



ANKARA
HACI BAYRAM VELİ ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

**TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE NEOLİBERAL
DÖNÜŞÜMÜN YANSIMALARI: ŞEKER KURUMU
ÖRNEĞİ**

Anıl Müge SEYREKBASAN

**Tez Danışmanı
Prof. Dr. Mehmet Akif ÖZER**

DOKTORA TEZİ

**SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
AMME İDARESİ BİLİM DALI**

KASIM 2022



**TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE NEOLİBERAL DÖNÜŞÜMÜN
YANSIMALARI: ŞEKER KURUMU ÖRNEĞİ**

Anıl Müge SEYREKBASAN

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

**ANKARA HACI BAYRAM VELİ ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ**

KASIM 2022

ETİK BEYAN

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

Anıl Müge SEYREKBASAN

10.11.2022

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE NEOLİBERAL DÖNÜŞÜMÜN YANSIMALARI:
ŞEKER KURUMU ÖRNEĞİ

Doktora Tezi

Anıl Müge SEYREKBASAN

ANKARA HACI BAYRAM VELİ ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

Kasım 2022

ÖZET

Bu çalışma; geçmişten bugüne geleneksel kamu yönetimi anlayışının, ekonomik ve siyasi krizler sonucu gelişen neoliberal politikalar ile tüm dünyada küreselleşme kapsamında oluşan dönüşümünü vurgulayarak, bu dönüşümlerle beraber kamu yönetiminin yeniden yapılanması ve yönetim anlayışının değişimini konu almaktadır. Hem tarımda hem de devlette neoliberal politikaların analizine olanak sağlayan bir bağımsız idari otorite (BİO) olan Şeker Kurumu'nun kendi içinde yaşadığı idari dönüşümüne odaklanmaktadır. Tüm dünyada etkisi hissedilen neoliberal politikalar ve küreselleşme kavramlarının bir yansıması olarak başta ABD ve Kıta Avrupası ülkeleri olmak üzere, bu etki Türkiye'de de görülmektedir. Özellikle 1980'lerden itibaren Türkiye'de artan neoliberal politikaları ve yeni sağ görüş ile birlikte idari anlamda bir ihtiyaç olmaya başlayan düzenleme ve denetleme görevlerinin devlet eliyle yapılmasının eleştirilmesi ile yeni bir yapı ön plana çıkmıştır. Bu bağlamda, daha özerk ve siyasi müdahalelerden uzak bir yapıda, donanımlı ve işin uzmanları tarafından işin yerine getirilmesi uygun bulunmuştur. 20. yüzyılın sonlarına gelindiğinde küresel ölçekte yaygınlık kazanan neoliberal politikalar ve bu politikaların ortaya çıkardığı yeni kamu yönetimi yaklaşımının kurumsal yapılanma olarak karşımıza bağımsız idari otoriteleri çıkardığı görülmektedir. Bu itibarla, öncelikle tarihsel süreçte devlet ve kamu yönetimi anlayışlarını anlamak, sonrasında yeni dünya düzeninde ortaya çıkan siyasi ve ekonomik düşüncelerin ışığında bağımsız idari otoritelerin Türkiye'deki yeri, işleyişi ve öneminin kavranması gereklidir. Bu kapsamda çalışmada, Türk kamu yönetiminin neoliberal politikaların etkisinde geçirdiği dönüşüm incelenmiş ve bir bağımsız idari otorite olan Şeker Kurumu'nun, Tarım ve Orman Bakanlığı Şeker Dairesi Başkanlığı'na geçiş süreci ayrıntılı olarak ele alınmıştır.

Bilim Kodu	:	111-607
Anahtar Kelimeler	:	Neoliberalizm, Yeni Kamu Yönetimi, Bağımsız İdari Otorite, Şeker Kurumu, Tarım.
Sayfa Adedi	:	276
Tez Danışmanı	:	Prof. Dr. Mehmet Akif ÖZER

REFLECTIONS OF THE NEOLIBERAL TRANSFORMATION IN TURKISH PUBLIC
ADMINISTRATION: THE CASE OF THE SUGAR AUTHORITY
(Ph. D. Thesis)

Anıl Müge SEYREKBASAN

ANKARA HACI BAYRAM VELİ UNIVERSITY
THE INSTITUTE OF GRADUATE STUDIES

November 2022

ABSTRACT

This study focuses on the transformation of traditional public administration approach from past to present within the scope of globalization with neoliberal policies developed as a result of economic and political crises, and it is the subject of the restructuring of public administration and the change of management understanding with these transformations. It focuses on the administrative transformation of the Sugar Authority, which is an one of the independent regulatory agencies (IRAs) that enables the analysis of neoliberal policies both in agriculture and in the state. As a reflection of the neoliberal policies and globalization concepts, which are felt all over the world, this effect is also seen in Turkey, especially in the USA and Continental European countries. Especially with the increasing neoliberal policies and the new right-wing view in Turkey since the 1980s, a new structure was aimed to be brought to the forefront with the criticism of the state-assisted regulation and supervision duties, and in this context, it was more autonomous and equipped, far from political interventions and it was found appropriate to be performed by the experts of the work. By the end of the 20th century, it is seen that the neoliberal policies, which became widespread on a global scale, and the new public management approach created by these policies brought out IRAs as institutional structuring. Bottom line, it is important to first understand the understanding of the state and public administration in the historical process, and then to understand the place, functioning and importance of IRAs in Turkey in the light of political and economic ideas emerging in the new world order. In this context, in this study, the transformation of the Turkish public administration under the influence of neoliberal policies was examined and the transition process of the Sugar Authority, which is an independent administrative authority, to the Sugar Department of the Ministry of Agriculture and Forestry was discussed in detail.

Science Code : 111-607
Key Words : Neoliberalism, New Public Management, Independent
Regulatory Agencies, Sugar Authority, Agriculture.
Page Number : 276
Supervisor : Prof. Dr. Mehmet Akif ÖZER

TEŞEKKÜR

Doktora tezi hazırlama sürecinin bütün aşamalarında her türlü yardım, destek ve katkılarını esirgemeyen danışman hocam sayın Prof. Dr. Mehmet Akif Özer'e sonsuz teşekkürlerimi sunarım. Ayrıca tez izleme komitesinde Prof. Dr. Murat AKÇAKAYA ve Dr. İbrahim İRDEM hocalarıma da savunma esnasında yaptıkları değerli katkılardan ötürü müteşekkirim.

Metnin içerik açısından olgunlaşmasında, cümlelerin daha anlaşılır kılınmasında yardımlarını esirgemeyen kayınpederim İsmail SEYREKBASAN'a, eşim Serdar SEYREKBASAN'a, ablam Özlem YAŞAR'a ve kuzenim Meriç VAROL'a teşekkürü bir borç bilirim.

Maddi ve manevi olarak desteklerini hiçbir zaman üzerimden çekmeyen, bana olan inançları ve güvenlerinden ötürü sevgili annem Nebahat YAŞAR ve sevgili babam Muhsin YAŞAR'a şükranlarımı sunuyorum.

Doktora öğrencilik sürecinde en büyük yol arkadaşım büyük oğlum Batu SEYREKBASAN ve bu süreçte dünyaya gelen küçük oğlum Ege SEYREKBASAN benim için büyük bir motivasyon kaynağı olmuşlardır. Umarım ileride bu satırları kendileri okuduklarında annelerinin onlara öğrettiği gibi pes etmeyen, çalışkan ve güçlü birer delikanlı oldukları için kendileriyle, benim onlarla duyduğum gibi gurur duyacaklardır.

İÇİNDEKİLER

ÖZET	iv
ABSTRACT	v
TEŞEKKÜR	vi
İÇİNDEKİLER	vii
TABLOLARIN LİSTESİ	x
ŞEKİLLERİN LİSTESİ	xi
KISALTMALAR	xii
1. GİRİŞ	1
2. YÖNETİM/KAMU YÖNETİMİ: KAVRAMSAL VE KURAMSAL ÇERÇEVE. 7	
2.1. Kavramsal Temeller.....	7
2.1.1. Yönetim.....	8
2.1.2. Kamu Yönetimi.....	9
2.2. Yönetim Teorileri	11
2.2.1. Klasik Yönetim	12
2.2.1.1. Taylor'un bilimsel yönetim düşüncesi	14
2.2.1.2. Weber'in bürokrasi modeli.....	15
2.2.1.3. Fayol ve yönetim süreci.....	18
2.2.1.4. Klasik yönetim teorisine diğer katkı sağlayanlar	20
2.2.2. Neoklasik Yönetim	21
2.2.2.1. Elton Mayo ve Hawthorne araştırmaları	22
2.2.2.2. McGregor ve X-Y kuramları.....	23
2.2.2.3. Maslow ve motivasyon.....	25
2.2.2.4. Herbert Simon ve karar verme	26
2.2.2.5. Chris Argyris ve olgunlaşma kuramı.....	27
2.2.3. Modern Yönetim	28
2.2.3.1. Sistem yaklaşımı.....	29
2.2.3.2. Durumsallık yaklaşımı	30
2.2.4. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı	31
2.2.5. Yeni Kamu Hizmeti Anlayışı.....	35
2.2.6. Bürokrasiye Alternatif Arayışları.....	42
2.2.6.1. Bürokrasiye ilişkin farklı kuramsal yaklaşımlar ve eleştiriler.....	43
2.2.6.2. Bürokrasiye yeni alternatif denemeleri	50
3. TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN GELİŞİM SÜRECİ VE DEĞİŞİMİ.....	63
3.1. Türk Bürokrasisinin Gelişimi	64
3.2. Tarihsel Süreç	66
3.2.1. Osmanlı Dönemi	67
3.2.1.1. Tanzimat öncesi dönem.....	70
3.2.1.2. Tanzimat sonrası dönem.....	73
3.2.2. Cumhuriyet Dönemi.....	77
3.2.2.1. Tek parti dönemi kamu yönetimi (1923-1946)	77
3.2.2.2. Planlı dönem öncesi idari reform çalışmaları kapsamında yabancı uzman raporları	81
3.2.2.3. Planlı dönemdeki idari reform çalışmaları	87
3.2.2.4. Yerel yönetim reformları kapsamında kamu yönetimi değişimi....	94
3.3. Hükümet Sisteminde Reform: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi.....	96
3.3.1. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Tanımı ve Özellikleri.....	98
3.3.1.1. Sert kuvvetler ayrılığı	99
3.3.1.2. Yürütmede tek başlılık	100

3.3.1.3. Cumhurbaşkanının ve meclisin karşılıklı olarak seçimleri yenileyebilmesi	101
3.3.1.4. Partili cumhurbaşkanlığı.....	101
3.3.1.5. Cumhurbaşkanı yardımcılarının atama ile göreve gelmesi	102
4. NEOLİBERALİZM, KAMU HİZMETİ VE BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER	107
4.1. Neoliberalizm Kavramı	107
4.2. Kamu Hizmeti Anlayışında Yaşanan Değişim ve Neoliberal Politikalar.....	116
4.3. Kamu Yönetiminin Örgütlenmesi ve Bağımsız İdari Otoriteler.....	124
4.3.1. Merkezden Yönetim.....	125
4.3.1.1. Merkezden yönetimin özellikleri.....	127
4.3.1.2. Merkezden yönetimin yararları	127
4.3.1.3. Merkezden yönetimin sakıncaları.....	128
4.3.1.4. Yetki genişliği	130
4.3.2. Yerinden Yönetim.....	131
4.3.2.1. Yerinden yönetim ilkesinin yararları.....	132
4.3.2.2. Yerinden yönetim ilkesinin sakıncaları	132
4.3.2.3. Yerinden yönetim ilkesinin çeşitleri.....	133
4.3.3. Örgütlenme İlkesi Açısından Bağımsız İdari Otoriteler	137
4.4. Bağımsız İdari Otoriteler	140
4.4.1. Kavramsal Açılım	143
4.4.2. Ortaya Çıkışı	144
4.4.3. Özellikleri ve İşlevleri.....	148
4.4.3.1. Bağımsızlık.....	150
4.4.3.2. Özerklik	152
4.4.3.3. Regülasyon	153
4.4.3.4. Danışma.....	155
4.4.3.5. Yaptırım uygulama.....	155
4.4.3.6. Denetim	155
4.5. Seçilmiş Bazı Ülke Örnekleri	156
4.5.1. Amerika Birleşik Devletleri	157
4.5.2. İngiltere	160
4.5.3. Fransa	165
5. BİR BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTE OLARAK ŞEKER KURUMU	169
5.1. Neoliberal Politikalar ile Bağımsız İdari Otoritelerin Gelişim Seyri	169
5.1.1. Ortaya Çıkışı ve Gelişimi.....	171
5.1.2. Bağımsız İdari Otoritelerin Özellikleri ve İşlevleri	177
5.2. Türkiye’deki Bağımsız İdari Otoritelere İlişkin Tartışmalar.....	189
5.2.1. Anayasal Konumlarına İlişkin Tartışmalar	190
5.2.2. Bağımsızlıklarına İlişkin Tartışmalar.....	192
5.2.3. Meşruiyetlerine İlişkin Tartışmalar.....	194
5.3. Tarımın Neoliberal Dönüşüm Sürecinde Şeker Kurumu.....	195
5.3.1. 1980-2000 Dönemi Türkiye’de Tarımın Neoliberal Dönüşümü	196
5.3.2. Politika Rejiminin Uluslararasılaşması	200
5.3.2.1. Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası.....	200
5.3.2.2. 1992 Reformu ve AB’nin Uruguay Raundu kapsamında GATT Anlaşmalarına uyumu	207
5.3.2.3. Dünya Bankası Tarım Reformu Uygulama Projesi	208
5.3.3. Politika Rejiminin Uluslararasılaşması Sürecinin Değerlendirilmesi.....	209

5.3.4. Şeker İçin Bağımsız İdari Otorite Kurulması.....	211
5.3.5. Türk Şeker Rejimi.....	212
5.3.5.1. Şeker tanımı ve önemi.....	212
5.3.5.2. Şeker sektörü ve tarihsel gelişimi.....	214
5.3.6. Şeker Kanunu ve Şeker Piyasasına İlişkin Yasal Düzenlemeler.....	219
5.3.7. Şeker Kurumu	224
5.3.8. Şeker Kurulu	228
5.3.9. Şeker Kurumu’nun Kapatılması.....	230
5.3.10. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Şeker Politikasının Sürdürülebilirliği.....	236
5.3.11. Şeker Kurumu’nun Kapatılmasının Sonuçları	237
5.3.11.1. Şeker sektörü açısından sonuçları	238
5.3.11.2. Personel açısından sonuçlar.....	240
6. SONUÇ	243
KAYNAKLAR	255
EKLER.....	271
EK-1. 696 sayılı KHK.....	272
ÖZGEÇMİŞ	275

TABLÖLARIN LİSTESİ

Tablo 5.1 Şeker Kurumu Personel Eğitim Durumu	227
Tablo 5.2 Şeker Kurumu Personelinin Unvanlar Bazında Cinsiyet Dağılımı	228
Tablo 5.3 Şeker Dairesi Başkanlığı Personeli Eğitim Durumu.....	234



ŞEKİLLERİN LİSTESİ

Şekil 5.1 Şeker Kurumu Örgüt Şeması	227
Şekil 5.2 Kurumsal Yapıdaki Değişim	234



KISALTMALAR

Bu çalışmada kullanılmış kısaltmalar, açıklamaları ile birlikte aşağıda sunulmuştur.

Kısaltmalar	Açıklamalar
AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
ARIP	Tarım Reformu Uygulama Projesi
BİO	Bağımsız İdari Otoriteler
BM	Birleşmiş Milletler
CSBB	Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı
DGD	Doğrudan Gelir Desteği
DTÖ	Dünya Ticaret Örgütü
EPDK	Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
GATT	Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Anlaşması
FEOGA	Tarımsal Garanti ve Yönlendirme Fonu
ICC	Eyaletlerarası Ticaret Komisyonu
IMF	Uluslararası Para Fonu
IRA	Independent Regulatory Agencies
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KMYKK	5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
NBŞ	Nişasta Bazlı Şeker
OECD	Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
OTP	Ortak Tarım Politikası
PY	Pazarlama Yılı
RK	Rekabet Kurumu
RG	Resmî Gazete
RTÜK	Radyo ve Televizyon Üst Kurulu
SPK	Sermaye Piyasası Kurumu
ŞDB	Şeker Dairesi Başkanlığı
ŞK	Şeker Kurumu
TAPDK	Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu

Kısaltmalar

TÜSİAD

TŞFAŞ

YKİ

YKH

YKY

Açıklamalar

Türkiye Sanayiciler ve İş İnsanları Derneği

Türkiye Şeker Fabrikaları A. Ş

Yeni Kamu İşletmeciliği

Yeni Kamu Hizmeti

Yeni Kamu Yönetimi



1. GİRİŞ

İki kişi, tek başına yerinden kımlıdatamayacakları bir taşı yuvarlamak için işbirliğı yaptıklarında yönetimin ana öğeleri ortaya çıkar. Bu tanımda, yönetim denen uğraşın iki ana özelliğinin bulunduğı görölmektedir. Burada öncelikli amaç -taşın götürölmesi-, sonra işbirliğine dayanan eylem -başka türlü yapılamayacak olan bir işi gerçekleştirmek üzere birden çok kişinin güçlerini birleştirmesi- söz konusudur. Bu nedenle en geniş anlamda yönetim, ortak amaçları gerçekleştirmek için işbirliğı yapan kişi kümelerinin eylemleri olarak tanımlanabilir (Simon vd., 1985:1).

Toplumsal olarak ortak bir yaşam tarzının benimsenmesi, kamu yönetiminin tarihsel süreçteki oluşumunun ilk basamağı olarak görölür. Tam olarak da bu yaşam tarzına duyulan ihtiyaç sonucu gelişen kamu yönetimi ile oluşan örgütlenmeler sayesinde devletler, toplumsal gereksinimlere cevap verebilme imkânı elde etmiştir.

Dünyada yaşanan küreselleşme etkileri ile teknolojik ve bilimsel sahalarda yaşanan gelişmeler, devletlerin sosyal, ekonomik, siyasal ve yönetim sistemlerinde önemli değışimlere sebep olmaktadır. Bu süreçten devletlerin ve toplumların etkilenmemesi imkânsız bir durumdur. Dolayısıyla kimi devletlerce zorunlu kimilerine göre ise daha iyiye ulaşma amacıyla, kamu yönetimi alanında değışiklikler yaşanmış ve halen de yaşanmaktadır. Devlet ile vatandaşlar arasında daha sağlıklı ve verimli ilişkilerin kurulması ancak kamu yönetimi bağlamında aksiyon alınan kamu politikalarının ölkede özenle uygulanması ve denetlenmesi ile mümkün olacaktır.

Bu kapsamda pek çok alanda yapısal ve işlevsel açıdan mühim olan kamu yönetimi kavramı ve uygulamaları, küresel çapta yaşanan değışikliklerden de nasibini almaktadır. Küreselleşmeye bağılı olarak kamu yönetiminin yeri ve gelecekte nasıl olması gerektiğı konusundaki tartışmalar ise halâ devam etmektedir.

Kamu yönetimindeki değışimlerin kaçınılmazlığını ortaya koyan bazı gelişmeler; sanayi toplumundan bilgi toplumuna intikal, küreselleşmenin etkisindeki dünya düzeninde yeni yönetsel değışimlerin ortaya çıkması, ölkelerin devlet anlayışlarının değışmesi, Weberyen bürokratik yönetim modelinin verimsiz kaldığı yönündeki artan görüşler, ekonomik ve sosyal açılardan verimliliğın maksimize edilme arayışlarının artması şeklinde sıralanabilir.

Aynı zamanda devletlerin ekonomiye olan yaklaşımları da zamanla değişim göstermiş ve bu doğrultuda yönetim kuram ve uygulamalarında değişikliklere gidilmiştir. Özellikle I. Dünya Savaşı sonrası yaşanan Büyük Buhran diye tabir edilen dönemde Keynesyen yaklaşım, yani devletin müdahaleci rolü ile refah devleti yaklaşımını ön plana çıkarırken, devletlerin yönetimde daha birey odaklı yaklaşımlar tartışılmaya başlanmıştır.

1970’li yıllar ve sonrasında ise devletin müdahaleci yaklaşımı çeşitli otoriteler tarafından eleştirilmiş ve devletin piyasalar üzerindeki yetkilerinin sınırlandırılması gerektiği savunulan neoliberal politikalara geçiş olmuştur. Neoliberalizm etkilerinin görüldüğü, özellikle 1980 sonrası dönemde; küresel çapta yaygın olarak uygulanmaya başlanan politikalar ile yaşanan siyasi, ekonomik, sosyal dönüşümlerle birlikte kamu yönetimi yapılanması ve yönetim anlayışı da dönüşmeye başlamıştır. Dönüşüm kapsamında ise küreselleşme, özelleştirme, yönetişim gibi kavramlar ile aslında yeni kamu yönetimi anlayışı ve unsurları dikkate alınmıştır.

1970’li yıllar ve akabinde yaşanan ekonomik darboğazla birlikte neoliberalizm anlayışı altında aslında klasik liberalizme yönelik bir geri dönüş yaşanmış, ancak klasik liberalizmden farklı olarak muhafazakâr değerlerin de ilave edilmesiyle “Yeni Sağ” ya da liberal-muhafazakârlık adıyla yeni bir yaklaşım ortaya çıkmıştır.

Yeni sağ düşünce, neo muhafazakârlıktan ve liberalizmden aldığı görüşleri iletebilmenin en uygulanılabilir metodu olarak kamu yönetimlerini seçmiştir. 1970’li yıllarda meydana çıkan anlayış, İngiltere’de 1979 yılında İngiliz Muhafazakâr Parti lideri olarak iktidara gelen Thatcher ve ABD’de 1980’de seçimleri kazanan Reagan’ın yeni muhafazakârlık ilkelerini uygulamaya getirmesiyle, kamu yönetimlerinde hızla etkin olmaya başlamıştır (Özer, 2019:25).

Yeni sağ politikalarda, değişik uygulamalar ve anlayışlar olmasına rağmen esas vurgu; devletin küçültülmesi, piyasanın koşulsuz egemenliği, yeniden düzenlemeler ve özelleştirme hususları üzerine olmuştur. “Daha az devlet, daha çok piyasa” bakışının baskın olduğu bu dönemde piyasaya güven pekişmiştir. Bu anlayışta piyasa, ekonomik ve siyasal hürriyetin esası görülmüş, piyasa sayesinde verimliliğin ve etkinliğin çok daha kolay yaratılabileceği (Küp, 2012:92) düşünülmüştür.

Bu süreçte Türkiye’de ise Turgut Özal döneminde 24 Ocak 1980 kararları ile yeni sağ görüşün uygulamadaki temelleri atılmıştır. Ülke uygulamasında yeni sağ

görüş ile minimal devlet anlayışıyla birlikte kamu sahipliğindeki işletmelerin serbest piyasa düzenine geçmesi ve piyasadaki eşitlikçi yapıyı bozan sistemin özelleştirmeyle değişmesi gerektiği savunulmuştur.

Böyle bir ortamda dünya genelinde neoliberal politikaların etkisi ve devletlerin küresel boyutta yaşadığı ekonomik dönüşümler sonucunda serbest piyasa ekonomisine geçiş başlamış, bunun sonucunda da devletin iktisadi alandaki uygulamaları ve düzenlemeleri azalmış ve özelleştirme süreci başlamıştır. Ülkelerin yaşadığı iktisadi, siyasi ve sosyal değişimlerin kamu yönetimine etkisi olarak görülen bağımsız idari otoriteler, toplumsal ve yönetsel yaşamın mühim dalları arasında sayılan rekabet, enerji, iletişim, bankacılık, finans gibi alanlarda düzenleme ve denetleme görevlerini yapmaktadırlar.

Genel tanım olarak, “bağımsız idari otoriteler, kanunla belirlenen belirli bir alanda, esas itibarıyla denetleme ve düzenleme yapmakla görevlendirilmiş ve yetkilendirilmiş, mali ve idari özerkliğe sahip, yetkilerini bağımsız olarak kullanan, yasalarında belirlenen ilkeler çerçevesinde hesap veren tüzel kişiliğe sahip kamu kurumlarıdır” denebilir (Karacan, 2001:7).

Devlet tüzel kişiliğinin çağdaş yaşamın gelişmelerini kendi klasik erkleri olan yasama, yürütme, yargı eliyle düzenleyemez duruma gelmesi sancılı bir süreçtir. Klasik devlet yapısı içerisinde verilen hizmetlerde bürokrasinin hantal, ağır oluşu ve ayrıca şeffaflıktan uzak işleyişi gibi gerekçeler değişim için belirleyici olmuştur. Bilinen sektörlere göre etkinliklerin denetlenmesi, düzenlenmesi, bu düzenlemelere ilişkin kuralların yürütülmesi, siyasi müdahalelerden uzak, uzmanlık düzeyinde, donanımlı, bağımsız, güvenli ve ayrı bir yapılanmayı gerekli kılmıştır (Bahran, 2002:114).

1980’lerden itibaren Türkiye’de önemi artan liberalleşme politikalarının devamı olarak 1990’larda kamu hizmetleri sektörünün yanı sıra, tarım sektöründe başlatılan özelleştirme politikaları 2000’lere kadar Türkiye’nin gündeminde olmuştur. Bu süreç içinde özelleştirme politikasının bir parçası olarak ve özelleştirilen sektörlerin düzenlenmesi için bağımsız idari otoritelerin hayata geçirilmesi kararlaştırılmıştır.

Söz konusu kapsamda bu çalışmanın amacı; küreselleşmenin etkisiyle değişen dünya düzeninde, neoliberal politikaların ortaya çıkışıyla beraber geleneksel kamu

yönetimi anlayışının terk edilip, yeni kamu yönetimi anlayışının benimsenmesini ve bu durumun devletin düzenleme ve denetleme işlevine olan etkilerini araştırmaktır. Bu çalışmanın sonucunda ise değişen yönetim anlayışının etkisiyle, bir bağımsız idari otorite olan Şeker Kurumu'nun, Tarım ve Orman Bakanlığı Şeker Dairesi Başkanlığı'na geçişi ele alınacaktır.

Bu çalışma ile neoliberal politikaların katkısıyla Türk kamu yönetiminin içinden geçtiği değişim sonucunda devletin kamu hizmetini sağlama noktasında bağımsız idari otoritelerin misyonu ve bir bağımsız idari otorite olan Şeker Kurumu'nun idari dönüşümünü ele alarak bağımsız idari otoritelerin kimlik sorunsalını Şeker Kurumu üzerinden açıklamak suretiyle literatüre katkı sağlanması hedeflenmektedir. Ayrıca Osmanlı Devleti'nde başlatılan ve Cumhuriyet Döneminde devam eden reform ve yeniden yapılandırma çalışmalarına da bu kapsamda değinilerek, tartışmanın hangi tarihsel zemin üzerinde gerçekleştiği de ortaya çıkarılmak istenmiştir.

Çalışma ile ilgili fikir ve yaklaşımlar dünya genelinden Türkiye özeline doğru sınırlandırılmıştır. Ele alınan yaklaşımlar dışında kamu yönetiminde değişik yaklaşımlar da mevcuttur. Lakin bu çalışmada tarihsel olarak birbirini izleyen yönetim teorileri ele alınarak neoliberalizm konusu üzerinde durulmuş, çalışmanın kapsamını zenginleştirmek için bağımsız idari otoritelerin özellikleri ve işlevlerinden bahsedilip seçilmiş bazı ülke örnekleri incelenmiştir.

Çalışmanın ana araştırma soruları şu şekilde belirlenmiştir:

- Neoliberalizmin kamu yönetimine etkisi nelerdir? Bu değişimi besleyen etkenler nelerdir?
- Kamu yönetimini yeniden yapılandırma çalışmaları tarihsel süreçte nasıl ilerlemiştir?
- 1980 sonrasında neoliberal politikalar Türk kamu yönetiminde nasıl etkili olmuştur?
- Kamu hizmetinde değişim sonucu devletin düzenleme ve denetleme işlevinde ne tür gelişmeler meydana gelmiştir? Bu dönüşüm sonrasında bağımsız idari otoritelere niçin ihtiyaç duyulmuştur?
- Türk kamu yönetiminde bağımsız idari otoriteler, idari teşkilatlanma içerisinde nerede yer almaktadır?

- Bağımsız idari otoritelerin bağımsızlığından ne anlaşılmalıdır? Bu kurumların siyasal iktidar ile olan konumu nasıldır, hesap verme zorunluluğu var mıdır?
- Bir bağımsız idari otorite olarak yetkili olduğu sektörlerde düzenleme, denetleme, karar alma ve yaptırım uygulama gibi işlevlere sahip olan Şeker Kurumu'nun Tarım ve Orman Bakanlığı Şeker Dairesi Başkanlığı'na dönüşümü nasıl olmuştur? Kamu hizmeti ve kamu yararı noktasında bir değişim olmuş mudur? Bu dönüşümün hem sektörel hem de personel üstünde ne gibi etkileri olmuştur?

Çalışmada öncelikle nitel veri analizleri kapsamında mevzuat taraması ve ayrıntılı literatür incelemesi yöntemlerinden yararlanılmıştır. Bu kapsamda araştırma konusu ile ilgili daha önce yayınlanan eserlerin araştırılması, bulunması, incelenmesi, okunması, tasnif edilmesi, özetlenmesi ve sentez edilmesi gibi süreçler tamamlandıktan sonra yazım sürecine geçilmiştir. Bu süreçte ilgili kurum örneğinde yeniden yapılandırma sürecinde hazırlanan raporlar ve yapılan mevzuat düzenlemeleri ayrıntılı incelenerek değerlendirilmiştir.

Söz konusu bu kapsamda çalışma altı bölümden oluşmaktadır. Giriş bölümünde kamu yönetiminin kavramsal olarak ne olduğu, neoliberalizmin kamu yönetimi üzerindeki etkisi ve devletin değişen rolünden bahsedilip, tezin sorunsalının ne olduğu; konusu, amacı, yöntemi, önemi, kapsamı ve çalışmanın sınırlılıklarına değinilmiştir.

Çalışmanın ikinci bölümünde; yönetim kavramının tanımı ve kuramsal yaklaşımı ele alınarak daha çok teorik bir altyapı verilmesi amaçlanmıştır. Bu bağlamda yönetim kavramının dayandığı kuramsal temeller, işleyişleri ve yönetim teorileri incelenerek, tarihsel sürece ana hatlarıyla değinilmiştir. Ardından kamu yönetiminin örgütlenmesi süreci incelenmiştir.

Çalışmanın üçüncü bölümünde; Türk kamu yönetiminde görülen değişim başta olmak üzere, neoliberal politika uygulamaları ve yönetsel bağlamda yarattığı etkiler; Türk bürokrasisinin gelişimi ve değişimi tarihsel süreç üzerinden incelenmiştir. Tarihsel kronoloji Osmanlı İmparatorluğu'ndan başlatılarak incelenmiş olup Tanzimat öncesi ve sonrası dönemler olarak ikiye ayrılmıştır. Öncelikle o dönemde Osmanlı'nın içinde bulunduğu şartlara ve batıda gelişen siyasi düşünce akımları ve bunun sonucunda oluşan değişimlerin Osmanlı İmparatorluğu üzerindeki etkilerinden

bahsedilmiştir. Bu etkiler sonucunda kamu yönetiminde yapılan ıslahatlar incelenerek, Osmanlı'dan miras kalan coğrafyada filizlenen genç Cumhuriyetin tek ve çok partili devirleri ve bu fasıllarda yapılan ve yapılmak istenen yönetsel değişim süreçleri ele alınmıştır. Son olarak, bir hükümet sistemi reformu olarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi incelenerek Türk kamu yönetimine etkileri araştırılmıştır. Tüm bunlar anlatılırken aslında hedeflenen, Osmanlı İmparatorluğu'ndan bugüne kadar süregelen Türk kamu yönetimindeki değişimlerin geniş bir alana ve sürece yayıldığını gözler önüne sermektir.

Çalışmanın dördüncü bölümünde neoliberal politikaların yarattığı etkiler ve ön plana çıktığı süreç ele alınarak; klasik ve yeni kamu hizmeti anlayışı incelenmiştir. Sonrasında, kamu yönetimi anlayışında, dönüşümün yaşandığı dönem ve bu dönüşümle beraber ortaya çıkan bağımsız idari otoritelerin kavramsal açılımı yapılmıştır. Bu kapsamda bağımsız idari otoritelerin; özellikleri ve işlevleri ortaya konup ardından dünyadaki seçilmiş bazı bağımsız idari otoriteler ülke örneklerinin nasıl ortaya çıktıkları ve ülkeler tarafından nasıl uygulamaya konuldukları ele alınmıştır.

Beşinci bölümünde; Türkiye'de bağımsız idari otoritelerin işlevleri, yetkileri ve görevleri kapsamlı olarak incelenmiş, ülke genelinde bu kurumların yaptıkları düzenlemelerin etkinlikleri irdelenmiştir. İlave olarak bu kurumların Türkiye'deki varlıklarının yarattığı eleştirilere de değinilmiştir.

Ardından Türkiye'deki neoliberal dönüşümün tarım sektörüne yansıması ve bir bağımsız idari otorite olan Şeker Kurumu'nun idari dönüşümü ayrıntılı olarak incelenmiş ve bu değişimin sonuçları üzerinde durulmuştur.

Çalışmanın sonuç bölümü olan altıncı bölümde ise tüm tez gözden geçirilip, ulaşılan sonuç ve değerlendirmelere yer verilmiş, bu kapsamda çeşitli yorumlar yapılarak ulaşılan sonuçlar ile çalışmanın öngörülerinin ne kadar benzeştiği ya da ayrıştığı belirlenmeye çalışılmıştır.

2. YÖNETİM/KAMU YÖNETİMİ: KAVRAMSAL VE KURAMSAL ÇERÇEVE

Medeniyetle birlikte başlayıp, medeniyetle birlikte varlığını sürdüren örgüt yönetimi kavramı oldukça eskidir. Bu sebeple bugün ki yönetim teknikleri, stilleri ve ruhu köklü bir değişim sonucunda oluşmuştur. Hâlihazırda bu tekniklerin hepsi değişmektedir çünkü toplumda bu değişime yönelik önemli bir sosyal baskı bulunmaktadır (Özer, 2014:13). Özellikle kamuya ayrılan kaynaklar bugün, geçmişe göre daha sınırlı olduğundan, küçülen kamu sektörüne daha uygun yeni pratikler, teknikler ve fikirlerin oluşması noktasında sistemi araştırmaya zorlamaktadır.

İdarenin iyi biçimde yönetilmesi ve en iyi biçimde örgütlenme usullerinin incelenmesi şeklinde tanımlanan yönetim biliminin (Tortop vd., 1993:1) doğuşu, insanlığın mevcudiyeti ile birlikte ortaya çıkmıştır. İnsanlar her gereksinimlerini kendi başlarına karşılayamaz ve başka insanlarla işbirliğini zorunlu görürler. Bu işbirliğinin oluşmasıyla ortaya çıkan yönetim anlayışı, çalışmanın bu kısmında kuramsal açılardan ele alınacak ve yönetim teorileri üzerinden örnekler verilerek yönetimin kavramsal bağlamda açıklanması izlenecektir.

2.1. Kavramsal Temeller

Aydınlanma, gelişen düşüncenin en geniş anlamında, başlangıçtan bu yana insanlardan korkuyu silmek ve onları kendilerinin efendisi haline getirmek amacından yola çıkmaktadır (Horkheimer ve Adorno, 1995:19). Gelişen düşünce sonucunda insanların bir araya gelerek işbirliği içinde çalışmayı tercih etmesi de bireysel aydınlanmanın sonucudur. Akılcılık yoluyla üretkenliğin artması ile değişen çevreye adapte olmak isteyen insan örgütlenmeye başlamıştır.

Hannah Arendt (1994), dünyada insanın değil insanların yaşadığını belirtip insanların yaşadıkları ve hareket ettikleri ölçüde tecrübe kazanabileceğini iddia eder. Yani insanların birbirleriyle konuşabilmesi ile dünyayı birbirleri ve kendileri için etkileyici bir hale sokması mümkün olmaktadır. Bunun içinde eylemde bulunmak gerekmektedir. Eylemde bulunan insanların örgütlenmesi sonucunda toplumların yönetimi ihtiyacı doğmuştur.

2.1.1. Yönetim

Yönetim, başlangıçta belirlenen amaçlara ulaşmak için kaynakların düzenlendiği ve gelecekteki faaliyetlerin saptanması amacıyla sonuçların yorumlandığı bir süreçtir (Öztürk, 2015a:15). Yönetim eski bir uğraş olmasına rağmen, özellikle kamu yönetiminin disiplin olarak ele alınmasına neden olmuştur. Bu durum bireyleri “yönetimin işbirliğine dayanan çabaların büyük ölçüde akılcılık gerektiren bir türü olduğu varsayımına” götürmektedir. Bu görünümüyle yönetim, hedefleri gerçekleştirecek şekilde insanların ve araçların örgütlenmesi ve koordinasyonu olarak tanımlanabilir. Açık bir sistem olduğu kabul edilen yönetim, çevresi ile sürekli bir etkileşim halindedir. Bunun sonucunda çevresindeki değişime bağlı olarak, yönetim de sürekli bir değişim göstermektedir (Özer, 2015:1-2). Değişimin kaçınılmaz olduğu göz önünde bulundurulduğunda açık sistem olarak düşünülen yönetimin zaman içerisinde bu durumdan etkilenmesi kaçınılmazdır. Böyle bakıldığında yönetimin değişiminin kaçınılmaz olması diğer taraftan bir gerekliliktir. Diğer bir anlatımla, devletin en küçük yönetim biriminden en üst yönetim birimine kadar yönetilenlerin talepleri ve küresel çapta dönüşen bir dünyada değişim, çoğunlukla çağın gerisinde kalmamak adına gereklilik olarak görülebilir.

Ekonomik üretkenliğin artışı bir yandan eşitlikçi bir dünya için gereken şartları sağlarken diğer yandan da teknik aygıt ve bunu elinde tutan sosyal gruplara halkın geri kalan kısmı üzerinde bir güce sahip olma imkânı sağlamaktadır (Horkheimer, Adorno, 1995:15). Yönetim sayesinde amaçları gerçekleştirmek için insanlar gruplanabilmekte, zayıfların güçlüler karşısında korunması sağlanabilmektedir.

Duverger’e göre idarenin kuruluş ve mekanizmasını araştıran politika biliminin bir kolu olarak yönetim bilimi (Tortop vd., 1993:2) hukuktan ekonomiye kadar devam eden bilim dallarının kesişme noktasında yer alıp, bu bilim dallarının metotlarından faydalanan disiplinlerarası bir yaklaşım olarak görülmektedir. Geçmişten bugüne bürokratik mekanizmayı meydana getiren ya da onunla bağlantılı olan bireylerin ve grupların düşüncesiyle, hareketleriyle ve davranışlarıyla ilgilenmiştir. Normatif bir bilim olarak idare hukukundan ayrı görülen fakat bunun pozitif uygulama biçimi ile ilgilenen bir disiplindir. Bu sebeple idare hukukundan keskin bir şekilde ayrı tutulması da mümkün değildir. Yönetimin toplum içindeki yeri ve önemi ekonomik açıdan da ele alınmaktadır (Özer, 2015: 6-7). Hem kamu hem özel

yönetimi kapsamına alan yönetim bilimi, örgütsel eylemlerin planlanmasından, karar alma teorilerinde ve daha birçok alanla disiplinlerarası bir yaklaşım olmasının yanı sıra bürokratik oluşumdaki yeri de yadsınamaz.

2.1.2. Kamu Yönetimi

Devletin hâkim teması olan kamu yönetimi, MÖ 5000'lere kadar uzanmaktadır. Binlerce yıl boyunca, gruplar ve kabileler yani soy temelli siyasi örgütlenme biçimleri şeklinde ortaya çıkan yapılar, eski Mısır ve Mezopotamya'daki ilk arkaik devletlerin takip ettiği gün geçtikçe daha karmaşık hale dönüşen merkezi hükümet biçimlerini doğurmuştur (Petersen ve Skaaning, 2010:202). Aslında bir bakıma insanın olduğu her dönemde bir örgütlenme ihtiyacı ve sosyal bir yapı göze çarpmaktadır. Zamanla oluşan ihtiyaçlara ve bireylerin gelişimine bağlı olarak yönetim şekillerinde de bu yönde bir dönüşüm ve gelişim gözlenmiş denilebilir. Sonuç olarak da kamu yönetimi kavramının insanlığın örgütlenmeye başladığı dönemden itibaren insanların hayatlarında yer aldığı söylenebilir.

Kamu yönetimi kavramı Fransız bilim adamı, düşünür Charles Jean Bonnin tarafından 1812 yılında 68 temel ilkeden oluşan “*Kamu Yönetiminin İlkeleri*” adlı üç ciltlik kitabında ilk kez kullanılmıştır. Bonnin’e göre kamu yönetimi, hukuk ve diğer sosyal bilimleri yapısında bulunduran, dengeleyici, teorik bilgiden çok pratiği ön plana koyan, dar kalıplar ile tanımlanmaması gereken bir bilim dalıdır. Bonnin ortaya koyduğu 68 ilkeyle kamu yönetiminin daha etkin ve uygun bir şekilde işleyeceğini vurgulamıştır (Karasu, 2004:227). Bonnin gibi Aguste Vivien de kamu yönetimi disiplininin bağımsız bir disiplin olarak gelişim göstermesinde Fransa’daki önemli öncüllerden birisidir. Vivien 1852 yılında “*Yönetimsel İncelemeler*” başlıklı çalışmasıyla siyaset-yönetim farklılaşmasını belirgin bir şekilde incelemiştir. Daha önceki tarihlerde siyaset-yönetim ayrımına yönelik net bir bilgi olmadığından Vivien’in çalışmasının ilk çalışma olarak nitelendirilebileceği düşünülmektedir (Saklı, 2011:104). Ayrıca, Vivien yönetim biliminin idare hukukundan değişik olduğunu ileri sürmüştür (Tortop vd. 1993:26). Bonnin, kamu yönetimine daha çok bilimsel bir açıdan yaklaşmayı doğru bulmuş olup bu yaklaşımı ile yönetim bilimini de Fransa’daki geleneksel bağlarından koparmıştır.

Öte yandan Almanya’da ise, 1855 yılında profesör olan Lorenz Von Stein (1815 -1890) kamu yönetiminin bir teori olduğunu savunmakta ve teori ve pratiğin

birleştirilip harmanlanmasından ortaya çıkan bütünleştirici bir bilim olmasına dikkat çekmektedir. Ayrıca kamu yönetiminin bilimsel bir yöntem olarak algılanmasını vurgulamaktadır (Thornhill ve Dijk, 2010:99). 19.yüzyılın ikinci yarısında Prusya ekolünden sayılan Alman akademisyen Lorenz Von Stein, modern bir yönetim bilimi oluşturmuş ve diğer bilim dalları arasında kamu yönetimine özel bir yer açmıştır.

18. yüzyılın ilk yarısında, Almanya ve Avusturya mutlakiyetçi hükümdarlarına hizmet etmek için düzenlenmiş Kameral Bilimler kürsüleri, ayrıca kamu görevlilerinin yetişmesini sağlayan sofistike merkezi bir kamu idari anlayışı olarak meydana gelmiştir. Söz konusu kürsüler kamu yönetimi disiplininin başlangıcı olarak kabul edilir (Spicer, 1998:149). Bu dönemde mutlakiyetçi devletin ekonomik ve askeri gelişmeyi yaratacağı beklentisi, beraberinde devlet yönetiminin en iyi nasıl oluşturulacağı sorusunu da meydana getirmiştir. Bu doğrultuda Avrupa'daki üniversitelerde yönetime yönelik incelemeler yapması amacıyla ilki 1729 yılında Prusya'da olmak üzere Kameral Bilim kürsüleri kurulmaya başlanmıştır (Kalfa, 2011:405-406). Almanya ve Avusturya üniversitelerinde on yedinci yüzyılda, Kameral Bilimlerin öğretilmesine yer veren yeni bir düşünce sistemi gelişmiştir (Tortop vd. 1993:17). 18. yüzyılın ikinci yarısında yapılan buluşlar özellikle buhar gücünün makine çalıştırmasında kullanılmaya başlamasıyla endüstriyi yaratmıştır. 18. yüzyıl ikinci yarısında sanayi kapitalizmi ortaya çıkmıştır. Sanayi kapitalizmin bir öncesi ticari kapitalizmdir. Ticari kapitalizmden öncesi ise 14 yüzyılda başlayan Merkantilizmdir. Merkantilistlere göre zenginliğin kaynağı altın birikimidir (Görmez, 2020:18).

Kameral Bilimleri, yalnız teorik araştırma yapan bir bilim olarak saymak yanlış olur. Avusturya ve Macaristan'da yaşayan farklı halk tabakaları üzerinde otorite sağlanmasına yarayan bir idarenin kurulmasına yardımcı olmuşlardır (Tortop vd. 1993:17). Devletin ekonomiye müdahalesini savunan, 15. yüzyılın son çeyreğinden başlayıp 18. yüzyıla kadar devam eden Merkantilizm akımının bir dalı olarak ortaya çıkan Almancada Yönetim Bilimi anlamına gelen Kameralizm Kıta Avrupa'sının yönetim geleneğini de şekillendirmesi sonucu devletin farklı mevkilerinde görev yapacak devlet adamlarını yetiştiren bir sistemi başlatmıştır.

Kamu yönetimi, yönetimin belirli sınırları olan spesifik bir alanı şeklinde tanımlanabilir. Bu alanda daha çok temsil yönü güçlü olan siyasi organlarca

belirlenen kamu politikalarının yürütülmesi süreçleri görülmektedir. Kamu yönetimi, kamusal politikaların yürütülebilmesi için gerekli bireysel çabanın ve grup olarak çabaların bir araya getirilmesi olarak da tanımlanabilir. Kamu yönetiminin ana fonksiyonu, hükümetin günlük işlerinin yürütülmesidir. Devletin üç erki yasama, yürütme ve yargıdır. Yürütmenin bir kısmını oluşturan kamu yönetimi, bu süreçte daha çok hükümetin günlük ve rutin işlerini yerine getirmekle görevlendirilmiştir. Kamu yönetiminin amacı, hükümetin ve onun yönettiği toplumla ilişkilerin daha anlaşılır olmasını sağlamak olduğu kadar toplumsal ihtiyaçlara daha duyarlı kamusal siyasalların oluşturulmasını özendirmek de olmaktadır (Özer, 2015:7-8). Hükümetin günlük işlerini yaparken toplumun beklentilerini karşılamak ve Covid-19 gibi salgın hastalıkların olduğu dönemlerde halkın en temel ihtiyaçlarını düzenleme görevi de kamu yönetiminin görev alanlarında yer almaktadır. Toplumsal olanakların üst seviyede olabilmesi ve ortak çıkarların gözetilmesi, farklı öznelerin ve bilgilerin hukuk düzeni ve demokrasi içinde, birbirleriyle olan etkileşimi oldukça belirleyicidir. Böylelikle toplumsal olarak elde edilen seviye, yönetsel olarak kazanılan bir başarı olacaktır.

2.2. Yönetim Teorileri

Michel Foucault'a (2000) göre aydınlanmanın görevlerinden birisi, aklın siyasi güçlerini arttırmaktır. Foucault siyasi bir örgütlenme olarak devlet ile devletin mekanizmaları arasındaki yani devlet iktidarının kullanımında başvuru rasyonaliteye önem vermiştir. Yönetimin kalıcılığının sağlanabilmesi ve sürdürülebilir olması devletin gücü ile ilişkilidir. Kamu yönetimi devletin kapasitesini rasyonel bir şekilde genişletme araçlarından biri olmasıyla tüm dünyada olduğu gibi Türkiye'de de zamanla değişime uğramaktadır.

Kamu yönetiminin incelenmesi ile ilgili yapılan çalışmalara bakıldığında, sürekli olarak yönetim teorilerinden etkilendiği görülmektedir. Bu süreçte başta klasik yönetim, sonrasında neoklasik yönetim ile modern yönetim teorileri olmak üzere birçok özel yönetim teorisi kamu yönetiminin şekillenmesinde katkısı yadsınamaz (Özer, 2015:29). Yönetim teorilerinin şekillendirdiği kamu yönetiminde tüm teorileri bilmek mevcut durumu yorumlamak açısından faydalı ve gereklidir. Hemen hemen her alanda görebildiğimiz klasikler, neoklasikler ve modernizm savunucuları, belki yaklaşım olarak aynı olsa da alanında yarattığı etkiler farklılıklar gösterebilir.

Katı, bürokratik ve hiyerarşik bir yapıdan zamanla beşerî faktörleri de yönetim sürecine dâhil eden neoklasik yönetim anlayışına; neoklasik anlayıştan da yönetimin durumlara göre değişiklik göstereceğini iddia eden ve yönetim sürecini maddi ve manevi unsurlarla bir bütün olarak değerlendiren modern yönetim anlayışına doğru bir evrim yaşanmıştır. 1980’li yıllara ulaşıldığında ise tüm dünyada etkisini gösteren neoliberal uygulamalar ve yeni sağın etkisi, Yeni Kamu Yönetimi (YKY) tartışmalarını beraberinde getirerek, kamu yönetiminin özel sektör yönetim anlayışı ile birlikte anılmasına neden olmuştur (Ayhan ve İrdem, 2018:3). Sanayileşmiş ülkelerde devlet klasik patriarkal rolünden uzaklaşmaktadır. Özel sektörün ihtiyaçlarının tedarikçisi konumuna gelmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2014:68). Yaşanan bu evrim, daha önce bahsetmiş olduğumuz gereklilik kavramıyla paralellik içerisindedir. Bahsedilen beşerî faktörler, yönetim bağlamında göz önüne alındığında değişim ve dönüşüm kaçınılmaz olacaktır. Çalışmanın bu aşamasında sırasıyla bu teoriler ele alınacaktır.

2.2.1. Klasik Yönetim

Maurice Duverger “*Siyasal Rejimler*” adlı eserinde en küçüğünden en büyüğüne, en ilkelinden en gelişmişine kadar tüm sosyal topluluklarda yönetenler ile yönetilenler arasında net bir ayrım olduğundan söz eder (Duverger, 1986:7). Üreten, çalışan halk ile yönetimde bulunanlar arasında temel bir ayrım olsa da uçurum olmaması toplumlar için daha sağlıklıdır. Örgütlenen toplumların artan taleplerini karşılama noktasında dengeli, güvenilir bir yönetim ihtiyacı hâsıl olmuştur.

Sanayi devrimi ile birlikte devlet dönüşüme uğramıştır. Merkeziyetçi örgütlenme modeli ile birlikte her şeyi içeren, zaman zaman totaliter, hantal bir yapı oluşmuştur (Görmez, 2020:20). Sanayi devrimi sonrası daha fazla üretimin yapılmaya başlanması, bireylerin tüketim davranışlarını da değiştirmiştir. Bugün de devam eden bu süreç, tüketim toplumuna doğru bir değişime yol açmaktadır. Daha fazla tüketen bireyin bu ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla örgütler, daha fazla üretmek zorunda kalmışlar; bu nedenle de yönetimlerini değiştirmişler ve mevcut yönetimlerden daha farklı beklentiler içinde olmaya başlamışlardır. Bu süreçte örgütlerin beklentilerine ilk yanıt veren, klâsik yönetim teorisi olmuştur (Özer, 2015:29). Taleplerin çok ve çeşitli olması örgütleri değişime zorlamış olup bu değişime klasik yönetim teorilerinin

yardımları dokunmuştur. Oluşan talepleri karşılamak amacıyla sunulan arz, yönetimin insanları tatmin etmesini sağlar ve beklentilerini karşılar.

Kamu yönetimi disiplininin gelişmesinde ve hem siyasetten hem de hukuktan ayrı bir alan olarak ele alınmasında 1887 yılında yayımlanan Woodrow Wilson'un "Yönetimin İncelenmesi" (*The Study of Administration*) başlıklı makalesi öncü rol oynamıştır. "Anayasayı uygulamanın, anayasayı meydana getirmekten daha güç" olduğu anlayışından hareketle, Wilson kamu yönetiminin farklı bir disiplin olarak değerlendirilmesi gerektiğini önermiştir. Wilson, siyasetin, yönetimin görev alanını belirlediğini ve kamu yönetiminin yönetim bilimi üzerine kurulması gerektiğini vurgulayarak, siyaset biliminin hükümetlerin yönetilme şekillerinin incelenmesi gerektiğini belirtmiştir (Ayhan ve İrdem, 2018:5). Wilson'un, bir anayasanın yapılmasının onun uygulanmasından daha zor olduğunu söylerken asıl kastettiği şey kamu yönetiminin giderek artan önemidir (Öztürk, 2017:123). Wilson yazdığı ünlü eserinde, yönetim biliminin konusunun yürütme organının çalışma usullerinin rasyonalizasyonu olduğunu iddia etmiştir (Tortop vd.1993:3). Kamu yönetimi, 1887'de Wilson'un makalesinden sonra 1927 yılına kadar yönetim ile siyaset dikotomisi bağlamında yol kat etmiştir (Eryılmaz, 2016:40). Bu dikotomi ile ilgili farklı görüşler tarih süresince olmuştur ve olmaya da devam etmektedir.

Wilson, Amerika'da ilk olarak 1828 yılında Andrew Jackson'un Amerikan seçimlerini kazanıp, başkan olmasından itibaren kurumsallaşmaya başlayan ve uzun yıllar var olan yağma düzenine (spoils system) karşı çıkmıştır (Özer ve İrdem, 2020:10).

Her ne kadar ilk defa 1745 yılında bürokrasi kelimesinin Fransız fizyokrat/iktisatçı Vincent de Gournay tarafından kullanıldığı konusunda görüş birliği olsa da kamu yönetimi ile ilgili ilk doğrudan çalışmanın 1812 yılında yine bir Fransız olan Charles Jean Bonnin'in "*Kamu Yönetimi İlkeleri*" kitabıyla başladığı anlaşılmaktadır.

Ayrıca Bonnin kitabında, yönetim biliminin gerçek bir bilim olduğu yönünde bazı teorik açıklamalara yer vermiştir (Tortop vd., 1993:18). Bonnin'den yaklaşık 75 yıl sonra Wilson yağma düzeni içerisindeki ABD'deki kamu yöneticilerinin siyaset ile meşgul olmasının doğru olmadığını belirtmiştir. Geleneksel yönetim anlayışını

oluşturan bilim insanlarını ve temel düşünce akımlarını belirtmek bu noktada faydalı olacaktır.

2.2.1.1. Taylor'un bilimsel yönetim düşüncesi

ABD vatandaşı olan ve gözlerindeki yetersizlik sebebiyle yükseköğrenim yapamayan Taylor, işçi olarak çalışmış ve bir işçinin bir günde en çok yapabileceği işi belirlemek istemiştir (Tortop vd. 1993:21)

Klasik yönetim teorisinin uygulandığı dönemin önemli özellikleri olarak: iş bölümü, pozisyonlar arasındaki hiyerarşik kademeler, belirli kurallar ve yönetimler, yönetim sürecinde önem verilmesi gereken başlıca unsur olarak da iktisadi rasyonellik ilkesi vurgulanmaktadır. Klasik yönetim teorisinin ana değerleri: sorumluluk, verimlilik, akılcılık ve bazen de etkinlik olarak takdim edilmektedir (Özer, 2015:29). Taylor'un endüstriyel verimliliğin artması için öne attığı fikirler kendi ismiyle adlandırılan Taylorizm ya da bilimsel yönetim akımını başlatmıştır (Özer ve İrdem, 2020:91). Verimlilik ilkesi ile israfi önleyerek verim artışı sağlanması, etkinlik ilkesi ile hedeflenen faaliyetlerin yerine getirilmesi, akılcılık ilkesi ile Frederick Taylor'un insanı makine olarak görüp sisteme güvenmesi sonucunda klasik yönetim teorisine bilimsel bir bakış açısı kazandırılmıştır.

Bilimsel yönetim verimliliği artırmış olsa da işin sosyal içeriği ve çalışanların ihtiyaçları bakımından başarılı olduğu söylenemez. Çünkü çalışanlar arasındaki kişisel farklılıkları anlamaktan uzaktır (Öztürk, 2015a:51).

1911 yılında yayımlanan Frederick Taylor "*Bilimsel Yönetimin İlkeleri*" başlıklı kitabında ilkeleri dört ana unsura toplamıştır. Bu unsurlar şu şekilde listelenebilir (Taylor, 2005):

- Yönetim sürecinin aşamalarına ilişkin doğru yöntemlerin geliştirilmesi
- Personel seçiminde bilimsel yöntemlerin kullanılması
- Personelin bilimsel eğitimi ve gelişimlerinin sağlanması
- Yönetim kademesi ile işçiler arasında samimi, dostça iş birliğinin kurulması.

Taylor, klasik yönetim düşüncesinin özünü oluşturan bilimsel yönetim kuramının oluşmasına neden olmuştur. Bir işin bölümlere ayrıştırılması, çalışanların uzmanlaşması, bilimsel ilkeler doğrultusunda çalışanların eğitiminin sürdürülmesi, örgütte hiyerarşik bir yapının meydana getirilmesi, örgütte tüm sorumlulukların ve

yetkilerin yöneticilerde ve merkezde toplanması gerektiğini belirtip işe uygun çalışanın bilimsel yöntemlerle seçilmesi gerektiğini belirtmiştir.

Taylor bilimsel yönetimi belirli bir birleşime dayandırmaktadır. Bu birleşim (Taylor, 2005:108):

- Bireycilik yerine işbirliği,
- İhtilaf yerine uyum,
- Sınırlı üretim yerine maksimum üretim,
- Tüm işçilerin maksimum verimlilik ve refah düzeyine çıkartılması,
- Gelişigüzel yöntemler yerine bilimi tercih etmek.

Taylor'un zaman ve hareket incelemesi ile çalışanların uzmanlaşması yoluyla endüstriyel girişimlerin verimliliğinin artırılmasını göz önünde bulunduran çalışmaları çok başarı sağlamıştır (Tortop vd., 1993:14).

Ancak bürokratlar, yönetim bilimciler ve diğerleri, Taylor'un bilimsel yönetiminin yönetimi geliştirmek için bilimsel ilkeleri kullanmayı amaçladığı gerçeği için "bilimsellik" kavramını çok ciddiye aldılar. Taylorizm'in "güçlü bir yanlış okunması" altında, çoğu yönetim düşünürü ve bilim adamı, yönetimi bir bilime dönüştürmeye odaklandı. Onlar da bilimsel yönetimin ruhunu bilimciliğe dönüştürdüler (Chung, 2013:46).

Diğer taraftan, Taylor'un yaptığı zaman ve hareket etütleri, hesaplamaları basit gibi gözüксе de bugünkü ekonomilerin oluşmasını etkilemiştir. Taylor'un bu alandaki öncülüğünün yanı sıra; fikirleri, yaptığı analizler, sınıflandırmalar, bugün de birçok çevrelerde önem ifade etmekte ve uygulanmaktadır. Ayrıca Taylor'un insanı verimli makine olarak görmesine bazı çevreler karşı çıkmıştır. Çünkü beşerilikten uzak kalarak toplumu anlamayı beklemek ve onların beklentilerini karşılamak işini daha da zorlaştırmıştır.

2.2.1.2. Weber'in bürokrasi modeli

Fransız sosyolog Francois Chazel, klasiklerin herkes tarafından tanınmalarına rağmen aslında pek anlaşılamamalarını kaderin bir cilvesi olarak ifade etmiş ve Weber'in bürokrasi teorisinin bunun en belirgin örneklerinden biri olduğunu belirtmiştir (Zeybekoğlu ve Alkan, 2021:659).

“Kapitalizmin Ruhu ve Protestan Ahlak” adlı eser Max Weber’in tanınmasını sağlasa da bürokrasi konusunda yaptığı analizler klasik teorinin gelişimine katkı sağlamıştır. Weber, bürokrasiyi, yönetimin sürekli olarak rasyonelleşmesi sürecinin bir ürünü, en etkin örgütsel işleyişi elde etmek idealini taşıyan bir karmaşık yapı, nesnel kurallara göre hareket edilen ve her bireyin yapacağı işin konusu, yeri ve zamanı önceden planlanmış bir kurallar örgüsü olarak görmektedir (Ertekin, 2017:70). Weber için bürokrasi yeni bir örgütlenme şekli değildir, büyük modern kapitalist işletmeler gibi güçlü uygarlıklar da bürokratik yapıdan meydana gelmişlerdir (Weber, 2014:14). Gayrişahsilik, bir otorite hiyerarşisi, uzmanlaşma ve bir kurallar sistemi bürokratik örgütlenmenin dört ana özelliği olmaktadır. Bürokrasiler; mekanik, belirlenimci (determinist) neden ve sonuç ilişkisine göre işleyen akılcı, denetim odaklı örgütlerdir (Yıldırım, 2010:708-709). Weber’in aslında bir şablon olarak tanımladığı “ideal tip bürokrasi” modeli, soyut metodolojik bir kurgu olup; olması istenen, arzulanan anlamına gelmemektedir. Bu model sayesinde Weber ussal bir örgütlenme düşüncesi geliştirmiştir. Ayrıca, Taylor’un aksine Weber bir sosyolog olduğundan dolayı insanı insan olarak algılayıp, beşerî sistemin gücüne uygun olarak bazı yaklaşımlar getirmiştir denilebilir. Bismarck’a hayran olmasına rağmen sistemi eleştirmekten kaçınmayan Weber, kalıplaşmış kavramlara şüphe ile yaklaşırken liberal düşünceye de son derece bağlıydı.

Weber, sadece insan faaliyetlerinin organizasyonunda yasal-rasyonel otoritenin avantajlarını belirtmekle kalmaz aynı zamanda dezavantajlarını ve çağdaş toplumlarda gittikçe artan bürokratizasyonu bütün hatlarıyla ortaya koymaktadır (Öztürk, 2015a:56).

Geleneksel kamu yönetimi, modernizmin yönetsel boyuttaki bir tezahürüdür ve özünü Max Weber’in şekil verdiği bürokratik örgütlerle temsil edilmektedir. Hiyerarşiye ve kurallara sıkı bağlılık, nesnellik, merkezden yönetim, bilimsellik, dikey örgütlenme ve genel yönetsel yapılanmalar modern örgütlerin özellikleri olmaktadır. Weber’in bürokrasisi, titizlikle siyasetten soyutlanmış; teknokrat, en iyi tek yol ve yönetimin bilimselliği ilkeleriyle eylemlerini haklı çıkarmıştır. Yönetim siyasetten, politika (siyasa) uygulamadan, bu şekilde de gerçekler değerlerden ayrı tutulmuştur (Yıldırım, 2010:707). Görüldüğü üzere Weber bürokrasinin bir örgüt modeli olduğunu vurgulanmaktadır. Özünde, bugün de pejoratif anlamda oluştuğuna inanılan bazı

problemleri (işlemlerin yavaşlığı, kırtasiyecilik, izleklerin karmaşıklığı, uyumsuzluklar vb.) gidermek ve ideal organizasyon yapısını oluşturarak, verimliliği artırmayı amaçlamıştır.

Weber'e göre bürokrasi, hem uzmanlaşma, kurallara bağlılık, hiyerarşi gibi özellikleriyle ifade edilen bir örgüt tipi, hem de yasal-rasyonel egemenliğe dayanan modern devletin tipik yönetim aygıtı anlamında bir yönetim biçimidir (Zeybekoğlu ve Alkan, 2021:668).

Weber'in bürokrasi modeli uzmanlık, kontrol, otorite ve meşruiyet arasındaki yakın bağlantıları vurgulayan sosyal-psikolojik bir formülasyon sunmaktadır. Weber'in modelinin organizasyonlardaki bireylerin davranışları hakkında bir genelleme kaynağı olarak faydalı olduğu düşünülebilir (Miller, 1970:91).

Weber ayrıca, beşerî hayatın bürokratikleşmesi sonucunda toplumsal dinamiğin katılaşıcağından ve bireysel özgürlüklerin boğulacağından korkmuştur. Devletin, ekonominin ve toplumun sürekli artan bütünleşmesine duyduğu şüphe ve nihayet sosyalizmi reddetmesi, bu korkudan kaynaklanmaktadır (Zeybekoğlu ve Alkan, 2021:676).

Bürokrasinin olumlu olarak ileri sürülen yönlerine karşılık, bürokratik örgütlenme şekli birçok araştırmacı tarafından da eleştirilmiştir. Bu eleştiriler başlıca şu hususlar etrafında buluşmaktadır (Demirbilek, 2019:10-11):

- Bürokratik örgütler, değişmez özellikleri bünyesinde barındıran, katı, esneklikten yoksun yapılardır. Bu sebeple, bilgi alanında süre gelen reformlar ile birlikte hızlı bir değişim içinde olan ve karmaşık bir hal alan ortam ve koşullara ayak uyduramamakta ve olumsuz sonuçların doğmasına sebep olmaktadır. Bürokratik örgütlerde en temel görev, kurallara uyma ve izlekleri takip etmektir. Kuralları uygulamak örgüt hedeflerinin önüne geçer.
- Bürokrasi, gayri şahsi bir niteliğe sahiptir. Bürokrasi bu özelliğiyle tıpkı Taylor'un işletmelerde düşündüğü gibi, bireyi mekanik bir araç gibi değerlendirmekte, onun psiko-sosyal bir varlık olduğu gerçeğini göz önünde bulundurmamaktadır. Bu sebeple, çalışanlarda inisiyatif ve yetki kullanmaya engel olmakta, ardından da rutinin gerektirdiği performansın dışında kendisini geliştirememesi sonucunu doğurmaktadır.

- Amaç ve araçların gerçek değerlerini bulmaları bürokraside güç olabilmektedir. Sorumlu olduğu örgütün alt biriminin amaçlarıyla çok fazla meşgul olan bürokratlar, örgütün tam olarak amacına hizmet etmede başarısızlığa uğramaktadırlar.
- Aşırı uzmanlaşma bürokratik örgütlerde çok fazladır ve ortak personel kullanma olanağı da yok denecek kadar azdır. Bu durum zaman ve kaynak israfına yol açmakta ve örgüt içindeki iletişim ve eşgüdümü de olumsuz etkilemektedir.
- Diğer taraftan, Weber'den beri yapılan araştırmalar, onun ideal karakteristiklerini taşıyan kusursuz ve rasyonel bir örgüt yapısının hâlihazırda mevcut olduğunu ortaya koyamamıştır.

Weber tarafından sunulan bürokrasi, gerçekliğin karşılaştırılabileceği kuramsallaştırılmış özelliklerden oluşan bir şema olması anlamında bir ideal tiptir (Serpa ve Ferreira, 2019:13).

Sonuç olarak, ortaya çıkışı Antik Çağ dönemine rastlayan bürokrasi, Alman ekonomist, düşünür ve sosyolog Weber tarafından faaliyetlerin en rasyonel şekilde gerçekleştiği, verimliliğin en yüksek seviyede olduğu ve kayırmacılığın engellenebildiği örgüt biçimi olarak yorumlanmıştır.

2.2.1.3. Fayol ve yönetim süreci

1841-1925 yılları arasında yaşayan Fransız yönetim bilimci ve maden mühendisi Henri Fayol da “*Genel ve Endüstriyel Yönetim*” başlıklı kitabı ile klasik yönetim teorisine katkı sağlamıştır. 1916 yılında yayınlanan eserde, özel yönetim ile kamu yönetiminin amaçları ve yapıları farklı olmasının yanında aralarındaki benzerlik ve yakınlık belirtilmektedir (Tortop vd., 1993:16).

Yönetimin beş temel unsurunu: organizasyon, kontrol, kumanda, planlama, koordinasyon olarak tanımlamıştır. Üzerinde durduğu konular, yönetimin ilke ve unsurlarıdır. Yönetim alanında mutlak olarak ifade eden hiçbir şeyin olmadığını belirttikten sonra ortaya koyduğu ilkelerin sert ilkelere dayanmadığını ve ihtiyaca uygun bir biçimde kullanılması gerektiğini vurgulamıştır (Fayol, 2016:45). Fayol, uygulanacak zaman ve yerde, dönemin gerektirdiklerine ve bireylerin ihtiyaçlarına göre uyumlanabileceğini vurgulamıştır.

Fayol, yönetim üzerine yaptığı çalışmalarda uygulayıcılara yol gösterici, sorunların çözümünde ilham verebilecek ve organizasyonların geleceğe hazırlanmasında yardımcı olabilecek genel bir yönetsel disiplinin yokluğunu belirtir (Şengül, 2007:258).

Fayol'un kuramları, bir meslek ve disiplin olarak yönetimin orijinal temelidir. Yönetim eğitimini ilk savunan da Fayol'dur (Pryor ve Taneja, 2010:489). Fayol eserinde, özellikle hukuk kaideleri dışında özel girişimlerin yönetimini araştırmaktadır (Tortop vd. 1993:17). Fayol, rasyonel bir yönetime egemen olması gereken 14 yönetim ilkesini şu şekilde listelemiştir (Bayansar, 2020:41):

- İş Bölümü: İşin uzmanlaşmış parçalara ayrılması ile verimlilik artışı sağlanır.
- Otorite: Üst mevkiinin ast mevkiye emir verme yetkisi ve üstünlük sağlama gücüdür.
- Disiplin: Belli bir kural çerçevesinde işletmenin çalışmasını sağlar.
- Kumanda Birliği: Tek bir üste bağlı olarak her çalışanın çalışmasıdır.
- Yürütme Birliği: Çalışanların ortak hedefler doğrultusunda yöneticisi ve planlayıcısı taktır.
- Genel Çıkarların Özel Çıkarlara Tercihi: Örgüt çıkarlarının çalışanlarca öz çıkarlarından üstün görülmesidir.
- İş Bedelinin Ödenmesi: Hem işyeri sahibinin hem çalışanın yapılan ödemelerden memnun olmasıdır.
- Merkeziyet: Örgütün giderek büyümesinin doğal bir sonucudur.
- Hiyerarşi Zinciri: Örgütler her kademedeki çalışanı kapsayacak şekilde üst düzeyden alt düzeylere kadar bir sıralamaya sahiptir.
- Düzen: Çalışma alanı ve yerleri tüm personel için belirlenmiştir, ona göre hareket edilir.
- Hakkaniyet: Adaletli bir yönetim organizasyonlarda gerçekleştirilir.
- Memurlarda İstikrar: Bir işin çalışan tarafından öğrenilmesi ve çalışanın işe adaptasyonu belli bir zaman diliminde olur.
- Teşebbüs Fikri: Yaratıcılık ve yeni fikirler her kademedede değerlidir.
- Memurlar Birliği: Birlik ve beraberlik duygusu organizasyonlar için önemlidir.

Fayol'un teorileri, organizasyon liderleri için değerli ve alakalı çünkü Fayol, iş arkadaşları ve kendisi için en doğru sonucu veren teorileri belgeleyen bir uygulayıcıdır

(Pryor ve Taneja, 2010:489). Fayol, yönetim düşüncesini meydana getirirken olgulardan faydalanır ve deneysel metod yönteminden yarar sağlar. Fayol'un metodunun özü olayları gözlemleyerek gruplandırmaya tabi tutması ve onları yorumlamasıdır (Şengül, 2007:259).

Temel Yönetim Fonksiyonları sanayi devrimi ile birlikte ortaya çıkmıştır. Frederick Taylor'un geliştirdiği bilimsel yönetim anlayışı ve daha sonra Henry Fayol'un idari süreç yaklaşımı ile Max Weber'in bürokrasi teorisi sayesinde gelişen klasik yönetim anlayışında, yönetime daha mekanik ve teknik anlamda yaklaşılarak ve her kademesinin programlanarak ve hesaplanarak yürütülmesi ön plandadır (Altıntop, 2014:18-19).

Fayol'a göre her yönetici bu prensipleri kendi ihtiyaçları doğrultusunda uyarlamalıdır (Öztürk, 2015a:54). Tüm ilkelerinden hareketle, yalnızca işi bilenlerin, hedeflediği noktayı görebilenlerin bu ilkelerden yola çıkarak daha iyi bir yönetici olabileceğini bildirmektedir. Tek başına teori ve ilkeler yetersiz kalmaktadır. Esas olan, bu ilkeleri nerede ve nasıl kullanacağını bilmektir.

2.2.1.4. Klasik yönetim teorisine diğer katkı sağlayanlar

Gulick ve Urwick tarafından 1937 yılında editörlüğü yapılan “*Yönetim Bilimi Üzerine Makaleler*” isimli çalışmada bulunan ve Gulick tarafından yazılmış “*Örgüt Kuramı Hakkında Notlar*” makalesinde her yönetim için geçerli olabilecek beş unsur, POSDCORB (Planlama, Örgütlenme, Personel Yönetimi, Yönlendirme, Koordinasyon, Raporlama ve Bütçeleme) belirtmiştir (Tortop vd., 1993:17). Görüldüğü üzere, Fayol'un yönetim teorisinin kendinden sonra gelen birçok yönetim kuramcılarını etkilediğini ayrıca yeni teorilerin oluşmasında ilham kaynağı olduğunu rahatlıkla söylenebilir.

1926 yılı sonrasında Amerika'da Büyük Buhranın başlamasıyla yönetim bilimi büyük önem kazanmıştır (Tortop vd., 1993:15). Leonard D. White, Frank Goodnow ve W. F. Willoughby de kamu yönetimi doktrininin gelişiminde büyük etkileri olan kişiler olup klasik yaklaşımın ana destek noktası olan siyaset – yönetim ayrımına hizmet edecek düşünceleri ifade eden önemli isimlerdir. “*Kamu Yönetiminin İlkeleri*” isimli kitabıyla Willoughby kamu yönetiminin kapsamının belirlenmesinde katkıda bulunmuş olup “*Kamu Yönetimi İncelemesine Giriş*” isimli kitabı ile White ise, kamu yönetiminin siyasetten ayrı bir bilim dalı olduğunu belirtmiştir. Devlet politikalarını

belirleme vazifesini siyasete yükleyen ve bu yargıların yürütülmesi, yerine getirilmesi görevi ile ilişkilendirilmiş yönetimden bahseden Goodnow'un “*Siyaset ve Yönetim*” adlı çalışması söz konusu tartışmalara yol göstermektedir.

1900 yılında siyaset yönetim dikotomisi ile ilgili, ilk kuramsal araştırmayı yapan Goodnow, iktidarların siyaset ve yönetim olmak üzere iki ana fonksiyonu olduğunu vurgulamıştır. Bu fonksiyonlar siyasette hükümetlerin ifadeleri/vaatleri uygulayacakları siyaseti gösterir. Ancak yönetimde hükümetler bu siyaseti söylemekle yetinmez, doğrudan günlük hayata geçirirler (Özer, 2018:66). Goodnow, yönetimin büyük oranda siyasetten ayrışması gerektiğine değinmiş olup Wilson'un tezlerini destekleyerek, kamu yönetiminin soyut bir uygulama alanı olan siyaset bilimi ile yönetim pratiği arasında mühim bir bağ olarak tanımlanması gerektiğini belirtmiştir (Coşkun ve Dulkadiroğlu, 2018: 47). Goodnow siyaseti devletin politik hedeflerinin belirlenmesi şeklinde algılamaktadır. Bürokrasi ise ona göre belirlenen politikaların yerine getirilmesini sağlayan mekanizmalardır. Ona göre kamusal isteklerin ifade tarzı siyasettir, yönetim ise bu istekleri yerine getirmekle yükümlüdür (Öztürk, 2017:122). Bir başka ifadeyle, siyaset devlet iradesinin biçimlenmesini ve politikaların belirlenmesini içerirken, yönetim, bu politikaların uygulanmasını ifade etmektedir.

Diğer taraftan, 1926'da Leonard D. White tarafından yazılan “*Kamu Yönetiminin İncelenmesine Giriş*” isimli çalışmada, siyasetin ana görevinin tasarruf ve verimlilik olan yönetimin alanına girmemesi gerektiğini ileri sürmüştür. Willoughby ise; devleti, yönetme ve denetleme ile yürütme olarak iki esas hizmet olarak kurgulamış ve ilaveten yönetimi yürütmeden ayırmıştır (Mankan, 2020:4). Özetle, devlet-siyaset-yönetim üçgeninde farklı yaklaşımlara sahip kuramcılar, devletin ve yönetimin nasıl daha verimli hale getirilebileceği sorusuna yanıt aramıştır.

2.2.2. Neoklasik Yönetim

Neoklasik yönetim düşüncesi klasik görüşe bir reaksiyon olarak meydana gelmemiştir. Aksine, klasik görüşün eksikliklerini gidererek örgütün etkinliğini artırmak için insan hareket tarzları üzerine yoğunlaşma söz konusudur (Öztürk, 2015a:64).

1930'lu yıllara kadar klasik teori gelişimini sürdürmüş fakat bu alanda teoriye yönelik yapılan eleştiriler, bu dönemde yeni bir akımın doğmasına sebep olmuştur.

Neoklasik yönetim anlayışı 1930 ila 1950 yılları arasında yönetim disiplinine damga vurmuştur (Ayhan ve İrdem, 2018:10). En başta da vurguladığımız gibi, değişen ve dönüşen dünya yapısında, toplumsal taleplerin etkisiyle yönetim yaklaşımları bir önceki yönetim ilkelerini eleştirebilir ve bunlara yeni yaklaşımlar getirerek toplumsal beklentiye karşılama arayışına girebilir. Neoklasik yönetim teorisi, özünde klasik yönetim teorisindeki birçok görüşü desteklemekte ancak klasik yönetim teorisinin ihmal ettiği insan ilişkileri konusuna da önem vermektedir.

Neoklasik yönetim teorisinin en önemli hususu olarak biçimsel olmayan örgüt yaklaşımı gösterilmektedir. Klasik yönetim teorisinde olduğu gibi bu kuramda da kişilerin tatmin olmalarını da içeren ekonomik akılcılık anlayışı hâkimdir (Özer, 2015:38-39). Bu bağlamda insana önem veren ve akılcı davranışı gözeten neoklasikler, klasiklerin bir adım önüne geçmiş denilebilir. İnsanın insanla olan ilişkisi temel alındığı için yönetim daha etkili hale getirilmeye çalışılmıştır. Neoklasik yönetim teorisinde klasik yönetim teorisinin yönetimin örgütsel yönüne fazla önem verilmesi suretiyle çalışanların psikolojik ihtiyaçlarının ihmal edilmesi eleştirisi yer almaktadır. Örgüt temelinde yaklaşılan yönetim kavramı, aslında klasiklerin yaklaşımlarının yanında farklı bir bakış açısıyla ele almak istenmiştir. Bu teoriyi şekillendirenler aşağıda sıralanmıştır.

2.2.2.1. Elton Mayo ve Hawthorne araştırmaları

Neoklasik Teoriye özellikle davranışçılık konusunda Hawthorne Çalışmaları önemli katkılar sağlamıştır (Öztürk, 2015a:67). İşçilerin küçük gruplarda organize olmasının verimlilik üzerinde önemli derecede pozitif etki yarattığı 1930’larda gerçekleştirilen Hawthorne deneyleri ortaya koymuştur. Çalışma kaideleri katı bir şekilde belirtilmeyen, bunun yerine üretim süreci hakkında kendi kararlarını vermelerine müsaade edilen işçilerin hem daha verimli oldukları hem de iş tatminlerinin daha çok arttığı görülmüştür. Bu şartlarda çalışan işçiler, birbirlerine kayda değer düzeyde yardımcı davranışlar içine girmişler; kendi liderlik sistemlerini oluşturmuşlar ve karşılıklı dayanışmada bulunmuşlardır. 1930’larda bu deneyim Elton Mayo’nun insan ilişkileri diye isimlendirdiği hareketini destekleyici olmuştur. Anılan akım, daha grup yönelimli ve daha esnek işyerlerinin oluşturulmasını hedeflemektedir (Asunakutlu, 2001:12).

Elton Mayo ve arkadaşlarının yaptığı Hawthorne Araştırmaları sonucunda fiziksel koşulların kötüleşmesi ile beklenilen aksine verimliliğin azalmayıp, artmaya devam edebileceği gözlemlenmiştir (Özer, 2015:40). Hawthorne deneylerinin en önemli çıkarımlarından biri, işçilerin diğer işçilerle işbirliği içinde olma ve iletişim kurma konusunda güçlü bir istek duymalarıydı. Çalışma, işçilerin Frederick W. Taylor'un Bilimsel Yönetim teorisinde önerilen klasik motivasyonel yaklaşımlara cevap vermediğini keşfetmiştir.

Hawthorne Araştırmaları; çalışanların klasik dönemde ilerleyen mekanik anlayışın dışında, psikolojik hususların ön planda yer aldığı ve motivasyonda değişik araçların olması gerektiği düşüncesini ortaya çıkaran çalışmalar serisi olmuştur. Diğer taraftan, organizasyonun, teknik niteliğinden öte, toplumsal ve psikolojik ilişkilerin ortaya konulduğu psiko-sosyal bir varlık olduğu düşüncesi bu çalışmaların keşifleri arasında yer aldığı düşünülebilir (Asunakutlu, 2001:11). Mayo, yönetimin işçilerle ilgilenme durumunun verimlilikle doğrudan bağlantılı olduğunu belirtmektedir. Bu araştırmalarla bireylerin örgüt işleyişinde sağladıkları verimliliğin bireylerin fiziksel kapasitesinden çok sosyal kapasitesiyle ilgili olduğu sonucuna varıldığı söylenebilir. Ayrıca bu araştırmaların ışığında, çalışanların birer makina olarak değil, sosyal birer kaynak olarak görülmeye başlanması da önemli bir sonuçtur.

2.2.2.2. McGregor ve X-Y kuramları

Douglas McGregor tarafından 1960 yılında ortaya konulan X ve Y teorileri büyük ses getirmiştir (Tortop vd., 1993:307). Yönetici, işleri diğer insanlar aracılığı ile yaptıran kişidir (Öztürk, 2015a:17). Yöneticilerin kavramsal dünyasına odaklanan türde çalışmalar yapan, ilk yönetim bilimi yazarlarından biri Douglas McGregor'dır. O, yöneticilerin henüz birçok durumun gerçek anlamda farkında olmadıkları bir dönemde, yönetsel tutumların (uygulamaların) çalışanların davranışlarına etkileri üzerine çalışmalarda bulunmuştur (Tekin vd., 2016:82).

McGregor, insanı pasif bir varlık olarak nitelendirmiştir ve yöneticilerin yaptırımlarına karşı koyabilme gücünün az olduğunu ifade etmiştir (Bayansar, 2020:47). Çalışmaları, büyük ölçüde 1930 ile 1950'li yılların ortasında hazırlanmıştır. Bu dönemde; İkinci Dünya Savaşı, Büyük Buhran, Soğuk Savaş gibi önemli tarihsel olaylar vuku bulmuş, bu olayların ekonomiye, işletmelere ve endüstriyel ilişkilere geniş etkileri olmuştur (Tekin vd., 2016:82). 1957 yılında yayınlanan McGregor'un

“Örgütün İnsan İlişkileri Yönü” adlı çalışmasında, yönetim yaklaşımları sürecinde büyük bir yere sahip olan X ve Y teorilerinin temsil ettiği kavramlara değinilmiştir. X Teorisi için klasik yönetim anlayışını kapsarken, Y Teorisi içinse neoklasik yönetim anlayışının esası bağlamında bilgi sunmaktadır.

Yönetim bilimine McGregor, birçok fayda sağlamıştır. X-Y Teorileri ise McGregor'un en çok bilinen çalışmaları içinde yer almaktadır. Bu iki teorinin geliştirildiği zaman dilimi, yönetim yaklaşımları tarihi açısından iki farklı döneme rast gelmektedir. İlk teori olan X Teorisi, klasik yönetim yaklaşımı döneminde ilerleme kaydetmiş, daha çok bu dönemdeki yönetim zihniyetinin çalışanlara bakış açısını adeta özetlerken, neoklasik yönetim yaklaşımının gelişmeye başladığı süreçte Y Teorisi ortaya atılmıştır. Y Teorisi içeriği itibarıyla X Teorisinin hemen hemen tam tersi bir kapsama sahiptir. Bu yüzden Y Teorisi'nin de neoklasik yönetim yaklaşımının çalışanlara bakış açısını büyük bir oranda özetlediği söylenebilir (Tekin vd., 2016:82).

McGregor'un Y Teorisi, Maslow'un motivasyonunun kendini gerçekleştirme seviyesinin çoğuyla eşleşir. Öz-yönelim, öz-denetim ve olgunluğun güdülenmeyi kontrol ettiği varsayımına dayanmaktadır. Çalışanlar motive edilecekse, ödül sistemleri içsel faktörlere karşılık gelmelidir. Dış faktörlerin tatmin edilmesi, çalışanları motive etmek için çok yaygın olarak denenen bir yöntemdir, ancak teori, bu çabaların motive olmuş çalışanlara yol açamayacağını göstermektedir (Pardee, 1990:1).

McGregor'un çalışması, insan davranışı, üretkenliği ve motivasyonu arasında bir bağlantı gösteren diğer davranış bilimcilerinin çalışmaları üzerine kuruludur. McGregor'un X ve Y Teorisi, iki farklı çalışan motivasyonu modeli sunar.

McGregor'un X Teorisini oluşturan varsayımları çeşitli çalışmalarda incelenerek aşağıda maddeler halinde sunulmuştur (Tekin vd., 2016:83):

- İnsan genel olarak çalışmayı sevmez, tembeldir ve işten kaçmaya meyillidir.
- Hırslı değildir, işe karşı isteksiz olup sorumluluktan kaçır, ayrıca güvenliğı her şeyin üzerinde tutar.
- İnsanlar kendi istek ve amaçlarını örgütsel amaçlara tercih ederler, bencildirler ve ekonomik dürtülere daha çok ilgi gösterirler.
- İnsana iş yaptırmak için onu zorlamak, sıkı bir şekilde kontrol etmek ve cezalandırmak gerekir.

- İnsanlar yapıları itibariyle değişime kapalı olup pratik zekâdan yoksundurlar ve kolaylıkla aldatılabilirler.

ABD’de 1960’lı yıllarda genel olarak yönetim yapılarında hâkim olan anlayış olduğu bunun da kısa sürede ortadan kaldırılamayacağını öne süren McGregor bu teorinin varsayımlarına uymayan pek çok durumun bulunduğunu da belirtmektedir (Tortop vd., 1993:308).

X Teorisi’nin tam tersi bir bakış açısını Y Teorisi yansıtmaktadır. Y Teorisi, X Teorisi’ne göre “modern” bir değerlendirme olarak da adlandırılabilir. McGregor’un Y Teorisini oluşturan varsayımları aşağıda sunulmuştur (Tekin vd., 2016:83-84):

- İnsan karakteristik olarak tembel olmayıp, gerekli ortamın sağlanması halinde çalışmaktan da keyif alır bir hale getirilebilir.
- Bir insan için çalışmak, oyun ve eğlence kadar doğaldır.
- Gerekli koşullar sağlandığında insan, öğrenme ve daha fazla sorumluluk almaya meyledebilir.
- Kendi kendini kontrol ederek insan örgütün amaçlarına katkıda bulunabilir.

Sonuç olarak, X teorisi Klasik Yönetime Y teorisi ise Neoklasik Yönetime yakın insan profili için düşünülmüştür. Bu kuramın insan unsuruna çok fazla odaklanıp rasyonaliteden uzaklaştığına ilişkin eleştiriler de mevcuttur.

2.2.2.3. Maslow ve motivasyon

Maslow, bireyin ihtiyaçlarının sınırsız olduğunu savunmaktadır. Maslow’un teorisine göre bireyin tatmin edilmemiş ihtiyaçları, motivasyonun kaynağıdır. Bu ihtiyaçlar bireyi güdülemekte, bu güdülemede bireyi davranışa doğrultmaktadır (Aladağ, 2007:35-36). Maslow bireyin bu ihtiyaçlarını fizyolojik, güvenlik, sevgi, ait olma, saygınlık ve kendini gerçekleştirme olarak sınıflandırmıştır (Maslow, 1943). Bu ihtiyaçlar ve güdülemeler uygun araçlar ile kullanıldığında kişi, devamlı olarak motive olabilmektedir (Ergin ve Karataş, 2018:872). Yani verimlilik artışı için çalışanların temel ihtiyaçlarının tatmin edilmesi anahtar faktördür (Öztürk, 2015a:74). Maslow’a göre ihtiyaçlar ile motivasyon arasında güçlü bir ilişki vardır. İnsanın ihtiyaçlarını gerçekleştirmesi onun çaba ve gayret göstermesine bağlıdır. Motivasyonu olmayan insan ihtiyaçlarını giderecek amaçlarına ulaşamaz.

