çağdaş kamu yönetimi I – konular, kuramlar, kavramlar*, Ankara: Nobel yayın dağıtım, 3-44.
- Özer M. A. (2005). Günümüzün yükselen değeri: Yeni kamu yönetimi. *Sayıştay Dergisi*, (59), 3-46.

- Özer, M. A. (2006a). Kamu yönetiminde kimlik bunalımı üzerine değerlendirmeler. Sayıştay Dergisi, (61), 2006a, 3-22.
- Özer, M. A. (2006b). Yönetişim üzerine notlar. Sayıştay Dergisi, 63, 59-89.
- Özer, M. A. (2014). Kamu yönetimi değişim sürecini Dwight Waldo ile yeniden düşünmek. Amme İdaresi Dergisi, 47(4), 1-30.
- Özer, M. A. (2015). Türkiye’de kamu yönetiminin denetiminde yeni arayışlar: Kamu denetçiliği kurumu örneği. Sayıştay Dergisi, (98), 19-40.
- Özer, M. A. (2017). Avrupa ombudsmanı ve Türkiye kamu denetçiliği kurumu: Mukayeseli bir inceleme. TAA Dergisi, 88(31), 65-96.
- Özgür, B. (2010). Kamu yönetimi denetçilerinde etik kültürün geliştirilmesi. Denetışim Dergisi, 1-18.
- Özışık, F. U. (2012). Küreselleşme-yerelleşme sürecinde kentsel yönetim: Kalkınma Ajansları ve İzmir örneği. Kent Akademisi Kent Kùltürü ve Yönetimi Hakemli Elektronik Dergi, 5(4), 129-145.
- Parlak, B. ve Doğan, K. C. (2015). Kamu yönetiminde denetim karşılaştırmalı ÷lke incelemeleri bağlamında Türkiye’de kamu denetçiliği kurumunun (Ombudsmanın) uygulanabilirliği, Bursa: Ekin yayınları.
- Parlak, B. ve Doğan, K. C. (2016a). Kamu yönetimi-kamu yönetimi disiplininin gelişmesinde rol oynayan kuramsal yönler üzerine bir giriş, İstanbul: Beta yayıncılık.
- Parlak, B. ve Doğan, K. C. (2016b). Ombudsman: Kavram ve tarihsel gelişim. B. Parlak ve K. C. Doğan (Der.) Karşılaştırmalı ombudsman incelemeleri- Dünyanın altı kıtasında ÷lke ombudsmanlarının yapısal-kurumsal ve işlevsel açılardan analizi, 1.baskı, Ankara: Seçkin yayıncılık, 19-24.
- Peters, B. G. ve Pierre, J. (1998). Governance without government? Rethinking Public Administration. Journal of PA Research&Theory, 8(2), 223-243.
- Pişkin, R. (2010). Türkiye’de düzenleyici kurumlar ve üst kurulların görevleri ve işlevleri. Yüksek Lisans Tezi. Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.

- Sağlar, J. ve Yüce, D. (2015). Bağımsız denetimde kamu gözetim kurumunun rolü ve kurumdan beklentilerin tespitine yönelik bir araştırma. Niğde Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 8(3), 45-57.
- Saklı, A. R. (2011). Disiplinler arası bir disiplin olarak kamu yönetimi. Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 13(2), 97-120.
- Sarısoy, S. (2010). Düzenleyici devlet ve regülasyon uygulamalarının etkinliği üzerine tartışmalar. Maliye dergisi, (159), 278-298.
- Sevinç, İ. (2015). Kamu yönetiminin denetlenmesinde yeni bir yönetim olarak ombudsmanlık kurumunun uygulanabilirliği. Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 20(4), 99-121.
- Sobacı, M. Z. (2013). Yönetişim ve politika transferi: Koşulsallık bağlamında bir analiz. Yönetişim, Konya: Çizgi kitapevi, 223-248.
- Şahin, E. ve Şabaplı, M. (2016). Dünyada ve 2010 anayasa değişikliği sonrası Türkiye’de genel özellikleriyle ombudsmanlık. Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi, 9(42), 768-778.
- Şahin, R. (2010). Ombudsman kurumu ve Türkiye’de kurulmasının Türkiye’nin demokratikleşmesi ve Avrupa Birliği üyeliği üzerine etkileri. Türk İdare Dergisi, (468), 131-158.
- Şaylan, G. (1999). Postmodernizm. Ankara: İmge kitapevi.
- Şimşek, A. A. (2013). Kamu denetçiliği kurumu- Ombudsman başvuru el kitabı ve mevzuat. Ankara: Adalet yayınevi.
- Şinik, B. (2009). Türkiye’de yerel katılım: Fransa ile karşılaştırmalı bir değerlendirme. Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 18(3), 1-22.
- Talat Arslan, N. (2010). Klasik – neo klasik dönüşüm süreci: ‘Yeni kamu yönetimi’. Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 11(2), 21-38.
- Tan, T. (2002). Bağımsız idari otoriteler veya düzenleyici kurullar. Amme İdaresi Dergisi, 35(2), 11-37.
- Tarhan, A. B. ve Ezici, E. (2011). Kamu hizmetlerinin üretiminde yeni kamu yönetimi anlayışı ve toplam kalite yönetimi. Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi, 3(2), 13-21.
- Tartop, N., İşbir, E. G., Aykaç, B., Yayman, H. ve Özer, M. A. (2007). Yönetim bilimi. 7. baskı, Ankara: Nobel yayın dağıtım.