Neoklasik teorinin insanın yalnızca para için çalışan ekonomik bir hayvan olduğu görüşünü kabul etmemesiyle, 1943 yılında Maslow insanlar için ihtiyaçlar hiyerarşisini meydana getirmiştir. Bu piramitte sıralanan ihtiyaçlar arasında psikolojik gereksinimlere ağırlık vererek, neo-klasik düşüncenin bulgularını doğrulamıştır (Özer, 2015:41). Maslow'un piramitinde alt kademedeki ihtiyaçlar karşılanmadan üst kademedeki ihtiyaçlara geçilememektedir. Bu piramite bakıldığında görülen şey, insanın kendisini, davranışlarını şekillendiren en temel şeyin ihtiyaçlarına olan motivasyonu olduğudur.

2.2.2.4. Herbert Simon ve karar verme

Simon, klasik yönetime sosyo psikolojik yaklaşım getirip, onun daha iyi anlaşılabilmesi için iki kişinin bir taşı hareket ettirmek gayesiyle iş birliği yaptığı örneğini vererek, yönetimin temel öğeleri olan iş birliği ve amacı ön plana çıkartmıştır. İşbirliğine dayanan grup davranışı olarak yönetimi tanımladığımızda konu daha da daralmakta, organizasyonlar içinde birlikte çalışan bireylerin ortak davranış şekilleri önem kazanmaktadır (Ertekin, 1985:83). Buradan hareketle örgüt içerisindeki davranışları incelemenin, yönetim teorilerinin gelişimi için gerekli olduğu anlaşılmaktadır.

Akılcı karar verme yaklaşımını inşa eden önemli isimlerinden biri Herbert A. Simon'dur. Ancak kimi kaynaklar karar verme kuramının öncüsü olarak Davranışçı ekolün önemli isimlerinden Chester Barnard'a da vurgu yapmakta olup Simon'un birçok görüşünde Barnard'ın savunduğu tezlerin izlerini görmek mümkündür (Tozlu, 2016:29).

Aslında, çoğu kararlar sorunlar tarafından harekete geçirilir. Bir problem var ise o problemin nasıl çözüleceğine ilişkin seçenekler arasından tercih yapma durumunda karar alınmaktadır (Öztürk, 2015a:87).

Öte yandan, siyasetin yönetimden keskin olarak ayıramayacağı fikrini savunan Paul Appelby, Dwight Waldo, Charles Merriam gibi teorisyenlerden biri de Herbert Simon'dur. *“İdari Davranış: İdari Örgütte Bir Karar Verme Süreçleri Çalışması”* adlı eserinde Simon, siyaset ve yönetimin ayrılmaz olduğunu belirtmiştir. Önceki yönetimlerin sonraki yönetimlerin belirlediği ilkelerle uyumsuzluk yaşayabileceğini ve her hükümetin kendi yönetsel yaklaşımını oluşturabileceği bugün ki hükümetlerde de görülmektedir. Her hükümet kendi ilkeleri bağlamında yeni

yönetim ilkeleri oluşturma arayışında bulunabilir. Ana fikir olarak Simon’a göre bir kurumun işleyişini kavrayabilmek için o kurumun çalışanlarının ve iç gruplarının davranışlarını incelemek faydalı olacaktır.

2.2.2.5. Chris Argyris ve olgunlaşma kuramı

Yönetimde davranışsal yaklaşımların gelişmesinde Chris Argyris’in Olgunlaşma Kuramı da etkili olmuştur. Argyris, örgütlerde bireylerin sorumluluk alanlarının büyümesiyle beraber gittikçe olgunlaşacaklarını hem organizasyonlar için hem de kendileri için daha faydalı işler yapacaklarını belirtmektedir (Ayhan ve İrdem, 2018:11-13). Argyris, insanlara işyerinde yükselme ve serbest yetki kullanımına olanak sağlayarak onları güdülemenin örgütsel hedeflere ulaşmada mühim bir yol olduğunu kanıtlamak istemiştir.

Argyris, klasik kuramın bazı hususlarını tenkit etmektedir. Ona göre (Öztürk, 2016:3087-3088):

- İşbölümü yüzünden işler sıkıcı, tekrarcı ve rutin hale getirilmiş, insanların yaratıcılığı öldürülmektedir.
- Hiyerarşik yapıdan dolayı yetki ve sorumluluk en üst kademedeki birkaç birey tarafından kullanılmaktadır.
- Yönetici komuta birliği ilkesi sebebiyle organizasyonlardaki her olup biteni denetlemek durumundadır.
- Hiyerarşinin alt kademesindekilerin kendi kendilerini denetlemesi denetim alanı problemi sebebiyle olanaksızlaştırmakta, az sayıda astı denetleyen üstler astların olgunlaşmasına olanak vermemektedir.

Argyris, bireyin duygusal ve sosyal zekâya ya da psikososyal yetkinliklerine uygun düşünce ve davranışlara sahip olmasını “olgun insan” olarak tanımlar. Argyris, olgunlaşmama sonucu ortaya çıkan sonuçlara değinmekte ve bu sorunların ortadan kaldırılması için öneriler sunmaktadır. Ona göre bu olumsuzlukları ortadan kaldırmak için (Öztürk, 2016:3088):

- Çalışana kendi başına hareket etme kabiliyeti kazandırılmalı,
- Çalışana daha fazla sorumluluk verilmeli,
- Çalışanlara kendi kendilerini denetlemeleri için uygun koşullar sağlanmalıdır.

Örgütlerin genel olarak sadece teknik anlamda incelenmeyip sosyal birer varlık olarak düşünülmesi durumu söz konusudur. Bu kuramda birey ön plana çıkarılarak,

kişilerin bireysel olarak sorumluluk alması ve kendi başına hareket etme olanağı verilmesi vurgulanmaktadır.

2.2.3. Modern Yönetim

Yönetim teorisinin gelişim sürecinde klasik ve neoklasik yönetim teorilerinin ardından, her iki teorinin eksik noktalarını gidereceği düşünülen modern yönetim teorisi gündeme gelmiştir. Teori, daha çok sistem yaklaşımının etkisi altında kalmış, bu yaklaşımın etkisiyle, sistemi oluşturan parçalar, bu parçaların sistem içi ve dışındaki hareketleri, sistemin içinde bulunduğu çevreyle karşılıklı etkileşimleri, kendi aralarındaki etkileşimleri ve sistemin genel büyüme ve istikrar sağlama problemlerine değinmiştir. Teorinin sistem yaklaşımından edindiği temel kavramlar: holizm (bütün sistemler kendilerini meydana getiren kısım veya parçaların toplamından farklı bir anlam taşırlar, amaca ulaşmaya yönelik olma, düzenleme (kontrol, öğrenme ve ayarlama mekanizmaları), girdi ve çıktılar, dönüşüm projesi, sistemler arası hiyerarşi, entropi (sistemin düzensizliğe yönelmesi, dışarıdan kaynak veya enerji sağlanamaması ve bunun sonucu olarak da sistemin çöküşü) olarak sıralanabilir (Özer, 2015:41). Örgütleri iç ve dış çevrelerindeki birçok unsur etkilemektedir. Bu yönetim yaklaşımı daha kapsayıcı olmayı hedefleyerek, yönetimi etkileyen iç ve dış dinamikler yakın incelemeye alınmış, sistemi sağlamlaştırma ve yönetsel bağlamda istikrar hedeflenmiştir.

Merkezi planlama ve eşgüdümün yanı sıra hiyerarşi, denetim ve disiplini de sağlamaktadır. Yeterlik esasına dayalı istihdam daha yüksek bir bilgi düzeyini ve daha yetkin bir çalışmayı gerektirmektedir. Kaideler, standartlaşmayı oluşturmakta, her bireyin sorununa yönelik yeni bir çözüm bulma ihtiyacını önlemekte, böylelikle sonuçların hesaplanabilmesini daha kolay getirmektedir. Bireysel olmayan ilişkiler tarafsızlığı desteklemekte ve eşit olmayan davranışlar gibi rasyonel olmayan fiilleri de engellemektedir (Yıldırım, 2010:709). Bu şekilde, hiyerarşi ve onun gerektirdiği birtakım kurallar bütünüyle, standart bir yönetim ve genelgeçer yaklaşımlar hedeflenmiştir denilebilir.

1950 ile 1970 yılları arasında yönetim literatüründe modern yönetim anlayışı ilerleme kaydetmiştir. Modern dönem yönetim anlayışı klasik ve neoklasik teorilerin ileri sürdüğü fikir ve görüşleri harmanlayarak farklı bir çerçeve içerisinde sunmuştur (Ayhan ve İrdem, 2018:11-13). Bu yeni bakış açısında sistem ve durumsallık

yaklaşımlarının etkisi bulunmaktadır. Modern yönetim kuramı, klasik ve neoklasiklerin kesişim kümesi sayılarak değişen dünya düzeni ve ihtiyaç algısıyla birlikte iki kuramın eksiklerinden yola çıkarak daha tamamlayıcı olmuştur. Sistem yaklaşımı ile ilgili mühim çalışmalar yapan Chester Barnard ve Talcott Parsons ile durumsallık yaklaşımı ile ilgili çalışan Burns ve Stalker teoriye katkıda bulunanlar olarak belirtilebilir. Çalışmanın bu bölümünde iki yaklaşım daha ayrıntılı olarak incelenecektir.

2.2.3.1. Sistem yaklaşımı

Yönetim biliminin önemli yaklaşımlarından biri olan sistem yaklaşımı genel sistem teorisine dayanır. Genel sistem teorisinin teorik temelleri, 1950 ve 1960'lı yıllarda sosyal psikoloji ve biyoloji alanlarından kaynağını alır. Teorinin temel önermesi, bir varlığın nasıl çalıştığına tam olarak anlaşılabilmesi için o varlığın bir sistem olarak değerlendirilmesi gerektiğidir (Öztürk, 2015a:79).

Barnard, örgütlerin doğaları gereği; bireysel çalışanlar, iş arkadaşları ve örgüt arasındaki işbirliği sistemleri olduğu konusunda ısrar eden ilk kişidir. Örgütsel hayatta kalmanın, yönetici açısından, çalışanlarını tatmin etme odaklı sürekli işbirliği halinde olmaya bağlı olduğunu kabul etmiştir. Barnard için bu, organizasyon yöneticileri için ahlaki bir amaçtır. Çoğunluk için bu iddia, iş motivasyonuna ilişkin çeşitli davranışsal teorilerin kökenini oluşturur (McNally, 2018:1).

II. Dünya Savaşı'ndan sonra oluşan değişimlere paralel olarak, özellikle 1950'li yıllarda sistem yaklaşımının disiplinlerarası bir nitelik taşıdığı kabul edilerek sosyal bilimlerin bütün alanlarında da yaygın bir biçimde uygulanabileceği hususunda fikir birliğine varılmıştır (Tortop vd., 1993:229).

Esas olarak, Barnard'a göre, tek başına yapılamayacak konuları başarmak için işbirliği düzenlemelerine kişiler yöneliyor. Ayrıca, Barnard'ın, organizasyonu bir araya gelen kısımlardan daha büyük bir sistem olarak tanımlaması onu klasik kuramcılardan ayıran bir özellik olarak söylenebilir.

Barnard; örgütü biyolojik, fiziksel, psikolojik ve sosyal unsurlardan oluşan sisteme benzetmiş, bireylerin faaliyetleri koordine edilerek işbirliği sistemi sağlanılabileceğini öngörmüştür. Barnard örgütün ortaya çıkmasında, ortak hedef, işbirliği arzusu ve haberleşmeyi gerekli görmüş, ortaya çıkan örgütün varlığını devam

ettirebilmesi ve serpilmesi için verimlilik ve etkinlik amaçlarına mutlaka ulaşılması gerektiğini belirtmiştir. Bir sosyolog olan Parsons, bilhassa sosyal yapıların analizinde açık sistem yaklaşımını başarılı bir şekilde inceleyen ilk birey olarak dikkat çekmiştir. Parsons toplum için geniş bir sosyal sistem çatısı geliştirmiştir. Bu itibarla, toplumdaki her sosyal ve ekonomik hedefli kurum, diğer kurumlarla bağlantıdadır. Bundan dolayı sosyal sistemi oluşturan prensipler, düzenli ilişkiler ağı olarak görülmektedir (Özer, 2015:42-43). Parsons'un yaklaşımı daha çok bütünleştirici olarak görülebilir.

Bu yaklaşım yüzünden örgütler, çevreden izole edilmiş varlıklar olmayıp, tam aksine çevreyle sıkı ilişkileri olan canlı, etkin bir husus gösterirler (Tortop vd., 1993:242). Bütünleştirici liderler bugünkü örgütler için stratejik rol üstlenmektedir. Bu yaklaşımda, bireysellikten çok örgüt anlayışı desteklenir. Örgütlenmenin en temel anahtarı da iletişim ile yapılacaktır. Etkili iletişim sayesinde örgütün etkinlik ve verimlilik hedeflerinin gerçekleştirilmesi beklenir.

2.2.3.2. Durumsallık yaklaşımı

Durumsallık Yaklaşımına göre her yerde ve her koşulda geçerli bir yönetim biçimi yoktur (Tortop vd., 1993:290). Bu yaklaşım tam olarak “şayet öyleyse/o zaman böyle” şeklinde de ifade edilebilir (Öztürk, 2015a:82). Durumsallık Yaklaşımına göre örgüt yapısı bağımlı bir değişkendir. Örgüt inşasını etkileyebilecek birçok dış etken vardır. Ancak teknoloji, çevre ve büyüklük kavramları üstüne odaklanan Durumsallık Yaklaşımı, bu üç kavramın gerektiği gibi incelenmesi sonucunda bir işletmenin organizasyon yapısı ve süreçlerinin nasıl şekillendirilmesi gerektiğinden bahseder (Öztürk ve Arslan, 2016:131). Çevre faktörünün örgütü etkileme derecesinin diğer faktörlere göre daha yoğun olduğu sonucuna varılmaktadır (Tortop vd., 1993:292). Yaklaşımına göre, bir yöneticinin etkililiğinin görev, motivasyon ve durumla etkileşime bağlı olduğunu savunur. Bir diğer ifadeyle, belli şartlar ya görevin tamamlanmasını motive etmeye ya da uyumlu grup ilişkilerini sürdürmeye odaklanan değişik yönetim anlayışları gerektirir.

Burns ve Stalker 20 İngiliz ve İskoç endüstri kuruluşunda yaptıkları incelemelerde, yönetimin işlevlerinden planlama, örgütleme ve denetim fonksiyonlarının yönetsel boyutu ile örgütün çevre faktörü arasındaki ilişkilerini ve karşılıklı etkileşim derecelerini ortaya koymayı hedeflemiştir. İncelemeye konu olan 20 kuruluş örgüt yapıları bakımından mekanik ve organik olarak iki gruba ayrılmıştır

(Tortop vd., 1993:293). Mekanik örgüt yapısı, çevre koşullarının durgun, dengeli ve değişim hızının az olduğu şartlarda en uygun yapıdır. Çevre koşullarının durmaksızın değişim halinde olduğu durumlara ise organik örgüt yapısı öne çıkmaktadır (Özer, 2015:43). Yöneticiler içinde bulundukları şartlara göre strateji belirlemelidir. Mekanik örgüt yapısında daha sağlamcı, istikrar arayan bir yapı görülürken; organik örgüt yapısı, sorunları ve ihtiyaçları ele aldıklarından başarılı olmaktadır.

Sistem yaklaşımı 1970'den sonra yapılan çalışmalar ve araştırmalar sonucunda durumsallık yaklaşımına doğru yönelmeye başlamıştır. Durumsallık yaklaşımının gelişmesinde ilk olarak 1967 yılında çevre koşullarındaki belirsizliklerin ve değişikliklerin örgütlere olan etkilerini ele alan Paul Lawrence ve Jay Lorsch etkili olmuştur. Bu yaklaşım örgütün faaliyette bulunduğu çevrenin unsurları ile belli yönetim ve teknikleri arasındaki işlevsel ilişkiyi incelemektedir. Örgütte bulunan yöneticilerin karar verme sürecinde daha rasyonel karar alabilmeleri için organizasyonun içinde bulunduğu durumu doğru tanıması ve bilmesi gerektiğini iddia etmektedir (Ayhan ve İrdem, 2018:14). İçinde bulunduğu örgütün dinamiklerine hâkim olan yöneticilerin kararları daha sağlıklı olabilmektedir. Bir bakıma, sabit kurallara göre hareket edilen sistemin daha çok duruma göre hareket etmesi gerektiği savunulur.

2.2.4. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı

Geleneksel veya klasik yönetim anlayışı; rasyonaliteye, hiyerarşik denetime, verimliliğe, siyaset ve yönetim ayrımına büyük bir ehemmiyet vermiştir. Modern çağda yönetim, kendi siyasalarını geliştirmek ve yasallaştırmak için bilimin sunduğu vakalara ve gerçeklere dayanmıştır. Bu dönemde devlet, amaç sahibi bir kurum olarak yorumlanmıştır. Bir dizi üst genellemelerin, devamlı veya sabit hedeflerin eşliğinde devlete vatandaşların şartlarını daha iyi bir hale getirme görevi verilmiştir (Yıldırım, 2010:707). Yeni Kamu Yönetimi anlayışının hem teorik hem de dünya çapındaki uygulamalarından yola çıkarak, iki ana amacı olduğu görülmektedir. İlk amacı, devletin rolünün ve sonrasında yürüteceği kamu hizmetlerinin yeniden belirlenmesidir. İkinci amacı ise kamu kesiminin ve kamu hizmetlerinin yürütülmesindeki verimliliğin ve etkinliğin artırılmasıdır.

Bu anlayışın dünyada uygulamaları ilk olarak gelişmiş ülkelerde, bilhassa da Anglo-Amerikan coğrafyada ortaya çıkmış ve sonrasında diğer ülkelerde uygulanmaya devam etmiştir (Korkut vd., 2015:111).

Yeni Kamu Yönetimi anlayışının mimarı Dwight Waldo'dur. YKY, verimliliği sağlamak, yönetsel sistemi daha iyi çalışır hale getirmek, sınırlı kontrol, yönetsel özerklik gibi hedeflere sahiptir. Ayrıca Waldo, "*İdari Devlet*" adlı eserinde siyaset-yönetim ayrımını da eleştirerek, bu düşüncenin kamu yönetimine zarar verdiğini belirtmiştir.

Waldo, demokratik süreç ve değerler ile idari süreç ve değerler arasındaki karşılığı kamu yönetiminin temel çatışma konularından biri olarak görür (Öztürk, 2017:205). Minnowbrook Perspektifi diye de isimlendirilen YKY, geleneksel teorilerdeki aykırılıkları öne çıkararak, kamu yönetimi çalışmalarına ve paradigmasına alternatif bir fikir getirmiştir. Bu bakış açısında, kamu yöneticileri hem politika uygulamalı hem de politika oluşturmalıdır. Süreçte, genişlemiş olan kamu yönetimi sınırları oluşacaktır (Thornhill ve Dijk, 2010:103). Frederickson'a göre, bencil olmakla tanımlanan 1970'ler ve 1980'ler dönemi; hükümetlerin çıkarıcı yaklaşım içerisinde olduğuna inanma, bürokrasinin ve bürokratların kötülenmesi ile de kötü şöhret sahibi olmuştur.

YKY, tüm insan davranışlarının her zaman kişisel çıkar ve özellikle kâr maksimizasyonu tarafından motive edildiği anlayışına dayanmaktadır (Drechsler, 2005:1). Geleneksel yönetim zihniyetine reaksiyon ve alternatif olarak ortaya çıkan YKY zihniyeti 1980'lerde ekonomik, sosyal ve idari sistemin yapı ve faaliyetlerindeki değişimi yeniden yorumlayan, yönlendiren, dönüştüren ve giderek hâkim olan bir değerler dizisi haline gelmiştir (Özmen, 2012:xii). Pek çok batılı devlet, yönetim süreçlerini düzenleme yoluna gitmiş, bu reform çalışmaları kamu yönetiminde devrimsel değişiklik olarak yorumlanmış ve bu yüzyılda etkisi hissedilen Weberyen bürokrasi modelinden YKY modeline dönük değerler dizisi değişikliğini kapsamaktadır (Özer, 2005b:13).

YKY anlayışı, zorlayıcı, bürokratik, devletçi, merkeziyetçi, tekdüze ve hiyerarşik özellikler taşıyan kamu sektörünü; piyasa yönelimli, müşteri odaklı, daha az bürokratik, hesap verebilir, esnek, ademi-idari merkeziyetçi, girişimci ve yenilikçi gibi nitelikleri olan işletmecilik anlayışı çerçevesinde incelemektedir (Özmen,

2012:xii). Özellikle 1965-1975 yılları arasındaki 10 yıl, kamu yönetiminde yaşanan sıkıntıların yüksek seviyeye ulaştığı bir dönem olarak tanımlanır. Genel anlamda, bütçeleme ve personel ile organizasyon yapısı arasında yaşanan uyuşmazlıkların YKY'nin disiplin amacındaki temel öğeler olduğu söylenebilir. Diğer taraftan ise, kamudaki yöneticilerin ve personelin çoğunluk olarak alanlarına yabancı olmaları da kamu yönetiminde etkisizlik ve verimsizliğe sebep olarak görülmüştür.

YKY'den önce amaçlara değil de araçları amaç haline getiren bir anlayış baskındı. Yöntem ve kurallar daha çok üzerinde durulan konulardı (Arslan, 2010:28). YKY anlayışının temel değerlerini ele alırken, performans standartlarının belirgin olduğu, yönetimi inisiyatif haklarını kullanabilen kişilerin oluşturduğu, yetki devrinin olduğu, çıktı kontrollerinin yapıldığı, rekabetin gerçekleştiği, birimlerin birbirinden ayrıştığı, müşteri odaklı ve özel sektör tekniklerinin kullanıldığı bir yapı ile yüze yüze gelmektedir (Özer, 2005b:24).

YKY, Anglo-Amerika kökenli olup IMF ve Dünya Bankası gibi Uluslararası Finans Kuruluşlarının çoğu tarafından güçlü bir şekilde desteklendi. 1980'lerde neoliberal hükümetlerin (özellikle Thatcher ve Reagan'ın) egemenliği ve Refah devletinde yaşanan kriz ile ortaya çıktı, ancak 1990'ların başında tam olarak meyvesini verdi (Drechsler, 2005:1).

YKY konusunda literatürde başı çeken olarak kabul edilebilecek yazarlar özellikle Osborne ve Gaebler'dir. Bu iki yazar devletin piyasada girişimci rolü üstlenmesi gerektiğini vurgu yapmaktadır (Tosun, 2015:105).

Osborne ve Gaebler'in, 1992'de yayımlanan "*Devletin Yeniden Keşfi*" isimli kitabının önsözünde yazarlar ABD'nin kamu yönetiminin çıkmaza girdiğini, bu çıkmazdan bir çıkış yolu arayanlar için yazdıkları kitabın esas amacının değişim olduğunu ifade etmektedir. Yazarlar kamu yönetiminin dönüşüm ve sürekli değişim içinde olan bir olgu olduğu gerçeğinden hareketle devletin değişken olmayan sabit bir yapı olduğuna inananların kitapta sunulan ilkeleri ve fikirleri kabullenmelerinin zor olduğunu da belirtmektedirler.

"Kamu yönetiminde yeni yaklaşım" olarak kavramlaştırmanın daha uygun bulunduğu bu gelişme özellikle 1990'lı yıllarda ABD'de Clinton döneminde belirgin bir şekilde meydana gelmiştir. ABD'de bu yaklaşım yeniden yapılanma sloganı çerçevesinde dönemin başkan yardımcısı Al Gore isimli politikacının "Ulusal

Performans Değerlendirme” olarak tanımladığı düşünceleri ile uygulamada yerini bulmuştur (Arslan, 2010:27).

21.yüzyıl hız ve zaman kavramlarıyla açıklanan bir yüzyıl olarak insanların karşısına çıkmaktadır. 19 ve 20 yüzyıllar ve bu yüzyıllara denk gelen kamu örgütlenmeleri ve kamu hizmetlerinin sunumu konusundaki eksikliklere eleştirel bakış, ekonomik, toplumsal, teknolojik ve özellikle de bunlara bağlı tüketim kalıplarındaki değişim hızının yavaşlığı nedeniyle çok şiddetli olmamıştır. Hız, dönüşüm, tüketim, küreselleşme, değişim, rekabet, daha fazla üretim, daha fazla tüketim, propaganda, reklam, iletişim, teknolojik gelişme gibi kavramların baskın olduğu 21. yüzyıl bu kavramlara yanıt verebilecek kamu örgütlenmesi konusunda tartışmaları ortaya çıkarmıştır. YKY anlayışı konusunda önde gelen çalışmalardan birini Christopher Hood yapmıştır (Arslan, 2010:31).

1980'ler boyunca bir dizi OECD ülkesinde kamu sektörü muhasebesindeki değişiklikler, YKY ve bununla ilişkili kamu hesap verebilirliği ile kurumsal en iyi uygulama doktrinlerinin yükselişinde merkezi bir rol oynamıştır (Hood, 1995:93).

YKY, kamu örgütlerinin de tıpkı kâr amacı güden özel sektör organizasyonları gibi YKY anlayışının sacayağını oluşturan etkili, etkin ve ekonomiklik (3E) kıstasları çerçevesinde faaliyet gösterebileceğini varsaymaktadır (Özer ve İrdem, 2020:95). Bu konudaki yaklaşımlarıyla örnek teşkil eden Osborne ve Gaebler’e göre de girişimcilik sadece özel sektör ile ilişkili olarak düşünülemez. Bu kavramın kamu sektörü için de kullanılabilir olduğunu savunurlar. Yazarlara göre girişimcilik sadece risk değil fırsat da getirmektedir. Sorun, girişimciliği organizasyona yaymaktır. Onların savına göre bu yöntem kamusal sektörde de başarılı bir şekilde uygulanabilir.

Devletin kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yer almama sürecine ilişkin olarak YKY anlayışının getirdiği ikinci önemli yenilik, idarenin kendisinin yürüttüğü kamu hizmetleri yerine özel sektör yönetimlerini tercih etmesi, bu kapsamda “kamu hizmetlerinin sözleşme yolu ile özel kişilere gördürülmesi (Contracting Out)” uygulamalarının yaygınlaştırılması olmuştur (Boztepe, 2018:195).

Diğer taraftan, YKY’nin teori ve pratiği bir araya getirebilmesi konusunda kuşkuvar mevcuttur. Yönetimin her basamağında kamu yöneticileri, yönetimi yeniden keşfediyor, yeniden inceliyor, daha yaratıcı olmak istiyorlar, müşterilerine iyi hizmet için çabalıyorlar, girişimci olmaya çalışıyorlar, risk almaya yöneliyorlar. Bu açıdan

yeni kamu yönetimi etkili ve klasik kamu yönetimi ilkelerinin yerini almış haldedir. Fakat tutarsızlık YKY'nin bunu nasıl yapacağı konusunda oluşmaktadır. Kötü bürokrasinin devre dışı bırakılacağı, yerine iyi bürokrasinin geleceği iddia edilmekle beraber adının hala bürokrasi olacağı unutulmaktadır (Özer, 2005b:59).

YKY anlayışına çok fazla eleştiride bulunurken bu yaklaşımın özünde bir yönetim teorisi olduğu gerçeği unutulmamalıdır. Neticede, bu anlayışın Taylorizmin ileriye sürülmüş hali olduğu ve birçok teorelin sentezi sonucu oluştuğu öne sürülmektedir (Özer, 2005b:33). Bu bağlamda, YKY'nin her teori gibi pratikte eksiklikleri olabileceğini ve her teorelin bir önceki teorilerin eksikliklerinden yola çıkarak geliştiğini belirtmekte fayda vardır. Konuya daha yüzeysel açıdan bakıldığında yeni kamu yönetimi yaklaşımı temelde klasik kamu yönetimi anlayışına yöneltilen eleştirilerden kaynak bulmuştur. Yöneltilen eleştiriler hiyerarşik yapılanma, yetkilerin aşırı merkezileşmesi, bireylerin taleplerini yeterli ölçüde karşılayamayan, katı kuralcılığın hâkim olduğu yönetim sistemi gibi örneklendirilebilir.

2.2.5. Yeni Kamu Hizmeti Anlayışı

Ana hatlarıyla, kamu hizmeti; devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinin toplumun genel ve ortak ihtiyaçlarını sağlamak gayesiyle doğrudan doğruya yaptığı ya da gözetim ve denetimi altında özel kişilere yaptırdığı hizmetlerdir. Bir kamu tüzel kişisi tarafından üstlenilirler ve doğrudan doğruya onun tarafından veya onun görevlendirmesi ve denetimi altında bir özel kişi tarafından yürütülürler. Kamu yararı amacına özgüdür. Bu itibarla, kamu hizmeti kavramı için farklı vurgu noktaları bulunsa da esas üzerinde durulması gereken nokta; faaliyetin yerine getirilmesinde kamu yararı bulunması ve faaliyetin kamu tüzel kişisi veya onun denetimi altında özel hukuk kişisi tarafından yerine getirilmesidir (Özer, 2019:14). YKY anlayışına göre önemli olan etkinlik ve verimliliğin sağlanması, işlerin yürütülmesi, kamu yararının sağlanmasıdır. Bu anlayışa göre, kamu yararında amaca ulaşılması konusunda devlet veya özel kişiler tarafından gerçekleştiriliyor olması bir sorun teşkil etmemektedir.

İdare hukukunun konusu sınırlı olup yönetilenlerin ve idarenin karşılıklı yükümlülüklerini ve haklarını inceler (Tortop vd. 1993:27). Modern idare hukukunda, mutlakçı anlayışın temsilcisi olan Leon Duguit'in toplumsal yaşam için oldukça mühim olmasının yanında özel girişim tarafından sürekli ve düzenli bir biçimde gerçekleştirilmeyen ya da gerçekleştirilemeyen faaliyetlerin niteliği nedeniyle kamu

hizmeti olduğu ve idare tarafından yürütölmesi gerektiği fikri doğru ancak eksik bir tanımlama olarak görölmüştür. Toplumsal yaşam için zorunluluk ile özel kesimce yerine getirilmeme ya da getirilememe konusunda belirlemenin yöneticilerce yapılabileceği hatta bir faaliyete ilişkin kamu hizmeti nitelendirmesi yapılabilmesinin, o faaliyet üzerine siyasi iktidarca yapıştırılan kamu hizmetidir etiketi ile olası olduğu şeklinde yorumlar yapılmıştır (Özer, 2019:12).

Kamu hizmetlerinin genel özellikleri şu şekilde özetlenebilir (Nohutçu, 2013:408):

- Bir faaliyetin kamu hizmeti sayılmasında asli yetkinin yasama organına ait olması, bu bağlamda siyasal organların da takdir yetkisinin bulunması,
- Dayandığı bir kanun olması,
- İdare tarafından ya da idarenin yakın gözetimi ve denetimi altında özel girişim tarafından yürütölmesi,
- Finansmanın vergilerle karşılanması,
- Bir faaliyetin kamu hizmeti olarak görölebilmesi için tekel konusu olması gerekmemesi,
- Kamu hizmetlerinden faydalanma halinin paralı olabileceği gibi parasız da olabilmesi,
- Kamu hizmetlerinin kesin kez kamu hukuku kurallarına göre yürütölmesinin zorunlu olmaması,
- Kamu hizmetlerinin doğrudan doğruya kamu kuruluşlarınca yürütölmesi zorunlu değildir.
- Kamu hizmetlerinin yalnızca kamu hukuku ve idare hukuku kurallarına göre yürütölmesi kamu hizmetinin bir özelliği değildir.

Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımına bir tepki niteliği taşıyan Yeni Kamu Hizmeti anlayışı; demokratik vatandaşlık, sivil toplum, örgütsel hümanizm, topluluk, yeni kamu yönetimi hareketi, post-modern kamu yönetimi gibi yaklaşımlardan hareket eden (Denhart ve Denhart, 2007:42), kendine has prensiplerle öne çıkan, Janet Denhardt ve Robert Denhardt tarafından geliştirilmiştir.

Denhardt'lar tarafından geliştirilen Yeni Kamu Hizmeti (YKH) kavramı, demokratik katılım ve vatandaşlığı kamu hizmetinin ana noktası olarak görmektedir.

YKH'ye ilişkin ilkeler literatürde şu şekilde belirtilmektedir (Akçakaya, 2018:188-190):

- Dümen tutan olmaktan ziyade hizmet eden olma,
- Kamusal çıkar amaçtır, üretim yapmak değil,
- Stratejik düşünmek, demokratik davranmak,
- Hizmet müşterilere değil, vatandaşlaradır,
- Hesap verme sorumluluğu basit bir olgu değildir,
- Sadece üretime değil, insana değer verilmelidir,
- Vatandaşlık ve kamusal hizmet girişimcilikten daha değerlidir.

Yeni Kamu Hizmeti anlayışının merkezinde bulunan unsur; güven, aidiyet, insanlık onuru, başkaları için endişe, hizmet ve paylaşılan ideallere ve kamu yararına dayalı vatandaşlık gibi insan davranışlarıdır (Vural, 2019:78).

Kamu hizmetinde süreklilik ve işleyişteki tertip bu hizmetin devamlılığını gösterirken; devletin bireylere tarafsız olmasını ve kanun önünde eşitliği zorunlu kılmaktadır. Hiçbir kamu hizmeti bedel ödmeden elde edilmez. Vatandaşlar verilen hizmetin maliyetine ya doğrudan ya da dolaylı olarak katılırlar. Fakat hizmetten faydalanırken doğrudan para ödenmeyebilir. Böylesi bir durumda hizmetin karşılığı ortaklaşa vergi ödeyicileri kitlesi tarafından karşılanır (Özer, 2019:13). Haliyle bu durum kamu hizmetinin ana ayırt edici özelliği olarak görülmektedir.

Klasik kamu hizmetinde yaşanan değişim, kamu yönetiminin yeniden yapılanması, devletin değişen rolü ile birlikte toplumun ihtiyaçlarının karşılanması gerekliliği durumu hâlihazırda devam etmektedir (Altın, 2013:101).

Kamu hizmetlerinin başlıca türleri, konuları açısından yapılan sınıflandırma ile oluşur. Buna göre dört tür kamu hizmeti bulunduğu görülmektedir:

-İdari Kamu Hizmetleri: Adalet, güvenlik, bayındırlık, eğitim, sağlık, nüfus işleri, tapu ve kadastro hizmetleridir (Nohutçu, 2013:410). Bu tür hizmetlere genel olarak kamu hukuku kuralları ve kamusal yönetim usulleri uygulanır; bunlar ancak ayrık durumlarda özel hukuk esaslarından faydalanabilir. İdari kamu hizmetlerinin tüm parçaları, yani yetkileri, personeli, usulleri, malları ve paraları kamu hukuku rejimine tabidir; işlem ve eylemlerinden doğan uyuşmazlıklar, idare yargısının görevi kapsamındadır. Kanunların veya içtihatlarının olanak verdiği durumlarda, bu tür

hizmetler için özel hukuk usullerinden yararlanılabilir (Özer, 2019:17). Devletin geleneksel kamu hizmetleri bu alanda yer alır.

-İktisadi Kamu Hizmetleri: Birinci Dünya Savaşı hiç şüphesiz ki çıkış nedenleri itibariyle bugün hala tartışılan bir konudur. Beşeriyetin bu büyük felakete nasıl girdiği, ileri sürülen nedenlerin hiçbirisiyle izah edilememektedir (Ortaylı, 2021:75). Ancak savaş sonrasında devletlerin yapılanmasında çok kökten değişiklikler olmuştur. On dokuzuncu yüzyılın ikinci yarısından itibaren demiryolları, gaz, elektrik, telefon gibi sınai ve ticari iktisadi kamu hizmetleri ortaya çıkmıştır. Daha çok imtiyaz usulü ile yaptırılan hizmetler yanında; özellikle Birinci Dünya Savaşı'ndan sonra, devletin sanayii, ticaret, tarım ve maliye alanlarında özel kişilerle birlikte doğrudan doğruya yaptığı faaliyetlerde mevcuttur. İktisadi kamu hizmetleri, çoğunlukla özel teşebbüs faaliyetleriyle birlikte sürdürüldüğü için, sınai ve ticari esas ve usullere uygun olarak yürütülmek zorundadırlar. Bu sebeple, iktisadi kamu hizmetleri işleyişleri ve dış ilişkileri yönünden esas itibariyle özel hukuk kurallarına tabidir (Özer, 2019:18). Genel olarak elektrik, ulaşım gibi ekonomik anlamda mal ve hizmet üretimini sağlayan kamu faaliyetleridir (Nohutçu, 2013:410).

-Sosyal Kamu Hizmetleri: Çalışma hayatının düzenlenmesi, sosyal güvenlik faaliyetleri, emeklilik ve fakirlere yardım gibi faaliyetleri kapsar (Nohutçu, 2013:411). Devletin tekelinde olan sosyal kamu hizmetlerinin bir kısmıdır. Örneğin, iş ve işçi bulma hizmetleri. Bunun yanında, sosyal kamu hizmetlerinin bir bölümü ise, özel teşebbüs ile birlikte sürdürülmektedir (Özer, 2019:18).

-Bilimsel ve Kültürel Kamu Hizmetleri: Sanat, müzik, bilimsel araştırma, eğitim, kültür gibi etkinlikleri içerir (Nohutçu, 2013:411). Bilimsel ve kültürel kamu hizmetleri, devletin yakın zamanda yapmaya başladığı etkinliklerdendir. Bu kamu hizmetleri, kamu hukukunun katı kalıpları içinde sürdürülemezler. Bu sebeple, bu kamu hizmetleri için bağımsız personel, özerk kuruluşlar ve daha serbest usuller ile geniş maddi imkânlarla yürütülmektedir (Özer, 2019:19).

Devlet; teknik, kültürel, sosyal, bilimsel ve ekonomik alanlarda toplumun gereksinim duyduğu konularda çeşitli faaliyetler yürütmektedir. Kamu hizmetinin doğrudan kamu örgütlenmesiyle yapılması, hizmetlerinin kamu eliyle halledilmesi, kullananların ödediği bedellerle finanse edilmesi veya hizmetlerinin özel kişilerce yerine getirilmesi ya da kamunun bu süreçte özel kişilerden hizmet satın alması gibi

farklı kamu hizmeti sunum yöntemleri mevcuttur (Özer, 2019:20). Bu yöntemlerin kısa bir özeti aşağıda sunulmuştur:

-Emanet Usulü: Bir kamu hizmetinin o hizmeti üstlenen kamu tüzel kişisi tarafından bizzat yürütülmesi usulüdür (Nohutçu, 2013:413). İdare hukukunun geçerli olduğu emanet yönteminde işbölümü ilkesi gereği hizmet bakanlıklar, belediyeler, il özel idareleri, köyler ve çeşitli kamu kurumları tarafından yapılmaktadır (Altın, 2013:107). Bu yöntemde doğrudan kamu tüzel kişileri hizmeti sağlamaktadır.

-Ruhsat Usulü: Ruhsat özel kişiye idare tarafından tek taraflı bir idari işlem aracılığıyla verilir (Nohutçu, 2013:414). İdare tek taraflı olarak idari bir işlemle tekel niteliğinde olmayan bir hizmeti özel kişilere gördürtebilmektedir. Fakat idarenin verdiği ruhsat özel kişi ile bir idari sözleşme şeklinde olmayıp, özel kişiye idarenin tek taraflı iradesi ile yapılan bir şart işlemle gerçekleştirilmektedir (Altın, 2013:107).

-Müşterek Emanet Usulü: Bir kamu hizmetinin masrafları, hasar ve zararı idareye ait olmak üzere, gelir üzerinden belli bir pay veya götürü bir ücret karşılığı özel bir kişiye yaptırılma usulüdür. Burada sermaye idarenindir. Fakat özel kişi, hizmeti yürütür, aldığı ücretten masrafları karşılar, kâr da aralarındaki sözleşmeye göre pay edilir (Özer, 2019:21). Müşterek emanet usulü; hizmeti yerine getiren özel kişinin hizmetin bedelini, hizmetten yararlananlardan aldığı bedelle karşılaması ve bu sayede kazanç elde ettiği zaman bunu idare ile paylaşması yöntemidir (Altın, 2013:107). Günümüzde bu usul gerçekleştirilmemektedir.

-İltizam Usulü: İdarece kurulmuş bulunan bir hizmetin önceden kararlaştırılan götürü veya orantılı bir bedel karşılığında özel bir kişi tarafından yürütülmesine iltizam usulü denir (Nohutçu, 2013:414). Bugün için uygulanmayan iltizam usulü, tarım ürünlerinin vergilerinin toplanması için Osmanlı İmparatorluğu döneminde kullanılmıştır (Özer, 2019:21).

-İmtiyaz Usulü: İdarenin özel kişi ile yaptığı sözleşme uyarınca belli bir kamu hizmetinin masrafları, kâr ve zararı özel kişiye ait olmak üzere özel bir kişi tarafından kurulması veya işletilmesi usulüdür (Nohutçu, 2013:413). Özel hukuk tüzel kişisi ile yapılan sözleşmeye göre kamu hizmeti yaptırılmaktadır.

-Yap-İşlet-Devret: Bir kamu hizmetine ilişkin tesisin özel girişim tarafından masrafları karşılanmak üzere oluşturulması, yatırılan sermayenin aşınma payı ve belli bir kar sağlanması amacıyla belirli bir süre işletilmesini daha sonra da bedelsiz olarak ilgili idareye devir ve teslimini sağlayan metottur (Nohutçu, 2013:415). Bu

konuyu, sınırlı da olsa, ilk düzenleyen yasa, 1984 yılında çıkarılan Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun ile ona bağlı yönetmeliktir. 08/06/1994 gün ve 3996 sayılı yasa ile yap-işlet-devret yöntemi, ayrıntılı biçimde hazırlanmıştır (Özer, 2019:22).

-Yap-İşlet Modeli: Yap-işlet-devret yönteminin karşılaştığı hukuksal problemler, yönetimi yeni bir yöntem aramaya yönlendirmiştir. Elektrik enerjisi üretmek üzere, “yap-işlet” modeli geliştirilmiş ve bu konuyu ele alan 16/07/1997 gün ve 4283 sayılı yasa ile bir de yönetmelik yayımlanmıştır. Buna göre, yap işlet modeli ile üretim şirketlerine, ülke enerji planı ve politikalarına uygun biçimde elektrik enerjisi üretmek amacıyla mülkiyeti kendilerine ait olmak üzere, termik santral kurma ve işletme izni verilmesi ile enerji satışına ilişkin kurallar oluşturulmuştur. İşleyişteki bazı hususlar, taraflar arasında yapılacak sözleşmeye bırakılmıştır (Özer, 2019:22).

Devlet anlayışında zamanla oluşan değişimler kendisini en çok devletin temel uğraş konularından olan kamu hizmeti alanında göstermektedir. Bilhassa 1980 sonrası yönetim anlayışında meydana gelen değişimlerle birlikte kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde sunulması, kamu hizmetlerine olan talebin yerinde karşılanması, hizmetten yararlananların karar alma süreçlerine katılması gibi konuları ön plana çıkmaya başlamıştır. Bu sayede klasik kamu hizmeti anlayışı yerini yeni bir kamu hizmeti anlayışına bırakmaya başlamıştır (Altın, 2013:111).

Gelişen ve dönüşen dünyada küreselleşme ve neoliberal politikaların etkilerini arttırması sonucu, geleneksel yapı terk edilip, daha yenilikçi, etkin ve çözüm odaklı bir sistem benimsenmek istenmiştir. Bu çerçevede kamu hizmetiyle ilişkili sunulmuş yönteminde meydana gelen değişiklikler şu kapsamda değerlendirmektedir:

-Yönetişim: Neoliberal politikalar ve küreselleşme sürecinin etkisiyle geleneksel yönetim anlayışından yeni yönetim anlayışına geçişte yönetim kavramının kilit bir işlev üstlendiği belirtilebilir (Görmez ve Yaylı, 2018:20). Yönetişim konusundaki literatürün büyük çoğunluğu kamu sektöründe gerçekleşen neoliberal reformların ardından devlet ve sivil toplum arasındaki değişen sınırlara odaklanmaktadır (Bevir, 2013:150). Yeni kamu yönetimi kavramı kapsamında önemli bir yere sahip olan yönetim; toplumsal-politik bir sistemdeki ilgili tüm aktörlerin ortak çalışmalarıyla elde edilen sonuçların meydana getirdiği bir yapıdır. Bu yönüyle

yönetişim, değişik aktörlerin etkileşimiyle ortaya çıkan bir süreçtir. Yönetişim pasif tüketiciliği içermeyen aktif katılımcı vatandaşlık anlayışının hâkim olduğu bir yapıdır (Altın, 2013:111). 1980'lerden itibaren yeni yeni oluşmaya başlayan yönetim kavramı neoliberaler tarafından benimsenen ve dayatılmaya başlanan bir kavram olup başlangıçta özel sektör tarafından kullanılmış, ancak zamanla giderek artan bir şekilde serbest piyasa mekanizmalarını benimseyen devletler için özel bir yönetim biçimi olarak uygulanır hale gelmiştir (Ives, 2015, 2). Başka bir ifadeyle, merkezi gücün tek boyutlu yukarıdan aşağıya baskın konumda politika belirlemesine karşı olarak yönetim sistemini oluşturan unsurların bütün halinde karşılıklı işbirliği ve koordinasyona dayalı olarak ortak bir katılımı politika belirlemesi ve uygulaması söz konusudur (Öztürk, 2017:99). Yönetişim anlayışına göre devlet kâr amacı gütmeyen kuruluşları ve özel sektörü de kapsamına alacak şekilde genişlemekte ve çok sayıda oyuncunun olduğu sahada yalnızca aktörlerden birisini teşkil etmektedir (Al-Habil, 2011:123). Dünya Bankası'na göre yönetim, bir ülkenin ekonomik ve sosyal kaynaklarının yönetiminde gücün uygulanma şekli olarak belirtilir. Dünya Bankası, yönetişimin üç farklı yönünü şu şekilde tanımlamıştır (Weiss, 2000:797):

- Siyasi rejim formu,
- Bir ülkenin kalkınma için ekonomik ve sosyal kaynaklarının yönetiminde otoritenin kullanıldığı süreç,
- Hükümetlerin politika işlevlerini tasarlama, formüle etme ve uygulama kapasitesi.

-Hizmette Yerellik İlkesi (Subsidiarite): Hizmette yerellik ilkesi bir hizmeti en yakın birimin yürütmesi anlamına gelmektedir. Hizmetin gerçekleştirildiği ölçeğin halka yakın olması, halkın hizmet politikasını benimseyerek etkin ve gönüllü bir biçimde hizmete katılmasına yol açarak hizmetin maliyet ve veriminde optimalliğin sağlanmasına sebep olmaktadır. Devletin müdahalesi ancak, bireyler ya da ilgili topluluk tarafından hizmetin karşılanamadığı durumlarla sınırlıdır (Altın, 2013:112).

-Hizmet Standardını Belirlemek: Kamu hizmetleri için belirlenen standartlar hizmetin kalitesinin sürekli kontrol edilmesi olanağını sağlar. Bu sayede hizmetin kalitesi sürekli kontrol edilerek, hizmetten faydalananların tatmin edilmesine yönelik geliştirmelerin yapılması da mümkün olur (Altın, 2013:112). Kamu kurum ve kuruluşları tarafından hangi hizmetlerin hangi mevzuata, standartlara göre verildiğini

bilmek günümüzde bilgi sistemleri ile sağlanabilmektedir (Avaner ve Fedai, 2019:163).

-E-Devlet Uygulamaları: E- devlet uygulamaları geleneksel kamu hizmeti sunma şeklini kapsamlı bir biçimde değişime uğratmaktadır. E-devlet kısaca kamu hizmetlerinin hazırlanılması ve vatandaşlara sunulması sırasında bilgi ve iletişim teknolojisi (ICTs) olanaklarının kullanılması şeklinde ifade edilebilir. E-devlet uygulamalarının temel amacı; bilgi işleme kapasitesi arttırılmış, acil karar alabilen ve ihtiyaçlara hızla cevap verebilen bir devlet yapısı yaratmaktır (Altın, 2013:113). Kamu yönetimini geliştirme çalışmaları kapsamında teknolojiye hızlı değişime e-devlet uygulamaları üzerinden kamu yöneticilerinin uyum sağlayabilmesi gereklidir (Avaner ve Fedai, 2019:149).

Sonuç olarak, kamu hizmetlerinde hizmet kalitesinin sürekli kontrol edilmesi için hizmet standartları belirlenebilir. Oluşturulan standartlar hizmetin kalitesinin sürekli kontrol edilmesi imkânını doğurmaktadır. Bu doğrultuda hizmetin kalitesi sürekli kontrol edilerek, hizmetten yararlananların tatmin edilmesine yönelik iyileştirmeler de gerçekleştirilebilir (Uygur, 2014:16).

Küreselleşmenin tüm dünyayı etkisi altına alması, teknolojik alandaki değişiklikler, mevcut siyasi düşünce şeklinin yeni sağ düşünceye doğru kayması, demokrasi anlayışının içeriğinin zenginleşmesi gibi faktörlerin etkisiyle modern ulus devlet yeni bir yapıya doğru değişim yaşamaya başlamıştır. Bu değişim ister istemez kamu yönetimi ve kamu yönetiminin hizmet sunma biçimini de etkilemektedir. Özellikle 1980 sonrası dönemde görülmeye başladığı söylenebilir.

2.2.6. Bürokrasiye Alternatif Arayışları

Her ne kadar ilkel toplumlarda bugünkü anlamda bir örgüt olmasa da teknik gelişmelere paralel olarak insanlık tarihi boyunca yeni yeni örgütler kurulmuş, eski örgütler de genişlemiş ve büyümüştür (Tortop vd., 1993:206).

Yönetim biliminin ana başlıklarından birisi olan ve tüm çabalara rağmen hâlihazırda vazgeçilemeyen bürokrasi; iş bölümü ve uzmanlaşma temeli üzerinde yükselen otoritenin merkezileştiği hiyerarşik yönetim yapısını ifade eden bir kavram olarak ortaya çıkmış ve tarihsel süreçte özellikle kamu kuruluşlarının örgütlenmesinde belirleyici tek araç olmuştur (Özer ve İrdem, 2020:127). Yeni kamu yönetimi

anlayışının da tam bu noktada getirdiği eleştirilerden biri de bürokratik açıdan aşırı merkezileşme ve mevcut hiyerarşik yapının vatandaşların beklentilerini karşılayamıyor olmasıdır.

Önceki bölümlerde bahsedildiği gibi bürokrasi kavramı farklı disiplinler tarafından çeşitli boyutları ile tanımlanmıştır. Kamu yönetimi disiplini bürokrasiye kamu hizmetini yerine getirmek için gerekli olan kaynakların planlanması, organize edilmesi, ilgili kararların alınması ve kontrolü noktasında sorumluluk yüklemiştir (Gökçe ve Şahin, 2002:2).

2.2.6.1. Bürokrasiye ilişkin farklı kuramsal yaklaşımlar ve eleştiriler

Bürokrasi sürekli genişleme eğilimindeki bir yapıdır. İhtiyaç üzerine kurulan bir kamu kuruluşu zamanla hem fiziksel olarak hem de çalışanlar olarak büyümektedir. Bu büyüme durumu da ister istemez bir hantallığı getirmektedir. Yöneticilerin güç alanlarını genişletme isteği, kamusal sorumluluk anlayışında azalma, mevcut yapının merkeziyetçi oluşu sonrasında verimsiz, halka hizmetten uzaklaşmış yapılar oluşabilmektedir.

Devletin etkin ve yetkin bir şekilde işleyişi bürokrasinin gücünü aldığı bazı kaynaklar aracılığıyla gerçekleşmektedir. Bilgi ve uzmanlık, karar verme iktidarı, devamlı ve istikrarlı statüsü, bakanlık organizasyonu haricindeki özerk yapıları örgütlenme modeli, örgüt ideolojisi, planlama ve bütçeleme işlemlerinde sahip olunan bilgi bürokrasinin güç kaynaklarıdır (Eryılmaz, 2008:278).

Habermas, vatandaş katılımının artırılması ve bürokratik fonksiyonların yapısal desantralizasyonu ile bürokratik kurumların daha demokratik bir yapı kazanacağını söyler. Ancak bu durum uzmanlaşma, etkinlik ve düzen gibi bürokrasinin vaatleriyle demokratik değerler arasında bir uzlaşmayı da gerektirir (Öztürk, 2017:211). Tüm bunların yanında, bürokrasiye ilişkin farklı kuramsal yaklaşımlar ve eleştiriler de mevcuttur. Bürokrasinin özüne ve işleyişine ilişkin kuramsal çabaları tarihsel kronoloji açısından incelemek faydalı olacaktır.

2.2.6.1.1 Marksçı bürokrasi kuramı

Marx'a göre alt yapı ile üst yapı arasındaki uyumsuzluğun ortadan kalkması için öncelikle üretim araçları üzerindeki özel mülkiyetin kalkması gerekmektedir (Kıslalı, 1993:92).

Marksist anlayışa göre kapitalist ülkelerde devletin savunduğu genel çıkar, gerçekte egemen sınıfın çıkarıdır. Bir sınıfın örgütlenmiş iktidarı bir diğerininin kaldırılması içindir. Kapitalist ülkede devlet burjuvazinin emrindedir (Tortop vd. 1993:23).

Marx'a göre, sömürünün ve sosyal bölünmelerin olmadığı komünist bir toplumda bürokrasi gereksiz hale gelir (Mouzelis, 2017). Bürokrasi Marksist kurama göre orta sınıfın feodaliteden kurtuluşu için önemli bir kavram olup burjuvazi ile proletarya arasındaki mücadelenin tırmanmasıyla beraber sermayenin emeği köleleştirmesinin bir aracıdır. Marx'ın temel savı iktisadi güçlerin toplumsal, politik, yasal, kültürel ve zihinsel yaşam biçimlerini şekillendirmesidir. Bu kurama göre devletin oluşmasındaki temel faktör zaman zaman büyük ölçüde değişebilen hâkim kurallar biçimi değil, kurumlarını ve yararlanıcılarını koruyup destekleyen mülkiyet biçimi ve üretim ilişkileridir (Özer ve İrdem, 2020:28). Marksçı düşünürlerin, bürokrasiyi sınıfsal bir boyun eğdirme yöntemi olarak gördükleri söylenebilir.

Devlet görünüşte toplum üzerinde bir kuvvete sahiptir (Tortop vd. 1993:23). Marksist bürokrasinin gelişmesine katkıda bulunan iki önemli düşünür Hegel ve Marx'tır. Hegel'in bürokrasiye yaklaşımında genel ve özel çıkar arasındaki zıtlık önemli bir rol oynar. Ona göre devlet genel çıkarın temsilcisidir. Diğer kuruluşlar ise özel çıkarların temsilciliğini yapar (Öztürk, 2017:179). Marx Hegel'in devlet felsefesini eleştirerek görüşlerini ortaya koymuştur. Hegel'in sivil ve siyasal toplum ile devlet ilişkisindeki çözümlemeleri, Marx'ın analizine kaynak olmuştur. Marx'a göre devlet, burjuvazinin hem iç hem dış amaçları, mülklerinin ve çıkarlarının doğal güvencesi için kurulmuş örgütlenme biçiminden başka bir şey değildir (Özer ve İrdem, 2020:29). Aynı zamanda Marx, bürokrasinin, bireylerin yabancılaşması ile yakından ilişkili olduğunu savunmuştur.

2.2.6.1.2. Weberci bürokrasi kuramı

Modern yönetimin temel özelliği rasyonel olmasıdır. Bürokrasinin rasyonelliğini ilk ve kapsamlı bir şekilde Weber ortaya atmıştır (Öztürk, 2017:86). Weber'in bürokrasiye ilişkin geliştirdiği model bürokrasi ile ilgili kuramlar içinde en bilinen olup Weber bürokrasi modelini oluştururken ileri sanayi aşamasında olan toplumların kamu bürokrasisini incelemiş ve modern toplumlardan etkilenmiştir. Kamu bürokrasisi kronik bir şekilde verimsizliğin kaynağı olarak görülür (Öztürk,

2017:96). Weber'e göre modern bir bürokrasiden bahsedebilmek için serbest işleyen bir pazar ekonomisinin olması gerekmektedir. Batı uygarlığının temel yapısını kapitalizm oluştururken, kapitalizmin ortaya çıkmasında da özgür emeğin usçu bir biçimde örgütlenmesi kilit rol oynamaktadır (Özer ve İrdem, 2020:31). Weber bürokrasisi bugünde en yaygın, egemen yönetim ve örgütlenme şekli olarak önemini korumaktadır.

Modern kamu yönetiminde reform düşüncesi, Weber'in bürokrasi kavramı ekseninde şekillenirken, geleneksel kamu yönetimi bir evrim içindedir (Altan, 2019:208). Weberyen bürokrasi kuramının merkezinde iş bölümü ve hiyerarşi bulunmaktadır. Örgütsel amaçların gerçekleşmesi için mümkün olduğunca iş ve görev paylaşımına gidilmelidir. Weber'in bürokrasisi, hiyerarşik olarak yapılandırılmış, profesyonel, kurallara bağlı, gayri şahsi, meritokrat, atanmış ve disiplinli bir dizi kamu görevlisinden oluşmaktadır. Weberyen bürokrasi modelinde kurallara bağlılık ve izlek vurgusu ise hizmet dağılımında eşitliğin sağlanması ve kamu görevlileri arasındaki politik tarafsızlığı sağlamak için tasarlanmıştır (Özer ve İrdem, 2020:32-33).

Weber'e göre akıl ve bürokrasi, kişilerin arzularını ve bireysel özgürlüklerini hapseden bir “*demir kafes*”e dönüşebilmektedir (Bayram ve Çınar, 2007:23). Rasyonel bürokrasiler çağdaş toplumun gereksinimlerini karşılamakla beraber toplum üzerinde bir “*demir kafes*” oluşturabilmektedir. Bir yandan rasyonelliğin ve verimliliğin bürokrasi yolu ile sağlanabileceğini dile getirirken diğer yandan da bürokrasinin kişisel özgürlüklere karşı baskı aracı olduğunun da bilincindedir. Weber'in “*demir kafes*” metaforu pejoratif bir anlamı bünyesinde barındırmaktadır. Demir Kafes, kişisel inisiyatif almayı ve yaratıcılığı engelleyen, kurallar ve düzenlemeler içerisinde boğulup kalan, üst makamlardan gelen talimatları harfiyen uygulayan, duygusal değerlerden soyutlanmış uzmanların var olduğu hiyerarşik denetime neden olmaktadır (Özer ve İrdem, 2020:34-35). Weberyen bürokrasi modeline bazı eleştiriler de getirilmiştir. Bu bağlamda, Weber bireyi tanımlarken bir üstünlük olgusu olarak tanımladığı gayrişahsilik kavramı nedeniyle eleştirilerin odağındadır; çünkü insanın, birçok felsefî akıma göre tercihleriyle ve değerleriyle tam anlamıyla bir varlık olduğuna inanılır.

2.2.6.1.3. Seçkin bürokrasi kuramı

Platon, Devlet'te ideal bir toplum yönetiminin, doğru ve adaletli bir devletin nasıl olması gerektiğini açıklamaktadır. Böyle bir sosyal yapının hangi sınıflardan oluşacağını, bu sınıflar arasındaki ilişkileri ve özellikle yöneticiler safında bulunanların nasıl yetiştirilmesi ve ne gibi erdemlere sahip olması gerektiğini belirtmektedir (Başbuğ, 2018:17).

Toplumsal kuramları ve yaşam koşullarını doğrudan etkileyen kararların yanı sıra o kararları etkileyen kültürel ve toplumsal psikolojik ortamın yaratılmasına da seçkinler katkıda bulunurlar (Kışlalı, 1993:151).

Bürokratikleşmenin artması, gelenek, imtiyaz ve görev gibi fikirleri zayıflatan ve bunların yerine açık rekabet ve seçkinler yönetimini getiren demokratikleşme baskılarıyla artmaktadır (Bayram ve Çınar, 2007:13). Toplumun seçkin bir azınlık tarafından yönetildiği ve yönetilmesi gerektiği fikri Platon'dan itibaren çok sayıda düşünür tarafından dile getirilmiştir. Seçkin kurama göre demokrasi insanları aldatan ve hilelerle dolu olan bir özelliğe sahiptir. Çünkü toplum daima küçük elit azınlık tarafından yönetilmekle, yöneten-yönetilen ilişkisinin var olduğu toplumsal yapıda yönetilenler yani çoğunluk kitleleri oluşturmaktadır. Seçkin kuram, nasıl seçkin bir azınlığın daima çoğunluğu yönettiğini, bunun değiştirilip değiştirilemeyeceğini siyasal kararların kim ya da kimler tarafından alındığını tartışmaktadır. Robert Michels, Bruno Rizzi, Gaetano Mosca ve Vilfredo Pareto seçkin bürokrasi kuramının önemli düşünürlerdir (Özer ve İrdem, 2020:37).

Robert Michels'in savına göre iktidarın kullanımı ve iktidarı elinde bulunduran azınlığın genel özellikleri oligarşik nitelikler göstermektedir. Michels'e göre tüm örgütler demokratik bir yapıyı bünyesinde taşısa bile belirli bir büyüklüğe ulaştıktan sonra oligarşik bir yapıya bürünmektedirler. Bir yönetici hangi konumda bulunursa bulunsun iktidarını sürdürme ve kendinden sonra gelecek kişileri belirleme eğilimi taşır. Başta siyasi partiler olmak üzere tepe yönetimler hep aynı kişilerdir ve bu yapının değişmesi oldukça zordur (Özer ve İrdem, 2020:37-38). Michels bu bürokrasi çarkının adına *Oligarşinin Tunç Kanunu* adını vermiştir. Michels çağdaş toplumlarda demokratikleşmeyi engelleyen bir faktör olarak gittikçe yaygınlaşan bürokratizasyonu göstermektedir (Öztürk, 2017:99).

Bruno Rizzi, 1939 yılında yazdığı “*Dünyanın Bürokratikleşmesi*” adlı eserinde Stalin tarafından yönetilen Sovyetler Birliği’nin komünist bir sistem olmadığını, yeni bir sistem olarak *Bürokratik Kolektivizmden* bahsetmiştir. Bürokratik kolektivizm eğilimini hem kapitalist hem komünist hem de faşist devletler için geçerli sayan Rizzi, bürokratik sömürünün ve yönetimin sınıfsız topluma geçebilmek için yaşanması zorunlu bir aşama olarak görmektedir (Özer ve İrdem, 2020:38). Ona göre bürokratik kolektivizm kapitalizmden sosyalizme geçişte bir ara kademe olarak en son sömürü dönemini oluşturur. Böylece Rizzi, Marxist diyalektik planı geçersiz ilan etmektense ona bir ara kademe ilave ederek bu geçersizliği zamana yaymaya çalışmaktadır (Öztürk, 2017:186).

Vilfredo Pareto ve Robert Michels ile birlikte elitizmin İtalya’daki savunucuları arasında yer alan Gaetano Mosca, her toplum için geçerli olacak şekilde insanları iki sınıfa ayırmaktadır: Yöneten sınıf ve yönetilen sınıf (Öztürk, 2017:102). Mosca, elitizm teorisini ve yönetici sınıf doktrinini geliştirmiş olup en ilkel toplumlar dışında kalan hemen hemen her toplumun teoride olmasa da aslında sayısal bir azınlık tarafından yönetildiğini dile getirmektedir ve bu siyasal azınlığa yönetici sınıf adını vermiştir. Yönetilen sınıfın yönetici sınıf tarafından belirlenen ilke ve kurallara uygun hareket ettiğini belirtmektedir. Mosca, küçük bir azınlığın nasıl olur da çoğunluk üzerinde kontrol elde ettiğini ve çoğunluğu yönettiğini ise örgütlenme, organize olma ekseninde açıklamaktadır. Azınlığın örgütlenmiş olarak hareket etmesi, çoğunluğun ise dağınık bir yığını oluşturması yönetici sınıfın yönetilen sınıf üzerindeki tahakkümünün temel nedenidir (Özer ve İrdem, 2020:39).

Seçkinler, içinde bulundukları toplumlardaki karar alma süreçlerinde önemli bir ağırlığa sahiptir. Siyasal toplumsal düzeydeki kararlardaki ağırlıklarıyla ya değişmeyi hızlandırır ya da yavaşlatıcı yönde etki yaparlar (Kışlalı, 1993:150).

Vilfredo Pareto, Mosca’nın yönetici sınıf kavramını geliştirerek daha geniş bir sosyal temele oturtmaya çalışmıştır (Öztürk, 2017:104). 1916 yılında yayımlanan “*Akıl ve Toplum*” eserinde batıda yer alan pek çok toplumu; siyasal rejimi, değişen inanç ve yaşam biçimlerini araştırmıştır. *Siyasal Elit Teorisini* geliştiren Pareto, tüm toplumları birbirini ile etkileşim halinde olan iki kategoriye ayırmıştır. İlk kategoriye büyük ölçüde güçsüz kitleler oluştururken, ikinci kategoriye ise güçlü seçkinler oluşturmaktadır. Toplum seçkin tabakasından aristokrasi olarak bahseden Pareto çoğunluğun yönetimini toplumsal refah açısından faydalı bulmamaktadır (Özer ve İrdem, 2020:40). Vilfredo Pareto’nun

seçkinlerin dolaşımı kuramından bugüne kadar gelen tek husus, onun sosyal kontrol yöntemleri olarak kuvvete başvurma ve keyfi atama konusundaki gözlemleridir. Pareto “*Seçkinlerin Yükselişi ve Düşüşü*”ne bir tespitle başlar: Bazı liderler (aslanlar) güç kullanmayı tercih ederken, diğerleri (tilkiler) seçim yoluyla itaat sağlamakta uzmandır. Burada esas vurgulanan, hükümetin gücü ve otoritesinin merkeziyetçi olmayan örgütsel stratejilerde zıt uçlara kayma eğiliminde olmasıdır. Bir toplumun tarihi, siyasal gücün tekrar tekrar merkezileşmesi ve merkeziyetçilikten uzaklaşması sürecini içerir.

2.2.6.1.4. Liberal bürokrasi kuramı

Liberal teoride bürokrasiye hizmet etme rolü verilmiştir (Öztürk, 2017:165). Liberal anlayışa göre, politika ekonomi içinde erir, yoğurulur (Tortop vd. 1993:24). Liberaller bürokrasinin hem seçilmiş temsilcilerin halkı yönetmesi anlamına gelen demokrasiye hem de serbest piyasanın işleyişine engel teşkil ettiğini savunmaktadır. Bu sebeple de bürokrasiye özel girişime ve serbest piyasanın işleyişine kolaylık sağlayan araçsal ve itaatkâr bir rol biçmektedirler (Özer ve İrdem, 2020:42). Liberaller bir bakıma devletin alanının genişlemesi ile oluşan bürokratik bir sistemin, bireylerin özgürlüklerine engel olabileceği ve zaman geçtikçe bu bürokrasinin, bireylerin sosyal alanlarına da müdahale edebileceğine olan inançları oldukça yüksektir.

John Stuart Mill, devletin “*bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler*” ilkesinin gerisinde bir seyirci olmasına karşıydı. Devletin özgürlüğün koşullarını yaratması gerektiğini savunuyordu. Ona göre devlet çoğunluğun karşısında bireyi korumalıydı (Kışlalı, 1993:78-79). Liberal yaklaşımın temsilcisi olarak demokrasi adına bürokrasiye yönelik eleştirilerden bahseden Mill için en önemli soru ne yapılması gerektiğidir (Bayram ve Çınar, 2007:21). Mill, devlet memurlarını hükümet müdahalesiyle ilişkili olarak ele almaktadır. Mill’e göre bürokrasi; devletin genişlemesi, hantallık ve verimsizlik, memurların vasıfsızlaşması ve idarenin denetimi gibi sorun ve konuları içermektedir (Özer ve İrdem, 2020:42). Mill, gittikçe büyüyen bir devletin özgürlükler yönünden tehlikelerine işaret etmiş ve toplumdaki bütün örgütlü gücün bürokrasinin tekelinde birleşmesine karşı çıkmıştır (Öztürk, 2017:166).

Liberal kuram içerisinde bürokrasiye yönelik etkin değerlendirmeler yapan ikinci kişi Ludwig Von Mises’tir. Mises’e göre mutlak bir bürokrasi rejiminde ne bürokratlar ne de tebaaları insanlık vasfını uzun süre koruyamaz (Öztürk, 2017:166). Mises’a göre devletin özellikle iktisadi açıdan büyümesi egemenliğin seçimle oluşmuş

parlamentolardan idari bürolara doğru kayması demektir (Bayram ve Çınar, 2007:18). Bürokrasiyi çıktısı piyasa fiyatı ile ölçülebilecek mahiyet taşımayan idari hizmetleri görmek üzere başvurulmuş usul olarak tanımlamaktadır. Mises, bürokrasi ile birlikte devletin ekonomiye müdahalesinin arttığını ve kaynakların merkezi tahsisi için *bürokratizm* adı verilen yeni bir yönetim türünün yaygın hale geldiğini belirtmektedir. Ayrıca halkın ekonomik eğitimi büyük hükümetlere karşı azalan desteğe ve böylece azalan bürokratizme yol açacaktır (Özer ve İrdem, 2020:42-43).

Son olarak, bürokraside çağdaş kuramlar konusu incelendiğinde James Burnham ve Warren G. Bennis isimleri ön plana çıkmaktadır.

James Burnham, “*Yönetişel Devrim Dünyada Neler Oluyor?*” isimli eserinde kapitalist toplumun bir dönüşüm geçirdiğini savunmaktadır. Burnham’a göre en önemli politik ve ekonomik kurumlarda ciddi bir değişiklik yaşanmaktadır. Eski kurumlar devrimle birlikte parçalara bölünmekte, yeni kurumlar ise benzer işlevleri yerine getirmek için geliştirilmektedir (Özer ve İrdem, 2020:43).

Demokrasi ancak birbirini dengeleyen güçlerin varlığı oranında gücün tek elde toplanmadığı paylaşıldığı durumlarda olanaklıdır (Kışlalı, 1993:211). Bennis bürokrasinin sanayileşmenin ilk dönemlerinde oldukça yararlı bir araç olduğunu ancak 20.yüzyılın koşullarına ayak uydurma bakımından yetersiz kaldığını söylemektedir (Öztürk, 2017:109). Örgütlerdeki değişimi davranış biliminden yararlanarak açıklayan Warren G. Bennis, kendisi ile benzer görüşlere sahip Slater ile birlikte demokrasinin kaçınılmaz olduğunu ancak bürokrasinin kaçınılmaz olmadığını belirtmiştir. Bennis, 1960’lı yıllarda bürokratik örgütlenme şeklinin gittikçe etkisinin azalacağını belirtip, yirmi ila yirmi beş yıl içerisinde dünyanın *bürokrasinin ölümüne* tanıklık edeceğini ve yirminci yüzyıl sanayileşme taleplerine daha uygun yeni sosyal sistemlerin yükselişe geçeceğini belirtmiştir. Bu örgütler kalıcı olmayıp hızlı değişim gösteren, değişime ayak uydurabilen, geçici örgütler olacaktır (Özer ve İrdem, 2020:44-45).

Ayrıca, Bennis gelecekte ayakta kalmak isteyen örgütlerin, çevre, nüfus, iş değerleri, örgütsel işleyiş, örgüt koşullarının dikkate alınması gerektiğini belirtmiştir (Özer ve İrdem, 2020:44-45). Warren G. Bennis, Sanayi Devrimi sonrası yararlı olan bürokrasinin, çağımızın ihtiyaçlarına cevap verememesi ve ayak uyduramaması sebebiyle işlevini yitirmiş bir kavram olduğunu savunur.

2.2.6.2. Bürokrasiye yeni alternatif denemeleri

Bürokrasinin amacı, ayrı faaliyet alanlarında tekdüzeliği ve kontrolü sürdürmek, özerk karar vermeyi önlemek için hiyerarşik süreçlere ve prosedürel doğruluğa dayanmaktadır (Sturmberg, 2020:277). Ancak son yıllarda bürokrasi yoğun eleştirilere maruz kalmaktadır. Bunun arka planında bürokrasinin hızla büyümesi, sosyal devlet anlayışı, kamu harcamalarında hızlı artış gibi hususlar yer almaktadır.

Kapitalist üretimin yükselişi, devletin görev ve fonksiyonlarına bir sınır çizilememesi, devletin giderek genişlemesi ve büyümesi sonucuna neden olmuştur. Hacim olarak büyüyen devlet faaliyetleri harcamaları arttırmış, bunun sonucunda vergi ve borç yükü ağırlaşmıştır. Sınırsız devlet böylelikle ekonomik ve siyasi sorunların daha da artmasına neden olmuştur (Özer ve İrdem, 2020:147).

Her ne kadar yönetsel fonksiyonlarında artış olsa da modern devletlerin sahip olduğu rejimlerde, bürokrasi, zorunlu bir kötü olarak kalacaktır. Bürokrasiyle ilişkin tüm alternatif arayışlar, aslında kötünün iyisini talep etmektir (Bayram ve Çınar, 2007:23).

Batıda refah devleti, devletin ne yapmaması gerektiğine değil ne yapması gerektiği anlayışına dayanmıştır. Devletin aşırı şekilde büyümesi onu sevimli kılmamış, aksine verimsizlik ve hantallık gibi suçlamaların hedefi durumuna getirmiştir (Özer ve İrdem, 2020:215).

Bürokrasinin tek bir sınıfın egemenliğinde olmamasını savunan ve her türlü bürokratik seçkinciliğe karşı çıkan “temsili bürokrasi” yaklaşımı ilk olarak 1944 yılında Donald Kingsley tarafından İngiltere için ortaya atılmış ve özellikle Anglo-Sakson ülkelerde siyaset bilimcilerin dikkatini çekmiştir. Ardından Levitan (1946), kamu görevlilerinin davranışlarının iç kontrolü ve bürokratların demokratik değerlerle güdülenmeleri ihtiyacına vurgu yaparak temsili bürokrasi kavramını ABD’deki bürokratik sisteme bir alternatif olarak önermiştir (Demir, 2011:73-74).

Zaman geçtikçe ekonomide serbest rekabet kurallarının işletilmeye başlanması, geleneksel sınırlı devlet müdahaleciliğinde azalış, devletle özel sermaye arasındaki tamamlayıcı ilişkiler ve sermaye üzerinde yoğunluğun artması gibi gelişmeler, devletin büyüklüğü ve hantallığının yoğun bir şekilde tartışılmasına yol açmıştır. Devletin büyüklüğü kavramı, ulusal ekonomi içerisinde kamu ekonomisinin payını ifade

etmektedir. Ulusal ekonomi; kamu sektörü, özel sektör ve kâr amacı gütmeyen gönüllü sektör kuruluşlarının iktisadi faaliyetlerinin bütününden oluşmaktadır. Özellikle devlet yönetiminde merkezîyetçiliğin egemen olduğu ülkelerde, ulusal ekonomi içerisinde, kamu ekonomisinin payı yüksek olmaktadır (Özer ve İrdem, 2020:147).

Devletin rolüne ve doğasına yönelik ülkelerde farklı kültürel tutumlar vardır (Flynn, 1995:60). Demokratikleşme sürecinin kalkınma sürecinin önüne geçmesiyle birlikte, pek çok ülkede temel politika olarak benimsenen ve devletin büyüklüğünü pekiştiren millileştirme politikaları yerini özelleştirme, serbestleştirme politikalarına bırakmıştır (Özer ve İrdem, 2020:147).

Hem kavram hem de süreç olarak özelleştirme, muğlak çağrışımlara ve çoklu anlamlara sahiptir (Gayle ve Goodrich, 2006:463). Özelleştirme, devletin rolünün en aza indirilmesi ve piyasaların kullanımının artırılmasıyla anlamına gelmektedir (Flynn, 1995:62). Özelleştirme; devlet müdahalelerini ticari faaliyetlerden tamamen uzaklaştırarak, devlet mülkiyetindeki varlıkları özel sektöre satmak manasına gelmektedir. Ülkelerin siyasal sistemleri ile ilgili olarak ekonomik alanda bu yüzyılın ilk döneminde, yaygın bir şekilde müracaat edilen devletleştirme çalışmaları 1980’li yıllarda yerini özelleştirme akımına bırakmış ve kamunun küçülmesi anlamında bir boyut kazanmıştır. Serbestleştirme ise genel olarak devletin sektörler üzerindeki hukuki düzenleme ve kısıtlama, dolayısıyla kontrol etme yetkisinin azaltılması, bazı alanlarda da kaldırılmasını kapsamaktadır (Özer ve İrdem, 2020:234-239).

Ancak bu gelişmeler dahi pek çok alanda devletin büyümesini engel olamamıştır. Çünkü toplum büyüdükçe ve ihtiyaçları arttıkça daha çok kamu hizmeti talep etmiş, bu talebi karşılamak için devlet yeni birimler oluşturmuş ve bunlara kaynak aktarmıştır (Özer ve İrdem, 2020:147).

Devletin kamusal mal ve hizmet üretimini artırması belli bir noktadan sonra toplumsal faydayı azaltmaya başlamaktadır. Devletin faaliyetlerini genişleterek özel kesimin yapabileceği çalışmaları da üstlenmesi karlılık ve verimlilik açısından başarısızlığa neden olmakta, bunun sonucunda ise toplumsal fayda azalmaktadır. Devlet büyürken topluma bu denli zarar verirken doğrudan kamu yönetiminin büyümesine de yol açmaktadır. Devletin büyümesi, bürokratikleşmeyi, teknokratların yönetimde zamanla hâkim olmasına neden olmuştur (Özer ve İrdem, 2020:148). Sosyal devlet uygulamaları çerçevesinde, modern toplumun aşırı derecede bürokratikleşmesi, bürokrasi

etrafındaki tartışmaları ve alternatif arayışlarını gündeme taşımıştır (Bayram ve Çınar, 2007:16).

Aynı zamanda bu süreci adeta domino eden anlayış yeni sağ düşünceden gelmiştir. Ekonomik alanda yönetimin yeniden yapılandırılması için post-fordist uygulamalar yapılırken, siyasal alanda da yeni sağ yaklaşımlardan doğrudan etkilenilmiştir. Yeni sağ düşünceye göre, özgürlüğün güvencesini piyasa ekonomisi sağlarken, demokrasi özgürlük olarak tanımlanmakta ve böylece piyasa ekonomisi demokratikleşmenin başlıca şartı sayılmaktadır (Özer ve İrdem, 2020:216). Devlet bürokratikleşmiş hantal yapısı ile kaynakları israf etmekte ve zenginleşmenin önünü tıkamaktaydı. Bundan dolayı yeni sağ düşünce çok boyutlu olarak bir dönüşümü ifade etmektedir. Kamu sektöründe özel sektörleşme eğilimi ve kamu sektörü örgütlenmesinde bürokrasiden uzaklaşma eğilimi alternatif olarak uygulanmaya başlandı.

YKY anlayışı, temel olarak kamu hizmetlerinin nasıl yerine getirileceği ya da bu işlerin nasıl organize edilip vatandaşlara sunulacağına ilişkin bir dizi ilke sunmaktadır. YKY anlayışı, bürokrasinin kamu sektörünü yönetmenin en etkin yolu olmadığını iddia etmektedir. Sözleşmecilik ya da kamusal işleri sözleşme ile özel sektöre gördüren kamu yönetimi anlayışının bürokrasinin yerini alması gerektiği tezine dayanmaktadır (Boztepe, 2018:195).

Tüm bu sebepler klasik kamu yönetimi anlayışı karşısında yeni bir yönetim anlayışının gündeme gelmesine yol açmıştır. Yeni yönetim anlayışının kamu sektörü için en önemli amacı, mal ve hizmet dağılımında ve sunumunda etkinliği artırmak olmuştur. Bunun için özelleştirme; ortaklık kurma, iç pazarlar oluşturma, satın alanla tedarikçiyi bir araya getiren borsalar oluşturma, sözleşmecilik, kıyaslama yöntemlerini uygulama, yeniden yapılanma, düzenleyici kurullardan yararlanma, kullanıcı faydalarını artırma gibi yöntemlerin kullanılması gerekmektedir (Özer ve İrdem, 2020:153).

Uzmanların yönetimi olarak ifade edilebilen bürokrasi, meşru bir iktidar odağı oluşumunu belirtmektedir (Bayram ve Çınar, 2007:23). Yeni kamu yönetim anlayışı ise bu şekilde klasik bürokrasi modeline dayalı örgütlenme anlayışına karşı çıkmaktadır. Kamunun örgüt yapısı esnek olmalı, bürokrasiyi azaltmalı, yumuşak hiyerarşiye dayanmalı, yetki devrini öngörmeli ve âdemi merkeziyetçi olmalıdır. Ayrıca devletin faaliyet alanı da mutlaka daraltılmalıdır. Devlet mal ve hizmet üreten firmalar arasında rekabeti geliştirmelidir. Bürokrasinin yaptığı denetimi topluma aktararak vatandaşlara

yetki vermelidir. Bugün çağdaş yönetim düşüncesi karşısında eriyen bürokratik yönetim teorisini olumsuzluklardan nasıl kurtarmak gerektiği tartışılmaktadır. Özellikle gelişmiş ülkelerde yaşanan tecrübelerle kamu yönetimlerinin bürokrasiden vazgeçemeyeceği anlaşılmaktadır. Bu yüzden bürokrasinin olumsuzluklarını giderebilme sürecinde yönetimi yeniden yapılandırma temel çözüm olarak karşımıza çıkmaktadır (Özer ve İrdem, 2020:153-154). Devletin faaliyet alanı daraltılırken bürokrasinin negatif yönlerini de bertaraf etmek amaçlanmıştır.

Bürokrasinin yeniden yapılandırılması süreci, belli amaçlarla girilen planlı ve bilinçli değiştirme hareketlerinden oluşmakta olup kamu sektörü için yeniden yapılandırma alanı dinamik kalmalıdır. Bunlar genellikle bürokrasinin dışından gelen ve var olan dirence karşı gerçekleştirilen bir dönüşüm sürecinden oluşmaktadır (Özer ve İrdem, 2020:155). İnsanları değişim yönünde büken güçler, bürokrasinin dönüşümü, üretimde esnek uzmanlaşma ve merkezileşme olmadan yoğunlaşmadır (Aytaç ve İlhan; 2008:190).

Kamu kuruluşlarında yönetimin yeniden yapılandırılması söz konusu olduğunda iki temel yaklaşım karşımıza çıkmaktadır. Bunlardan birincisi temsili demokrasi fikri, diğeri ise idari reform sürecinin unsurlarının ve araçlarının diğeri alanlarda görülen reform süreçlerinden farklı olduğu düşüncesidir (Özer ve İrdem, 2020:156).

Bilindiği üzere, iktidarların gayrişahsi, yapısal yüzünün en açık görüldüğü yer bürokrasilerdir (Bayram ve Çınar, 2007:23). Bugün tüm dünyada kamu bürokrasileri küçülmekte, yeniden yapılanmakta, organize olmakta, verimliliklerinin ve üretkenliklerinin artırılabilmesi için yoğun çaba harcanmaktadır. Bu süreçte verimsiz kalan bürokrasiler sistem dışı kalmakta, bu durumları mercek altına alınmakta, sonuç olarak bazı yönetim fonksiyonları ve birimleri birleştirilmekte ve yeni yönetim teknikleri bürokratik yapıya uyum sağlamasına çalışılmaktadır (Özer ve İrdem, 2020:156).

Sınırlı devlet projesini yeniden canlandırmak, devletin sosyal hayatın çoğu alanından çekilip, diğeri alanlarda da radikal bir değişikliği sağlayacak politikaların benimsenmesi gerekmektedir. Her şeyden önce kamu kesimi ile özel kesim arasındaki eski katı sınırlar ortadan kalkmakta, büyüyen devletin olumsuzluklarından korkan ve kendilerini bu olumsuzluklardan korumak isteyen halk, özellikle bazı hizmetlerin özel kesime devredilmesine razı olmaktadır (Özer ve İrdem, 2020:171-172).

Ancak, kurumlarda işleyen veya bireyin yaşadığı zaman, eskinin demir kafesinden kurtulmuş olsa da yukarıdan aşağıya işleyen yeni bir denetim ve gözetime tabi olma durumunu getirmektedir (Aytaç ve İlhan; 2008:191). Bürokrasinin içinde bulunduğu krizi başarılı bir şekilde atlatabilmesi mikro ölçekte örgütsel başarıya ve gelişime bağlıdır. Bugün bürokrasinin yeni teknolojilere, pazarlara, zorluklara ve değişimin kendisinin baş döndürücü hızına uyum sağlayabilmek için mikro ölçekte kendisini oluşturan örgütlerin yapı, değer, tutum ve inançlarını değiştirmesi gerekmektedir (Özer ve İrdem, 2020:173).

Bürokrasinin olumsuzluklarının yanında rasyonel davranışın hâkim olduğu modern dünyada rasyonel araç olarak siyasal yapılar halen bürokrasiye başvurmak durumundadır (Bayram ve Çınar, 2007:23). Devletin yürütmesi lüzumlu olan hizmetlerin yeniden belirlenmesi gerektiği görüşü, idarenin kamu hizmetlerinden bir kısmını özel kişilere yaptırması, kendisinin yaptığı kamu hizmetlerinde de kamusal yönetim yerine özel yönetimi yeğlemesi olguları ile karşılaşılmaktadır. Kamu hizmetlerinin finansmanında da değişiklik göze çarpmaktadır. Kamu hizmetinin karşılıksız olduğu anlayışı terk edilip faydalananlardan faydalanmaları karşılığı bir bedel alınması uygulaması popülerleşmektedir. İdare karşısında vatandaşın idare edilen ya da kamu hizmetinden yararlanan değil müşteri konumunda bulunduğu söz edilmesi de bu anlayış değişikliğinin bir neticesidir (Özer ve İrdem, 2020:232)

Diğer taraftan, bürokrasiyi en çok eleştiren yönetim bilimcilerden biri Bennis'e göre Weber'in geliştirdiği bürokratik model 20.yüzyılın koşullarına ayak uyduramamıştır. Bürokrasi rutin ve kestirilebilir beşerî olayları yönetmede bir güce sahiptir. Ancak hâlihazırdaki nüfus ve bilgi patlaması karşısında bürokrasinin belirtilen üstünlüğünün geçerliliği konusunda şüpheler vardır. Çalışmada daha önceden de bahsedildiği üzere, Bennis'e göre bu süreç kısa bir süre sonra tamamlanacak ve çok yakın bir gelecekte bürokrasinin ölümü gerçekleşecektir (Özer ve İrdem, 2020:17).

Modern devletlerde iktidarın artan merkeziyetçi niteliğine paralel olarak ortaya çıkan büyük hiyerarşik bürokrasiler demokratik olmayan yapılanmaları da meşru yönetebilirlik becerilerini de yitirme noktasındadır (Bayram ve Çınar, 2007:23). Ayrıca, modernleşmeyle birlikte toplumda burjuvazinin büyümesi sonucunda devlet memurluğunun toplumsal saygınlığında değişiklikler yaşanmıştır. Ancak bu değişim bürokrasinin en geniş bölümünü oluşturan memurların maddi bakımdan gerileme içine girmesine sebep olmuştur. Bu durum, bir yandan yolsuzluğu sınırlayacak olan mevcut

değerler sistemine zarar vermiş, bunun sonucunda bürokratik ahlak içerik değişimine uğramıştır. Ayrıca bürokratların eline büyük kaynak yaratma ve tahsis etme fırsatlarının verilmesi, yolsuzluk olarak görülen davranışları artırmış, yolsuzluk mevcut sistemin rasyonel biçimde devamı için işlevsel bir nitelik kazanmıştır (Özer ve İrdem, 2020:179).

Demokratik siyasi sistemlerde yolsuzluğa yol açan kararlar halk tarafından kabul görmeyeceğinden kamuoyundan gizli tutulur. Bir başka deyişle, yolsuzluk, açıkça bir riyakârlık eylemidir. Bazı koşullarda yolsuzluğun gizlilik unsuru göz ardı edilebilmektedir. Özellikle, yolsuzluğun toplum geneline yayıldığı ve yolsuzluklara karışanların arkalarında güçlü destekçilerinin bulunduğu durumlarda gizliliğe ihtiyaç duyulmayabilir (TEPAV, 2006:25).

Bürokratik yapıların çıkmaza girmeleri ve yozlaşmalarıyla kaçınılmaz ölüm ile karşı karşıya kaldıklarını belirten Bennis buna çözüm olarak paylaşılan vizyonu ortaya atmıştır. Bennis paylaşılan vizyonun devreye girmesini ve bu sayede çalışanların eğitilmesini, etkin çalışmaya dönük yetkilendirilmesini ve gerekli sorumlulukları almalarını tavsiye etmektedir (Özer ve İrdem, 2020:185).

Bennis'e göre, Weber'in geliştirdiği bu bürokratik model yirminci yüzyıl şartlarına ayak uyduramamaktadır. Bürokrasinin rutin, kestirilebilir, beşerî olayları yönetmede bir üstünlüğü vardır. Ancak bugünkü nüfus ve bilgi patlaması karşısında, bürokrasinin, belirtilen üstünlüğünün geçerliliği konusunda kuşku vardır. İşte bunun için bürokrasi, teknolojinin gerektirdiği yeni durumlara kendisini uydurmak zorundadır. Aksi durumda Weber bürokrasisi ölecek ve yok olacaktır (Çevikbaş, 2014:92-93).

Paylaşılan vizyon en kısa tanımıyla örgüt açısından ne yaratmak istendiği sorusuna verilecek cevaptır. Kişisel vizyon nasıl kişilerin kafalarında ve yüreklerinde taşıdıkları resimler ve imgeler ise paylaşılan vizyonlar da aynı şekilde bir örgütün her yerindeki insanların taşıdıkları resimlerdir (Özer ve İrdem, 2020:186). Paylaşılan vizyon sayesinde örgütte kenetlenme yaşanmakta ve bu da başarıyı getirmektedir.

Öte yandan bürokrasideki çıkmazlara paylaşılan vizyon katkı sağlarken, etkin bir yönetim anlayışı ve iyi bir liderde başarıyı getirmektedir. Bennis'e göre liderlik; görüşleri, eylemleri ve eğilimleri etkileme, yönlendirme ve yönetme sanatıdır. Vizyoner liderler zamanın değerini bilir ve hızlı çalışırlar. Vizyoner liderlik, içgüdü, sezgiler ve deneyimli olmak demektir. Vizyoner liderlik yeni ve yüksek düzeyde bir görüş açısına ulaşmaktadır.

Bu yüksek seviyedeki görüş açısı, kolay kontrol edilemeyen problemleri çözmede liderliğin anahtarı olmaktadır (Özer ve İrdem, 2020:335).

Sonuç olarak yeni kamu yönetiminde kamu yöneticileri kamu kaynaklarının, kamu örgütlerinin koruyucusu, demokratik vatandaşlık ve diyalogun sağlayıcısı, vatandaşın hizmetkârı olduklarını kabul ederler. Yeni kamu hizmeti anlayışı, kamu yöneticilerinin sadece gücü paylaşmadıklarını, insanlarla birlikte çalıştıklarını, çözüm ürettiklerini iddia etmektedir (Özer ve İrdem, 2020:251). Kamu yöneticilerinin rolündeki bu değişim bürokrasiyi de doğrudan olumlu yönde etkilemektedir.

Ancak YKY anlayışını savunanların tasarruf yönüne özellikle vurgu yapılıyor olması klasik devlet yönetimi anlayışı ile bağdaşmamaktadır. Söz konusu bu çıkmaz özellikle gelişmiş ülkelerde YKY sonrası yeni anlayışları gündeme getirmiştir (Özer ve İrdem, 2020:267). Çalışmanın bu bölümünde YKY sonrası yeni anlayışlar olarak; Neo-Weberyan Devlet, Yeni Kamu Yönetişi, Kamu Değer Yönetimi ve Dijital Çağ Yönetişi ele alınacaktır.

2.2.6.2.1. Neo Weberyan Devlet

Bu anlayış siyasal bilimler, sosyoloji ve kamu yönetimi alanlarında 1970’li yıllardan beri dile getirilmektedir. Anlayış devlet merkezli unsurların, vatandaşların ihtiyaçlarını harici bir yönlendirme ve istişareyle etkilemeleri üzerinde durmakta, bunların sonuçlarını idari seçkinlerin ve hükümetlerin başarıları gibi göstermeye çalışmaktadır. Burada bürokrasi, küçülme, yeni mali politikalar ve özelleştirme programları aracılığıyla ve ekonomik kazanımlar elde etme amacıyla yeniden yapılandırılmaktadır (Özer ve İrdem, 2020:267).

Politikacılarla vatandaşlar arasındaki pozisyonu dolayısıyla hem yukarıdan politikacılar hem de aşağıdan vatandaşlar, kamu yönetimini dikkatle izlemek durumunda kalmışlardır (Kutlu, 2004:24). İnsanların ihtiyaçları sınırsızdır, buna karşılık imkânları sınırlıdır (Eğilmez, 2013:11). Dünyada görülen mevcut ekonomik ve mali krizler batı ülkelerini yönetim reformlarında geri durmaya ve hızla tasarruf tedbirleri almaya yöneltmiştir. Bu süreçte yönetimde güven algısı önem kazanmış, güvenin ve dürüstlüğün, toplumun ve ekonominin yeniden yapılandırılmasında önemi daha net anlaşılmıştır (Özer ve İrdem, 2020:313).

Neo Weberyian Devlet Modeli'nde devletin üst kademeleri ve bazı vatandaş grupları politika oluşturma konusunda yer almaktadır (Greve, 2010:8). Neo Weberyian Devlet Modeli'ni kuramlaştıranlar bürokrasinin hala bütün alternatif yönetim anlayışları karşısında en iyisi olduğunun farkındadırlar. Ancak süreç içerisinde yaşanan tıkanıklıklar ve çözilemeyen sorunlar 2004 yılında Neo Weberyian Devlet Modeli'nin kuramlaştırılmasına yol açmıştır (Özer ve İrdem, 2020:315).

Neo Weberyian Devlet Modeli, modern devlete Weberyian ilkelerin uygulanmasını ifade etmektedir (Altan, 2019:210). Neo Weberyian Devlet modeli aşağıda özetlenen dört temel ilkeye dayanmaktadır (Özer ve İrdem, 2020:317):

- Devletin merkeziyetçiliği içsel ve dışsal sorunlarla mücadelede siyasal, örgütsel ve yönetsel açıdan güçsüz devlet yapısına yol açar.
- Yönetim hukuku ve bununla ilgili reform ve zorlamalar; devlet kurumlarının bireylere dönük öngörülemeyen uygulamalarından bireyleri korur.
- Kamu hizmetlerinin korunmasına dönük hukuki çerçeve de adeta bireylere bir tedavi imkânı sunar. Hem de bu hak sadece düşük ücretliler ya da düşük eğitimliler için olmaz, toplumun geneline hitap eder.
- Korunmaya çalışılan temsili demokrasi anlayışı ihtiyacımız olan kamu bürokrasisinin istikrarını ve yeterliliğini korur.

Diğer taraftan, Neo Weberyian Devlet Modeli'nde, ülkelerin reform çabaları kendi tarihsel ve idari birikimlerine göre ilerlemesi gereken bir süreçtir. Aynı reform pratiği bir ülkeyi tedavi ederken bir başkasını zehirleyebilir niteliktedir (Altan, 2019:212).

Son olarak, Neo Weberyian Devlet kamu hizmetinin profesyonelleştirilmesini, böylelikle bürokratin sadece kendi alanıyla ilgili hukuk alanında uzman değil aynı zamanda vatandaşın ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik profesyonel bir yönetici haline gelmesini gerektirir. Bürokratik Weberyian devlet ise farklı bir statüye kültüre ve şartlara sahip bir kamu hizmeti fikrinin korunması ve koşullarının sağlanmasını için çaba harcar (Özer ve İrdem, 2020:321). Her ne kadar belirli bir büyüklüğü aşma sonrasında yüz yüze temasın kaybolduğu örgütlerde bürokratikleşme olsa da Neo Weberyian Devlet kamu hizmetlerini profesyonel bir şekilde gören bürokratların vatandaşın isteklerine cevap verebileceğini öngörmektedir.

2.2.6.2.2. Kamu Değeri Yönetimi

Kamu sektörü ve özel sektör arasındaki farklılıklar üzerine kurulan ve YKY sonrasını betimlemeye çalışan ilk defa Kennedy Okulu'ndan 1995 yılında Mark Moore'un "*Kamu Değeri Yaratmak: Kamuda Stratejik Yönetim*" adlı çalışması ile gündeme gelmiş olan yeni bir teoridir. Moore'a göre "*kamu değeri gerekli yetkilendirme ile temsili hükümet aracılığıyla ve kamu çıktılarının üretildiği verimlilik ve etkinlik göz önünde bulundurularak hükümet faaliyetlerinin ne ürettiklerinden oluşmaktadır*" (Özer ve İrdem, 2020:335). Moore anılan eseri ile kamu değeri kavramının kamu yönetimi yazınında tartışılmasının önünü açmıştır (Köseoğlu ve Tuncer, 2014:147-148).

Kamu değeri yönetiminin gücünün, kamu hizmeti uygulamasını ve reformunu yönlendirmek için yalnızca kurallara veya teşviklere dayanmayan motive edici bir güce işaret etme yeteneğine dayandığı görülmektedir (Stoker, 2006:41).

Anlayışa göre kamu sektörü örgütlerinin varlıklarını sürdürmeleri ve değer üretme kapasitelerini geliştirmeleri bakımından mali performansa yönelmek önemli olmakla beraber, bu örgütlerin misyonlarında tanımlanmış bir kamusal değer üretip üretmedikleri bakımından da sorgulanmaları gerekmektedir. Misyonları kamu örgütlerinin ulaşmaya veya gerçekleştirmeye çalıştıkları değerleri tanımlar. Böylece özel sektördeki mali performansın yerini kamu sektöründe misyona ulaşma almaktadır (Özer ve İrdem, 2020:335).

Kamu değeri, kamu malı ve kamu hizmetinden farklı olarak negatif dışsallıklar, monopoller, eksik bilgi gibi piyasa başarısızlıklarının iyileştirilmesine yöneliktir (Köseoğlu ve Tuncer, 2014:149). Literatürde Kamu Değeri Yönetimi yaklaşımı ile ilgili olarak aşağıda belirtilen üç temel husus vurgulanmaktadır (Özer ve İrdem, 2020:416):

- Kamu yönetimi toplumda sadece hizmet sunma ve sosyal güvenlik sağlama rolünde değildir. Kamu yönetiminin aynı zamanda kamusal değer potansiyel yaratıcı ve kamusal alanda pro-aktif bir şekillendirici olarak işlevi bulunmaktadır.
- Kamu yöneticileri örgütlerde sadece bürokrasiye yardımcı olan pasif çalışanlar değil, aynı zamanda vatandaşlara kaliteli hizmet sunmak için varlıkların en akıllı şekilde yönetilmesinde aktif rol oynayan aktörlerdir.
- Kamu yöneticilerinin ihtiyaç duyduğu teknikler, sadece kamu kuruluşlarının rutin işleyişini sağlama izlekleri açısından değil, aynı zamanda idarelerin maddi ve

sosyal değişimlere hızlı ve kolay bir şekilde adapte olmalarına ve siyasi isteklerini ve ihtiyaçlarını değiştirmelerine yardımcı olmak içindir.

2.2.6.2.3. Yeni Kamu Yönetişimi

Osborne tarafından, klasik kamu yönetiminin dönüşümünde yeni paradigmaya bir geçiş aşaması olarak görölmüştür. Ona göre devletin doğası çoğulduir yani kamu hizmeti sunumuna çoklu birbirinden bağımsız aktörler katkı sağlar (Özer ve İrdem, 2020:279).

1970'lerin sonlarından itibaren yeni kamu yönetiminin yayılması, yeni bir kamu söyleminin oluşmasını sağladı. En uç biçiminde, bu, özel sektör yönetim tekniklerinin kamu yönetimi tekniklerine göre üstünlüğünü ve bu tür tekniklerin kamu hizmetlerine uygulanmasının otomatik olarak bu hizmetlerin verimliliğinde ve etkinliğinde iyileştirmelere yol açacağı varsayımıyla öne sürölmüştür (Osborne, 2006: 378-379).

Yeni Kamu Yönetiminde kilit anlayışlardan biri, hükümetlerin karşı karşıya olduğu kamu politikası zorluklarının, sadece hükümetler tarafından ele alınamayacağıdır, organizasyonlarla işbirliği gereklidir (Greve, 2010:9). Yeni Kamu Yönetimi anlayışının çoğulcu devletin varlığına dayanmakta ve kamu politikalarının geliştirilmesindeki ve yürütölmesindeki sorunları anlamaya çalışmaktadır. Kamu mallarının çoğu ister devlet tarafından ister kâr amacı gütmeyen üçüncü sektör ya da özel sektör tarafından sağlanması, gerçekte bir ürünü değil, bunun yerine hizmeti işaret etmektedir. Yeni Kamu Yönetişimi hizmetlerinin ise üç temel özelliği bulunmaktadır (Özer ve İrdem, 2020:278):

- Bir ürün kaçınılmaz olarak somutken, hizmet soyuttur, içerisinde bir süreç barındırmaktadır.
- Ürünler ve hizmetler farklı üretim mantığına sahiptir. Üründe satış ve tüketim farklı zamanlarda olurken, hizmetlerde üretim ve tüketim eş zamanlı olmaktadır.
- Ürünlerde ve hizmetlerde kullanıcının rolü niteliksel olarak farklılaşmaktadır. Ürünlerde kullanıcı basitçe alır ve kullanır. Hizmetlerde ise kullanıcı ortak yapımcı ya da üretici olarak hizmete dâhil olmaktadır.

Yeni Kamu Yönetişimi yaklaşımının temel vurgularını demokrasi, kolektivizm, kamusal müzakere, çok merkezli yönetişim, karar alma sürecine katılım gibi ilkeler oluşturmaktadır. Yeni Kamu Yönetişiminin önemli bir özelliği de toplumdaki sosyal parçalanmaya dayanmasıdır. Çünkü artan sayıda insan, grup, kuruluş karşılıklı olarak etkileşime girmekte ve söz konusu karşılıklı etkileşimle birlikte çeşitli aktörler toplumdaki

farklı dinamikler üzerinde etkileri hissedilmektedir (Özer ve İrdem, 2020:377). Yeni Kamu Yönetişimi yaklaşımında hükümetler kendilerini her şeyi “yapan” olarak tanımlamaktan piyasaları “yöneten” olarak tanımlamaya başlamışlardır (Greve, 2010:9).

2.2.6.2.4. Dijital Çağ Yönetişimi

Patrick Dunleavy ve London School of Economics'ten meslektaşları 2000'lerde dijitalleşmeyi veya “e-devleti” daha derin bir konu olarak görmeye başlamış ve konu ile ilgili makaleler yazmışlardır. Bu kapsamda Dijital Çağ Yönetişimi (DÇY) Yeni Kamu Yönetimine alternatif olarak düşünülmüştür (Greve, 2010:10).

Dijital Çağ Yönetişiminde, üç temel bileşen üzerinde durulmaktadır: İlki “Yeniden Bütünleşme (Reintegration)” ile yeni kamu yönetiminin bütüncül ve koordinasyonda uzak parçalı ve ayrılmış örgütlenme yapısının bilgi ve iletişim teknolojileri aracılığıyla yeniden işbirliği ve koordinasyon temelinde düzenlenmesi böylece aktörlerin katılımının da artacağı öngörülmektedir. “İhtiyaç Temelli Bütünleşme (Need-Based Holism)” ise yeniden bütünleşmenin yönetim-vatandaş ilişkilerinde ortaya çıkmasını ifade ederek ilk bileşenin tamamlayıcısı rolünü üstlenmektedir (Atmaca ve Karaçay, 2020:264).

2000’li yıllarda yaygınlaşan e-devleti, YKY anlayışında sadece destek unsuru yerine daha derin bir araç olarak gördüler. Hareket noktaları vatandaşlara hizmet verme sürecinde bilgi iletişim teknolojilerinin klasik anlayışı değiştirdiği hususudur. Bu nedenle dijital çağ yönetişimi doğrudan yönetişimin bir parçasıdır ve sadece dijital değişimle sınırlanmaz (Özer ve İrdem, 2020:280).

Devlet iletişiminin siyasallaşması yoğun bir denetimi gerektirir. DÇY için dikkate değer özellikler arasında merkezi kontrol, iletişim uyumluluğu ve mesaj basitliği sayılabilir (Marland vd.,2017:125). DÇY, dijital teknolojilerin devletlerin örgütsel yapılarının merkezinde olduğu yönetsel bir sürece karşılık gelmektedir. Bilgi teknolojileri ve bilgi sisteminde meydana gelen değişikliklerin kamu hizmetlerinin düzenlenmesi ve vatandaşlara sunulması noktasında oynadığı merkezi rolü ele almaktadır (Özer ve İrdem, 2020:398).

Dijital çağda ülkelerin e-devlet uygulamaları da yapay zekâ, endüstri 4.0 gibi küresel dönüşümün önemli uygulamalarına ayak uydurmak durumunda kalmıştır (Avaner ve Fedai, 2019:160). Endüstri 4.0 teknolojileri; büyük veri, artırılmış gerçeklik, eklemeli

üretim (3D yazıcılar), bulut bilişim, sistem entegrasyonu, otonom robotlardır. Dijital çağda ülkeler bu uygulamalara başvurmaktadır.

DÇY, bilgi teknolojileri sistemlerinin yaygınlaşmasını, bilgi teknolojilerindeki gelişme ve değişmelerin kamu kurumlarının örgütsel yapısına ve örgüt kültürüne adapte edilmesini önermektedir. Kamu kurum ve kuruluşlarında dijital iş görme biçimine geçişi, farklı müşteri grupları için elektronik hizmet tedarik sistemlerinin geliştirilmesini, klasik bürokrasilerdeki dosya ve belgelerle kayıt tutma yerine elektronik kayıt tutmaya geçişi vurgulamaktadır (Özer ve İrdem, 2020:401).

Hükümet, toplum ve teknoloji arasındaki ilişkilere yönelik araştırmalar son 30 yılda önemli ölçüde büyümüştür. Bununla birlikte, çoğu araştırma ve uygulamadaki ilerlemeler, devlet organizasyonu, vatandaş hizmetleri, birlikte çalışabilirlik veya kişisel mahremiyet gibi dar olarak tanımlanmış kategorileri ele almaktadır. Buna karşılık, gelecek, dijital çağda hükümet ve yönetişimin sürekli gelişimi için uygun bir altyapıyı neyin oluşturduğunun dikkate alınması da dâhil olmak üzere, daha bütünsel ve esnek bir bakış açısı gerektiren karmaşık ve dinamik zorluklar sunar (Dawes, 2009:257).

DÇY ile YKY'nin birbiri ile ilişkili olduğunu savunanlar DÇY'yi YKY'nin uzantısı olarak görme eğilimindedir. Örneğin; Longo'ya göre Web 2.0 dünyasındaki yeni teknolojik gelişmelerle birlikte devletin veri tabanının hızla vatandaşlara açılması, şeffaflığı ve hesap verebilirliği artırılması potansiyeli taşımaktadır (Özer ve İrdem, 2020:416). Devletin bilgi asimetrisinden kaynaklanan sorunları aşabilmesi gereklidir. Elde edilen veriler kurumdan kuruma farklılık arz ediyorsa, sorun teşkil eder. Tek bir örgütün koordinesiyle tek bir sistemden verilerin çekilebilmesi önemlidir (Avaner ve Fedai, 2019:168).

Önümüzdeki yıllarda bir ağda yer alan çeşitli paydaşlar arasında yapılan tüm işlemlerin merkezi olmayan bir veri tabanında depolandığı; aracıları ortadan kaldıran, hiçbir aktörün veri tabanının veya söz konusu ağın kontrolüne sahip olmadığı *blok zincir teknolojisinin (blockchain)* kamu bürokrasisinin yerini alabileceği öngörülmektedir. Blok zincir teknolojisi bilgiyi bürokrasiye göre daha hızlı, daha güvenli, daha doğru bir şekilde işleyip depolayacak ve daha verimli işlev görecektir. Akıllı sözleşmeler aracılığıyla yönetim süreci otomatikleşebilecek, beşerî faaliyetlere dayalı mevcut bürokratik sistem yerini blok zincirine dayalı yeni sisteme bırakacaktır (Özer ve İrdem, 2020:416).

Blok zincir teknolojisi ile bürokrasiyle mücadele arttırılırken, kamu sektöründeki işlemlerin şeffaflığının sağlanmasında da etkili bir araç olarak kullanılabilir. Bu tür tabanlı çözümler, güven seviyesinin az olduğu çok taraflı ortamın birbirleriyle işlem yapması gereken durumlar için iyi bir çözüm olarak düşünülebilir.



3. TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN GELİŞİM SÜRECİ VE DEĞİŞİMİ

Türkler Anadolu'ya yerleşirlerken, kendilerinden önce bu topraklarda yaşayan insanlar ve kültürlerle yeni bir sentez oluşturmuştur. Eski kültürlerinde bulunan demokratik öğelerin de yardımı ile farklı olana hoşgörü ile bakmasını öğrenmişlerdir (Kışlalı, 1993:72-73). Anadolu halkı ve devleti binlerce yıllık birlikte yaşama ve karşılıklı etkiler neticesinde ortaya çıkmıştır. Anadolu'da 7000-8000 sene öncesinden beri bir kültür birikimi vardır. Çeşitli menşeden halklar Anadolu'ya gelip yerleşmiştir (İnalçık, 2021:260). Tüm bu birikimde yönetimde değişiklikleri yanında getirmiştir.

Kamu yönetimi disiplini tarihteki uzun yolculuğunda sürekli değişime uğramıştır. Disiplinin ilk dönemlerindeki etkisini hissettiğimiz son dönem değişimi, ABD'de Wilson ve Goodnow'un katkısıyla siyaset yönetim çıkmazıyla başlamıştır. Ardından Willoughby ve White'ın katkılarıyla kamu yönetiminde ilkeler dönemi yaşanmıştır. Kamu yönetimi disiplinini şekillendiren ABD uygulamaları 1. ve 2. Dünya Savaşları arasındaki dönemde bu ülkede Ortodoks kamu yönetimi döneminin yaşanmasına yol açmıştır. Dünyada yaşanan savaşlar özellikle ABD kamu yönetiminde küçülmeyi, tasarruf tedbirlerini ve verimlilik arayışlarını gündeme getirmiştir. Savaştan sonra kamu yönetiminde yaşanan problemlere karşı meydan okumalarla karşı karşıya kalınmıştır (Özer, 2014:1). Dünyada bu gelişmeler, olurken Türkiye'de de kamu yönetimi birçok değişime uğramıştır. Sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçiş süreci, küreselleşmenin artması, bireylerin ekonomik ve sosyal beklentileri gibi sebeplerle yönetim anlayışının değişmesi ve bu değişime bürokrasinin çözüm olamaması gibi faktörler kaçınılmaz değişimin dinamikleri olarak göze çarpmaktadır. Yönetim anlayışları ise kendilerinden talep edilen bu değişimlere farklı stratejileri kullanarak karşılık vermeye çalışmaktadır.

Bürokrasi-siyaset ilişkilerinde karar alma süreçlerinde ve devletin niteliğinde, işlevinde, rolünde yeni bir denge anlayışı kamu yönetimindeki reformun bir yansımasıdır (Övgün, 2013:22). Bugünkü kamu kuruluşlarının sosyal, siyasal, ekonomik alanlardaki değişikliklere ayak uydurabilmesi, kendisini başta örgütsel açıdan yenilemesine ve dönüştürmesine bağlıdır. Kamu kuruluşlarında değişiklikleri içeren örgütsel değişim aslında üç düzeyde gerçekleşebilir. Birinci düzeyde, çalışanların tutum ve davranışlarının değiştirilmesi ile ilgilidir. İkinci düzeyde, bir bütün olarak örgütün değişimi konusunda yönetim sistemlerine başvurulmasını içerir.

Üçüncü düzeyde ise, ilk ikisi de kapsayacak şekilde bir bütün olarak örgütün baştan yenilenmesini amaçlamaktadır. Bunun içine çalışanların değerleri, inançları, toplumsal tepkileri ve örgütsel yapının değişimi gibi birçok konu girmektedir. (Önen, 2010:870).

Çalışmanın bu bölümünde neoliberal politika uygulamaları, Türk bürokrasisinin gelişimi, değişimi tarihsel süreç üzerinden incelenerek bir hükümet reformu olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

3.1. Türk Bürokrasisinin Gelişimi

Reform kamu yönetiminde en çok tartışılan ve genel eğilim olarak olumlu ya da iyi bir şey olarak değerlendirilen bir olgudur. Olgunun olumlu ve iyi olarak değerlendirilmesi reformun hep ileriye dönük ve kötülüklerden arındırılmış bir düzen yarattığı inancına dayanmaktadır (Övgün, 2013:21). Sosyo-ekonomik sistemdeki dönüşüm sürekli devam eden ve beraberinde tüm kurumsal yapıları dönüştüren bir dinamiktir. Yirminci yüzyılın son çeyreği sosyo-ekonomik sistemde çok önemli gelişmelere sahne olmuştur. Bu dönemde patlak veren finansal krizler, toplumsal ihtiyaçlar ve teknolojik gelişmeler kamu yönetimlerinin de dönüşmesini zorunlu hale getirmiştir. Yaşanan süreçte ağırlıklı olarak Anglo Sakson ülkelerde geliştirilen ve uygulamaya geçirilen yönetsel yaklaşımlar kamu yönetimi yazınında baskın hale gelmiştir. Kamu yönetiminde ekonomiklik, katılım, esneklik, şeffaflık, hesap verebilirlik vb. temel ihtiyaçlara cevap verme iddiasında olan yeni kamu işletmeciliği ve yönetim hareketleri Türkiye'nin de dâhil olduğu gelişmekte olan ülkelerde de popüler olmuştur (Leblebici vd., 2012:86). Kamu işletmeciliğinde politikacılar memurlarını siyasi danışman ve politika yapıcı yapmak yerine profesyonel yönetici yapmayı tercih etmekte olup memurların politika belirleme üzerindeki etkilerini azaltarak işletme becerilerini artırmaya yöneltmektedirler (Öztürk, 2017:150).

Kamu yönetimine uygulanmak istenen kamu işletmeciliği anlayışının birçok faydası olmakla birlikte, kamu sektörünün özel sektör olmadığı ortadadır ve aynı anlayışla yönetilemeyeceği de barizdir (Leblebici vd., 2012:86). Bir bakıma, yeni kamu yönetimi yaklaşımında etkinlik ve verimlilik tamamen terk edilmemiş ancak daha geniş bir perspektiften demokrasi, toplum ve kamu yararı çerçevesi içinde ele alınması gerektiği anlaşılmıştır.

II. Dünya Savaşı'ndan sonra, 1950-1980'li yıllar arasında devletler iktisadi kalkınmayı canlandırmak amacıyla sektörel düzeyde doğrudan girişimci-üretici rolünü üstlenmiştir. Temel amaç aksayan piyasayı düzenlemek ve piyasanın üretilmediği alanlarda üretim sağlayarak kalkınmayı sağlamaktır. Bu kapsamda gerek gelişmiş ülkelerde gerekse gelişmekte olan ülkelere devletler kaynakların yatırımla tesisinde önemli görevler üstlenmiş ve doğrudan yatırım-üretim faaliyetlerinde bulunmuştur. Fakat hükümetler bu politikaları uygularken kamu yönetiminde ortaya çıkan sorunları neredeyse hiç dikkate almamıştır. Zamanla zarar eden kamu işletmeleri, popülist politikalarla düşüncesizce yapılan kamu yatırımları ve özel sektör üzerindeki aşırı devlet denetimi bir yandan enflasyonist sonuçlara, diğer taraftan da ekonomide olumsuz tasarruf ve yatırım kararlarına neden olmuştur (Leblebici vd., 2012:84).

1980'lerin başında kapitalist dünyanın ekonomik krizi, ekonomik politikaların ideolojisindeki kararlı bir değişimle eşleşmiştir (Fine ve Harris; 1987:365). Bu yıllara gelindiğinde dünyada küreselleşmeyle ilgili endişelerin değerlendirilmesinden başlayarak, toplumlarda kamu yönetiminin nadiren küçüldüğü zamanlar olmasına rağmen gücünün aşıldığı zamanlar olmuş ve devletler bir yandan küresel kamu malları arayışındayken, diğer yandan yerel kamu mallarını da daha fazla savunur bir hale gelmiştir (Angelini, 2011:4).

Aynı yıllarda Türk kamu yönetiminin olumsuz etkilerinden kurtulmak için devletin ekonomi içindeki payı sınırlandırılmaya çalışılmış ve özelleştirme politikaları öne çıkmıştır. Bu süreçte hükümetin kamu maliyesinde etkinliğini arttırmak için önemli reformlar yapılmıştır. Mali disiplin, özelleştirme, deregülasyon gibi birinci nesil reformlar piyasanın nasıl gelişeceğinden çok nasıl işleyeceği yönünde olmuştur (Leblebici vd., 2012:84). Bu dönemde kamunun, özel sektör tarzında yönetilmesini ve bunu uygularken rekabetin sağlanması ve özelleşmenin cazip hale getirilmesi, kamu yönetiminin masraflarının düşürüleceği tezini ortaya çıkarmaktadır (Weikart, 2001:359).

Burada devlet yerine piyasa ön plana çıkmış; devletin faaliyet alanlarının genişlemesi yerine piyasanın egemen olması yolunda ikameci bir politika izlenmiştir. 1990'lı yıllarda ise piyasa ekonomisinin etkin işlemesine yönelik reform istekleri daha karmaşık bir hal almıştır. Bunun için reformların ülkenin sahip olduğu kurumsal yapıyla uyum içerisinde, saydam ve hesap verebilirliğin esas alındığı, katılımcılığa

önem veren, uzun dönemli ve stratejik olması gerektiği düşünülmüştür. Böylece devlet ile piyasanın birbirini tamamlayan aktörler olduğu ve devletin piyasanın etkinliğini arttırmak için roller üslenmesi gerektiği düşüncesi öne çıkmıştır (Leblebici vd., 2012:84). Yıllara göre yapılan detaylı incelemelere bakıldığında, Türkiye’de de dönem taleplere ve ihtiyaçlara yönelik bazı düzenleme ve yapısal değişiklikler gerçekleştirilmesi amaçlanmıştır. Bununla birlikte, ihtiyaca göre şekillenen politikalar gözlemlenmiş ve o döneme ait sorunların giderilmesi hedeflenmiştir denilebilir.

Türkiye’de kamu bürokrasisinin karşılaştığı sorunlar örgütsel ve işlevsel olarak ikiye ayrılmaktadır. Bürokrasinin örgütsel sorunlarını merkeziyetçilik, örgütsel büyüme, yönetimde gizlilik, dışa kapalılık, şeffaflık, yönetimde tutuculuk oluşturmakta; bürokrasinin işlevsel sorunlarını ise kuralcılık ve sorumluluktan kaçma, yönetimde siyasallaşma, kayırmacılık, yolsuzluk, rüşvet ve aracılar yoluyla işlemleri yürütme oluşturmaktadır (Özer vd., 2015:265-266). Bu iki sorunda Türkiye’de bürokrasiyi zayıflatmaktadır.

Türkiye’de 1980’li yılların başında başlayan siyasal-yönetimsel dönüşüm sürecinde, liberal kalkınma politikaları ve dış dinamiklerin belirleyiciliği sonucu devletin düzenleyici rolüne ağırlık verilmiş ve bunun bir sonucu olarak düzenleyici kurullar ortaya çıkmıştır (Leblebici vd., 2012:83). Dünyada yayılmaya başlayan küreselleşme etkisiyle devlet, düzen oluşturma özelliğiyle ön plana çıkmıştır.

Devletin elindeki düzenleme ve denetleme gücü, piyasa kurallarına uymayan oyunculara yaptırım uygulanması ve bu sürecin etkin bir şekilde işletilebilmesidir. Bu sayede; kamu yönetimi örgütlerinin yeniden yapılanmasında, siyasa belirlenmesinde ve uygulanmasında kamu yönetimi dışından katılımı öngören işletmecilik ve yönetim anlayışının geliştirilmesi zorunlu olmuştur (Sezen, 2003:112-113). Tüm bu gelişmeler sonucunda rekabetçi bir piyasa ekonomisi oluşturulabilmek için gerekli reformlar yılları itibariyle yapılmaya başlanmıştır.

3.2. Tarihsel Süreç

Kamu yönetiminin gelişiminde siyaset, yönetim ve ahlak üzerine çalışmalar yapan Sokrat, Aristo, Platon, Machiavelli, İbn-i Haldun, Yusuf Has Hacib, Nizam’ül Mülk, Farabi, Kınalızade Ali Efendi gibi ilk ve ortaçağ filozoflarının önemli katkıları olmuştur. Antik dönemde kentin rolü ve organizasyonu hakkındaki tartışmalar, kentin

nasıl yapılandırılması ve yönetilmesi gerektiğine ilişkin görüşler ilkçağ filozofları tarafından da ortaya konulmuştur (Tatulescu, 2013:74). Platon'a göre devlet, halk ile etkileşim halinde olan bir yapılandırma. Bu yapılandırmanın aşamalarını uygulayan da kamu yönetimidir.

Diğer taraftan, Türk idare tarihinde yönetimde reform söylemi ve sürecinin gelişimi çeşitli aşamalardan geçmiştir. Osmanlı devletinin duraklama döneminde başlamış, Tanzimat döneminde ve Cumhuriyetin kurulmasından sonra sürmüş, planlı dönem ve 1980'lerdeki serbest piyasa ekonomisi şartlarında farklı bir çıkış yakalamış, 2000'li yıllarda yönetim ve kamu işletmeciliği çerçevesinde BM, OECD, AB ve uluslararası kuruluşlarca doğrudan taraftar bulmuştur.

Reform tanımlarının ve reform hareketlerinin dünyadaki ve Türkiye'deki ortak özellikleri aşağıda sıralanmaktadır (Aykaç vd., 2003:155):

- Reform hareketleri toplumsal değişimle yakından alakalıdır.
- Organize ve planlı değiştirme gayretidir.
- Prensipler olarak köktenci değişiklikleri izah eder.
- Amaç mevzu bahis yönetim sistemini daha verimli ve etkili bir şekle çevirmektir.
- Yönetimsel olduğu kadar siyasal içerikli bir değişim mevzusudur

Türkiye'de kamu yönetimini yeniden yapılandırma düşüncesinin tarihsel gelişimi bu bölümde incelenecektir. Osmanlı dönemindeki değişim çalışmaları ele alınacak, Cumhuriyet dönemi yeniden yapılandırma çalışmaları tek partili dönem, planlı dönem, idari reform süreci, yerel yönetimler reformu alt başlıklarında incelenip, son olarak hükümet sistem reformu olarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi değerlendirilecektir. Türkiye'deki kamu yönetimi değişimi tarihi perspektif açısından ortaya konulmaya çalışılacaktır.

3.2.1. Osmanlı Dönemi

XIII. yüzyılın ikinci yarısında, Anadolu Selçuklu Devleti'nin dağılışı ile Batı'da Bizans'tan fethedilen topraklar üzerinde, yeni tipte bir takım beyliklerin kurulduğu görülmüş olup Osmanlı Beyliği de bunlardan birisidir (Başbuğ, 2018:109). Anadolu Selçuklu Devleti'nin dağıtılmasıyla birlikte Osmanlı Devleti, Selçuklu Devleti'nden kültürel, siyasi ve ekonomik yönde etkilenmiş; devlet teşkilat yapısını

oluştururken ise hem Anadolu Selçuklu Devleti hem de İlhanlılar, Karahanlılar ve Memluklerden geniş anlamda esinlenmiştir.

Osmanlı İmparatorluğu Kuzey Afrika ve Arap ülkelerinden Balkanlar'a kadar uzanan birçok milletin kültürel ve ekonomik olarak büyük ölçüde özerk olduğu yalnızca idari olarak birbirine bağlı olduğu bir vilayetler topluluğudur (Weiker, 1968:453). Altı asır boyunca egemenliğini devlet, hukuk, adalet anlayışıyla sağlayan Osmanlılar, iktidarlarını ise kanun ile ahlak dengesiyle ayakta tutmuşlardır. Batı kaynaklarında Osmanlı halkından herhangi bir kimsenin hükümdarı bile dava edebileceğinden övgüyle bahsedilmiştir. Diğer yandan bürokratlar ise hükümdarın temel prensiplere uymaması halinde onu tahtından edebilmişlerdir. Hem Osmanlıları "Devlet-i Aliyye-i Osmaniye" yapan hem de "Devlet-i Ebed-Müddet" sözünü slogan olmaktan kalıcı bir mekanizma haline getiren düşünce, din ve devletin selameti adına devlet-hukuk-adalet güçlerinin bir direnç unsuru olarak daima bir arada yaşamış ve yaşatılmış olmasıdır (İnalçık, 2017). Burada Devlet-i Ebed-Müddet sözü ile Türk devletleri yıkılmamak ve sonsuza kadar devam etme ülküsü ile kurulup ve yoluna devam ettiği anlatılır.

Osmanlı ideolojisi, hükümdar ile tebaa arasındaki ilişkinin araya başka grupları sokmama özelliğini vurgulamaktadır. Osmanlı yönetim sistemi ve toprak sahipliği sistemi, halkın artık ürününün bir bölümünü aşırarak aristokrasi gibi çatışan güç merkezlerinin doğmasını önlemeye ayarlanmış olup bu sayede vergi toplama yoluyla oluşan devlet hazinesine el uzatma olasılığı bertaraf edilmiştir (Zürcher, 1998:29).

Niyazi Berkes'e göre Osmanlı rejiminin en önemli yanı, dinselikten çok geleneksellikti, fakat bu dinle iç içe geçirilen kutsallaştırılmış bir gelenektir. Bu gelenek "nizam-ı âlem", "kanun-u kadîm" ve "devlet ebed-müddet" gibi üç formüle dayanır. Burada sistem "Tanrı'nın koyduğu kanun-u kadime dayalı bir düzen" olarak tanımlanır ve rejimin siyasal ilkesi budur. Berkes bu ilkeyi, Max Weber'den ödünç aldığı patrimonyalizm ile genişletir. Yani âlemin düzenini kuran Tanrı, o düzeni korumak için de yeryüzünde kendisinin temsilcisi olarak padişahı seçmiştir. Böyle bir toplumsal ve siyasal yapıda, hayatın temel ilkesi de değişim değil düzendir (Yıldız, 2012:5).

II. Murat tarafından kurulan ve Fatih Sultan Mehmet tarafından kurumsallaştırılan Enderun Okulu sayesinde Osmanlı bürokrasisi güç kazanmıştır.

Burada özünde merkezi yönetimin etkisi ve başarısı vurgulanırken, diğer yandan temelden yetiştirilen ulema sistemi ve bu sayede kazanılan memurluk sisteminin de rolü önemlidir.

Osmanlı sultanları, kökenleri eski Mezopotamya'ya kadar giden geleneksel Orta-Doğu devlet anlayışına uyarak, toprak ve tebaa üzerinde doğrudan devlet kontrolünü kurmayı temel bir siyaset olarak seçmişlerdir (İnalcık, 2009:320).

Osmanlı Devleti aynen Platon'un düşündüğü gibi iki sınıf vardı: Reaya ve askeri. Askeri, yönetenler sınıfını, reaya ise yönetilenler sınıfını oluşturmaktaydı. Klasik Osmanlı'da devleti idare eden bürokrasi askeri sınıftır (Başbuğ, 2018:18). Osmanlı Devleti'nde bürokrasi kendi içinde dört sınıfa ayrılmıştır. Aşağıda bu mülkiye, ilmiye, seyfiye ve kalemiye sınıflarının özellikleri kısaca belirtilmektedir:

- Mülkiye sınıfı; sadrazam, vezir, beylerbeyi ve sancakbeyi gibi üst düzey devlet yöneticilerini ifade etmektedir (Eryılmaz, 2016:291).
- İlmiye sınıfı; esas itibari ile devletin yargı, yönetim ve kentsel alanda yerel hizmetler kapsamında, eğitim, din ve hukuk işleri ile ilgilenen, kadılar, müderrisler, müftüler ve kazaskerlerden oluşup bu sınıfın başı şeyhülislam olarak kabul edilirdi (Ortaylı, 2008:230).
- Seyfiye; kapıkulu ve eyalet askerleri olmak üzere iki kısma ayrılan, askerlik ve savaş ile ilgili işlerin yürütülmesinde görev alan personelin dâhil olduğu sınıftır (Eryılmaz, 2016:291).
- Kalemiye ise; bürokratik işlemlerin yürütüldüğü, yazışmaların düzenlendiği, emir, talimat ve fermanların hazırlandığı, gelir ve gider muhasebelerinin yapıldığı, ülke güvenliği ile ilgili personelin atanma yazıları ve maaşları ile ilgili işlemlerin takip edildiği hizmetleri üstlenen sınıftır (Eryılmaz, 2016:291).

İnalcık'a göre, Osmanlı Devleti, bürokratik bir devlettir. Merkeziyetçi imparatorluk, bu bürokratik sistem sayesinde idaresini devam ettirebilmiştir. Uzak vilayetler idaresi, tımar ve vergi sistemi, nüfus ve vergi kaynaklarını kayıt altına alan tahrir ve defter sistemine borçludur. Divanhanede saklı defterler sayesinde, mesela Macaristan'da veya Basra'da vergiler, miktarları, orada kime, ne kadar dirlik tahsis edildiği rahatlıkla öğrenilebilir. Osmanlılar, Eski İran ve Abbasi halifeleri dönemlerinde gelişmiş bürokratik sistem ve defter ya da kayıt metotlarını, 14. yüzyıl sonlarında veziriazam Çandarlı Ali Paşa zamanında almıştır (İnalcık, 2017:154).

Osmanlı Devleti kurulduğunda yönetimin tümü ve halkın da büyük bir bölümü Türk'tü. Geleneksel Orta Asya yönetim şekilleri on beşinci yüzyılın ortalarına kadar devam etti. Üç kıtaya yayılan merkeziyetçi imparatorluğun yönetim dinamikleri ile ayrıca İstanbul'un fethi ile Roma- Bizans yönetim kültüründen miras kalan bürokrasi ve devlet yönetimi kendi içinde sınıflar doğurmuştur. Bu sınıflar devletin yönetiminde etkin rollerini son döneme kadar aktif ve kusursuza yakın şekilde yerine getirmiştir. Çalışmanın bu bölümünde, Osmanlı Devletindeki kamu yönetimi ikiye ayrılarak incelenecektir.

3.2.1.1. Tanzimat öncesi dönem

Fransız Devrimi'nin yol açtığı savaşlar döneminden 1830'ların sonuna kadarki yıllar, Balkan eyaletlerinin artan ekonomik bütünleşmesine ve Rum tüccarların başat bir etken olarak ortaya çıkışlarına; Osmanlı İmparatorluğu'nun İngiliz ve Rus siyasetleriyle çok daha fazla içli dışlı olmasına; ilk milliyetçilik hareketlerinin ortaya çıkışına ve Batı tarzında ilk ciddi ıslahat girişimlerine sahne olmuştur (Zürcher, 2017:16).

Merkezi otoritenin sarsıldığı dönemde, Osmanlı idaresindeki bozulmaları kişilere doğru bir biçimde yansıtan kaynak, hiç şüphesiz, adâletnâmelerdir. Adâletnâme, devlet otoritesini temsil edenlerin, reayaya karşı bu otoriteyi kötüye kullanmalarını, kanun, hak ve adalete aykırı tutumlarını, olağanüstü önlemlerle yasaklayan beyanname şeklinde padişah hükümleridir (İnalçık, 2009:324).

Osmanlı İmparatorluğu'nda özellikle son dönemde devlet-vatandaş ilişkileri son derece sağlıklı bir yapıya sahiptir. Belki de demokrasiden yoksun bir yönetim anlayışının sonucu olarak toplumu oluşturan fertler “vatandaşlık” bilincinden yoksun, devlet de “baba” rolündeydi. Bu çarpık anlayışın sonucu olarak, hiçbir şekilde halkın kontrolünün olmadığı yönetim, yolsuzluklara meyilli idi. Her yönüyle yönetimin yozlaştığı bu dönemlerde, din gibi kutsal duygular bile, yolsuzluklara alet edilebiliyordu (Özsemerci, 2003:30).

Doğu'ya ve Batı'ya yaptığı görkemli 13 seferle padişahlar arasında bir rekora sahip olan Kanuni'nin (Başbuğ, 2018:104) döneminde vatanın nasıl kurtarılacağına dair görüşler Kanuni'nin vezirlerinden Lütfi Paşa'nın Asafname (1541) adlı çalışmasında görülebilir. Bu çalışmada, köylerdeki nüfus azalışının tehlikelerine dikkat çekilerek, taşra idaresinin fonksiyonlarını devam ettirebilmesinin bir vasıtası

olarak vergide mülâyimlik ve köylerin nüfuslarının muntazam sayımlar yoluyla korunmasını gerektiği belirtilmekteydi. Yine ilk dönemlere ait çalışmalara örnek olabilecek “Koçi Bey Risalesini” ve Defterdar Sarı Mehmet Paşanın “Devlet Adamlarına Öğütler” isimli çalışmalar sayılabilir. Bu çalışmalar bugün de güncelliklerini koruyan devlet idaresinin yapısına, işleyişine ve çalışanlarına ilişkin sorunların yer aldığı görülmektedir. Tanzimat dönemi öncesine ait bu ve benzer çalışmaların büyük bölümünde arzu edilen sonuçlar alınamamış olmakla birlikte, bu çalışmaların on dokuzuncu yüzyılda yapılan çalışmalara bir zemin hazırladığı öne sürülmektedir. Osmanlıdaki yenileşme hareketlerinin öncüllerinin, el yordamı ile yapılmaya çalışıldığı görülmekle birlikte geçen zaman sürecinde daha planlı ve organize bir hal aldığı gözlenmektedir (Aykaç vd., 2003:156).

Kâtip Çelebi, Koçi Bey ve Defterdar Sarı Mehmet Paşa, aynı zamanda yaşamamakla birlikte Osmanlı’nın duraklama dönemine hâkim olan idarî, malî ve askerî sorunlara tanık olmuş ve kamu politikalarının gözden geçirilmesi adına katkı sunmaya çalışmışlardır (Sadoğlu ve Coşgun, 2017:198).

III. Selim dönemine kadar hazırlanan ıslahat metinlerde Kanuni ve önceki sultanlar devri örnek alınması gereken dönem olarak gösterilip, buna “kanuni kadime” dönüş adı verilmektedir (Pustu, 2018:306). Osmanlı Devleti’nde gerçek reform hareketlerini başlatan III. Selim olup hükümdarlığı döneminde Osmanlı’nın Viyana Büyükelçisi Ebubekir Ratib’in hazırladığı raporda, çağdaş bir devlet için, disiplinli ordu, sağlam bir maliye, iyi yetişmiş, eğitilmiş kamu görevlileri, yani liyakatin öne çıkarılmasına önem verilmesi gerektiği belirtilmiştir (Başbuğ, 2018:157).

III. Selim’in daha şehzade iken, Fransız Hükümdarı XVI. Louis ile mektuplaştığı ve Avrupa’nın bu güçlü hükümdarından, güçlü bir devleti kurma ve idare etme yollarını öğrenmeye çalıştığı bilinir. Bu amaçla Avrupa’daki gelişmelerden haberdar olan ve Avrupa’ya merak duyan bir azınlığı çevresinde toplayan III. Selim, daha önceki sultanlardan farklı bir görünüm sergilemektedir. “Eski ordudan ayrı bir örgüt kurma” kararı ile Nizam-ı Cedit’i kurması ile Osmanlı-Müslüman bürokrat/aydın kesimi, Batı dünyasını teknolojisi vs. alışlagelmiş boyutlarının dışında, ahlaki ve toplumsal değerler açısından görmeye başlamasına neden olmuştur (Erdem, 2018:503-504).

Nizam-ı Cedit sonrası dönemi, ıslahattan reforma geçiş olarak tanımlayabiliriz. Türk modernleşmesinin önemli aktörlerinden biri II. Mahmut'tur. II. Mahmut döneminde yeni anlayışa uygun bir kadronun oluşması için Bab-ı Ali'nin ortaya çıkışı önemli bir adımdır. 1832'de Tercüme Okulunun açılması, Osmanlı tarihine Vaka-i Hayriye (hayırlı olay-18 Haziran 1826) diye geçen Yeniçeri Ocağı'nın kaldırılması vb. olaylar ile modernist, reformist yönetimi güçlendirmek için gerekli iktidar bürokrasiye devredilmiş, yani imparatorlukta yönetme güç ve tekeli çok da uzun olmayan bir zaman dilimi içerisinde yavaş yavaş sultana reformlarda yardım eden sadrazam ve yüksek rütbeli bürokratlara geçmiştir (Erdem, 2018:506-507).

Ayrıca, Fransız kültürünün 18. yüzyılda ve kısmen 19. yüzyıl başında sahip olduğu beynelmilel kültürel modellik uzun süre devam etmiştir (Ortaylı, 2021:71). 19.yüzyılın reformcu Osmanlı bürokratlarının özgeçmişleri incelendiğinde Tercüme Odası'nda ve büyükelçiliklerden birinde görülen hizmet ile tekrar tekrar karşılaşmaktadır (Zürcher, 1998:71).

1800'lü yıllardan itibaren, Osmanlı İmparatorluğundaki reform çalışmalarının ivme kaydettiği ve elitler seviyesinde olsa da yeni örgütlenmelerin ve daha kapsamlı çalışmaların ortaya çıktığı görülmektedir. Prens Sabahattin tarafından yazılan "*Türkiye Nasıl Kurtulur*" isimli risale ile ilk defa sorun net bir şekilde ortaya konmuştur. Yazıldığı dönem itibariyle sert eleştiriler alan Türkiye Nasıl Kurtulur isimli çalışma, Osmanlı toplumunun geri kalmışlığının nedenini bütüncül yapıda görmüştür. Vatandaş geliştirecek bir eğitim sistemi, ferdiyetçi toplum yapısının inşa edilmesi, yönetimde âdem-i merkeziyete geçilmesi gibi önerilerde de bulunmaktadır. Prens, tekliflerinde kişisel özgürlüğü ön plana çıkarırken, özel mülkiyeti ve girişim hürriyetini de Osmanlı'nın kurtulması için kaçınılmaz olarak görüyordu. Prens Sabahattin'den bu yana Türkiye, niceliksel ve kısmen niteliksel bir kısım değişimler geçirmiş olmakla beraber; yönetim erki ve dünyayı anlamak, yorumlamak anlamında modern dünyanın gerisinde olduğu ve merkeziyetçi otoriter ve vesayetçi yapının süreç içerisinde kendini yeniden üreterek ilerlediği görülmektedir (Aykaç vd., 2003:156). Prens Sabahattin eğitim yoluyla özel girişimi geliştirmeyi ve siyasal bir reformla da yerinden yönetime geçmeyi savunuyordu (Başbuğ, 2018:230) Pozitivizmin Osmanlı'daki önemli temsilcilerinden olan Batıcı aydın Prens Sabahattin Avrupa'daki dönüşümlerin etkisini Osmanlı'da hissettirebilmek adına çalışmalarda bulunmuştur.

Osmanlı Devleti, tarihi boyunca çok sayıda modernleşme, modern çağa ayak uydurma girişimi ve çabası göstermiştir. Bunların bir kısmı, bazı sorunların çözülmesini sağlamış, diğerleri ise devlet tebaası arasında tepkilerle karşılanmış ve reddedilmiştir. Tanzimat öncesi yenileşme hareketlerinde ilk girişimler, genel olarak askeri alanlarda kendini göstermiştir. Bunun temel sebebi ise Osmanlı Devleti'nin savaşlarda yenilgiye uğramaya başlaması ile birlikte, bu alanda kendini gösteren gereklilik olmuştur. Askeri ıslahatların yanında idari, siyasi, diplomatik ve ekonomik birçok yenilik de yapılmıştır.

3.2.1.2. Tanzimat sonrası dönem

Avrupa'nın Osmanlı Devleti'nde artan etkisi Tanzimat döneminde gözlemlenmiştir. Bu durum üç farklı ama birbirine etkisi olan aşağıda belirtilen şu alanlarda ortaya çıkmıştır (Zürcher, 1998:12):

- Osmanlı ekonomisinin gittikçe büyük bölümünün kapitalist dünya sisteminin bir parçası haline gelmesi,
- Avrupa'nın büyük güçlerinin artan siyasi nüfuzu,
- Milliyetçilik, liberalizm, laiklik ve pozitivizm gibi Avrupa ideolojilerinin etkisi.

Bu dönemde Sultan Abdülmecid yayımladığı Tanzimat Fermanı ile kendi iradesinin sınırlandırılmasını kabul etmiştir (Başbuğ, 2018:175). Osmanlı'da yenileşme hareketleri toplumun talebinden ziyade III. Selim'den itibaren devletin üst makamında bulunan bürokratik elitler tarafından yukarıdan aşağıya doğru uygulanmıştır (Öztürk, 2017:309).

Tanzimat Fermanı'nın (3 Kasım 1839) getirdikleri kısa bir şekilde özetlenmek istenirse şöyle gelişmelerle karşılaşılacaktır:

- İlk Osmanlı aydın kadrosu yetişmiştir.
- En büyük avantajı Avrupa kamu hukukuyla Osmanlı'yı tanıştırmış olmasıdır. Yeni ceza ve ticaret kanunları ile mahkemeler oluşturulmuştur. Müslüman ve gayrimüslim halkların mal, can, ırz ve namusu güvence altına alınmıştır.
- Adil bir şekilde yargılanmadan kimse ceza alamayacak, malına el konulamayacak veya idam edilemeyecektir.

- Valilerin yetkilerinde azaltmaya gidilmiş, yalnız güvenlik işleri bırakılmış ve mali işler merkezden atanan yeni amirlere devredilmiştir.
- Halkın katıldığı merkez ve taşra meclisleri oluşturulmuştur.
- Kılık, kıyafet, sosyal alanlarda Batılı devletler örnek alınmış ve yenilikler yapılmıştır.
- Ordu ve eğitim alanında da yenilikler yapılmıştır.
- Yabancılar çok daha fazla ayrıcalıklar elde etmiştir.

Bir yandan devletin varlığını sürdürebilmek için geniş kapsamlı ve köklü reformlara duyulan ihtiyaç, öte yandan Avrupa devletlerinin Hristiyan halka eşitlik ve güvence tanınması yolundaki istekleri, 1839 yılında Tanzimat döneminin açılmasıyla sonuçlanmıştır. Tanzimat'ın en önemli ayırıcı niteliği, teokrasiyle bütünleşmiş olan mutlak monarşinin yetkilerinin, belli hukuk ilkeleri ve yasalarla sınırlandırılmak istenmesidir (Cemaloğlu, 2005: 161).

Tanzimat, Osmanlı İmparatorluğu için batılılaşma sürecinin başlangıcını işaret eder. Bu batılılaşma imparatorluğun çöküşten kurtarma amacını taşır ve Osmanlı kamu yönetiminde köklü değişiklikler öngörür. Bu değişikliklerin en önemlileri yeni bakanlıkların ve yerel birimlerin kurulmasıyla merkezi idarenin otoritesinin yeniden güçlendirilmesidir (Demirel, 2011:97). Padişah, fermanın hükümlerine uyacağını garanti ederek, bir bakıma kendi kendisini sınırlandırdığı söylenebilir.

Devlet anlayışında ve idaresinde geleneksel sistemdeki bir kırılma ve modernleşme başlangıcı olan Tanzimat ile imparatorluk halkları hukuk eşitliği ilkesi ile Osmanlılık adı altında eşitlendi, sosyal eşitlik ve kurumsal yeniden yapılanma ile sosyal ve kurumsal dönüşümü sağlayarak yönetimde batı tarzı modern bir yapılanma sağlanmıştır (İnalçık, 2016:14). Reformların uygulanmasından en çok sorumlu olanlar, padişahla birlikte hareket etmenin yanı sıra ona daha fazlası için baskı yaparak daha hızlı bir reform süreci oluşturmaya çalışan Osmanlı sivil bürokrasisindeki küçük gruplardır (Weiker, 1968:454).

Tanzimat Fermanı ile başlayan anayasal hakların gelişme süreci, Osmanlı Devleti'nin çehresini değiştiren ve niteliği o günden bugüne halen tartışılan Islahat Fermanı (1856) ile devam etmiştir (Ortaylı, 2021:40). Ardından 1876'da ilan edilen I. Meşrutiyet, 1908'de ilan edilen II. Meşrutiyet dönemlerinde Avrupa ülkelerinin

birçoğunda halka tanınan haklar Osmanlı tebaasına da tanınmaya başlamıştır. I. Meşrutiyet II. Abdülhamit zamanında 1876'da ilan edilmiştir.

Kanunu Esasi ile kurulan meclise vilayetlerden üyeler seçilmiş, meclisi idarelere girmişlerdir (Ortaylı, 2021:172). Anayasa Kanuni Esasi, yürütme organı Padişah II. Abdülhamit, yasama organı ise Meclisi Umumi 'dir; yani anayasal monarşi durumu mevcuttur. 1876-1878 yılları arasında I. Meşrutiyet devam etmiştir. 30 yıl kadar ara verilip II. Meşrutiyet 1908 yılında ilan edilmiştir. İttihat ve Terakki Cemiyeti yönetime gelmiş olup milli iktisat anlayışı hâkim olmaya başlamıştır.

1870'lerin ortasından 1908 Meşrutiyet Devrimi'ne kadar olan dönem, en azından yüzyılın sonuna kadar, çok daha yavaş ekonomik büyümeye, ama aynı zamanda İmparatorlukta ilk ciddi doğrudan yabancı yatırımlara imkân sağlamıştır. Süregiden idari ve teknik reformlara, öte yandan milliyetçi ve liberal ideolojilerin bastırılmasına ve İmparatorluğun İslami mirasına yeniden yönelinmesine; sarayın yeniden esas iktidar merkezi olarak bürokrasinin yerini almasına sahne olmuştu. Bu dönemin sonlarına doğru hem uluslararası ekonomiyle bütünleşme hem de iç siyasal muhalefet hız kazanmıştı (Zürcher, 2017:16).

Hukuk önünde eşitlik ilkesi demokrasinin en önemli kurallarından biridir. Dini mensubiyetine bakılmaksızın tüm halkın hukuk önünde eşit olması ve eşit vatandaşlık haklarına sahip olmaları bu dönemde Batı Avrupa ülkelerinin çoğunda benimsenmişti. Osmanlı hukuk düzeninde de bu ilkenin benimsenmesi demokrasi ve anayasal düzen açısından ileriye doğru atılmış bir adımdır. Her ne kadar bu ilke Avrupa devletlerinin baskısıyla kabul edilmiş olsa da bir kazanımdır denilebilir. Özellikle Avrupa ülkelerinde 1830'lu yıllarda başlayan bazı siyasi gelişmeler ve fikir akımlarının Osmanlı üzerindeki etkisi, öte yandan Sanayi Devrimi'nin yaratmış olduğu hammadde ve pazar ihtiyacı ile oluşan ekonomik sıkıntıların Tanzimat ve Islahat Fermanları için etkili olduğu söylenebilir.

Diğer taraftan, Tanzimat'ın olumlu yanlarından başka, olumsuz olan bir takım gelişmeleri de vardır. Tanzimat yönetimi geniş halk kesimlerinin hayatında kayda değer bir iyileştirme sağlayamamıştır. Siyasi ve idari alandaki modernleşmenin faturası Osmanlı maliyesi ve ekonomisine yüklenmiştir. Tanzimat bürokratları, otoriter bir yönetim anlayışının temsilcileri olmuş ve Tanzimat ile sonrasında yönetim gücü, hep az sayıda kişinin elinde toplanıp halka inememiştir (Cemaloğlu, 2005:162).

1864 yılında eyalet sisteminden bugün uygulanmakta olan vilayet modeline geçilmiştir. Taşra yönetiminde vilayetin alt kademeleri olan sancak; kaza ve köy yönetimleri yeniden düzenlenmiştir. Bugünkü yerel yönetim birimlerimiz içinde yer alan il özel idaresi ve belediyelerin kurulması bu döneme rastlar. Danıştay ve Sayıştay gibi temel kurumlar da Tanzimat Dönemi'nin ürünüdür (Eryılmaz, 2019:291).

Merkeziyetçilik anlayışının bir yansıması olan kamu hizmetlerindeki aksamalara en güzel örnek; Dönemin yönetici ve aydınlarından olan Ziya Paşa'nın *“Taşrada yıkılan bir köprüünün ya da su bendinin tamiri için yapılan yazışmaların yıllar aldığı, bürokrasi nedeniyle bu işlerin hep sürüncemede kalıp sonlandırılmadığı”* saptamasıdır.

Öte yandan, 1918'de dünya genelinde imparatorlukların içinde kozmopolit yapılı olanlar sona ermiştir. Osmanlı ve Avusturya-Macaristan İmparatorluğu yıkılmış, Rusya Çarlığı parçalanmış fakat Bolşevik Devrimi ile Baltık bölgesi hariç restore edilmiştir (Ortaylı, 2021:72).

Osmanlı Devleti, on dokuzuncu yüzyılda, hukuki anlamda Avrupa hukuk sisteminden oldukça yararlanmıştır. Batılı ülkelerin hukuk normları büyük ölçüde değiştirilmeden aktarılmış, din ve devlet işlerinin ayrı biçimde yürütüleceği kabul edilmiş, her biri başlı başına reform metinleri olarak kabul edilen yeni uygulamalar hızlı bir şekilde hayata geçirilmiştir (Yayman, 2005:72-73). Sonrasında bu yeni aydın ve bürokrat sınıf Osmanlı kamu yönetimi yapısında Avrupa modelini örnek alarak yeniden teşkilatlandırmaya çalışmış ve Cumhuriyetin ilanına kadar olan süreçte aktif rol üstlenmiştir.

Ancak, Cumhuriyet dönemine kadarki yeniden yapılandırma çalışmalarında, bu çalışmaların birçoğunun belli felsefi içerikten yoksun, sosyo-politik ortama inmeden yapılan idari sosyal ıslahatlar olduğu ve idareyi baştan sona inşa etmeyi hedeflemekten ziyade sorunlara pratik çözümler bulmak için hazırlanmış olmalarıdır (Haktankaçmaz, 2009:79). Osmanlı'nın öncelikli olarak, ıslahatları gerçekleştirmeden evvel kendi özünü tespit etmede sorunlar yaşadığı ve buna ilave olarak kendi tarihini Avrupalıların görüşleriyle izah etmeye çalıştığı sonucuna varabiliriz.

Son olarak, Tanzimat döneminde memurlardan oluşan bürokrasi; Avrupa lüksünü benimseyen ve devlet gelirlerini kendi zevkleri için talan eden; padişahı israfa yönlendirerek kendi kusurlarını kapatmaya çalışan bir sınıf olarak

değerlendirilmektedir. Bu sınıfın, idari reform çalışmalarını kendi menfaatlerine doğru yönettikleri ve batılılaşmanın bu kişilere önemli maddi imkânlar sağladığı belirtilmektedir (Özer, 2005a:29).

Osmanlı’da yapılan reformların ilk olarak askeri alanda yapılmaya çalışılması şaşırtıcı bir durum değildi. Çünkü askeri yeniliklerin önünde dini ve siyasi bir engel yoktur. Fakat sosyal ve kültürel yeniliklerin önünde, geleneksel toplumlarda yaşanan eski sistemin tamamen kaldırılamayışı, geleneksel yönetim ve yaşayış tarzı engel olabiliyordu. Ancak sistemin iliklerine kadar işlemiş olması sebebi ile Osmanlı Devleti hem geleneksel yapısını hem de yeni dünya koşullarına uygun yenilikleri bir arada yürütmeye çalışmıştır. Bu karışıklık ise modern yapı ve kurumların benimsenmesini zorlaştırmıştır.

3.2.2. Cumhuriyet Dönemi

Saltanat ve hilafet ile birlikte devletin iktidar yapısında bir değişiklik olmasına rağmen Osmanlı’nın kurumsal yapısının dağıldığı söylenemez. Devlet kurumlarının pek çoğu varlığını sürdürmüştür (Ortaylı, 2021:123).

Türkiye’nin kamu yönetimi reform tarihi oldukça renklidir. Renklidir çünkü Cumhuriyet’in ilk günlerinden beri her zaman kamu yönetimi ağır eleştirilere maruz kalmış ve ekonomik ve sosyal gelişmenin önündeki en büyük engellerden biri olarak görülmüştür (Övgün, 2013:150).

Cumhuriyetin ilk yıllarında dışa açık liberal iktisadi politikalar benimsenmiştir. Bu istikamette, bir kamu hizmeti anlayışı da egemendir. 1929 dünya ekonomik krizi ile birlikte devletçi, planıcı ve korumacı ekonomi politikalarının hayata geçirilmesi ile sayesinde kamu politikaları da değişikliğe uğramıştır. 1945 sonrası döneme bakıldığında ise farklı bir politika içine girildiği ve liberal ekonomi politikalarının hukuksal, yönetsel alt yapısının kurulma çabası içinde olduğu gözler önüne serilmiştir (Pustu, 2018:311).

3.2.2.1. Tek parti dönemi kamu yönetimi (1923-1946)

Türkiye Cumhuriyeti’ni üçüncü dünyadan ayıran en büyük özellik eski bir imparatorluğun askeri ve bürokratik geleneğine dayanıyor olmasıdır (Ortaylı, 2021:154). Ancak, 1923 Türkiye’si nüfusu seyrekleşmiş, yoksullaşmış ve harap olmuş bir şekildedir (Zürcher, 1998:238). Tek parti döneminde Tanzimat’ın ilanı ile başlayan

batılılaşma çabaları Cumhuriyet'in kurucu kadroları tarafından yetersiz görülerek kapsamlı bir şekilde batılılaşma programları hayata geçirilmeye çalışılmıştır (Eryılmaz, 2017:152).

Cumhuriyet'in ilanı ile birlikte Osmanlı'dan devralınan merkeziyetçilik, kırtasiyecilik, ikili hukuk ve yönetim yapısı gibi sorunlar; saltanat ve hilafetin kaldırılması, Cumhuriyetin ilanı, tekke ve zaviyelerin kapatılması, şeyhülislamlık makamı ile Şeriye ve Evkaf Vekaleti'nin kaldırılması, Yeni Ceza Kanunu ve Medeni Kanun hazırlanması, harf inkılabı yapılarak Latin alfabesinin kabulü ile son bulmuş ve ikilik ortadan kalkmıştır.

Bürokrasi ve siyaset ilişkisinde, bürokrasinin hâkim konuma geçtiği dönem, Cumhuriyet döneminin başlangıç yıllarından çok partili siyasal hayata geçiş dönemine kadar olan bir aşamayı içine alan “tek parti iktidarı” yıllarında (1923-1946) olmuştur. Tek parti iktidar döneminde; Atatürk'ün toplumu modernleştirme, ülkeyi sanayileştirme ve muasır bir medeniyet seviyesine çıkarma politikasının gerçekleşmesi için Cumhuriyet dönemi askeri ve sivil bürokrasisi güç birliği yaparak var gücüyle çalışmış ve bunun sonucunda bürokrasinin altın yılları yaşanmıştır.

Tek parti döneminde parti ile devletin özdeş bir anlam barındırdığı sürece tanıklık edilmiştir. Cumhuriyet Halk Fırkası ülkenin tamamında genel sekreterinin yönetiminde bir taban örgütüne sahip olmasına rağmen parti yönetiminde etkin ağırlığı olanlar milletvekilleri, kabine, başbakan (aynı zamanda fiilen genel başkanı) ve cumhurbaşkanı (aynı zamanda parti genel başkanı) olmuştur. Bu sebeple parti hiçbir zaman ideolojik veya örgütsel kişilik geliştirememiş ve yoğun bir şekilde bürokratikleşmiştir (Zürcher, 1998:258-259).

İzmir İktisat Kongresi'nde paylaşılan fikirlerin ve alınan kararların etkisi ile Cumhuriyetin ilk yıllarında; sınırlı bir örgütlenme ve yönetim anlayışına sahip olunmasının bir yansıması olarak devlet çok temel görevler üstlenmiştir. Bu bağlamda devlet; ulaştırma ve taşıma hizmetleri, alt yapı hizmetlerinin sağlanması, iletişim ağı kurma ve eğitim hizmetleri gibi sınırlı hizmet alanına sahip bir örgüt konumunda yer almıştır.

Cumhuriyet hükümetinin ilk iktisadi icraatı olan İzmir İktisat Kongresi tüccar, çiftçi, sanayici gruplarının görüşlerini ortaya koyduğu bir yer olup yerli üretimin teşvik

edilmesi, hammaddesi içinde olan üretim tesislerinin kurulmasına öncelik verilmesi gibi görüşler ortaya atılmıştır.

Cumhuriyet dönemi gelişmeleri, kuruluşundan itibaren 1929 yılına kadar liberal görüşün sonucu olarak değerlendirilmektedir. Daha sonra müdahaleci-devletçi anlayışla bir yönetim anlayışı geliştirilmiştir. Dönemin iktidar partisi CHP, 1931 yılında gerçekleştirdiği Büyük Kurultayda devletçilik anlayışının benimsenmesi ile birlikte bunun planlı bir şekilde hayata geçirilmesi gerektiği kararını almıştır (Güler, 2003:13). Aynı zaman diliminde 1929'da dünyada ekonomik krizin olması sonucu birçok devlet liberal politikalarından devletçi politikalara geçiş yapmıştır.

Bütçe, belirli bir dönem için elde edilecek gelirlerle yapılması planlanan giderleri gösteren bir tahmin cetvelidir. Kamu bütçesinin diğerlerinden farkı ise vergidir (Eğilmez, 2013:18). Türkiye'de 1923-1938 arasında izlenen para politikasının özelliği; istikrarlı para ve denk bütçedir. Bütçenin denkliliğine ve paranın değerine önem gösterilmektedir. Sıkı para politikalarıyla bu görüş desteklenmiştir.

Devletçilik ilkesi, ülke ekonomisinin yönetiminde, devletin üretim, düzenleme ve denetim bakımından aktif bir rol alması neticesini doğurarak iki yönde gelişme gösterdi. Birincisi, belirli alanlarda temel mal ve hizmet üretecek kamu işletmeleri (Sümerbank ve Etibank gibi) kurulmaya başlandı. İkinci olarak İstanbul, Ankara, İzmir, Adana ve Bursa gibi büyük kentlerde su, elektrik, havagazı ve kent içi ulaşım hizmetlerini yürütmekte olan imtiyazlı şirketler, önce devletleştirildi, daha sonra birer kamu işletmesi olarak belediyelere devredildi (Eryılmaz, 2019:293).

Devletçilik fikrinin benimsenmesi ile devletin vereceği hizmetlerde ve girişeceği sanayi sektöründe yeni bir teşkilatlanma ve yönetim şekli gereksinimi doğmuştur. Buradan hareketle sanayi işletmeciliği ve sanayi bankacılığının birbirinden ayrılması gerekmiş olmuş ve 1931 yılında Devlet Sanayi Ofisi ile 1932 yılında Türkiye Sanayi Kredisi Bankası kurulmuştur (Güler, 2003:14).

Osmanlı Devleti'nin en büyük sorunu vergi kaynaklarını iyi tespit edip bunları sağlıklı vergilendirememesiydi (Ortaylı, 2021:103). Genç Türkiye'de bürokratlar, kamu iktisadi teşebbüslerinin kurulmasıyla birlikte, sanayi kuruluşlarının yöneticileri olarak iktisadi ve kalkınma faaliyetleri ile doğrudan ilgilenmeye başladılar. Tek Parti Döneminin bürokratları, Osmanlı Devleti'nde bile görülmeyen yüksek sorumluluk mevkilerine yükseldiler. Geleneksel olarak Osmanlı yöneticileri, kamu düzenini

korumak ve vergileri toplamak gibi klasik devlet işlevlerini yürütmekteydi. Tek Parti Dönemindeki bürokratlar, bunlara ilaveten, sosyal ve kültürel hizmetler, ekonomik kalkınma ve gelişme faaliyetleri ile birlikte, siyasi sürece doğrudan katılma imkânı elde ettiler (Eryılmaz, 2019:293-294).

Devlet gelirleri ve bütçe konusu da ele alınarak, devletin tamamen kontrolünde olacak bir düzenlemeye gidilmiş olup bu bağlamda Duyun-u Umumiye'nin kaldırılması ile bütçede ve hazinede birlik anlayışı çerçevesinde 1927 yılında “Muhasebe-i Umumiye Kanunu” çıkarılmıştır. Bu Kanunla birlikte devlet parasını ve malını koruyan, varlıkları üzerinde devlet adına tasarrufta bulunan, gelir-gider dengesini tanzim eden, harcamaları düzenleyen kamu otoritesi Maliye Bakanlığı olmuştur (Güler, 2003:11-12).

Tek parti dönemi, mevcut ideolojinin düzenliliği, bürokratik kadroların bu ideoloji çerçevesinde daha bir kenetlenmesi dolayısıyla belki de Osmanlı devrinde olmayan bir hiyerarşiyi, bir otoriter yapıyı getirmiştir (Ortaylı, 2021:177).

Sonuç olarak, Osmanlı Devletinde kanunlar hâkimdi, defter ve örfi kanunlar olmasaydı bu imparatorluk 600 yıl devam edemezdi. İmparatorluğu yürüten etkin bir bürokrasi vardı (İnalcık, 2021:265). Türk kamu yönetiminde bürokrasi-siyaset ilişkisi, temel olarak Tanzimat dönemi ile başlamaktadır. Osmanlı yönetim yapısı ile Türk kamu yönetim yapısı tam manasıyla örtüşmese de ana hatları ile Osmanlıdan miras kalmıştır. Osmanlı'dan Cumhuriyet'e geçiş sürecinde Cumhuriyet yönetimine devredilmiştir denilebilir. Bu geçiş dönemiyle katı merkezîyetçi kamu yönetimi sistemi ve yöneten-yönetilen ilişkilerine dayalı fakat kendi içinde ağır kusurları da barındıran bir sistem cumhuriyete intikal etmiştir.

1946 yılında Demokrat Parti'nin kurulmasıyla birlikte çok partili hayata geçiş sonrasında bürokrasinin toplum üzerindeki etkisi de azalmaya başlamıştır. Dış dünya koşullarındaki zorlayıcı veya cesaretlendirici değişiklikten çok, tarihi bir gelenek, demokrasiye duyulan özlem ve kuşkusuz halktan görülen kıpırdanmalardan ve değişiklik istendiğinden ileri gelmektedir (Ortaylı, 2021:204). Kurulan KİT'ler ile izlenen liberal politikalar sayesinde bürokratlar teknik bilgilerini siyasal iktidarlara aktarmıştır.

3.2.2.2. Planlı dönem öncesi idari reform çalışmaları kapsamında yabancı uzman raporları

İdarede reform, idari mekanizmanın iyileştirilmesidir. İdari reform, ulusal amaçlara ulaşma konusunda yardımcı olacak tasarruf sağlayıcı, süratli, verimli hizmet görülmesini sağlayacak bir düzene kavuşturulmasını ve bu sayede bir düzen içinde iş görülmesini sağlayacak gayretlerin tümüdür (Tortop vd., 1993:191). Diğer taraftan, Wallis idari reformu; yönetsel alanla ilgili, kalıcı, organize iyileştirme çalışmaları olarak belirtmektedir (Aykaç vd., 2003:155). Cumhuriyet dönemi ile birlikte Türkiye’de idari reform konusunda ilk çalışma 1933 yılında yapılmış ve sonrasında çeşitli raporlar hazırlanmıştır.

Türkiye’nin kamu yönetimi, var olan dünya sisteminin başlıca örgütlerince geliştirilmiş bir reform politikasının transferi yoluyla değişmeye zorlanmaktadır. Bu tarihte ve özel olarak da Türk tarihinde ilk kez olan bir şey değildir. 1945 sonrasında yaşanan idari reform seferberliği de böyle gerçekleşmiştir (Güler, 2005:75).

İkinci Dünya Savaşı sonrası Türkiye’deki reform çalışmaları yoğunlaşmıştır. Türkiye’de yeni toplumsal yapılar ve değişimler olmuştur. Bu dönemden sonra devletin fonksiyonlarında, yönetim sisteminde tekrar düzenleme çalışmaları yapılmıştır.

Haziran 1947’de ekonomilerini onarmalarına yardım için Avrupa ülkelerine dev ölçekte mali destek öngören Marshall Planı öne sürülmüştür (Zürcher, 1998:304). Marshall yardımının Avrupa’da özellikle Almanya’da diriltici bir yardım olduğu açıktır (Ortaylı, 2021:254). İkinci Dünya Savaşı dönemi sonrasında oluşan yeni dünya düzeninde Marshall Planı ile Türkiye başta askeri alanda işbirliği olmak üzere, ekonominin ve idarenin yeniden yapılmasını bağlamında Amerika menşei uygulamaların etkisi altına girmiştir. Bu dönemde mevcut yönetim pratiğinin personel sistemi başta olmak üzere 1950 sonrası yabancı uzmanların projeleri ile oluşturulduğu ve temellerinin atıldığı gözlenmiştir (Pustu, 2018:311).

Türkiye’de kamu yönetiminin meşgul olduğu sorunlar Osmanlının son döneminden itibaren benzer özellikler taşımıştır. Devlet adamlarının davranışlarının nasıl olması gerektiği, liyakat sisteminin bozulmasının önlenmesine ilişkin çözüm arayışları yöneticileri ayrı bir tartışma konusu haline getirmiştir. Bu tartışma yöneticiler nasıl yetiştirilmeli, nasıl davranmalı, hangi kurum yöneticilere ilişkin

eğitim veren kurum olmalı gibi çeşitli sorular minvalinde yürütülmüştür (Aykaç ve Altunok, 2014:1).

Siyasal-yönetisel reform çalışmalarını işaret eden yabancı uzman raporları inceleme-değerlendirme-tavsiye-yönlendirme içerikli metinler olmakla birlikte; Türk kamu yönetiminde kurum, mevzuat, politika gibi çeşitli düzlemlerde etkileri bugünde sürmektedir. Yabancı uzman raporları belirli bir döneme özgü araçlar olarak düşünülmemelidir. Bugün de uluslararası örgütlerle olan temaslar uzman raporları benzeri, form değiştirmiş bazı ilkelerin uygulanmasını zorunlu kılabilmektedir. Kamu yönetiminin örgütlenmesi, mevzuatı, memuru gibi hemen her bileşeni hakkında uzmanlar durum analizleri yapmakta ve öneriler sunmaktadırlar (Aykaç ve Altunok, 2014:2). Belirtildiği üzere, yabancı uzman raporları ile detaylı inceleme ve değerlendirmeler sonucu yapılan tavsiyeler, geçmişten bugüne etkileri hissedilen unsurlardır.

3.2.2.2.1. Dor raporu

Yabancı uzman raporu olarak ilk ele alınabilecek olan Goldthwaite H. Dor tarafından 1933'te yapılan çalışma yürütücüsünün adını almıştır. Dor Raporu olarak bilinen Türkiye'nin İktisadi Bakımdan Bir Tetkiki adlı çalışma (Övgün, 2013:41) kamu yönetiminin en zengin konularından biri olarak kabul edilen idarede reform üzerine kaleme alınmıştır. Cumhuriyet döneminde yapılan en kapsamlı çalışmalardan biri olarak kabul edilmektedir. Bu alanda yapılan değerlendirmelerde raporun gereği gibi irdelenmediği ifade edilmektedir (Kaya, 2016: 172).

Raporda, Türkiye'nin başta kamu yönetimi olmak üzere 1930'lu ve 1940'lı yıllarda nasıl bir görünüme sahip olması gerektiği konusunda güçlü tavsiyelerde bulunulmuştur (Övgün, 2013:41). Raporun kaleme alınma zamanı ülkede devletçi politikaların hâkim olduğu dönemdir. Böylelikle raporda devletçilik modeli ciddi olarak eleştirilmemekle beraber gerekli hamlelerin devlet eliyle yapılması vurgulanmıştır; aynı zamanda özel sektörün önünün açılması gerekliliği tavsiye edilmiştir. Ülkenin kalkınması için özel teşebbüsün önünün açılması gerektiği üzerinde durulmuş, hızlı bir kalkınmanın zorunlu olduğu ve bunun için de kaliteli yöneticilerin biran önce yetiştirilmesine işaret edilmiştir. Metinde birçok sektörle ilgili tavsiyelerde bulunulmuş özellikle sanayi, tarım, altyapı, ticaret, devlet maliyesi, ulaşım ve maden alanlarına yönelik incelemeler yapılmıştır (Kaya, 2016:172). Bu

raporla birlikte, ülkenin devletçi yapısının terk edilmesi beklenmemiş; devletçi politikaların bazı hususlarda etkisinin devamı desteklenmiş, ilaveten kalkınmanın doğru ve hızlı olması için de özel sektörün güçlendirilmesi amaçlanmıştır.

3.2.2.2.2. Neumark raporu

İstanbul Üniversitesinde de kamu maliyesi alanında çalışmalarda bulunmuş olan Alman Profesör Fritz Neumark'ın (Övgün, 2013:42) Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Esasları Hakkında Rapor'u 1949 yılında Başbakanlığa sunulmuştur. Bu rapor, Cumhuriyet döneminde merkezi düzeyde yapılan ve bugüne ulaşan en eski çalışmalardandır (Aykaç vd., 2003:161).

Yedi bölümden meydana gelen raporda, idarede yeniden düzenlemeyi gerektiren nedenler, yeniden düzenleme için gereken örgütler, alınacak tedbirler, ilkeler ve öneriler de açıklanmaktadır (Tortop vd., 1993:198). Neumark Raporu'nda üstünde durulan hususlar şöyle sıralanabilir (Aykaç vd., 2003:162):

- Aşırı kırtasiyeciliğe karşı idari işlem ve usullerin basitleştirilmesi temin edilerek kanunların yeniden düzenlenmesi,
- Bazı bakanlıkların ve genel müdürlüklerin birleştirilmesinin sağlanması,
- Bakanlıklar bünyesi içinde rasyonalizasyon komisyonlarının kurulması,
- Devlet dairelerinde büro makinelerinin kullanılmasının sağlanarak memurların yetiştirilmesi temin edilmesi,
- Kamu yönetiminin sorunlarının çözümü ve halka açıklanması amacıyla Başbakanlığa bağlı enformasyon bürosu kurulmasının sağlanması,
- Kamu personelinin ülke genelindeki dağılımında yaşanan dengesizlikler ortadan kaldırılarak çalışanların niteliklerini artıracak tedbirler alınması,
- Kamu personelinin ücret sistemi yeniden düzenlenerek baremde yatay ve dikey ilerleme sağlanması,

gibi tespitler ve öneriler sıralanmıştır.

Raporun öneriler kısmında kamu yönetiminde şeffaflığın gerekliliği vurgulanmakta yani kamu yönetimlerinin yaptıkları işlemlerde halka açık olmaları tavsiye edilmektedir. Bu yolla da halkın katılımının artırılması hedeflenmiştir. Bu hedefi gerçekleştirmek içinse Başbakanlık çatısı altında bir enformasyon bürosu açılması tavsiye edilmiştir. Raporun diğer bölümlerinde özellikle memur sorunlarına

ilişkin memurların ücret politikasından tutun da istihdamlarına kadar geniş çözüm yolları önerilmiştir. Yabancı uzmanlar tarafından hazırlanan raporlar arasından en gerçekçi üsluba sahip olanının Neumark tarafından yapılan çalışma olduğu belirtilmektedir (Kaya, 2016:169). Belirtilen önerilerde, kamu yönetiminin şeffaflığı ile halkın katılımının yanı sıra; güveninin de kazanılacağı söylenebilir. Raporda bahsi geçen detaylara ve konulara bakıldığında Fritz Neumark'ın dönemin kamu yönetimine yönelik çarpıcı tespitlerde bulunduğu ve mevcut sorunlar için yapıcı çözümler geliştirdiği görülmektedir.

3.2.2.2.3. Barker raporu

Uluslararası özelliğiyle ön plana çıkan bir diğer uzman raporu ise Barker Raporu olarak bilinen Kalkınma Planı İçin Tahlil Tavsiyeler adlı çalışmadır (Övgün, 2013:42). James Barker ve çalışma ekibi tarafından 1951'de tamamlanan bir metindir; raporun ana konusu Türk ekonomisi olmasına rağmen kamu yönetimi üzerine de incelemelerde bulunulmuştur. Çalışmada yer alan temel konular; ülkede var olan kaynaklar, bu kaynakların kullanılması, yatırımlar, bütçe, tarım, hayvancılık ve ormancılık konuları, kamu yönetimi, sağlık ve eğitim gibi politikalardır. Raporun oldukça kapsamlı olduğu, raporda hemen hemen her sektörle ilgili önerilerin yer aldığı görülmektedir. En çok dikkat çeken hususun raporun açık bir biçimde hükümeti uyarmasıdır. Yapılan önerileri hayata geçirecek ehil bir kurum görevlendirilmezse yapılan çalışmanın önceki raporların akıbetine uğrayacak olması dile getirilmiştir (Kaya, 2016:169). Raporda, özellikle merkeziyetçi sistem yetkilerin alt kademelere verilmemiş olması eleştirilmiştir (Tortop vd., 1993:198).

Çeşitli alanlara mensup 13 uzmandan oluşan bir komisyon tarafından hazırlanan ve üç aylık bir araştırmaya dayanılarak hazırlanan raporda Türk kamu yönetimi ile ilgili şu tespit ve önerilerde bulunulmuştur (Aykaç vd., 2003:162-163):

- Yetki devri Türk kamu yönetiminde acil olarak uygulanıp, yetki ve sorumlulukların yeniden dağıtılması sağlanmalıdır.
- Yerel yönetimlere daha fazla sorumluluk ve yetki devredilmelidir.
- Bütün kamu personelinin kapsayacak şekilde, personel politikalarını belirlemek, uygulamaları tek elden yürütmek ve birleştirmek amacıyla merkezi düzeyde Devlet Personel Dairesinin kurulması sağlanmalıdır.

- Kamu yönetimi ve işletme alanlarında devletin ve özel sektörün ihtiyacı olan uzman personelin temin edilmesi ve gerekli uzmanlaşmanın sağlanması amacıyla üniversitelerde kamu yönetimi ve kürsülerinin kurulması sağlanmalıdır.

3.2.2.2.4. Martin ve Cush raporu

1951 yılında Maliye Bakanlığı'na James W. Martin ve Frank C. E. Cush tarafından merkezi bir personel dairesinin kurulmasını öngören bir rapor sunulmuştur (Övgün, 2013:42). Martin ve Cush Raporu'nda idare teşkilatının aşırı merkeziyetçi yapısı eleştirilmiştir. Bu soruna görevde bulunan memurların liyakat sorunu da ilave edildiğinde yönetim faaliyetlerinde önemli aksaklıkların olduğu belirtilmiştir. Personel sisteminde bir takım eksiklikler tespit edilmiştir. Belirlenen sorunlara yönelik Martin ve Cush Raporu'nun ortaya koyduğu başlıca öneriler; memur kalitesinin artırılması, verimliliği yükseltmek için memur seçiminde dikkatli davranma, kamuda hizmet sınıflandırılmasının yapılması, esnekliğin ön plana çıkarılması, maaş sisteminde iyileştirilmenin yapılması ve son olarak personel motivasyonunun üst seviyede tutulması şeklinde sıralanmaktadır (Kaya, 2016:172). Rapor özellikle Maliye Bakanlığı ile ilgili inceleme ve önerileri kapsamaktadır (Tortop vd., 1993:199).

James W. Martin ve Frank C.E. Cush tarafından hazırlanarak 1951 yılında Maliye Bakanlığı'na sunulan bu raporda (Aykaç vd.; 2003:163):

- Üst düzey yöneticilere yetki devredilmesi suretiyle, rutin işlerden kurtulmalarının sağlanması ve birimlerinin gerçek iş ve görevleri ile ilgilenmelerini sağlayacak yeni düzenlemelere gidilmesi,
- Devlet dairelerinde çalışma usul ve metotlarının birleştirilmesi amacıyla organizasyon ve metot birimlerinin kurulmasının sağlanması,
- Kamu personeli politikalarını tespit etmek, geliştirmek ve tek bir elde birleştirmek amacıyla Devlet Personel Dairesinin kurulmasının sağlanması gibi,

tespit ve öneriler sıralanmıştır.

Rapora genel çerçevede bakıldığında, Türk idare teşkilatına ilişkin incelemelerde bulunulduğunu ve Türk yönetim sisteminin merkeziyetçi yapısına yönelik ciddi eleştiriler getirildiği söylenebilir.

3.2.2.2.5. Thornburg raporu

Her ne kadar İkinci Dünya Savaşı 2 Eylül 1945'te bitmiş olsa da savaş sonrasında cephede ölenlerden çok geride yaşayan ölümler bırakmıştır. Savaşan ülkeler çok fazla insan kaybına uğramıştır. Ağaçlar gibi aileler de zamanla kurulmuştur (Ortaylı, 2021:186). Türkiye savaşa girmemişti ancak birçok savaşa girmemiş ülke gibi kıtlıktan payını almıştır.