- Turan, H. T. (2013). Yönetişim ve yeni kamu yönetimi. 20.04.2018 tarihinde <https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/35405234/yonetisim-ve-yeni-kamu-yonetimi.pdf> adresinden erişildi.
- Usta, H. (2014). Türkiye’de ombudsman (Kamu denetçiliği) kurumu. *Denetışim Dergisi*, (14), 59-64.
- Uysal, Y. (2020). Klasik kamu yönetiminden yeni kamu işletmeciliği ve post-YKİ’ ye kamu hizmetlerinin değişimi ve dönüşümü üzerine bir değerlendirme. *International Journal of Management and Administration*, 4(7), 112-135.
- Vatansever Deviren, N. ve Atasever, G. (2011). Ekonomik küreselleşmenin ulus-devlet üzerindeki etkileri. *Mevzuat Dergisi*, (164), 20.04.2018 tarihinde <http://mevzuatdergisi.com/2011/08a/01.htm> adresinden erişildi.
- Yaltı, B. (2012). Vergi uyuşmazlıklarında yeni başvuru yollarının yargıya etkisi: Ombudsman başvurusu ve bireysel başvuru. *Vergi Sorunları Dergisi*, (286), 108-126.
- Yaman, M. ve Küçükşen, M. (2018). Yerel demokrasinin gelişimi sürecinde kent konseylerinin rolü ve işlevselliği: Bursa ve Yalova kent konseyi örneği. *İşletme Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, (1), 64-85.
- Yaşar, H. N. ve Cabioğlu Güler, S. S. (2016). Düzenleyici ve denetleyici kurumların yetkileri kapsamında kamu gücü ilişkisi. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakóltesi Dergisi*, 20(4), 63-80.
- Yıldırım, M. (2009). Modernizm, postmodernizm ve kamu yönetimi. *Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi*, 6(2), 380-397.
- Yıldırım, S. (1993). Yerel yönetim ve demokrasi: Yaklaşımlar. İstanbul: T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME.
- Yıldız, M. (1996). Yerel yönetimler ve demokrasi. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 5(4), 3-15.
- Yüksel Acı, E. (2005). Neoliberal yaklaşım ve yönetim kavramı. *Marmara Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakóltesi Dergisi*, 20(1), 201-216.
- Yüksel, F. (2004). Kamu yönetiminde yeni eğilimler perspektifinde Türk kamu yönetiminde reform ihtiyacı ve kamu yönetimi reformu yasa tasarısı. A. Yılmaz ve M. Ökmen (Der.) *Kamu yönetimi*, Gazi kitapevi, 1-22.

Zengin, O. (2009). Günümüz kamu yönetiminde ön plana çıkan yaklaşımlar, kamu yönetimi: Yapı işleyiş reform (Der.) B. Övgün, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayın No:598,1-42.

15 Ekim 2020 tarihinde <https://www.memurlar.net/haber/825667/nukleer-duzenleme-kurumu-teskilat-yonetmeliği.html> adresinden erişildi.

17 Ekim 2020 tarihinde <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=1012&MevzuatTur=21&MevzuatTertip=5> adresinden erişildi.

17 Ekim 2020 tarihinde www.resmigazete.gov.tr/20160407-8.pdf adresinden erişildi.

17 Mayıs 2020 tarihinde <http://www.alomaliye.com/1981/07/30/2499-sayili-kanun/adresinden> erişildi.

17 Mayıs 2020 tarihinde <http://www.anatoliateknoloji.com/2813-sayili-telsiz-kanunuadresinden> erişildi.

17 Mayıs 2020 tarihinde <https://www.kgk.gov.tr/DynamicContentDetail/5137/Kamu-Go%CC%88zetimi,-Muhasebe-ve-Denetim-Standartlar%C4%B1-Kurumu-Meslek-Personeli-Yo%CCnetmelig%CC%86i> adresinden erişildi.

18 Ekim 2020 tarihinde <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=47&MevzuatTur=19&MevzuatTertip=5> adresinden erişildi.

28 Eylül 2020 tarihinde <http://www.bddk.org.tr/> adresinden erişildi.

28 Eylül 2020 tarihinde <http://www.rekabet.gov.tr/> adresinden erişildi.

28 Eylül 2020 tarihinde https://www.epdk.org.tr/Detay/Icerik/6_3_3278/4628_say%C4%B1I%C4%B1_kanun adresinden erişildi.

28 Eylül 2020 tarihinde <https://www.ihale.gov.tr/Mevzuat.aspx> adresinden erişildi.

28 Eylül 2020 tarihinde <https://www.kgk.gov.tr> adresinden erişildi.

28 Eylül 2020 tarihinde https://www.rtük.gov.tr/mevzuat_3725 adresinden erişildi.

28 Eylül 2020 tarihinde <https://www.spk.gov.tr/Sayfa/Index/0/0/> adresinden erişildi.

28 Eylül 2020 tarihinde www.mevzuat.gov.tr/1.5.5018 adresinden erişildi.

5393 Sayılı Belediye Kanunu, 10.04.2020 tarihinde <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf>, adresinden erişildi.



ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Adı Soyadı : Şafak AYDIN EZBER

Doğum Yeri ve Tarihi : Trabzon – 19/01/1985

Eğitim Durumu

Lisans : Eylül 2005 – Haziran 2009, Anadolu Üniversitesi, İktisat
Fakültesi, Kamu Yönetimi bölümü

Yüksek Lisans : Ocak 2018 – Ocak 2021, Gümüşhane Üniversitesi,
Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu
Yönetimi
Bildiği Yabancı Diller : İngilizce

İş Deneyimi

İş Deneyimi : Haziran 2014 - Devam: Posta ve Telgraf Teşkilatı
Anonim Şirketi

Tarih : 18.01.2021