Thornburg Raporu, Türkiye'nin İkinci Dünya Savaşı sonrasında ABD tarafından Marshall Planı kapsamına alınması bağlamında yapılan bir çalışmadır. Rapor Amerikalı uzman bir ekip tarafından 1949 yılında hazırlanmıştır. 1933 yılında hazırlanan Dorr Raporundan sonraki en kapsamlı çalışmalardan biri olmuştur. Diğer raporların ortaya koyduğu görüşlere paralel saptamalar söz konusudur; devlet eliyle yapılan iktisadi çabalar eleştirilmiş ve sanayileşme faaliyetlerinde liberal politikaların desteklenmesi tavsiye edilmiştir. Kendisinden yaklaşık bir yıl sonra hazırlanan Barker raporuna ilham olmuştur. Bu raporların tespitlerinin birbirlerine benzerlikleri dikkat çekmektedir (Kaya, 2016:172). Sanayici Max Thornburg'un Dünya Bankası adına başkanlık ettiği heyetin açıkladığı rapor gerek Türk gerek Amerikan hükümet çevrelerinde çok etkili olmuştur. Tavsiyeler 1947 tarihli Türk Kalkınma Planı ile aynı konuları işaret etmekteydi (Zürcher, 1998:314).

Raporda, Türkiye'nin devletçi politikalarını yumuşatması gerektiği, tarıma dayalı bir ekonomik programın ülkeye daha büyük katkılar sağlayacağı ve yürütülen sanayileşme çabalarının büyük hatalar içerdiği şeklinde görüşler yer almaktadır (Övgün, 2013:54). Verimsizliğin sebebinin yönetimden kaynaklandığı, danışma konusunda kaliteli uzmanlara ihtiyacın olduğu, çalışan ücretlerinin iyileştirilmesi, nitelikli yöneticilere gereksinim duyulması ve liyakat ilkesi gibi hususlar raporda yapılan diğer önemli tavsiyelerdir (Kaya, 2016:173).

3.2.2.2.6. Gıyas Akdeniz raporu

Gıyas Akdeniz Raporu olarak anılan “Devlet Memurlarının Ücret Rejimlerinin Islahı Hakkında Rapor” unda önerilen reform ile alt düzeylerde asgari geçim, üst düzeyde azami tatmin temel alınmıştır. Kamusal ve özel kesim ücretleri arasında paralellik, uyum ve denge sağlayan, bölgelerin koşullarını da dikkate alan esnek bir ücret sisteminin kurulması, taban ve tavan sınırlarının saptaması gerekliliğine

değinilmiştir (Kara, 2006:159). 1952 yılında Leimgruber ve Gıyas tarafından hazırlanan raporda ücret reformu tavsiye edilmektedir.

Yapılacak reform ile alt düzeylerde asgari geçim, üst düzeyde azami tatmini esas alan, kamu ve özel sektördeki ücretler arasında uyum, paralellik ve denge sağlayan, bölgelerin farklılığını da dikkate alan esnek bir ücret sisteminin kurulması, taban ve tavan sınırlarının belirlenmesi öngörülmektedir (Haktankaçmaz, 2009:88-89).

Yabancı uzman raporlarına literatürde çokça eleştiri yapılmaktadır. Bütünlükten uzak, yeterli araştırma ve incelemeye dayanmayan, sistematikten yoksun, kişisel görüş ve bilgileri içerdiği iddia edilse de gerçekte durumun böyle olmadığı bilinmekte ve en kapsamlı raporların yabancı uzmanlar tarafından yazıldığı görülmektedir. Yabancı uzman raporları konusunu daha iyi kavrayabilmek ve Türk idare sistemi üzerine yarattığı etkileri tam olarak görebilmek için Türkiye’de amme idaresi kürsülerinin, Türk kamu yönetiminin köklü kurumlarından olan Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü’nün ve Devlet Personel Dairesi’nin Barker Raporu tavsiyeleri ile kurulduğunu hatırlamak gerekir (Pustu, 2018:312).

Sonuç olarak yabancı uzman raporları sayesinde hâlihazırda ülkede çok faydalı ve etkin kurumların kurulması, bu raporlara yönelik eleştirilerin yersiz olduklarını göstermektedir. Yönetimde reform kapsamında sunulan her bir rapor ele alındığında, mevcut sorunların neler olduğuna dair net tespitler ve bu sorunlara yönelik çözümler üretilmiş ancak bir türlü uygulama alanı bulamadıklarından dolayı rafa kaldırılmıştır.

3.2.2.3. Planlı dönemdeki idari reform çalışmaları

Türkiye’de idarenin sürekli ve sistemli bir şekilde yenilenmesi ve geliştirilmesi ile ilgili ölçüler dizisi olarak tanımlanan idari reform, 18. yüzyıla kadar gitmektedir. Türkiye Cumhuriyeti’nin kurulmasıyla birlikte kamu yönetiminin sorunlarının çözümü ve gelişimi siyasi gündeme gelmiştir (Çetin, 2015:11). Planlı dönem öncesinde yeniden yapılandırmaya yönelik çalışmalar genel olarak yabancı uzmanlar ve kurullar tarafından gerçekleştirilirken, planlı kalkınma döneminde bu çalışmalar yerli uzmanlar ve üst düzey bürokratlardan oluşan komisyonlarca gerçekleştirildiği görülmektedir.

Türk kamu yönetiminin yeniden düzenlenme çalışmalarının nedenlerinin bazıları kısaca şöyle açıklanabilir (Aykaç vd., 2003:159):

- “Türk kamu yönetiminin en çok aksayan tarafı; kaynakları en etkili biçimde kullanmak suretiyle, hizmetleri kaliteli, hızlı, verimli ve etkili bir biçimde yerine getirememesi sorundur. Aşırı mevzuatçılık; işlerin amacından uzaklaşmasına ve biçimsel muhteva kazanmasına neden olmuştur. Bunun sonucunda, personelde ve yöneticilerde inisiyatif kullanma yerine, pasif kalma, içinde bulunulan düzeni sürdürme eğilimi kurumsallaşmaktadır.
- Kamu yönetimi yerine getirmekle yükümlü olduğu pek çok görevi; kaynak yetersizliği ve kaynakların öncelikli amaçlar doğrultusunda kullanılmaması nedeniyle, yapamamaktadır. Sınırlı kaynaklardan rasyonel olarak faydalanamamaktadır.
- Mevcut ihtiyaç ve şartlara cevap veremeyen eskimiş, daha çok eski gelenek ve alışkanlıkları yansıtan mevzuatın aşırı ayrıntıcı, katı kuralları, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesini güçleştirmekte, kamu yönetiminin çağdaş gelişmelere uymasını engellemektedir.
- Aynı amaca dönük kuruluşlar arasında, işbirliği sağlama, yol gösterme ve koordinasyonun gerçekleştirilmesi konusunda sorunlar bulunurken, bu durum bir kısım işlerin ortada kalmasına sebep olmaktadır.
- Vatandaşların hizmetlerle ilgili kararların alınmasına ve uygulanmasına katılımının sağlanması, yönetim süreçlerinin “gizliliği” ve bilgi edinme hakkının çağdaş bir anlayışla düzenlenmemesi, vatandaşlarla kamu yönetimi arasında ciddi engeller ve sorunlar çıkarmaktadır.
- Bir kısım kamu görevlerinin kurumlar arasında rasyonel biçimde dağıtılmaması, zamanla amaçlarının ve fonksiyonlarının yeniden irdelenmemesi sonucu ikincil görevler birincil konuma yükselmiştir. Ayrıca, örgüt yapılarının gerçekleştirecekleri hizmetlere uygun olmaması, değişen çevresel girdi ve değişkenlere uyum sağlayacak esneklikten yoksun bulunması, görev, sorumluluk ve yetki sınırlarının açık biçimde belirlenmemesi, yetki devrinden kaçınılması, yönetimin nitelikli ve çağdaş hizmet vermesinin önündeki en büyük engellerdendir.
- Yönetimsel ve mali merkezîyetçilik; yönetim sistemimizin zaman zaman kriz ve kargaşa içinde kalmasına yapısının ve süreçlerin yozlaşmasına, aşırı büyümeye, kırtasiyeciliğin artmasına, zaman ve kaynak israfına neden olmaktadır.
- Yönetimi geliştirmenin dar ve biçimsel anlamda algılanması, yeterli örgütlenmeye kavuşturulamaması, gelişmelerin kurumsallaşmasını engelleyerek, olayın kişisel boyutta kalmasına neden olmuştur. Diğer bölümlerde de ifade ettiğimiz gibi, yeniden düzenleme çalışmalarında, yaratıcılıktan ziyade taklide önem verilmesi, “yerel” moral değerlerinin ve insan faktörünün ihmal edilmesi sık sık yönetimin yeniden düzenlenmesine gerekçe olmuştur.
- Bir yandan yukarıda saymağa çalıştığımız faktörler, bir yandan yönetim sistemimizin çağdaş bir yapıya kavuşmamış olması, diğer yandan sosyo-ekonomik ve siyasal koşulların yarattığı ortamın olumsuz yönde gelişmesi, yönetime duyulan güvenin sarsılmasına neden olmuştur. Partizanlık, kayırma, rüşvet, rant kollama, otorite boşluğu, yasaların uygulanmasında fiili ayrımcılık kamu yönetimimize karşı daimî bir hoşnutsuzluk doğurmaktadır.”

3.2.2.3.1. Devlet planlama teşkilatının kurulması

Planlama ussal bir yönetim biçimi temelidir. Yönetici bu yöntem sayesinde ne yapacağını ve neler yapmak istediğini önceden düşünme olanağını bulur (Tortop vd. 1993:51). Türk kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmaları ve planlı bir döneme adım atılması açısından 1960 yılı büyük öneme sahiptir. 30/09/1960'ta kurulan Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) ile daha sonra ismi Devlet Personel Başkanlığı olarak değiştirilen Devlet Personel Dairesi planlı dönemde kamu yönetimi alanındaki çalışmalarda önemli rol oynamışlardır (Eryılmaz, 2003:21). 1960'da DPT beşer yıllık kalkınma planlarını hazırlamak için kurulup ilk planı 1963-1967 dönemini kapsayacak şekilde yapmıştır.

Planlama ile ilgili anayasal düzeyde ilk hükümler 1961 Anayasasında yer almıştır. 1961 Anayasasında planlama ile ilgili önemli iki madde vardır. Bu maddelerle plan yapma bir devlet ödevi sayılmış ve Devlet Planlama Teşkilatı ismi Anayasada belirtilerek planların bu örgüt tarafından hazırlanması kabul edilmiştir (Tortop vd., 1993:61).

Yabancı heyet ve uzmanlarca hazırlanan raporlarla başlayan idari reform süreci 1961 Anayasasının sonrasında idari reform çalışmalarının daha sistemli ve düzenli yürütmek amacıyla Devlet Planlama Teşkilatı kurulması yoluyla planlı kalkınma dönemi olarak adlandırılan bu dönemde daha kapsamlı reform çalışmalarına girmiştir (Pustu, 2018:312). Yerelleşen planlama anlayışını merkezi düzeyde uyumlaştırma görevi 2011 yılında kurulan Kalkınma Bakanlığı'na verilmiş ve bütüncül planlama anlayışının planlama örgütü olan Devlet Planlama Teşkilatı, bakanlığın bünyesinde erimiştir (Övgün, 2013:57). Daha önce yabancı uzman raporları hakkında bahsederken de görülen ülkenin ekonomik ve sosyal kalkınmasını hızlandırmak amacıyla bu kurumların kurulduğu belirtilebilir.

3.2.2.3.2. İdari reform ve reorganizasyon hakkında ön rapor

Bu rapor; örgüt sorunlarını, yabancı ülkelerde yapılmış başlıca tecrübeler ve Türk yönetim tarihi tecrübeleri ışığında gözden geçiren, ilgilileri düşünmeye sevk eden bir ön rapordur. İki amaçla hazırlanan rapor iki kısımdan oluşmuştur. Birinci amaç; idari reform ve reorganizasyonun anlamı hakkında gerçekçi bir karara ulaşmanın sağlanmasıdır. İkinci amaç ise Türkiye'de yapılacak bir idari reform

alışmasının içeriğinin nasıl gerçekleştirilebileceği hakkında somut bir fikir vermek olmuştur (Aykaç vd. 2003:166).

İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında n Rapor idari reform ile ilgili yazılan kısa bir metin olmasının yanında, idari reform ile ilgili önemli çalışmalardan biridir. Çalışmada idari reform sorununun iktisadi, tarihsel ve toplumsal sorunlarla doğrudan bağlantısına değinilmekte ve bu çalışmaların idare aygıtının sorunlarını bir anda ozecek “sihirli formüller” olarak düşünülmemesi gerektiği ileri sürülmektedir. Ayrıca idari reform çalışmalarının başarılı olabilmesi için “psikolojik havanın” önemine vurgu yapılmakta ve bu çalışmaların sonuca ulaşmasında kamu çalışanları tarafından benimsenmesinin önemine vurgu yapılmaktadır (Yayman, 2005:242). Burada bahsedilen psikolojik havanın, sürecin getirdiği faktörler bağlamında uygun ve hazır olması anlamına gelmektedir.

3.2.2.3.3. Merkezi hükümet teşkilatı araştırma projesi

Planlı dönemde yapılan reform çalışmalarının ilki ve en geniş kapsamlısı Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)’ dir (Tortop vd., 1993:199). TODAİE ve DPT tarafından bir yıl içerisinde hazırlanmış ve 24 Nisan 1963 tarihinde Başbakanlığa sunulmuştur. Mehtap Raporu; merkezi hükümet teşkilatının genel yapısı, ortak görevler, geleneksel görevler, mali ve iktisadi görevler, görevlerdeki eksiklik ve eksikliklerin nedenleri, tekliflere göre merkezi hükümet teşkilatının aldığı biçim, yapılması gereken başka araştırmalar, ana başlıkları altında merkezi hükümet örgütünün görevlerini irdelemiştir (Aykaç vd.,2003:166).

Raporda, bakanlıklar ve yapıları incelendikten sonra, genel sorunlar üzerinde durulmuş, sebepleri ve sonuçları ortaya konulmaya çalışılmıştır. Başta personel rejimi olmak üzere, yönetim yapısı, süreçler ve geliştirme faaliyetleri incelenmiştir. Raporun genel amacı, merkezi hükümet görevlerinin rasyonel şekilde dağıtılışını düzenlemektir. Daha sistemli ve düzenli bir planlama, daha iyi işleyen bir personel sistemi, daha ağdaş örgütsel yapı ve daha etkin bir mali kontrol kurmayı hedefleyerek, yapılacak çalışmalara yol göstermeyi amaçlayan durum tespitinde ve tavsiyelerde mevcuttur (Aykaç vd.,2003:166). Adı geçen projenin sunmuş olduğu raporda başarısızlıkların nedenlerinin daha çok st yöneticilerden kaynaklandığı belirtilmiştir (Bayansar, 2020:80).

Çalışmanın, görevlerdeki eksiklikler ve eksikliğin nedenleri isimli bölümü incelendiğinde 1991 yılında yapılan KAYA raporunda ulaşılan sonuçlarla paralellik içinde olduğunu görülmektedir. Çalışmada sık sık ifade edildiği gibi Türk kamu yönetiminde pek çok yeniden yapılandırma çalışması uygulamaya geçirilememiş veya eksik geçirilmiştir. Örneğin; MEHTAP raporunda sıkça belirtilen, merkezi hükümet tarafından yerine getirilmesi gereken bazı görevler hiç yapılmaması, yönetimin aşırı merkeziyetçi-bürokratik yapısının, kaynak ve zaman israfını arttırması, mali kaynak yetersizlikleri, personel sorunları ve işleyişe ilişkin sorunlar gibi buna benzer pek çok sorunun dünden bugüne form değiştirerek devam ettiği ve kronik bir durum şeklini aldığı görülmüştür (Aykaç vd., 2003:166).

MEHTAP Raporunda, bakanlıkların yapıları ortaya konulduktan sonra, mevcut olan sorunların neden ve sonuçları üzerinde inceleme yapılmıştır. İlk olarak personel rejimi olmak üzere, yönetimin yapısı, süreçler ve geliştirme faaliyetleri irdelenmiştir. Raporun ana amacı, merkezi hükümet görev dağılımının akılcı olmasını sağlayarak, daha sistemli bir planlama, daha çağdaş örgütsel yapı, daha iyi işleyen bir personel sistemi ve daha etkin bir mali kontrol kurmayı hedefleyerek, yapılacak çalışmalara rehberlik etmeyi amaçlamıştır (Yayman, 2005:263-264). Böylelikle, kamu yönetiminde etkinlik-verimlilik kapsamında maksimizasyon sağlanması ve aynı zamanda yapısal olarak bir modernizasyon sürecine girilmesi amaçlanmıştır.

3.2.2.3.4. İdari reform danışma kurulu raporu

Bu raporda idari reformun önemi üzerinde durulmuş; reform ile ilgili yapılan çalışmalar ve bunların sonuçları incelenmiştir. Raporda 1970 yılına kadar yapılmış olan reform çalışmalarında farklı kuruluşların görev almış olduğu ancak bunların kuruluş amaçları, görevleri, personeli ve örgütsel yapıları göz önünde bulundurulduğunda; bu işi başaracak olanaklara sahip olmadıkları belirtilerek, çalışmaların tamamından sorumlu olan bir kuruluşun olmamasının bu çalışmaların başarılı olmasını engel olduğu ortaya konulmuştur. Bu nedenle idarenin düzenlenmesi çalışmalarını bütün olarak inceleyecek merkezi bir örgüte ve bu örgütle iş birliği içinde çalışacak birimlere ihtiyaç olduğu ve bu yüzden bir merkezi idareyi geliştirme örgütü kurulmasının gerekliliği tespit edilmiştir. İdari Reform Danışma Kurulu Raporunda ilk kez önceden yapılan reform metinleri özet olarak anlatılmıştır (Yayman, 2005:269).

İdari Reform Danışma Kurulu, yönetimde reformu kamu kuruluşlarının hedeflerinde, görevlerinde, görevlerin dağılımında, teşkilat şemasında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bunların kullanılış şeklinde, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sisteminde hâlihazırdaki sorunları ve eksiklikleri düzeltmek amacını içeren kısa ve uzun vadeli, geçici ve sürekli nitelikteki düzenlemelerin tamamı olarak tanımlamaktadır (Övgün, 2013:22).

İdari Reform Danışma Kurulu Raporu'na göre idarede reform yapmayı gerektiren birtakım nedenler vardır. Bunlar şu şekilde özetlenebilir (Kaya, 2016:167-168):

- Toplumdaki kamusal hizmetlerin ve bu hizmetlerden yararlananların sayısının artması ve buna bağlı olarak kamu görevlerinin sayıca çoğalması,
- Kamu görevleri artışının örgütlerin bünyelerini değişime zorlaması,
- Kamu hizmetlerinin çeşitliliğinin idarede reform yapmayı zorunlu kılması,
- Teknolojideki gelişmelerin örgüt yapısı üzerindeki etkisi,
- Alt kademelerin hükümetin verdiği düzenleme kararlarından etkilenmesi,
- Aşırı kuralcılık, idareyi geliştirme isteği, ülkedeki siyasi atmosfer.

Rapor kapsamında merkezi idare kuruluşları, merkezi idarenin taşra örgütleri, mahalli idareler ve öteki kamu kuruluşları ele alınmıştır (Tortop vd., 1993:201). İdari Reform Danışma Kurulu Raporu'nda, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında hizmetlerin ayrılması konusu siyasi felsefe ve tercihlerle ilgili bir sorun olduğu tekrar vurgulanırken, bunun belirlenmesinde mevcut kaynakların durumu ile öncelikler dikkate alınarak saptanması gerektiği ileri sürülmüştü (Önen, 2018:441). Rapordaki sorunların ve çözüm önerilerinin sunulan diğer raporlardan daha farklı bir yapıda olmadığı söylenebilir. İdari Reform Danışma Kurulu Raporu'nda, daha önce hazırlanan raporların bir özeti olarak sunulması ve idareyi düzenleme gayretlerinin merkezi bir kurum tarafından icra edilmesi, rapordaki özgün kısımlar olarak öne çıkmaktadır.

3.2.2.3.5. Kamu yönetimi araştırma projesi

1980'li yıllara gelindiğinde Türk kamu yönetimi; örgütsel yapısı, işleyişi ve iş görenleriyle kendisinden beklenen hizmetleri, hızlı, etkin, kaliteli ve verimli bir şekilde sunmaktan hayli uzak dünyada ve Türkiye'de yaşanan sosyo-ekonomik

gelişmelere göre kendisini uyarlayamayan durağan bir görüntü içindedir. Geçen zaman içinde problemlerin çoğalmasıyla aşırı merkeziyetçilik, görev, yetki ve sorumlulukların paylaştırılmasında verimsizlik, niteliksizlik, dengesizlik, aşırı mevzuatçılık, kronikleşmiş personel sorunları gibi kamu yönetiminin genelini kapsayan noksanlıklar ve problemler oluşmuştur (Aykaç vd.;2003:167).

1988 yılında başlayan proje sonucunda oluşan KAYA Raporu'nda devletin küçültülmesine ilişkin üç temel amaç; devletin rolünün yeniden tanımlanması, kamu kesiminin küçültülmesi ve hizmetlerde etkinliğin artırılması şeklinde ortaya konmuştur:

Yine aynı raporda bu konudaki görüşler daha ileri sürülerek, merkezi hükümete bağlı Bakanlıkların taşra birimlerinin görev ve örgütleri ile birlikte yerel yönetimlere aktarılması gerektiği açıkça belirtilmiştir (Önen, 2018:441).

Kamu Yönetimi Araştırma Projesi, Taylorizmin yönetim sistemindeki kesin amacını gösteren “etkili-verimli-hızlı” yönetim anlayışının bir örneği olarak idare aygıtını akılcı bir işleyişe ulaştırmak, kamu yönetiminin çağdaş dünyayla uyumunu sağlamak istemektedir (Yayman, 2005:274).

3.2.2.3.6. 1980 sonrası dönemde idari reform

1980'lere gelindiğinde Türkiye'nin idari sistemi organizasyon ve işleyişindeki sosyal ve ekonomik gelişmelere göre hızdan ve verimlilikten uzak, yenilenme ve esneklik kapasitesinden yoksun olmakla eleştirilmektedir (Çetin, 2015:16).

Özellikle bu yıllardan itibaren neoliberal politikalar ekseninde kamu yönetiminde küçülmeye gidilmiş ve işletme tarzı yönetim uygulamaları kamuda hâkim olmaya başlamıştır. Bunun sonucunda birçok kamu örgütünün kamusal nitelikleri ya kaybolmuş ya da silikleşmiş kaybolmaya yüz tutmuştur (Vural, 2019:90).

1980 sonrası dönemde idari reform anlayışı yerini yapısal uyarlama politikalarına bırakmıştır. Bu dönemde BM'nin yerini IMF, Dünya Bankası ve OECD gibi kuruluşlar almıştır. Bu kuruluşlar özellikle 1990'lı yıllarda kredi antlaşmalarına bağlı olarak, yönetsel reform düzenlemelerini zorlamışlardır. Türkiye'de IMF ile gerçekleştirilen stand-by (destekleme) anlaşmaları ile başlayan 1999 anayasa değişikliği ve 2001 krizi ile hızlanan yapısal reformlar re-regülasyon ve yönetim konuları etrafında şekillenmiştir. IMF, Dünya Bankası ve OECD'nin yanında Avrupa

Birliği (AB) de 1996 yılında yürürlüğe giren Gümrük Birliği Antlaşması Türkiye'nin piyasa güçlerine tam bağımlı halde küreselleşme dünyasına girişini belirlemiştir. 2004 yılında hazırlanan Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı ele alındığında, reformların yapılmasında itici gücü oluşturan AB'ye uyum süreci ve küresel sistemle uyum amacı açıkça görölmektedir. 2004 reformları ile bir taraftan AB'ye uyum sürecinin gerekleri yerine getirilmeye çalışılırken, diğer taraftan makroekonomi üzerinde olumlu sonuçlar doğuran yapısal reformlar gerçekleştirilmiştir (Pustu, 2018:313-316).

Sonuç olarak, yönetim sisteminde yapılan tüm bu reform çalışmalarının temelde istenen düzeye ulaşamamasının ardında, 1930'lu yıllardaki merkeziyetçi bürokratik yönetim anlayışının olması sebebiyle hazırlanan sayısız raporların ve bu raporların uygulamalarının merkezi bürokrasiye bırakılması yatıyor olabilir. Osmanlıdan beri yapılan bu reform çalışmalarında yukarıdan aşağıya doğru bir süreç izlenmesi de yanlış olabilir. Çünkü reformla ilgili çalışan komisyonların bürokrat ağırlıklı olması alınan kararlarda da bürokratların tercihlerini yansıtmaması sonucunu doğurmuştur. Reformların başarısını aslında belirleyen vatandaşdır. Vatandaşın herhangi bir şekilde talepkâr olamadığı reform modelleri sürdürülebilir olamamıştır. Risksiz sonuçların komisyonlarca tercih edilmesi; halkın gerçek isteklerini yansıtmayan, cevaplayamayan uzun soluklu değişim süreçlerini barındırmıştır.

3.2.2.4. Yerel yönetim reformları kapsamında kamu yönetimi değişimi

Türkiye'de reform çalışmaları kamu yönetimi alanında olduğu gibi İngiltere, Fransa ve Almanya gibi ölkelerde 1600-1800'lü yıllar arasında ara kurumlar olarak görev alan yerel yönetimler alanında da planlı kalkınma dönemiyle birlikte bir ivme kazanmıştır.

Yerel yönetimlerin görevlerini istenilen seviyede yerine getirememesi nedeniyle yeniden yapılandırılmaları gerekli hale gelmiştir. Bu yeniden yapılandırma ile ulaşmak istenen amaç: yerel yönetimleri çağın gereklerine uygun hale getirip, halkın istek ve beklentilerini karşılayacak daha hızlı, daha etkin ve daha verimli olmasını sağlamaktır. Türkiye'de benzer gerekçelerle yerel yönetimler konusunda yapılanmaya gidilmiş ve son yıllarda kapsamlı reformlar gerçekleştirmiştir (Urhan, 2008: 85-86).

Yerel yönetimler reformu, üç dış dinamiğin doğrudan etkisi altındadır. Bunlar Birleşmiş Milletler, Dünya Bankası, Avrupa Birliği'dir. Birleşmiş Milletler ile Dünya

Bankası, yeniden tanımladıkları “desantralizasyon-yerelleşme” kavramıyla, AB ise 1992’de keşfettiği “subsidiarite-yerellik” kavramıyla ilerlemektedir (Güler, 2005:67).

Bu kapsamda yürürlüğe giren 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunlarında yerel yönetimler ele alınarak, yeniden yapılandırmaları amaçlanmıştır.

2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Türk kamu yönetiminde köklü değişiklikler yapılmıştır. Bu değişiklikler kapsamında; büyükşehir sınırları içinde il özel idarelerinin tüzel kişiliği kaldırılmış, köyler tüzel kişiliklerini kaybedip mahalleye dönüşmüş ve büyükşehir sınırları içerisinde kalan belde belediyelerinin tüzel kişiliği sona ermiştir. Ancak gerçekleştirilen bu düzenlemeler ile belediye ölçeğinin büyütülmesinin temsil ve katılımı zorlaştırdığı, belediye başkanının öne çıktığı, belediye meclislerinin işlevlerinin azaldığı ifade edilmektedir. Bu düzenlemelerle hizmette halka yakınlık ilkesine aykırı hareket edildiği, büyükşehir sınırları içerisinde merkeziyetçiliğin arttığı görülmektedir (Pustu, 2018:316-317).

Yerel ve merkezi yönetim arasındaki etkileşim, sorumlulukların nasıl dağıtıldığı veya paylaşıldığı ve gerektiğinde etkileşimi kolaylaştıracak mekanizmalar, birçoğu Türkiye’nin de imzaladığı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda yer alan ilkeler tarafından yönetilmektedir (Önen, 2018:429). Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında gelir bölüşümü sistemi yerel yönetimlerin mali özerkliğinin temelini oluşturmaktadır (Görmez ve Yaylı, 2018:27).

Türkiye, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nı 1988 yılında imzalamış, 3732 sayılı kanunla 1991 yılında onaylamıştır. Şart, Bakanlar Kurulu’nun uygun bulma kararı ile 1992 yılında yürürlüğe girmiştir (Bozdoğan ve Çataloluk, 2017:440). Ancak, Türkiye’nin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na çekince koyduğu maddeler de mevcuttur.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın amacı; vatandaşlara en yakın yönetim olan ve vatandaşların günlük yaşamlarını etkileyen yerel yönetimlerin haklarının garanti altına alınması için ortak Avrupa standartları oluşturmaktır. Şart, özerk yerel yönetim ilkesinin üye ülkelerin mümkünse anayasalarında ama her halükârda iç hukuklarında yer alması zorunluluğu getirmektedir. Yetkilerin yerel yönetimlere mali kaynaklarıyla birlikte devredilmesi ilkesini getiren ilk uluslararası

antlaşma olan şart, aynı zamanda yerel toplulukların demokratik işleyişini de öngörmektedir. Yerindenlik (subsidiarite) olarak da bilinen bu ilke, kamu hizmetlerinin tercihen vatandaşa en yakın yönetim düzeyi tarafından yerine getirilmesi esasına dayanmaktadır (Bozdoğan ve Çataloluk, 2017:440).

YKY anlayışı kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde merkezi yönetimin dışında mahalli idareleri ön plana çıkarmakta ve kamu hizmetlerinin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartında (Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı md.4) da yer alan ve (subsidiarite) yerelleşme ilkesine uygun olarak oluşturulmuş örgütler tarafından yerine getirilmesinin etkinlik ve verimliliği artıracakını vurgulamaktadır. YKY, yönetim erkinin merkezileşmesinin sakıncalarının altını çizerek bu erkin hem aynı örgüt içinde alt birimlere dağıtılmasını hem de merkezin dışında oluşturulmuş özerk yerel nitelikli birimlere verilmesini istemektedir. Küçük ve etkili birimler oluşturulmalıdır (Arslan, 2010:28).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile Özerk Mahalli İdare İlkesinin kanunlarda ve anayasalarda yer alması, mahalli idare birimlerinin sınırlarında mahalli halkın oyuna başvurulmadan değişiklik yapılamayacağı, mahalli idarelerin kendi içyapılarını serbestçe belirleyebileceği, mahalli idarelerin idari denetiminin ancak kanunlara uyumun sağlanması amacıyla ve kanunlarda belirlenen yöntemlerle uygulanabileceği, mahalli idarelere yeterli düzeyde ve serbestçe kullanabilecekleri mali kaynakların sağlanması gerekliliği, Türkiye'nin de benimsediği ilkeler arasında yer almaktadır (Bozdoğan ve Çataloluk, 2017:440). Bazı maddelerin ve bu maddelerin bazı paragraflarının bahsedilen çekincelerden dolayı kabul edilmemesini de belirtmekte fayda vardır.

3.3. Hükümet Sisteminde Reform: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi

Montesquieu'ye göre her devlette yasama, yürütme ve yargılama olmak üzere üç güç vardır. Amaç, her güce karşı bir güç yaratarak güçleri sınırlamaktır. Hükümet sistemlerinin belirlenmesinde kullanılan geleneksel yöntem kuvvetlerin birbirleriyle ilişkileridir (Öztürk, 2015b: 253).

Cumhurbaşkanı devlet idaresinin merkez teşkilatı içinde ilk sırada yer alan makamdır (Gözler ve Kaplan, 2014:73). 1982 Anayasasının yürütmeyi, esasında Cumhurbaşkanını klasik parlamenter sistemdeki yetkisiz ve sembolik pozisyonundan

uzaklaştırarak, yetkili ancak sorumsuz bir konuma taşınması, saf parlamenter sistemden belli bir düzeyde ayrılmış olduğu konusunda siyaset bilimciler tarafından tartışılmaktadır. Nihayet 2007’de Anayasanın 101. maddesinde yapılan değişiklikle Cumhurbaşkanının artık parlamentarizmin kalbi olan parlamentodan değil de doğrudan halk tarafından seçilmesi ile daha önceki tarafsız konumuna (md.103) şimdi bir de taraflılık politikası eklenmiştir. Bu durumda zaten güçlü olan Cumhurbaşkanının konumunu daha da güçlendirmiştir ve var olan tartışmayı daha da derinleştirmiştir (Efe vd., 2015:169).

2007’den sonra Türkiye’ de hükümet sisteminin niteliği hakkında yapılan tartışmalar hükümet sisteminin yasal olmasa da fiili bir yarı başkanlık sistemine dönüştüğü yönündedir. Yasal olarak Cumhurbaşkanının seçildikten sonra parti üyeliğinin ve meclis üyeliğinin bitmesi (md.101) gerekmektedir. Ancak Cumhurbaşkanının doğrudan meclisi feshetme yetkisinin olmaması, doğrudan kanun yapma sürecine dâhil olamaması ve parlamentonun güvenine sahip kabineyi de görevden alamaması nedeniyle sistemin resmi bir yarı başkanlık sistemi olduğu söylenemez. Ancak doğrudan halkoylaması ile seçilen, demokratik meşruluğu güçlü olan ve güçlü yetkilerle donanımlı Cumhurbaşkanı, iki başlı parlamenter sistemde zamanla gücün kendi lehine kaymasına neden olacaktır. Bu da tartışmalı olan parlamenter sistemi, tartışmalı melez bir hale getirmektedir (Efe vd., 2015:170). Klasik parlamenter sistem gücün bir odak üzerine toplanması esasına göre tesis edilmiştir (Öztürk, 2015b: 256).

Yine doğrudan seçilen Cumhurbaşkanının kabineye karşı daha güçlenmesi ile hükümet sistemi aksak yarı başkanlık veya başkanlı parlamenter sisteme dönüştüğü söylenebilir. Fakat bu dönüşmeye rağmen sistem parlamenter sistemin özelliklerini de taşımaya devam etmektedir (Efe vd., 2015:170).

Ülkelerin yönetim şekli, egemen olan güçlerin değişimi hükümet sistemlerinde de değişimi getirmektedir. Hızlı karar alabilme bugün pek çok devletin değişen şartlara adapte olabilmesi için gerekli bir yönetim mantığıdır. Çağdaş devlet düzenleri, ülkelerde farklı farklı uygulanmaktadır. Türkiye’de 16 Nisan 2017 tarihindeki halk oylaması neticesinde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmiştir. Cumhurbaşkanlığı Sistemi detaylı bir şekilde aşağıda incelenmiştir.

3.3.1. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Tanımı ve Özellikleri

Duverger başkanlık sistemini, güçler ayrılığını temel alan, başkanın halk tarafından seçildiği, başkanın ve bakanların görevlerine parlamento tarafından son verilemeyen ve bunların parlamentoya karşı sorumlu olmadıkları bir sistem olarak tarif etmiştir (Öztürk, 2015b: 271).

Başkanın rolünün başkanlık, yarı başkanlık ve parlamenter sistemler arasında farklılık gösterdiği varsayılmaktadır (Siaroff, 2003:287). Türkiye’de hükümet sistemi tartışmalarının başlangıcı çok eski zamanlara dayanmaktadır. Parlamenter sistemin özelliklerinden kaynaklanan zayıflığının yanında Türkiye uygulamasında ortaya çıkan sorunlar, yeni bir hükümet sistemine geçilmesi konusunda istekleri de beraberinde getirmiştir. Yeni bir hükümet sistemine geçilmesi isteğinde; siyaset ile bürokrasi arasındaki mücadelenin ve bürokratik vesayetin gerek demokratik siyasetin işleyişine gerekse yönetimin işleyişine olan olumsuz yansımalarının etkisi büyüktür.

Başkanlık sisteminin hükümet sistemi tartışmalarına son vereceği yönünde oldukça fazla görüş hâkimdi. Bunlara örnek verecek olursak Cumhurbaşkanı Turgut Özal ve ardından Cumhurbaşkanı olarak görev yapan Süleyman Demirel belirtilebilir. Buna karşılık Bülent Ecevit, Deniz Baykal ve Mesut Yılmaz gibi siyasi aktörler parlamenter sistemin zayıf yönlerinin giderilmesi konusunda görüşler savunmuşlardır (Akçakaya ve Özdemir, 2018:926). Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) ile birlikte Türkiye’ye uygun şekilde harmanlanmış “Türk Tipi Başkanlık Modeli” konuşulmaya başlamıştır.

Bu modelin üzerinde yapılan tartışmalar ve modelin geliştirilmesine ilişkin çalışmalar neticesinde genel olarak başkanlık sisteminin özelliklerini taşıyan ancak kendine has bazı özellikleri de olan bir hükümet sistemi modeli olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi hükümet tarafından kamuoyu ile paylaşılmıştır. Adalet ve Kalkınma Partisi ile Milliyetçi Hareket Partisi arasında gerekli fikir birliğinin sağlanmasından sonra yeni sisteme geçilmesine ilişkin anayasa değişikliklerini içeren yasa değişikliği teklifi TBMM’ye sunulmuştur (Kaan, 2019:20). 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan halkoylaması ile gerçekleştirilen Anayasa değişikliği sonucunda Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi olarak adlandırılan yeni bir hükümet sistemine geçilmiştir (Görmez ve Yaylı, 2018:12). Daha önceki anayasalardan farklı olarak, bu anayasa herhangi bir olağanüstü hâl durumlarından

bağımsız olarak halk oylaması ile yürürlüğe girmiştir. Anayasa değişikliklerini sadece hukuksal bağlamda düşünmemek gerekir. Çünkü oluşturulan anayasalar tamamen sosyo-politik açıdan sonuçlar doğuracaktır.

3.3.1.1. Sert kuvvetler ayrılığı

Yürütme organında birleşme ve yasama organında birleşme şeklinde ifade edilen kuvvetler ayrılığı kuramının kökeni Fransız düşünür Montesquieu'ye dayanmaktadır (Görmez ve Yaylı, 2018:12).

Kuvvetler ayrılığı veya güçler ayrılığı, devlet yönetim modelidir. Devlet organları olan yasama, yürütme ve yargı güçlerinin birbirinden ayrılarak her biri birbirinden ayrı ve bağımsız güçlerdeki kol ve sorumluluk alanlarına ayrıldığı ve böylece her bir güç ve kolun bir diğeri ile güç ve sorumluluk çatışması yaşamadıkları bir modeldir.

Bilindiği gibi hükümet sistemleri tasnifinde ana belirleyici etken devletin yapısını oluşturan kuvvetler arasındaki ilişkilerin şekli ve niteliğidir. Yani devlet sisteminin temelini oluşturan yasama, yürütme ve yargı kuvvetleri arasındaki ilişkilerin biçimi ve bu kuvvetlere verilen yetki ve görevler hükümet sisteminin niteliğini belirlemektedir. Burada önemli olan husus yasama ve yürütme erkleri arasındaki ilişkilerin biçimidir. Zira yargı erkinin bağımsızlığı bütün sistemlerde kabul gören bir anlayıştır. Yasama ve yürütme erkleri arasındaki ilişkilerin niteliğine göre ise iki farklı sistem ortaya çıkmaktadır. Bunlar güçler birliğine dayalı hükümet sistemleri ve güçler ayrılığına dayalı hükümet sistemleri olarak tanımlanan sistemlerdir. Güçler birliğine dayanan sistemlerde yasama ve yürütme fonksiyonları aynı organ tarafından yerine getirilirken, güçler ayrılığı sistemlerinde yasama ve yürütme fonksiyonları organlar tarafından paylaşılmıştır (Çetin, 2019:27).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile kurulan yapı tarifinde “Türk tipi” vurgusu ön plandadır. Siyasal ve bürokratik yapının kendine has özelliklerine göre şekillenmesi ve kamu yönetimi reformlarının bu şekilde gerçekleştirilmesi, düşünürler tarafından sıklıkla vurgulanan bir husustur (Altan, 2019:215). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, başkanlık sistemine benzer şekilde sert kuvvetler ayrılığı ilkesinin uygulanmasına dayalı bir sistemdir. Bu sistem kuvvetler arasındaki ayrımın son derece keskin düzenlendiği bir sistemdir. Bununla birlikte kuvvetler arasında sağlam bir denge mekanizması oluşturularak bütün kuvvetlerin birbirlerini kontrol etmesi sağlanmaktadır. Böylelikle bir yandan kuvvetlerin esnek hareket edebilmesinin önü açılırken diğer yandan denge ve fren mekanizmaları ile güçlü bir kontrol sisteminin olduğu bir sistem oluşturulmuş olmaktadır

(Çetin, 2019:27). Hükümet sistemi değişikliği 1960'lı yıllardan bazı siyasilerin yüksek sesle dile getirmeye başladığı başkanlık sistemi, Adalet ve Kalkınma Partisi'nin de zaman zaman bu isteklerini tartışma ortamlarında ve halkın tepkisiyle tartarak 2017'de çözüme kavuşturduğu bir yaklaşım olmuştur.

3.3.1.2. Yürütmede tek başlılık

Yürütme organı yalnızca Cumhurbaşkanı olacaktır. Başbakan ve bakanlar kurulu yani hükümet bu sistemde olmayacak Cumhurbaşkanı tarafından atanan bakanlar olacaktır Cumhurbaşkanı varsa partisiyle ilişkisi kesilir hükmü kaldırılarak Cumhurbaşkanı'nın bir siyasi parti üyesi olmasının yolu açılmıştır (Görmez ve Yaylı, 2018:18).

Ayrıca 2007 anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçilmeye başlanmasıyla birlikte yürütmede çift başlılığının yarattığı sorunların daha da keskinleşmesi kaçınılmaz hale gelmiştir. Bu durum aynı siyasi görüşten olan Cumhurbaşkanı ile hükümet arasında çok fazla soruna yol açmayabilir ancak siyasi görüşleri farklı Cumhurbaşkanı ve hükümet arasında sorunların daha da şiddetli yaşanması son derece olasıdır (Çetin, 2019:28). Yakın geçmişimizde 2000 yılında Ahmet Necdet Sezer'in Cumhurbaşkanlığı döneminde 57. Türkiye Hükümeti (ANASOL-M hükümeti) arasında yaşanan 28 Şubat krizi, yine aynı aktörlerin çıkmaza girdiği 2001 yılındaki anayasa kitapçığı sorunsalı da buna örnek gösterilebilir. Bu sorunsal büyük bir ekonomik çıkmaza sebebiyet vermiştir.

Reform uygulamalarının her ülkede sonuç durumunun farklı olduğu düşüncesinden hareketle, Türkiye'deki hükümet sisteminin kendine özgü özelliklere sahip olması, özgün bir reform çabasına işaret eder (Altan, 2019:215). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi yürütme kuvvetinin başının doğrudan halk tarafından seçildiği ve tek başlı olduğu bir sistemdir. Yapılan anayasa değişikliği ile Bakanlar Kurulu kaldırılarak, yürütme yetkisi Cumhurbaşkanı'na bırakılmıştır. Cumhurbaşkanı cezai sorumluluktan kaynaklanan suçlama dışında görevinden düşürülememektedir. Her ülkenin sosyal, kültürel, politik ve ekonomik yapısı farklıdır. Bu farklılıklar ülkelerin hükümet sistemlerini de etkilemektedir. Ancak hükümet sistemlerinin temel noktalarda benzerlikler içermesi kaçınılmazdır (Çetin, 2019:29). Bu sistemin, kimi kesimlerce diktatörlük ile sonuçlanabileceği, bazı kesimlere göre ise üniter devlet yapısının bozularak ülkeyi bölebileceği düşünülmektedir. Başkanlığın ve parlamentonun siyasi eğilimlerin hâkim

olduğu tek bir siyasi görüşe sahip insanların oy çoğunluğuyla yönetmesi sonucuyla da vatandaşlar arasında bir kutuplaşma yaratabileceği tarzında sorunsalları da doğurmuştur.

3.3.1.3. Cumhurbaşkanının ve meclisin karşılıklı olarak seçimleri yenileyebilmesi

Seçim beşeriyet tarihinde Eski Yunan’a has bir kurum olarak bilinmektedir, çünkü bütün şehirlerde arkhonlar ve ilgili yargı kurulları vatandaşlar arasından seçilmiştir (Ortaylı, 2021:171).

Günümüzde, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde denge ve fren mekanizmalarının düzenlenişinde farklılıklar vardır. Başkanlık sisteminin en önemli özelliklerinden olan denge ve fren mekanizması olarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde yürütme ve yasamaya seçimleri karşılıklı olarak yenileme yetkisi tanınmaktadır. Şöyle ki bu sistem ile Cumhurbaşkanı ve meclise karşılıklı olarak seçimleri yenileme olanağı tanınmış bulunmaktadır. Parlamenter sistemlerde sık sık yaşanan meclis ile Cumhurbaşkanı arasında uyuşmazlık ya da çatışma yaşanması olasılığı da dikkate alınarak sistemin tıkanma yaşamaması için taraflara karşılıklı olarak seçimlere giderek millet iradesine başvurma hakkı tanınmış olmaktadır. Böylelikle sistemin denge unsuru bizzat millet iradesinin kendisi olmaktadır. Bu düzenlemenin fren mekanizması olarak tanımlanabilecek noktası ise cumhurbaşkanı ve meclis seçimlerinin aynı zamanda yapılacak olmasıdır. Bu şekilde diğer başkanlık sistemlerinde yasama ve yürütme seçimlerin farklı zamanlarda yapılmasından kaynaklanan sorunlarda ortadan kaldırılmış olmaktadır (Çetin, 2019:29). Önceki bölümde ele alındığı gibi Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile yapılan değişiklikler incelendiğinde ise, Cumhurbaşkanının Meclise kıyasla daha kolay bir şekilde seçimleri yenileyebilmesi ve yasamanın yürütmeden kurumsal ve siyasi olarak özerk kalabilmesini engellemekte ve parlamenter sistemde olduğu gibi birbirine bağımlı hale gelmelerine neden olmaktadır. Ek olarak, siyasi partilerin Meclis’in seçimlerin yenilenmesi hususunda karar alması kurumsal özerkliğinden ziyade daha çok partiler arası seçim yarışının ve kutuplaşmanın sonucu olacaktır.

3.3.1.4. Partili cumhurbaşkanlığı

Güncelde siyasal partilerin olmadığı bir demokrasi düşünülemez (Öztürk, 2015b: 301). Türkiye’de Cumhurbaşkanı seçilen kişinin siyasi partisiyle ilişkisinin kesilmesi uygulaması 1961 Anayasası ile uygulamaya girmiş olup daha sonra 1982 Anayasası ile bu uygulama devam ettirilmiştir. 1921 ve 1924 Anayasalarında Cumhurbaşkanı seçilen

kişinin partisiyle ilişkisinin kesilmesine ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır (Çetin, 2019:30).

Cumhurbaşkanının varsa partisiyle ilişkisi kesilir hükmü kaldırılarak Cumhurbaşkanının bir siyasi parti üyesi olmasının yolu açılmıştır (Görmez ve Yaylı, 2018:17).

Cumhurbaşkanının partili olmasının onun tarafsızlığını ortadan kaldıracağına dair iddialar ise temelsiz gözükmektedir. Cumhurbaşkanının partili olması onun taraflı davranacağı kesin bir kanıtı olamayacağı gibi partisiz bir Cumhurbaşkanının da tarafsız davranacağını söylemek asla mümkün değildir. Ayrıca Cumhurbaşkanının partili olması siyasetin daha rasyonel bir zemine oturmasını sağlayacak, Cumhurbaşkanının parti teşkilatı ve böylelikle halkla olan irtibatını devam etmesi politika geliştirme sürecini de kolaylaştıracaktır (Çetin, 2019:30). Siyasetin içinden gelen Özal ve Demirel gibi, Cumhurbaşkanları; partileriyle ve dolayısıyla siyasetle olan bağlarını kaybettikleri için halkla da bağlarının zarar gördüğünü ve yabancılaşmanın başladığını düşünenler olmuştur. Bu durumun ülke yönetiminde istikrarı sürdürme açısından başarısızlık yarattığı da iddia edilmektedir. Partili Cumhurbaşkanlığı; Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi sayesinde aktif hale getirilerek, devletin en üst kademesinin kendi milleti ile doğrudan etkileşim halinde olmasını sağlamıştır. En basit örnekle, Cumhurbaşkanı kendi partisinin bir üyesi olarak il ve ilçe teşkilatları aracılığıyla, halkın taleplerine daha kolay ulaşabilecektir.

Cumhurbaşkanının tarafsızlığı noktasında ise anayasanın 103. maddesindeki yeminle düzenlenen tarafsızlık kavramını her vatandaşa hizmet sunarken eşit davranılması olarak anlamak daha gerçekçi olacaktır (Çetin, 2019:30). Hâlihazırda yürürlüğe giren yasalara bakıldığında, tüm vatandaşları ilgilendiren ve kapsayıcı olması göz önünde bulundurulmuş yasalar olduğu göze çarpmaktadır.

3.3.1.5. Cumhurbaşkanı yardımcılarının atama ile göreve gelmesi

Başkanlık sisteminin uygulandığı şimdiki demokratik ülkelerin çoğunluğunda başkan yardımcılığı kurumu söz konusudur. Bazı ülkelerde başkan yardımcılarını başkan ile birlikte doğrudan veya dolaylı da olsa halk tarafından seçilirken, bazı ülkelerde başkan tarafından atama usulüyle göreve getirilmektedir. Bazı ülkelerde ise başkan yardımcılığı müessesesi yoktur. Bazı ülkelerde tek başkan yardımcılığı bazılarında ise birden fazla başkan yardımcısı vardır (Doğan ve Erdoğan, 2021:4).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde, diğer başkanlık modellerinden farklı olarak Cumhurbaşkanı ve yardımcılarının birlikte seçimle gelmesi uygulaması tercih edilmemiştir. Başkanlık sistemlerinde seçimle gelen başkan yardımcısının yasama organındaki rolü göz önüne alındığında bu durumun Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin diğer başkanlık sistemlerinden farklı özelliklerinden birisi olarak görüldüğünü söylemek mümkündür Örnek vermek gerekirse, Amerika Birleşik Devletlerinde Başkan yardımcısı iki kanattan oluşan yasama organının bir kanadını oluşturan Senatonun başkanı pozisyonundadır. Her ne kadar Başkan yardımcısının senatoda oy hakkı olmasa da yapılan oylamada oyların eşit çıkması durumunda istisnai olarak oy kullanma hakkı bulunmaktadır (Çetin, 2019:30).

Seçilmiş başkan yardımcılarının uygulamasının getirdiği sorunlardan birisi de başkan yardımcısının sistem içinde vesayet odağı haline gelerek başkanı görevden uzaklaştırmaya kadar uzanabilecek demokratik olmayan girişimlerin içinde yer alabilmesi durumudur. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile bu tür durumların ortaya çıkmasını engellemek amacıyla başkanlık makamının boşalması durumunda seçim takvimi belirlenerek, seçimler yoluyla bu boşluğun ortadan kaldırılması uygulaması tercih edilmiştir. Sistem bu haliyle başkanlık sisteminin uygulandığı diğer ülkelere de örnek olabilecek niteliktedir (Çetin, 2019:31). Buradan hareketle, Türkiye'deki başkanlık rejiminin üniter ve aşırı merkeziyetçi bir devlet yapısı olması ve Amerika'ya veya birçok Latin ülkelerinde kullanılan başkanlık sistemine oranla daha devletçi bir model benimsendiği söylenebilir.

Türkiye'de Cumhurbaşkanı yardımcısının hukuki statüsü ise Anayasa'nın 106/1. maddesinde düzenlenmektedir. Cumhurbaşkanı, seçildikten sonra bir veya birden fazla Cumhurbaşkanı yardımcısı atayabilir. Anayasa, takdiri burada Cumhurbaşkanı'nın seçim ve tercihlerine bırakarak Cumhurbaşkanı yardımcılarının sayısını belirtmemiştir. Cumhurbaşkanı yardımcılarının göreve gelme süreçleri ise milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olanlar arasından Cumhurbaşkanı tarafından atanır. TBMM önünde 81. maddede yazılı şekilde mecliste sözlü ant içerler. TBMM önünde ant içmemiş bir cumhurbaşkanı yardımcısı görev ve yetkilerini kullanamaz.

Cumhurbaşkanı yardımcılığı sistemi ile Cumhurbaşkanı yardımcılarını ile üst düzey kamu görevlilerinin atanması ve görevlerine son verilmesi Cumhurbaşkanı'na verilmiştir. Cumhurbaşkanı'nın varsa partisiyle ilişkisi kesilir hükmü kaldırılarak Cumhurbaşkanı'nın bir siyasi parti üyesi olmasının yolu açılmıştır (Görmez ve Yaylı, 2018:18).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte, Cumhurbaşkanlığı ve meclis genel seçimleri aynı anda ve beş yılda bir olmak üzere düzenlenmiştir, Başbakanlık ve bakanlar kurulu kaldırılarak yürütme organı sadece Cumhurbaşkanı tarafından oluşturulmuştur. Cumhurbaşkanı üst düzey bürokrat atamalarında da tek yetkili kişi olacak ve yürütme yetkisine ilişkin kararnameler çıkartabilecektir. Meclisin Cumhurbaşkanı ile karşılıklı olarak birbirini feshetme yetkileri bulunmakta ve bu durumda hem meclis hem Cumhurbaşkanlığı seçimleri aynı anda yenilenecektir. Kaldırılan kurumların yanında kamu politikaları belirleme ve geliştirmeye yönelik yeni aktörler de Türk Kamu Yönetiminin birer parçası haline gelmişlerdir (Çetin, 2019:95).

Bakanlar Kurulu'nun kaldırılmasının ardından, bir sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle bazı bakanlıklar kaldırılmış, bazı bakanlıklarında birleştirilmesi suretiyle daha önce sayısı 24 olan bakanlık sayısı 16 olarak belirlenmiştir (Doğan ve Erdoğan, 2021:15).

Bakanların bu süreçte siyasi bir sorumluluğu kalmamış ve belirlenen kamu politikalarını uygulayan bürokratlar haline getirilmiştir. Bakanlıklar verdikleri hizmetlere ilişkin görev ve sorumlulukları olan politika kurulları ve ofislerle de doğrudan çalışmaya başlamışlardır (Çetin, 2019:96).

TBMM'nin bakanların atanması veya görevlerinin sona erdirilmesi konusunda herhangi bir yetkisi bulunmamaktadır (Doğan ve Erdoğan, 2021:15). Cumhurbaşkanı karşı siyasal açıdan sorumlu tutulan bakanların yasama organına karşı siyasi herhangi bir sorumluluğu bulunmamaktadır. Zira bakanlar Cumhurbaşkanı tarafından atanmakta ve görevden alınmaktadır. Öte yandan bakanlar, Cumhurbaşkanının belirlediği politika doğrultusunda kendisine verilen yetkileri kullanan astlar konumundadır; fakat bu hiyerarşik ilişki anayasadan kaynaklanan hiyerarşik ilişki olma özelliğini taşımaktadır (Erdoğan, 2021:246).

Anayasada bakanlar ile birlikte Cumhurbaşkanı yardımcılarının atanmasının üst kademe yöneticilerinin atanmasından farklı yerlerde düzenlenmiş olması, Meclis huzurunda yemin etmeleri, görevleriyle ilgili suçlardan ötürü Meclis soruşturmasına tabi tutulmaları, görevleriyle ilgili olmayan suçlar bakımından da yasama dokunulmazlığına sahip olmaları gibi muameleler, onları siyasi yönleri ağır basan kamu görevlisi konumuna erdirmektedir (Erdoğan, 2021:247).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile Türk kamu yönetimin önemli birer aktörü olan politika kurulları; Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu, Ekonomi Politikaları Kurulu, Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu, Hukuk Politikaları Kurulu, Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu, Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu, Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu ve Yerel Yönetim Politikaları Kurulu olmak üzere dokuz, ofisler ise; Dijital Dönüşüm Ofisi, Finans Ofisi, İnsan Kaynakları Ofisi ve Yatırım Ofisi olmak üzere dört birimden oluşmaktadır (Çetin, 2019:96).

Neo Weberyân Devlet yaklaşımında devletin rolünün yeniden doğrulanması anlayışında, teknolojinin gelişmesiyle birlikte oluşan problemlerle mücadelede, güvenilir, doğru bilgiye erişimde Dijital Dönüşüm Ofisi Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde önemli bir konumdadır. E-devlet, yapay zekâ uygulamaları ile büyük veri analizleri yapılabilirmekte, Neo Weberyân Devlet yaklaşımında belirtilen bakış açısına yakınlık göstermektedir (Altan, 2019:215).

Sonuç olarak, 24 Haziran 2014 tarihinde gerçekleşen seçimlerle fiili olarak başlayan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin en başta Türkiye'nin tarihsel koşullarının bir ürünü olduğunu belirtmek gerekir. Bu yeni hükümet sistemi, halk tarafından seçilen bir devlet başkanına bağlı olan, parlamenter sistemde yer alan ve siyasal sorumluluğu olan bir hükümetin bulunmadığı, üniter devlet yapısı esasına dayalı bir hükümet sistemi olarak değerlendirmek doğru bir yaklaşım olacaktır.



4. NEOLİBERALİZM, KAMU HİZMETİ VE BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER

Siyasi ve iktisadi ideolojilerin, devlet yönetimleri üzerinde, tüm zamanlar içerisinde ve tüm dünyayı kapsayacak şekilde, dönüştürücü özelliğe sahip oldukları izlenmektedir. Özellikle 1980 sonrası dönemde uygulama alanı bulmaya başlayan neoliberal politikalar, ülkelerin ekonomik, siyasal, sosyal ve hukuki yapılanmalarına çeşitli etkiler göstererek, kamu yönetimi çerçevesini ve işleyişini dönüştürmektedirler. Bu süreç içerisinde de kamu yönetimi yapılanması içinde bulunan kurum ve kuruluşların yapısı ve işleyişi de yeniden tanımlanmakta ve yeni kurumsal yapılar meydana gelmektedir.

Devletin yeniden tanımlanması söylemleri ile devletlerin rol ve işlevleri de yeniden ifade edilmektedir. Bunun yanı sıra devlet, ekonomide etkin rol almak yerine gözetme ve denetleme işlevine sahip olan, bireysel özgürlüklerin önünü açan ve bunları güvence altına alan, sadece vergi toplayan bir örgütlenmeyi ifade eder. Bireysellik ve özgürlük alanlarının genişlemesi liberalizmin belli başlı ilkelerinden olup sınırlanmış iktidar olarak tanımlanmaktadır (Baysal, 2017:181-182).

Çalışmanın bu bölümünde, neoliberalizm kavramının tanımı ve etkileri, kamu hizmetinin neoliberal politikaların etkisindeki konumu, bu çerçevede oluşan yeni kurumsal yapılardan olan BİO'lar ve BİO'ların ülke uygulamaları üç ülke (ABD, İngiltere, Fransa) üstünden ele alınacaktır.

4.1. Neoliberalizm Kavramı

Liberalizm ekonomik ve siyasal olmak üzere iki bölümde incelenir. Ekonomik liberalizme zemin hazırlayan siyasal liberalizm; aslında birey, insan hakları, demokrasi, özgürlük gibi kavramlar üzerinde durmaktadır. Ekonomik liberalizm ise piyasa şartlarının hiçbir kamu müdahalesi olmadan sağlanması temeline dayanır. “*Bırakınız yapsınlar*” (*laissez faire*) anlayışına uygun olarak yeni kapitalist sınıfın çıkarları yönünde piyasa koşulları düzenlenmelidir. Liberallere göre devletin ekonomiye karışması kötü bir durum olarak nitelendirilir (Kışlalı, 1993:75-81). “*Laissez faire et laissez passer, le monde va de lui-meme*” için biraz farklı bir tercüme yapılırsa, “Karışma, dünya kendi başının çaresine bakar” olabilir (Soule ve Antell, 1992:37).

Liberalizmin babası olarak kabul edilen John Locke (1632-1704), birey özgürlüğü ile devlet gücünün sınırlanması gerektiğini savunmuştur (Öztürk, 2017:169). Hem siyasal hem de ekonomik liberalizmden çıkarılan ortak payda özgür birey/piyasa olarak özetlenebilir. Liberalizm özünde kısıtlayıcı olan her kavrama karşı olduğu için, bireylerin özgürlüğü ve piyasanın daha serbest olması gerektiğine ilişkin savunmaları da bu temele bağlanabilir.

Liberal devlet ise, sadece yasalar önünde eşitliği ve bireylerin özgürlüğünü korumakla yükümlü yalnızca içte ve dışta güvenliği sürdürmekle görevli bir kurumlar bütünüdür (Kışlalı, 1993:218). Klasik liberal paralelinde devlet anlayışının ve kapitalist yaklaşımın yarattığı sosyal eşitsizliklere karşı gelişen fikir ayrılıkları, liberal devletten sosyal devlete geçişin en temel tetikleyicisi olmuştur. İktisadi anlamda da serbest piyasa ekonomisinin çalışmasına, devletin piyasa üzerindeki denetleyici ve kısıtlayıcı yapısının terk edilmesi amaçlanmıştır denilebilir.

Diğer taraftan, Harvey'in (2005) önerdiği neoliberalizm tanımının, dünyanın “1970'lerden beri politik ekonomik uygulamalarda ve düşüncede neoliberalizme vurgulu bir dönüş” yaşadığına dair sıkı sıkıya tutulan inancı içeren genel analizine uymaya çok uygun olduğu söylenebilir (Thorsen ve Lie, 2006:11).

Neoliberalizm, Robert Nozick gibi filozofların yazılarından ve Friedrich Hayek ve Milton Friedman gibi serbest piyasa iktisatçılarından görüşlerinden geliştirilen klâsik siyasi iktisatın güncelleştirilmiş bir türüdür. Neoliberalizmin merkezî ilkeleri, piyasa ve bireydir. Başlıca neoliberal hedef ise regüle edilmeyen piyasa kapitalizminin verimliliği, büyümeyi ve yaygın refahı beraberinde getireceği inancından yola çıkarak, devleti sınırları içine geri çekmektir. Bu yaklaşımda devletin “ölü eli” inisiyatifi tüketmekte ve teşebbüs gücünü kırmaktadır, hükümet ne kadar iyi niyetli olursa olsun, beşerî işlerde değişmez biçimde zarar verici durumda bulunmaktadır. Bu, liberal Yeni Sağ'ın mülkiyet politikasına ilgisinde ve devlet teşebbüsü veya millileştirmeye karşı özel teşebbüse yönelik tercihinde yansıma bulmaktadır (Heywood: 2016:64). Neoliberalizmin, istihdamda iyileştirmeler, bireylere sosyal hizmetler ve destekler sağlanması gibi refah devletinin temel düşünce ve kurumları hakkında zıt bir anlayışa sahip olduğu söylenebilir. Bu ideolojiye göre sosyal devlet, bireylere yapılan sosyal desteğe karşılık beklemeden, bireye sorumluluk yüklemekten ve denetleme olmaksızın yapılan sosyal harcamalar ile bireylerin

girişimcilik alanındaki özgüvenlerini zayıflatabilmekte ve toplumda yapısal bozukluğa yol açabilmektedir.

Neoliberalizm, çok değerli, değişken biçimde kullanılan bir terimdir. Gerçekten de ifade ettiği söylenen fikirlerin, kurumların, stratejilerin ve politikaların destekçilerinden çok, dışarıdakiler ve eleştirmenler tarafından kullanılmaktadır; aynı zamanda, kök sözcük olan liberalizmin Keynesyen-ilerici çağrışımlarının neoliberalizmin piyasa yanlısı felsefe ve uygulamalarıyla örtüştüğü ABD içindekinden çok dışarıdaki destekçiler arasında daha yaygındır (Jessop, 2012:1).

Bakıldığı zaman, neoliberal düşüncenin izleri, İkinci Dünya Savaşı sonrası yaygın hale gelerek benimsenmiş Keynesyen sosyal demokrasinin artık tükenmeye başladığı ve çıkmaza girdiğı 1970’li yıllarda görölmektedir. Keynesyen politikaların başarısız olması, daha kibar tabiriyle yetersiz kalması sonucunda, neoliberal politikaların ön plana çıkması kaçınılmaz olmuştur.

Devlet anlayışı; 19. yüzyılın sonlarına kadar klasik devlet veya geleneksel devlet olarak adlandırılmış ve toplumlar üstünde etkin olmuştur. Klasik devlet anlayışında, devlet sadece milli savunma, güvenlik, adalet hizmetlerini sunmakla yükümlüdür. Devlete halkın korunmasına odaklı bir sistem olarak bakıldığını söylemek yanlış olmayacaktır. Ancak temel olarak 1873’te başlayan büyük krizden itibaren, liberal dönem, ticaret politikasında gözle görülür alt üst oluşla birlikte son bulmuştur. 1920’li yıllarda yaşanan gelişmeler ile beraber, klasik devlet anlayışı yerini daha müdahaleci yapıya sahip olan bir anlayışa bırakmıştır. 1920 yılında Tokyo Borsası’nın düşmesi ile başladığı kabul edilen ve Büyük Buhran olarak da bilinen 1929 Dünya Ekonomik Bunalımı olarak bilinen küresel kriz ile birlikte, mevcut hâkim görüşe dair soru işaretleri oluşmaya başlamış; 2. Dünya Savaşı ve sonrasındaki dönem ise, devletin ekonomik hayata müdahalesinin ve toplam talep yönetiminin gerekliliğini tam manasıyla ortaya çıkarmıştır (Şener, 2012:8-9). Bu itibarla, neoliberallere göre, devletler (hükümetler), küreselleşmenin devletler üzerindeki etkilerini azaltmaya çalışmamalı ve hatta küreselleşme sürecine dâhil olmamalıdır. Çünkü onlara göre küreselleşme kaçınılmazdır ayrıca kaçınılmaması gereken doğal bir süreç olarak görölmektedir.

1929 Dünya Ekonomik Bunalımı’nın sonrasında yaşanan gelişmeler doğrultusunda piyasa ekonomisinin, kendiliğinden tam istihdam yaratmadığı ve

devletin müdahalesi olmadan piyasanın hâlihazırdaki aksaklıklarının giderilemeyeceği düşünülmektedir. Keynes tarafından öne sürülen talep yönlü, kamu harcamaları yolu ile ekonomik ve sosyal hayata müdahale edilmesini öngören Tam İstihdam Teorisi hızla yayılarak, sonrasında kabul görmeye başlamıştır (Şener, 2012:10).

Keynes'e göre, yatırımların tasarrufların gerisinde kalması ekonomik bunalımın da nedenidir (Kışlalı, 1993:80). Keynes, devletin para arzı, faiz oranı, kredi oranları gibi çeşitli araçları kullanarak ekonomiyi durgunluk ortamından kurtarıp; tam istihdam ve sürdürülebilir büyüme eğilimine sokabileceğini iddia eder. Keynes'in 1930'lu yıllarda teorik bütünlüğe kavuşturduğu şekilde devletin ekonomiye müdahale ederek yönlendirilmesini öngören bu anlayış, İkinci Dünya Savaşı'nın bitiminden itibaren uygulamaya geçmiş ve 1970'lere kadar da etkisini sürdürmüştür. İkinci Dünya Savaşı sonrasında başlayan ve 1960-1970'li yılların ortalarına kadar devam eden yeni gelişme aşaması tekelci kapitalist düzenleme ve Fordizm dönemi olarak da adlandırılan sosyal/refah devleti dönemidir (Şener, 2012:10).

Fordizm, Henry Ford tarafından uygulanan, bir biriktirim rejimi olarak 1920 ve 30'lu yıllardan itibaren göreceli olarak 1973 yılına kadar egemenliğini sürdüren, yığın üretimine ve Taylorist yönetim yaklaşımına atıfta bulunan bir kavramdır. Postfordizm ise, 1973 krizini çözmek için Fordist üretim ve tüketim sistemine yeni seçenekler sunan bir rejimdir. Fordizm; yığınlara yönelik ve standartlaştırılmış bir üretimi, evrensel değerleri, bilime ve ilerlemeye olan bir inancı ön plana çıkarmıştır. Oysaki Postfordizm; esnek uzmanlaşmayı, üretimde yerindenliği, daha az hiyerarşiyi, artan yarı zamanlı işleri ve kısa süreli sözleşmeleri gündeme getirmiştir (Yıldırım, 2010:710). Fordizm yaklaşımı başlangıçta, Taylorist yöntemleri kullanmakla birlikte, onun yerini alan bir olgu olduğunu söylemek mümkündür. Üretim sürecinde işgücünün yoğunluğunu artıran, niteliksel olarak iyileştiren ve tüketim seviyesini de artıran bir yaklaşım ortaya koyduğunu belirtmeliyiz.

Diğer taraftan, refah devlet anlayışı ile beraber birey haklarını ve çıkarlarını korumak için teşvik edilirken, yeni kimlikler kazanmış; vatandaş, kullanıcı ve müşteri olmuştur. Vatandaşın bu değişimi sonrasında haklarını bilen, talep eden müşteri profili oluşmuştur.

Büyüme, bir ülkenin reel GSYH'sinin bir yıldan ötekine artmasına verilen isimdir (Eğilmez, 2013:37). Büyüme konusunda Keynes'in düşünceleri ekseninde oluşan anlayış, pek çok Avrupa ülkesinde uygulama alanı bulmuş, tam istihdam seviyesine ulaşılması, fiyat istikrarının sağlanması temel ve ortak hedefler olarak belirlenmiştir. Diğer taraftan, sosyal devlet olmanın getirdiği doğal bir sonuç olarak sosyal fonlar, sosyal güvenlik harcamaları ve sosyal yardımlara da çok önem verilmeye başlanmıştır. Devlet, işsizliğe öncelik verirken, fiyat istikrarının, iktisadi denge ve ödemeler dengesinin sağlanması gibi çeşitli amaçlarla da ekonomiye doğrudan müdahale etme yolunu seçmiştir (Şener, 2012:10-11). İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra ekonomik ve sosyal piyasalar zamanla değişime uğramıştır. Bu sırada uygulanmaya başlanan neo-liberal politikalar ile birlikte piyasaların rekabet halinde olması ve daha çok ekonominin ön planda olduğu, bu şekilde de bireyi temel alan harcamaların, ekonomik bağımsızlığa ve başarıya engel olduğu görüşü ağır basmaya başlamıştır.

1967 yılında yeniden ekonomik durgunluk gözlemlenmeye başlanmış ve bununla birlikte de geniş çaplı kriz meydana gelmiştir. İkinci Dünya Savaşı'nın ardından 1970'lere kadar devam eden dönemde altın çağını yaşayan dünya kapitalizmi, akabindeki süreçte düşen kâr oranlarıyla beraber toplumsal ve ekonomik dengeleri derinden sarsan yeni bir bunalıma girmiştir. Belirleyici politika değişiklikleri çok farklı nedenler ile ortaya çıkabilir. Buna örnek olarak krizler verilebilir. Krizler mevcut siyasi rejimin sürdürülemez olduğunu gösterirler (Şener, 2012:11-12). Tarihsel süreçte bakıldığında, hemen hemen her dönemde yaşanan ekonomik ve siyasi krizler sonucu, devletlerin siyasi ve ekonomik politikalarında dönemin koşullarına göre şekillenme ve iyileştirme çalışmaları yürütülmüştür.

1970'lerde planlı mal ve hizmetlerin doğrudan üreticisi ve dolayısıyla işvereni olarak sosyal devletin faydalı rolü hakkındaki sosyal demokrasi yaklaşımı çökmeye başlamıştır (Majone, 1997:141-142). Bu çöküş beraberinde birçok sorunu da getirmiştir.

Artan işsizlik ve fiyatların genel olarak ve sürekli bir biçimde yükselme eğiliminde olması sonucu oluşan enflasyon (Eğilmez, 2013:41), günün Keynesyen politikaları ile çözülemezken ihtiyari kamu harcamaları ve cömert refah politikaları ekonomik alanda giderek artan performans sorununun sebepleri arasında görülmüştür

(Majone, 1997:141-142). Kamu hizmeti konusunda sınırları çizmeyen refah devleti için ekonomik anlamda sıkıntılı bir süreç başlamıştır.

1970’li yıllar para düzeninde önemli değişikliklerin yaşandığı yıllar olarak değerlendirilir. İkinci Dünya Savaşı sonrasında (1944), ülkelerin kalkınma çabalarına yardımcı olmak, uluslararası likidite ve mali güven gibi ihtiyaçlara cevap vermek ve uluslararası ticareti serbestleştirip artırmak amacıyla; ABD’nin Bretton Woods kasabasında toplanan Birleşmiş Milletler Para ve Finans konferansında iktisadi sistem oluşturulmuştur. Bu sistem, dünya tarihinde ilk kez, bağımsız ulus devletlerin kendi aralarında ortak bir parasal düzen üzerinde anlaşmaları sonucunda uygulamaya konulmuştur. Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu (IMF)’nun 1946 yılında kurulmasına karar verilmiştir.

1944 Bretton Woods Antlaşması ile oluşturulan sabit kur sistemine dayalı para düzeninin terk edilmesi, 1929 yılındaki ekonomik bunalımdan sonra ortaya çıkmış ve bu döneme kadar etkin ve yaygın bir şekilde uygulama alanı bulmuş olan Keynesyen yaklaşımın terk edilmesi sonucunu doğurmuştur. Keynesyen politikalar devlete sadece düzenleyici değil, bizzat üretici olarak piyasaya girme imkânı sunmuştur (Şener, 2012:12).

Esasen mevcut etkisini yitirmiş olan refah devleti anlayışını, tüm bu olumsuz gelişmelerin akabinde yaşanan 1973 Dünya Petrol Krizi daha da zora sokmuştur. 1960’ların sonundan itibaren aslında daha önceki dönemlere dayanan küreselleşme ve devlet tartışmaları, yeni oluşumlar ekseninde daha çok gündeme gelir olmuştur. Bu dönem 1945 yılı sonrasında oluşan refah devleti anlayışının sorgulanmasını aşmış; yerine neoliberal devlet anlayışının tam olarak yerleşmesine sebep olmuştur. Kapitalist sistemin yaşadığı bunalımın neoliberal ideolojiyi doğurduğunu söylemek mümkün olacaktır (Şener, 2012:12). Devletin küçültülmesi, ilk yapılmak istenen eylem olup neoliberal politikalara hızla geçiş sağlanmıştır.

Bu sürecin başlamasıyla rekabetçi piyasa ekonomisinin sağlanması ve devletin küçültülmesi amacına bağlı olarak politikaların yürütüldüğü, özelleştirme ve deregülasyon bağlamında çabaların arttığı bir dönem meydana gelmiştir. Aslında, neoliberal olarak adlandırılan bu yeni liberalizmin temelini devletin piyasa ekonomisi üzerindeki aktif rolünün komple ortadan kalktığı, asgari görevlerin üstlenildiği bir devlet modeli oluşturur (Şener, 2012:13).

Neoliberalizmin kamu yönetimini dönüştürme yollarından bir diğeri özelleştirme uygulamalarıdır. Özelleştirme, daha önce devletin kendi kurum ya da kuruluşları eliyle yürütmekte olduğu bir mal ve hizmet üretimi etkinliğinin, tamamen ya da kısmen özel sektöre devredilmesi sürecidir (Baysal, 2017:183).

Yeni sağın politikaları, değişen güçler dengesi ve maddi çıkarlarla uyumlu olan devlet müdahalesinin karakterinde bir değişimdir (Fine ve Harris; 1987:369). Yeni sağ görüşün ortaya çıkışı, 1970 ve sonrasında devletin kontrolcü ve bazı kesimlerce kısıtlayıcı olarak görülmesiyle, diğer yandan da refah devleti kavramıyla oluşan devletlerin kaynaklarını etkin kullanamaması ve zenginleşmenin aksine değer kaybetmesiyle açıklanabilir. Yeni sağın ilk bakışta sosyal yapıda reformları göze çarpsa da özünde siyasal, ekonomik ve yönetim anlamında kapsamlı bir değişim arayışı içinde olduğu söylenebilir. Bu bağlamda devletlerin kamu hizmetlerinde, bahsetmiş olduğumuz kapsamlı değişimlerin başladığını görmekteyiz. Özellikle bu değişimlere, kamu yönetiminde özelleştirmeler olarak da literatüre girmiş olan bağımsız idari otoriteler (BİO) örnek verilebilir.

Yeni Sağ, muhafazakâr anlayışta, hem 1945 sonrası devlet müdahalesi yönündeki eğilimlere hem de liberal veya ilerlemeci sosyal değerlerin yaygınlaşmasına karşı bir tür karşı devrimle sonuçlanan bir ayrılışı işaret edilmektedir. Yeni sağ fikirlerin izleri 1970'lere, savaş sonrası kaydedilen refah patlamasının sona ermesiyle, sosyal çöküşe ilişkin olarak büyüyen kaygılarla ve otorite kaybıyla kendisini belli eden Keynesyen sosyal demokrasinin aynı dönemdeki bariz başarısızlığına kadar götürülebilir. Bu tür yaklaşımlar en büyük etkisini İngiltere ve ABD'de göstermiş olup bu ülkelerde sırasıyla Thatcherizm ve Reaganizm formunda yerini almıştır. Bunlar, devlet odaklı örgütlenme biçimlerinden piyasa odaklı olanlara doğru bir değişime neden olarak daha geniş, hatta dünya çapında bir etki meydana getirmiştir. Bununla birlikte Yeni Sağ, genellikle neoliberalizm ve neomuhafazakârlık olarak kavramsallaştırılan iki ayrı geleneği nikâhlamaya ilişkin bir çaba olarak, uyumlu ve sistematik bir felsefe oluşturmamaktadır. Her ne kadar bu ikisi arasında siyasî ve ideolojik bir gerilim mevcut olsa da bunlar, güçlü ama minimal devlet hedefini yani Andrew Gamble'in ifadesiyle, özgür ekonomi ve güçlü devleti desteklemede bir araya getirilebilirler (Heywood, 2016:64). Bu itibarla, devlet sadece koruyucu bir kurumdur, onun temel işlevi, içinde yurttaşların kendi hayatlarını en iyi

olduğunu düşündükleri tarzda yaşayabilecekleri bir barış ve sosyal düzen çerçevesi sağlamaktır (Erdoğan, 2013:339). Bir başka deyişle, devletlerden çok piyasaya güvenmenin daha faydalı olacağı ve devletlerin sınırlandırılması gerektiği vurgulanmış ve bunun sonucunda devletin daha sağlıklı bir yapıya kavuşacağı belirtilmiştir.

Neoliberalizm, kapitalist toplumsal düzene yönelik tehditlere karşı potansiyel bir panzehir ve kapitalizmin hastalıklarına bir çözüm olarak uzun zamandır kamu politikasının kanatlarında saklanmaktadır (Harvey, 2005:19). Bugünkü toplumlarda, kitleler örgütlendikçe varlıklı toplum kesimleri de örgütlenme gereğini duymaktadır. Örgütlenenin siyasal yaşamda daha etkili olduğunun görünmesi, örgütlenmemiş toplum kesimlerini de örgütlenmeye itmektir. Siyasal çatışma artık örgütler arası bir çatışmadır (Kışlalı, 1993:24). Küreselleşme paralelinde neoliberal politikaların uygulanması ile kamu yönetimi alanındaki gelişme ve değişimler ortaya çıkmıştır. Yeniden yapılanma ve kriz süreci kapitalist ekonomilerin yapısını değiştirmekle kalmamış kamu yönetimi yapılarını ve örgütlenmelerini de farklılaştırmıştır.

Öte yandan, neoliberalizm ekonomik düzene bir çağrıda bulunulurken, neo-muhafazakârlık kavramıyla da sosyal düzene yönelik çalışmalar hedeflenmiştir. Keynesyen iktisadi politikanın özellikle Büyük Buhran sonrası, ekonomide yarattığı bozulmalar ve dengesizlikler, ancak devletçi ekonomiden uzaklaşarak düzeltilebilir diye düşünülerek neoliberal harekete ivme kazandırılmıştır. Neomuhafazakâr düşünce sosyal açıdan bazı reformlara eğilmiş; aile, millet, din gibi kavramlarla gelenekselliğe dönüşü simgelemiştir denilebilir.

Çok aktörlü yönetim anlayışı neoliberal politikaların eksikliklerine bir çare olarak düşünülmüştür. Bu anlayış ulus devlet anlayışının nihayet bulmasını, ulus devletin egemen olduğu görev ve yetkileri dikey olarak tevzi etmesini, şöyle ki özünde daha doğru bir ifade ile sahip olduğu gücün büyük bir kısmını yitirmesini, devretmesini öngörmektedir. Bu yetkilerin dikey dağıtımı bir kısmının ulus üstü kurumlara, bir kısmının da yerel örgütlere devredilmesidir. Neoliberal politikaların “*daha az devlet, daha çok piyasa*” söylemi ve devletin kamu merkezli müdahalelerinin yerini piyasa lehine düzenlemeler ve aynı zamanda piyasanın da dolduracağı boşluklar oluşturmak suretiyle gerçekleştirilmeye çalışılmış, 1980’lerin sihirli sözcüğü özelleştirme, 1990’lara gelindiğinde eski önemini kaybetmiş; yerini çok aktörlü

yönetim ve yeni kurumsal bakış açısı almıştır. BİÖ'lar, çok aktörlü yönetim modelini bir toplum ve devlet modeli olarak ete, kemiğe büründüren yapılar olmanın yanı sıra, neoliberalizmin devleti yeniden yapılandırma stratejisinin bir ayağını da meydana getirmektedir (Şener, 2012:21). Türkiye'de yeni sağ anlayış, merkez sağ şeklinde ifade edilir ve liberal-muhafazakâr siyasetin temellerini muhafazakârlık, milliyetçilik ve liberalizm oluşturur. Burada bahsedilen merkez sağ görüşün Türkiye'deki temsilcisi ise ANAP ile Turgut Özal olduğu söylenebilir.

Turgut Özal, 1980'lerde Türkiye'nin neoliberal kalkınma modeline geçişinde kritik bir figürdü (Öniş, 2004:113). Dünyadaki ilk neoliberal değişim tohumlarını, 1970 sonrası dönemin egemen görüşü olan Keynesyen politikanın ve bu politik sistemin ortaya sürdüğü refah devleti anlayışının zayıfladığı söylenebilir. Türkiye'de ise Cumhuriyet tarihinde, Türk kamu yönetimine dönem ortaya çıkan sorunları iyileştirme çerçevesinde çeşitli reformlar düzenlenmiş de olsa, en önemli girişimlerin dünyadaki değişimlere paralel olarak yine 1980 yılı sonrasında, yani ANAP ile yönetime geçen Turgut Özal zamanında yapıldığını görmekteyiz. Bu dönemde, Türk siyasi yapısında ve onun uygulamalarında neoliberal ve muhafazakârlık kavramlarından oluşan bir düşünce yapısı, yani Yeni Sağ kavramı oluşmuştur.

Daha öncesinde kamu sektörü tarafından sunulan çeşitli görevlerin serbest piyasaya bırakılması, sadece temel kamusal nitelikli faaliyetlerin devlet tekeline bırakılması anlayışına dayanan neo-liberal politikalar; temelinde devletin küçülmesi, piyasa düzeninin gelişmesi anlayışına dayanmaktadır. Bu yeni yaklaşıma aynı zamanda Yeni Sağ da denilmektedir. Yeni sağ anlayış minimal devleti öngörmenin yanı sıra serbest piyasa düzeninin kurulması için kamu sahipliğindeki işletmelerin, piyasadaki eşitlikçi yapıyı bozduğu gerekçesiyle özelleştirilmesi gereğini de savunmaktadır. Yaşanan gelişmeler sonrasında 24 Ocak 1980 kararları ile birlikte serbest piyasa ekonomisine geçiş doğrultusunda kamu kesiminin mal ve hizmet üretim alanları özel kesime devredilmek suretiyle aşamalı olarak azaltmıştır (Şener, 2012:13). Türkiye'de terör olaylarının arttığı, büyümenin negatifte kaldığı, enflasyonun 3 haneli rakamlara ulaştığı bir dönemde 24 Ocak 1980 kararları alınmış olup kısa vadeli hedeflerin yanı sıra uzun vadeli hedeflerde ortaya konmuştur. Bu dönemdeki düşünce şekli, klasik liberalizmden farklı olarak muhafazakâr değerlerin kavramsal olarak dâhil edilmesiyle Yeni Sağ adını almıştır. Bu bağlamda daha müdahaleci, merkeziyetçi,

kurallara daha bağılı olan devlet anlayışından daha esnek bir yönetime, yumuşak hiyerarşik, daha az müdahil devlet anlayışına geçiş yaşanmıştır.

Neoliberalizmin (ya da neoliberalleşmenin) doruk noktası 1990'larda meydana gelmiştir. Neoliberal sistem dönüşümünün büyük ölçüde var olan bir bileşimine, neoliberal rejimlerde geri almadan ileriye çekme politikalarına adım adım bir kayma olmuştur. Döngüsel neoliberal politika ayarlamalarının geçici olarak yükselişine ve neoliberal yapısal düzenlemeyi dayatmaya yönelik çabaların devam etmesine hemen hemen her fırsatta birçok farklı ülkede tanık olunmuştur (Jessop, 2012:5).

Tüm dünyada değişen ekonomik ve siyasi yapılar olduğu gibi, Türkiye’de de hem yeni sağ (merkez sağ) oluşumu hem de anayasal değişiklikler sonrasında, kamu yönetimi alanında da bu değişimler sonucunda bazı yapılandırmalara gidilmiştir. Bunlardan biri de bağımsız idari otoritelerin varlığı olmuştur. BİO’lar doğrudan belli bir kamu hizmetini yürütmemektedirler. Düzenleyen, izleyen, denetleyen ve gerektiğinde de yaptırım uygulayan kuruluşlar olmaları sebebiyle bürokrasiye alternatif arayışlar sonucunda uygulamaya konmuşlardır.

4.2. Kamu Hizmeti Anlayışında Yaşanan Değişim ve Neoliberal Politikalar

Kamu yönetiminin genel amacı, kamu yararının sağlanmasıdır. Bu doğrultuda toplumun ihtiyaçlarını karşılar ve toplum yaşamının devamlılığı için gereken hizmetleri yerine getirir Cumhurbaşkanının varsa partisiyle ilişkisi kesilir hükmü kaldırılarak Cumhurbaşkanının bir siyasi parti üyesi olmasının yolu açılmıştır (Görmez ve Yaylı, 2018:19). Kamu hizmeti kavramı; idari işlem, idari sözleşme, kamu malı, kamu görevlisi, kamulaştırma, devletleştirme gibi konularda idare hukukunun en önemli ölçütlerinden ve temel kavramlarından biridir. En geniş haliyle devlet veya diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimleri altında, genel ve ortak gereksinimleri karşılamak, kamu yararı veya çıkarını sağlamak için yapılan ve topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinliklerdir (Özer, 2019:12). Kamu yararı aranan bir ölçüt olması sebebiyle kamu hizmetinde bulunan kurumları ihtiyaçlar konusunda biçimlendirmektedir.

Kısaca, kamu yararı, bireylerin özel çıkar arayışlarını dışlamayan ama bunlara da indirgenemeyen bir kavramdır (Erdoğan, 2013:265). Bir faaliyetin kamu hizmeti olabilmesi için her şeyden önce bu faaliyetin kamu yararı amacını gerçekleştirmeye

yönelik bir faaliyet olması gerekir (Gözler ve Kaplan, 2014:529). Yaşanılan ekonomik, siyasi ve mali koşullar toplumsal ihtiyaçları ve bu ihtiyaçların giderilmesine yönelik hizmetleri etkilemektedir. Devlet, ihtiyaçların karşılanması konusunda her zaman yardımcıdır. Sonuçta devletlerin varlık sebeplerinden birisi kamu hizmeti olduğu için, kamu hizmetinde güdülen esas amaç da kamu yararadır.

Etkin bir kamu yönetimi istemine kimse karşı çıkamaz. Hizmeti vermeyi sağlayan para, halkın parasıdır, en tasarruflu en verimli biçimde harcanması esastır (Güler, 2005:45). Hâlihazırda devletin yapması gereken hizmetler hem artmış hem de çeşitlenmiştir. Hizmetlerin hangilerinin hangi kuruluşlar tarafından yapılacağı ve yeni hizmetler için nasıl örgütler kurulacağı sorunu idarede reform yapmayı gerektirmiştir. Kamu yönetiminde reform yapma ihtiyacını ortaya çıkaran nedenler şöyle sıralanabilir (Akçakaya, 2018:176):

- Teknolojik gelişmeler,
- Halkın yönetimden beklentilerinin değişmesi,
- Toplumun sosyo-ekonomik ve politik olarak yapısal değişiklik geçirmesi,
- Demografik hareketler,
- Kamu yönetiminin görev ve fonksiyonlarının nicelik ve nitelik açısından değişikliğe uğraması,
- Kamu yönetiminde etkinliğin ve verimliliğin düşmesi.

Diğer taraftan mevcut kamu hizmetleri kavramının değişmesi, içerik yönünden de başkalaşıma uğraması, bu sürece kamu yönetimlerinin kendilerini uydurmaları açısından ayrı bir sorun alanını oluşturmaktadır. Bu duruma en somut örnek, Avrupa Birliği yapılanmasına temel teşkil eden Roma Anlaşması'nda, kamu hizmeti kavramı yerine *genel ekonomik yarar hizmetleri* kavramının kullanılmış olmasıdır. Bu durum uygulamada da etkisini hissettirmektedir (Özer ve İrdem, 2020:303). Kavramsal değişim uygulama ile devam ederken ülkelerde farklılıklar oluşmaktadır.

Avrupa Birliği ve Avrupa Topluluğu Adalet Divanı, ekonomik yarar hizmetleri kavramını, bir bölgenin bütününde, tüketicilerin tamamına, aynı kalitede ancak herkese uygulanan, kıstaslara göre değişebilen fiyatlarla yerine getirilebilen nitelikteki hizmetler olarak tanımlamaktadır. Genel ekonomik yarar hizmetleri, kamu otoritesinin açık izni olmasını gerektiren ve kamu otoritesince sıkıca denetlenen hizmetlerdir

(Altın, 2013:114). Tüm bireylere uygulanırken değişen şartların oluşması kaçınılmaz olup dünya genelinde tüm kamu hizmetleri üstünde denetim uygulaması mevcuttur.

Bunun yanı sıra, son yıllarda kamu hizmeti kapsamında *evrensel hizmet* kavramı da gündeme gelmiştir. Kavram uygarlığın ulaştığı seviyede bireyin gündelik yaşamı için vazgeçilmez niteliği nedeniyle en azından minimum bir bölümünün istisnasız herkese sağlanması zorunlu olan ve bu sağlamanın makul bir fiyat ve kaliteden olacağı temel bazı hizmetler olarak belirtilmektedir (Akçakaya, 2018:158). Evrensel hizmetler, kamu hizmetlerinin alt kümesini oluşturmaktadır ve temel hak ve hürriyetlerin korunması, vatandaşların yaşam kalitesi ve refah seviyelerinin yükseltilmesi, bölgesel gelişmişlik farklarının azaltılması amacıyla, tüm vatandaşların düzenli ve sürekli olarak erişiminin sağlanması gereken hizmetlerdir (Altın, 2013:114). Ülkeler kendi sınırları içinde, coğrafi konumlarından bağımsız olarak, herkes tarafından erişilebilir, makul fiyatlı hizmetleri yani evrensel hizmetleri sunmak için mevzuat çalışmalarını hızla yapmaktadırlar.

Amerikan kökenli olan evrensel hizmet kavramı, Avrupa Topluluğu literatürüne 1987 yılında iletişim sektörüne ait alt yapının belirlenmesine ilişkin olarak “*Yeşil Kitap*” ile beraber girmiştir. Bu kitapta evrensel hizmet; topluluğun tamamında, istisnasız olarak herkese makul fiyatlarla ve standart kalitede sunulan temel hizmet olarak tanımlanmıştır. Evrensel hizmet yoğunluklu olarak posta ve iletişim sektörlerinde kullanılsa da enerji, gaz, elektrik, taşımacılık gibi alanlarda da kullanımı giderek yaygınlaşmaktadır (Altın, 2013:114). Türkiye’de evrensel hizmet kavramının gündeme geldiği alan, daha önce devlet tarafından sunulan telekomünikasyon hizmetinin özelleştirilmesi ile oluşan alan olduğu söylenebilir.

Diğer yandan, devlet; bilimsel, teknik, kültürel faaliyetleri idari kamu hizmetlerinin örgüt biçimleri ve işleyiş tarzı dışında; özerk kuruluşlar, bağımsız personel, serbest usuller ve daha geniş maddi olanaklar çerçevesinde yürütülmesine izin veren kamusal-özel yönetim biçimlerinin karmaşı şeklinde bir hukuki rejim içinde yürütmektedir (Altın, 2013:116). Böylelikle geleneksel kamu yönetiminde yaşanan eksiklikler ve aksamaların önüne geçilmek istenmiştir.

1980’ler ve 1990’lı yıllardan itibaren geleneksel yönetim modelindeki yetersizliklere tepki olarak kamu sektöründe yeni bir yönetim anlayışı ortaya çıkmıştır. Bu anlayış, 20. yüzyıl boyunca kamu yönetimine hâkim olan hiyerarşik ve katı yapılı

bürokratik kamu yönetimi yerine esnek yapılı ve piyasa ekonomisine dayalı bir kamu yönetimini öngörmekteydi. Ancak bu durum basit bir reform veya işletme yöntemindeki değişiklikten ziyade devletin toplumdaki rolünde ve devlet vatandaş ilişkilerindeki değişikliği tanımlamaktadır (Altın, 2013:109). Vatandaşın rolündeki değişim ile birlikte devlet ile olan ilişkileri de değişmiş devletin kamu hizmeti reformları daha sağlıklı bir şekil almıştır.

Son yirmi yılda bir kamu sektörü reformu yaşanmıştır. Dünyanın dört bir yanındaki hükümetler, daha iyi hizmetler üretmek amacıyla kamu kurumlarını yeniden düzenleyip yeniden yapılandırmışlardır (Boyne, 2003:211). Devlette ve kamu yönetimi alanında meydana gelen değişim sonucunda kamu hizmeti ile ilgili belli başlı şu değişimlerin yaşandığı söylenebilir (Altın, 2013:116):

- Kamu hizmetinin görülme yöntemine ilişkin belirgin değişiklikler olmuştur. Yönetişimin öngördüğü açıklık, katılımcılık, hesap verebilirlik gibi olgular ile hizmet standardının belirlenmesi gibi konular bu kapsamda düşünülebilir.
- Kamu hizmetinin niteliğinin yükseltilmesi (kalite) önemsenmeye başlanmış, bunu sağlayıcı uygulamalar gerçekleşmiştir.
- Kamu hizmetlerinde sayıca azalma olmuş, böylece kamu hizmetlerinin kapsamı daralmıştır.
- Kamu hizmeti kavramı da değişmeye başlamış, evrensel hizmet kavramı da yaygınlıkla kullanılmaya başlanmıştır.

Kamu yönetiminde 1980 yılından sonra ortaya çıkan evrensel idari reform hareketleri, hem uluslararası ekonomik sistemde oluşan yenilikler, hem de ulusal siyasi sistemlerde devletin yürütme ve düzenlemelerine ilişkin sınırsız taleplerden dolayı meydana gelen mali streslerden meydana gelmiştir. Bu stresler, bütçe sınırlandırmalarını ve hükümetlerin kamu hizmetlerini daraltmayı hedefleyen politikalarının yanında özel sektör işletmelerinin önünü açmak için çeşitli çalışmaların yapılması ve kamu faaliyetlerini özelleştirilmesine neden olmuştur (Aucoin, 1990:115).

Bu noktada şunu belirtmekte fayda vardır. Özelleştirme alanında ilk adımlar ulusal devletlerden çok yerel yönetimlerce atılmıştır. 1970'lerin sonu ve 1980'lerin başında mali baskılar ve vergi toplanmasına karşı çıkmalar üzerine, bu süreçte özelleştirme tekniklerinden yararlanılması gerektiği gündeme gelmiştir. Hâlihazırda

hâlâ dünya genelinde birçok yerel yönetim biriminde özelleştirmeden yüksek oranlarda faydalanılmaktadır (Özer, 2019:34). Kanun koyucunun yerel ortak ihtiyaçların karşılanmasında yerel yönetimlere tanıdığı hak sonucunda; ister bu hizmeti yerel yönetim kendi yürütebilmekte isterse kendisine ait iktisadi teşekkülleri özel sektöre devredebilmekte isterse de bu hizmeti başka kurum ve kuruluşlara yaptırabilmektedir.

Bu yeniçağda, kamu sektöründeki örgütlerin sınırları belirsizleşmektedir. Kamu yönetiminin tam bir sorumluluk taşıdığı pek çok konu, kurumlar arasındaki ortaklık anlaşmalarının sorumluluğuna bırakılmaktadır. Önceden doğrudan sunulan mal ve hizmetler, artık diğer üreticilerle yapılan sözleşme veya yeni ilişki ağları ile sağlanmaktadır (Yıldırım, 2010:716). Karmaşık ya da belirsiz gibi görünen ilişki ağları sayesinde hem zamandan hem de paradan kazanç durumu devletler için oluşmaktadır.

Bu süreçte, yeni tanımlanan devletin neler yapması veya yapmaması gerektiği konusunda neoliberal iktisadi politikalar belirleyici rol oynamıştır. Bu kapsamda devletin iktisadi alandan çekilmesi, özelleştirme, küçük ama etkin devlet yapısı gibi düşünceler ön plana çıkmaktadır (Altın, 2013:109). Bir tarafta kamu yönetimi üzerindeki neoliberalizm etkisi ve değişen devlet anlayışı, diğer taraftan giderek artan ve farklılık göstermeye başlayan vatandaş talepleri kamu yönetimini ve kamu hizmetlerini şekillendirmiştir. Bunun yanı sıra, sivil toplumun güçlenmesi, demokratik taleplerin çoğalması ve devlet anlayışının sınırlandırılması ile özel sektörün devletin görev alanına dâhil olmasına neden olmuştur.

Devletin faaliyet alanının büyüklüğünü ve mevcut iş görme yöntemlerini eleştiren yeni sağ akım, kamunun küçültülmesi ve yönetimde yeni uygulamalar kullanılması gerektiği yönündeki tezleri savunarak kamu yönetimi alanındaki değişikliklerde önemli etki sahibi olmuştur (Eryılmaz, 2002:25). Bu durumda ise yapılabilecek en rasyonel çalışma, yeni kamu yönetimi mekanizmalarını devreye sokmak olacaktır (Özer, 2008:6). Etkin devlete ulaşabilmek için kamu hizmetlerinde reform yaparak çeşitlendirmeye gitmek kaçınılmaz olmuştur.

Bu kapsamda, 1980’li yıllardan itibaren başta batı ülkelerinde olmak üzere, devletin rolü ve işlevi üzerinde önemli tartışmalar gündeme gelmiştir. Kamu hizmetlerinin ve kamu sektörünün artması ve yaygınlaşması, hükümetler açısından daha çok bütçe açığı anlamına gelmekteydi. Bu açıklar liberal düşünürlerce devletin

etkin olarak işletme faaliyetini yapamadığı ve bu nedenle önemli kaynak israflarına neden olduğu şeklinde anlaşılmaktadır. Bunun yanında kaynakları verimli bir biçimde kullanmanın yolunun, devletin tıpkı bir işletme gibi yönetilmesinden geçtiği yönünde düşünceler de artmıştır. Düşünsel planda alt yapısı hazırlanan bu yeni anlayış, başta İngiltere olmak üzere birçok Avrupa ülkesinde fiilen uygulamaya konulmuş ve bu yeni uygulamalar diğer ülkelere de yayılmıştır. Böylelikle iktisadi, siyasi, yönetsel ve toplumsal alanda ortaya çıkan yeni olgu, faktör ve düşünceler, devletin yeniden biçimlenmesinde belirleyici olmaya başlamıştır (Altın, 2013:110). İşletme mantığıyla devletin yönetilmesi sonucunda bütçe açığını azaltmak, israfın önüne geçmek ve küçülen devlet sayesinde kamu hizmetlerinin devredilerek etkinleştirilmesi amaçlanmaktadır.

Batılı hükümetler büyük devlet olgusuna karşı devletin küçültülmesi politikası çerçevesinde şu tür önlemlere başvurmuşlardır (Akçakaya, 2018:177):

- Kamu harcamalarının ve kamu istihdamının azaltılarak vergilerin düşürülmesi,
- Kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesi,
- Özel sektör teşebbüsleri üzerindeki düzenlemelerin azaltılması veya tamamen kaldırılması,
- Kamu hizmetlerinin sunulmasında israfı önleyici ve etkinliği artırıcı çalışmaların yapılması.

Kamu hizmetinde yaşanan değişimin temellerine bakılacak olunursa Birinci Dünya Savaşı öncesindeki devletçiliği savunan ancak bir türlü kendini kanıtlayamayan yeni sağ anlayış, 1980'lerdeki yükselişini, Reagan ve Thatcher'ın ülkelerinde başlattıkları reformlara borçludur. Yeni sağ politikaların kamu hizmeti anlayışını İngiltere'de Thatcherizm ile ABD'de ise Reaganizm ile doğrudan etkilediği bu süreç Türkiye'de de karşılık bulmuştur. Ülkede 12 Eylül 1980 askeri darbesinden sonra yapılan ilk genel seçimlerde (6 Kasım 1983) Turgut Özal liderliğinde yeni kurulan Anavatan Partisi açık farkla tek başına iktidara gelmiş ve 1991 yılına kadar iktidarı kimse ile paylaşmadan görevde kalmıştır. Hem İstanbul hem de Anadolu sermayesinin desteğini alan hareketin lideri Özal, önemli değişimlere imza atmıştır ve Türkiye'de uyguladığı yeni sağ politikalarla Özalizm adı verilen yeni bir süreci başlatmıştır (Özer, 2019:28-30). Turgut Özal'ın Yeni Sağ anlayışı bağlamındaki uygulamalarına bakıldığında, Türkiye'de siyasal, ekonomik ve sosyal yaşamın bütün alanlarında

müdahaleci devlet etkisi azaltılarak, devletin daha çok düzenleyici ve denetleyici olmasına yönelik çalışmalar yapılmış, kamu hizmeti ve politikalar yeni bir biçim kazanmıştır.

Bu süreçte, neoliberal bakış çerçevesinde vatandaşın konumuna da açıklık getirilmeye çalışılmıştır. Buna göre vatandaş bireysel bir tüketici ya da kamu hizmetlerinin saygın müşterisi olup bu sıfatla devletten belli standartta hizmet talep etme hakkına sahip bir kişidir. Bu bir anlamda devletin rolü ile halkın bakış açısının da değişmesi demektir. Halk, artık hizmet isterken bu hizmetin maliyetini de düşünmek durumunda kalmalıdır. Böylece vatandaşın devlet faaliyetlerine karşı eskisinden daha duyarlı olması amaçlanır (Akçakaya, 2018:175). Devlet faaliyetlerine daha duyarlı vatandaş, daha bilinçli vatandaş, ne istediğini nereden temin edebileceğini bilen vatandaş da denebilir.

Yeni sağın fikirlerinin egemenliğini kurmada söz konusu olan temel teorik çerçeve, verimli, büyümeyi teşvik edici bir şekilde piyasaların tahsis ettiği kaynakların kullanımınıdır (Fine ve Harris, 1987:384).

“Yeni sağ görüş, güçlü refah devletinin zayıflatılması ve rekabet gücüne sahip çoğulcu sektörlerle yer değiştirmesi gerektiğini savunmuştur. Belirli hizmetlerin kamu sektörü tarafından finansmanı sürdürülürken, bunların üretimi ve arzının piyasalara ve rekabete açılması öngörülmüştür. Bu anlayış piyasalar üzerinde odaklanılmasını ve beraberinde özelleştirme uygulamalarını gerektirmiştir. Bu durum kapsamlı bir yeniden yapılanma sürecini de gündeme getirmiştir. Kamu kuruluşları özerkleştirilerek, her kurumun görev alanı açısından piyasa unsurları ve kuralları ile bütünleştirilmesine çalışılmaktadır. Bunun sonucunda kamu kesiminin bütünlükten ve büyüklükten gelen avantajları en aza indirilmeye çalışılmaktadır” (Özer, 2019:26).

Kamu kuruluşlarının özerkleşmesi sonucu konusunda uzman personel ile hızlı ve etkin karar alma süreçleri başlamıştır. Bu da küçülen devletin istediği bir sonuçtur.

Diğer taraftan, Türkiye’de kamu hizmeti uygulamaları Osmanlı İmparatorluğu dönemine kadar uzanmaktadır. İmparatorluk döneminde, kamunun ortak ve genel ihtiyaçlarının özel hukuk kişileri tarafından kurulan vakıflar aracılığıyla yerine getirildiği bilinmektedir. Osmanlının son döneminde dış borçlar ve teknik yetersizlikler dolayısıyla, yabancı sermaye tarafından yürütülen kamu hizmeti imtiyazları dönemi yaşanmıştır. Kurtuluş Savaşı sonrasında ise genç Türkiye Cumhuriyeti’nde özel sektörün olmaması sebebiyle emanet usulü ağırlıklı olarak uygulama alanı bulmuştur. Ekonominin gelişmesi ile birlikte özel sektör, ekonomik

bakımdan uygun gördüğü ve yeterli olduğu alanlarda kamu hizmetlerini yürütmeye talip olmuştur. Son yıllar da özelleştirme uygulamaları ile birlikte kamu hizmeti kavramı bambaşka bir boyut kazanmış, devletin ekonomik alandaki ağırlığı azalmaya başlamış, ekonomik teşekkülleri kuran, işleten devlet konumundan serbest piyasa koşullarının oluşmasını sağlayan devlet konumuna gelinmiştir. Ancak bu serbestleşme, kamu hizmetlerinin doğru ve etkin bir biçimde yürütülmesi ihtiyacını ortadan kaldırmamıştır. Serbest rekabet ortamında yerli yabancı birçok özel girişimcinin kamusal hizmetlerin yürütülmesi ile ilgili pastadan daha fazla pay alma arzusu devletin denetim ve gözetim işlevini daha etkin bir biçimde yerine getirmesini gerektirmektedir (Ayaydın, 2011:62-63). Daha çok oyuncunun sahada olması devletin düzenleyici ve denetleyici rolünü daha çok önemsemesi sonucunu doğurmuştur. Daha önceden de belirtildiği üzere kamu hizmetleri tüm dünyada denetleme mekanizmasına tabi yapılardır.

Serbestleştirme, yönetimin gücünün merkezileşmesi yerine rekabetin artırılmasını da gerektirmektedir. Bunun için yönetim sisteminden, mali imkânlarını kendi oluşturabilen ve kullanabilen kuruluşlar sistemine geçilmesi zorunlu hale gelmiştir (Özer, 2019:38). Böylelikle serbestleştirme kavramı altında, mali açıdan daha özerk yönetim sistemlerine geçiş öngörülmüştür.

Ayrıca, bakanlık tipi örgütlenme yerine kurul tipi örgütlenmeye geçilerek yasama organının etkinliğinin azaltılmasına ve piyasa mekanizmasına öncelik verilmesine çalışılmaktadır. Bunun yanında hem merkezi hem de yerel düzeyde yönetişimin egemen kılınması ve merkeziyetçiliğin terk edilip yerellik ilkesine geri dönülmesi arzu edilmektedir (Özer, 2019:27). Kamu hizmetlerinde yaşanan bu köklü değişim bürokrasiyi de etkilemiş, yeniden yapılandırmalar hız kazanmıştır.

Kamu Hizmeti kavramı 90'lı yıllara kadar klasik şekliyle yürütülürken, regülasyon kavramının ve bağımsız idari otoritelerin hukukumuza girmesiyle yeni bir anlam kazanmıştır (Ayaydın, 2011:61). Yeni kamu hizmeti uygulamalarında özellikle gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde piyasa odaklı reformlar paralelinde ortaya çıkan bağımsız idari otoriteler ile ilgili sorunlar da çok sık ortaya çıkmaktadır. Piyasa ekonomisi, kitle iletişimi ve kamu özgürlükleri gibi duyarlı sektörlerde düzenleme ve denetim fonksiyonlarına sahip olarak oluşturulan bu kuruluşlara mali ve yönetsel özerklik verilince, sorumluluk mekanizmalarında sorunlar yaşanmakta, zamanla

atanmışlar imkânlarını kullanarak seçilmişlerin etkinliklerini zayıflatabilmektedir (Özer, 2015:310). Bu durumda BİO'lar açısından zaman zaman siyasiler ile ters düşme durumu ortaya çıkmıştır.

Neoliberal düşünce anlayışı ve bu düzlemde değişen kamu hizmetlerinin bir sonucu olarak, uygulamalarda her ne kadar farklılık gözlemlense de devletler bağımsız idari otorite sistemini yararlı bulmuş ve regülasyon işlevini BİO'lara devretmiştir. Ülkelerin uygulamalardaki farklılıkları genel bakış açısını değiştirmemiştir. Türkiye için de 24 Ocak 1980 kararlarından sonra liberal politikalar izlenme yolu seçilmiş ve akabindeki yıllar itibarıyla farklı sektörlerde BİO'lar kamu yönetiminde yerlerini almaya başlamıştır.

4.3. Kamu Yönetiminin Örgütlenmesi ve Bağımsız İdari Otoriteler

Hâlihazırda ekonomik liberalleşmenin ve yoğun rekabetin hâkim olması sebebiyle, vatandaşın daha kaliteli ve yeni hizmetlere yönelik artan talepleri, kamu kuruluşlarınca karşılanmaya çalışılmaktadır (Psomas vd., 2022:2).

Devlet, vatandaşların genel ve ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulmuş (veya oluşmuş) bir örgüttür. İlkel toplumlardan bugünkü toplumlara kadar gelişen insan nüfusu, kendi aralarında işbölümü, işbirliği ve dayanışma yolu ile devlet denilen modern örgütlenme sistemini geliştirmişlerdir (Kestane, 2007:1).

Louis Althusser'e göre devlet teorisini geliştirmek için, kendi kavramının adını vereceği Devletin İdeolojik Aygıtlarını kullanır ki bunlar; hükümet, yönetim, ordu, polis, mahkemeler, partiler, sendikalar, aileler, okullar vb. şeklinde sıralanabilir. Althusser açısından, bireyler bir öznenin rolünü benimseten kurulu toplumsal uygulamaların yapısı içinde yer almaktadır. Devlet bireylere ideolojik aygıtlarını kullanarak yönlendirmelerde bulunmaktadır. Bu itibarla devlet için kamu yönetiminde örgütlenme çok önemlidir.

Türk yönetim yapısına bakılacak olunursa gerek mevcut sosyal düzen gerekse siyasal kültürünü; tarihsel birikiminin etkisi ile kendine özgü taraflar barındırmaktadır. Bunların başında sistemin merkeziyetçi ve devletçi özelliği gelmektedir. 1982 Anayasasının 123. maddesine göre "İdare bir bütündür". Anayasa idarenin bütünlüğü ilkesini esas almış ve Türkiye Cumhuriyeti yönetim sistemini de merkezden yönetim ve yerinden yönetim kuruluşları esaslarına göre oluşturulmasını zorunlu kılmıştır. Bu

nedenle, yönetim sistemimiz merkezi yönetim ve yerinden yönetimler olarak iki ana kola ayrılmıştır. Merkezi idare de kendi içerisinde merkez teşkilatı ve taşra teşkilatı olmak üzere ikiye ayrılır. Yerinden yönetim kuruluşları ise yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları olmak üzere ikiye ayrılır. Yer yönünden hizmet kuruluşlarına kısaca mahalli idareler veya yerel yönetimler; hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarına ise kısaca hizmet kuruluşları veya kamu kurumları olarak adlandırılır (Uslu, 2013:3). Çalışmanın bu aşamasında sırasıyla bu sistemler ele alınacaktır.

4.3.1. Merkezden Yönetim

Devlet olarak nitelendirilen tüzel kişilik merkezi idare olarak ifade edilir. Kamu hizmetlerinin merkezi idarece yürütülmesine merkezden yönetim denir (Görmez ve Yaylı, 2018:21). Devlet üstlendiği kamu hizmetlerini konularına göre bölmüş, bu bölümlerden her birini de ayrı bir bakanlık şeklinde örgütlemiştir. Ancak bakanlıkların ayrı bir tüzel kişiliği mevcut değildir (Gözler ve Kaplan, 2014:73).

Karar verme yetkisinin merkezde ya da çevrede bulunma oranı, yönetimin merkeziyetçi ya da âdem-i merkeziyetçi (yerinden yönetimci) olduğunu gösterir (Nohutçu, 2013:57). Devlet, tüzel kişiliğe sahiptir. Devletin tüzel kişiliği tabii, asli ve bağımsızdır. Yani başka bir organ tarafından verilmemiştir. Devlet, kamu hizmeti arz etme bakımından genel görevli teşkilattır. Yani kamu hizmeti arz etme yönünden, ülkenin belli bir kısmı veya belli hizmet veya hizmet grupları itibarıyla sınırlanmamıştır. Bu hal devleti, mahalli idarelerden ve diğer kamu kurumlarından ayırır. Ancak, devlet, kamu hizmetinin özelliği veya idari ve siyasi amaçları göz önünde bulundurarak, bir kısım hizmetleri kendinden ayırıp kurduğu kamu tüzel kişiliklerine bırakmıştır. Devletin merkezde, taşra veya yurtdışında bulunan makam ve birimleri birbirine hiyerarşik bağ ile bağlıdır (Kestane, 2007:2).

Merkezden yönetim, bir ülkede merkez memurlarının daha geniş yetkilere sahip olduğu ve alt kademelerin yetkilerinin ve takdir haklarının azaldığı bir yönetim şeklidir (Tortop vd., 1993:92). Merkezden yönetim, hizmetlerin devamlılığı için yetkilerin merkezdeki yönetim tarafından kullanılması ve bütün kararların devletin tüzel kişiliği adına alınmasıdır. Aynı zamanda Yönetimsel hizmetlerin merkezde

toplanması ve hizmetlerin hiyerarşi içindeki birimler tarafından yürütülmesidir. Merkezden yönetim ilkesi "Siyasi" ve "İdari" olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

Siyasi açıdan merkezden yönetim; bir ülkede yasama organının ve hükümetin tek olmasını ve dolayısıyla siyasi otoritenin tamamen merkezdeki iktidarda toplanmasını ve hukuki birliğin mevcut bulunmasını ifade eder. Böyle bir örgütlenme biçiminde kanun yapan ulusal meclisin dışında başka bir yasama organı yer almaz. Bu itibarla, farklı bölgelere ve yerleşme birimlerine göre değişen farklı kanunlar da söz konusu değildir. Siyasi merkezîyetçiliğe göre örgütlenmiş devlete "üniter devlet" (tekçi devlet) denilir. Türkiye, Fransa ve Japonya üniter devlet biçimine birer örnektir (Eryılmaz, 2016:109). Üniter sistemde devlet egemenliği ülke sınırlarının her yerinde geçerlidir (Öztürk, 2015b:228). Üniter devlet yapılanmasında bölgelere göre değişen kanunların olmaması merkezîyetçi karar almayı desteklemektedir. Bir ülkenin tamamı aynı yasama, yürütme ve yargı organlarıyla yönetilir, il ve ilçelerde bulunan yapılar da merkeze, yani en üstteki organa bağlı olduğundan aykırılık teşkil etmez.

İdari bakımdan merkezden yönetim ise daha dar bir anlamı ifade eder. İdari merkezîyetçilik, kamu otoritesinin merkezileştirilmesini gerektirir. Kamu hizmetlerine ilişkin politikaların belirlenmesi ve kararların alınması yetkisi merkezi organlarda toplandığı gibi bunların yürütülmesine ilişkin inisiyatif de bu organların yetkisine verilmiştir. Merkezin hiyerarşik yapısı içinde yer alan alt birimlere, bölge ve il kuruluşlarına geniş takdir yetkisi tanınmaz (Eryılmaz, 2016:109).. Alt birimlere yetki tanınmaması, karar alma süreçlerini uzatmaktadır. Türkiye için örnek verilmesi gerekirse, Hakkâri ilini kapsayan bir kanun çıkarıldığında o ildeki bir gereklilik veya ihtiyaç giderilirken, bu kanunun İzmir ilinde faydalı olup olmayacağı ise soru işareti sayılabilir. Ancak diğer taraftan, kararların tek elden çıkması, yani merkezi olarak karar alınması da farklı kararlar alınmasına engel olup özellikle yargısal bağlamda emsal yaratmakta faydalı olacaktır.

İdari merkezîyetçilik, siyasi merkezîyetçiliğin bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır (Görmez ve Yaylı, 2018:21). Çünkü siyasi bakımdan merkezîyetçi yönetim olmayan bir devlette, idari merkezîyetçilik gerçekleşmez. Ancak, siyasi merkezîyetçiliğin varlığı, her zaman idari merkezîyetçiliği de ortaya çıkarmaz. Örneğin siyasi merkezîyetçiliğe sahip İngiltere'de geniş bir idari yerinden yönetim uygulanmaktadır. Türkiye'de hem siyasi merkezîyetçilik hem de idari merkezîyetçilik

mevcuttur (Eryılmaz, 2016:109). Ülkelerin siyasi merkeziyetçilik ile idari merkeziyetçilik uygulamaları farklılık göstermektedir. Bu farklılık, ülkelerin siyasi ve idari açıdan gereksinimleri, beklentileri ve ilkeleri ile yakından ilişkilidir.

4.3.1.1. Merkezden yönetimin özellikleri

Merkezden yönetimin özellikleri şöyle özetlenebilir (Eryılmaz, 2016:109):

- Kamu hizmetlerine ilişkin politika belirleme, karar alma ve yürütme yetkisi merkezi bir organın ya da organların elinde toplanmıştır. Böylece kamusal mal ve hizmetler, başkentteki bir organ tarafından planlanmakta ve yönetilmektedir. Merkezi organ, söz konusu hizmetlere ilişkin faaliyetleri bölge ve il düzeyindeki kuruluşları aracılığıyla yürütür. Bu kuruluşların görevleri, merkezden gelen emir ve talimatları aynen uygulamaktır.
- Kamu hizmetlerinin yürütülmesine ilişkin gerekli gelir ve giderler merkezden yönetilmektedir.
- Merkezi yönetim birimlerinde görev alacak personelin atanması işlemi merkez tarafından yürütülmektedir. Merkezi yönetim, kamu personelinin yer değiştirme ve terfi gibi bazı işlemlerini kendine bilgi vermek şartıyla hiyerarşik yapısı içinde yer alan bölge ya da ildeki kuruluşlarına da bırakabilir. .

Kamu hizmetlerinin yürütülmesi görevi merkezi idare tarafından üstlenildiğine göre hizmetlerin gelir ve giderleri merkezi bütçede toplanır (Gözler ve Kaplan, 2014:73). Merkezden yönetim sistemi, kamu çalışanları arasında bir hiyerarşinin varlığını gerektirmektedir (Görmez ve Yaylı, 2018:21). Kanun, yönetmeliklerin uygulanmasını hiyerarşik üstünün talimatlarına göre yorumlaması gerekmektedir.

4.3.1.2. Merkezden yönetimin yararları

Merkezden yönetim güçlü bir devlet yönetimi sağlar (Gözler ve Kaplan, 2014:75). Merkezden yönetim ilkesi, bütün ülkelerde çeşitli alanlarda uygulandığına göre, bazı hizmetlerin yürütülmesinde önemli bir takım avantajlara sahiptir (Eryılmaz, 2016:110):

- Merkezi hükümetin siyasi ve idari bakımdan güçlenmesine imkân sağlar ve yönetimde birlik ve bütünlüğün gerçekleşmesine yardımcı olur.

- Ekonomik ve sosyal kalkınmanın bölgeler arasında dengeli bir şekilde yürütülmesini ve kamu hizmetlerinin aynı düzeyde ülkeye yayılmasını sağlayabilir.
- Merkezden yönetimde idarenin tarafsızlığı daha fazla temin edilebilir. Kamu görevlilerinin bölgesel etkiler altında kalmadan merkezin denetim ve gözetimi altında tarafsız hizmet yürütmeleri gerçekleştirilebilir. Kamu görevlileri, kendini atayan makama karşı sorumlu olduklarından yöresel etkilerde çok, merkezin emir ve yönlendirmesi altında çalışırlar.
- Milli savunma ve diplomasi gibi hizmetler, yerinden yönetime göre örgütlenemez. Bunların faydası ülke geneline yayılmıştır ve bölünemez niteliktedir. Bu nedenle söz konusu hizmetlerin merkezi yönetim tarafından planlanması ve yürütülmesi zorunludur.

Merkezi idare bir bütündür, merkezi idare içindeki bütün görevliler hiyerarşik bir düzen içinde dizilmiştir (Gözler ve Kaplan, 2014:75). Yönetimde birlik ve bütünlük, dengeli ekonomik ve sosyal kalkınmanın sağlanması, milli savunma gibi stratejik konularda ülkenin tüm bölümlerine eşit ve tarafsız bir şekilde ulaşıyor olması merkezden yönetimin yararlarındandır. Aynı zamanda, merkezi yönetimlerde alınan kararların, yargı bağlamında vatandaşlara eşit muamele sağlaması daha ulaşılabilir. Ayrıca, merkezden yönetimin, kamu hizmetlerinin maliyetinin üzerinde de azaltıcı etkisi olduğu söylenebilir.

4.3.1.3. Merkezden yönetimin sakıncaları

Merkezi yönetim bürokrasi ve kırtasiyeciliğe yol açar (Gözler ve Kaplan, 2014:75). Kamu hizmetlerinin kararlaştırılması, planlanması ve yürütülmesi konularına ilişkin yetki ve sorumlulukların aşırı bir şekilde merkezileştirilmesi (yetki temerküzü) önemli bazı sorunları beraberinde getirmektedir. Bunlar da şöyle belirtilebilir (Eryılmaz, 2016:111):

- Merkezden yönetim, kamu hizmetlerinde gecikmeye neden olabilir; hizmetlerin yerel koşullara ve ihtiyaçlara uygun olmaması sonucunu doğurabilir. Çünkü kamu hizmetlerinin yürütülmesine ilişkin kararlar, başkentte alındığı için söz konusu kararlar yerel halkın tercihleri ve önceliklerine uygun düşmeyebilir. Bu da kaynak israfına sebep olabilir. Karar alma yetkisi merkezde toplandığı için alınan kararların ilgili birimlere

aktarılması ve bunların izlenmesi güçlü bir bürokrasiyi gerektirir. Merkezi yönetimin bölge, il ve ilçe kuruluşları, halkla merkez arasında bir köprü görevini yaparlar. Bu nedenle de kamu hizmetlerine ilişkin faaliyetleri merkez ile yazışarak ve görüşerek yürütmeye çalışırlar.

- Taşrada görev yapan memurlara kendi alanlarında fazla bir inisiyatif tanınmamıştır. Bu da memurların bilgi ve becerilerini değerlendirmeye, geliştirmeye engel olur ve hizmetler konusunda ilgisizlik ve isteksizlik meydana getirebilir.
- Merkezi yönetim, esas itibarıyla, ulusal düzeyde stratejik kararlar alan ve bunların yürütülmesini izleyen bir organ olmalıdır. Merkezi idarenin, günlük ve rutin işlerin içine girmesi, aşırı derecede hizmetle yükümlü olması sonucunu doğurur. Hizmet yükünün artması, temel fonksiyonların yürütülmesine engel olur ve giderek etkisizleştirir.
- Merkezden yönetim, halkın kamu hizmetlerine karşı ilgisini ve katılımını azaltabilir. Çünkü merkezden yönetimle, hizmetlerin büyük bir kısmı başkentten kararlaştırılarak yürütülmektedir. Halk kendini ilgilendiren konularda görüşü alınmadığından pasif kalmakta ve giderek her şeyi merkezi yönetimden ve dolayısıyla devletten bekler hale gelmektedir. Bu da demokrasi anlayışına ters düşmekte ve yönetime katılmayı zayıflatmaktadır. Demokraside önemli olan husus, halkın yönetime katılmasını sağlamak ve sosyal sorumluluğunu geliştirmektir.

Merkezden yönetim katı biçimde uygulandığı zaman bütün kararların üst yöneticiler tarafından alınması ve alt kademedeki memurların her şeyi üstlerine danışarak yürütmeleri anlamına gelir. Bu da işlerin gecikmesine ve hizmet maliyetinin artmasına neden olur (Tortop vd., 1993:92). Merkezden yönetimin yapısından ötürü gecikmeler, yerel koşullara uygun olmayabilmekte, yerel yöneticilere işi yapma konusunda önceliği ele alma hakkı tanımakta çekimser kalınabilmektedir. Ayrıca merkezin hâlihazırda devam eden işlere odaklanması, boğulması da hizmete ilişkin fonksiyonları yerine getirmek noktasında gecikmelere yol açmakta, halkın yönetime katılımı ve görüşlerinin sorulmasına gereken önemi verememe durumu olabilmektedir. Diğer yandan, merkezi yapı iyi düzenlenmediği takdirde, merkez ve yerel yönetimler arasında eşitliği sağlanamayan dağılımlar göze çarpmaktadır ki bu

durum da kamu hizmetlerinde aksaklıklar ve edilen taleplerin karşılanamaması gibi sorunları doğurabilir.

4.3.1.4. Yetki genişliği

Organizasyonlar geliştikçe yönetsel faaliyetler artık tek bir bakışta anlaşılamayacak kadar genişlemiş ve uzmanlık isteyen bir hal almış olabilir (Vural, 2019:19). Yetki genişliği ile merkeze danışmadan karar alma ve uygulama gibi yetkilerin tanınması, merkezi yönetimin iş yükünü bir nebze azaltırken, taşra yöneticilerine karar almada esneklik sağlamaktadır. Böylelikle daha önce de bahsedildiği üzere karar alma mekanizmasındaki yavaşlık sorununu olumlu yönde etkilemiş olmaktadır.

Yetki genişliği iki yöntemle gerçekleştirilebilir: Alt kademedeki organlara doğrudan doğruya kanunla yetki verilmiştir. İkinci olarak yetkili bakan veya diğer yöneticiler kendi kararları veya emirleri ile diğer kademelere yetki devrederler (Tortop vd., 1993:94-95). Türk idare sisteminde valiler, yetki genişliği ilkesinden yararlanırlar (Gözler ve Kaplan, 2014:77).

Öte yandan idari yönetimlerdeki farklılıklar, idarenin o bölgede yaşanacak olumlu veya olumsuz değişimleri ortaya koyma olasılığını da yetki genişliğinin olumsuzluklarından biri olarak görebilir. Daha açık bir anlatımla, buna farklı bölgelerdeki vatandaşların aynı hizmetten farklı verimlilik düzeyinde yararlanması sonucunu doğurabilmesi durumu denebilir. Türkiye'yi ele alarak örneklandırmek gerekirse, merkezi idarenin taşra teşkilatındaki en üst kişilerin yani valilerin; merkeze danışmadan, merkezden emir ve talimat beklemeksizin, kendi başına merkez adına karar alabilme yetkisi, bahsedilen yetki genişliği ilkesidir. Ancak kaymakamların böyle yetkileri bulunmamaktadır.

Merkezi yönetimin politikalarını yerel düzeyde uygulayarak, merkezi yönetimin iş yükünün bir kısmını taşrada kendine bağlı yöneticilere aktarması yetki genişliği sayesinde gerçekleşmektedir (Öztürk, 2015b:231). Yetki genişliğinin özelliklerini sıralayacak olursak (Gözler ve Kaplan, 2014:77);

- Kullanılan yetki merkeze aittir. Vali bu yetkiyi kendi adına değil, merkez adına kullanır.

- Bu yetki bir milli kamu hizmetinin ifasında kullanılmaktadır. Yani yürütülen hizmet, merkezi bir hizmettir.
- Bu yetki merkezin bir memuru (vali) tarafından kullanılmaktadır. Vali, merkeze danışmadan karar alabilse de merkezin hiyerarşisine tabidir.
- Yetkinin kullanılmasıyla ilgili tüm gelir ve giderler merkeze aittir.

Yetki devri ister kanunla ister yetkililerin kararı veya emri ile olsun genel olarak çok nazik bir konudur. Çünkü yetki verilen kişiler bu yetkiyi istenilenden başka biçimde veya yolda kullanabilirler. Yetki devrinin bu tür sakıncalarını önlemek için yetki devrine bazı sınırlamalar getirilmiştir (Tortop vd., 1993:95). Yetki devrinde, yetkiyle beraber sorumluluk da devredilir. Yetki devri, yetki genişliği ve yerinden yönetim ilkeleri temelinde ikiye ayrılır (Nohutçu, 2013:58).

Yetki genişliği iki biçimde uygulanmaktadır. Birincisi "fonksiyonel yetki genişliği", diğeri ise "coğrafi yetki genişliği" dir. Fonksiyonel yetki genişliği, bir kamu kurumunun karar alma ve yürütmeye ilişkin bir kısım yetkilerinin, kendi hiyerarşisi içindeki alt kademedeki yöneticilere verilmesidir. Bir örgüt kurulurken merkeziyetçiliği yumuşatmak için, bazı alanlarda karar alma ve uygulama yetkisi, kurumun başı adına daha alt düzeydeki makamlara bırakılabilir. Bu tür yetki genişliği, merkez kuruluşunda veya yerel yönetim biriminde de uygulanabilir. Coğrafi yetki genişliği ise merkezi idarenin karar alma ve yürütmeye ilişkin bazı yetkilerinin taşradaki birimlerinin yöneticilerine verilmesidir. Coğrafi yetki genişliği, merkezi otoritenin taşradaki tek temsilcisi olan ve bu nedenle de çok yönlü faaliyetleri bulunan valiye tanınabileceği gibi çeşitli bakanlıkların taşra kuruluşlarının başındaki yöneticilerine de devredilebilir (Eryılmaz, 2016:115). Her iki uygulama biçimi de esneklik ve hız sağlamaktadır.

4.3.2. Yerinden Yönetim

Devlet yüklenmiş olduğu tüm işleri, merkezde yerine getiremez. Genel idare üzerine aldığı hizmetleri, hizmetin gereklerine, ekonomik ve toplumsal şartlar, ülkenin coğrafi durumuna göre yürütmek ve hizmetleri halka götürmek için taşrada örgütlenmiştir. Bu örgütler, merkezdeki genel yönetimin taşraya bir uzantısı olarak ülkeye yayılmıştır. Hâlihazırdaki taşra teşkilatı sistemi, Cumhuriyetin ilk döneminde, Osmanlı yönetiminin günün şartlarına uydurulması sonucunda oluşmuştur (Kestane, 2007:4).

Anayasa ve diğer yasalarla, aynı ülke içinde yerel nitelikte ve ayrı organlara ve yetkilere sahip kuruluşlara yer verilmiş ise bu tür yönetim biçimine de yerinden yönetim adı verilmektedir (Tortop vd., 1993:92). Yerinden yönetimden bahsedebilmek için tüzel kişilik, personel bağımsızlığı, mali bağımsızlık ve vesayet denetimi varlık şartlarının gerçekleşmiş olması gerekir (Gözler ve Kaplan, 2014:78). Yerinden yönetim kuruluşlarına tanınan özerkliğin kapsamında kanunla bu kuruluşlara verilen yetkilerin kullanılması ile verilen bu yetkiler bağlamında yürütülen kamusal faaliyetler için gereken mal ve personel istihdamının finanse edilebilmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

4.3.2.1. Yerinden yönetim ilkesinin yararları

Aslında devlet bütün kamu hizmetlerini yönetmek için yetkili bir güce sahiptir. Ancak ülke ve vatandaş yararları açısından bir kısım hizmetlerin özerk bazı kuruluşlar tarafından yerine getirilmesine rıza gösterilmektedir (Tortop vd., 1993:96-97). Yerinden yönetim ilkesinin yararları şöyle sıralanabilir (Gözler ve Kaplan, 2014:83-84):

- Yer yönünden yerinden yönetim demokratik ilkelere daha uygundur. Demokrasi halkın kendi kendini yönetmesi anlamına gelir. Şerif Mardin'in de vurguladığı gibi demokrasi yönetenlerle yönetilenler arasında bir köprü anlamı taşır (Kışlalı, 1993:70). Yer yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının karar organları o yörede oturanlar tarafından seçimle iş başına getirilir.
- Yerinden yönetim kırtasiyecilik ve bürokrasiyi azaltır. Merkezden yönetim sisteminde görülen kırtasiyecilik ve bürokrasi, yerinden yönetimde daha az görülür.
- Yerinden yönetim esasında hizmetler ihtiyaçlara daha uygun bir şekilde yürütülür.

4.3.2.2. Yerinden yönetim ilkesinin sakıncaları

Yerinden yönetim ilkesinin yararları olduğu gibi sakıncaları da vardır (Gözler ve Kaplan, 2014:84-85):

- Bölgeler arasında eşitsizlik arttırabilir, ülkenin birliğini bozabilir. Yerel yönetimlerde hizmetlerin ülke düzeyinde yeknesak bir şekilde yürütülmesi mümkün değildir.

- Yerel yönetimler partizanca uygulamalara yol açabilir. Yerel yönetim organları seçimle iş başına geldiğinden tekrar seçilebilmek için gerekli ve uzun vadeli yatırımları göze batan birtakım gösteriş yatırımlarına teşebbüs edebilirler.
- Yerinden yönetim kuruluşları yeterli mali ve teknik imkânlarla sahip değillerse, hizmetin yürütülmesinde eksiklikler oluşabilir.
- Yerinden yönetim kuruluşlarının mali denetimleri güçtür.

4.3.2.3. Yerinden yönetim ilkesinin çeşitleri

Yerinden yönetim yetki genişliğine dayanan merkezden yönetime göre daha güçlü bir yönetim şeklidir (Tortop vd., 1993:97). Yerinden yönetim topluma sunulacak bazı idari hizmetlerin devlet merkezinden değil, merkezi yönetim hiyerarşisine dâhil olmayan kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesidir. Yerinden yönetim (âdem-i merkeziyet): “Siyasi” ve “İdari” olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

a. Siyasi yerinden yönetim

Siyasi yerinden yönetim, federal devletlerde, anayasalarca, ulusal kimliğe sahip olmayan yerel birimlere tanınmış olan özerk ya da yarı özerk statüye dayanan bir yönetim şeklidir (Keleş, 2000:85). Avrupa’da örneğin Almanya, Belçika, İsviçre gibi birçok devlet federal devlet statüsündedir.

Bu sistemde siyasi otorite merkezde toplanmamış, çeşitli bölgesel birimler arasında paylaşılmıştır. Siyasi yerinden yönetim ilkesiyle ortaya çıkan il, cumhuriyet, kanton ve eyalet gibi mahalli yönetim üniteleri, egemenliğin bir parçasına sahiptir. Mahalli yönetim ünitelerine yasama ve yürütme konularında kısmi bir bağımsızlık verilmektedir. Ancak bunlar, ulusal hükümet karşısında ikinci derecedeki egemen kuruluşlardır. Bu mahalli yönetim birimlerinin yetkileri federal anayasa tarafından düzenlenir (Eryılmaz, 2016:117). Otoritenin merkezde toplanmaması, bölgesel birimlerle paylaşılması sonucu birimlere kısmi bağımsızlık tanınmasıyla siyasi güç paylaşılmıştır. Çok merkezlilik sayesinde eyaletlerin korunması ile siyasi yerinden yönetim birçok ülkede uzun yıllardır uygulanmaktadır.

Üniter devlet sisteminde temel örgütlenme, merkezi yönetim ve yerel yönetimler olmak üzere iki şekilde ortaya çıkmaktadır. Üniter devletlerde siyasi yerinden yönetim söz konusu değildir.

b. İdari yerinden yönetim

İdari yerinden yönetim, merkeziyetçi sistemin yerel nitelikli ortak ihtiyaçlarını karşılamada sorun yaşaması üzerine ortaya çıkmıştır (Varcan vd., 2013:11). Yerel nitelikteki kamu hizmetleriyle iktisadi, ticari, kültürel ve teknik bazı fonksiyonların merkezi yönetimin hiyerarşik yapısı dışındaki kamu tüzel kişiliklerince yürütülmesidir (Eryılmaz, 2016:118). Merkezi yönetimin hiyerarşik yapısı içinde yer almamak sonucunda yerel hizmetlerin kamu tüzel kişiliklerince yapılması rutin işlere boğulan merkezinde rahatlamasına yol açar. Özetle bu yönetim şekliyle aşırı merkeziyetçi yapıdan uzaklaşarak, kamu hizmetlerinde etkinlik ve verimliliği arttırmak amaçlandığı söylenebilir.

İdari yerinden yönetimin özellikleri incelenecek olunursa; ilk olarak bütün ülkelerde yaygın bir şekilde uygulandığı görülmektedir. Bununla güdülen amaç, aşırı merkeziyetçiliğin sakıncalarını ortadan kaldırmak halkın yönetime katılmasını sağlamak, yerel ihtiyaçlarla mahalli hizmetler arasında denge kurmak ve kamu hizmetlerindeki verimi ya da etkinliği artırmaktır (Eryılmaz, 2016:118). Halkın yönetime katılması sayesinde yerel ihtiyaçların karşılanması hem daha hızlı hem de daha etkin bir şekilde olabilir. Örnek vermek gerekirse, başkentteki idari yönetimin sağladığı hizmetler, doğudaki bir ilimizde yeterli olmayabilir. Doğu ilindeki eksiklikleri ve beklenen hizmetleri yerinden yönetime haiz olan idarenin görüp, yorumlayabilmesi daha kolay ve ulaşılabilir. Böylelikle bölgelerin ihtiyaçları, kamu hizmetleri ve bölge halkının taleplerine daha kolay ulaşılabilir.

İdari yerinden yönetim ilkesiyle ortaya çıkan kuruluşlar, özerk bir statüye sahiptir. Özerklik, kendi kendine yeterlik ve yönetimde serbestlik anlamına gelmektedir. Yoksa özerklik bağımsızlık ve dokunulmazlık değildir (Eryılmaz, 2016:119). Özerklik sayesinde yönetimde serbestlik sağlanıp aşırı merkeziyetçiliğin negatifliği ortadan kaldırılmaya çalışılmaktadır.

Merkezden yönetimin mahalli nitelikteki müşterek menfaatleri gerektiği gibi koruyamaması sonucu oluşturulmuş sistemlere; idari yerinden yönetim adı verilmektedir (Kalabalık, 2008:45). İdari yerinden yönetim, coğrafi (mekân) ve fonksiyonel (hizmet) yönden yerinden yönetim olmak üzere iki şekilde uygulanmaktadır.

İl, kent, belde, köy tarzı yerleşimlerde veya coğrafi alanda yaşayan yerel topluluklara yerel ortak gereksinimlerini yeterince, etkin ve zamanlı bir biçimde yasada öngörülen organların eliyle karşılayabilmeleri için merkezi yönetim yapısı dışında yönetsel ve mali özerklik tanınmasına “coğrafi ya da mekân yerinden yönetim” adı verilir (Gül, 2008:98). Bu idareler (Kestane, 2007:5);

- Tüzel kişiliği haiz özerk kuruluşlardır.
- Karar organları seçimle işbaşına gelirler.
- Görevleri yasa ile belirlenir.
- Genel yönetimin mahalli idareler üzerinde idarenin bütünlüğünü sağlama, toplum yararının korunması amacı ile vesayet yetkisi vardır.
- Görevleri ile orantılı gelir kaynakları vardır.

Bu yönetimlerin ortak özellikleri kendilerine ait bütçelerinin olması, hak ve borç sahibi olması, kendi organları ile görevlerini yürütebilmesi, özerk ve tüzel kişiliklerinin olmasıdır. Büyükşehir belediyeleri, belediyeler, il özel idareleri, köyler coğrafi yerinden yönetim kuruluşlarına örnektir. Bir devleti, toplumu, vatandaşı anlayabilmek, ihtiyaçlarına kulak verebilmek onun temeline, çekirdeğine inmeyi gerektirir. Mahalli idareler bazında en basitinden düşünülecek olunursa, bir köyün muhtarı, o köydeki vatandaşın, idareden ne tür kamu hizmeti beklediğini, o bölgedeki eksiklerini ve taleplerini en kolay yoldan gözlemlene ve yorumlama imkânına en yakın birimdir. Böylelikle, hizmetlerde etkinlik sağlanacaktır.

Fonksiyonel (hizmet) yerinden yönetim, uzmanlık isteyen, merkezi idare tarafından yürütülmesi uygun görülmeyen, bazı kamu hizmetlerini yürüten, devletten ayrı tüzel kişilikleri bulunan, belli bir özerkliğe sahip olan kamu kuruluşlarıdır (Gözler ve Kaplan, 2014:81). Hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının birçok çeşidi vardır. Türkiye’de fonksiyonel (hizmet) yerinden yönetim ilkesinin ortaya çıkardığı kuruluşların başında; bağımsız idari otoriteler, üniversiteler, kamu iktisadi teşebbüsleri, ticaret ve sanayi odaları gibi halkın kurumları gelmektedir. Bu kuruluşlara (Kestane, 2007:6);

- Yasa veya yasanın verdiği yetkiye dayanan idari kararlar kendilerine kamu tüzel kişiliği verilmiştir.
- Gördükleri kamu hizmetinin özelliğine uygun özerklikleri vardır.
- Belli kamusal görev ve yetkilerle donatılmışlardır.

- Kendine özgü malvarlığı ve bütçeleri vardır.
- Genel yönetimin veya bağlı oldukları kuruluşların vesayet denetimine konu olurlar. Vesayet denetimi, özerklik statüsüyle ters orantılı biçimde işlemektedir. İdari vesayet denetimi, bazı kurumlarda neredeyse hiyerarşik denetime yaklaşır.

Hizmetlerin yerinden görülmesi yaklaşımıyla mali ve yönetsel açıdan özerk daha küçük hizmet birimleri oluşturmak ve bu sayede bir yandan strateji ve planlama kapasitesi artırılırken öte yandan hizmetlerin sunumunda ve kalitesinde pozitif gelişmeler sağlanabileceği öngörülmektedir (Vural, 2019:60).

Hizmet yerinden yönetim kuruluşları iki temel amaçtan biri dikkate alınarak kurulabilir. Bunlardan bazılarının kurulmasındaki amaç, ilgili hizmeti merkezi bürokrasinin ve/veya kamu hukukunun haricinde tutmak, böylece hizmetin sunumunda bürokratik işleyişi hızlandırmak ve yönetsel anlamda esnekliği çoğaltmaktır. Örneğin; Karayolları Genel Müdürlüğü, TRT, TOKİ, BOTAS, kamu bankaları vb. örneklerde amaç budur. Burada kamusal veya yarı kamusal kurumlara sağlanan özerklik, hantal yapıdan kurtulmaya, hizmetin yapılmasını kolaylaştırmaya, etkinlik ve verimliliği artırmaya yöneliktir. Buna karşılık diğer bazı kurumların kurulmasındaki amaç, ilgili hizmete ilişkin kararları, siyasi iktidarın doğrudan etki alanı dışına çıkarma çabasıdır. Bu ikincisi daha özellikli hizmetler için söz konusudur. Burada hizmetin niteliği nedeniyle, ilgili alandaki işleyiş, merkezi yönetimden ve siyasi iktidardan ayrı tutulmaya çalışılmaktadır. Bu tür hizmetlerde yetki aktarılan kurumların özerkliği daha büyük önem taşımaktadır. Bu bağlamda söz konusu kurumların yöneticilerinin ve ilgili kurul üyelerinin nasıl göreve geleceği ve ne tür garantilere sahip olacağı özel bir öneme sahiptir (Arıkboğa, 2018:11). Bu tür kurumlara, bağımsız idari otoriteleri, TÜBİTAK, üniversiteler, Kamu İhale Kurumu, SPK gibi kurumlar örnek olarak verilebilir.

Özerklik verilen kurumların, kendi yapılarında karşılaşılan durumları yorumlama ve karar alma mekanizmaları daha etkili olacaktır. Zira merkez yönetiminin herhangi bir kurum içi dinamiklerini anlama, yorumlama ve aksiyon alma aşamaları daha yavaş ilerleyebilir ve bu durum verimliliği azaltabilir. Çalışmanın bu bölümünde hizmet yerinden yönetim kuruluşu olan bağımsız idari otoritelerin Türk kamu yönetimindeki yeri incelenecektir.

4.3.3. Örgütlenme İlkesi Açısından Bağımsız İdari Otoriteler

Bağımsız idari otoriteler (BİO) için 1970’li ve 1980’li yıllarda dünyada hızla yaygınlaşmaya başlamış olmasına rağmen literatürde bu otoritelere yönelik hakkında fikir birliği sağlanmış bir tanım yer almamaktadır (Özmen, 2018:265). Bu kurumların tanımsal anlamda farklılık göstermelerindeki sebebin; özünde farklı yönetimlere, iktisadi görüşlere ve düzenlemelere sahip olmaları sebebiyle olduğunu belirtmekte bir sakınca yoktur.

Bağımsız idari otoriteler, teknolojinin de yardımıyla çok hızlı gelişen ve gittikçe karmaşılaşan iletişim, medya, rekabet, bankacılık ve finans gibi sektörlerin önem ve hassasiyetleri nedeniyle siyasî iktidarın etkisinden arındırılması ihtiyacı sonucu ortaya çıkan ve mevcut yönetsel yapıdan özerk ve bağımsız olması gereken kuruluşlardır (Özer, 2007:121).

Türkiye’de BİO’lar, bağımsız düzenleyici kurum, özerk kurul, düzenleyici kurul, üst kurul gibi adlarla faaliyetlerini devam ettirmektedirler. Türkiye BİO’lar da genel olarak Amerikan ve Avrupa modeli BİO’lara benzer şekilde düzenledikleri sektörlerde izin verme, yaptırım uygulama, kural koyma gibi kendilerine tahsis edilen yetkileri ve görevleri yerine getirmekte yükümlü kılınmıştır. Türkiye’de BİO’ların çoğu sanayiye özgü olarak tasarlanmıştır. Ayrıca piyasada rekabetten sorumlu olan Rekabet Kurumu, çok sektörlü bir düzenleme yetkisine sahip tek kurumdur. Bununla beraber elektrik, doğal gaz ve petrol gibi enerji sektöründe düzenleme yetkisi sektörleri kapsayıcı bir şekilde yapılandırılan Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu’na (EPDK) aittir (Sezen 2007:321-322).

Kamu özgürlükleri, piyasa ekonomisi ve kitle iletişimi gibi duyarlı sektörlerde düzenleme ve denetim işlevlerine sahip bağımsız idari otoritelerin kamu kurumlarının, özellikleri gereği klasik idari şemada özel bir kategori oluşturdukları kabul edilmektedir. BİO’ların işlevleri, önce bireyi idareye, daha genel olarak yurttaş özgürlüklerini devlet karşısında veya yetkilerini kötüye kullanabilecek güç merkezleri karşısında korumak ve bürokrasinin işleyiş bozukluklarını engellemektir. Bunların misyonu, yeni teknolojilerin ve mali enstrümanların, kimi hak ve özgürlükleri, belli sosyal alanları ve ekonomik düzeni tehdit ve ihlallerine karşı kollama ve korumadır (Kestane, 2007:10-11).

Bu sebepten, Türkiye’de 1980’li yıllardan itibaren etkisini göstermeye başlayan BİO’lara geleneksel idari yapılanma kapsamının dışında mali ve idari özerkliği sebebiyle ihtiyaç duyulmuştur. Kuruldukları yerlerdeki hızlı gelişimi, değişime adapte olacak şekilde karar alma gereksinimi ve en önemlisi faaliyette bulunulan rekabet, enerji, iletişim gibi alanların gerektirdiği uzmanlığa sahip olmaları önemlidir.

Sanayinin serbestleştirilmesi ve özelleştirilmesi öncesinde düzenleyici bir çerçevenin oluşturulmasının önemi nihayet anlaşılmış ve ancak 1990’ların sonlarına doğru bu yönde mevzuat çıkarılmıştır (Zenginobuz, 2007:3).

İlerleyen bölümlerde bağımsız idari otoriteler ile ilgili ayrıntılı bilgiler verilecektir. Bu noktada, Türk kamu yönetimindeki yerlerini anlayabilmek açısından aşağıdaki özellikleri belirtmekte yarar vardır. Bağımsız idari otoriteler (Kestane, 2007:11-15);

- Daha çok bir hizmet arzı değil, bir faaliyetin organizasyonu, düzenlenmesi ve denetimi şeklinde kendisini gösterirler.
- Hiyerarşi ve vesayet denetimi dışındadırlar.
- Özerk, ayrı kamu tüzel kişiliğine sahiptirler.
- Uyuşmazlık çözme işlevleri dikkate alınarak yargı benzeri kuruluşlar olarak da nitelenebilirler.
- Yaygınlaşma süreci yaşamaktadırlar.
- Personel ve özlük hakları açısından esnek düzenlemeler sağlanmıştır.
- Düzenleme yapma yetkileri vardır.
- İlgili kişi ve kuruluşlardan sağladıkları gelirleri ve kendi özel bütçeleri vardır.
- Örgütlenme yapısında ana karar organı olarak kurul yer alır.
- Danışma işlevleri vardır.
- Yaptırım uygulama yetkileri vardır.

BİO’lar ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olmaları nedeniyle hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşu, yani birer kamu kurumudurlar (Gözler ve Kaplan, 2014:244). 1980’li yıllarda başlayan dönüşüm sürecinde artan dış talepler ve ortaya çıkan iç kurumsal ihtiyaçlar bağlamında, neoliberal politikaların önderliğinde, yeni kamu yönetimi anlayışının ve yönetim kuramlarının belirleyiciliğinde Türkiye’nin devlet modelinde değişiklikler öngörülmüştür. Yaşanan yönetsel reform sürecinde

düzenleyici devletin temelleri bir anlamda düzenleyici ve denetleyici kurullar aracılığı ile inşa edilmiştir. Bağımsız idari otoritelere geleneksel bürokrasiden direnç gösterilse de uluslararası ve uluslar üstü kuruluşların, siyasal iradenin de etkisiyle, bürokrasi kendi içinden (her ne kadar dirense de) talep eder duruma gelmiş ve bu yeni yapıların mevzuatı hazırlanmıştır. Düzenleyici ve denetleyici kurullar adıyla bilinen bu örgütler, öykünmecî ve zorlayıcı eş biçimlilik kavramlarının açıkladığı benzeşme süreçleri ile oluşturulmuş ve aynı kovukta aynı kaynaktan beslenen geleneksel kamu bürokrasisi ile birlikte barınmaya başlamışlardır. Ancak bu kurumlar tam olarak yeni bir tür olarak ortaya çıkamamıştır. Değişmeye çalışırken yine geleneksel bürokratik yapının araçlarını kullanmış ve de onun olumsuz unsurlarını taşımayı sürdürmüştür. Bu bürokratik yapı bu kurullar aracılığı ile yeniden revize edilmiştir. Her ne kadar farklı isimler altında düzenleyici ve denetleyici kurullar oluşmuş ise de bürokrasi yine ortak bir yapı olarak kalmıştır (Leblebici vd., 2012:104).

BİÖ'lar aktif idare içinde yer alırlar ve birer danışma organı değildir (Gözler ve Kaplan, 2014:245). Uluslararası Para Fonu ve Dünya Bankası'nın Türkiye'den talepleri, küreselleşme dalgası, AB'ye uyum süreci, liberal politikalara uyum sağlanması, yabancı finans kuruluşlarına bağımlılık gibi faktörler ve 1980 yılındaki 24 Ocak Kararları ile uygulanan liberalleşme politikalarının yansıması olarak bağımsız idari otoriteleri karşımıza çıkmıştır. AB'ye uyum süreci içinde mevcut hükümetin korumacı politikaları bırakıp liberal politikaları benimsemesiyle birlikte BİÖ'lar hayatımıza girmeye başlamıştır.

Bir yandan kamusal yaşamın duyarlı sektörlerinde düzenleme ve denetleme işlevini BİÖ'lara verme uygulaması; diğer yandan da kamunun tekel biçiminde yerine getirdiği bazı önemli kamu hizmetlerinin (elektrik ve telekomünikasyonda olduğu gibi), özelleştirme sonucu rekabete açılması yaygınlaşmaktadır. Dolayısıyla, bu sektörlerdeki faaliyetin rekabet ortamı içinde sağlıklı yürümesini sağlayacak BİÖ'lara gereksinim de çoğalmaktadır. İşte bu gereksinimin karşılanması için oluşturulacak BİÖ'ların statülerinin öncelikle doğru belirlenmesi, uygulamanın da bu doğrultuda yapılması büyük önem taşımaktadır (Tan, 2002:36). Türkiye açısından ele alındığında, klasik idari yapılanmanın yanı sıra mali ve idari özerkliği olan BİÖ'lara ihtiyaç duyuluyor olması, oluşturuldukları alanlardaki hızlı gelişim ve değişime ayak uyduracak biçimde hızlı karar alma gereğidir.

4.4. Bağımsız İdari Otoriteler

Jacques Ranciere'ye (2007) göre politika eşitlik kavramı üzerinden tanımlanabildiği gibi demokratik siyasetin temeli de eşitliktir. Politika ancak eşitler var olduğu için ve yönetme fiili onlar üzerinde uygulandığı için söz konusu olabilir. Yani eşitlik durumu ancak eylemin içerisinde şekillenir. Ranciere gibi eşitlik bir çıkış noktası, başlangıç varsayımı olarak görülürse, devletin kamusal hizmetleri vatandaşlarına eşit olarak verebilmesini, kamusal alandaki değişim, dönüşüm zorunlu kılmalıdır.

Kamu sektörü dünyanın her ülkesinde olduğu gibi işleyişinden bağımsız olarak ekonominin önemli bir parçası olup birçok zorluk ve operasyonel kısıtlamalarla karşı karşıyadır (Psomas vd., 2022:2).

Neoliberalizmin her şeyi bizzat üstlenen ve yapan değil, her şeyi rasyonel ölçülerde denetleyen ve bazı istisnai şeyleri bizzat üstlenen ve yapan devlet anlayışının etkisi ile BİO'ların temel işlevi devlet adına yetkilendirildikleri sektörde veya alanda regülasyonu sağlamaktır (Ayaydın, 2011:66). Burada amaç hızlı ve etkin karar alarak, sektörel sıkıntıların kısa sürede işinin ehli kişiler tarafından çözülmesidir.

Türk idare hukukunda bağımsız idari otoriteler genellikle kamu kurumlarının bir çeşidi olarak değil, ayrı bir başlık altında irdelenmektedir (Gözler ve Kaplan, 2014:244). Türkiye idari teşkilatında 1990'lı yıllar sonrasında yer bulan ve idare hukuku terminolojisinde 'bağımsız idari otorite', 'bağımsız idari kurum', 'düzenleyici ve denetleyici kurum', 'düzenleyici ve denetleyici kamu kurumu', 'düzenleyici ve denetleyici otorite', 'regülasyon kurumu' gibi farklı adlandırmalarla anılan bir dizi kamu tüzel kişiliği bulunmaktadır. Bu adlandırmalar incelenen idari organların klasik yapıdan farklılık arz eden bağımsızlık niteliği ile yürüttükleri faaliyetin özelliğine öncelikle vurgu yapmaları bakımından ayrılmaktadırlar. İçerik olarak bakıldığında ise, kavramsal bir ayırmadan ziyade, terminolojik bir çeşitliliğin olduğunu söylemek daha mümkündür (Ardıçoğlu, 2011:38). Özünde tüm kavramlar, devletin regüle etme yetkisini bürokrasiye alternatif arayışlar kapsamında duyarlı sektörlerde çeşitli kurumlara devretmesi şeklindedir.

Ayrıca, BİO'ların oluşmalarının elbette birçok doğal sebebi bulunmaktadır. Bunlardan en belirgin olanı ise devletlerin küresel boyutta yaşadığı ekonomik değişiklikler sayılabilir. Bu değişimlerle devletlerin ekonomik aksiyonlarının

minimum seviyeye indirilmesi amaçlanmıştır. Ekonomik alanda neoliberal politikaların da etkisiyle serbest piyasa ekonomisine geçiş başlamış, böylelikle de devletin iktisadi uygulamalardaki etkisi azalmış ve özelleştirme süreci başlamıştır. BİO'ların gelişmesinin önemli nedenlerinden bir diğeri ise, özelleştirilen bazı sektörlerde özelleştirme sonrası beliren düzenleme ve denetim gereksinimi olarak kabul edilmektedir. Özelleştirilen kurumların, daha sonra denetlenmesi ve düzenlenmesi ihtiyacı vardır.

Elektrik ve telekomünikasyon gibi özelleştirilen sektörlerde özel girişim yanında kamunun da “işletici” olarak faaliyetini sürdürmesi işletici-düzenleyici ayrımı yapılmasını gerekli kılmaktadır. Nitekim Avrupa Topluluğu Hukuku özellikle son dönemlerde endüstriyel ve ticari kamu hizmetlerinde denetim ve işletme fonksiyonlarının ayrılmasını teşvik etmektedir. Dolayısıyla, devletin aynı anda hem oyuncu hem de hakem olması mümkün değildir ve yeni Avrupa oluşumu anlayışına göre, devlet sadece regülatör kimliğini almalıdır. Başka bir deyişle, sadece oyunun kurallarını koyması ve kurallara saygıyı sağlaması esastır. Oyunun oynanmasını ise işleticilere bırakmalıdır (Sobacı, 2006:161). Bu idari bir reform hareketi olan “kürek çekmekten çok dümen tutmak” felsefesine sahip YKY anlayışı ile de örtüşmektedir.

Anglo-Sakson ülkelerden yayılan, önce Kıta Avrupası ülkelerini ve sonra genel olarak gelişmekte olan ülkeleri etkisi altına alan bu yönetsel reform dalgası iki temel yaklaşıma, YKİ ve Yönetişim yaklaşımlarına dayanmaktadır. Bu iki yönetsel yaklaşımın yaşanan süreçte BİO'ların ortaya çıkmasında ve genel olarak yaygınlaşmasında önemli etkileri olmuştur (Leblebici vd., 2012:85). Daha önceki bölümlerde belirtildiği üzere, YKİ, özel sektör yönetim tekniklerinin ve piyasa mekanizmalarının kamu sektörünün verimliliğini artırdığı fikrinden ilham alan bir dizi reformu yakalayan bir etikettir. YKİ tipi reformlar arasında, performans yönetimi sistemlerinin tanıtılması, kamu yöneticilerinin sorumluluğundaki artış, kamu sektörüne piyasa mekanizmalarının tanıtılması, kamu sektöründe daha fazla rekabet, kalite yönetimi tekniklerinin tanıtılması bulunmaktadır (Maesschalck, 2004:465). Yönetişim ise, hükümetlerin ve diğer sosyal organizasyonların kısmen nasıl etkileşimde bulundukları, vatandaşlarla nasıl ilişki kurduğu ve karmaşık bir dünyada kararların nasıl alındığı ile alakalıdır. Bu yönüyle, toplumların veya kuruluşların önemli kararlarını aldıkları sürece kimlerin dahil olduğunu ve nasıl hesap verdiklerini

belirleyen bir süreçtir (Graham vd.,2003:1). Yönetişime göre paydaşlar arasındaki ilişki eşitlik ilişkisidir, biri diğerinden üstün değildir (Güler, 2005:24).

Sonuç olarak, devletin kamusal yaşamın duyarlı alanlarına fazlaca karışmasıyla temel hak ve özgürlüklerin yapısal değişim ve dönüşümü gerçekleşmekte ve karışık toplum ilişkileri yeni anlayışlar ve pozitif hukuk düzenine yeni kurum ve kavramların dâhil olması ile sonuçlanmaktadır.

Değişim ve dönüşüm sürecinde devletler felsefelerini değiştirmekte ve kamu yönetimlerini buna göre şekillendirmektedir. Kamu yönetimine hâkim geleneksel ve bürokratik ikilem konumunu kaybetmektedir. Bunun sonucu olarak kamusal hizmetler ve bu hizmetlerin yapılmasındaki tüm süreçler farklılaşmaktadır. Türkiye’de yaşanan 1960 ve 1980 darbelerinin yarattığı anti-özgürlükçü ve katı yönetim sebebiyle, özellikle bu tarihlerden sonra kamusal hayattaki değişim ve dönüşüm kaçınılmaz olmuştur. BİO’ların oluşmasının, ekonomide devlet kontrolünün azaltılması ve piyasa ekonomisine geçilmesiyle temelinin atıldığı söylenebilir.

Bankacılık, enerji, iletişim ve finans gibi sektörler ile rekabet alanında düzenleme ve denetim görevlerini yapan BİO’lar; ekonomik, toplumsal ve siyasal yaşamı gün geçtikçe daha çok etkilemektedirler. Yasama ve yürütme karşısında bağımsız olan bu kurumlar devletin regülasyon faaliyetlerini yerine getirirken kamu hizmeti sağlamaktadırlar.

Bir kuruluş, idare etmekten ziyade düzenleme işlevini yerine getiriyorsa ve kendine tahsis edilen işlevini yerine getirmek amacıyla hukuksal düzenlemeleri ve bireysel durumları değiştirme imkânı veren karar alabilme yetkisine sahipse otorite sahibi olarak değerlendirilir (Beydili, 2006:20).

Siyasal teori açısından, özellikle devleti iktisadi alandan çıkarmayı ve eğitim, sağlık gibi sosyal konuları da iktisadi alana dâhil etmeyi amaçlayan neoliberal akım, iktisadi alanın düzenlenmesinde devlete sadece kamu gücüne ihtiyacı olduğu ölçüde yer verilmesini kabul etmektedir. Devlet bizzat faal bir aktör olarak yer almayacak, sadece serbest piyasa ilişkileri içinde işleyecek bu alanı düzenleyip, denetleyecektir (Ardıçoğlu, 2011:41). Bu sebeple, özellikle 1980’li yılların başında “*hizmet sağlayan devlet*” anlayışının yerine “*hizmet sunumunu sağlamaya çalışan ve sağlanan hizmeti denetleyen*” devlet anlayışı benimsenmeye başlanmıştır (Özmen, 2018:265). Özgürlüğün güvencesinin piyasa ekonomisi olduğu teorisine sahip yeni sağ görüş ile

birlikte bakanlık tipi örgütlenme yerine kurul tipi örgütlenmeye geçilmiş ve bu sayede siyasetin, sermaye gruplarının etkinliği azaltılmaya çalışılmıştır.

4.4.1. Kavramsal Açılım

Özellikle 1970 ve 1980’li yıllarda ortaya çıkan ve giderek yaygınlaşan bağımsız idari otoritelere ilişkin, literatürde üzerine uzlaşma sağlanan bir tanım söz konusu değildir. Bunun altında yatan temel neden, bu kurumların gerek teorik gerekse pratik açıdan ülkeden ülkeye farklılaşan özellikler ve yapısal formlar göstermesidir. Dolayısıyla, BİO’lar alanında bir tanım güçlüğü yaşanmaktadır (Sobacı, 2006:159). Çeşitli ülkelerin farklı siyasi ve iktisadi yapıları ve uygulamaları bulunması sebebiyle, BİO’ların uygulama alanları ve kuralları farklılıklar göstermesine rağmen, özünde bu kurumların ortak bir amaç çerçevesinde birleştiği yorumunu rahatlıkla yapabiliriz. Bakıldığı zaman hemen hemen her ülkede uygulamalar bağlamında, ekonomik istikrarı ve düzeni sağlamak ve korumak, temel hak ve özgürlükleri korumak, ülkenin mevcut piyasa koşullarını dışarıdan gelecek herhangi bir tehdit veya ihlallere karşı korumak olduğu görülmektedir.

BİO’lar “diğer kurumlarınkinden ayrı olarak, uzmanlaşmış kamu otoritesine sahip olan ve bu yetkileri kullanan, ancak ne doğrudan halk tarafından seçilen ne de doğrudan seçilmiş görevliler tarafından yönetilen devlet kurumları” olarak ifade edilmektedir (Maggetti, 2007:2).

BİO’lar kavramda yer alan bağımsız, idari ve otorite şeklinde üç özelliği ile dikkati çeker. Sırasıyla açıklanırsa; yürütmeye karşı işlevsel ve organik anlamda kurumun bağımsızlığını; idari organ niteliğinde olduğunu, kararlarında hukuksal durumu etkileyen ve uygulayan otoriteler olduğunu gösterir.

Yapısal ve işlevsel boyutlarıyla tüm ülkelerde uygulanan ortak bir model eksikliği nedeniyle, üzerinde herkesin uzlaşması sağladığı bir tanımı olmayan bağımsız idari otoriteler; ekonomik, toplumsal ve siyasal yaşamı gün geçtikçe daha fazla etkilemektedir. Taşıdıkları özellikleri nedeniyle de özellikle idarenin bütünlüğü ilkesinin kamu yönetimi mekanizmasına hâkim olduğu ülkelerde, idari teşkilatlanma içerisinde adeta birer adacık olarak belirlemekte ve eleştirilerin odağında bulunmaktadırlar (Sobacı, 2006:159). Bu tanımlanamayan kavram karşısında, özelleştirme olarak algılanan ve bu hususta çekinceler yaratan bağımsız idari

otoriteler, özünde yine devlet denetlemesinin bulunması sebebiyle aslında işin uzmanlık gerektiren kısımlarında bakanlıklara nazaran daha etkili ve çözüm odaklı olabileceği düşünülebilir.

4.4.2. Ortaya Çıkışı

Çağdaş, demokratik, hukuk devletinin teknolojik gelişmeler sonucu oluşan yeni süreçte en temel sorunu, bir yandan artan idari faaliyet alanlarına uygun yönetim sistem ve kurumlarını oluşturmak, öte yandan da bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin en kapsamlı biçimde korunması olmaktadır. Bu arayışlar sonucu BİO'lar ortaya çıkmıştır (Beydili, 2006:24).

BİO'lar, gereklilik üzerine devletlerin kurduğu hassas sektörlerde kamu hizmeti veren regülasyon yetkisine sahip kurumlardır. Toplumlarda yeni sosyal iyileştirme politikalarını uygulama gerekliliğine zaman zaman ihtiyaç olur. Bu politikalar kişisel özgürlüklere ve özel mülkiyete müdahaleyi gerektirebilir. Bunun içinde hızla yeni normların oluşturulması önemlidir. Alınacak olan kararlar hususunda konunun uzmanlarına ihtiyaç duyulacaktır. Temelde BİO'ların kurulmasının sebebi bunlardır.

BİO'lara ihtiyaç duyulmasında diğer temel bir gerekçe de piyasa ekonomisinin istenildiği gibi etkin bir şekilde çalıştırılamamasıdır. Bu süreçte etkinliğin sağlanabilmesi için söz konusu bu otoritelerden yardım istenmektedir. Geçmişte olduğu gibi bugün de birçok ülkede fiyatlar tüm fayda ve maliyetleri yansıtmamakta ve bunun sonucunda piyasa ekonomisinin işleminde aksaklıklar ortaya çıkmaktadır. Ayrıca rekabetin sağlanamadığı sorunlar, doğal tekeller, hukuki tekeller, şebeke ekonomileri gibi durumlarda da piyasa ekonomisi etkin bir şekilde çalışmamaktadır (Özer, 2007:126). Doğal tekellerin özelleşmesinde BİO'ların rolü yadsınamazken, serbest piyasa tarafından belirlenen fiyat mekanizmalarının etkinliği de mevcuttur.

Düzenleyici devlet modelinde düzenlemenin etkinliği, oyunun iyi tanımlanmış kurallarına dayanmaktadır. Kural olarak, hükümetler düzenleyici yetkilerini BİO'lara devreder, çünkü düzenleyici gücün BİO'lara devredilmesi işlem maliyetlerini azaltır ve düzenleyici süreçte güvenilir bir taahhüt sağlar (Çetin vd., 2010:230).

Anglo-sakson ülkelerinde ortaya çıkan BİO'lar, Kara Avrupası ülkelere bu gelenekten etkilenerek geçmiş ve küreselleşme ile birlikte diğer ülkelere de riayet

etmiştir. BİO'ların ortaya çıkış ve yaygınlaşma nedenleri literatürde şu şekilde belirtilmektedir (Tan, 2003:499-500):

- Klasik bakanlık yapısı ekonomik ve teknik sorunları çözmeye yeterli olmamaktadır.
- Kararların bağımsız ve tarafsız kurumlarca alınmasının gerekliliği.
- Siyasal etkilerden arındırılmış kurumlar siyasal iktidarların politik nedenlerle alamayacakları veya almayı erteleyebilecekleri kararların alınmasını kolaylaştıracaktır.

BİO'ların ortaya çıkması ile özelleştirme ve devletçi politikaların yerini düzenlenmiş piyasa ekonomisinin alması arasında bir koşutluk gözlenmektedir. Özelleştirme olarak nitelenen devlet düzenlemelerinin azalması hareketinin boş bıraktığı alanların BİO'lar tarafından doldurulduğu iddia edilmektedir. Bu bağlamda, BİO'ların ortaya çıkışında her şeyi bizzat üstlenen ve yapan devlet anlayışı yerine, neoliberalizmin her şeyi rasyonel ölçülerde denetleyen ve bazı istisnai şeyleri bizzat üstlenen ve yapan devlet anlayışının etkili olduğu söylenebilir (Sobacı, 2006:161). Özelleştirme faaliyetlerinin olmasıyla etkili olmaya başlayan BİO'lar, neoliberal politikalar ile aslında devletin kontrolünün azaldığı bir ortamda ortaya çıkan boşluğu doldurmuşlardır. Bu sayede aslında, devletlerin etkinlik oranının daha az olduğu ve BİO'lar aracılığıyla bu açığın giderilmesi yoluyla daha etkin ve daha işlevsel bir sistem amaçlandığı belirtilebilir.

Değişimlerin alışlagelmiş hale geldiği ve giderek daha da arttığı dünyada küreselleşen dünyanın ihtiyaçları farklılaşmış, bu değişimlere ayak uydurmak adına çeşitli alanlarda değişimlere gidilmesi söz konusu olmuştur. Kamu mali yönetimi de yaşanan küresel döngüden üstüne düşeni almış ve değişim ihtiyacı gerekmiştir. Endüstri ağırlıklı toplum yapısında yaşanan dönüşüm süreci kamu yönetimi sistemlerinde de zorunlu bir değişikliği beraberinde getirmiş, yaşanan küresel gelişmelere paralel olarak kamu yönetimi anlayışı da değişime uğramıştır. 1970'li yıllarda sermaye birikim sürecinde yaşanan tıkanmalar, fordist üretim biçiminden ve müdahaleci refah devletinden vazgeçilip onun yerine zorunlu devleti anlatan minimal devletin gözetiminde daha geniş bir pazar coğrafyasında mümkün olduğunca piyasa derinleşmesini kucaklayan esnek birikim modeliyle aşılmaya çalışılmıştır (Zengin, 2009:2). Sanayi sonrası dönemin örgütleri; küçük, biçimsel olmayan, karmaşık roller

kullanan, kişilerarası iletişim ve yaratıcı yeteneklere sahip kişiler çalıştıran bir nitelik taşımaktadır (Yıldırım, 2010:715). Bakıldığı zaman piyasa derinleşmesinin doğal sonuçlarından biri de piyasadaki serbest ekonominin devlet eliyle değil, BİO'lar aracılığıyla denetlenmesi olmuştur. Ayrıca kamu veya özel herhangi bir idareden oluşabilecek söz konusu tehlike ve zararları önleme ve yaptırım uygulama yetkisine sahip olmaları nedeniyle bağımsız ve tarafsız olarak görülmektedir.

Kamu yönetiminde BİO'lara dayalı bir yapının inşa edilmesi, şüphesiz siyasetin alanını daraltmaya ve bu alanları tekno-bürokratlara bırakmaya yönelik bir yaklaşımın neticesidir. Bu kurumlar, piyasa sisteminin kurallarına uygun olarak, yetkili oldukları konularda serbest kararlar verebilecekler ve böylece siyasal iktidarın piyasa sisteminin mantığına aykırı olası popülist politikalarının önüne geçilebilecek ve piyasaların işleyişine rasyonellik kazandırılacaktır (Eryılmaz, 2017:173). İktidarın el değiştirmesi, siyasal değişimin önemli bir aşamasını meydana getirmektedir (Kışlalı, 1993:151). Siyasal iktidarın müdahale edememesi sonucunda piyasalarda yanlış yönelimler olamayacak ve etkin bir serbest piyasa düzeni oluşacaktır.

Siyasi ve idari merkeziyetçiliğe sahip ülkelerde BİO'ların gelişmesinde ciddi sorunlarla karşılaşıldığı; bu tür yapılanmalara karşı çıkanların geleneksel siyasi idari anlayışa ve onun temelindeki hukuki anlayışı benimseyenler olduğu, örneğin İtalyan yasa koyucunun aynı endişe ile bu tür kurumlara yeterli bağımsızlığı ve yetkiyi tanımadığı ileri sürülmektedir (Tan, 2002:32). Daha önce de bahsettiğimiz bağlamda, ülkelerin yönetsel ve iktisadi uygulamalarının farklılık göstermeleri, BİO'lara karşı olumlu ve olumsuz çeşitli eleştiriler getirmelerine sebep olmuştur. Siyasi ve idari merkeziyet benimsenen ülkelerde, tanımlandığı gibi yetki verilmesinin daha kısıtlayıcı olması sebebiyle de bu kuruluşlardan verim alınamadığı söylenebilir.

BİO'ların kökenleri Anglo-sakson hukuk sisteminde bulunmaktadır (Aydoğdu, 2010:16). Bu kurumların gelişiminin bir yandan "yasama-yürütme ilişkilerinin", öte yandan da yürütme içinde "hükümet-idare ilişkilerinin" düzenleniş biçimi ile yakından ilgili olduğu; dolayısıyla, Anglo-sakson sisteminin bu tür kurumların gelişimine uygun ortam yarattığı kabul edilmektedir. Nitekim özelleştirilen kamu hizmeti alanlarında işletici ve düzenleyici ayrımı yapıp, düzenleyici otoritenin merkezi ve yerel idarelerden bağımsız olmasına önem veren Avrupa hukukunun Anglo-sakson hukuk kültüründen esinlendiğinin altı çizilmektedir (Tan, 2002:32). İlerleyen kısımda ele

alınacağı üzere, Kıta Avrupası ülkelerinde, siyasi ve idari olarak daha merkeziyetçi çerçevede bulunmaları nedeniyle, Anglo-sakson ülkelere kıyasla çok daha geç ortaya çıktığını belirtmekte fayda vardır.

BİO'ların oluşturulmasına kadar, kamu hizmetleri gibi alanlardaki düzenlemeler, büyük ölçüde, memurların ve güçlü yerleşik çıkarların, özellikle tedarikçilerin hâkim olduğu küçük ve kapalı bir politika topluluğunun koruması altındaydı (Thatcher, 2002:966).

Diğer taraftan temsili demokrasilerde bağımsızlığın ne anlama geldiği, düzenleyici otoriteyi kimin denetleyeceği soruları da sorulmakta; İngiltere'de uygulanan parlamento denetimi formülünün diğer ülkelerde uygulanabilirliği konusunda duraksama gösterilmektedir. Nitekim Kara Avrupası ülkelerinde, bağımsız idari otoritelerin yapısal ve işlevsel özellikleri dolayısıyla, anayasal erkler düzenlemesine yabancı bir kurumsal yapı oluşturdukları; devletin bütünlüğünün parçalanıp tehlikeye girdiği iddia edilmektedir. Ayrıca, hukukun temel ilkelerini bozma sonucu yaratacak kavramsal ve hukuki karışıklıkların yaygınlaşmasından sakınmak gerektiği vurgulanmakta; kimi yazarlarca bu tür kurumların anayasada özel olarak düzenlenmesi gerektiği, kimi yazarlarca da anayasal açıdan devlet erklerinin düzenleniş biçiminin yeniden değerlendirilmesi gerektiği savunulmaktadır (Tan, 2002:33). Devlet yapısı içindeki yetkileri ve hukuki statüleri Türkiye' de olduğu gibi, Kara Avrupası ülkelerinde de soru işaretlerine ve tartışmalara yol açmıştır. ABD'nin BİO'lara yaklaşımı, piyasaların sistemli ve istikrarlı bir şekilde işlediği ve sadece istisnai durumlarda piyasaya müdahale edilmesinin doğru olduğu yönündedir. Kara Avrupa'sının konuyla ilgili görüşü ise, piyasa işleyişinin ABD'deki kadar düzgün olmadığı, dolayısıyla da daha kontrolcü bir sistem olması gerektiği şeklindedir.

Yüz elli yıla yakın bir süredir BİO'lar federal bir devlet olan ABD'de de varlığını devam ettirmektedir. BİO'ların oluşturulmasında neoliberalizmin her şeyi bizzat üstlenen ve yapan değil, her şeyi rasyonel ölçülerde denetleyen ve bazı istisnai şeyleri bizzat üstlenen ve yapan devlet anlayışı etkili olmuştur (Özmen, 2018:266). Bu kuruluşlar devletin yetki ve etkileri görmezden gelinmeyip, denetleme ve değerlendirme açısından bir sağ kol olarak görülmektedir. Ancak ülkeden ülkeye bu düzenleme ve denetleme işlevleri ile yetkilerinin, piyasaların işleyişi ve anlayışı bakımından bazı farklılıklar içerdiği de söylenebilir.

Her ne kadar bağımsız idari otoritelerin türleri üç temel alanda genelleştirilse de ülkeden ülkeye çok farklı alanlarda bağımsız idari otoritelere rastlanabilmektedir. Ancak hemen hemen tüm bağımsız idari otoriteler, benzer statülere sahiptirler ve bu konumlarının getirdiği avantajlardan faydalanırlar (Özer, 2007:134). Bu üç temel alan aşağıda şu şekilde incelenmiştir:

-Piyasa ekonomisinin düzenlenmesine yönelik olanlar: Sermaye piyasası, rekabet ve bankacılık alanlarında faaliyet gösteren bağımsız idari otoriteler bu kapsama girmektedir. Telekomünikasyon ve enerji gibi sektörlerde faaliyet gösteren düzenleyici kurumlar da bu gruba sokulabilir (Özer, 2007:134). Duyarlı alanlarda politikacıların müdahalesi olmadan piyasa ekonomisini sağlıklı düzenleyen kurumlar yer almaktadır.

-Temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınmasını amaçlayanlar: Türkiye'deki Radyo Televizyon Üst Kurulu ve Fransa'daki Enformatik ve Özgürlükler Ulusal Komisyonu gibi kuruluşlar bu kapsama girmektedir. Bu kurulların temel hareket noktası, kişinin özgürlüğünün, başkasının özgürlüğünün başladığı noktada bitmesidir (Özer, 2007:134). Çağdaş toplumlarda bireylerin sahip oldukları düşünceler, ait oldukları inançlar, milliyetler vb. hususlar için ötekileştirilmeden var olabilme gerekli bir husustur.

-İdarenin keyfiliğine karşı savunma amacına yönelik olanlar: Fransa'daki Ombudsman ve İdari Belgelere Giriş Komisyonu gibi kuruluşlar bu kapsama girmektedir (Tan, 2002:14). Bu tür bağımsız idari otoriteler de kuruluş amaçlarına uygun bir şekilde yönetim birimlerinin keyfi uygulamalarına karşı bireyleri korumaktadırlar (Özer, 2007:134). Vatandaşının haklarını korumak bir devletin en önemli görevlerindendir.

Sonuç olarak, BİO'lar ile ilgili sorunlar sıklıkla gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde piyasa odaklı reformlar paralelinde ortaya çıkmaktadır. Çeşitli gruplamalar içinde yer alsın da BİO'lar neoliberalizm ile birlikte bürokraside yerini bulmuş kurumlardır. Bu noktada BİO'ların temel özelliklerine incelemek fayda sağlayacaktır.

4.4.3. Özellikleri ve İşlevleri

Piyasa ekonomisinin başarısızlığı ya da aksaması durumunda sürece devlet müdahale etmektedir. Devlet bunu iki şekilde yapmaktadır. Bunlardan ilki bu tür sorunların olduğu alanlarda üretimin kamu kesimi tarafından üstlenilmesidir. Ancak

piyasanın başarısızlığı sorununu çözmek için başvurulmuş kamu kesiminin de kendine özgü etkinlik sorunları bulunmaktadır. Bu durumda sürece müdahale eden devletin da başarısız olması kaçınılmaz olacaktır. Bu son durum ise, çözüm aracı olarak farklı performans gösterecek yeni yapılanmaları gündeme getirmektedir. Devletin bu bağlamda izleyebileceği ikinci yol ise, üretimi üstlenmek yerine bu konuyu yine özel kesime bırakmak fakat bu alanlarda düzenlemeler yaparak bunlara uyulmasını gözetmek olmaktadır. İşte bu noktada son yıllarda ortaya çıkan güçlü eğilim, bu işlevi üstelenecek olan kamu kurumlarının idari açıdan bağımsız ya da özerk olmalarını öngörmektedir (Özer, 2007:126-127).

Keynes sonrası neoliberal söylemlerin etkisiyle piyasa yasalarının ve zihniyetinin toplumsal ve politik yapılarda taraftar bulmasıyla başlayan serbestleştirme ve özelleştirme ile kamudan boşalan haberleşme, enerji gibi alanlarda rekabetçi yapıyı kurmak ve yeniden düzenlemek için bağımsız piyasa düzenleyici idarelere ihtiyaç duyulmuştur (Beydili, 2006:31).

Düzenlemeler ister katı ister esnek olsun, iki şekilde de sistemin işleyişine yönelik hizmet sağlarlar. Ancak birinci şekilde sistem verimsiz olarak işlerken ve büyüyüp gelişmezken, ikinci durumda tam tersi bir gelişim söz konusudur. Bu nedenle de düzenlemeler tüketiciler tarafından da istenmektedir ve bu düzenlemelerin ortaya çıkardığı maliyet doğal olarak tüketiciler tarafından üstlenilmektedir (Petek, 2002:5).

Literatürde bağımsız idari otoritelerin özellikleri yapısal ve işlevsel olmak üzere iki alanda incelenmektedir (Özer, 2007:130). Yapısal özellikleri şu şekilde özetlenebilir:

-Kolektif iradeye dayalı karar mekanizması: Bağımsız idari otoriteler, ülkeden ülkeye, aynı ülke içinde kurumdan kuruma değişebilen üyelerden oluşan karar organına sahiptir. Bazı ülkelerde (Belçika, Danimarka) tek kişi tarafından yönetilen otoriteler de yer almaktadır. Ancak bu örneklerin çok sınırlı olduğu söylenebilir.

-Atanma usulü: Ülkeden ülkeye değişmekle beraber, genelde bağımsız idari otoritelerin en yüksek karar organı olan kurul üyeleri yürütme ve yasama organlarıncı atanmaktadır.

-Üyelerin görev süresi: Kurul üyeleri belli bir süre için bu göreve atanmaktadırlar. Yeniden atanmaları konusunda uygulama ülkeden ülkeye değişmektedir. Üyelerin belli bir oranı görev süresi dolmadan yenilenebilmektedir.

-Görev güvencesi: Kurulların tarafsızlığını korumak, üyelerin kendilerini güvencede hissetmelerini sağlamak amacıyla kurul üyelerinin görevden alınmaları özel koşullara bağlanmıştır.

-Görevli oldukları alanlar: Bağımsız idari otoritelerin görev alanları daha çok ekonomik sektörler üzerinde yoğunlaşmış olmakla birlikte, radyo TV yayıncılığı, rekabet, sermaye piyasaları, bankacılık, sigortacılık, telekomünikasyon, elektrik, doğalgaz, atom enerjisi, demiryolu, insan hakları gibi birçok alana yayılmış durumdadır.

-Bütçe ve personel rejimleri: Bağımsız idari otoriteler bütçe ve istihdam açısından göreceli bir özerklikten faydalanmaktadırlar. Bununla ilgili yaygın uygulama, gelir kaynaklarının düzenlendikleri sektörlerden alınan, lisans ücreti, katkı payı gibi ödemelerden ve uygulanan cezalardan meydana gelmektedir (Sezen, 2003:115-117).

Bağımsız idari otoritelerin, yetki ve faaliyetleri daha çok işlevsel özelliklerinden kaynaklanmaktadır. Bu özellikleri de aşağıdaki gibi sınıflandırarak incelenebilir:

4.4.3.1. Bağımsızlık

Bu otoritelerin oluşturulmasındaki temel amaçlardan birisi hükümetlerden bağımsız şekilde hareket edebilen kurulların varlığına duyulan ihtiyaçtır. Bu nedenle hükümetlerin tek başlarına kontrol edemeyecekleri şekilde otoriteler oluşturulmakta ve bunların bir bakanlığa bağlı genel müdürlük gibi çalışması önlenmek istenmektedir (Özmen, 2018:268). Hantal bakanlık yapısı içerisinde, sınırlı karar alma süreçleri ve esnek olmayan hiyerarşi içinde boğuşmaması BİO'ların bağımsızlığı ile sağlanabilmiştir.

BİO'ların bağımsızlığının en az iki boyutu vardır (Sześciło ve Jakubowski, 2019:1):

- Düzenleyici kurumların hükümet içindeki bürokratik, hiyerarşik emir komuta zincirinin dışında kalmasını gerektiren resmi (de jure) bağımsızlık,
- Düzenleyici tedbirlerin kullanımında kurumun kendi kaderini tayin etmesi ile ilgili fiili (fiili) bağımsızlık.

BİO'ları diğer kurumlardan ayıran en önemli özellikleri, bu kurumların idari bağımsızlığa sahip olmaları ve regülasyon işlevini yerine getirmeleridir. İdari bağımsızlık ise; organik bağımsızlık ve işlevsel bağımsızlık olmak üzere iki başlık altında incelenebilir. İdari bağımsızlık, bu kurumların organları ve işlevleri üzerinde siyasi iktidarın ve idari mercilerin klasik idari denetim yetkilerinin uygulanmaması ve bu kurumlara başka organların emir ve talimat verememesi anlamına gelir. Organik bağımsızlık ile bu kurullarda görev alanların, atanma usullerinde, görev sürelerinde ve görevden ayrılmalarında, diğer kurumlarda çalışan kamu görevlilerine göre daha fazla güvenceye sahip olmaları anlatılmaktadır (Sobacı, 2006:165). Uzun dönemli politika oluşturup uygulayabilmek için hem idari hem de organik bağımsızlık gerekli bir unsurdur. BİO'ların sahip olması gereken bu güvenceler özünde üyelerinin bağımsızlığını sağladığını görmekteyiz. Diğer bir ifadeyle, organik bağımsızlığı tanımlayan kurul üyelerinin sahip olmaları gereken bu güvenceler, aynı zamanda üyelerin bağımsızlığının sağlanması ve uygulanması açısından gerekli yöntemleri de göstermektedir. Özellikle seçilen üyelerin mesleki ve teknik tecrübelerine önem verildiği de söylenebilir.

BİO'lar sektördeki politikacılardan ve özel çıkar gruplarından bağımsız olduğunda, BİO'lara yetki devri düzenlemenin siyasi işlem maliyetlerini azaltır ve böylece düzenleyici süreç özel sektöre güvenilir bir taahhüt sağlar (Çetin vd., 2010:230).

BİO'ların hukuki statüsü yasama tarafından belirlenir ve tamamıyla idare sınırları içinde yer almalarına karşın, bağımsızdırlar. Bununla birlikte, bağımsızlık kavramının aslında sembolik bir değere sahip olduğu ve BİO'ların idari yapılanma dışında bulunduklarını göstermeyi sağladığı vurgulanmaktadır. Kısaca, sadece birer danışma erki olarak değil, düzenleyici işlemlerde bulunabildiği ve gerektiğinde icrai karar alma mekanizması olabildiği söylenebilir.

4.4.3.2. Özerklik

Özerklik, genel olarak karar eylem ve işlemlerde idareye bağlı değildir (Beydili, 2006:33). Ayrıca, özerklik idari ve mali yapılanma konusunda serbest olma durumunu vurgulamaktadır. Özerk olmaları BİO'ların merkezi yönetimin müdahalelerinden uzak kalarak daha iyi bir şekilde kamu hizmeti sunmasına katkı sağlamaktadır (Özmen, 2018:269). BİO'lar kendi bünyelerinde oluşturduğu ve kontrol ettiği bütçeye, kendilerine özgü mesleki deneyime sahip personele bünyesinde yer vermektedir. Aslında, BİO'ların özerklik sahibi olmaları, kamu tüzel kişiliğine sahip olmalarının doğal bir sonucudur denilebilir.

İdari vesayet, merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşlarının eylem ve işlemleri üzerinde kanunla öngörölmüş durumlarda sahip olduğu sınırlı bir denetim yetkisidir (Gözler ve Kaplan, 2014:115). BİO'lar hiyerarşik ve idari vesayet denetimine tabi değildir. İşte bu, bağımsız idari otoritelerin işlevsel bağımsızlık özelliğini ortaya çıkarmaktadır. İşlevsel bağımsızlık, BİO'ların işlem ve eylemleri üzerinde, yürütme organına dâhil birimlerin bu eylem ve işlemlerin geçersizliği sonucunu doğuracak, işlemi onaya tabi tutma, işlemin yürürlüğünü engelleme veya geciktirme gibi hiçbir doğrudan yetkiye sahip olmaması, hiçbir kurum ve merciinin bu işlemlerin değiştirilmesi ve yürürlüğe sokulmaması yönünde emir ve talimat verememesi anlamına demektir (Sobacı, 2006:167). Hiçbir yerden talimat alınmadığında BİO'lar daha etkin olup daha sağlıklı karar alabilmektedir ki bu da zaten vatandaş tarafından en çok talep edilen ve beklenen durumdur.

Diğer taraftan, özerkliğin verilmesi partizanlığa ve kamu çıkarlarının özel çıkar yerine kullanılmasına da sebep olabilmektedir. Ayrıca özellikle bakanların belirledikleri özerk kuruluş yöneticileri kendilerini, yasamadan çok bakana karşı sorumlu görmekte, sonuçta denetim tam yapılamayınca birçok olumsuzluk meydana gelmektedir. Bu durumda da söz konusu uygulamalara toplumda ve yönetim kesiminde, ihtiyatla yaklaşılması şeklinde yaygın bir kanı belirmektedir (Özer, 2015:310). Türkiye için Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçildikten sonra RTÜK hariç diğer BİO'ların üyelerinin Cumhurbaşkanı tarafından seçilmesi bu durumu biraz değiştirmiştir.

Türkiye’de bağımsız idari otoritelerin özerklik durumları açısından bir birlik halinde olduklarını söylemek çok mümkün değildir. Her bir idari otoritenin tabi oldukları kurallar kendi kuruluş kanunlarında ayrıca belirtilmiştir.

Ayrıca BİO’ları idari ve mali özerkliğe sahip kurumlar olarak ortaya çıkmasındaki en temel amaçlarından birisi, siyasi baskıdan uzak tutulmak istenmeleridir. Böylelikle bağımsız idari otoritelerin kamu düzeninin önemli bir parçasını oluşturan iktisadi kamu düzeni çerçevesinde denetim ve düzenleme esasına bağlı etkili, kamusal yetkileri kullanırken, organik ve işlevsel bağımsızlığa da sahip olmaları hedeflenmiştir.

4.4.3.3. Regülasyon

Regülasyon; belirli bir alanı düzenleme, düzenlenen bu alanda faaliyette bulunacaklar açısından kuralları belirleme ve bu kurallara uyulup uyulmadığını denetleyerek, kurallara aykırı davrananlara yaptırım uygulama olarak ifade edilir (Beydili, 2006:33).

Regülasyon kavramı özellikle ekonomik yönü ağır basan alanlarda ön plana çıkmaktadır. Amaç, alanların serbest rekabete açılmasıdır. Serbest rekabete açılmış alanlarda ise tekelleşme tehdidini önlemek yine regülasyon işlevi ve regülasyon kurumları ile sağlanacaktır. Regülasyonun aslında serbest piyasa koşullarının dengesiz ve ucu açık oluşumuna karşı bir önlem olduğu ve toplumsal ihtiyaçların sürekli olarak karşılanması gerektiği bir ortamda kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi ve devamlılığının sağlanmasında güçlendirici bir fonksiyon olduğu söylenebilir (Ayaydın, 2011:67-70). Kamu hizmeti anlayışındaki değişim sonucu idarenin faaliyetlerinde daralma olsa da regülasyon önemini korumaktadır.

Esasında, BİO’ların asıl görevi regülasyon işlevinin yerine getirilmesidir. Bu kavram ile bir faaliyete ilişkin olarak bir alanın organize edilmesi, kuralların belirlenmesi ve denetimin sağlanması ifade edilmektedir. Devletin gelirin yeniden dağıtılması bakımından yürüttüğü işlevden vazgeçmesini, piyasa kuralları uygulandığı müddetçe ve gerekli olmadıkça mal ve hizmet üretmemesini öngören düzenleyici devlet anlayışının önem kazanmasıyla regülasyon için BİO’lara ihtiyaç duyulmuştur (Özmen, 2018:270). 1970’li yıllardan sonra gündeme gelen devletin regülatif bakımından daha az etkin olmasının doğal bir sonucu olarak BİO’ların varlığına ihtiyaç oluşmuş ve regülasyon görevi için de etkin bir görevlendirme beklenmiştir.

Bağımsız düzenleme, siyasi iktidar, kurumsal güç veya ekonomik güç tarafından “düzenleyicinin ele geçirilmesini” önlemeyi amaçlar. Bu durum, özellikle karar alma sürecinde, düzenleyici alanda gayri meşru bir etkiden kaçınmak içindir. (Nunes ve Rego, 2015:6). Devletin birincil görevleri arasında yer alan regülasyon, klasik bürokratik yapılanma dışında uzman kurumlar eliyle yürütülmesi gerekli bir süreçtir (Aydoğdu, 2010:30).

Türkiye’de 1980’lerden itibaren liberal politikaların daha geniş alanları kapsayacak şekilde uygulanması, devletin idari faaliyet alanı içerisinde bu derece yoğun bir şekilde var olması, piyasa şartları ile bağdaşır bir konum teşkil etmemiştir. İşte bu nedenle özelleştirme yoluyla bu faaliyetlerin bir kısmı idari faaliyet olmaktan çıkarılmaya başlanmıştır. İdarenin bizzat üstlendiği ya da özel kişilere gördürdüğü faaliyet kamu hizmeti tanımı içinde yer almakla birlikte, özelleştirilmiş, serbest piyasa koşullarına açılmış sektörlerde, sorumluluktan uzak olması, bir başka deyişle regülasyon faaliyetini yerine getirmemesi beklenemezdi. Kamu hizmetinin temel amacı, kamu yararını sağlamak olduğuna göre kamuya açık her alan ya da sektörde o alanın ya da sektörün yapısına ve konumuna göre düzenleme, denetleme ve yönlendirme faaliyeti yapacak kurumlar (BİO’lar) var olmalıydı. Özelleştirilmiş olan kurumlar ise, eğer bağlı bulunduğu sektör serbest piyasa koşullarında rekabete açılmış ise yine bu kapsamda olacaktır. Böylece BİO’lar Türkiye’de uygulamasına girmiş ve devamında regülasyon kavramı da esas işlev olarak uygulama alanı bulmuştur (Ayaydın, 2011:68-69). Bürokrasinin girmiş olduğu çıkmazlardan çıkış noktasında yaratılan BİO regülasyon görevi ile sektöre hâkim konuma gelmektedir.

Ayrıca, hassaslık, duyarlılık gibi nitelendirmelerin, BİO’ların düzenledikleri alanların artık ulusal ölçekte bir düzenlemeden ziyade uluslararası ve ülkeden ülkeye değişmeyecek bir norm alanı yaratma ihtiyacından kaynaklandığını söylemek mümkündür. Küreselleşen sermaye ve aktörler tabi olacakları hukuku da bilmek istemekte ve uluslararası sözleşme ve kurumlar aracılığıyla, ülke düzeyindeki düzenlemeleri büyük ölçüde benzerleştirmektedir (Ardıçoğlu, 2011:40). Bu benzerlikler sayesinde dış piyasa aktörlerinin de serbest piyasa üstünde fikir sahibi olma durumu söz konusu olmuştur.

4.4.3.4. Danışma

BİO'lar özellikle yeni kuruldukları dönemde faaliyet gösterdikleri alandaki dengeler sağlanıncaya kadar istikrar ve gelişim açısından önemli rol oynamaktadır. Bu bağlamda BİO'ların öne çıkan bir diğer işlevsel özelliği, faaliyet gösterdikleri alanlara ilişkin konularda bakanlık ve benzer statüdeki kurumlara görüş bildirerek danışma işlevi yürütmeleridir (Özmen, 2018:271). BİO'ların kendi alanlarına giren konularda görüş bildirip danışmanlık yapma durumları söz konusudur. Örneğin, 4389 sayılı Bankalar Kanunu'na göre (md 3.9), Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, talep olması halinde veya gerektiğinde Hazine Müsteşarlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ile Merkez Bankasına para, kredi ve bankacılık politikalarının yürütülmesi ile ilgili konularda mütalaa ve bilgi verebilir.

4.4.3.5. Yaptırım uygulama

BİO'lar faaliyet gösterdikleri alanlarda önemli yaptırımlar uygulama yetkisine sahiptirler. Bu yetki BİO'ları diğer kurumlardan ayıran önemli özelliklerinden biridir. Bu otoriteler faaliyet gösterdikleri sektörlerde idari ve parasal yaptırımlar uygulayabilmektedir. BİO'ların yaptırım uygulamaları, hukuki açıdan en çok tartışılan işlevlerinden biridir. BİO'ların düzenleme yapma ve yaptırım uygulama yetkileri klasik anlamda parlamentonun denetimine tabi ve idareye ait olan egemenliğin bir parçası olarak görülmektedir (Özmen, 2018:272). BİO'lar, görevlerini yerine getirmeyen veya eksik yerine getiren kurumların, yetersiz kaldığını düşündüğü kurumların ya da mali açıdan zayıflamaya başlamış kurumların, faaliyetlerini geçici olarak durdurabilir ya da para cezası uygulayabilir. Bu duruma bir örnek verilirse, 4634 sayılı Şeker Kanunu'nda (md 11) önce yedi gün içinde inceleme olanağı sağlanması ve gerekli bilgilerin verilmesi ihtarı yapılmaktadır. Buna uyulmazsa şirketlerin tahsis edilen A Kotası miktarının cari pazarlama yılı başındaki fabrika satış fiyatı üzerinden hesaplanacak tutarın %3'üne kadar idari para cezası verileceği öngörülmektedir.

4.4.3.6. Denetim

Piyasa aktörleri, kurumlara gerekli bilgi ve belgeyi sağlamak durumundadır (Beydili, 2006:43). BİO'lar bulundukları sektörü kapsayan yasalara uyulup uyulmadığını inceleme, denetleme, bilgi belge talep etme haklarına sahiptirler. BİO'ların, yasalarla ve kendi yetkileri kapsamındaki düzenlemeleri ile uygulanan

kurallar çerçevesinde hareket edilip edilmediğini gözlemleyip denetlemek durumundadır. Bu çıkış amacıyla, kurum olarak gerekli görülen bilgi ve belgeler muhataplardan talep edilebilir ve gerekli görülürse yerinde inceleme, araştırma ve soruşturma yapıp, suç duyurusunda bulunabilmekte ve yetki kullanımına gidilebilmektedir.

Kamu hizmetlerinin en önemli basamağını belki de denetim yönü meydana getirmektedir. Bu denetim, herhangi bir özel faaliyet üzerinde devletin yaptığı kolluk denetimine göre çok daha yoğun bir denetimdir. Özel faaliyetler üzerinde idarenin uyguladığı kolluk denetimi sadece kamu düzeninin korunmasına dönük dışsal bir denetim iken, özel şirkette olsa idarenin kamu hizmeti yürüten kuruluşlar üzerinde uyguladığı denetim, faaliyetin her bir noktasına nüfuz edebilen içselleştirilmiş bir denetimdir (Ayaydın, 2011:69). Piyasanın doğru ve sağlıklı bir şekilde işleyebilmesi için hem dönemsel hem de ani baskın şeklinde denetimler birçok BİO tarafından yapılmaktadır.

Diğer taraftan, BİO'ların denetimleri idari, mali ve yargısal açıdan incelenebilir. Türkiye'de BİO'lar üzerinde vesayet denetimi öngörülmediği için BİO'ların bu denetime tabi olmadıkları kabul edilmektedir. Türkiye'de BİO'lar 2003 yılında çıkarılan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK)'ndan önceki dönemde Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurumu veya Sayıştay gibi farklı kurumlar tarafından denetlenmiştir. Ancak söz konusu kanun ile birlikte idari otoritelerin mali açıdan denetiminde Sayıştay yetkili kılınmıştır. Türkiye'de yüksek yargı organları tarafından BİO'lar idari kuruluş olarak değerlendirilmekte ve bu otoriteler tarafından alınan kararlar yargı organları tarafından denetlenmektedir (Özmen, 2018:272-273). Yani BİO'lar denetim yapabilen kurumlar olmalarıyla birlikte Sayıştay denetimine de tabi kurumlardır.

4.5. Seçilmiş Bazı Ülke Örnekleri

BİO'lar, iktisadi buhranlardan sonra ortaya çıkan liberalizasyon uygulamalarının ve federal nitelikli siyasal yapıların federal parçalarının bütünlüğünü koruma isteğinin bir ürünü olarak ortaya çıkmış ve farklı hukuk anlayışları ve siyasal ve bürokratik kültürlere uygun olarak temel bir şekil etrafında farklı uygulamalarla genişlemiştir (Sarıtürk, 2009:97-98). Tüm dünyadaki uygulamalara baktığımızda, BİO'ların geçmişinin ABD'de 19. yüzyıla kadar uzanmasına rağmen Avrupa'daki

yaygınlaşması 1970'lerden itibaren görülmektedir. Çalışmanın bu bölümünde BİO'larla ilgili olarak Amerika Birleşik Devletleri, İngiltere ve Fransa örnekleri incelenecektir.

4.5.1. Amerika Birleşik Devletleri

BİO'ların ilk ortaya çıktığı ülke olan ABD'de de yasama, yürütme ve yargının yanında bir dördüncü organ olarak kabul edilmektedir. Hâlihazırda sermaye piyasaları, rekabet, sosyal güvenlik, tarım kredileri, nükleer enerji, hava ve deniz ulaştırması gibi sektörlerde federal düzeyde faaliyet gösteren çok sayıda idari otorite bulunmaktadır. ABD'de idari otoritelerin ortaya çıkışında yasamanın yürütmeye olan güvensizliği etkili olmuştur. Kongre, belirli alanlarda BİO'lar oluşturarak bu alanlara başkanın ve bakanların müdahale etmesini önlemeye çalışmıştır. Dünyadaki ilk BİO olarak kabul edilen Eyaletlerarası Ticaret Komisyonu (ICC-Interstate Commerce Commission), senatonun başkana olan güvensizliği nedeniyle oluşturulmuştur (Özmen, 2018:274). ICC, 1889 yılında kurulmuş ve eyaletler arası her türlü taşımacılığı düzenlemek için kurulmuştur (Beydili, 2006:49). ABD'de yürütme organına karşı duyulan güvensizlik sebebiyle, BİO'ların oluşturulması, yürütmenin siyasi etkilerini azaltmaya yönelik olmuştur.

Amerikan bağımsız kurumlarının tanımı ve özellikleri, ABD hükümetinin yapısının arka planına göre ifade edilmelidir. Başkanlığın yanı sıra, ABD hükümetinin yapısının incelenmesi, yürütme düzenleyici kurumlar ile bağımsız düzenleyici kurumlar arasındaki temel bir ayrımı vurgulamaktadır (Custos, 2006:616).

Aslında, BİO'ların geçmişi 19. Yüzyıla kadar uzanmaktadır. 19. yüzyılın sonunda ABD'de artan sanayi üretimi ve buna bağlı olarak gelişen ticaret, taşımacılık sektörünün iş yoğunluğunu artırmış ve sorunların ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Genişleyen ekonominin ve büyüme sürecine giren sanayinin önündeki bu engelin ortadan kaldırılması için 1887 yılında çıkarılan özel bir kanunla ICC oluşturulmuş ve ABD Başkanı bu alandaki yetkisini bu komisyona devretmiştir (Sarıtürk, 2009:98). Amerikan sisteminde, ekonomide serbest piyasanın etkisi hissedilirken, piyasanın doğal işleyişine güvenilmesi gerektiği ve ekonomik konularda sistemin çok başlı olmasını engellemek istemişlerdir. Aynı zamanda da hükümetin etkilerini doğrudan veya dolaylı şekilde sınırlandırmak istemişlerdir. Bu bağlamda, oluşturulan BİO'ların var olma gerekçelerinin, tüm ülkeyi kapsayan ve bireyleri ilgilendiren, başlıca

ekonomik konularda çok başlı olunmasını engellemek, federal düzeyde bir örgüt yaratmak, başkanın ve parlamentonun iktisadi alanlardaki yetkilerini sınırlamak olduğu söylenebilir.

ABD'deki BİO'lar, bakanlıktan küçük ancak bir idari birimden daha büyük kuruluşlar olup belli alanda düzenleme ve denetleme yapma işleviyle çalışan, uzmanlığa dayalı bir faaliyet üstlenen, politik denetime karşı bağımsız, daha çok senatoya karşı sorumlu olan kurumlardır (Avaner, 2003:114). Siyasi eşitliğe dayanarak oluşturulan BİO'ların üyeleri geçerli ve mantıklı bir sebep olmaksızın ABD başkanı tarafından da görevden alınamamaktadır. Görüldüğü üzere, tamamen serbest bir yetki kapsamı söz konusu değildir, ancak Kıta Avrupası ülkelerinin uygulamalarına kıyasla daha bağımsız olduklarını söylemek de mümkündür.

Amerikan BİO'ları, ağ endüstrilerinin özelleştirilmesi nedeniyle başka yerlerde- özellikle Avrupa'da- çoğalan son zamanlardaki bağımsız kuruluşların aksine, ulusal hükümet ortamına derinden yerleşmiş durumdadır (Custos, 2006:621).

ABD'deki düzenleyici kurumların oluşturulmasında başkanın yürütme yetkisini aşmasını önlemek ve kural dışı olay bazında ortaya çıkan yargı denetiminden, sürekli ve düzenli denetim sağlanması hedeflenmiştir. Bu kurumların ABD'de ortaya çıkmasının ekonomik sistemin gereği dışında ABD siyasal sistemi ve kültürü ile ilişkilendirilebilecek bir yanı da vardır. Bu kurumların ortaya çıkmasında yasamanın (kongre), yürütmeye (başkan), olan güvensizliği de belirleyici olmuştur. Kongre, bu kurumların üyelerini, ilgili sektörlerde deneyimi olanlardan ve siyasi bir formasyonla ilişkili olmayanlardan atanmıştır (Sarıtürk, 2009:98). Böylelikle hem güven ortamı sağlanmış hem de işleyiş profesyonellere bırakılmıştır.

ABD'deki BİO'lar, New Deal gibi yoğun düzenleme dönemleri veya Reagan döneminde başlatılan hızlı liberalleşme hareketleri gibi farklı konjonktürel hareketlerin ürünleri olduklarından, idari sistem içinde de facto olarak kabul edilmiş, pratik ihtiyaçlara uygun olarak gelişmiştir (Emek, 2002:101). Diğer taraftan, bazı Avrupa anayasalarına benzer şekilde, ABD anayasası metninde de BİO'lar ile ilgili herhangi bir hüküm yoktur (Custos, 2006:615). Bağımsızlık anlayışında oluşturulan BİO'ların üzerinde yasama, yürütme ya da yargının herhangi bir etkisi kabul edilemez olup kanunlarla kendilerine tanınmış hak ve yetkiler çerçevesinde düzenleme

yapmaktadırlar. Ancak ABD'deki BİO'ların ilginç bir şekilde anayasal dayanakları olmasa da ABD idari yapılanmasında önemli roller üstlenen BİO'ların; yasama, yürütme, yargı erkleri yanında dördüncü organ olarak görüldüğü söylenebilir.

Amerika'da demiryolu, kamyon ve su yolu taşıması, rekabet alanı, toptan elektrik satışı ile doğalgaz alanı, telefon ve televizyon alanı, menkul kıymetler ve borsalar kurulu ve havayolları sektörlerinde faaliyet gösteren yedi BİO oldukça önemli kabul edilmektedir. BİO'lar tarafından düzenlenen sektör sayısı çok olmasına rağmen iş yaşamındaki BİO sayısının az olması piyasa aktörleri açısından uyulması gereken kuralları takip açısından daha kolay olmuştur denenebilir.

ABD ve Avrupa düzenleyici kurumlarının incelendiğinde bu kurumların genellikle federatif bir yapıda faaliyet gösterdikleri anlaşılmaktadır. ABD'de eyaletler, AB'de de üye devletler arasında ihtilaf çıkabilecek teknik konular/alanlar BİO'ların gözetimi ve denetimine bırakılmışlardır. Bu kurumlar, hem eyaletlerin ya da üye devletlerin, hem de merkezi idarenin dışına çıkartılarak kendilerine bağımsızlık tanınmıştır. Temel kaygı federal sistemdeki olası bir çıkar çatışmasının teknik kararları olumsuz etkilememesi olduğundan, BİO'ların düzenleme ve denetiminden sorumlu oldukları konuların ya da alanların seçiminde de oldukça pragmatik yaklaşılmaktadır (Emek, 2002:106). ABD'de yer yönünden federalizmi temsil eden federe devletlerin yanında, hizmet yönünden federalizmi temsil ettiği kabul edilen BİO'lar, bir hizmet alanıyla sınırlı olarak düzenleme ve organizasyon yapar, denetleme ve yaptırım uygulama işlerini tek başına yürütür, kendi alanlarında yasama, yürütme ve yargı işlevi görürler (Beydili, 2006:48). Çok çeşitli alanlarda faaliyet göstermelerine rağmen BİO'ların eylemlerinin adli incelemesi, yürütmenin kararlarının özelliklerini de benimsediğini kanıtlamaktadır (Custos, 2006:636). BİO'ların teknik bilgi gerektiren kurumlar olmaları sebebiyle içine düşülen ihtilafları etkin bir şekilde çözmek mümkün olmaktadır.

Diğer taraftan, ABD'deki BİO'lar ile ilgili yaşanan sorunlar bakımından iki önemli özellik dikkat çekmektedir: Birincisi, merkezi yönetim içerisindeki kurumlar arasında yer almaması ve direktiflerden muaf olması, ikincisi çoğul bir yürütme kurulunun var olmasıdır. Bunlar genellikle beş ya da daha fazla üyeden oluşan yürütme kurullarınca yönetilir. Merkezi idareden bağımsızdırlar ve düzenleme yapma yetkilerine sahiptir. Belli süre için göreve atanır ve bu süre içerisinde görevden

alınmaları oldukça zordur. Düzenleme yetkileri bulunmasına rağmen kurumların karar alma sürecini olumsuz etkileyen unsurlar sebebiyle, çok etkin karar alamadıkları bilinmektedir. Bu unsurların başında, piyasa aktörlerinin BİO'ya, karar almayı belirleyen bilgileri istenilen düzeyde aktarmamaları gelmektedir. Karar organlarında karar alınırken, genellikle mevcut durumu koruma eğiliminin ağır basması bir başka önemli unsurdur. Bağımsız olmalarına rağmen Başkan ve kongrenin eleştirilerine karşı koyamamaları da bu kurumlarla ilgili öne çıkan temel sorunlardır (Uysal, 2007:13). Bu konuda hukuksal anlamda bir benzerlik kurulabilir. Şöyle ki, nasıl hukuk sisteminde emsal kararlar vardır ve bunların dışında çok uç derece farklı bir karar çıkmaz, aynı durum BİO'ların karar alma mekanizmalarında da görülmektedir.

Son olarak konuyla alakalı olarak ifade etmek gerekir ki, ABD'deki BİO'ların birer yasama, yargı veya yürütme organı olarak değerlendirilip değerlendirilemeyecekleri konusu üzerine henüz net bir yaklaşım da oluşmamıştır.

4.5.2. İngiltere

Birleşik Krallığın bir ada ülkesi olması kamu yönetiminde de kendine özgü bir anlayışı meydana getirmiştir. Yazılı bir anayasanın olmaması kamu yönetiminin işleyişi konusunda herhangi bir kaynak olmadığı anlamına gelmemektedir. Devlet idaresinde yetki, görev ve sorumlulukların paylaşılmasında siyasi ve yönetsel geleneklerle, mahkeme ve parlamento kararları esas alınmaktadır. Ayrıca yürütme tarafından çıkarılan kararnameler, düzenleyici işlemler kamu yönetiminin işleyiş ve örgütlenmesinde referans alınan temel kaynaklardır (British Council, 2008:15).

Diğer taraftan, BİO'ların varlığı, kendine has siyasi geleneklere sahip İngiltere'de ABD'ye kıyasla daha kolay adapte edilmiştir. Anthony Giddens'ın da (1994) *Modernliğin Sonuçları* kitabında belirttiği gibi modern toplumların en modernleşmişinde bile gelenek bir rol oynamayı devam ettirmektedir. Toplumsal uygulamalar tüm kültürlerde onları besleyen keşiflerin ışığında devamlı olarak değiştirilebilmektedir.

BİO'ların yüzyıllık bir geçmişi olması bu kurumların yeni olarak algılanmasından insanları alıkoymaktadır. Fakat yeni olan, küreselleşme süreciyle birlikte, liberalizmin tek egemen ekonomik doktrin haline gelmesinin bir sonucu olarak bu örgütlenme modelinin okyanusu aşması ve buradan Avrupa kıtasına doğru

yaygınlaşmasıdır. 1980'li ve 1990'lı yıllar, özelleştirme uygulamalarına koşut olarak bu kuramların Avrupa ülkelerinde yaygınlaşmasıyla nitelenebilir (Sezen, 2003:112). Özelleştirme hareketinin öncülerinden İngiltere'de 1980'li yıllarda BİO'lar kurulmaya başlanmıştır.

İngiltere'de, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında birbiri ile ilgili üç önemli baskı alanı meydana gelmiştir. Bunlardan ilki kurul tipi örgütlenme akımının, özel sektör anlayışının kamu örgütlerinde yaygınlaşması ve Fordist bürokrasi ve hiyerarşik örgütlenmelerden uzaklaşılması ve piyasaya daha fazla duyarlı ve esnek örgütlerin yaygınlaşmasıdır. İkincisi, kamu yönetimi örgütlerinin piyasalaştırılmış ilişkilerin ve ülke içindeki yarı-piyasaların (quasimarket¹) özel sektör ile oluşturduğu ağ ilişkisi kamu yönetimi yapısını değiştirmiştir. Üçüncü olarak, bu yaklaşım ile birlikte kamu yönetimi örgütleri, önemli istisnalar var olmasına rağmen maliyet kısıma ve etkililiğin sürdürülmesi baskısı altına alınmıştır (Sarıtürk, 2009:101). Tarihsel sürece bakıldığında, İngiltere'de BİO'ların oluşumu ile özelleştirme uygulamalarının paralel olarak seyrettiği görülmektedir. Çünkü yapılan özelleştirmelerden sonra özelleştirilen sektörlerin düzenlenmesine yönelik olarak bazı yasal ayarlamalar gerekmiş ve bunu izleyen süreçte de bu yönde atılan ilk adım, özelleştirilen sektörlerle yönelik düzenleyici kurumlar meydana getirilmesi gerektiğidir.

İngiltere'de 1980'lerin başında ortaya çıkan yeni örgütlenme şekilleri, yönetişimin ve BİO'ların hem tarihsel hem de kurumsal yapısını çözümlemek için önemli veriler sağlamaktadır. İngiltere, Avrupa'da düzenleyici devlet oluşumunun anayurdu olarak gösterilir. Bunun sebebi: Avrupa'da BİO'ların ilk kez bu ülkede görülmesi değildir, kaldı ki ilk örnek İngiltere'de değil Almanya'da oluşmuştur. İngiltere'nin BİO'ların anayurdu olarak kabul edilmesi, devletin sosyal ve ekonomik işlevlerinin kısıtlanması ve ekonominin siyasetten arındırılması programını ilk uygulayan ülke olmasıyla alakalıdır (Uysal, 2007:14). Burada şu söylenebilir ki İngiltere ekonomisini siyasetten çok daha önce ayıştırmıştır.

¹ Quasi-market: piyasa benzeri ya da taklidi bir mekanizma ile hizmetin son kullanıcıya sunulduğu, kamu yönetimi içerisinde özel sektör gibi örgütlenen fakat özel sektöre ait olmayan, bazı faydalı etkileri olan kalite, etkililik, tercih, isteklilik ve eşitlik gibi kriterlere göre çalışan örgütlerdir. (Ferlie vd., 1996:57.)

Siyasal liderlik, kuruluşların biçiminin seçimini de etkiler. İngiltere gibi çoğunlukçu siyasi sistemlere ve az sayıda anayasal veto yetkisine sahip bir ülkede, yürütme tarafından atanan tek kişilik kuruluşlar kuruldu (Sönmez, 2004:21-22).

İngiltere’de BİO’ları özerk örgütlerin bir türü olarak değerlendirmek gerekmektedir. İngiltere’de özerk örgütler; kamu hizmetlerinin yürütülmesi, danışmanlık, lisans verme, denetleme, düzenleme ve hatta kolluk olmak üzere çok çeşitli işlevleri yerine getirmektedir. İngiltere’de tek tip özerk örgütten bahsedilemez. Farklı adlar altında, farklı niteliklere sahip özerk örgütlerin varlığı bulunmaktadır. Örneğin; yarı resmi ya da yarı özerk, bakanlık dışı ya da hükümet dışı gibi örgütlerin niteliklerine vurgu yapılarak ayırım yapılmaktadır veya yarı özerk hükümet dışı örgütler şeklinde özelliklerin birkaçı vurgulanmaktadır. Açıkçası özerk örgütlerin türlerine yönelik sınıflandırmalarda tek tip halinde sınıflandırma yapılamamaktadır (Sarıtürk, 2009:102). 2000’li yılların başlarında ise her bir sektör için ayrı birer otoritenin gerekli olup olmadığı tartışılmaya başlanmış ve bunun sonucunda 2000 yılında yapılan çalışmalar sonucu BİO’larda düzenlemeye gidilmiştir.

İngiltere’de, örneğin demiryollarında, on dokuzuncu yüzyıldan kalma düzenleyici komisyonlar vardı. Buna karşılık, İtalya ve Fransa’nın bağımsız ajanslar konusunda çok az geleneği veya deneyimi vardı. Bu nedenle, BİO’ları İngiltere’de kurmak nispeten daha kolayken, İtalya ve Fransa bunları ancak diğer ülkelerdeki başarılı vakaları gözlemledikten sonra kurmaya karar verdi (Sönmez, 2004:20-21).

İngiltere’de hükümetin doğrudan bir bakanın sorumluluğunda olmasını istemediği konularda özerk kurumların gerekliliğine inanması sonucunda BİO’lar kurulmuştur (Beydili, 2006:48).

İngiltere’de Quango (Quasi Autonomous Non Governmental Organizations=Yarı Özerk Hükümet Dışı Örgütler) terimi genel olarak kamu sektörü ile özel sektör arasında bulunan bütün kurumları ifade etmek için kullanılmaktadır. Quangolar değişik yetki ve sorumluluklara sahip olup merkezi yönetim ile ilişkileri kuruma göre değişmekte ve kamusal politikaların yürütülmesinde önemli rol oynamaktadırlar. Bunların yönetim kurullarına yapılan atamaların İngiliz siyasal üzerinde de önemli sonuçları olmaktadır. Quangolar, merkezi hükümet birimlerinin veya yerel otoritelerinin uzantıları olarak işlev görürler (Sarıtürk, 2009:102).

Quangolar yarı bağımsız idari kurumlar olup düzenleme ve denetleme yapabilmektedirler.

Quangolar, idari denetim alanında özerk olmalarının yanı sıra kendi personelini de yönetme konusunda özerk olup siyasi sorumlulukları da bulunmamaktadır (Yollu, 2017:27). Geçmişten bugüne yasal konumları ve denetlenebilir olmaları açısından ciddi tartışmalara konu olsa da hala İngiltere’de kamu hizmetlerinde ağırlıklı olarak yer bulmaktadırlar.

Aslında İngiltere’de zayıf bir genel rekabet düzenleyici BİO, 1940’ların sonunda ve 1950’lerde ortaya çıkmıştır. Çoğu sektörel BİO ise, 1980’lerde altyapı hizmetlerinin özelleştirilmesi sırasında siyasetçilerin vaatlerine güveni artırmak gibi işlevleri uygulamak için meydana getirilmiştir. BİO’ların kurulması ve yaygınlaşması ulusallaşmış endüstriler ile siyasetçiler arasındaki çatışmanın tarihini göstermektedir. Zorunlu olarak dikey bütünleşik baskın piyasa güçlerinin müdahalesi sonucu ortaya çıkmıştır. Siyasetçiler, BİO’ların geçici olduklarını zannetmişlerdir. Tam rekabeti sağladıktan sonra gereksiz hale gelecekleri düşünülmüştür. Tam rekabet sağlanması ile de piyasaya güven oluşturulacağı varsayılmıştır (Sarıtürk, 2009:103). Ayrıca, İngiltere’de Thatcher hükümetinin 1979’da iktidara gelmesi ile birlikte yoğun özelleştirme tartışmaları başlamıştır (Özer, 2019:34). 1970’lerin sonlarına doğru ülkede etkisi artan muhafazakârlık öncülüğüyle, Thatcher hükümetin başına geldikten hemen sonra quangoların sayılarının azaltılması gerektiğinin üstünde durmuştur ve 2010 genel seçimlerinden sonra önemli bir bölümü kapatılmıştır.

İngiltere’de BİO’ların düzenlemelerinin temel hedefinde rekabetin oluşturulması vardır. Etkin rekabetin kurulması yüksek önceliklidir. Çünkü bunun müşterilere faydası olacaktır. Ayrıca teşvik edici düzenlemeler yapılmaktadır. Çünkü sadece rekabetin düzenleyici bir çatı oluşturmaya yetmeyeceği düşünülmektedir. Kavramsal çatı, BİO’ların yasama benzeri etkinlikler, yargısal düzenleyici etkinliklerin yorumlanması ve güvenilirliği için yorum yapmanın temelini oluşturur (Sarıtürk, 2009:104). Rekabet sayesinde tembelleşmeyen, motive olan toplumlar amaçlarına daha doğru bir şekilde odaklanabilmektedir.

İngiltere’de rekabet otoritelerinin yaratılmasının başlangıçta sembolik olduğu ve siyasetçilerin BİO’ların önemine hiçbir zaman inanmadıkları da iddia edilmektedir (Sönmez, 2004:23-24).

Geçmişte yasal korumalardan kaynaklanan doğal tekel konumuna sahip kuruluşların özelleştirildiği piyasalarda görülen BİO'lar, bazen tamamen idari bazen de hemen hemen yargısal bir özelliktedir (Beydili, 2006:56). İngiliz kamu hizmetinin yaklaşık %80'i BİO'larla gerçekleştirilmeye başlanmıştır. İngiliz BİO'ları diğer ülkelerin BİO'larının geliştirilmesinde yaygın bir örnek model olarak kullanılmıştır. İngiltere'de bazı süreklilikler ve bağlantılar sürmüştür. Eski yasal örgütler olan quangolar korunarak yeni idari otoritelerle birlikte ajansları oluşturmuşlardır. Bu ajanslar geliştirilen bir etkinlik anlayışını merkeze alarak benzer yasal yapılar oluşturulmuştur (Sarıtürk, 2009:104). Yarı bağımsız, hükümet tarafından oluşturulan hükümet dışı örgütler olarak nitelendirilebilecek bu örgütler kamu hizmetinde aktif rol almaktadır.

İngiltere'de ajanslaştırma kavramı 1995 yılında NDPB (Non-Departmental Public Bodies) lerin başarısızlığı üzerine kullanılmaya başlanmıştır. İki sene sonra Thatcherizmin anahtar akımı oluşturduğu İngiliz kamu yönetiminin yeniden icadı yaklaşımı, quangoların bakanlıkların himayesinde kamu yönetimi yerine, yeni 'çoban köpeği' (watchdog) kuruluşu olarak düzenleme görevinin yaygınlaştığı görülmüştür. Bu kuruluşlar birbirinden bağlantısız olarak Next Steps reformları çerçevesinde ajanslaştırma veya operasyonel yönetimden sorumlu yarı özerk kuruluşlar olarak oluşturulmuşlardır (Sarıtürk, 2009:104). Bu reformlar kapsamında İngiliz devletin yönetme, koordine etme, uzlaştırma gibi amaçları olan quangoların yeniden yapılandırması sonrasında devam eden bir izleme süreci vardır.

Kamu yönetimindeki yapısal reformları ve ajansların ortaya çıkmasını finansal reformlar ve yönetimin hesap verebilirliğine giriş takip etmiştir. Ajanslar, ajansların tepe yöneticilerine kısa vadeli taşeron sözleşmeleri yapmalarını da içermektedir. Bu ise birleştirilmiş kamu hizmetinin parçacıklaştırılmasına, kamu personelinin ise BİO'lara aktarılmasına neden olmuştur. BİO'ların CEO özellikleri taşıyan yöneticilerinin varlığı parlamento ile halk arasındaki doğrudan bağın kopmasına neden olmaktadır. Özelleştirmeler sonucunda devletin sorumlulukları, kamu yararı yerine özel sektör ve piyasaya dönülerek, ulusallaştırılmış endüstrileri yöneten şirketlere ve devlet şirketlerine aktarılmıştır. Hükümetin görevi en temel düzenlemeleri yapmaya indirgenmiş ve kamu yararına karşı sektörün güvenine yönelik sektörün aktörlerinin çıkarlarının sağlanması zorunluluğu taşıyan yeni BİO'lar oluşturulmuştur. Kâr güdüsü

ile hareket eden özel şirketlerin amaçları kamu hizmeti düzenleyicileri tarafından da kabul edilmiştir (Sarıtürk, 2009:105). İngiltere'deki otoriteler Türkiye'dekine de benzer olarak lisans verme, öneride bulunma, düzenleme ve denetim yapma gibi hizmetleri uygulamaktadır. Ayrıca bilgi amaçlı olarak parlamento ve hükümete düzenli olarak raporlar sunmaktadırlar.

4.5.3. Fransa

Merkeziyetçi bir yapıya sahip olan Fransa'da, 1941 yılı sonrası dönemde oluşturulan Bankaları Denetleme Komisyonu, ilk Bağımsız İdari Otorite olarak kabul edilmektedir (Beydili, 2006:60). Avrupa'da BİÖ'lerin gelişimi 2. Dünya Savaşı'ndan sonra olmuştur. Savaşın sona bozulan ulusal ekonomileri yeniden yapılandırma sürecinin sonunda hükümetlerin öncelikli hedefi gelirin yeniden dağılımı ve makroekonomik başarı olarak belirlenince, pazar bu amacı gerçekleştirmek üzere ikincil bir role sahip olmuş ve "piyasa aksaklığı" hakkındaki herhangi bir belirti, devlet müdahalesini haklı çıkarmak için yeterli sayılmıştır (Özer, 2007:154-155). Fransa'da İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra regülasyon daha çok devletleştirme yoluna gidilerek yapılmaya çalışılmıştır. Devletin bu kadar ekonominin içine sokulması sonucunda karlılığın kaybedilmesi üzerine özelleştirme politikaları güdülmüştür. Bazı alanlarda yapılan özelleştirme suretiyle devir işlemleri sonrasında piyasanın denetlenmesi konusunda BİÖ'lara görev düşmüştür.

Fransa, düzenleyici devlet modelinin sınırlarını test etmek ve geliştirmek için iyi bir örnek sunmaktadır. Bir yandan, 1960'ların ortaları ve 1980'ler arasında başarılı, girişimci devlet profili çizdi. Telekomünikasyon, ulaşım ve enerjideki 'büyük projeler', birinci sınıf teknoloji yaratmak için kamu ve özel aktörleri koordine eden ve yöneten güçlü bir merkezi devlet tarafından yönetildi (Thatcher, 2007:2).

Kurumların sayısında 1960'lı yıllardan itibaren önemli bir artış olmuştur (Beydili, 2006:60). Kurul tipi örgütlenmeye eskiden beri geniş ölçüde yer veren Fransa'da; mali, ekonomik, iletişim ve bilişim gibi çok çeşitli alanlarda yaygınlaşmıştır. Bu otoritelerin sayısının Fransa'da artmasının nedeni, Anglo-Amerikan sistemlerindeki siyasal etkenlerin ağır basmasından daha çok, yargısal-teknik sebeplerden dolayıdır. BİÖ'lar aracılığıyla yargı denetiminin arka plana atılması ya da etkisizleştirilmesi gibi bir amaç söz konusu değildir. Aksine bu otoritelerin, ekonomik ve teknik alanlarda yaptıkları denetim, yargı denetiminin

kapsayamadığı bir alanda etkili bir denetimin sağlanmasıdır. Bu arada Fransa'daki BİO'ların tüzel kişiliğe sahip olmadığını ve mali bakımdan birer bakanlıkla ilişkilendirildiğini yani kendilerine ait bir bütçelerinin olmadığını belirtmekte yarar vardır (Karakaş, 2008:109). Müdahale alanları çok çeşitli olan ve başbakana ya da bir bakana bağlı olarak çalışan BİO'ların Fransa'da kamu hukuku tüzel kişiliği olmadığı gibi bütçeleri de yoktur.

Fransa'da BİO'lar devletten ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olmadıkları için bir kamu kurumu olarak kabul edilmezler çünkü kamu kurumu olmak için devletten ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahip olmak gerekir (Gözler ve Kaplan, 2014:248). Fransa'da zamanla teknik özelliklerin artması ile beraber yürürlükte olan denetim ve gözetim organlarının yetersizliği iyice belirgin hal almış ve bu yetersizliği giderme aracı olarak bağımsız idari otoriteler görülmüştür.

Fransa literatürü, BİO'ların farklı alanlardaki çalışmalarını farklı sınıflandırmıştır. Fransa Danıştayı iki temel BİO etkinlik alanı belirlemiştir; düzenleme ve sivil özgürlüklerin korunması. Bu ayırım birbirinden kesin olarak farklı ve dikotomik niteliktedir. Devlet, Fransa'da iki alanda çalışmaktadır; bu alanlar ekonominin yanında bilgi ve seçimdir. Fransa Danıştayı, çok uygun ve geniş bir perspektif önermiştir. Danıştayın bu sınıflandırmasına göre BİO'ların 5 faaliyet alanı bulunmaktadır. Ombudsman ve arabuluculuk, düzenleme, sivil özgürlüklerin korunması, devletin bireylere karşı aldığı takdire bağlı kararlara karşı bireylerin korunması, geri kalan düzenleyici kısım, anti-doping otoritesi gibi heterojen bir kurumlar grubundan oluşmaktadır (Sarıtürk, 2009:108). BİO'lar yargıç denetlemesine tabii, idare hiyerarşisinde olduğu gibi vatandaşlarına, alacağı muhtemel kararlarını dayatarak, hürriyetlerini uygulamada, tarafsız hakem rolünü oynamaktadırlar. Yakın zamanda kurulan, statüleri ve yetkileri açılarından normal nitelikli danışma kurumlarından daha farklı olarak idari kuruluşlar, BİO başlığı altında toplanmaktadır. Hükümet ve idari hiyerarşi karşısında bağımsızlıklarını onaylatma ve garanti altına alma iradesiyle oldukça farklılık gösteren statülerinin baskın olma özelliği, bu kuruluşlarda gözlemlendiği söylenebilir.

Merkezi ve yerinden yönetimin yanında üçüncü bir yapılanma olarak sistem içindeki yerini alan “Autorites Administratives Independantes” adıyla bilinen BİO'ların ayrı bir tüzel kişilikleri yoktur (Beydili, 2006:62). Bu kurumlar, görevlerini

gerçekleştirmede güç setlerini çeşitlendirmektedir. Bu çeşitlendirme bazı durumlarda kurumlara düzenleme, bireysel yetkilendirme, kontrol, resmi emir, yaptırım ve atama güçlerini sağlayacak şekildedir. Diğer durumlarda ise bu güç gerçek ahlaki yetki sağlayacak şekilde oldukça resmi terimlerle ifade edilmiş olsa bile yalnızca etkilerden birini elde edebilecek şekilde olmaktadır (Sarıtürk, 2009:107). Yürütme erki içinde yer almasına karşılık olarak siyasi iktidar tarafından denetlenememesi sebebiyle meşruluk ve hesap verebilirlik açısından, idari organlar olarak kabul edilmeleri ve yönetimin hiyerarşik ve idari vesayet denetimlerin kapsamının dışında bulunması sebebiyle idarenin bütünlüğü ilkesi açısından, tartışmaların merkezinde yer almaktadır.

BİO'lar pazar ekonomisinin zorunlu kıldığı denge arayışlarında, iş ilişkilerinde arabuluculuk yetkileriyle önlemler almaktadır (Beydili, 2006:46). Fransa'da pazar ekonomisinin düzenlenmesi konusunda faaliyette bulunan BİO'lar arasında Borsa İşlemleri Komisyonu, Rekabet Kurulu, Sinema Medyatörü, Bankaları Denetim Komisyonu, Sigorta Denetim Komisyonu sayılabilir. Hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması konusunda faaliyette bulunan BİO'lar arasında ise Enformatik ve Özgürlükler Ulusal Komisyonu, Görsel-İşitsel Yüksek Kurulu bulunmaktadır (Karakaş, 2008:109).

Diğer taraftan, BİO'lar, Fransa'da direniş ile de karşılaşmıştır. Fransa geleneği, bütün ve bölünmez devlet anlayışı ile karakterize edilmektedir. Yüksek derecede merkezileşmiş otorite ve antagonistik devlet-devlet toplum ilişkileri BİO'lara güç ve yetki aktarımının otoritenin âdem-i merkezileşmesine neden olacağı ve düşük düzeyde hiyerarşiye sahip ilişkiler ortaya çıkaracağı düşüncesi oluşmuştur. Aleyhte düşüncelere rağmen 1980'lerden sonra BİO'lar Fransa'da da yaygınlaşmaya başlamıştır (Sarıtürk, 2009:108). Güçlü merkezi yönetim yapısına sahip Fransa'da da neoliberalizm etkisinde BİO'ların sayıları artmıştır.

Yaygınlaşma nedenleri arasında siyasa süreçlerinin AB'ye uyumun sağlanması çalışmasına paralel olarak ortaya çıkan Fransa Cumhuriyeti ile AB örgütlerinin eş biçimli hale getirilmesi uygulaması, YKY'nin OECD tarafından yaygınlaştırılmasının etkisi belirleyici olmuştur. Fransa'da diğer ülkelerdeki BİO'larla eş biçimde olan BİO'ların yanında, çeşitli ombudsmanlar vardır, bunlara örnek olarak Cumhuriyet Arabulucusu, Çocukların Koruyucusu ve Sinema Arabulucusu verilebilir. BİO'ların

varlığı, Fransa idare hukuku geleneği ve devlet örgütlenmesine zıt bir yönde ilerlemektedir. Bu otoriteler, Fransa'nın hukuk geleneği içerisinde yer almamaktadırlar. Bunlar daha önce var olan yönetsel sistem içerisine dâhil edilmiş ve büyük ölçüde bulundukları ortamın etkisi altında kendilerine güçlü bir özgüllük kazandırılmıştır. BİO'ları devlet geleneğine uygun olarak kurma çabası, Fransa'da örgütlenmenin ve uygulamanın çeşitlenmesine neden olmuştur (Sarıtürk, 2009:109). Fransa'daki geleneksel devlet yapısının içinde karar verme otoritesini yarı özerk kurumlara aktarma bir yerde hiyerarşik sistemlerin kırılması anlamına da gelmektedir.

Fransa'da BİO'lar parlamento ve hükümete karşı sadece bilgi amaçlı yıllık rapor sunmak yoluyla hesap vermektedir. Mali denetimlerinin Maliye Bakanlığı tarafından yapılması esas iken bu görev çoğunlukla Fransız Sayıştayına verilmektedir (Emek, 2002:119). Fransa'da BİO'ların faaliyet göstermesi ve yaygınlaşmasının en önemli nedeni, yargı organlarının uyguladıkları hukuki denetiminin yetersiz kalması ve böylelikle de yerindelik denetimi yapacak makamlara gereksinim duyulmasıdır. Bir başka deyişle, yargı denetiminin yetersiz kaldığı alanlarda daha etkili bir denetimin oluşturulması amacıyla, bağımsız idari otoritelerin Fransa'da gelişmesinde en temel etken olduğunu söyleyebilmek mümkündür.

5. BİR BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTE OLARAK ŞEKER KURUMU

Devletin görevleri arttıkça ve yönetsel kuruluşlar çoğaldıkça, yönetim önemli ekonomik bir ajan olmaktadır. Devlet bütçesi içinde yönetsel giderlerin payı, genel olarak ulusal gelir içindeki oranı, sektörler olarak dağılımı, istihdam sorunu, ücret politikası gibi sebepler vardır (Tortop vd. 1993:29). Tarihte ilk olarak ABD ve Kıta Avrupası'nda örnekleri bulunan bağımsız idari otoriteler, 1980'ler ve sonrası küreselleşme ve neoliberalizm rüzgârlarının da etkisiyle Türkiye'de de yeni yapılanmalar aracılığıyla oluşmaya başlamıştır. Bu yapılanmalar mevcut idari yapılanmadan daha farklı olarak yeni yapılanmalar şeklinde idari örgütlenmeye dâhil edilmişlerdir.

Bahsettiğimiz küreselleşme süreci ve neoliberal etkiler ile birlikte yaşanan özelleştirme kapsamının da etkisi ile devletin geleneksel, üretici rolüne son verilmesi gerektiğine olan inanç güçlenmiştir. Bunun neticesinde devlet, üretici rolünden sıyrılarak; düzenleyici, denetleyici kimliğine yönelmiştir. Bağımsız idari otoriteler de bu kapsamda, devletin düzenleme işlevinin etkinliğini sağlamak ve bu etkinliği maksimize etme amacıyla ortaya çıkmış ve etki alanlarını arttırmıştır.

Çalışmanın bu bölümünde, Türkiye'de kamu yönetiminin örgütlenmesi bakımından, fonksiyonel veya hizmet yönünden kendi alanlarında uzmanlaşmış olan bağımsız idari otoritelerin ortaya çıkışı, neoliberal politikaların etkisinde seyreden gelişimi ve BİO'ların özellik ve işlevleri ele alınacaktır.

5.1. Neoliberal Politikalar ile Bağımsız İdari Otoritelerin Gelişim Seyri

Bilindiği üzere, her ne kadar Bennis gibi birçok yönetim bilimci tarafından böyle olmaması gerektiği öngörülmüşse de 21.yüzyılın başında daha önceleri olduğu gibi gerek özel gerekse de kamu sektöründe hiyerarşik ve Weber'in öngördüğü şekliyle bürokratik örgütlenmeler varlıklarını sürdürmektedirler (Özer ve İrdem, 2020:265). Bürokratik yapıların varlığını sürdürmeye devam etmesinin yanında devletin rolünde neoliberal politikalar ile birlikte değişim baş göstermiştir.

Sanayi döneminin düşünce yapısına Fordizm ve Weberyen bürokratik modelin örgütlenme ilkelerine dayalı kalkınmacı, modernleşmeci, planlamacı, müdahaleci, üretim odaklı ve kamusal alan merkezli refah devleti anlayışından, post modern dönemin yeni liberal değerleri ve düşünce yapısı üzerinde gelişen esnek örgütlenme

ve yerelleşme eğilimli, bürokrasinin azaltılması ve devletin fonksiyonlarının hafifletilmesini amaçlayan tüketici odaklı ve piyasa modeline uygun kamu yönetimi anlayışına geçilmesi söz konusu olmuştur (Saran, 2005:45). Küreselleşen dünya düzeninde, idari ve toplumsal taleplere yanıt aramak amacıyla kamu yönetimi anlayışında bu tarz değişikliklere gidilmesi ihtiyacı kaçınılmaz olmuştur.

Gerek kamusal yaşamın hassas sektörleri denilen alanların düzenlenmesi ve denetlenmesi; gerekse rekabete açılan hizmet sektörlerinde, işletme (kamusal veya özel) ve düzenleme işlevlerinin ayrılması sonucu, düzenleme işlevini yerine getirecek bağımsız otoriteye duyulan gereksinim, klasik idari kuruluşlardan farklı yeni bir idari yapılanma modeli meydana getirmiştir. Ancak bu yeni yapılanma sonucu ortaya çıkan ve bağımsız idari otorite veya düzenleyici kurum ve/veya kurul olarak adlandırılan kuruluşların, devlet yapısı içindeki konumları ve hukuki statüleri Kara Avrupası ülkelerinde olduğu gibi Türkiye'de de duraksamalara ve tartışmalara yol açmıştır ve bu tartışmalar devam etmektedir (Tan, 2002:11). BİO'ların gereklilikleri, bağımsızlıkları tüm ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de fikir birliğine zor varılan bir alan olmuştur. BİO'ların Türkiye'deki uygulamasında bu kurumların belirli sektörleri düzenlemek ve denetlemek için kurulmuş birer kamu kurumu olarak görülmekte ve adlarından da anlaşılacağı gibi en azından yasama organı tarafından bu şekilde kabul edildiği söylenebilir.

1980'lere kadar olan dönemde Türkiye'de Avrupa ülkeleri ile birlikte diğer gelişmekte olan ülkelere olduğu gibi korumacı politikalarla ekonomik düzenlemeler gerçekleştirmiştir. Fakat 1970'lerde başlayan enflasyon, ödemeler dengesinde bozulmalar gibi aksaklıklar nedeniyle özellikle 24 Ocak 1980 kararları sonucunda, liberal ekonomi politikalar uygulamaya başlanmıştır. Liberal ekonomi politikalara geçişle birlikte Türkiye'de kamunun rolünün azaltılması yönünde KİT'ler özelleştirilmeye başlatılmıştır. Ayrıca uluslararası ticaret ve finansın önündeki engeller azaltılmış veya tamamen kaldırılmıştır; fiyat ve faiz oranları serbest bırakılmış ve bankacılık sistemine yönelik birçok kısıtlamalar ortadan kaldırılmıştır. Bu liberal politikalar devletin ekonomideki payını azaltmış ve piyasanın düzenlenmesindeki rolünü artırmıştır. Daha önce devletin tekelinde olan sektörlerin özelleştirilmesi, bu sektörlerde düzenleyici kurumların kurulmasına yol açmıştır. Bundan sonra BİO'lar; özellikle 1990'lardan itibaren giderek radyo ve televizyon,

bankacılık, rekabet, enerji, kamu ihalelerinde, tütün ve şeker sektörlerinde görülmeye başlanmıştır (Massadikov, 2018:50). 1980'lerden itibaren neo-liberal politikaların etkisi olarak idari teşkilatlanmada yürürlüğe giren önemli bir yenilik olan BİO'lar, 28/07/1981 tarih ve 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu ile kurulan Sermaye Piyasası Kurulu (SPK) ile Türk kamu yönetiminde yeni bir dönüşümü başlatmıştır. Böylelikle, liberal ekonomi politikalarının ihtiyaç duyduğu kamusal yapılanma modelinin yürürlüğe girdiği söylenebilir.

5.1.1. Ortaya Çıkışı ve Gelişimi

Bağımsız idari otoritelerin ortaya çıkıp gelişimi ile genel anlamında özelleştirme uygulamalarının başlaması ve ekonomide devletçi politikaların yerini düzenlenmiş piyasa ekonomisinin alması arasında koşutluk gözlenmektedir. Bu nedendir ki geniş anlamda özelleştirme olarak algılanan devlet düzenlemelerinin azalması hareketinin boş bıraktığı alanların bağımsız idari otoriteler tarafından doldurulduğu görülmektedir. Bununla beraber, Türkiye'deki uygulamasında bu kurulların ekonomide piyasa kurallarının işlemlerini engellemeye başlayan yeni bir bürokratik yapı oluşturmaya başladığını savunanlar da vardır (Tan, 2002:12). Başlangıçta her ne kadar BİO yapılanma hareketleri az olsa da önemli gelişmeler kat edilmiş ve ilerleyen süreçlerde bu yapılanmaların yaygınlık kazandığı gözlemlenmiştir.

Devletler genellikle klasikleşmiş, geleneksel politikalarla yönetimlerini devam ettirme güdüsü ile hareket etseler de değişen ve dönüşen dünya düzeninde bunu sağlamak pek mümkün değildir. Değişime ayak uydurmanın bir aşaması da ekonomik, siyasi, sosyal bağlamlarda gerçekleştirilecek düzenlemeler ve iyileştirmeler olacaktır. Bu çizgide gidildiğinde, bahsetmiş olduğumuz Türk idare sisteminin yaşamış olduğu değişiklikleri de anlamak ve açıklamak daha da kolaylaşacaktır.

İlk kez 1930'larda bağımsız düzenleyici kuruluş adı altında ABD'de, 1970'lerde İngiltere ve Fransa'da kurulan BİO'lar, Türkiye'de ilk kez 1981'de Sermaye Piyasası Kurulu ile örgütlenmeye başlamıştır (Nohutçu, 2013:249). 1980'li yıllardan itibaren Türkiye'de devlet, liberalleşme ve özelleştirme politikaları izlemiştir (Sezen, 2007:320).

Türkiye için kamusal ve özel güçlerden gelebilecek tehlike ve zararları önleme ve yaptırımlara bağlama yetkisine sahip organların oluşturulması ve görevlendirilmesi ihtiyacı açık ve kesindir. Siyasal iktidar ve ekonomik güç odakları karşısında ancak bağımsız ve güvenli otoriteler temel hak ve özgürlükler ile piyasa mekanizmalarının düzgün işleyişini, bunların müdahale, baskı ve etkileri olmadan sağlayabilir ve güvence altına alabilir (Tan, 2002:12). Türkiye'de BİO'ların ortaya çıkmasındaki ana faktör liberalleşme politikalarıdır. Fakat bu politikaların uygulanması ve BİO'ların yaygınlaşmasında, dış baskılarda göz ardı edilemez (Sezen, 2007:320). Tıpkı diğer ülkelerde gördüğümüz gibi bazı çekinceler ve soru işaretleri Türkiye'de de yaşanmıştır. Geleneksel yöntemin terk edilmesi ve yeninin benimsenmesi hem çaba hem de zaman gerektirir. Her uygulamada ve reformda olduğu gibi bu tarz yapısal değişikliklerde de anayasal boyutta veya sosyo-politik açıdan uygulanabilirliği de tartışma yaratabilir. Özelleştirme politikaları ile birlikte BİO'lar devletin düzenleyici ve denetleyici rolünü üstlenerek hızlı ve doğru kararların işin uzmanları tarafından alınması durumunu ortaya koymuştur.

Türkiye'de 1980'li yıllarda 24 Ocak kararlarıyla başlayan liberalleşme politikalarının devlet örgütlenmelerindeki yansıması BİO'lar olmuştur (Yollu, 2017:33). BİO'ları, faaliyet alanlarına göre aşağıda belirtilen üç bölüm içinde toplanmaktadır (Tan, 2002:14):

- *Piyasa ekonomisinin düzenlenmesine yönelik olanlar.* Örneğin: sermaye piyasası, rekabet ve bankacılık alanlarında faaliyet gösterenler. Telekomünikasyon ve enerji gibi sektörlerde faaliyet gösteren düzenleyici kurumlar da bu gruba sokulabilir.
- *Temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınmasını amaçlayanlar.* Örneğin: RTÜK, Fransa'daki Enformatik ve Özgürlükler Ulusal Komisyonu gibi.
- *İdarenin keyfilğine karşı savunma amacına yönelik olanlar.* Örneğin: Fransa'daki mediateur (bir tür ombudsman) ve İdari Belgelere Giriş Komisyonu gibi.

Hem dünyada yaşanan gelişmelerin yansıması hem de ekonomik zaruret sebebiyle Türkiye 24 Ocak 1980 kararlarını almıştır. Bu kararlar sonrasında serbest piyasa ekonomisi benimsenmiş ve BİO'lar hayatımıza girmiştir. Türkiye'de faaliyette bulunan BİO'lar aşağıda yer almaktadır:

- Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (mülga 3984 sayılı yasa, m.5, 6112 sayılı yasa, m.34),
- Sermaye Piyasası Kurulu (mülga 2499 sayılı yasa, m.17, 6362 sayılı yasa m.117),
- Rekabet Kurulu (4054 sayılı yasa, m.22),
- Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu (mülga 4389 sayılı yasa, m.3, 5411 sayılı yasa m.83),
- Telekomünikasyon Kurulu (4502 sayılı yasa ile değişik 2813 sayılı yasa, m.5),
- Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu (4628 sayılı yasa, m.5),
- Şeker Kurulu (4634 sayılı yasa, m.8),²
- Kamu İhale Kurulu (4734 sayılı yasa, m.53),
- Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurulu (4733 sayılı yasa, m.2).³

RTÜK ve SPK dışındakiler aynı ismi taşıyan "kurum" olarak örgütlenmiş, kurumun karar organı da "kurul" olarak düzenlenmiştir (Tan, 2002:15).

Düzenleyici ve denetleyici kurum terimi, 10.12.2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile yasa koyucunun tercihi olarak pozitif hukuktaki yerini almıştır. Anılan Kanun'un tanımlar başlıklı 3. madde (c) bendinde, *"Düzenleyici ve denetleyici kurumlar: Bu Kanuna ekli (III) sayılı cetvelde yer alan kurumlar,"* ifade ettiği hükmü yer almıştır. 5018 Sayılı KMYK Kanununa Ekli (III) Sayılı Cetvelde Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar aşağıdaki şekilde sıralanmıştır:

- Radyo ve Televizyon Üst Kurulu,
- Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu,⁴
- Sermaye Piyasası Kurulu,
- Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu,
- Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu,
- Kamu İhale Kurumu,
- Rekabet Kurumu,

² Şeker Kurumu, 24/12/2017 tarihli 696 sayılı KHK ile kapatıldı.

³ Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurulu 24/12/2017 tarihli 696 sayılı KHK ile kapatıldı.

⁴ 25/6/2009 tarihli ve 5917 sayılı Kanunun 47 nci maddesiyle; bu Cetvelde yer alan "Telekomünikasyon Kurumu" ibaresi "Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu" olarak değiştirilmiş ve metne işlenmiştir.

- Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu,⁵
- Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu.⁶

5018 sayılı Kanunun ilk halinde Şeker Kurumuna, Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar arasında, yani Kanuna ekli (III) sayılı Cetvelde yer verilmiştir. Ancak 30.11.2005 tarih ve 5433 sayılı Kanun ile 5018 sayılı Kanunun Ek III sayılı Cetvelinde yer alan listeden çıkartılmış, 2006, 2007, 2008 ve 2009 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu kapsamına da alınmamıştır (Uz, 2011:110). Şeker Kurumu; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamı dışında olup Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliğine (Sıra No: 46) göre bütçe dışı kurumlar arasında yer almaktadır. Merkezi bütçeden pay almamaktadır.

Diğer taraftan Türkiye’de BİO’ların yaygınlaşmasını AB ile ilişkiler de hızlandırmıştır. 1990’ların başlarında Türkiye’nin AB’ye aday ülke olma girişimleri hükümetin tüm kurumları ve kuralları ile çalışan tam rekabetçi piyasa ekonomisini oluşturması yükümlülüklerini beraberinde getirmiştir. Bu gelişmeler çerçevesinde, AB uyum sürecine bağlı olarak Türkiye’nin yapısal reformları gerçekleştirmesi de istenmiştir. Örneğin: Türkiye ile AB arasında bütünleşme süreci (Gümrük Birliği) kapsamında 1994’te haksız rekabeti önlenmek amacıyla Rekabet Kurumu (RK) kurulmuştur (Massadikov, 2018:51). Burada AB’nin Türkiye’den beklentisi daha modern, AB normlarıyla uyumlu ve bağımsız bir denetleme sistemine sahip bir idari otorite sistemlerinin olmasıdır.

1980’lerin neoliberal politikaları ve 1990’larda tüm ulusal ekonomilerin küresel ekonomiye entegrasyonu sürecinde, hakem statüsüyle oluşturulan düzenleyici ve denetleyici kurumlar sayıları Türkiye’de de hızla artmış, bunlarla birlikte üst kurullar bürokrasisi başlamıştır (Nohutçu, 2019:169).

Ayrıca, Dünya Bankası ve IMF gibi kuruluşlar da 2000 ve 2001 ekonomik krizlerinin ardından Türkiye’de düzenleyici reformların başlatılması yönünde baskılar yapmıştır (Massadikov, 2018:51). Türkiye’de 1980’li yıllardan itibaren sürdürülen neoliberal uygulamalar, beklenenin aksine, tasarrufların artmasını sağlayamamış,

⁵ 25/6/2009 tarihli ve 5917 sayılı Kanunun 47 nci maddesiyle; “Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu” ibaresi “Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu” olarak değiştirilmiş ve metne işlenmiştir.

⁶ 26/9/2011 tarihli ve 660 sayılı KHK’nin 32 nci maddesiyle, bu cetvele “9) Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu” sırası eklenmiştir.

yatırım hacmini büyütememiş ve istikrarlı bir büyüme çizgisi bir türlü oluşturulamamıştır.

Mayıs 2001’de ekonomik kalkınma programının bir parçası olan reformların birçoğunun tasarlanması ve yürütülmesi, Dünya Bankası Başkan Yardımcısı olarak görevde olan ve Türkiye’ye ekonomiden sorumlu Devlet Bakanı olarak getirilen Kemal Derviş öncülüğünde bir ekip tarafından başlatılmıştır. Bu güçlü ekonomiye geçiş programı daha sonra Kasım 2002’de iktidara gelen Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) hükümetinin ekonomik politikaları için zemin hazırlamıştır (Massadikov, 2018:51). Güçlü ekonomiye geçiş programının ekonomiye yönelik politikalarının ve beklentilerinin, yurtiçi talebin daraltılması ve ihracat fazlasının oluşmasını sağlamak olduğu söylenebilir.

Bu programlar kapsamında örneğin, 2001-2002’de Türkiye’nin tarım sektörüne yönelik sübvansiyon rejiminin mali sürdürülebilirliğini iyileştirmek için reformlar gerçekleştirilmiştir. Bu bağlamda tarıma yönelik reformlar kapsamında BİO’lar kurmak amacıyla 2001’de Şeker Yasası ve 2002’de Tütün Yasası kabul edilmiştir (Massadikov, 2018:51). Meclis tarafından kabul edilen yasalar sonrasında Şeker Kurumu ve Tütün ve Alkol Kurumu kurulmasıyla ilgili sektörlerin düzenlenmesi bu kurumlara bırakılmıştır.

2001-2002 kriz sonrası yönetim dönemi Türkiye’inde refah devletinin yeniden yapılandırılması için kritik bir dönem olmuştur. Krizlerin ardından başlatılan ekonomik program tarım alanından başka diğer sektörleri de kapsamıştır. Bankacılık, telekomünikasyon ve elektrik sektörlerinde de liberalleşme ve özelleştirme uygulaması sonrasında BİO’lar ortaya çıkmıştır. Bu kapsamda, 2000’de bankacılık sektöründe Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK), 2001’de telekomünikasyon sektöründe Telekomünikasyon Kurumu (TK) ve elektrik ve doğal gaz sektörlerinde Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) kurulmuştur (Massadikov, 2018:52). Bu kurumlar ilgili sektörlerin düzenlenmesinde yetkili olmuştur.

Kasım 2002’de iktidara gelen Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP)’nin ekonomiyi liberalleştirme politikaları AB’nin uyum süreciyle de ilişkili olmuştur. Zira AKP’nin öncelikleri arasında AB’ye üyeliği vurgulanmaktadır. AKP, yolsuzlukla mücadele etmek, ulus ötesi finansal sermayenin desteklediği yapısal ekonomik

reformları uygulamak ve AB kriterlerini yerine getirmek için gerekli siyasi ve yasal reformları sürdürme konusunda kararlı bir taahhütte bulunmuştur. Regülasyon açısından bakılırsa bu daha önce başlatılan reformların sürekliliği ve BİÖ'lara geçiş anlamına gelmekteydi. AKP'nin altın çağı olarak da nitelenen 2002-2009 dönemi, reformların hızlandırıldığı; ekonomiyi ve refah devletini derinden etkileyen yeniden yapılanma süreçlerinin yaşandığı bir dönem olmuştur (Massadikov, 2018:52). Bu durumun başlaması ise Türkiye ve AB ilişkilerinin dönüm noktası olan Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'nin adaylığı resmen onaylandıktan sonra bu tarihten itibaren Avrupa Birliği'ne uyumu, Türkiye'nin idari reform sürecinin temel amacı olmuştur.

Benzer bir şekilde, AB'ye üyelik sürecinde AB Komisyonu tarafından hazırlanan raporlarda da ilgili bazı sektörlerde yapılan veya yapılması kararlaştırılan düzenlemelerde, özelleştirmeler yoluyla o sektörlerden devletin el çektilmesi ve ulusal veya uluslararası sermayenin etkisine açık hale gelen sektörlerin bağımsız idari otoriteler aracılığıyla düzenlenmesinin amaçlandığı görülmektedir (Şahin, 2015:26).

Ancak, 2009 sonrası dönem Türkiye'sinde siyasi ve ekonomik koşulların değişimi hem ülkedeki düzenleyici reformların geliştirilmesi hem de daha önce oluşturulan BİÖ'ların bağımsızlıklarını olumsuz yönde etkilemesi açısından kırılma noktası olarak nitelenmektedir. Siyasi ortamdaki değişimler BİÖ'ların yapısal özelliklerini etkilemiştir (Massadikov, 2018:52). Türkiye'de bağımsız idari otoritelerin, ülkenin kendi iç dinamikleri ve yapısal ihtiyaçları yanında ekonomik kriz gibi konjonktürel gelişmeler sonrasında da ortaya çıktığını söylemek mümkündür.

Türkiye'de özellikle 2016'da darbe girişiminden sonra yaşanan siyasi ve ekonomik alanlardaki gelişmeler, BİÖ'lar açısından da kırılma noktası olmuştur. Temmuz 2016 olaylarının ardından ilan edilen olağanüstü hâl (OHAL) kapsamında çıkartılan bir KHK ile 24 Aralık 2017'de Türkiye'de tütün, alkol ve şeker sektörlerini düzenleyen ve denetleyen TAPDK ve Şeker Kurumu kapatılmıştır. Şeker Kurumu'nun kapatılmasıyla ülkede şeker talebini karşılamak için şeker üretimi, fiyatlandırma ve pazarlama gibi yetkileri Tarım ve Orman Bakanlığı'na devredilmiştir. TAPDK'nın da yetki ve görevleri T.C. Sağlık Bakanlığı ile Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı arasında paylaştırılmıştır (Massadikov, 2018:53). Her iki kurumun da kapatılıp ilgili bakanlıklara devredilmesinin arkasında yatan nedenler halen net olarak

bilinememektedir. Bağımsız olarak denetleyip, düzenlemiş oldukları sektörleri artık yürütme organına bağlı olan bakanlıklar bünyesinde denetleyebileceklerdir.

Türkiye'de BİO'ların kurumsallaşması ve meşrulaştırılması süreci henüz tamamlanmamıştır. Bu kurumlar hakkında tartışmalar etkin işleyişi için özerklik sınırları, hükümetle ilişkileri, siyasi eylemlerinin sorumluluğu ve hesap verebilirliklerini artırmaya yönelik mekanizmalar halen devam etmektedir (Sezen, 2007:330).

Özetle, Türkiye'de BİO'ların yaygınlaşma süreci ülkede ortaya çıkan mali krizlerin yanı sıra, devlete ait işletmelerin verimsizliği gerekçesiyle kamunun ekonomideki payının azaltılmasına yönelik 1980'lerden itibaren uygulanan liberal politikalarla biçimlenmiştir. Özelleştirmeler sonrası serbest bırakılan piyasaların düzenlenmesi için devletin yeniden yapılanma süreci başlamıştır. Öte yandan 2009 sonrası Türkiye'sinde mevcut olan BİO'ların kurumsal yapısı zayıflama yönünde değişmiştir (Massadikov, 2018:53). Bağımsız idari otoriteler, devletin yerine hizmeti denetleyen devlet anlayışını benimsemiş ve tüm dünyada etkisini gösteren neoliberalizm akımının yansıması olarak ortaya çıkmıştır.

5.1.2. Bağımsız İdari Otoritelerin Özellikleri ve İşlevleri

Bağımsız idari otorite kavramı analiz edildiğinde üç sözcük, üç özelliği yansıtmaktadır. Bağımsız sözcüğü organik ve işlevsel anlamda yürütme organı karşısında kurumun bağımsızlığını; idari sözcüğü ayrı kamu tüzel kişilikleri olsun olmasın idari organ niteliğinde olduklarını; otorite sözcüğü de bunların danışma organı değil, düzenleyici, denetleyici veya idari icrai kararlar alıp uygulayan kuruluşlar olduklarını göstermektedir (Tan, 2002:15). BİO'lar uzman oldukları konularda kendi başlarına karar alıp uygulayan ve bürokratik süreçleri kısaltan kuruluşlardır. Ayrıca sadece kendi koydukları kuralları uygulamakla kalmaz, aynı zamanda otorite vasfıyla görevli olduğu konularda diğer kuruluşları da yönlendirirler.

Bağımsız düzenleyici kurumları 1990'lı ve 2000'li yıllarda önemini artıran ve diğer kurumlardan ayıran temel özellik çabuk ve etkin müdahalelerde bulunma kapasiteleridir. Çünkü teknik uzmanlaşma gerektiren, toplum ve ekonomi için çok önemli olan sektörlerde, siyasi beklentilerden uzak, faaliyetlerini tarafsız ve objektif

sürdüren bu kurumlar daha çabuk ve etkin müdahale ve düzenlemelerde bulunabilirler (Ege, 2020:18).

BİO'ların görevli oldukları alanlarda idari ve parasal yaptırımlar uygulama konusunda geniş yetkilerle donatılmış olmaları, bu kuruluşların hukuki statülerinin belirlenmesinde önemli tartışma konularından birini oluşturmaktadır. Uygulanacak yaptırımların niteliği görev alanlarının özelliğine göre değişebilmekle beraber, yaptırım uygulama yetkisi, faaliyette bulundukları alanda düzenleme ve denetleme yetkilerinin bir uzantısı olarak kabul edilmektedir. Kimi bağımsız otoritelerin (örneğin Rekabet Kurumu) uyguladıkları yüksek para cezaları ön plana çıkarken, kimilerinde iznin iptali gibi idari yaptırımlar önem kazanmaktadır (Tan, 2002:29). BİO'ların görev alanlarına göre yaptırım uygulamaları değişiklik göstermekle birlikte, bu durum onların özgünlüğünün göstergesidir.

Bağımsız idari otoritelerin özgün yanlarından biri de kendi alanlarında bazı uyuşmazlıkların çözümünde yetkili kılınmış olmalarıdır. Faaliyette bulundukları alanın teknik ve karmaşık özellikleri, yargı yoluna giderek çözümün uzun zaman alması gibi nedenler bu kurullara uyuşmazlık çözme yetkisi tanınmasına da vesile olmuştur (Tan, 2002:31). Bu kuruluşlar bir nevi ombudsmanlık görevi de icra etmektedirler. Daha hızlı karar alınma durumu söz konusudur.

5.1.2.1. Siyasi iktidarla olan ilişkileri

Etienne de La Boetie, *Gönüllü Kulluk Üzerine Söylev* adlı eserinde siyasi iktidarların insanların onu isteyip onadığı için var olduğunu belirtip, siyasi iktidarın varlığının prensin, yönetenin değil, halkın istencine (volantarizmine) bağlı olduğu görüşüne yer vermiştir (2016:89). Halkın istediğini iktidara getirebileceğini belirtip halkın bu önemli gücünü doğru kullanması halinde uzun süreli iktidarların olabileceği bilinmektedir.

Türkiye'de son yıllarda gerçekleştirilmeye çalışılan yapısal reformların bir amacı da devletin ve dolayısı ile siyasetin ekonomiye müdahale olanaklarını sınırlandırmaktır. Bu kapsamda piyasaları düzenleyici kurumlar olarak BİO'ların oluşturulması, kurul üyeliklerinin belirlenmesi ve çalışmaları sürecinde siyasetin rolünün ne olacağı da hassas bir konu alanını oluşturmaktadır. Ancak BİO üyeliklerine yapılan atamalar bu tür kurumların oluşturulması ile siyasetin ekonomiye

müdahalesinin engellenemeyeceği, siyasi otoritenin bu kurumları kontrol altında tutabileceği görüşünün yaygınlık kazanmasına sebep olmuştur. Bunun yanında, anılan kurumların siyasi otoritenin tamamen dışına itilmesinin de demokratik bir düzenle uyuşmayacağı konusunda karşı görüşler de dile getirilmektedir (Aydın, 2007:175). BİÖ'ların adından da anlaşılacağı üzere bağımsızlık kavramı üzerine inşası ve özerklik beklenmesi sebebiyle, her ne kadar siyasetten uzak olmaları talep edilse de yönetim açısından müdahalelerin olduğu ve olabileceği gözlemlenmektedir.

BİÖ'lar için şu değerlendirme yanlış olmayacaktır: Siyasetin alanında yer almakla birlikte, siyasetçinin ulaşamayacağı mesafededirler. Genel olarak siyasetçilerin görev ve yetkileri, bu organların karar mekanizmalarındaki kişileri atamakla başlamakta ve bitmektedir. Siyasetçilere duyulan güvensizlik ve sektörel hassaslıklar, bu nevi kurumların meşrulaştırılmalarında en çok kullanılan argümanlardır. Hassas, duyarlı gibi sıfatlar bu alanların teknik bilgi gerektirdiği, bu nedenle de ancak bilenler ve yetkililer inisiyatifinde olmaları gerektiğine işaret eder. İdarenin teknik bir faaliyet olduğu ve bu anlamda siyasetin ve siyasetçinin dışında olması gerektiği tezi yeni de değildir (Ardıçoğlu, 2011:40). Teknik bilginin yoğun bir şekilde kullanılması, siyasetçilerin bu teknik bilgiye sahip olmaması sonucu müdahalelerinin sınırlı olması BİÖ'lar için önemli bir konudur.

BİÖ'ların faaliyetlerinin, yargısal denetim dışında, hiyerarşi veya vesayet türü bir idari denetime tabi olmadıkları kabul edilmektedir (Gentot, 1994: 48). Dolayısıyla, bu tür kuruluşlarla merkezi idare arasında, kamu kurumlarında görüldüğü gibi, vesayet veya hiyerarşi benzeri bir ilişkisi olmaması gerekirse de kuruluş yasalarında ilgili veya ilişkili oldukları bakanlıklar gösterilmektedir (Tan, 2002:16). Örneğin 2499 sayılı yasa (md.17) SPK'nın ilgili bakanlığı olarak Hazine ve Maliye Bakanlığı'nı; 4054 sayılı yasa (md.20) RK'nun ilişkili olduğu bakanlığı Ticaret Bakanlığı olarak belirlemiştir. 6112 sayılı yasa (md.34) de RTÜK ile ilgili olarak, "*Üst Kurul, Hükümet ile olan ilişkilerini Cumhurbaşkanı veya görevlendireceği bir Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan aracılığıyla yürütür*" hükmünü getirmiştir. Burada BİÖ'ların, yaşanan dönemin şartlarına ve yapısal çeşitliliklerine göre, farklı bakanlıklarla farklı şekillerde bağlantıda tutulduklarının bir örneği görülmektedir.

Ancak bağımsız idari otoritelerle ilgili, ilişkili oldukları bakanlık arasındaki bu ilişkinin hukuki içeriğini belirlemek her zaman kolay olmamaktadır. Zira

hukukumuzda 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esaslarına ilişkin kanun ile ilgili kuruluş ve bağlı kuruluş kavramlarının tanımlanmış olmalarına karşın, ilişkili kuruluş kavramına yer verilmemektedir. Bu kavramın bağımsız idari otoritelerin de bir şekilde merkezi idare ile ilişkilendirilmesi, ancak ilgili veya bağlı kuruluş da olmaması gereğinden kaynaklanan pratik formül olarak bulunduğu anlaşılmaktadır (Tan, 2002:17). Örneğin; 696 sayılı KHK ile 24/12/2017 tarihinde kapatılmadan önce bir regülasyon kurumu olan Şeker Kurumu; Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ile ilişkili kuruluş statüsündeydi. Şeker piyasası üzerindeki düzenleyici rolü olan Şeker Kurumu Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ile ilgilendirilmemiş ilişkilendirilmiştir. Zira ilgilendirildikleri takdirde bakanlığın Kurum üzerinde vesayet yetkisi olacaktır. Bakanlıkla ilişkilendirilmek suretiyle vesayet denetiminin dışında tutulmuştur.

Diğer taraftan, siyasi iktidar tekrar seçilebilmek için halka hesap verdiğinden hükümetin söz geçiremediği ondan bağımsız kurulların olması ilk bakışta akla yakın gelmemektedir. Dolayısıyla hükümet seçilmiş siyasi otorite olarak her şeyden kendini sorumlu hissedecek, BİO'ların düzenledikleri alanın da doğal olarak kendi sorumluluk alanında olduğunu kabul edecektir. Bu piyasalarda veya düzenlenen alanlarda yaşanan bir sorun söz konusu olduğunda veya isabetsiz düzenlemeler yapıldığında siyasi iktidar bundan rahatsızlık duyacaktır (Aydın, 2007:178). Bu nedenle, “BİO’lar zamanla zayıflatılacak ve siyasi iktidarın yönettiği kuruluşlara bağlanarak yönetim anlayışları siyasallaşacaktır” şeklinde tartışmaya açık düşünceler de mevcuttur.

Son yıllarda BİO’lar ile politikacılar arasındaki bilgi asimetrisi de hayli artmıştır. *Bilgi asimetrisi* sosyal bilimlerde önemi giderek artan ve iki taraf arasında bilgiye sahip olma konusunda farklılık ve dengesizlik olması anlamına gelmektedir. Özerk kurum düzenlediği ve denetlediği alanda kuşkusuz politikacıya kıyasla hem daha fazla bilgiye hem de daha fazla deneyime sahiptir. Ayrıca özerk kurum düzenlediği ve denetlediği alan ve bu alandaki kurum ve kişilerle günlük yaşamda daha fazla ilişkiye sahiptir (Özer, 2007:193). Bir bakıma BİO’ların kendi alanlarında uzman kişilerle çalışması ve uzmanlık gerektiren alanlarda faaliyet göstermesi ile uzmanlık seviyesinde olmayan kişilerin de bulunduğu devletin siyasi ayağı arasında oluşan fikir ayrılıklarının yaşanması da sorgulanan bir diğer başlıktır.

5.1.2.2. Kurum – kurul ayrımı

Genel olarak kurum, kanundan kaynaklanan görevlerin yerine getirilmesinde kendi içinde en üst makam olan kurulu kullanmaktadır. Bugün tüm dünyada bu konuda ortaya çıkan karmaşanın temel nedeni, bazı BİO'ların kuruluş kanunlarında yetkinin kurum başkanına bazılarında ise kurul başkanına verilmiş olmasıdır. Kurul başkanı ile kurum başkanı farklı olunca yetki çatışması doğmaktadır. Bazı yetkilerin nasıl kullanılacağı da belirlenememektedir. Genel eğilim kurum başkanlığı yerine kurulun en üst karar merci olmasıdır. Bu konuda kuruluş kanunlarında açık bir düzenleme yapılması gerekmektedir (Özer, 2007:135). Kurumun karar organı olarak kurulun belirlenmesi ve yetki çatışmasının önüne geçmek için her iki pozisyonda da aynı yöneticinin olması da uygulanan yöntemlerdendir.

Kuruluş yasalarında görev ve yetkiler düzenlenirken, bazı yasalarda karar mercii olarak kurumun (örneğin BDDK ile ilgili olarak 4389 sayılı Yasa ve Telekomünikasyon Kurumu ile ilgili 4502 sayılı yasa); bazılarında da kurulun (örneğin Rekabet Kurulu ile ilgili olarak 4054 sayılı yasa) gösterilmiş olması söz konusudur. Aslında yasada kuruma verilmiş olan görev ve yetkilerin de karar organı olan kurul tarafından kullanılması esastır (Tan, 2002:18). Örneğin 696 sayılı KHK ile 24/12/2017 tarihinde kapatılmadan önce 4634 sayılı Şeker Kanunu'na göre karar organı Şeker Kurulu hizmet birimi Şeker Kurumu'ydu. İdari para cezası, katılım payı oranları ve şeker kotalarının belirlenmesinde karar organı Şeker Kurulu'ydu. Kurulun almış olduğu kararlar için hukuki yollar açıldı.

5.1.2.3. Bütçeleri

Türkiye'deki bütçe sınıflandırmaları 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na göre belirlenmektedir. Türkiye'nin kamu yönetimi sistemine planlama konusunda yeni bir uygulamayı sokan bu kanun böylece karar alma yapısını ve bu kararları uygulama yetkisini yerleştirmiştir (Övgün, 2013:57). Bu kanuna göre; genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idareler olmak üzere üçe ayrılır. Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri ise 5018 sayılı kanuna ekli (1), (2), (3) sayılı cetvelde yer alan genel bütçeli idareler, özel bütçeli idareler ve düzenleyici ve denetleyici kurumlardır. Görüldüğü üzere, Türkiye'de düzenleyici denetleyici kurum bütçeleri merkezi yönetim kapsamında olup genel bütçe içerisinde yer almamaktadır.

Bu durum dünyadaki örneklerle de paralellik içermektedir. Kurumların bütçelerinin genel bütçe ödenekleri dışında tutulmasının bütçe ilkelerinden birlik, bütçenin birliği ilkesini bozduğu yönünde eleştiriler söz konusu olsa da bu durum kurumların özerk yapılarının temin edilmesi açısından olmazsa olmaz bir durumu göstermektedir (Şener, 2012:131). BİO'ların gelir kaynakları ve bütçeleri bu kurumların organik bağımsızlığı için önemli faktörlerdir. Türkiye'de bir kısım BİO'ların bütçeleri kendileri tarafından hazırlanıp onaylanmasına karşın, bazılarının bütçeleri başka makamların onayına tabidir.

Bu kurumların gelirlerinin giderlerini karşılaması ana etken iken, giderlerinin gelirlerinin üzerine çıkması durumunda genel bütçe ödeneklerinden aktarım yapılması söz konusudur. Gelirlerinin giderlerini aşması durumunda da ilgili kurum bütçesinden genel bütçeye aktarım yapılması uygulaması bulunmaktadır. Özellikle üçüncü kuşak bağımsız idari otoritelerin kuruluş kanunlarında bütçelerine ilişkin bu yönde düzenlemeler vardır (Sezen, 2003:165).

Genel olarak, BİO'ların bütçeleri özel bütçe türündedir. 2499 sayılı yasaya (md.28/b) göre, SPK'nın tüm giderleri emrinde kurulacak özel fondan karşılanır, fon gelirleri giderleri karşılayamadığı takdirde, Maliye Bakanlığı bütçesinden yardım yapılır. 3984 sayılı yasaya (md.12) göre RTÜK'ün bütçesi ve kadro cetvelleri TBMM Bütçesi ile birlikte Plan ve Bütçe Komisyonunda incelenir ve TBMM Genel Kurulu'nda görüşülerek karara bağlanır. Özel gelirleri sayıldığı gibi, gerektiğinde TBMM Bütçesi transfer tertibinden de ödenek alabilmektedir. 4054 sayılı yasaya (md.39) göre RK'nun bütçesini yine yasada gösterilen gelirleri oluşturmaktadır. 4389 sayılı yasaya (md.6/3) göre, BDDK'nın giderleri Kurul kararıyla yürürlüğe giren bütçeye göre yapılmaktadır. Yasa giderlere katılma payını da göstermektedir. 4628 sayılı yasa (md.10) Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu 'nun yine yasada gösterilen gelirlerinin Kurum'un bütçesini oluşturacağını, gelir fazlasının genel bütçeye aktarılacağını öngörmüştür. 4634 sayılı yasaya (md.9) da Şeker Kurumu'na ait gelirlerin Türkiye'de yerleşik bankalarda açılacak hesaplarda toplanacağı ve bu hesaplardan Kurul'un bu yasanın amaçlarına uygun harcama yapmaya yetkili olduğu öngörülmektedir (Tan, 2002:19). BİO'lar mali özerklikleri sayesinde kendi giderlerini kendi gelirlerinden karşılamakta merkezi bütçeye yük olmamaktadırlar.

Hem başta Fransız hukuku olmak üzere mukayeseli hukukta hem de Türkiye’de BİO’ların teşekkülü, görev ve yetkileri, bütçe ve gelirleri ile personeli anlamında tek tip bir hukuki statüleri var olmayıp, hukuki statüleri kanunlarla belirlenmiştir (Atay, 2006:274).

Kurumların bütçeleri ve gelirleri açısından ortaya çıkan en önemli sorun, gelir kaynaklarından birini kurumların verecekleri idari para cezalarının oluşturmaktır. Örneğin, Telekomünikasyon Kurumu’nun gelir kaynaklarından biri uygulayacağı para cezaları iken, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu ile Rekabet Kurumu’nda para cezalarının %25’i; Şeker Kurumu’nda da %10’u gelir kaynağını oluşturmaktadır (Tan, 2002:19). Şeker Kurumu kapatılmadan önce Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’ne göre gelir kalemlerinden olan idari para cezalarının kesinleşmesi akabinde bu cezaların %90’ı Hazine veznesine, %10’u Kurum adına Türkiye’de yerleşik bankalarda açılacak hesaplara kanuni süresi içinde yatırılmaktaydı. Kurumların mali açıdan varlıklarını sürdürebilmeleri için gerekli olan bütçelerinin bir kısmını oluşturan idari para cezalarının hassas bir çizgide uygulanması önem arz etmektedir.

5.1.2.4. Personel rejimi

Türkiye’de BİO’lar diğer pek çok konu açısından olduğu gibi personel rejimleri açısından da bazı ayrıcalıklarla donatılmışlardır. Gerek istihdam türünde gerek sosyal ve mali haklarda gerekse kadrolarda bu durum görülmektedir. Yani bu kurumlar personel istihdamı noktasında diğer kamu kurum kuruluşlarının tabi olduğu bağlayıcı kurallardan büyük ölçüde muaftırlar (Sezen, 2003:166). Bağlayıcı kuralların olmamasının hem olumlu hem de eleştiriye açık yönleri vardır. Personel alımında kayırmacılık gibi durumlara zemin hazırlayan bir ortam olması sebebiyle kimi BİO’lar eleştirilebilirken genç, dinamik personeli kısa zamanda istihdam edebilme durumu olması sebebiyle olumlu olarak değerlendirenlerde vardır.

BİO’ların personeli kamu görevlisi, malları da kamu malıdır. Türkiye’deki düzenleyici ve denetleyici kurumlarda istihdam edilen personel, diğer kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen personelin tâbi olduğu bağlayıcı kurallara oranla daha geniş bir ölçüde özerktir (Atay, 2006:276).

Bağımsız idari otoritelerin personel rejimleri arasında da birlik bulunmamaktadır. Örneğin, 6362 sayılı yasaya göre SPK’nın hizmetlerinin

gerektirdiği asli ve sürekli görevler Kurulca atanan memurlar eliyle yürütülür; gerektiğinde sözleşmeli uzman personel de çalıştırılabilir. Yine bu yasaya göre memurlarla sözleşmeli personelin kadroları ile ücretlerine ilişkin esaslar, Kurulun nerisi ve ilgili Bakanın teklifi zerine Cumhurbaşkanı tarafından belirlenir. Buna karşılık, 4054 sayılı yasaya (md.34) göre, Rekabet Kurumu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, idari hizmet sözleşmesi ile çalıştırılan personel eliyle yürütülür. Kurul, ihtiyaa uygun kuruluş ve kadro statülerinin düzenlenmesinde serbest olup kadro ihdası ve iptali Kurulun yetkisindedir. Yasaya (md.34) göre, Kurum personelinin ücret ve mali hakları maddenin birinci fıkrasındaki ücretler ve bunlarda değişiklik yapılmasına ilişkin esaslar çerçevesinde Başkanlığın teklifi zerine Kurul tarafından belirlenmektedir. Diğer kurumların yasalarında (rneğin, 4502 md.14; 4628 md.9; 4634 md.10) da farklı düzenlemeler bulunmaktadır (Tan, 2002:20). BİO’lar sektörlerinde uzmanlaşmış personeli kendi bünyesinde toplayarak hızlı ve etkin müdahale amaçlamış olmasına rağmen personel açısından neredeyse her birinde farklı uygulamalar görülmektedir.

5.1.2.5. Karar organı kurul

BİO’ların görev ve yetkileri; izin verme, kural koyma, izleme-denetleme, yaptırım uygulama yani ceza verme, kamuoyunu bilgilendirme, görüş bildirme/danışmanlık, anlaşmazlıkları çözme, araştırma-geliştirme ve eğitim ile ilgili kişi ve kuruluşlardan bilgi isteme şeklindeyir. Bu yetkiler, tüm kurumlar için eşit ağırlıkta olmayıp, görev alanlarıyla ilgili farklı vurgular ve nitelikler taşımaktadır. Belirtilen bu yetkiler, kimi istisnalar dışında kurumların karar organı olan kurullarca uygulanılmaktadır (Sezen, 2003:143-144). Kurullara bu yetkinin tanınması hızlı ve etkin karar alma açısından önemlidir.

Bağımsız idari otoritelerin bağımsızlıkları açısından, karar organı olan kurulları oluşturan üyelerin statüsü de özel bir önem haizdir. Zira bu tür kuruluşların bağımsız çalışmalarının temel güvencesi, karar organlarını oluşturan üyelerin siyasal etkiler ve çeşitli özel çıkar grupları karşısında bağımsız çalışmalarını sağlayacak bir statüye sahip olmalarıdır (Tan, 2002:23). En temelde siyasetten uzak, uzman personel ile sektörün düzenlenmesi amacını taşıyan BİO’lar ne kadar özel çıkar gruplarından uzak kalabilirse o kadar güvenilir olacaklarına ilişkin yaygın bir kanı mevcuttur.

Kurul üyesi seçiminde çeşitli yöntemler mevcuttu. Bu yöntemlerden bir tanesi kurul üyelerinin, kurum hangi alanda düzenleme ve denetleme yetkisine sahip ise o alanda faaliyette bulunan kuruluşların gösterecekleri adaylar arasından veya siyasi olmayan organ veya makamların gösterecekleri adaylar arasından atanmasıdır. Bir diğer yöntem ise Meclis tarafından atama yapılmasıdır. Seçim ve atama yetkisinin siyasi iktidara tanındığı durumlarda, genelde seçim ve atama yetkisinin yürütme organı tarafından kullanılmasından önce siyasi olmayan organ veya makamların gösterecekleri adaylar arasından seçim yapma esasının getirilmeye çalışıldığı anlaşılmaktadır (Aydın, 2007:184). Türkiye’de BİÖ üyeliğine atama yapılmasında, RTÜK hariç diğerleri için Cumhurbaşkanının yetkili olduğu görülmektedir. RTÜK’te Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından seçilen dokuz üyeden oluşur.

BİÖ’ları siyaset-üstü veya siyaset alanındaki yetkilerin yeni kullanıcıları olarak görmek de yanlış olacaktır. BİÖ’lar esas itibariyle siyasete tabi kurumlardır ve politikanın etki alanının haricinde değildirler. Bazı çevreler BİÖ’ları yasama, yürütme ve yargının yanı sıra dördüncü bir unsur ya da erk olarak görsele bile örgütlenme, atama, iş yapma, düzenleme yapma, hesap verme gibi özellikleri nedeniyle bu kurumlar yürütme içinde yer bulunmaktadır (Sobacı, 2006). Düzenledikleri sektörler açısından halka hizmet eden, bütçelerinden genel bütçeye düzenli aktarım yapan, devletin belirlediği sektörlerde hızlı ve etkin karar alma amacıyla, bürokrasinin girmiş olduğu çıkmazlara alternatif arayışlar sonucunda kamu hizmeti verebilmek amacıyla kurulmuş olan kurumlar olarak BİÖ’lara bakılabilir.

Sonuç olarak, BİÖ’ları siyasal kurumlar ile çatışan ve birbirlerinin alternatifi olan kurumlar olarak görmek çok ciddi ve riskli bir yanılgıdır. Bunların çıkar ve amaçlarını uzlaşmaz gibi göstermek yanlış olduğu gibi ilk olarak BİÖ’lara, daha sonra da piyasaların sağlıklı işlemesine zarar verecektir. BİÖ’lar ve siyasi alan birbirini tamamlayan ve eşgüdüm içinde olması gereken iki alandır (Aydın, 2007:194). Siyasi alan ile BİÖ’ların her ne kadar anlaşma sağlayamadıkları ve görüş farklılıkları sergiledikleri durumlar olsa da birbirlerinden bağımsız düşünülmemeyeceğini vurgulamakta fayda vardır.

5.1.2.6. Denetim

BİÖ’lar üzerindeki denetim, yargısal denetim, idari denetim ve mali denetim olmak üzere üç açıdan ele alınabilir.

a. Yargısal denetim

Türkiye’de yüksek yargı mercilerinin bağımsız idari otoriteleri herhangi bir idari kuruluştan farklı görmedikleri söylenebilir. Dolayısıyla, bu kurumların kararlarının yargısal denetiminde diğer idari kurumların kararlarının denetimine göre herhangi bir farklılık göstermezler (Sobacı, 2006:172).

Türkiye’de ve bazı ülkelerde, ilke olarak BİO’ların kararlarının yargısal denetimi, idari yargının görev alanına girmektedir. Fakat bu denetimlerin yapılabilmesi için gerekli olan başvurunun öncelikle nereye yapılacağı konusunda, yani ilk derece mahkemelerin neresi olduğu konusunda bir tekdüzen yoktur (Baş, 2010:60). Bu belirsizliği gidermek amacıyla İdari ve Mali Özerkliğe Haiz, Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısı ile bu konudaki farklı uygulamaların sonlanmasına yönelik adımlar atılmak istenmiş ve ilk derece mahkemesi olarak Danıştay’ın öngörüldüğü söylenebilir.

Türkiye’de bu kurumların kararlarının yargısal denetimlerinde tartışmalı olan konulardan biri, söz konusu kararların esas yönünden denetiminde (işlemin sebep, konu ve amaç unsurları açısından denetimi) yargısal denetimin yoğunluğunun ne olması gerektiğidir. Bu konuda, özellikle ekonomik alanda faaliyet gösteren bağımsız idari otoritelerin kararlarının esas yönünden yargısal denetiminde, minimum bir denetimin yapılmasının ve bariz bir değerlendirme hatası söz konusu ise, esas denetiminin yapılmasının uygun olacağı belirtilmektedir (Sobacı, 2006:173). Türkiye’de BDDK’nın ve Rekabet Kurumu’nun kararlarına karşı ilk derece mahkemesi olarak Danıştay’da idari dava açılabilir.

b. İdari denetim

Öncelikle şu belirtilmelidir ki, dünyanın hiçbir yerinde hatta BİO’lara en geniş anlamda özerkliğin tanındığı ABD’de bile kamu imkânları ve parasını kullanan bir kurumun denetim dışı kalması söz konusu olamaz. Dolayısıyla temel ilke, kamu kaynaklarını kullanan hangi kurum olursa olsun belirlenecek bir başka kurum tarafından denetlenmesidir. Bağımsızlık ve özerklik bu noktada söz konusu ilkeye engel teşkil etmez (Sobacı, 2006:173). Kamu kaynaklarının kullanımı söz konusu olduğunda her ülkede denetim mekanizması işlemektedir.

BİO'ların sektöre yönelik vermiş olduğu kararlar, idari denetim dışında tutulmaktadır (Yollu, 2017:22). Devletin tüzel kişiliğinden bağımsız, ayrı bir kamu tüzel kişiliğine, idari ve mali özerkliğe sahip olan, hiyerarşik ve idari vesayet denetimi dışında kalan bağımsız idari otoritelerin idari denetimleri de tartışmalı bir konudur.

c. Mali denetim

Bağımsız idari otoritelerin mali denetimi, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun kabulü ile olmuştur. Kanun, stratejik yönetim ve performansa dayalı bir perspektiften hareketle kamu kaynaklarını etkili kullanımı, ekonomiklik ve verimliliğin sağlanması, şeffaf, hesap verebilir ve saydam bir mali anlayış tesis edilmesi amacıyla yönelik olarak hazırlanmıştır (Önen ve Kurnaz, 2017:62). Bu Kanun ile bu kurumların mali denetimi konusunda Sayıştay yetkili kılınmıştır. Bu kapsamda Türkiye'de yapılan uygulama 2003 yılında kabul edilen 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'dur. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle 1927 yılından itibaren uygulanmakta olan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu yürürlükten kalkmıştır.

5018 sayılı kanun ile kamu mali yönetiminde mali disiplin, hesap verebilirlik ve mali saydamlık hedeflenerek, kamu kaynaklarının etkin, verimli ve tutumlu kullanılmasını sağlamak üzere performans esaslı bütçelemeye geçiş öngörülmüştür (Maliye Bakanlığı, 2004:3). 5018 sayılı kanunun kabul edilme amacı olarak birinci maddesinde yer alan “..... kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını.....” (Maliye Bakanlığı, 2006:11) ifadesinden ve beşinci maddenin (e) bendinde yer alan; “Kamu mali yönetimi mali disiplini sağlar” ifadesinden yola çıkarak, kanunun esas amacının mali disiplinin sağlanması olduğu açıkça söylenebilir.

5018 sayılı kanunla bütçenin kapsamı genişletilerek genel ve katma bütçe yerine merkezi yönetim bütçesi (genel bütçe, özel bütçe, düzenleyici ve denetleyici kurum bütçeleri), sosyal güvenlik kurum bütçesi ve mahalli idare bütçesi kavramları getirilmiştir.

Görüldüğü gibi bu kuruluşlar üzerinde kural olarak ne hiyerarşik ne de idari vesayet denetimi yer almaktadır. Bunların karar ve fiilleri doğrudan doğruya icrai niteliğe ve kuvvete sahip olup sadece yargısal denetime tabidir. Bazı konulardaki kararlar çekişmeli prosedür uyarınca verilse de kimi yaptırımlar içerse de yargısal

işlem niteliğinde sayılmaz. Söz konusu, organların yetkilileri güvenceye sahip olmakla beraber, yargıç statüsünde bulunmadıklarından, bunların yargı mercilerinden sayılması da mümkün değildir (Duran, 1997:4).

BİO'ların müdahalede bulunması gerektiren ilkelerinden birinin şeffaflık olduğu ve kamuoyunun dikkatli bakışları ve bunları yansıtmaya giriştikleri yapıları altında işlevlerini yerine getirdikleri hususunun hatırdan çıkarılmaması gerekmektedir. Çünkü uygulamada bu kuruluşların zaman zaman siyasal iktidarlara ters düşmektedirler (Özer, 2007:142).

Sonuç olarak, BİO'lar yargısal, idari ve mali denetim olmak üzere üçlü bir denetime tabidirler. BİO'ların bağımsızlıkları, siyasal anlamdaki bir denetimin olmaması ve siyasal güçlere karşı temel bir özelliği olarak ifade edilebilmektedir.

5.1.2.7. Kamu yararı

Araştırmalar, Türkiye BİO'larının etkinliğinin bağımsızlık ve tarafsızlık ilkelerine bağlı olduğunu belirtiyor (Massadikov, 2018:55). Çünkü BİO'lar, ilgili sektörlerde belirli çıkar grupları veya siyasi baskılardan ne kadar bağımsız düzenleme yaparlarsa faaliyetlerinde o kadar kamu yararı sağlanabiliyor.

Duyarlı sektörlerde etkin olarak düzenleme ve denetim yapabilecek derecede uzmanlaşmış personeli bünyelerinde toplayabilmelerinin yanında, bu kurumların pozitif yönlerinden biri, geleneksel devlet yapılanmasında birbirinden bağımsız olan çeşitli fonksiyonları (kural koyma, kuralı somut bir muhabata uygulama ve çıkan uyuşmazlıkları çözme) tek bir elde toplamış olmalarıdır. Böylece etkin ve hızlı bir müdahale gücüne ulaşılmakta, bağımsız birimler arasındaki güç mücadelesi, bağlantısızlık ve bilgi alışverişinde sorunlar ortadan kaldırılmakta ve sonuçta idarenin etkinliği yükseltilmektedir (Özer, 2007:144). BİO'ların sahip olduğu bu fonksiyonlar bürokrasiye alternatif arayışlarda tercih edilmelerine sebep olmaktadır.

Kamu yararı perspektifinden Türkiye'de mevcut olan BİO'lar arasında Rekabet Kurumu'nun faaliyetlerinin diğer BİO'lara göre daha etkin olduğu ve kamu yararını sağladığı kabul edilebilir. Avrupa modeli esasında kurulan Rekabet Kurumu, düzenlediği alanda profesyonel olarak konuya vakıf olmuştur ve diğer BİO'lara göre daha bağımsız kurum olarak faaliyet gösterebilmiştir. Araştırmalar, Rekabet Kurumu faaliyetlerinin kamu yararı göstergesi olarak diğer kurumlara göre daha bağımsız

olduğunu ve çok sektörlü bir düzenleme yetkisine sahip olduğunu gösteriyor. Zira birçok sektör arasında tarafsız düzenleme yapabilme özelliği Rekabet Kurumu'nu belirli bir çıkar grupları veya belirli bir şirketler tarafından ele geçirilmesini zorlaştırmıştır (Massadikov, 2018:56). Çıkar gruplarından uzak kalabilmesi etkin ve doğru karar alabilmesini sağlamaktadır.

Kamu yararı için önemli sayılan alanların (örneğin sermaye piyasası, rekabetin ve tüketicilerin korunması, bankacılık ve finans sektörü, görsel-işitsel iletişim vb.) politikanın ve politikacıların etkilerinden arındırılması amacı, BİO'ların ortaya çıkmasında ilk sırada yer almaktadır (Beydili, 2006:24).

Kamu yararı bağlamında başka bir değerlendirme olarak, Türkiye'nin elektrik sektörünü düzenleyen EPDK örneğinde verilebilir. 1990'larda Türkiye'nin elektrik sektöründe yap işlet devret, yap işlet ve işletme hakkı devri sözleşmeleri yoluyla elektrik üretimi ve dağıtımı için çok sayıda denemeler olmuştur. Sektörde, üreticiler arasında asimetrik bilgi, eksik rekabet gibi piyasa başarısızlıklarından birçok şirket rant elde etmeye çalışmıştır. Bu gelişmelere paralel olarak 2000'lerde elektrik sektöründe rekabetçi ortam yaratmak için yeniden yapılanma sürecine gidilmiştir ve sektörün düzenlenmesi için EPDK kurulmuştur. Araştırmalar, EPDK'nın kurulmasıyla sektörde rekabete dayalı elektrik üretim kapasitesinin arttığını belirtmektedir (Massadikov, 2018:56). Piyasanın sağlıklı bir şekilde düzenlenmesi sonucunda kamu yararı istenen düzeye ulaşmaya başlamıştır denebilir.

5.2. Türkiye'deki Bağımsız İdari Otoritelere İlişkin Tartışmalar

Türkiye'de kanun ile kurulan BİO'lar, kamu tüzel kişiliğini haizdirler, ilgili sektörleri düzenleme yetkisine sahiptirler. Yetkili olduğu alanlarla ilgili olarak kurum ve kuruluşlara görüş bildirir, yaptırım uygular, uyuşmazlıkları çözümler. Yedi ile on arasında değişen üyeden oluşan kurul organlarıncı karar alırlar. BİO üye sayıları ile görev süreleri sektörlere göre farklılık göstermektedir. Bütçe ödeneklerinin yanı sıra düzenledikleri sektörlerden gelir (bütçe) elde ederler (Sezen, 2007). Kanun ile kurulmalarından dolayı ilgili oldukları sektör konusunda denetleme, düzenleme, cezai yaptırım uygulama hakkı devlet tarafından BİO'lara verilmiştir. BİO'ların ortaya çıkış nedenlerinden en önemlisi, devletin müdahaleci kimliğinin etkisini azaltmak olsa da aslında devletin ekonomik faaliyetlere müdahale araçlarından biri olabileceği de zaman zaman tartışma konusu olmuştur.

Türkiye’de BİO’ların çoğu sanayiye özgü olarak tasarlanmıştır. Çalışmanın bu bölümünde BİO’lara ilişkin tartışma konuları üç ana başlık üstünden ele alınacaktır.

5.2.1. Anayasal Konumlarına İlişkin Tartışmalar

Türkiye'nin anayasal sisteminde hizmet yerinden yönetim kuruluşları, kendilerine özerklik ve kamu tüzel kişiliği tanınmış bulunan belli bir kamu hizmetini yürüten kuruluşlardır. BİO’lar ise, belli bir kamu hizmetini yürütmemektedirler. Bu kuruluşlar, bireylerin ve topluluklarının hak ve özgürlükleri ile yakından ilişkili alanlardaki etkinlikleri dışardan düzenleyen, izleyen, denetleyen ve gerektiğinde de yaptırım uygulayan kuruluşlardır (Özer, 2007:188). Yani doğrudan bir ürün üretimleri söz konusu olmamasına rağmen düzenleme, denetim yaptıkları hassas sektörler yoluyla kamu hizmeti sunmaktadırlar.

Yargı organlarımızın BİO’ları, hizmet yerinden yönetim kuruluşları olan kamu kurumları ile aynı statüye soktukları görülmektedir. Benzer yaklaşım idare hukuku öğretisinde de gözlenmektedir (Tan, 2002:34). Yani BİO’ların hukuken farklı bir durumları söz konusu değildir. Kamu kurumları ile aynı konumdadırlar.

1982 Anayasası’nın 123. maddesine göre “*İdare, kuruluş ve görevleri ile bir bütündür ve kanunla düzenlenir.*”, “*İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.*”, “*Kamu tüzel kişiliği ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur.*” Anayasanın bu maddesi bağlamında şu sorulara cevap vermek gerekmektedir (Sobacı, 2006:170):

- Bağımsız idari otoriteler, merkezi idare ve yerinden yönetim yanında üçüncü bir idari yapılanma oluşturabilir mi? Cevap olumlu ise, bu Anayasa’nın söz konusu 123. maddesine aykırılık teşkil etmeyecek midir?
- Bağımsız idari otoriteler üçüncü bir idari yapılanma türü olarak kabul edilmez ise, yerinden yönetim yapısı içerisine dâhil edilebilir mi?
- Eğer yerinden yönetim yapısı içerisine dâhil edilebilirse, hizmet yerinden yönetim kuruluşlarına mı dâhil edilecek yoksa yerinden yönetim yapısı içerisinde dördüncü bir kategori mi oluşturacak?

Anayasanın 123. ve 127. maddelerinden, Türkiye’de ancak merkezi idare, yer yönünden yerinden yönetim (yerel yönetimler) ve kamu kurumları (hizmet yönünden yerinden yönetim) şeklinde üç tür teşkilatlanmanın olabileceği anlaşılmaktadır. 1982 Anayasası başka bir teşkilatlanma türüne izin vermemektedir. Dolayısıyla ilk soru

yanıt bulmaktadır, yani BİO'lar merkezi idare ve yerinden yönetim yapısı dışında üçüncü bir kategori oluşturamaz (Sobacı, 2006:171). Oluşturulmaları 1982 Anayasasına göre hâlihazırda mümkün değildir.

1982 Anayasasında merkezi idare ve yerinden yönetim ilkesinin yer bakımından uygulanması sonucu ortaya çıkan yerel yönetimler tanımlanmış ve yerel yönetimler il özel idaresi, belediye ve köy olmak üzere isimleriyle gösterilmiştir. Yerinden yönetim ilkesinin bir de hizmet yönünden uygulanması sonucu ortaya çıkan hizmet yerinden yönetim kuruluşları söz konusudur, ancak hizmet yerinden yönetim kuruluşları Anayasada direkt olarak yer almamaktadır. Anayasanın 123. maddesinde yer alan kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kamu tüzel kişiliklerinin oluşturulabileceği ibaresine dayanılarak getirilmişlerdir (Sobacı, 2006:171). Ayrı tüzel kişiliklerinin olması nedeniyle kararları kendi organları aracılığıyla alırlar, kendilerine ait mal varlıkları ile gelir ve giderleri vardır (Öztürk, 2015b:233).

BİO'lar ile hizmet yerinden yönetim kuruluşları arasında belirli farklılıklar vardır. Öncelikle, hizmet yerinden yönetim kuruluşları belli bir hizmeti yerine getirirken, BİO'lar belli bir kamu hizmeti yerine getirmezler. Bu kurumlar toplum için hassas olan sektörleri regüle eden, düzenleyen ve denetleyen kuruluşlardır. Ayrıca, hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının organları yürütme organı tarafından işbaşına getirilebilir ve görevden alınabilirler. Dolayısıyla, hizmet yerinden yönetim kuruluşlarına ilişkin bir bağımsızlıktan söz etmek mümkün değildir (Sobacı, 2006:171). BİO'ların kurul üyelerinin atanmasında yürütme organının bir rolü bulunmamaktadır. RTÜK hariç Cumhurbaşkanı tarafından atanmaları yapılmaktadır. Bağımsızlıklarının temel noktası siyasetten uzak kalabildikleri noktada başlamaktadır.

İdari bir organ olan BİO'lar herhangi bir bağ ile idari bütünlük içine dâhil edilmemiştir. İdari bütünlüğü sağlayacak araçlardan, özellikle öyle arzulandığı için, mahrumdur. BİO'lar üzerinde, kural olarak, hiyerarşi ve vesayet denetimi bulunmadığı, işlem ve eylemlerinin doğrudan doğruya icrai niteliğe ve kuvvete sahip olup sadece yargısal denetime tabi oldukları belirtilmektedir. Ne merkezi teşkilat içinde yer alan birimler gibi hiyerarşik bir bağ ile ne de yerinden yönetim kuruluşlarında olduğu gibi vesayet bağı ile idari bütünlük içinde bulunmuşlardır (Ardıçoğlu, 2011:44).

BİO'lar sahip oldukları kamu tüzel kişiliği, organik ve işlevsel bağımsızlıkları ve özerklikleri gibi özellikleri nedeniyle merkezi idare ve yerel yönetimler içerisinde düşünülememektedir. Hizmet yerinden yönetim kuruluşlarına dâhil edilemeyeceğine göre, mevcut yapı içerisinde yerel yönetimler, hizmet yerinden yönetim kuruluşları ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları yanında yerinden yönetim yapısı içinde dördüncü bir kategori veya model olarak kabul edilmelidir (Sobacı, 2006:171). BİO'ların anayasal düzenleme konusu yapılmamış olmaları bunların varlık ve yetkilerine gölge düşürmese de anayasal düzenleme konusu yapılmaları bunlara ayrı bir güç verebilir. Bir başka deyişle, anayasal bir kurum olarak düzenlenmeleri onları siyasal değişikliklerin sonuçlarından koruyabilir ve onlara gelecekleri açısından bir güvence sağlayabilir (Tan, 2002:35). BİO'ların anayasal olarak yeni bir model olmaları mümkün olmamakla birlikte sektörlerinin ihtiyaçlarını karşılama noktasında mevcut yetki ve görevlerini başarı ile yerine getiren kurumlar olduğu göz ardı edilemez.

Diğer taraftan, Anayasanın 123. maddesinde öngörülen yapılanmanın dışında bir kurum ve kuruluşun var olamayacağını savunan kimi görüş yanlıları, BİO'ların mevcut hukuk sistemimiz içinde yer alabilmelerinin Anayasanın 123. maddesinde değişiklik yapılarak olanaklı olduğunu ileri sürmektedirler (Tan, 2002:35). Hâlihazırda bu tip bir Anayasa madde değişikliğine gitme durumu söz konusu değildir.

BİO'ların tamamının kuruluş amacı bir alanı ya da sektörü regüle etmektir. Regülasyon işlevini yerine getirirken kurumların, bu işlevi bağımsızlık çatısı altında yerine getirdiklerini bilinir ancak, idari kurum derken de idari teşkilat içindeki silsileye dâhil oldukları belirtilmektedir. Bu yüzden Anayasa'nın 123. maddesindeki haliyle idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ilkesine de aykırı hareket edilmemiş olunmaktadır (Ayaydın, 2011:75). Bürokrasinin girmiş olduğu çıkmazlarda bir alternatif olarak değerlendirilebilen BİO'ların kamu yararını koruyan, düzenlediği sektör üzerinden kamu hizmeti veren kurumlar olması sebebiyle idarenin bütünlüğü içerisinde yer aldığını düşünülebilir.

5.2.2. Bağımsızlıklarına İlişkin Tartışmalar

Normatif düzenlemenin bir kuruluşa bağımsızlık statüsü tanınması o kuruluşun bağımsız olduğu sonucunu doğurmaz, çünkü aslolan uygulamadır. Kurumsallaşmış siyasal güçler ve ekonomik çıkar çevrelerine karşı ne denli dirençli davranılırsa, o

kadar bağımsızlıktan bahsedilebilir. Bu da bireylerin hukuk devletine olan saygı ve inançlarının sonucunda mümkündür (Kestane, 2007:22). Bu itibarla hem dünyada hem de Türkiye’de dış baskılardan uzak kalabilen BİO’lar uzun ömürlü olacaklardır.

BİO’ların daha etkin çalışabilmesi için yönetsel, yapısal, mali açıdan veya herhangi bir dış baskıdan bağımsız olması gerekmektedir. Fakat araştırmalar, Türkiye’de BİO’ların bağımsızlıkları temin edilmişse de her zaman uyum sağlayamadığını göstermektedir. Ayrıca, Türkiye örneğinde BİO’ların yapısal ve işlevsel özelliklerini etkileyen bazı sorunların da mevcut olduğunun belirtilmesi gerekmektedir. Bu sorunlar arasında BİO’lar ve meşruiyet tartışmaları, bu kurumların bağımsızlıklarını etkilemeye yönelik gelişmeler ve hesap verebilirlik ilkelerinin açıkça belirlenmemesi gibi konular örnek gösterilebilir (Massadikov, 2018:54). BİO’ların hesap verebilirlikleri noktasında Türkiye Büyük Millet Meclisi adına mali yargı organı olarak Sayıştay’ın denetimine tabi olmaları bir denetim mekanizması içinde yer aldıklarını gösterir.

Ulusal ve uluslar üstü düzeyde birçok sektörde faaliyet gösteren otoritelerin bağımsızlık seviyeleri kanunlardan ya da uygulamadaki durumdan kaynaklanan nedenlerle değişebilmektedir. Farklı politik tercihlere sahip hükümetler arasında sık iktidar değişikliklerinin yaşanma ihtimalinin bulunduğu ülkelerde genellikle bu otoritelerin daha bağımsız oldukları görülmektedir (Özmen, 2018:283). Siyasetten uzak kalması gereken kurumlar olmaları sebebiyle sık iktidar değişiklikleri BİO’ların lehine bir durum olabilir.

Türkiye’de BİO’larla ilgili en çok göze çarpan konu görevlerini yerine getirirken bağımsızlıklarına zarar vermeden nasıl hesap verebilir kurumlar olacakları hususudur. Bu sözde “bağımsızlık – hesap verebilirlik ikilemi” gücün dağılımı ve kullanımının meşrulaştırılması ile ilgili temel bir konudur. Bu sağlanabilirse hem demokratik hem de iyi bir yönetim sağlanabilir. Diğer bir deyişle, düzenleyici çerçeve uygun şekilde tasarlanmışsa, bağımsızlık ve hesap verebilirlik, birbirini dışlamaktan ziyade tamamlayıcı ve birbirini destekleyici değerler haline gelirler. Hesap verebilirlik düzenlemeleri ve bağımsızlığı etkili kılar çünkü bağımsız kuruluşa meşruiyet ve güvenilirlik kazandırır (Sosay ve Zenginobuz, 2006:1).

Tüm bunlara ilave olarak, BİO’ların bütçeleri yasama organının onayına tabi olduğundan, zaman zaman bu kurumların bütçelerinin yasama organı tarafından

onaylanmayacağı durumlar da yaşanabilir. Bu ihtimalin olması da BİO'ların bağımsızlıkları konusunda tartışmalara neden olabilmektedir.

5.2.3. Meşruiyetlerine İlişkin Tartışmalar

BİO'lara ilişkin meşruluk sorunu, kurumların yürütme gücü içinde bulunmasına rağmen siyasi iktidar tarafından denetlenememesinden kaynaklanmaktadır. Bu kurumlar üzerinde hükümetler tarafından uygulanan ne bir organik denetim (başarısız görülen üyenin görevden alınması) ne de işlevsel denetim (işlemlerinin geçersizliğinin izne tabi tutulması veya iptal edilebilmesi) söz konusudur. BİO'lar yoluyla ülkenin yönetimi için halktan yasalar çerçevesinde yetki almış olan politikacılar ülkenin yönetiminin belirli bir kısmının dışına itilemezler (Sobacı, 2006:176). Seçilerek iktidara gelmiş olan yürütme organının BİO'lar üstünde denetim yapma durumunun olmaması sonucunda BİO'ların meşruiyetlerinin tartışılması ve iktidarın görev alanında açık, zayıflık olması gibi halk tarafında bir algıya sebebiyet verebilmektedir. BİO'ların üstünde kontrol sağlamak amacıyla ilgili oldukları sektörlere ilişkin bakanlıklar bünyesinde yeniden yapılandırma çalışmaları yapılmaktadır.

BİO'ların hesap verebilirlik özellikleri sektörden sektöre göre değişmekle beraber, karar alma süreçleri, hesap verebilirlik mekanizmalarının tutarlı ve standart bir yasal formülasyonları mevcut değildir. BİO'ların düzenleme faaliyetleriyle ilgili raporlama şartları da açıkça belirtilmemiştir. Örneğin, 2002'de yürürlüğe giren 4743 sayılı Kanun, Türkiye'de tüm BİO'ların Türkiye Büyük Millet Meclisinin (TBMM) Plan ve Bütçe Komisyonuna yılda bir kez düzenleyici faaliyetleri hakkında rapor sunma zorunluluğu getirmiştir. Ancak sunulacak rapor veya bilgilerin içeriği ve kapsamı belirtilmemiştir (Massadikov, 2018:55). Hâlihazırda da bu raporlamayı tüm BİO'ların yaptığı konusu net değildir.

Demokratik meşruluk konusu BİO'lar için ciddi bir meseledir. Demokratik meşruluğun, asgari biçimsel ögesi, halkın siyasal alandaki konular üzerinde doğrudan veya temsilcileri vasıtasıyla etkide bulunma ve denetleme imkânına sahip olmasıdır. BİO'lar ise siyasal etkilenmelerden olabildiğince uzak tutulmak amacıyla şekillendirilmiş ne yürütmenin ne de yasamanın söz sahibi olamayacağı bir alana taşınmıştır. Siyasetleştirme, neo-liberal akımın bir siyaseti olarak hâkimiyetini kurmaktadır. Yasamanın her zaman, BİO'ları düzenleyen yasalarda değişiklikler

yaparak gerek yapısını gerekse de politikalarını belirleme gücüne sahip olduğu tezi; esasta haklı olmakla beraber, geleceğe ilişkin bu olabilirlik, olanı meşrulaştıramamaktadır (Ardıçoğlu, 2011:41-42).

BİO'ların üyelerinin halk tarafından seçilmiş siyasetçiler tarafından belirlenmesi, ayrıca etkili formal denetim mekanizmalarından biridir. Ancak, bu otoriteler hem halk tarafından seçilerek oluşturulmamaları hem de halk tarafından seçilmiş kişiler tarafından yönetilmemeleri nedeniyle meşruiyetleri açısından da eleştirilere tabi tutulmaktadır (Özmen, 2018:287-289). Kaldı ki kurul üyelerinin seçimi hakkında ayrıntılar kuruluş kanunlarında belirtildiği için siyasi otoritenin kurul üyelerine müdahalesi kısıtlı olmaktadır.

Sonuç olarak, bağımsız idari otoritelerin gerçek kimlikleri ile benimsenip, Türk idari yapısı ve hukuk düzeni içerisinde, bu kimliklerine uygun statülere kavuşmalarının zaman alacağı anlaşılmaktadır.

5.3. Tarımın Neoliberal Dönüşüm Sürecinde Şeker Kurumu

Adam Smith “*Milletlerin Zenginliği*” isimli eserinde, zenginliğin insan emeği ve doğal kaynaklar olduğunu belirtmiştir (Görmez, 2020:18). Tarımda her ne kadar makineleşme olsa da insan emeğinin yoğun olduğu bir hayati sektördür.

Tarım son zamanlarda insanların ürünlerini pazara satmalarıyla bir yandan besin zincirinin temelini oluştururken diğer yandan da sanayiye hammadde sağlayan bir sektördür. Tarım hem doğal afetlerden hem de devletin iktisadi politikalarından ve piyasa koşullarından etkilenmektedir (Ceylan, 2019:136). 15 Nisan 2006’da kabul edilen 5488 sayılı Tarım Kanununun üçüncü maddesinin (ı) fıkrasında tarımın, (j) fıkrasında da tarımsal üretimin tanımı yer almaktadır. Buna göre tarım, “doğal kaynakları uygun girdilerle birlikte kullanarak yapılan her türlü üretim, yetiştirme, işleme ve pazarlama faaliyetleri” iken tarımsal üretim, “toprak, su ve biyolojik kaynaklar ile birlikte tarımsal girdiler kullanılarak yapılan bitkisel, hayvansal, su ürünleri, mikroorganizma ve enerji üretimi” olarak ifade edilmektedir (Bıyık ve Ertürk Atabey, 2017:181). Tarımın bu tür tüm değişkenlerden etkilenmesinden vatandaş yani tüketici doğrudan etkilenmektedir.

Tarım politikaları ise, birçok ülkede gelir dağılımını düzeltmek ve piyasa başarısızlıklarını gidermek için uygulanmaktadır. Gelir dağılımı; bir ekonomide belirli

bir dönemde yaratılan gelirin ne şekilde bölüştüğünü gösteren bir yaklaşımdır (Eğilmez, 2013:37). Kısaca ülkelerin uygulaması gereken tarım politikası; tarım sektöründe yaşayan bireylerin refahlarını yükseltmek, tarımsal kaynakları etkin ve rasyonel şekilde kullanmak, çiftçilerin ekonomik yaşantılarını iyileştirmek, tarımsal üretimi kamu yararına düzenlemek ve tüketicilere sağlıklı, kaliteli ve uygun fiyatlarla ürünler sunmak temel amaçları çerçevesinde düzenlenir (Eğri, 2014:90). Tarım Kanunu'na göre, tarım politikalarının amaçları; “tarımsal üretimin iç ve dış talebe uygun bir şekilde geliştirilmesi, doğal ve biyolojik kaynakların korunması ve geliştirilmesi, verimliliğin artırılması, gıda güvencesi ve güvenliğinin güçlendirilmesi, üretici örgütlerinin geliştirilmesi, tarımsal piyasaların güçlendirilmesi, kırsal kalkınmanın sağlanması suretiyle tarım sektöründeki refah düzeyini yükseltmektir” (RG, 18/04/2006:5488).

Türkiye’de yabancı uzman raporlarında vurgulanan bir husus olan modernleşme hamlesinin tarımdan başlamak zorunda olduğu yıllar içinde değişen hükümetler tarafından da kavranmıştır (Zürcher, 1998:326).

Ayrıca, gıda politikalarında yaşanan değişiklikler bazı kaygılara da neden olmaktadır. Bu kaygılar gıda politikalarındaki liberalleşme ve ticarete serbestleşmeyle birlikte devletin tarım sektöründen giderek çekilme eğilimine girmesi, uluslararası şirketlerin insanlığı “gıda kontrolü” üzerinden yönetme sürecine girebileceğinden kaynaklanmaktadır (Eştürk, 2018:78). Neoliberalizm ile birlikte devletin küçülmesi ve küreselleşme gıda sektöründe uluslararası şirketlerinde arenada olduğu gerçeğini göstermiştir.

Çalışmanın bu bölümünde, 1980 sonrasında Türkiye’de tarım sektöründe yaşanan neoliberal dönüşüm konusu ve bağımsız bir idari otorite olarak Şeker Kurumu’nun Tarım ve Orman Bakanlığı Şeker Dairesi Başkanlığı’na idari dönüşümü konusu ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

5.3.1. 1980-2000 Dönemi Türkiye’de Tarımın Neoliberal Dönüşümü

Tarım, 20. yüzyılın başından itibaren siyasetin ve sosyal bilimlerin en önemli tartışma alanlarından biriydi. 1980’lerin düşünce ikliminde ivme kaybedip şekil değiştirdi ve daha çok hormonlu sebzeler, doğal beslenme gibi kentli başlıklar altında bambaşka bir tartışmaya dönüştü; üretim ve üreticiler yerine gıda ve tüketimle ilgili

meseleler gündemin başköşesine oturdu. Küçük üreticiliğin sorunları; köyün değişen toplumsal yapısı, proleterleşme biçimleri ve tarımın uluslararasılaşması kentli tartışmalar içinde yer bulamadı (Keyder ve Yenal, 2013). Doğal beslenme, organik ürün tüketme, sağlıklı yaşam şehirli insanların bugün en çok dikkat ettiği hususlar arasındadır.

1980'den önceki reformlar yürütmenin uygulayıcı gücüne odaklanırken, 1980 sonrasında uygulamaya konulan reform paketlerinde daha farklı bir amaç güdülmektedir. Temel hedef, geleneksel olarak tabir edilen ve ekonomik ve toplumsal gelişmede artık büyük bir engel oluşturduğu iddia edilen sistem yerine yenilikçi bir model yaratabilmektir (Övgün, 2013:14). 1980 sonrası neo-liberal dönemde Avrupa ve ABD sadece üretim girdilerini üretip pazarlamakla kalmamış tohumdan üretime, ürünü işlemeden sofraya kadar ulus aşırı şirketleri aracılığıyla dünya tarım piyasalarına egemen olmuşlardır (Ceylan, 2019:137). Özellikle tohum konusunda uluslararası firmalar küreselleşme ile birlikte yerli piyasalara girmeye başlamış ve bundan köylü halk çok etkilenmiştir.

Türkiye için neoliberal politikaların belirleyici olduğu dönem 1980-1999 dönemidir. Emek piyasalarında, devlet denetiminin görev ve yetkilerinin kaldırılması ile kamunun özel sektöre devredilmesi durumunun ortaya çıkmasıyla, rant arama maliyetinin hız kazandığı çok uluslu şirketlerin önündeki engeller kalkmıştır. Bu süreçte, hükümetler kendi köylülerine, çiftçilerine serbest piyasa ekonomisinde destek olmamaları halinde tarım alanları azalan, ihracatçı konumdan ithalatçı konuma geçen toplumlar oluşmaktadır.

Bilindiği üzere, Türkiye jeopolitik konumu itibarıyla oldukça verimli topraklara ve su kaynaklarına sahiptir. Ayrıca kıtaları birbirine bağlayan bir ülke konumunda olması da yüzyıllardır bu önemini korumasına katkı sağlamaktadır. Geçmişten bugüne Türkiye'nin bir tarım ülkesi olduğu ve bu niteliği taşıdığı açıktır (Bıyık ve Ertürk Atabey, 2017:182).

Tarım sektörü özelinde 1980 sonrası Türkiye kırsalı tarımsal girdiler; krediler ve ürün fiyatları üzerinden uluslararası serbest piyasa ekonomisinin koşullarına tabi olmuş ve gündelik yaşamda dahi ekonominin merkezi öneme sahip olduğu bir kırılmayı yaşamıştır. 1980 öncesinde iktisadi bir düzen varken devlet müdahaleciliği ve korumacı politikaların gölgesinde çalışan kurumlar 1980 sonrası dönemde ihracat

odaklı bir pazarlama ve ticaret anlayışı olmuştur (Ceylan, 2019:135). Türkiye’de gerçek anlamda göç, İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra tarımın makineleşmesi ve şehirlere doğru akımla başlamıştır (Ortaylı, 2021:273). Türkiye’de Cumhuriyetin ilk yıllarında nüfusun büyük bölümü köyde oturup, çiftçilikle hayatını idame ettirirken, bugün bu oran çok aşağı seviyelere inmiştir. Bunun arkasında kentlere göç, topraktan ürün elde etmenin zahmetli oluşu, hükümetlerin çiftçiye bekledikleri desteği vermeyişi gibi nedenler de yatmaktadır.

Her ne kadar insanların toplum olarak başlıca eylemi göç (Ortaylı, 2021:271) olsa da kırdan kente göçe ek olarak 1980’lerde başlayan neoliberal dönüşüm sonucunda mülksüzleşmesi hızlanan tarımsal nüfus farklı şekillerde iç göç desenleri yaratmıştır. Topraksız köylülere ek olarak küçük üreticiyken tarımsal üretimden yer yer çevresel sebeplerden yer yer ekonomik dönüşümlerle kopan kitleler, Türkiye’de aile içi işgücünü kaybeden tarım sektörünün ayakta kalmasını sağlayan ciddi bir mevsimlik göç deseni ve işgücü oluşturmuştur (Turhan, 2011:79). Maalesef, Türkiye’nin engelleyemediği sorunlarından biri olan göç sebebiyle büyük kentlerde nüfus sorununun çoğalmasa kaçınılmazdır. Ancak, hükümetlerin tarım alanlarını modern teknolojik gelişimlerden ve üretim tarzlarından yararlanarak biçimlendirmesi tarımsal arazilerin korunması açısından önemlidir.

Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu, Avrupa Birliği, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü kamu yönetiminin reformunda ele alınması gereken en güçlü politika transferi aktörleri olarak düşünülebilir (Övgün, 2013:74). 1980’li yıllarda, tarımsal kuruluşlar (çay, şeker, gübre vb.) devamlı zararda oldukları ve Hazine’ye büyük yük getirdikleri için yeniden yapılandırmaları gündeme gelmiştir. Bunun için Dünya Bankası ve IMF’nin tavsiyeleri ve destekleri doğrultusunda özelleştirme ve yeniden yapılandırma sürecine girilmiştir. Ana düşünce, devletin hantallığı ve kaynak tüketmesi, özel sektörün dinamizminden yararlanmaktır.

Türk köylüsü hem üretkendir hem de kendine göre sağlamlıkları mevcuttur (Ortaylı, 2021:113). Ancak Nisan 1994, Kasım 2000, Şubat 2001 krizleri ile Türkiye ekonomisi için zor günler gelmiş olup tarım ve köylü nüfusta bundan payına düşeni almıştır. Krizler sebebiyle halk çok etkilenmiş ve alım gücünde düşüş yaşanmıştır.

2000’li yıllarda Dünya Bankası’nın kredisi ile Tarım Satış Kooperatifleri Birlikleri’nde yeniden yapılandırma programları uygulanmıştır. Tarım ve Satış

Kooperatiflerinin ortakları ve sermayedarları çiftçiler olup özel sermayenin yeri yoktur. Tarım ve Satış Kooperatiflerine devlet desteği devam etmiş ancak mahiyeti değişmiştir.

Bu kooperatifler 1935 yılından beri piyasaları düzenlemek, üreticilerin depo sorunlarını çözmek ve çiftçinin ürünlerini değer fiyatından iç ve dış piyasalarda pazarlanmasından sorumlu olmuştur. 1980 sonrası teşvik düzeyleri azalsa da 2000'e kadar sınırlı devlet desteğinden yararlanmışlardır. Bu süreçte, Türk çiftçisi serbest piyasadaki ekonomik kriz ve fiyat dalgalanmalarından etkilenmiştir. Üretim süreçlerinde ise neoliberal düzen; kamu, çiftçi ve tüketici zincirini kırarak şirket-çiftçi ve şirket-tüketici zincirini ortaya çıkarmıştır (Ceylan, 2019:137-138). Bu yeni oluşum sebebiyle şirketler halkın her kesiminin hayatına girmiştir.

Diğer taraftan, 1980'lerde tohum ve gübre serbest piyasaya bırakılmıştır. Tohum hazırlama ve pazarlamada ise özel firmalar 1990'larda ortaya çıkmıştır (Ceylan, 2019:138). 2000'lerde küreselleşme ile hâkim piyasa güçlerin ve küresel ağların ortaya çıkması sonucunda tohum piyasasında da ana aktörler, ülkeler oluşmuştur.

Neoliberal sistem serbest piyasa mekanizması ile çevresel, ekonomik ve sosyal açılardan küreselle bütünleşmiş kent odaklı ekonomilerle birleşerek tarım ve sanayi sektörleri arasındaki sınırları muğlaklaştırmıştır. Neoliberalizm; finansal ve ekonomik açıdan da tarımsal girdiler, kredi kullanımı ve ürün pazarlamasındaki fiyatlar yoluyla tarımı küresel ekonomik sisteme çekerek kırsal alanları kentlere bağımlı kılmıştır (Ceylan, 2019:150). Bu bağımlılıkta hem ekonominin hem de tarımın merkezlerinde kaymalara ve değişkenlerde artışa sebep olmuştur.

Tarımsal desteklemeler, yeni sağ anlayışın getirdiği özelleştirmeler ve kamu harcamalarının kısılması politikasından etkilenmiştir. Yeni sağ ve neoliberalizmle çok büyük oranda uyumluluk ve tutarlılık gösteren kamu işletmeciliği yaklaşımı, devletin azaltılması, özelleştirme, rekabetin arttırılması, kamu yönetiminin sağladığı sübvansiyonların azaltılması ve benzeri temel yeni sağ uygulama araçları ile yeni sağın bir ülkedeki bürokratik yapıyla olan söylem düzeyindeki temel çelişkisini de gidermeye yöneliktir (Üstüner, 2000:25). Neoliberal politikalar sonrasında devlete ait malların özel sektöre transferi ile sermayenin yönü değişmiştir.

Son olarak, ekonomik liberalleşme ve ticarete serbestleşme süreciyle birlikte devlet, tarım sektöründen giderek çekilme eğilimine girmiştir. Neoliberalizmin gıda üzerindeki etkisi daha çok uluslararası şirketlerin insanlığı gıda kontrolü üzerinden yönetme süreci ile ilgilidir. İnsanların hayatını sürdürebilmesi için gerekli olan gıdalar üzerinde bir takım ticari mücadeleler yaşanmaktadır. Gıdanın politik kontrol aracı olarak kullanılması insanlığın bir şekilde kontrol altına alınması politikası ile eş değerdir (Fedai, 2016:461). Bugün de uluslararası şirketler tüm diğer sektörlerde olduğu gibi şeker sektöründe de yer alarak, serbest piyasada belirlenen fiyatlar üzerinden devletin müdahalesi olmadan, varlıklarını sürdürmekte, toplumlara şeker ve şekerli mamul sunmaya devam etmektedir.

Bundan sonraki bölümlerde tarım sektöründe yaşanan değişime odaklanılacaktır. Bu değişimin temel unsuru olarak uluslararasılaşmaya vurgu yapılırken, AB, IMF, Dünya Bankası gibi kuruluşlar üzerinde konu incelenecektir.

5.3.2. Politika Rejiminin Uluslararasılaşması

Dünya için 2007–2009 küresel mali ve ekonomik krizi, gelişmiş piyasa ekonomisi ülkelerindeki kamu idaresi çalışmalarını ve uygulamalarını yeniden değerlendirmek için önemli bir fırsat sunmaktadır. Bunun nedeni, krizin çeşitli yetki seviyelerinde ve ulusal sınırların ötesinde politika yapıcılar ve yöneticiler arasında daha fazla işbirliği ve koordinasyon gerektirmesidir. Kısacası, bu tür bir işbirliği her zaman bir dereceye kadar var olmasına rağmen, finansal hizmetler sektörünü kurtarmak, ekonomik çöküşü önlemek ve gelecekteki ekonomik büyümenin tohumlarını ekmek çeşitli ulusal bürokrasiler arasındaki etkileşim düzeyini yoğunlaştırmıştır (Jesuit ve Paik, 2011:13). Bu itibarla, ulusal politika rejimlerinin ulus ötesi olmasının arkasında yatan kurumları, bilmek önemlidir. Politika rejimlerinin uluslararasılaşma süreci, Türkiye'nin de parçası olduğu bir dizi uluslararası anlaşma ve proje aracılığıyla uygulanmaktadır. Bu belgelerin incelenmesi devam eden sürecin çerçevesini anlamak için faydalı olacaktır.

5.3.2.1. Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası

Ortak Tarım Politikası (OTP), Avrupa'da II. Dünya Savaşı yılları sonrasında oluşan gıda arz yetersizliği sonucunda ortaya çıkmıştır. Gıda arzını güvence altına alıp dışa bağımlılığı azaltmak isteyen Avrupa, vatandaşlarının gıda ihtiyacının topluluk

içinden karşılanabilmesi için tarımsal üretim miktarının yeterli düzeye ulaştırılıp, bu düzeyin korunabilmesi amacıyla ortak bir tarım politikası altında hareket etmeye karar vermiştir (Yalçınkaya ve Aktaş, 2016:61). Kuruluş amacı kendi kendine yeten bir Avrupa yaratmak olsa da bugün sıkıntılar yaşanan bir alandır. Ayrıca artık kırsal kesimin kalkınması, çevre dostu ürünler üretilmesi, sağlıklı tarım yapılması gibi konulara daha çok odaklanılmaktadır.

Tüm bu gelişmelere bağlı olarak OTP'nin amaçları aşağıdaki gibi özetlenmiştir (Yalçınkaya ve Aktaş, 2016:62):

- Teknolojik ilerlemenin desteklenmesi, tarımsal üretimin rasyonel gelişiminin sağlanması, üretim faktörlerinin optimum kullanımı ile tarımda verimliliği artırılması,
- Tarım çalışanlarının kişi başına gelirini artırması ile tarım çalışanları için uygun bir yaşam standardı sağlamak,
- Dengeli pazar oluşturmak,
- Arz güvenliğini sağlamak,
- Tüketicilere uygun fiyatlarla arz ulaştırmak,
- Çevre koruma politikalarının OTP ile koordinasyonunu sağlamak,
- Alternatif iş sahaları oluşturmak

hedeflenmiştir.

Bu hedeflere ulaşabilmek amacıyla, “Avrupa’daki tarım sektörü için ortak bir politika belirlenmesi kararlaştırılmış, 1 Ocak 1958 tarihinde yürürlüğe giren Avrupa Ekonomik Topluluğu Antlaşması ile OTP’nin yasal temeli oluşturulmuştur” (İKV, 2018). Bu çerçevede, tarımsal üretimin artırılması, üreticilere daha iyi bir yaşam düzeyi sağlanması ve piyasaları istikrara kavuşturarak arzın devamlılığının güvence altına alınması amaçlarını gerçekleştirmek üzere tesis edilen OTP, Stresa Konferansı’nda belirlenen üç temel ilkeye (tek pazar, ortak mali sorumluluk ve topluluk tercihi) dayandırılmıştır.

Tek pazar ilkesi ile tarım ürünleri OTP kapsamında üye ülkelerde serbestçe dolaşabilmekte, üye ülkelerin birbirleri ile olan ticaretinin önüne gümrük vergileri, kotalar ve benzeri engeller yer almamaktadır. *Topluluk tercihi ilkesi* ile Topluluk içi piyasalarda üye ülkeler tarafından üretilen tarım ürünlerine ilk olarak bir rejim uygulanmaktadır. Bu sayede üçüncü ülkelerde üretilen ürünlere karşı Topluluk üyesi

ülke ürünleri tercih edilerek Topluluk tarım sektörü korunmaktadır. Bu çerçevede Birlik ürünlerini yabancı kökenli ürünler karşısında avantajlı bir konuma sokmak için çeşitli mekanizmalar geliştirilmiştir. İthal edilen tarım ürünlerine çeşitli gümrük vergileri uygulamak suretiyle yerli ürünlere belli bir fiyat avantajı sağlanması buna bir örnektir. Tüketici tercihini çeşitli yöntemlerle Birlik ürünlerine yönelten bu ilke, Topluluk tarımının özendirilip geliştirilmesine büyük katkılar sağlamıştır. *Mali dayanışma ilkesi* ile de diğer iki ilke çerçevesinde uygulanan ortak politika doğrultusunda yapılan harcamalar, ortaklaşa oluşturulan bir bütçeden ve AB üyesi ülkelerin tamamının katkısı ile karşılanmaktadır (İKV, 2018).

Ayrıca, topluluk bütçesi içinde 1962 yılında oluşturulan özel bir fon ile mali sorumluluğun ortak paylaşımı oluşturulmuştur. Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu (FEOGA) ile OTP giderleri karşılanmaktadır. FEOGA Garanti Bölümü, fiyat ve pazar politikasının işleyebilmesi için gerekli olan harcamaları finanse etmekte, Yönlendirme Bölümü ise tarımsal yapıların iyileştirilmesine yönelik revizyon çalışmaları ile kırsal bölgelerin kalkınmasında kullanılmaktadır (İKV, 2018). FEOGA sayesinde, OTP'ye mali destek sağlanması sonucunda tarım ürünleri fiyatları ve modern tarım uygulamaları olumlu etkilenmiştir.

1962 yılında Ortak Tarım Politikası'nı tatbik etmeye başlayan AB, tarımsal üretimi teşvik etmek için çeşitli girişimlerde bulunmuş; 1992 yılında ise bu politikadan vazgeçmiştir. AB'nin tarımda yeni politikası ise rekabeti teşvik edici araçlar ile geliştirilmiştir. 1998 yılından itibaren Türkiye de AB'nin tarım politikalarından doğrudan etkilenmeye başlamıştır (Övgün, 2010:93).

2 Ekim 1997 tarihinde Avrupa Birliği üyesi ülkelere imzalanan ve 1 Mayıs 1999 tarihinde yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması ile 1992 yılında imzalanan Maastricht Antlaşması'nın koşullarında köklü değişiklikler yapmıştır. Amsterdam Antlaşması'na göre,

“AB'nin Ortak Tarım Politikası; gıda yetersizliklerinin önüne geçilmesini, tarımda çalışan kesimin gelir düzeyinin artırılmasını, farklı ürünlerin piyasa mekanizmaları arasındaki farklılıkların giderilmesini ve istikrarın sağlanmasını amaçlar. Ayrıca, üretim standartlarıyla tarım teknolojisinin geliştirilmesini ve dolayısıyla verimliliğin artırılmasını, tarımsal üretim araçlarının etkili kullanımının ve ürün arz güvenliğinin sağlanmasını hedefler. Tarımdaki en önemli faktörlerden biri olan işgücünün optimum kullanımının teminini, tüketicilere daha gerçekçi ve uygun fiyatlar sunulmasını ve fiyatların üye ülkeler

arasında haksız rekabete yol açılmasının önüne geçilmesini” gaye edinmiştir (Amsterdam Anlaşması, 1999).

Son olarak, Avrupa Birliği tarafından değişen ihtiyaçlar ve koşullar çerçevesinde şeker politikaları da sürekli olarak revize edilmektedir. 2013 yılında Avrupa Birliği tarafından şeker kotalarının 2017 yılı itibari ile kaldırılmasına karar verilmiştir. İlgili kararda, “şeker kotalarının, 2017 itibarıyla kaldırılacağı ve şeker sektörü düzenlemesinin, sözleşmeler ve şeker sektöründeki her türlü anlaşmaların zorunlu hale getirilmesi esasına göre güçlendirileceği” konusunda uzlaşma sağlanmıştır (TŞFAŞ, 2020). 2005 yılında başlayan Türkiye-Avrupa Birliği müzakereleri bir yandan devam ederken, OTP’den etkilenen Türkiye’nin yanında, AB’de Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) mevzuatı gereği kota dışı ihracat sınırlı iken, OTP kuralları gereği 1968’den beri şekerde olan kotaların kalkması ile birlikte AB’de şeker sektörü olarak açık bir dönüşüm yaşamıştır.

Avrupa Birliği şeker rejimi 1968 yılında OTP ile başlayan süreç içerisinde çok fazla değişikliğe uğramadan devam etmiştir. 2006 yılından önce 126/2001 sayılı Konsey Tüzüğü gereği Şeker Ortak Piyasa Düzeni (OPD), temel olarak Avrupa Birliği’nin kendine yeterli hale gelmesini sağlamayı amaçlamıştır (Avrupa Komisyonu, 2018). Gelişen süreçte birçok iç ve dış faktör kurulduğu günden itibaren değişikliğe uğramayan şekerin diğer OPD’lerde olduğu gibi reformlarla yeniden düzenlenmesini zorunlu hale getirmiştir.

Bu noktada, Avrupa Birliği 2006 ve 2017 şeker reformlarını incelemek tarımdaki neoliberal dönüşümleri ve Türk şeker sektörünü anlamak için yararlı olacaktır.

a) Avrupa Birliği 2006 şeker reformu

Avrupa Birliği’nde 2006 Reformu öncesi 1260/2001 sayılı tüzük ile yönetilen şeker sektöründe aşağıda belirtilen politikalar uygulanmaktaydı:

- AB şeker üretimini kotalarla sınırlandırdı, böylece şeker üreticileri Topluluk ihtiyaçlarına yakın bir düzeyde şeker üretmeyi taahhüt etti.
- Müdahale sistemi ile piyasa dalgalanmalarına karşı fiyat korunuyordu.
- Kotaya esas şekerin, dünya şeker fiyatı ile Topluluk fiyatı arasındaki farktan kaynaklanan ihracat maliyeti, şeker imalatçılarından alınan vergilerin Topluluk

bütçesine aktarılıp ihracat geri ödemelerinde kullanılması suretiyle finanse edildi.

- Kotasız üretim, ihracat geri ödemesinden yararlanmaksızın dünya piyasa fiyatlarından ihraç edilmek zorunda bırakıldı. Aksi halde bu şeker ya yüksek vergiye maruz kalıyor ya da bir sonraki pazarlama yılının kotalı üretiminden sayılıyordu.

Bu koruyucu politikalar, üye ülkelerdeki tüketicilerin yüksek fiyatlardaki şekeri tüketmesine neden olurken diğer taraftan, piyasadaki yüksek fiyat seviyesi ve kotalı üretim ile üretim garantisi içeren sistem OPD bütçe harcamalarının pancar yetiştiricileri ile şeker üreticileri tarafından finanse edilmesini sağlamıştır (Busse ve Jerosch, 2006:1-2).

20 Şubat 2006'da AB önemli bir reformu kabul etmiş olup şeker sektörü için önlemler alınmış, şeker alımları müdahale sisteminin ortadan kaldırılması gibi uygulamalarla şeker pancarı üretim teşviklerini önemli ölçüde azalmış ve biyoyakıt hammadde mevcudiyetini etkilemiştir (Schnepf, 2006:4).

2006 Şeker Reformu DTÖ'nün de bir gereği olarak AB'nin sübvansiyonlu ihracatlarını düşürerek şeker üretim ve ticaret sistemini uluslararası gerekliliklerle aynı seviyeye getirmek, fiyatları düşürmek, ithalatı belli bir sınırdan tutmak, sonraki dönem için kotalı üretimi sonlandırmak ve rekabeti sağlamak amacıyla gerçekleştirilmiştir. Üretimden bağımsız ödemeler ve yeniden yapılandırma yardımı gibi araçlar ile bu amaçlar gerçekleştirilmiştir.

Fiyat düzenlemelerinde, AB şeker fiyatlarını dünya şeker fiyatlarına yaklaştırmak amacıyla değişikliklere gidilmiştir. Bu amaçla diğer tarım sektörlerinde olduğu gibi müdahale fiyatı yerine referans fiyatı uygulamasına geçilmesi yönündeki karar reform sonrası dönemde uygulanmıştır. Piyasada şeker fiyatlarının kontrolünü sağlamak amacıyla topluluk içi fiyatların referans fiyatın altına düşmesi halinde özel depolama uygulaması getirilmiştir.

Kota sisteminde, reformla birlikte önemli değişikliklere gidilmiştir. Kotalar (A ve B kotaları)⁷ birleştirilerek tek kota verilmeye başlanmıştır. Kotaların düşürülmesi

⁷ A Kotası Şeker: Yurtiçi talebe göre üretilen ve pazarlama yılı içinde iç pazara verilebilen şeker miktarını belirtir. B Kotası Şeker: A kotasının belli bir oranına tekabül eden ve güvenlik payı için bulundurulmak üzere üretilen şeker miktarını belirtir (Tarım ve Orman Bakanlığı, 2022b) .

için yeniden yapılandırma çerçevesinde gönüllü olarak şeker üreticilerinin kotalarından vazgeçmesi beklenmiştir. Yapılandırmaya ilişkin yardımlar bu çerçevede yapılmıştır. Ayrıca 2010 yılından sonra doğrudan kota kesintisi uygulamasının zorunlu hale gelecek olması üreticileri gönüllü vazgeçmeleri yönünde etkilemiştir.

2006 Şeker Reformunun getirdiği en önemli değişiklik geçici yeniden yapılandırma planıdır. Verimlilik esas alınarak oluşturulan politikada amaç; 320/2006 sayılı Konsey Tüzüğü gereği yüksek maliyetli fabrikaların ve yetiştiricilerin sektörden çekilmeleri için mali teşvik sağlayacak olan yeniden yapılandırma planının uygulamaya konulmasıdır. Kotalarından vazgeçmeleri durumunda yetiştiricilere ve üreticilere belli oranlar dâhilinde yeniden yapılandırma yardımı yapılması ve 2009/10 Pazarlama Yılı (PY)⁸ sonuna kadar bu aktarımların tamamlanmasına karar verilmiştir (Aragrande vd., 2017).

2006/07 PY'den itibaren diğer vergileri kapsayan bir üretim vergisi getirilmiştir. Bu üretim vergisi, her bir pazarlama yılında şirketlerin ellerinde bulundurdıkları kota miktarı üzerine konulmuştur. Şeker ve inülin şurubu için 12 €/ton, izoglukoz için ise bunun yarısı yani 6 €/ton'dur.

AB kotası yeniden yapılandırma ile 2006-2010 arasındaki dönemde düşüş yaşanmıştır. İnulin şurubunda ise reformun uygulanmasıyla üreticileri tarafından gönüllü bir şekilde kotalardan tamamen vazgeçilmiştir. Piyasaya göre fiyat politikası şekillenen izoglukoz üreticileri için düzenlemelerden olumsuz etkilenmesi sebebiyle ilave kotalar tahsis edilmiştir.

Kotalı üretilen şeker için, AB Komisyonu tarafından piyasanın ihtiyacına göre geri çekme (withdrawal) uygulaması bulunmaktadır. Geri çekme uygulamasının ilki; kotalı üretilen şekerin belirlenen oran kadarı depolanarak takip eden pazarlama yılında kotalı üretimden sayılması veya ihraç amaçlı kullanımıdır. İkinci uygulama ise; şeker üretilmeden önce henüz ekim aşamasında iken önlem amaçlı geri çekmedir.

Gönüllü özel depolama; kotalı şeker fiyatının AB referans fiyatının altına düşmesi durumunda yardım verilmesi uygulamasıdır. Bir diğer uygulama ise; 1234/2007 tüzüğünün 187. maddesinde geçen tahıl, pirinç, şeker, süt ve süt ürünleri

⁸ 2009/10 Pazarlama Yılı: 1 Eylül 2009-31 Ağustos 2010

gibi bazı ürünler için piyasadaki arz-talep dengesinin bozulması durumunda AB Komisyonu tarafından arzı artırmaya yönelik tedbirler alınabileceğidir.

b) Avrupa Birliği 2017 şeker reformu

AB 2006 Şeker Reformu belli bir dönemde uygulamaya konulmak üzere tasarlanmış geçiş süreci reformudur. Dolayısı ile 2015 yılında bu reformun sona ermesi durumu şeker için yeni bir düzenleme yapılmasını gerekli kılmıştır. Piyasanın geçiş sürecini tamamlayabilmesi adına 2013 yılında 1308/2013 sayılı tüzük yürürlüğe girdiğinde şekere ilişkin mevcut düzenlemeler 2016/2017 PY bitimine kadar uzatılmıştır. Tüzük ile kotalı üretim, referans fiyat uygulaması, minimum pancar fiyatı uygulaması gibi piyasaya ilişkin düzenlemelerin aynı şekilde devam etmesi öngörülmüştür. Sonraki süreçte, üretimde süreklilik için kotaların kaldırılması ile pancar yetiştiricileri ve fabrikalar arasındaki sözleşmelerin devamının yanında, sözleşmelerin kapsamının da genişletilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Kotaların kaldırılacağı 2016/17 pazarlama yılı bitimine kadar kotalı üretim için; 2010/2011 pazarlama yılında tahsis edilen kotalar geçerli olurken kotasız şeker üretiminin ne olacağının ve ham şeker ithalatının Komisyon tarafından belirlenmesine karar verilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2021).

1303/2013, 1305/2013, 1306/2013, 1307/2013, 1308/2013, 1370/2013 sayılı AB Tüzüklerinde, 2016/17 PY bitiminde OTP reformu gereği şeker ve izoglukoz kotaları ile minimum pancar fiyatlarının kaldırılmasına ilişkin hükümler yer almıştır. Topluluk içerisinde tarımı ve tarıma dayalı sanayiye uygulama bazında homojen hale getirmek amacıyla söz konusu tüzükler yürürlüğe girmiştir. Kotasız dönemde özel depolama yardımı, şeker için referans fiyat uygulaması, yetiştirici ve üretici arasındaki sözleşmeler, fiyat raporlama sistemi gibi uygulamaların devam etmesi planlanmıştır. AB’de kota kapsamındaki şeker için ihracat sübvansiyonlarının DTÖ tarafından sınırlandırılmasından dolayı düşük olan ihracat miktarı, kotaların kaldırılması ile artmış olacaktır. 2017 AB Şeker Reformunun temel nedeni arzı kontrol etmek için kullanılan planlı üretim modeli olan kotalı üretimin yalnızca şeker sektöründe kalmasının piyasada rekabeti bozması ve piyasanın kendi kendini döndürmesinin önünde engel olarak görülmesidir (Avrupa Parlamentosu, 2018).

5.3.2.2. 1992 Reformu ve AB'nin Uruguay Raundu kapsamında GATT Anlaşmalarına uyumu

İlk hali Tarifeler ve Ticaret Genel Anlaşması (GATT) olarak bilinen Dünya Ticaret Örgütü, 1947'de Cenevre'de 23 ülke tarafından imzalanarak, 1948 yılında yürürlüğe girmiştir. Meta sermayenin uluslararası alandaki dolaşımını engelsiz tamamlamasını sağlayacak olan bu anlaşmanın (Aztimur, 2012:28), küresel sermaye aktörlerinin kendi çıkarlarını korumak amacıyla oluşturdukları bir örgüt olduğuna ilişkin görüşlerde mevcuttur.

DTÖ'nün 1 Ocak 1995 tarihinde kurulmasına yol açan, 123 ülkeyi sözleşme tarafları olarak kapsayan GATT tarihinin en uzun (1986-1994) ve en çekişmeli çok taraflı ticaret müzakerelerinden/görüşmelerinden biri 8 tur olan Uruguay Raundu'dur. Son metnin en önemli bölümlerinden birini Tarım Anlaşması kapsamında, tarım ürünleri ticaretinin serbestleştirilmesi ile ilgili alınan kararlar oluşturmaktadır (Yaşarlar, 2011:43). Yapılan görüşmeler sonucunda gelişmekte olan ülkeler için ithal ikameci politikalardan ihracatı teşvik eden büyüme politikalarına geçiş olmuştur.

1992 reformunda ise, çiftçi gelirlerinin daha farklı bir sistem ile finanse edilmesi amaçlanmıştır. AB'nin OTP'de yaptığı değişikliklerin temel faktörleri arasında;

- Ürün stoklarında meydana gelen artışlar,
- FEOGA bütçesinin büyük bir bölümünün çiftçi gelirlerine kanalize edilmesi,
- DTÖ toplantıları sonucu varılan anlaşmalar

yer almaktadır.

15 Nisan 1994 tarihinde resmen imzalanan Nihai Senet ile (Uruguay Raund) tarıma ilişkin istisnalara son verilmesi, pazara giriş, ihracat ve destekleme politikalarının genel bir çerçevede yürütülmesi kabul edilmiştir. Bu anlaşmalar kapsamında yayınlanan 3290/94 sayılı Topluluk Yönetmeliği ile Topluluk, 1995 ile 2001 yıllarını kapsayan dönem içerisinde yapılan ihracata prim ödenmesine yönelik teşviklerde %21'lik bir indirimle gidilmesi yönünde fikir birliğine varmıştır. Bu oran Avrupa Ortak Piyasa Düzeni kapsamında yapılan ihracat teşviklerinde %36'lık bir gerilemeye denk gelmektedir. İthalata yönelik olarak ise 6 yıllık dönemler içerisinde Avrupa Birliği topluluk pazarına girmenin önüne set çeken korumaya yönelik tarifelerde %36'lık düşüşe gitmeyi onaylamıştır. Bu uygulama ile üçüncü ülkelerden gelen tarım ürünlerinin topluluk pazarına girişi daha basitleştirilmiştir.

Şeker, birçok ülke için gıda güvencesini sağlaması, istihdam yaratması gibi pek çok sosyoekonomik unsuru barındırması nedeniyle korumacı politikalarla desteklenmiş ve liberal eğilimlerden en az etkilenen ürünlerden biri olmuştur (Eştürk, 2018:79). Ancak, 1994 Uruguay Turu Tarım Anlaşması ile ülkelerin pazarı bozucu nitelikteki korumacı iç destek politikaların uluslararası ticaret üzerindeki olumsuz etkilerinin azaltılmasına yönelik düzenlemeler öngörülmüştür. Buna ilave olarak, bu düzenlemelerin, kısa vadede, dünya şeker pazarı üzerinde çok kısıtlı bir etkisi olmakla birlikte korumacı şeker politikası çok az değişikliğe uğramıştır (Kıymaz, 2002:23).

5.3.2.3. Dünya Bankası Tarım Reformu Uygulama Projesi

Dünya Bankasının kuruluş amacı, Avrupa'yı ayağa kaldırmakken, kısa zaman içinde işlev değiştirmiş ve Avrupa'nın kalkınmasından Avrupa dışı dünyanın kalkındırılmasına doğru bir farklılaşma yaşamıştır (Övgün, 2013:75).

Diğer taraftan, 1990'lar kurumsal ve diplomatik düzeyde neoliberalizmin Türkiye'de olduğu yıllardır. 1999'da Tarım Reformu Uygulama Projesi (ARIP) adıyla DTÖ, IMF ve AB Gümrük Birliği Antlaşmaları hem tarımın dış politik çerçevesini çizmekte hem de yeni tarım politikalarının simgesi olmuştur. ARIP'in hedefi, tarım sektöründe serbest piyasa ekonomisini hâkim kılmaktır. Bu sayede tarımsal girdilerin fiyatları serbest piyasa koşullarında belirleniyor, tarım sübvansiyonları kaldırılıyor ve çiftçilerin güvencesi konumundaki tarım kredi ve tarım satış kooperatiflerinin yeniden yapılandırılmasıyla tarım ve gıda ticareti liberalleşecektir (Ceylan, 2019:137). ARIP sayesinde tarımdaki tüm desteklerin aşamalı olarak kalkması sonucunda, bütçe yükü azalacak ve düşük gelirli çiftçiler desteklenecektir.

ARIP doğrudan gelir desteğini öngörmektedir. Aslında bu destek üretimden ziyade çiftçinin gelirini arttırıcı, sosyal ve mülke verilen bir destektir. Doğrudan Gelir Desteği (DGD), 2001'de Standby Antlaşması kapsamında IMF'ye verilen niyet mektubunda var olan desteklemeler kamuya yük getirdiği, küçük üreticiye ulaştırılamadığı ve serbest piyasa ekonomisini bozduğu gerekçesiyle kaldırılarak DGD'ye geçildiği belirtilmektedir (Ceylan, 2019:137). DGD, tüm tarımsal desteklerin kaldırmasını hedeflemektedir ayrıca üretimden bağımsız bir destekleme biçimidir.

DGD tarımsal alt yapı sorunlarını çözmüş olan gelişmiş ülkeler için uygulanması yerinde bir destektir. Dünya'daki ürün fiyatları gelişmiş ülkelerin artık ürününü pazarladıkları fiyatlardır. Bunların tespitinde gelişmiş ülkeler kendi içlerinde gözettikleri

maliyet, kazanç ve insanca yaşam payının dünya ürün fiyatlarının oluşumunda görebilmek mümkün değildir. Buna karşın az gelişmiş ülkelerse üreticisini fiyat yönünden desteklemeyip dünya fiyatlarını esas alan bir politika benimsemektedir. Artan maliyetler karşısında dünya fiyatlarıyla baş edemeyen az gelişmiş ülke çiftçileri gittikçe tarımdan koparak çareyi kentlere göçte bulmakta ve yoksulluk da kentlere taşınmaktadır. Sonuçta az gelişmiş ülkeler gıdada giderek bağımlı dönüşmektedir. Yani kırsaldan kentlere doğru yapılan bu göç borçluluk, işsizlik ve yoksulluğu doğuran tarımın küreselleşmesinin ve neoliberal sistemin doğurduğu mülksüz kalmanın da neticesidir (Ceylan, 2019:138). Türkiye için de nüfus artışı ve kentleşmenin sürmesiyle birlikte ekonomik kriz sorunları derinleştirmektedir (Görmez, 2020: v). Tarımdan kopan çiftçiler eskiden buğdaylarını üretip kendileri ekmeklerini yapan üreticilerken, şehirde fırından ekmeğini almak zorunda kalan tüketicilere evrilmişlerdir. Şehirlerde işsizlik oranlarının artması da cabasıdır.

5.3.3. Politika Rejiminin Uluslararasılaşması Sürecinin Değerlendirilmesi

1980’li yıllarda geleneksel toplum yapısının hâkim olduğu tarım toplumundan sanayi toplumuna doğru bir dönüşüm yaşanmıştır. Geleneksel toplum yapısının kurumları, normları ve değerleri çözülmeye başlamış, sanayi toplumunun kurumları, normları ve değerleri yerleşmeye başlamıştır. Ancak bu dönüşüm tam olarak tamamlanamamış ve halen devam etmektedir (Pustu, 2011:147). Tabii bu dönüşüm sayesinde tarım toplumunda toprak egemenken, sanayi toplumunda sanayi ürünleri egemen olmuş sanayi ürünlerini üretmek için makineler etkin olmuştur.

12 Eylül 1980’den sonra, yeterli kurumsal mekanizmalar ve bürokratik değerlerin bulunmadığı bir ortamda uygulanmaya çalışılan liberal ekonomi politikaları, yönetimin yasalar, kurallar dışında ve denetimden uzak bir şekilde işlemesine yol açmıştır (TEPAV, 2006:19).

Destekleme alımları ortadan kaldırılıp doğrudan gelir desteği ile değiştirilmiştir. Bu destekleme mekanizması üretime bağlı olmayıp, kayıtlı arazilerin büyüklüğüne dayanmaktadır. Bir taraftan, çiftçiler arasında eşitlik sağlayacağı düşünülmese de rağmen, daha büyük topraklara sahip olan çiftçiler daha fazla desteklenmiştir. Ayrıca, Çiftçi Kayıt Sistemi tarımsal mülkiyetin metalaştırılmasında bir araçtır. Tarım kooperatiflerinin yeniden yapılandırılması ile çiftçiler, kredi için bankalara bağlı oldukları ölçüde finansal sermayeye tabi tutulmuştur (Şafak-Çubukçu, 2012:48).

AB'nin Türkiye'nin kamu yönetimi üzerindeki etkisi 2004 yılından önceki dönemlerde başlamakla birlikte esas etkisi için 2004 yılındaki adaylık statüsünün ilan edilmesi beklenmiştir (Övgün, 2013:88).

Bu süreçte Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikasına uyum, Uruguay Round görüşmeleri sonucunda imzalanan tarım anlaşmalarının getirdiği yükümlülükler, IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların yönlendirmeleriyle farklı aktörlerin karar alma sürecine dâhil olma durumu gerçekleşmiştir (Fedai, 2016:461). Şeker ise serbest bırakılmayarak neo-liberal hareketlerden en az etkilenen ürün olmuştur. Dünyada 120'den fazla ülke hem kendi ihtiyaçlarını karşılamak hem de diğer ülkelere ihraç etmek için şeker üreterek, müdahaleci politikalarla alanı şekillendirdiği bilinirken; şeker uluslararası alanda da anlaşmalarla düzenlenen ve korumaya alınan başlıca ürünlerden birisi olmuştur (Kaya, 2015:42).

1999 yılında IMF ile yapılan standby (destekleme) anlaşmasında özelleştirmeler ile birlikte Şeker Kanunu'nun bir an önce çıkarılmasını istemiştir. 2001 ve 2002 yılı IMF niyet mektuplarında da tarımsal KİT'lerin özelleştirilmesi yer almıştır. 2000 yılında ise TŞFAŞ, 2000/92 Sayılı Özelleştirme Yüksek Kurulu kararı ile özelleştirme kapsamına alınmıştır. IMF ile 1999 yılında yapılan standby anlaşması gereği kamu desteklerinin azaltılması politikası rekabeti artırıcı önlemlerden biri olarak görülmüştür (Fedai, 2016:463). IMF ve DB; ekonomiye ve bütçeye büyük yük getiren desteklerin azaltılmasını, bunun için özelleştirmenin yapılmasını istemiştir.

Türkiye'de tarım politikalarında desteklemeler genellikle ilk olarak ürünlerde belirli üretim hedeflerine ulaşmayı, üreticiye gelir transfer etmeyi veya üretici gelirini korumayı amaçlamıştır. Ancak IMF, DB ve Avrupa Birliği ile olan ilişkiler çerçevesinde tarım politikalarında daha liberal uygulamaları ön plana çıkarmıştır. Bu sayede 1999 ve 2000'li yıllarda IMF'ye verilen niyet mektuplarında TŞFAŞ'nin zararının belirli bir miktarı geçemeyeceği ve 2001 yılında bu kurumun özelleştirileceği yönünde taahhütler verilmiştir. Sonrasında 19/04/2001 tarihinde yeni bir Şeker Kanunu yürürlüğe girmiştir (Eştürk, 2018:76).

Tarım sektöründe BİO'ların kurulması, bu sektördeki gecikmiş dönüşüm için bir araç olarak kullanılmıştır. Piyasaların ekonomik yönetiminin siyasi baskılardan bağımsızlığını kazanması hem bu dönüşümü kolaylaştırmış hem de piyasa düzenlemesinin gerektirdiği nesnellığe kavuşturmuştur. Şeker sektörünün yeniden

yapılandırılmasına ilişkin süreç 1999 tarihinde IMF'ye verilen Niyet Mektubu ile başlamıştır. Özellikle tarım sektörüne yönelik yeniden yapılanma kapsamında Şeker Kanununun çıkarılacağı belirtilmiştir.

Türkiye'de yaşanan krizler nedeniyle tarımın gecikmiş dönüşümü yaşanmıştır. Böylelikle küresel sermaye Türkiye'deki tarım sektörüne daha yumuşak bir şekilde nüfuz etmiştir ve sonrasında aralıklarla yaşanan finansal krizler (1994, 1999, 2001), neoliberal dönüşümü sağlamıştır. Daha sonra tarımın neoliberal dönüşümünün kurumsallaşması sürecinde BİO'ların kurulması yoluyla tartışmaların özünde yer alacak olan dönüşümün hızlandırılması ile siyaset ve ekonomi arasındaki temel ilişkinin ortaya çıkması sağlanmıştır.

5.3.4. Şeker İçin Bağımsız İdari Otorite Kurulması

Küreselleşme olgusu ve kamu yönetiminde meydana gelen gelişmelerin etkisiyle IMF, Dünya Bankası, AB ve DTÖ gibi uluslararası kuruluşların destekleriyle, siyaset-yönetim ayrımının bir yansıması biçiminde BİO'lar yaygınlaşmaya başlamıştır (Çapar, 2009:197).

Şeker fabrikaları Türkiye'nin ilk sanayi işletmeleri olup ilk şeker fabrikaları Uşak ve Alpullu fabrikası ile Cumhuriyetin ilk yıllarında Türk şekerini üretilmeye başlanmıştır. Şeker dünyada devlet müdahalesinin en fazla uygulandığı ürünlerden biridir. Bu kapsamda uygulanan üretim kotaları, tarife kotaları, yüksek korumalar ve tercihli ticaret anlaşmaları nedeniyle dünya serbest ticareti sınırlandırılmaktadır (Kaya, 2021:429).

Türkiye'de neoliberal dönüşüm hızla yaşanırken, IMF ve Dünya Bankası, şeker pazarının özel bir kanunla düzenlenmesini talep etmiştir. IMF'ye niyet mektupları, destekleme fiyatlarının düşürüleceğini, şeker için kota mekanizmasının uygulanacağı vaat edilmiştir. Ayrıca, devlete ait fabrikaların özelleştirilmesi gerçekleştirilecekken; pazarın düzenlenmesi, pazar için kurulacak BİO tarafından yapılacağı ve söz konusu değişikliklerin yasal dayanağını oluşturacak Şeker Kanunu çıkarılacağı belirtilmiştir (Şafak-Çubukçu, 2012:49).

İlerleyen yıllarda TBMM'de kanun tasarısı da kabul edilmiş olup 4634 sayılı yasaya göre Şeker Kurumu ve kurumun karar organı Kurul oluşturulmuştur.

5.3.5. Türk Şeker Rejimi

Türk ekonomisindeki en önemli kesim tarım olup 1923 sonrasında oldukça hızlı bir şekilde iyileşme yaşanmıştır (Zürcher, 1998:240). Türkiye, Rusya, Fransa, Almanya, ABD'nin ardından dünyanın pancar şekeri üreten beşinci, Avrupa'nın ise dördüncü büyük ülkesi olup dünya genelinde kamış ve pancardan şeker üreten ülkeler arasında on üçüncü sıradadır (Tarım ve Orman Bakanlığı, 2022b).

Çalışmanın bu bölümünde şeker kavramı açıklandıktan sonra Türkiye’de uygulanmakta olan şeker rejimi ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

5.3.5.1. Şeker tanımı ve önemi

Şeker, gıda maddelerine tatlılık özelliği kazandırmak amacıyla en yaygın olarak kullanılan bileşenlerden biridir. Şeker denilince akla, en yaygın olarak sofralarımızda kullanılan beyaz şeker olarak bilinen ve kimyasal adı sakaroz olan tatlandırıcı gelmektedir. 4634 sayılı Şeker Kanununa göre şeker;

“beyaz şeker (standart, rafine, küp ve kristal şeker), yarı beyaz şeker, rafine şeker, ham şeker ve kahverengi şeker olarak sınıflandırılan, pancar veya kamıştan üretilen kristallendirilmiş sakaroz ile nişasta kökenli izoglukoz, likit ya da kurutulmuş halde glukoz şurubu, sakaroz veya invert şeker veya her ikisinin karışımının suda çözünmesinden meydana gelen şeker çözeltisi ve invert şeker şurubu ile inulin şurubu” şeklinde ifade edilmiştir (RG, 19/04/2001: 24378).

Şeker birçok bitkinin bünyesinde bulunmasına karşın, ekonomik olarak üretilen ve dünya şeker ticaretinin çok büyük bölümünü oluşturan şekerlerin ana hammaddeleri şeker kamışı, şeker pancarı, mısır, patates vb. nişastalı bitkilerdir.

Değersiz ve alelade bir madde gibi görünen şeker, dünya sanayi ve ticaretinden beslenme alışkanlıklarına; kapitalizmin geçirdiği evrimden endüstri tarihinin insan hayatına etkilerine varıncaya kadar incelenmesi gereken mühim bir ürün olmuştur. Şekerin bir problem olarak ortaya çıkışını, içinde bulunduğu dönemsel koşullara göre çalışma kalıplarının dışına çıkarak incelemek gereklidir (Fedai, 2016:458). Bu doğrultuda, şeker, ilk olarak MÖ. 8000’li yıllarda ortaya çıkmış ve sanayileşmeden önce, un, zeytinyağı vb. ürünlerin üretilmesinde kullanılan geleneksel değirmenlerde şeker kamışı bitkisinden üretilmiştir (Demirel ve Akdeniz, 2019:122).

Şeker, tarım ve sanayinin ilk bağlandığı alan olarak ortaya çıkmıştır. 18. yüzyılda şekerin üretimi ile birlikte sömürgeciliğin şeker kamışı alanlarına kayması, şeker sahaları üzerinde güç mücadelesinin yaşanması sonucunu getirmiştir. Şeker kamışının daha çok

subtropikal bölgelerde (iklime bağlı olarak) ve insan yoğunluğunun fazla olduğu yerlerde üretildiği bilinmektedir (Mitchell, 2004:3).

Şekerin insanlar için vazgeçilmez bir besin ve enerji kaynağı olarak görülmesi; hükümetlerin halklarına şekeri güvenli ve yeteri kadar temini noktasında önlem almaları için bir politika oluşturmalarını gerektirmiştir. Avrupa’da feodal sistemin çöküşü ile birlikte kırsaldan kentlere yaşanan göçler sonucu ortaya çıkan besin ve enerji ihtiyaçlarının karşılanması noktasında; nüfusun açlıktan kırılmaması amacıyla ulusal şeker politikalarının oluşturulması gerekmiştir (Atalık, 2008:1).

Beslenmenin temel maddelerinden olan şeker, ham maddesi olan pancar ve kamışın tarımsal üretim ve istihdama katkısı ile işleme sırasında ortaya çıkan yan ürünler nedeniyle tüm ülkelerde fazlasıyla korunan oldukça politik bir üründür (Kıymaz, 2002:15). “Dünya şeker üretiminin yaklaşık %24’ü şeker pancarından %76’si de şeker kamışından üretilmektedir. Şeker kamışı ve pancardan elde edilen şekerler arasında kalite bakımından farklılıklar bulunmamaktadır” (Tarım ve Orman Bakanlığı, 2022b). “Ancak sadece tropik ve alt tropik bölgelerde yetiştirilebilen şeker kamışının şeker pancarına kıyasla daha düşük maliyetle üretilmesi, işleme maliyetlerinin düşüklüğü gibi nedenlerden dolayı şeker kamışından üretilen şeker daha düşük maliyetli olmaktadır” (Kaya, 2015:42).

İlgili literatürde şeker tüketimini etkileyen faktörler aşağıda olduğu gibi belirlenmiştir (Aytüre, 2004:19):

- Nüfus artışı,
- Şeker üretimi ve arz talep dengesi,
- Dünya piyasasında şeker fiyatları,
- Tüketicilerin geliri,
- Şekere alternatif olabilecek tatlandırıcılar,
- İnsanları beslenme alışkanlıklarında meydana gelen değişim.

Şeker kamışından elde edilen şekerin yüksek verim ve düşük maliyet içermesi, dünya şeker piyasasında şeker kamışını avantajlı kılmakta ve dünya şeker ticaretinin %90’ına hâkim olmasına sebep olmaktadır. Şeker kamışından elde edilen şekerin fiyatı pancar şekeri fiyatının yarısından daha düşük bir seviyede bulunmakta, bu durumda pancar şekerinin rekabet edilebilirliği kısıtlı kalmakta ve pancardan şeker üreten ülkelerin politikalarında korumacılık mühim bir yer tutmaktadır (Kıymaz ve Şahinöz, 2008: 42).

Şeker, dünyada stratejik öneme sahip bir üründür. Beslenmenin temel maddesi olmasının yanı sıra, tarımsal üretime katkısı, yan ürünler ve istihdama katkısı nedeniyle şeker tüm dünyada korunan bir ürün olagelmıştır (Eştürk, 2018:68). Tarımsal üretime konu olan bitkilerden biri olan şeker pancarı hem şeker elde edilmesinde hem de hayvan beslenmesinde kullanılmaktadır (Bıyık ve Ertürk Atabey, 2017:183). Şeker pancarı stratejik ürünler arasında yer almakta olup insan hayatındaki önemini belirtmek için Almanlar “Pancar olmasaydı icadı gerekirdi” demişlerdir. Sulanabilir alanlarda tarımı yapılan şeker pancarı üstün tarım teknikleri kullanılarak üretilen iki yıllık bir bitkidir. Pancar birinci yıl şeker endüstrisi için, ikinci yıl ise tohum elde etmek için üretilir. Mart ayı sonundan Mayıs ayına kadar, sıra usulü ekilir. Seyreltme, çapalama, sulama ve tekleme gibi işlemler sonrasında, Eylül ayından itibaren hasata başlanır.

Hayvan beslenmesinde girdi olarak kullanılabilen şeker pancarı hayvancılık sektörü açısından girdi maliyetlerini azaltabilecek bir bitki olma niteliği taşımaktadır (Bıyık ve Ertürk Atabey, 2017:183). Şeker pancarından elde edilen melas, bazı kimya sanayii kolları ile özellikle alkol üretiminde kullanılmaktadır. Bunun yanı sıra, şeker pancarının işlenmesi sırasında elde edilen yaş pancar posası, şekerpancarı baş ve yaprak kısmı ile melasın bir kısmı hayvan yemi olarak kullanılmaktadır (Kıymaz, 2002:10). Türkiye’de sözleşmeli üretimin uygulandığı ilk ürünlerden biri şeker pancarıdır.

5.3.5.2. Şeker sektörü ve tarihsel gelişimi

Şeker fabrikaları, Türkiye Cumhuriyeti’nin ilk sanayi işletmelerindendir. Şeker fabrikası kurma çalışmaları ilk defa, Uşaklı Molla Ömeroğlu Nuri (Şeker) adında bir çiftçi tarafından Uşak’ta başlatılmıştır. 6 Kasım 1925 tarihinde ilk Şeker Fabrikasının temeli atılmıştır.

1926 yılında faaliyete başlayan ve ilk şeker üretimini gerçekleştiren bir diğer şeker fabrikası da Alpullu Şeker Fabrikası’dır. Şeker fabrikaları, yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti’nin ilk sanayi işletmeleridir. Türkiye’nin şeker ihtiyacı bu iki fabrika tarafından karşılanmış sonrasında 1933 tarihinde Eskişehir Şeker Fabrikası ve 1934 tarihinde ise Turhal Şeker Fabrikası işletmeye açılmıştır. Türkiye’nin şeker üretimini karşılayan Alpullu, Uşak, Eskişehir ve Turhal Şeker Fabrikaları 1935 yılına kadar ayrı birer işletme iken, Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.(TŞFAŞ) olarak tek bir şirket çatısı altında toplanmışlardır (TŞFAŞ, 2021:18).

Şeker pancarı sadece gıda endüstrisi için hammadde olmayıp yenilenebilir bir enerji kaynağı, yem malzemesi, gübre kaynağıdır (Řezbová vd., 2013:174). Şeker pancarı tarımının Türkiye ekonomisine katkılarından bazılarını şu şekilde özetlemek mümkündür (Erdinç, 2017:14):

- Şeker pancarı bitkisi en iyi güneş panelidir. Hava, güneş ve sudan aldığı enerjiyi absorbe eder ve bünyesinde şekere dönüştürür. Şeker en önemli besin ve enerji kaynağıdır.
- Pancar posası yem olarak, melas ise maya ve biyoyakıt üretiminde kullanılmaktadır. Son yıllarda ön plana çıkan yenilenebilir enerji kaynağı biyoetanolün de en verimli hammaddelerinden biridir.
- Türkiye de tüketilen toplam gübrenin %10'u şeker pancarı tarımında kullanılmaktadır.
- Bir dekarının fotosentez yoluyla havaya verdiği oksijen, 6 kişinin bir yılda tükettiği oksijene eşdeğer olup 1 dekarlık (dönümlük) orman alanından 3 kat daha fazla oksijen üretmektedir. Bu nedenle iyi bir çevre dostu, tarımının yapılması zorunluluk arz eden önemli bir endüstri bitkisidir.
- Bir dekar şeker pancarı üretimi yaklaşık 10 işgücü istihdam sağlamaktadır. Yılda yaklaşık 350 bin aile şeker pancarı tarımı ile uğraşmakta ve fabrikalarda da 25 bin kişiye istihdam olanağı sağlamaktadır.
- Endüstri bitkileri içinde sağladığı katma değer bakımından 2. sırada yer almaktadır.
- Kendinden sonra ekilen hububatta %17 verim artışı sağlamaktadır.
- Yılda yaklaşık 25 milyon tonluk taşıma hacmi yaratarak, taşıma sektörüne büyük bir pazar oluşturmaktadır.
- Sulama suyu arayışlarını teşvik ederek yeraltı ve yerüstü su kaynaklarından istifade imkânını artırmaktadır.
- Çiftçiye mekanizasyonu, gübreyi ve tarım ilacını kullanmayı öğreten şeker pancarı tarımı, çiftçiye köye ve tarlaya bağlayarak ailenin bütün fertlerine iş imkânı sağlamakta, göçün önlenmesinde, bölgelerarası gelişmişlik farkının azaltılmasında ve kırsal kesimin kalkınmasında önemli bir rol oynamaktadır.
- Üretilen pancar; tarım alet ve makinaları başta olmak üzere birçok sanayinin gelişmesine katkı sağlamaktadır.

- Göçün önlenmesinde, bölgelerarası gelişmişlik farkının azaltılmasında ve kırsal kesimin kalkınmasında önemli bir rol oynamaktadır.

Türkiye’de iklim şartları Avrupa ülkelerine benzer şekilde, daha ucuz bir hammadde olan şeker kamışının yetişmesine uygun değildir. Stratejik bir ürün olan şekerin, pancardan üretildiği ülkelerde temel amaç, yerli talebin ithalata meydan vermeksizin yerli üretimle karşılanmasıdır. Pancar şekerinin ihraç pazarlarında kamış şekeri ile maliyet olarak rekabet şansının düşük olması nedeniyle, dünyada sadece pancar yetiştirilmeye uygun olan bölgelerde şeker, ticaret amacıyla değil, stratejik bir ürün olması nedeniyle kendine yeterlilik ilkesi çerçevesinde üretilmektedir.

Şeker sanayi ile Türkiye’de ilk sözleşmeli üretim başlamış (Tosun ve Arslan, 2016:328) olup Türkiye’deki şeker sanayinin başlıca özellikleri şöyle sıralanabilir (DPT, 2001:4):

- Üretim potansiyeli yüksek,
- Kurulu kapasitesiyle talebi karşılayabilecek düzeyde,
- Ölçek olarak AB düzeyinin gerisinde,
- Sosyal işlevlerle hantallaştırılmış olmasına rağmen tarımsal ve teknolojik birikim açısından zengindir.

Dünyada stratejik öneme sahip olan şeker pancarı üretimi, Türkiye’de tarıma dayalı sanayi içinde önemli bir rol oynamaktadır. Şeker sanayisi ise yarattığı katma değerle kalkınmanın öncüsü olma varlığını sürdürmeye devam etmektedir. Türkiye’de şeker üretimine dayalı ekonomik yapılanmada önemli değişiklikler meydana getiren şeker politikaları uygulanmaktadır. Bu politikaların amacı; şeker üretiminde istikrarın sağlanması ve korunması, sektörün iç piyasada rekabet kurallarına göre yönlendirilmesi, özelleştirmeye olanak sağlayacak hukuki alt yapının hazırlanması, AB düzenlemeleri, DTÖ ve uluslararası taahhütlere uyum sağlanmasıdır (Erdinç, 2017:9).

Yakın tarihte, üreticinin ekime ilgisinin azaldığı 1995 ve 1996 yıllarında ülke şeker üretimi iç talebe yeterli olmamış ve şeker ithalatı yapılması gereği doğmuş ve ülke şeker ihtiyacının önemli bir kısmı ithalat yoluyla karşılanmak zorunda kalmıştı. Şeker pancarına uygulanan fiyatlara bağlı olarak 1997 yılından itibaren ise üreticinin pancar ekimine ilgisinin artması ile birlikte Türkiye şeker üretimi talebin oldukça üzerinde gerçekleşmiş ve buna bağlı olarak şeker stokları sorun teşkil etmiştir. Bu nedenle kamu ve özel sektör

şeker fabrikaları kendi inisiyatifleri ile 1998 yılından itibaren pancar üretiminde kota uygulamasına geçmiştir.

Şeker pancarı tarımı ve şeker sanayisi, sektörün sahip olduğu ileri bağlantı özelliği ve yarattığı katma değeri ile bugün Türkiye’de milyonlarca insanı doğrudan ve dolaylı olarak etkilemektedir (Erdoğan, 2017:14). Şeker Kanunundan önce pancar fiyatları 6747 sayılı Şeker Kanununa göre Bakanlar Kurulunca belirlenmekteydi. Seçim zamanlarında pancara yüksek fiyat verilerek üretim arttırmak, diğer yıllar alternatif ürünlere göre düşük fiyat verildiği için üretim azalmaktaydı. Buna bağlı olarak Türkiye şekerde, yıllara göre değişen ithalatçı ve ihracatçı kimliği ile istikrarsız bir üretim seyri izlemiştir. Özellikle 1990’lı yıllarda üretim miktarında meydana gelen istikrarsızlıklar sektörü kimi zaman ithalat riski, kimi zaman da stok sorunu ile karşı karşıya bırakmıştır. Bu nedenlerle üretimin planlanması ve kontrolü büyük önem taşımaktadır.

Şeker sektörü de diğer sektörler gibi, içerisinde varlığını sürdürdüğü çevresel koşullardan etkilenir. Sektör, bu koşullardan kaynaklanan etkilere verdiği tepkilerin doğruluk derecesi ile koşullara uyum sağlamada gösterebildiği başarı nispetinde varlığını koruyabilecek ve gelişebilecektir. Türkiye’de önümüzdeki yıllarda çevresel koşullar bakımından şeker sektörünün ulusal ve küresel anlamda pek çok etki ve değişime maruz kalacağı öngörülmektedir. DTÖ’nün uluslararası ticaretin liberalleştirilmesi baskısı, AB tam üyelik müzakereleri ve bunun piyasalara etkileri, AB’nin Yeni Şeker Rejiminin etkileri, uluslararası piyasalarda mal ve hizmet fiyatlarındaki değişimler, diğer ülkelerin para, kur ve faiz politikalarının yansımaları gibi etkiler, sektörü önümüzdeki yıllarda ciddi biçimde etkileyecek başlıca küresel çevresel koşullardır (Özer, 2007:185).

Türkiye’de sakaroz kökenli ve nişasta kökenli olmak üzere iki tür şeker üretimi bulunmaktadır. Sakaroz kökenli olarak pancar şekeri üretimi yapılırken, nişasta kökenli olarak ise hammaddesi mısırdan elde edilen glukoz şurubu, izoglukoz, (yüksek fruktozlu mısır şurupları-HFCS) ve kristal fruktoz üretimi yapılmaktadır. Türkiye’de pancar şekeri üretimi A, B kotaları ve C şekeri şeklindedir. A kotası yurt içi talebi karşılayacak olan şeker miktarını, B kotası stok yapmak amacıyla üretileni, C şekeri ise A ve B kotası dışında yer alan ve yurt dışına ihraç edilecek olan şekeri belirtmektedir. Türkiye’de 33 adet pancar şekeri fabrikası bulunmaktadır. Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.’ye ait 25 fabrikadan 10’u 2018 yılında yapılan özelleştirme ihaleleri ile özel sektöre devredilmiştir. Böylelikle 33 şeker fabrikası; devlete ait 15, özel sektöre ait 12 ve pancar kooperatiflerine

ait 6 olmak üzere faaliyet göstermektedir. Diğer taraftan, nişasta bazlı şeker sektöründe Türkiye’de tümü özel sektöre ait olmak üzere kota tahsis edilen 5 şirkete ait, 5 nişasta bazlı şeker fabrikası faaliyet göstermektedir. Ayrıca yurtiçi kota tahsisi bulunmayan 5 adet fabrika da faaliyet göstermekte, bu fabrikalarda üretilen nişasta bazlı şeker C şeker kapsamında ihraç edilmekte ve/veya ihraç ürünlerde kullanılmaktadır (Tarım ve Orman Bakanlığı, 2022b).

Özelleştirmeye ilişkin uygulamaların zamanında yapılması gereklilik göstermektedir. Diğer taraftan, özelleştirme sürecinin uzaması sektörde iktisadi kayıplara yol açmaktadır. Bu kayıplar özellikle yetişmiş işgücünü sektör dışına çıkması ve teknoloji eskimesi şeklinde ortaya çıkmıştır (Kıymaz ve Şahinöz, 2008:44). Özelleştirme uygulamalarında çözüme ulaştırılması gereken ana konu, özelleştirme sonrasında üretimin devam ettirilmesine yönelik önlemlerin alınmasıdır. Şeker fabrikalarının yenileme yatırım maliyetlerinin yüksek olması nedeniyle fabrikaların finansal yönden güçlü firmalar olması şeker arzı için önemlidir (Kıymaz, 2002:1-3). Özelleştirme sözleşmelerinde özelleştirilen fabrikalara 5 yıl şeker üretim şartı getirilmiştir. Bu da sektörün devamlılığı açısından önemlidir.

Şeker fabrikalarının mülkiyetinin devlete ait olma durumu dışında iki model mümkündür. Bunlar şu şekilde belirtilebilir (Fedai vd., 2018:50-51):

- İlk olarak fabrikaların şahıslar tarafından satın alınması modeli (bunların kendi başlarına veya yabancı ortakları ile sermayelerini birleştirdikleri model),
- İkincisi ise çiftçi örgütlerinin yani kolektif yapıların bir araya gelerek fabrikaları satın alması.

Yukarıdaki satın alma girişimlerinden ilki toplumsal mülkiyet temelinde ne gibi bir kamu yararı gözetildiğinin sorgulanmasına sebep olmaktadır. Özelleştirmeler kamusal mülkiyetin el değiştirmesiyle sermayeye yeni alanların açılmasını beraberinde getirmiştir. İkinci durumda ise, kolektif girişimlerin şeker fabrikalarının toplumsal mülkiyetine en az zarar verebilecek bir satın alma girişimi olduğu belirtilmelidir (Fedai vd., 2018:51).

Türkiye’nin şeker ithalat ve ihracatı konusundaki politikaları, diğer tüm ürünlerde olduğu gibi DTÖ kuralları çerçevesinde şekillenmektedir. İhracat ve ithalatta izlenen politikaların yanı sıra dünya şeker üretimi, döviz piyasalarındaki dalgalanmalar ülkelerin şeker ithalat ya da ihracatını belirleyen unsurlardır. Türkiye Pazara Giriş Taahhütleri doğrultusunda oluşturduğu politikalar ile şeker ithalatında %150 oranında bir ithalat

koruma oranı belirlemiş ve bu orandan 2004 yılında %10 indirimine gitmiştir. 2004 yılından itibaren %135 oranında gümrük vergisi alınmaktadır. Türkiye’de uygulanan mevcut Şeker Kanunu şeker üretiminde fazla üretim yapılmasını istemediğinden şeker stoklarında denge sağlanması amaçlanmaktadır. Bu sebeple şeker üretimi ve şeker tüketimi arz-talep dengesini bozmayacak şekilde gerçekleştirilmesi amaçlanmaktadır. 2000 yılından sonra uygulanan politikalarda bu amacı desteklemektedir (Gök, 2011:60).

Şeker pancarı tarımı kamu politikası kapsamında tarım politikalarının bir alt alanı olarak değerlendirildiğinde karar alma yapısını anlamayı ve sektörün analizi fırsatını doğurmaktadır (Fedai, 2016).

“Tarımsal bir ürün olan şekerin, sanayileşme ile birlikte işlenmesi sonucu uluslararası bir politika aracı haline gelmesi Türkiye’nin de şeker politikaları açısından üzerinde durulması gereken bir konudur” (Erdoğan, 2017:24). Tarım sektöründe 2000’li yılların başıyla birlikte reform başlamış ve özelleştirme, yeniden yapılandırma, modernizasyon ve düzenleme arasındaki sıkı ilişki ile tarım sektörü düzenlenmektedir. Türk şeker rejimi, ihtiyacın yerli üretimle sağlanması, ithalata %135 tarife uygulanması, ihracatta (C şeker) herhangi bir destek ve sübvansiyonunun olmaması, şirketlere şeker kotası konulması ve düzenlemelerin Şeker Kurumu tarafından yapılması şeklinde kurgulanmıştır. Bu reformların sonucunda şeker piyasası için düzenleme ve denetleme amacıyla Şeker Kurumu kurulmuştur. Bu noktada, Şeker Kurumu’nun hukuki dayanağı olan Şeker Kanununu incelemek yararlı olacaktır.

5.3.6. Şeker Kanunu ve Şeker Piyasasına İlişkin Yasal Düzenlemeler

Şeker sektörünü, benimsenen amaçlar doğrultusunda düzenlemek ve yapılandırmak bir ülkedeki şeker politikası olarak tanımlanabilir. Süreç analizi ise şeker politikalarına yön veren temellerin belirlenerek politikalardaki değişimin etkilerinin analiz edilmesiyle mümkün olmaktadır. Bu politikaların uygulanmasında yasal bir zemin hazırlanması önem arz etmektedir. Şeker piyasası için Şeker Kanunu da bu hukuki dayanak noktasıdır.

Geçmişte şeker ile ilgili bir takım kanun ve kanun hükmünde karamneler zaman içerisinde düzenlenmiştir. 05.01.1925 tarihli 601 sayılı Şeker Fabrikalarına Bahşolunan İmtiyaz ve Muafiyet Hakkında Kanun, 25 Ocak 1926 tarihli 724 sayılı “Şeker İnhisar Kanunu ile” hariçten şeker ithalini tekeli altına almış ve dâhilde üretilen tüm şekerin alım-

satımını yüklenmiştir. “22.06.1956 tarihinde kabul edilen 6747 sayılı Şeker Kanunu ve 10.10.1983 tarihli 118 sayılı “Türk Şeker Sanayi Kurumu’nun Kuruluşu Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ile sektör son şeklini almıştır. Bu kanun hükmünde kararnamede şeker sanayini yapılanması ve geliştirilmesi için Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. görevlendirilmiştir. Buna göre Türkiye Şeker Fabrikalarının amacı,

“Kalkınma Planları ve Yıllık Programlar çerçevesinde şeker üretimi yan ürünlerin değerlendirilmesi konularında kuruculuk ve işletmecilik yapmak, üretim, satış, yatırım, ihracat ve ithalat politikalarının tespit etmek ve bu konularda master planlar hazırlamak, bu çalışmaların verimlilik ve karlılık ilkelerine göre yürütmektir.”

Kanunda, şeker ve yan ürünlerin üretimi, geliştirilmesi pazarlama için gerekli olanakların sağlanması ve üretimde sürekliliği sağlayacak tedbirlerin alınması yer almaktadır. Yani şekerin devlet malı olduğunun belirtilmesidir” (Eştürk, 2018:69).

Türkiye’nin şeker ihtiyacı, şeker pancarından üretilen beyaz şeker ve nişastadan üretilen glukoz ve izoglukoz ile karşılanmaktadır. 6747 sayılı Şeker Kanununun işlerliğini yitirmesi ve Türkiye’de nişasta bazlı şeker (NBS) sektörünün tatlandırıcı pazarına girişi ve dünyadaki değişimlere adapte olunabilmesi, etkin ve rekabetçi bir şeker sanayinin geliştirilmesine yönelik olarak sektörün düzenlenmesinin sağlanması gerekli olmuştur.

Türkiye, Haziran 1998’de IMF ile Yakın İzleme Anlaşmasını ve Aralık 1999’da 17. Stand-By Anlaşmasını imzalamıştır. Ayrıca Türkiye 1990’lı yılların getirdiği kriz ortamından çıkabilmek için çareyi enflasyonu düşürecek politikalar içeren bir istikrar programı hazırlamıştır. 2002 Güçlü Ekonomiye Geçiş Programında tarım ile ilgili reform kararları yer almaktadır. Şeker üretimi ile ilgili olarak alınan reform kararları çerçevesinde 18 Nisan 2001’de Şeker Kanununda düzenlenen şeker pancarında taban fiyat uygulaması kaldırılmıştır. Şeker pancarındaki taban fiyat uygulamasının kaldırılmasının gerekçesi ise, 2001 öncesinde taban fiyatların belirlenmesinde politik davranılmasının üretimde aşırılığa yol açarak optimum üretim miktarından fazla üretim yapılması olarak ifade edilmiştir (Bıyık ve Ertürk Atabey, 2017:185-186).

Türkiye’de şeker rejimini düzenleyen 22 Haziran 1956 tarihli ve 6747 sayılı Şeker Kanununun birçok maddesinin işlerliğini yitirmesi sektörde yeni bir hukuki altyapı oluşturulması ihtiyacını gündeme getirmiştir. Bu nedenle 1996 yılından itibaren şeker rejiminin yeniden düzenlenmesine yönelik çalışmalar başlatılmış ve 19 Nisan 2001 tarihinde halen uygulanmakta olan 4634 sayılı Şeker Kanunu yürürlüğe girmiştir (Erdoğan,

2017:15). Üretimde istikrarı sağlayacak planlamalara imkân verilmesi ve sektörün devlet müdahalesinden arındırılması hedeflenmiştir. Aynı hedef piyasaya mal üreten pancar şekeri ve NBŞ sektörlerinin, birbirlerine zarar vermeksizin yurt içi talebe göre belirlenecek miktardaki şekeri yurt içinde kotalar vasıtasıyla üretmesini amaçlanmıştır. 4634 sayılı Şeker Kanunu ile sektörün düzenlenmesi ve denetlenmesi, bağımsız idari otorite niteliğindeki Şeker Kurumuna bırakılmıştır. Halen yürürlükte olan 4634 sayılı Şeker Kanunu ve ilgili mevzuat çerçevesinde iş ve işlemler yürütülmektedir.

Şeker Kanununun özü, kendi kendine yeterliliği esas alacak şekilde şeker üretim ve arz planlaması ile yetiştiricilerle şeker üreticilerine gelir güvencesi sağlamaktır. Kanun, arzın Şeker Kurulu tarafından belirlenecek kotayla planlanmasını esas almış bu yolla şeker arz ve üretiminde istikrar sağlanmıştır.

Kanunun en önemli amacı; şekerde ülke içi arz talep dengesini tesis etmektir. Bu işlevini, arz yönetimi aracı olan kota sistemi vasıtasıyla gerçekleştirmektedir. Ülke ekonomisine katkı sağlanarak kaynakların etkin kullanımı ve talebe yetecek miktarda şeker pancarından pancar şekeri ve mısırdan nişasta bazlı şekerin yurt içinde üretim hedefine bu dönemde ulaşılarak pancar ve mısır ile pancar şekeri ve NBŞ üreticilerine gelir güvencesi temin edilmiştir. Böylelikle kanunun uygulanmaya başladığı tarihten bu güne kadar talebi karşılayacak düzeyde şeker üretimi gerçekleştirilmiş, yurt içinde tüketim amaçlı ithalat gereksinimi doğmamıştır.

Şeker pancarında planlı üretim sayesinde;

- Kotalar üretimi sınırlandırmamakta, üretimin planlanmasını sağlamaktadır. Şeker Kanunu gereğince uygulanan kota sistemi ile arz ve talep dengesi tesis edilmekte ve böylece üretim planlanmakta ve istikrar sağlanmaktadır.
- Kota sistemi ile üretimde dalgalanmaların önüne geçilmekte, pancar çiftçisinin refahı istikrarlı bir şekilde korunmaktadır.
- Şeker Kanunu ve kota uygulaması öncesinde sözleşmeler ekim alanı (dekar) üzerinden yapılırken kanunla birlikte pancar ekim sözleşmesi, çiftçilerin fabrikalara teslim edeceği pancar miktarı esas alınarak yapılmaya başlanmıştır.
- Çiftçi ile şeker fabrikası, ekim öncesinde sözleşme yapmakta, üretim şartları ile alım usul ve esasları bu sözleşmede belirlenmektedir. Bu sözleşme ile tarafların hak ve sorumlulukları güvence altına alınmaktadır.

- Sözleşmeli üretim yapan bir çiftçinin ürününün alınmaması söz konusu değildir. Sözleşmeli üretime en güzel örnek pancar tarımıdır.
- Fabrikalar, hasat öncesinde bakım, sulama, söküm vb. adlar altında çiftçilere avans ödemesi yapmaktadır. Böylece pancar çiftçisi, daha hasat etmeden ürün bedelinin yaklaşık %40'ını peşin olarak almaktadır.
- Şeker pancarı tarımı, TŞFAŞ'nin ve pancar ekicileri kooperatiflerinin organizasyonunda örgütlü olarak yürütülmektedir.

Şeker üretimde en büyük pay %37 ile TŞFAŞ'ye ait fabrikalardadır. Kamuya ait TŞFAŞ halen 15 şeker fabrikası ile hizmet vermektedir. Kooperatiflerin sektör payı da %35'dir. Şeker sektörünün en önemli gücü kooperatiflerdir. Bu veriler dikkate alındığında, başka hiçbir üründe olmayan düzeyde üretimin çiftçi kooperatiflerince yapıldığı ve kamunun da şeker üretimine güçlü bir şekilde devam ettiği görülmektedir.

4634 sayılı Şeker Kanunu işleyici, üretici ve tüketicilerin menfaatlerini buluşturacak bir fiyat belirleme mekanizması ile devletin fiyatlara müdahalesini ortadan kaldırmış bulunmaktadır. Ayrıca, 4634 sayılı Şeker Kanunu'na göre yurtiçinde pazarlanması mümkün olmayıp, ihraç edilmesi gereken C şekerinin elde edildiği C pancarı fiyatının (2021 Türkiye ortalaması C pancarı alım fiyatı 416 TL/ton iken), ihracatta C şekerinin dünya fiyatları ile rekabet edebileceği düzeyden satın alınması mümkün kılınmıştır.

Kanun ile şeker ve pancar fiyatlarında istikrar, piyasada rekabet tesis edilmiştir. 4634 sayılı Şeker Kanununun 5. maddesinde “Şeker satış fiyatları, şeker fabrikası işleten gerçek ve tüzel kişiler tarafından serbestçe belirlenir.” hükmü yer almaktadır. Türk şeker piyasasında tüketicilerin uygun fiyattan şeker temin etmeleri ve pancar üreticilerinin korunması için sektör %135 gümrük vergisi ile korunmakta, piyasada %35 paya sahip olan kamuya ait Türkşeker A.Ş. vasıtasıyla şeker piyasasının dengeleri korunmaktadır. Bu nedenle, şeker fiyatları fabrikalar tarafından serbestçe belirlenmektedir. Buna karşılık şeker fiyatlarının belirlenmesinde, sektörde %35 paya sahip Türkşeker A.Ş. etkin olmaktadır.

2021 yılı içerisinde yurt içi şeker fiyatları (360 \$/ton), tarihinde ilk kez dünya borsa fiyatlarının (485 \$/ton) altında kalmıştır. 31 Mart 2022 tarihinden itibaren Türkşeker A.Ş.'nin şeker fiyatları düzenlemesi ile yurt içi şeker fiyatları dünya fiyatlarının üzerine çıkmış olup imalatçıların DİR kapsamında ithalat yapmaları tercih sebebi olmuştur.

27/03/2018 tarihinde Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 7103 no.lu “Vergi Kanunları İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik

Yapılması Hakkında Kanun” ile 4634 sayılı Şeker Kanunu yeniden düzenlenmiştir. Yeni düzenleme ile (TŞFAŞ, 2020:24-25):

- Sektörü düzenleme ve denetleme görevini yürütmek,
- Şirketlerin yapacakları kapasite değişikliklerine göre ve/veya mücbir sebeplerin tespiti durumunda bünyelerindeki fabrikalar arasında kota aktarımına karar vermek,
- İç fiyat, arz-talep dengesi ve spekülatif etkileri dikkate alarak, şeker ticaretinde yapılması istenen düzenlemeler konusundaki görüşlerini Ekonomi Bakanlığı’na bildirmek,
- Bu Kanunun amaçlarına uygun olarak sektörle ilgili diğer hususlarda kararlar almak ve uygulamak (Şeker Kurulu’nun hammadde üretimi, kota, münavebe, pazarlama, ihracat, vb. konularla ilgili en çok başvurduğu ve kullandığı madde),
- Şirket ve bünyesindeki fabrikalarda, görevleri ile ilgili konularda araştırma ve denetimde bulunmak, bu amaçla gerektiğinde ilgili kurum, kuruluşlarla çalışmak,
- Kanun ve Kanuna dayanılarak çıkarılacak Yönetmeliklerle ilgili olarak verilen diğer görevleri yerine getirmek görevleri kuruma verilmiştir.

T.C. Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı’nın şu görevleri ise Bakanlar Kurulu’nun yetkisine bırakılmıştır:

- Şeker üretimi ve arzında istikrarı sağlamak amacıyla pazarlanacak şeker miktarını, sakaroz kökenli ve diğer şekerler için ayrı ayrı olmak üzere şeker türlerine göre, gerektiğinde dönemsel olarak kotalar ile belirlemek,
- Kotaların iptal ve transferleri hakkında kararlar almak ve bu kararları uygulamak,
- Yeni fabrika kurulabilmesi ve/veya mevcut fabrikaların kapasitelerini artırabilmeleri için şirketlere yeni kota tahsis etmek,
- Zorunlu hallerde pazarlama yılı içinde kotalar arası şeker transferi yapılır. A kotasının bir kısmı pazarlanamadığı takdirde, pazarlanamayan miktar gelecek yılın A kotasına aktarılır. Bir sonraki yılın A kotası aktarılan miktar kadar düşürülür veya cari pazarlama yılı içinde, şirketlerin talep etmesi durumunda, pazarlanamayan A kotasının tamamının veya bir kısmının, aynı pazarlama yılı içinde ihraç edilmek kaydıyla C şekerine aktarılması hususunda görüş bildirmek.

07/07/2018 tarihli ve 30471 Sayılı Resmî Gazete (2. Mükerrer) de yayımlanarak yürürlüğe giren KHK/700 karar sayılı “Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik

Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”nin 132. maddesi ile 4634 sayılı Şeker Kanunu’nun 2/A, 3., 4. maddeleri ile Geçici 11. maddesinde geçen “Bakanlar Kurulu” ibareleri “Cumhurbaşkanı” şeklinde değiştirilmiştir (TŞFAŞ, 2020:24-25).

Kotalar her yıl Cumhurbaşkanı kararı ile her bir pazarlama yılı için belirlenmektedir. Şeker üretim ve arzı pazarlama yılı (1 Eylül-31 Ağustos) esasına göre değerlendirilmektedir.

Şeker Kanunu ile stok maliyetlerini giderecek hedefler belirlenmiş olup şekerde arz-talep dengesini tesis etmeyi hedefleyen “tükettiğin kadar üret” politikası benimsenmiştir. Kotalarla; şeker üretimi yanında istihdama katkı sağlamak, tarım tekniğini geliştirmek, bölgesel gelişmişlik farklılıklarını azaltmak, rekabet gücü olmayan Doğu Anadolu fabrikalarının üretimlerinin sürdürülebilirliğini sağlamak amaçlanmıştır.

Şeker Kanununun haricinde şeker piyasasını düzenlemek amacıyla yönetmelikler de oluşturulmuştur. Şeker Kotalarının Düzenlenmesi ve Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik, Şeker Hammaddeleri Yönetmeliği, Şeker Depolama Kesintisi ve Prim Ödemeleri Yönetmeliği gibi.

Diğer taraftan, "Şeker ithalatında Tarife Kontenjanı Uygulanması Hakkında Karar (Karar Sayısı: 5615)" Cumhurbaşkanı Kararı ile "Şeker İthalatında Tarife Kontenjanı Uygulanmasına İlişkin Tebliğ" 27 Mayıs 2022 Tarihi itibarıyla Resmî Gazete’de yayımlanmıştır. Söz konusu Karar ile şekerli mamul üreticilerine (Tarım ve Orman Bakanlığınca ihracatlarına karşılık düzenlenen C şeker tahsisat belgesi sahipleri öncelikli olmak üzere) sıfır gümrük vergisi ile 400 bin ton tarife kontenjanı açılmıştır.

5.3.7. Şeker Kurumu

“Şeker politikaları Türkiye’nin kuruluşundan bugüne kadar birçok yasal düzenlemeye konu olmuş ve bu politikalar başta Şeker Kurulu ve şeker fabrikaları olmak üzere bir takım örgütler üzerinden yürütülmüştür. Şeker önemli bir endüstri kaynağı olmasının yanı sıra uzun yıllar politik bir araç olarak kullanılmıştır” (Fedai, 2016:455).

Şeker Kurumu, 19/04/2001 tarihli ve 24378 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 4634 sayılı Şeker Kanunu ile oluşturulmuştur (Nohutçu, 2013:256). Şeker Kanunu’nun 7. maddesinde, Bu Kanun ve ilgili diğer mevzuat uygulanmasını sağlamak, uygulamayı denetlemek ve sonuçlandırmak, Kanunda verilen yetkiler çerçevesinde düzenlemeler yapmak ve kanunla verilen diğer görevleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak üzere, kamu tüzel kişiliğine sahip Şeker Kurumu kurulmuştur. Kurumun merkezi

Ankara'dadır. Kurumun organları, Şeker Kurulu ve hizmet birimlerinden oluşur. Kurum, Şeker Kurulu tarafından yönetilir. Kurumun ilişkili olduğu Bakanlık, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı olarak belirtilmektedir (RG, 19/04/2001: 24378). Kuruma Ankara dışında örgütlenme yetkisi verilmemiştir (Çapar, 2009:218).

“Şeker Kurumu, 4634 sayılı Şeker Kanununun getirdiği kavram ve kuralların uygulanmasında ve yerleşmesinde rol oynamış, şeker sektörünün, planlanmış ve düzenlenmiş piyasa koşulları çerçevesinde katılımcı, dengeli, etkin ve rekabetçi bir yapıya bürünmesinin temellerini atmıştır. Getirilen kotalı üretim sistemi sayesinde sektörde aşırı stok riskinin azalması, sistemin sektörü ihtiyaç düzeyinde üretime yönlendirmesi nedeniyle kaynakların etkin kullanımı gibi gelişmeler, bu konuda sözü edilebilecek ilerlemelerden, iktisadi manada önemli görülenleridir. Kotalı üretim, sektörün sürdürülebilirliğine de önemli katkı sağlamıştır. Diğer taraftan, sektöre ilişkin mevzuatın, AB müktesebatına uyumlulaştırılmasıyla ilgili düzenlemeler yapılmıştır” (Özer, 2007:184).

Şeker Kurumunda, iç denetim yetkisi Kurul Başkanına değil Şeker Kuruluna verilmiştir. Buna göre, Kurul hem kurum-içi denetim, inceleme ve soruşturma esaslarını hem de bu işlemleri yapacak görevlileri belirlemektedir (Şeker Kanunu, 7. md) (Çapar, 2009:220).

Mülga Şeker Kurumu'nun kurulmasında kamu tekelinden özel sektöre açılan bir piyasanın düzenlenmesi amaçlanmıştır (Çapar, 2009:215). “Kurumun görev ve yetkileri Şeker Kanununa göre şunlardır (md. 9):

- A ve B kotalarının tespiti, iptal ve transferleri hakkında kararlar alır ve uygular.
- Kurum harcamaları ve işlemleri, depolama primi, araştırma geliştirme faaliyetleri ile benzeri idarî giderler için kullanılmak üzere, faaliyetteki şirketlerin cari pazarlama yılına ait, yeni kurulan şirketlerin ise ilk pazarlama yılına ait A kotaları karşılığı şeker miktarının ilgili pazarlama yılı başındaki fabrika satış fiyatı üzerinden hesaplanacak tutarının binde beşini aşmamak üzere katılım paylarını belirler, bu konuda karar alır ve uygular. Her bir pazarlama yılı için kurulca hesaplanarak eylül ayının ilk haftasında şirketlere bildirilecek olan katkı payı tutarının on ikide biri eylül ayından başlamak ve takip eden takvim yılının ağustos ayında tamamlanmak üzere, her ay sonunu takip eden yedi iş günü içinde kurum özel hesabına aktarılır. Katılım paylarını yeniden belirlemeye Bakanlar Kurulu yetkilidir.
- Şeker için depolama kesintisinin yapılıp yapılmaması, prim ödenip ödenmemesi hususunda karar alır ve uygular. Yurt içi üretim ve pazar işleyişlerinde bu Kanunun amaçlarına uygun olarak düzenleme yapmaya, depolama kesintisini almaya, depolama prim miktarlarını tayin, sarf ve mahsuba ilişkin kararlar alır.
- İç fiyat, arz talep dengesi ve spekülasyon etkileri dikkate alarak şeker ticaretinde yapılması istenen düzenlemeler konusundaki görüşlerini Müsteşarlığa bildirir.
- Bu Kanunda öngörülen idarî para cezalarını uygular.
- Sektörle ilgili araştırma-geliştirme faaliyetlerini yönlendirerek organizasyon sağlar ve gerekli olduğu hallerde kaynak tahsis eder.

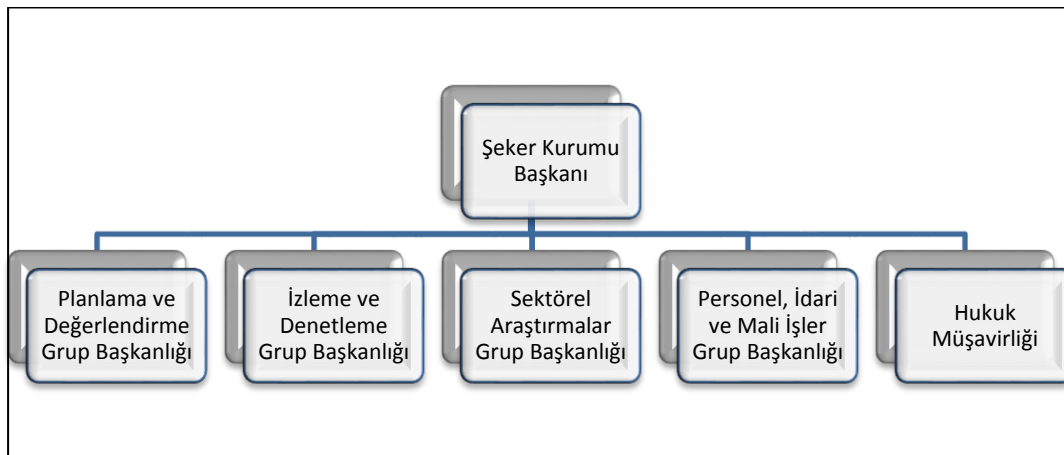
- Bu kanunun kendisine verdiği görevleri yerine getirirken, gerekli gördüğü her türlü bilgiyi; kamu kurum ve kuruluşları ile piyasada mal veya hizmet üreten, pazarlayan, satan gerçek ve tüzel kişilerle, bunların her türlü birliklerinden isteyebilir. Kurul tarafından istenen bilgiler tam ve doğru olarak, talep edilen süre dâhilinde ilgili kurum ve kuruluşlar tarafından kurula verilir.
- Şirket ve bünyesindeki fabrikalarda, görevleri ile ilgili konularda araştırma ve denetimde bulunabilir. Bu amaçla gerektiğinde ilgili kurum, kuruluş ve kişilerden yararlanabilir.
- Bu Kanunun amaçlarına uygun olarak sektörle ilgili diğer hususlarda kararlar alır ve uygular.
- Yurt içinde ve dışında konusu ile ilgili kuruluşlarla işbirliği yapabilir, gerektiğinde bu kuruluşlara üye olabilir.”

Diğer taraftan, Şeker Kurumu’nun örgüt yapısı incelendiğinde, Kurumun asli ve sürekli hizmetlerini yürütecek kadro unvanları ile sayılarına, Kanuna ekli (I) sayılı listede yer verilmiştir. Buna göre, Kurumun çeşitli unvanlara ait toplam 57 adet kadrosu bulunmakta olup İş Kanununa tabi olarak personel istihdam edilmektedir.

4634 sayılı Şeker Kanununun 10 uncu maddesi ile Şeker Kanununa ekli (I) sayılı listede yer alan kadrolardaki toplam sayı aşılmamak üzere, personel kadrolarında unvan ve statü değişikliği yapmaya, söz konusu sayının altında personel istihdam etmeye Şeker Kurulu’nun yetkili olduğu hüküm altına alınmıştır.

Mülga Şeker Kurumu’nun hizmet birimleri ve organizasyon şeması şekil 5.1.’de gösterilmiştir (Tarım ve Orman Bakanlığı, 2022a).

- Planlama ve Değerlendirme Grup Başkanlığı
- İzleme ve Denetleme Grup Başkanlığı
- Sektörel Araştırmalar Grup Başkanlığı
- Personel, İdari ve Mali İşler Grup Başkanlığı
- Hukuk Müşavirliği



Şekil 5.1 Şeker Kurumu Örgüt Şeması (Yazar tarafından oluşturulmuştur.)

2017 yılı sonu itibariyle, Kurumda istihdam edilen personelin eğitim durumu Tablo 5.1’de verilmiştir (Tarım ve Orman Bakanlığı, 2022a).

Kadro Unvanları	Sayısı	Lisans	Yüksek Lisans	Doktora
Genel Sekreter	1	1		
Grup Başkanı	3	1	2	
Başuzman	1		1	
Şeker Kurumu Uzmanı	13	5	7	1
Hukuk Müşaviri	1	1		
Denetçi	2		2	
Uzman	2	2		
Sistem Çözümleyici	1	1		
Şeker Kurumu Uzman Yardımcısı	6	4	2	
Uzman Yardımcısı	6	3	3	
Şef	2	2		
İdari Personel	13	9	4	
TOPLAM	51	29	21	1
%	100	57	41	2

Tablo 5.1 Şeker Kurumu Personel Eğitim Durumu

Mülga Şeker Kurumu hizmet birimlerinde görev yapan personelin unvanlar bazında cinsiyet dağılımları Tablo 5.2’de verilmiştir (Tarım ve Orman Bakanlığı, 2022a).

Kadro Unvanları	Kadın	Erkek
Genel Sekreter		1
Grup Başkanı		3
Hukuk Müşaviri		1
Başuzman	1	
Şeker Kurumu Uzmanı	8	5
Uzman		2
Denetçi		2
Sistem Çözümleyici		1
Şeker Kurumu Uzman Yrd.	2	4
Uzman Yardımcısı	3	3
Şef	1	1
İdari Personel	9	4
Toplam	24	27

Tablo 5.2 Şeker Kurumu Personelinin Unvanlar Bazında Cinsiyet Dağılımı

5.3.8. Şeker Kurulu

Mülga Şeker Kurumu, yapısal olarak Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ile ilişkili olup Şeker Kurulu ve Hizmet Birimlerinden oluşmaktadır. Şeker Kurulu üyelerinin yetki, görev ve sorumlulukları Şeker Kurumu Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliği'nin 8. maddesine göre düzenlenmiştir. Başkan, idare ve yargı mercilerinde ve üçüncü kişilere karşı kurumu temsil etmekle birlikte, bu sorumluluk Kurulun işleri ile ilgili olarak, kamuya bilgi verilmesi görevini de kapsamaktadır.

Kurul Başkanı, aynı zamanda kurumun da başkanıdır. Kurumu, idare ve yargı mercilerinde ve üçüncü kişilere karşı Başkan temsil eder. Bu sorumluluk; Şeker Kurulu'nun işleri ile ilgili olarak kamuya bilgi verilmesi görevini de kapsar. Başkanvekili, Başkanın yokluğunda Başkanın tüm görevlerini ve yetkilerini üstlenir.

4634 sayılı Şeker Kanunu ile kurulan Şeker Kurumu'nun karar organı niteliğinde olan ve biri Başkan, biri Başkanvekili olmak üzere 7 üyeden oluşan Şeker Kurulu, Bakanlar Kurulu tarafından atanmakta olup son dönem olan üçüncü dönem üyelerinin görev süresi 29/08/2016 tarihinde sona ermiştir.

Şeker Kuruluna atama Bakanlar Kurulunca yapılır. Aday gösterme yetkisinin dağıtıldığı görülmektedir. Atama makamı olan Bakanlar Kurulu, aday gösterme sürecinde de etkindir. Ancak Bakanlar Kurulu bu yetkisini kısmen de olsa hükümet dışı kuruluşlarla ve piyasa güçleri ile paylaşmaktadır. Kurulun karar organının katılımcı bir yapıdadır (Çapar, 2009:218). Kanun'un 8. maddesine göre Şeker Kurulu'nun oluşumu şu şekildedir:

“Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı ile Müsteşarlığın bağlı olduğu Bakanlık, sakaroz kökenli şeker üreten ve sermayesi kamuya ait olan şirket ile pancar kooperatiflerinin oluşturduğu üst birliğin göstereceği ikişer aday, sakaroz ve nişasta kökenli şeker üreten şirketlerin her grubundan Türkiye'deki fabrikalarından nominal üretim kapasitesinin son üç yıl ortalama üretimi en fazla olan iki şirketin ayrı ayrı önerecekleri ikişer aday arasından birer üye olmak üzere bir Başkan ve altı üye seçer ve atar. Başkanvekilini, Kurul üyeleri kendi aralarından seçer. Başkan, başkanvekili ve üyelerinin görev süreleri beş yıldır.”

Şeker Kurulu, Şeker Kurumu'nun karar organı olmasından dolayı kurumla benzer karakteristik özelliklere sahiptir. Bu bağlamda, iyi kurumlar, üç temel karakteristiği bünyelerinde barındırmalıdır. Söz konusu bu karakteristik özellikler aşağıda sıralanmıştır (Bıyık ve Ertürk Atabey, 2017:186-187):

- Birincisi, toplumun geniş bir bölümü için mülkiyet haklarının uygulanması, böylece bireylerin yatırım ve ekonomik hayata katılım için çok çeşitli teşviklere sahip olması,
- İkincisi, elitler, politikacılar ve diğer güçlü grupların eylemlerinin kısıtlanması, böylece bu insanlar diğerlerinin gelirlerini ve yatırımlarına el koyamaz ya da son derece dengesiz bir oyun alanı oluşturamazlar,
- Üçüncüsü ise, toplumun geniş kesimleri için fırsat eşitliği sağlanması, böylece bireyler, özellikle beşerî sermayeye yatırım yapabilir ve üretken ekonomik faaliyetlere katılabilirler.

Şeker Kurulu'nun oluşumunda yönetim anlayışına uygun olarak devletin temsilcileri, özel sektör ve üretici birlikleri vardır. Kanunda belirtildiği gibi özel sektör temsilcilerinin kurula üye olabilmesinin koşulu son üç yıl içerisinde ortalama olarak üretimlerinin fazla olmasıdır. Bu açıdan bakıldığında üretimin belirtilen süre içerisinde azalması ya da artması kurul tarafından açıklanan kota oranlarına bağlıdır. Şeker Kanunu'nun 3. maddesine göre, Şeker Kurulu firmaların üç yıllık üretim ve kapasite raporlarını temel alarak kota dağılımlarını yapmaktadır. Bu açıdan “kota” özel

şirketler için hem sektörün lideri hem de yönetimde söz sahibi olmanın bir anahtarıdır. Şeker sektöründe büyük paya sahip olan şirketler, yönetimde yer alarak kurulun yetkileriyle donatılmakta ve de sektöre ilişkin önemli kararlar alabilmektedirler. Bu açıdan bakıldığında devletin müdahale alanını daraltmak amacıyla uygulanan yönetim anlayışı, özel şirketlerin müdahale alanını çoğaltmıştır (Yücebaş, 2009:93-94). Yönetim formülünde, devlet toplum uzaklığını aşmak amacıyla bir mekanizma kurulmuştur. Formül, devlet toplum ilişkilerini oldukça uygulanabilir bir somutlukta yeniden kurmaktadır. (Güler, 2005:38-39).

Şeker Kurumu'nun kuruluş yasasında “bağımsızlık” vurgusu olmaması, kurulunun yarı-zamanlı esasa göre çalışması, görev süresinin beş yıl olması, kurul üyelerine başka iş yasağı getirilmemiş olması, kurul başkan ve üyelerinin ücretlerinin KİT yönetim kurulu üyeliği esasına göre belirlenmesi gibi hususlar sebebiyle diğer BİO'lardan ayrılmaktadır (Çapar, 2009:222).

Sonuç olarak, Şeker Kurumu'nun karar organı olarak yer alan Şeker Kurulu devletin, maliye politikalarının yanı sıra kanuni ve kurumsal önlemlerle de piyasaları düzenleyebileceğinin ve bu bağlamda da bir regülasyon kurumu olarak var olduğu ve şeker üretiminde piyasada koyduğu kotalar ile regülatör görevini icra ettiği görülmektedir (Bıyık ve Ertürk Atabey, 2017:189).

5.3.9. Şeker Kurumu'nun Kapatılması

Şeker Kurumu 4634 sayılı Şeker Kanunu ile kamu tüzel kişiliğine haiz olarak, kurulmuştur. Ancak 4634 sayılı kanunda “bağımsız” ifadesi yer almaması sebebiyle her ne kadar kendisine kanunda verilen yetkiler çerçevesinde düzenlemeler yapıyor olsa da Bağımsız İdari Otorite statüsü tartışılmaktadır (Çapar, 2009:216).

Şeker Kurumu kurulduğu tarihten itibaren iki kez kapanma durumunu tecrübe etmiştir. Bundan sonraki süreci anlayabilmek adına her iki kapanma durumunu da incelemek yararlı olacaktır.

a) 2004 yılında Şeker Kurumu’nun kapatılması

Türkiye’de Dünya Bankası tarafından desteklenen tarım reformu kapsamında 4634 sayılı Şeker Kanunu ile kurulan Şeker Kurumu, Şeker Kanunu çerçevesinde düzenleyici bir işleve sahip olarak, bağımsız idari otorite statüsünde 2002 yılında faaliyete başlamıştır. Şeker Kurumu, 10/12/2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’na ekli III sayılı Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar listesinde yer almış ancak daha sonra 22/12/2005 tarih ve 5436 sayılı Kanun ile 5018 sayılı Kanununun ekli III sayılı cetvelinden çıkarılmıştır. Bakanlar Kurulu’nun 27/12/2004 Tarihli ve 2004/8330 sayılı Kararı çerçevesinde, “Şeker Kurumu ve hizmet birimlerinin görev süresinin 31/12/2004 tarihi itibarıyla sona erdirilmesi, Şeker Kurulu’nun görev, yetki ve görev süresinin ise 31/12/2006 tarihine kadar uzatılması kararlaştırılmıştır.” (Yücebaş, 2009:95).

Bakanlar Kurulu’nun bu kararı vermesinin arkasındaki neden, Şeker Kanunu’nun Geçici 8. maddesidir; “Uluslararası kuruluşlar ile yapılan anlaşmalar çerçevesinde, Bakanlar Kurulu, Kurum ve organlarının görev, yetki ve görev süresini 31/12/2004 tarihinde yeniden belirler.” Buna göre 31/12/2004 tarihinde Şeker Kurumu’nun işlevi sona erdirilmiş ancak Şeker Kurulu’nun 2006 tarihine kadar faaliyetinin devamına karar verilmiştir. Şeker Kurumu bu karar sonucunda bağımsız idari otorite statüsünü kaybetmiştir. Bakanlar Kurulu Kararı’nın ardından Şeker-İş Sendikası tarafından “Sanayi ve Ticaret Bakanlığı’nın 22/12/2004 tarih ve 1824 sayılı işleminin, yasayla kurulmuş olan düzenleyici kurumların Bakanlar Kurulu kararıyla kapatılmasının, yasal idare ilkesine, yetki ve usulde paralellik ilkesine aykırı bulunduğu, bu bağlamda 4634 sayılı Şeker Kanunu ile kurulan Şeker Kurumu’nun Bakanlar Kurulu kararı ile görev süresinin sonlandırılmasının Anayasa ve idare hukuku temel ilkelerine aykırı olduğu ileri sürülerek iptali istemiyle Danıştay 13. Daire’de dava açılmıştır (Danıştay 13. Daire, Esas No: 2005/5903, Karar No: 2009/166).

Davalı Başbakanlık ve Sanayi ve Ticaret Bakanlığı’nın savunmasında;

“Kurumun teşkilatlanma biçiminin yasa koyucu tarafından geçici süreli hizmet vermek üzere düzenlendiği Kurumun karar organı olan Kurul’un kamudan seçilen üyelerinin, bu görevi asli görevlerinin yanında ikinci bir görev olarak yürüttükleri ve Kanunda öngörülmüş bir kadro veya pozisyonda işgal etmedikleri, aynı şekilde Kurumun hizmet birimlerinde çalışanlarının İş

Kanunu'na tabi olarak istihdam edildiği, hizmet birimlerinin sona ermesi nedeniyle, çalışanların statüsünde bir belirsizlikten de söz edilemeyeceği haksız ve hukuki dayanaktan yoksun bulunan davanın usul ve esastan reddi gereği”

yer almıştır. Ancak, Başbakanlık ve Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın usule yönelik itirazları yerinde görülmemiş ve 4634 sayılı Şeker Kanunu'nun geçici 8. maddesinin Anayasaya aykırı olduğu kararı ile anılan hükmün iptali istemiyle Anayasa Mahkemesi'ne başvurulmuş ve 2005 tarihinde yürütmeyi durdurma kararı verilmiştir” (Yücebaş, 2009:95).

Şeker Kurumu 2001 yılında kurulmasına rağmen, 2004 yılında kapatılmasına karar verilmiş ve “mahkeme kararı” ile varlığını devam ettirebilen bir düzenleyici kurum olarak karşımıza çıkmaktadır (Çapar, 2009:216).

Anılan Kanununun “geçici 8. maddesinin, Anayasa'nın 7. ve 123. maddelerine aykırılığı savıyla iptali ve yürürlüğünün durdurulması istemiyle” Anayasa Mahkemesi'nde dava açılmıştır. Şeker Kanunu'nun 7. maddesine göre, Türkiye'de şeker rejiminin düzenlenmesi amacıyla; Kanunun ve ilgili mevzuatın uygulanmasını sağlamak, uygulamayı denetlemek ve sonuçlandırmak, kanunda verilen yetkiler çerçevesinde düzenlemeler yapmak ve kanunla diğer görevleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak üzere, kamu tüzel kişiliğine sahip Şeker Kurumu kurulmuştur. Aynı zamanda Şeker Kanunu'na dayanarak Bakanlar Kurulu, Kurum ve organlarının yetki ve görev süresini belirleyen bir devlet organı olarak yetkilendirilmiştir. Ancak Bakanlar Kurulu'nun bu yetkisi Anayasa'nın 7. maddesine aykırı bulunmuştur. Anayasa'nın 7. maddesine göre yasama yetkisi, Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindir, bu yetki devredilemez. Anayasa Mahkemesi 7. maddeye olan aykırılığı “yasama yetkisinin devredilmezliği” ilkesi ile (4634 Sayılı Şeker Kanunu'nun Geçici 8. Maddesinde Değişiklik Yapılması Hakkında Karar, R.G:20/11/2008, 27060)” yorumlamıştır (Yücebaş, 2009:96).

Anayasaya göre kanun ile kurulan Şeker Kurumu'nun ve organlarının görev, yetki ve görev süresinin usulde paralellik ilkesi uyarınca yine kanun ile belirlenmesi gerektiği belirtilmiştir (Beydili, 2006:99).

“Anayasa Mahkemesi tarafından yapılan değerlendirmelerin sonucunda, 4634 sayılı Şeker Kanunu'nun geçici 8. maddesinin Anayasa'nın 7. ve 123. maddelerine aykırı olduğu kanısına varılmış ve anılan madde iptal edilmiştir. Alınan bu karar doğrultusunda Şeker Kurumu sahip olduğu statüsüne ve şeker sektörünü düzenleme işlevine tekrardan sahip olmuştur” (Yücebaş, 2009:97).

b) 2017 yılında Şeker Kurumu'nun kapatılması ve statüsünün değiştirilmesi

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilmesinden sonra şeker sisteminde bazı değişiklikler olmuş, 24/12/2017 tarihli Resmî Gazetede yayımlanan 696 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnameyle (Ek-1), Şeker Kurumu ve Şeker Kurulu kapatılarak tüm görevleri Tarım ve Orman Bakanlığı'na devredilmiştir. Daha sonra 10/07/2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Tarım ve Orman Bakanlığı teşkilat yapısı içerisinde Şeker Dairesi Başkanlığı kurulmuştur. Bakanlık ana hizmet birimi olarak kurulan Şeker Dairesi Başkanlığı 28/05/2018 tarihinde teşkilatlanma sürecini tamamlamıştır.

Ayrıca daha önce Şeker Kanunu'nda toplam şeker kotası içerisinde azami %10 olarak belirlenebilecek olan NBŞ kotası, 2018 yılında yapılan kanun değişikliği ile %5'e indirilirken daha önce Bakanlar Kurulunda olan bu oranı %50 artırma veya azaltma yetkisi Cumhurbaşkanına verilmiştir. NBŞ kotası 2018/2019 pazarlama yılında %5, 2019/2020 pazarlama yılında ise Cumhurbaşkanı kararı ile %50 indirilerek %2,5 olarak uygulanmıştır.

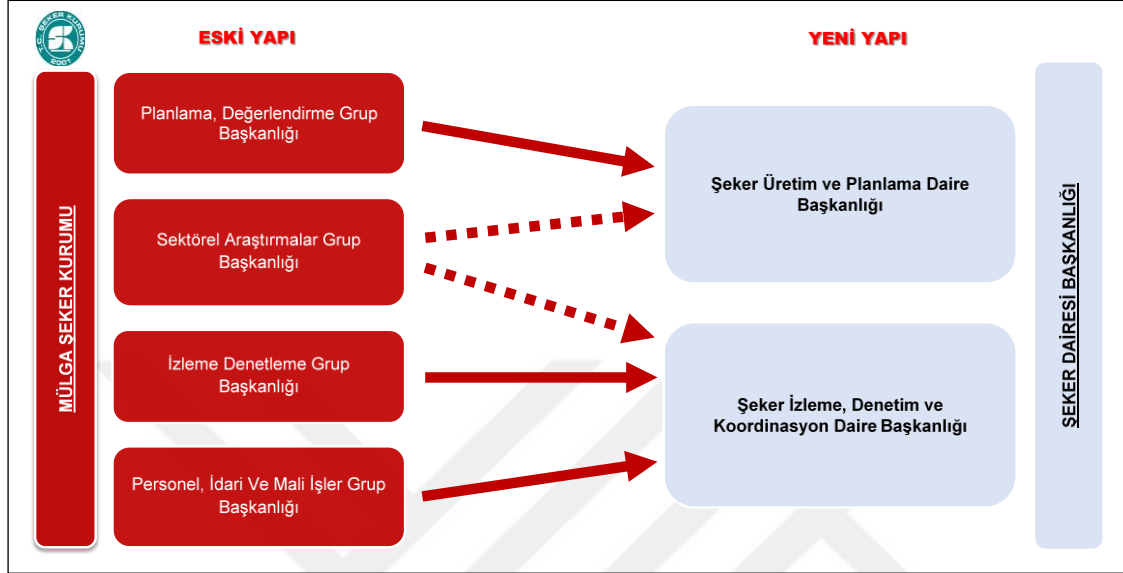
Tarım ve Orman Bakanlığı bünyesinde kurulan Şeker Dairesi Başkanlığı'nı ayrıntılı olarak incelemek değişimi anlamak açısından faydalı olacaktır.

Şeker Kurumu 2017 yılının sonunda kapanması sonrasında Tarım ve Orman Bakanlığı'na bağlanıp ismi Şeker Dairesi Başkanlığı olarak değiştirilmiştir. Şeker Dairesi Başkanlığı'nın vizyonu, kendine yeterli, yenilikçi, rekabetçi ve serbest piyasa kuralları içerisinde çalışabilen bir şeker sektörü oluşturmak olup misyonu ise doğal kaynakların dengeli kullanımını gözeterek, yurt içi şeker talebinin yeterli, sürekli ve ekonomik bir şekilde karşılanmasına yönelik olarak şeker piyasasını düzenlemek ve denetlemektir (Tarım ve Orman Bakanlığı, 2022b).

Şeker Dairesi Başkanlığı'nın görevleri şu şekilde sıralanabilir:

- Şeker kotaları ile ilgili çalışmalar yaparak Cumhurbaşkanlığı Kararlarını uygulamak,
- Arz-talep dengesini dikkate alarak şeker ticaretine ilişkin kuralları belirlemek,
- Şeker piyasasını izlemek-denetlemek ve gerekli tedbirleri almak,
- Şeker şirketlerinin katılım paylarını ve depolama primlerini belirlemek ve uygulamak,

- Sektörle ilgili araştırma ve geliştirme faaliyetlerini yönlendirmek ve destek sağlamak,
 - Sektörle ilgili diğer hususlarda kararlar almak, idari para cezalarını uygulamak.
- Kurumsal yapıdaki değişim şekil 5.2’de gösterilmiştir.



Şekil 5.2 Kurumsal Yapıdaki Değişim (Yazar tarafından oluşturulmuştur.)

2022 yılı itibariyle, Şeker Dairesi Başkanlığında istihdam edilen personelin eğitim durumu Tablo 5.3’de verilmiştir.

Unvanlar	Sayısı	İlk/Orta	Lise	Lisans	Y. Lisans
Şeker Dairesi Bşk.	1				1
Daire Başkanı	2				2
Tarım ve Orman Uzmanı	17			8	9
Mühendis	12			9	3
Tekniker	6			3	3
Programcı	2			2	
Araştırmacı	1			1	
Veri Hazırlama Kontr. İşl.	1			1	
Bilgisayar İşletmeni	2			2	
Memur	1			1	
Daimî işçi	26	7	11	5	
Toplam	71	7	11	33	18

Tablo 5.3 Şeker Dairesi Başkanlığı Personeli Eğitim Durumu (Yazar tarafından oluşturulmuştur.)

Şeker Üretim ve Planlama Dairesi Başkanlığı’nın görevleri ise ilgili mevzuatta şu şekilde belirtilmiştir (Tarım ve Orman Bakanlığı, 2022b):

- Şeker kotalarının tespiti, tahsisi, transferi ve iptaline ilişkin iş ve işlemleri yürütmek,
- Şeker fiyatları, arz-talep dengesi ve spekülâtif etkileri dikkate alarak şeker üretim, pazarlama ve ticaretine ilişkin politikaları belirlemek, uygulamak ve uygulatmak,
- İmalatçı ve ihracatçıların dâhilde işleme rejimi veya benzer uygulamalar çerçevesinde kullandıkları şekerlere ilişkin çalışmalar yapmak ve ilgili belgeleri hazırlamak,
- Şeker dış ticaretine ilişkin Bakanlık görüşlerine esas görüşü oluşturmak ve Ekonomi (Ticaret) Bakanlığı'na bildirmek,
- Şeker üretim veya ambalajlanması konusunda faaliyette bulunan gıda işletmelerine ilişkin Bakanlığın ilgili birimleri ile iş birliği halinde çalışmalar yürütmek,
- Yüksek yoğunluklu tatlandırıcıların ithalat ve kullanımının izlenmesine yönelik çalışmaları yürütmek ve ilgili belgeleri düzenlemek,
- Şeker sektörüne ilişkin araştırma ve geliştirme faaliyetlerini yönlendirmek, Bakanlığın ilgili birimleri ile iş birliği halinde çalışmalarda bulunmak.

Şeker İzleme, Denetim ve Koordinasyon Daire Başkanlığının önemli görülen işlevleri adından da anlaşılacağı üzere yoğun bir denetim faaliyeti sürdüreceğini gösterirken görevleri ise şu şekilde sıralanmıştır (Tarım ve Orman Bakanlığı, 2022b):

- Şeker hammaddelerinin teminine, üretimine ve pazarlanmasına ilişkin usul ve esasları belirlemek,
- Şirketlerin ihtiyaç duyduğu şeker pancarının temini ve fiyatlandırmasına ilişkin iş ve işlemleri yürütmek,
- 4634 sayılı Şeker Kanunu kapsamında şeker sektöründe faaliyet gösteren gerçek ve tüzel kişilerin üretim, stok ve satış faaliyetlerini izlemek ve raporlamak,
- 4634 sayılı kanun ile Bakanlığa verilen görevlerin ifasına yönelik olarak, şeker sektöründe faaliyette bulunan veya şeker girdi olarak kullan her türlü gerçek veya tüzel kişiler nezdinde numune alma, inceleme, araştırma ve denetim yapmak veya yaptırmak,
- 4634 sayılı Kanunda öngörülen idari para cezalarına ilişkin işlemleri yürütmek,

- 4634 sayılı Kanunda yer alan, şeker depolama kesintisi ve prim ödemeleri ile katılım paylarına ilişkin iş ve işlemleri yürütmek,
- Uluslararası şeker piyasalarındaki gelişmeleri izlemek, Başkanlığın görev alanına giren konularda, uluslararası kuruluşlar ve yabancı ülkelerle her türlü ikili iş birliği çalışmalarını Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü ile koordineli olarak yürütmektir.

5.3.10. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Şeker Politikasının Sürdürülebilirliği

Şeker Kurumu'nun kapatılıp Şeker Dairesi Başkanlığı'nın kurulması hem iç dinamikler hem de dış dinamikler açısından bir değişimdir. İdari yapıda meydana gelen bu değişimin birçok etki alanı olmuştur, olacaktır.

“Türkiye’de şeker politikalarının örgütsel ayağı Şeker Kurumu iken yönetsel olarak ise Şeker Kurulu önemli görülmekteydi. Üst kurul olarak nitelendirilen ve özerk bir yapıda, kamu tüzel kişiliğine sahip olan Şeker Kurulu kapatılmış; sektör temsilcilerinin karar verme süreçlerine katılımı da son bulmuştur. 2018 yılında ise kamuya ait bazı şeker fabrikaları özelleştirilmiştir. Nihayetinde kurulun görevlerini Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile Tarım ve Orman Bakanlığı bünyesinde kurulan Şeker Dairesi Başkanlığı yürütmektedir. Bu durum ise şekerin/şeker pancarının tarımsal bir ürün olarak değerlendirilmesine neden olmuştur. Oluşturulan politikalar aslında Cumhurbaşkanlığına bağlı olan politika kurulları tarafından yürütülecek, bakanlıklar ise uygulayıcı birimler olacaktır. Bu çerçevede şeker politikalarının belirlenmesine yönelik aktörlerin karar verme süreçlerinde yer almayışı politikaların nasıl oluşturulacağı sorusunu önemli hale getirmektedir. Politika kurullarının şeker politikalarını neye ve kime göre planlayacağı ise bu süreçte karar vericilerin kim olduğu sorusunun sorulmasını gerektirmektedir” (Fedai vd., 2018:45).

“Devletin şeker pancarı üreticilerini desteklemesi sonuçları itibariyle politika alanı olarak şekerin önemli bir stratejik ürün olarak değerlendirilmesine neden olmaktadır. Şeker pancarının desteklemesi tıpkı diğer tarımsal ürünlerde olduğu gibi doğrudan kâr amacına yönelik değil toplumsal faydayı maksimize etmeye yöneliktir. Şeker pancarı ekimini desteklemenin tarımsal istihdamı artırmanın yanı sıra çiftçinin teknolojiyi kullanımı, tarımsal işlemleri doğru bir şekilde öğrenme, hayvancılığı geliştirme gibi faydalarını yanı sıra sosyoekonomik koşulların iyileşmesine bağlı olarak kırsal kalkınmanın sağlanması, işsizliğin azaltılması ve göç olgusunun kontrolü ve gibi önemli sonuçları bulunmaktadır. Söz konusu politikalar devletin alana müdahale ederek korumacı politikalar gütmesi ile mümkün görünmektedir. Şekerin bir gıda ürününden sıyrılarak politik bir kontrol aracı haline gelmesi uluslararası firmaların sektöre etkileri üzerinden görülebilmektedir” (Fedai vd., 2018:49).

Şeker Kurumu'nun yetkilerinin Tarım ve Orman Bakanlığı'na devredilmesi sonrasında şekerin sanayi ürünü olmayıp tarım odaklı ürün olduğu ve stratejik ürün

algısından çıkarıldığına dair değerlendirmeler vardır. Buna bağlı olarak şeker ticaretine ilişkin kuralları artık alandaki aktörlerin temsilcileri yerine Tarım ve Orman Bakanlığı belirlemektedir.

Hükümet sistemi olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde şeker politikalarının durumuna yönelik olarak bir değerlendirme yapılırsa:

“1 nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile bakanlıkların gerek sayısı gerekse işlevleri ve sorumlulukları açısından köklü değişiklikler yaşanmıştır. Konumuz bağlamında şeker politikalarına ilişkin yapı ve işlev açısından önemli gelişmeler yaşanmış; Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Tarım ve Orman Bakanlığı olarak isim değiştirmiştir. 24/12/2017 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan 696 sayılı KHK ile Şeker Kurumu kapatılarak, görevleri Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı’na devredilmiştir” (Fedai vd., 2018:59).

Düzenlemenin ardından Şeker Dairesi Başkanlığı kurulmuş ve daha önce Şeker Kurumu’nun yaptığı işlemleri söz konusu başkanlık yapmaya başlamıştır. Tarıma dayalı sanayi ürünü olan şeker, Sanayi Bakanlığı’ndan Tarım Bakanlığı’na kaydırılmıştır (Fedai vd., 2018:59).

Sonuç olarak, üst kurul olarak nitelendirilen ve özerk bir yapıda olan kamu tüzel kişiliğine sahip olan Şeker Kurumu ve karar organı Şeker Kurulu kapatılmış; sektör temsilcilerinin sektörün işleyişi ile ilgili karar verme süreçlerine katılımı da son bulmuştur. Hâlihazırda, şeker kotaları 4634 sayılı Şeker Kanunu’nun üçüncü maddesine göre Cumhurbaşkanı tarafından tahsis edilip Resmî Gazetede yayımlanmaktadır.

5.3.11. Şeker Kurumu’nun Kapatılmasının Sonuçları

Örgütlerin varlığını sürdürmelerinin tartışılmaz yolu, hızlı değişime ayak uydurabilmeleri, hatta bu değişimlerin önüne geçebilmeleri; bu süreci yaşarken de değişimi kendi lehlerine çevirebilmeleridir. Örgütler hem kendi içyapılarından gelen hem de çevreden gelen değişim baskısı karşısında yaşam savaşı verirler. Örgütler, faaliyette bulundukları çevrenin ürünleridir. Bundan dolayı çevrelerinde meydana gelen değişimlerden kendilerini soyutlamaları mümkün değildir (Güçlü ve Şehitoğlu, 2006:240-241).

Değişim için örgütü yönlendiren üç temel sorun göze çarpmaktadır. Bunlar (Güçlü ve Şehitoğlu, 2006:240-243):

- Rekabetçi pazar yapısından kaynaklanan sorunlar,

- İş gücünden kaynaklanan sorunlar,
- Toplumsal/sosyal çevreden kaynaklanan sorunlar.

Örgütlerin çözüm bulmaları gereken tüm bu sorunlar, çözümlerle birlikte değişimi de zorunlu kılmaktadır.

Değişim yönetimi önemli bir konudur. Hassas dengeler üzerine kurulu değişim, süreci yöneten insanlarla, yeni stratejileri uygulamaları beklenen insanlar arasındaki iletişimi yönetmek, değişimin gerçekleşebileceği bir örgüt ortamı oluşturmak ve örgütlerde geleneksel olarak yasaklanmış bulunan, oysa başarılı bir dönüşüm için gerekli olan duygusal bağları yönetmek anlamına gelmektedir (Harvard Business Review, 1999:62). Büyük bir değişim olarak, bir BİO olan Şeker Kurumu'nun kapatılması sonrasında şeker sektörü açısından ve Kurum personeli açısından olan farklılıklar ayrıntılı olarak incelenmiştir.

5.3.11.1. Şeker sektörü açısından sonuçları

Şeker pancarı emek yoğun bir tarım koludur. Bir kök bitkisi olarak şeker pancarının ekim zamanı, şekerin verimliliği gibi unsurlar bitkinin ekimi ve hasatı açısından hayati derecede önemli iken sosyoekonomik etkilerinin çalışılması pancar ekimi yapan çiftçiler ve Türkiye'nin tarımsal ekonomisini ilgilendirmekte ve bir o kadar önemli hale gelmektedir.

Şeker, sadece ekonomik bir ürün olmayıp sosyal etkileri olan birçok sektöre girdi ve geniş istihdam olanağı sağlayan bir ürün olması şeker politikalarında; şeker arzının istikrarı, dışa bağımlılığın azaltılması ve gıda güvencesinin sağlanması açısından önem teşkil etmektedir (Eştürk, 2018:67).

2001 yılında kabul edilen Şeker Kanunu, sektörde özelleştirmeyi de hedeflemektedir (Erdinç, 2017:22). Türkiye'de özelleştirme kavramının meydana gelmesindeki en önemli etkenlerden birisi de devlet tarafından kurulan ve sermayesinin çoğunluğunun devlete ait, devlet eliyle idare edildiği için Kamu İktisadi Teşekkülleri (KİT) olarak adlandırılan teşebbüslerin üretim maliyetlerinin yüksek olmasıdır. KİT'lerin kamu bütçesi üzerinde oluşturduğu yük kamu bütçesinin açık vermesine neden olmaktadır (Eştürk, 2018:71).

“Son yıllarda şeker üretimi alanında özel sektör yerine kooperatiflerin payı giderek artmaktadır. Dolayısıyla şeker fabrikalarının tamamen özel sektöre devredilmesi yerine kooperatifler veya özel sektör ortaklığına devredilerek

kamu sahipliğinden çıkarılması uluslararası konjonktürle de uyumlu bir uygulama olarak ön plana çıkmıştır” (Eştürk, 2018:78).

“Avrupa ülkelerinde pancar üreticilerinin yaklaşık %65’i pancar kooperatif üyesidir. Avrupa’da şeker verimlilik düzeyi Türkiye’ye kıyasla oldukça yüksek ve maliyetler Türkiye’den daha düşüktür. Dünyada ve Avrupa ülkelerinde tarım sektöründe kooperatifçilik uygulamalarının tarım sektörüne katkısı yadsınamaz” (Eştürk, 2018:78).

“Birçok ülkede şeker sektörüne yönelik yüksek maliyetli üretim sorun olmaktadır. Türkiye’de birçoğu sosyo politik amaçlarla kurulan şeker fabrikalarının kurulmasında ve işletilmesinde kâr amacı güdülmemiş, buna karşılık özellikle kırsal kesimde istihdam yaratılması, iç göçün engellenmesi, bölgesel kalkınmışlık farklarının azaltılması gibi toplumsal işlevlerin yerine getirilmeleri hedeflenmiştir” (Karabulut ve Topak, 2007:17).

4634 sayılı Şeker Kanunu’nun 3. maddesinin birinci fıkrasında yer alan "Şeker üretimi ve arzında istikrarı sağlamak amacıyla pazarlanacak şeker miktarı, sakaroz kökenli ve diğer şekerler için ayrı ayrı olmak üzere şeker türlerine göre, gerektiğinde dönemsel olarak kotalar ile belirlenir. Nişasta kökenli şekerler için belirlenecek toplam A kotası, ülke toplam A kotasının %5’ini geçemez..." hükmü gereği Türkiye’de toplam NBŞ kotası ülke toplam şeker kotasının en fazla %5’i kadar Cumhurbaşkanı tarafından belirlenmektedir. 2018/2019 pazarlama yılı için %5 olarak uygulanan nişasta bazlı şeker kotası 2019/2020, 2020/2021 ve 2021/2022 pazarlama yılları için %50 azaltılarak %2,5 olarak tahsis edilmiştir.

Türk şeker sektörünün yıllık ekonomik büyüklüğü; pancar şekeri fabrikalarının 10,8 milyar TL ve nişasta bazlı şeker fabrikalarının 3,9 milyar TL olmak üzere yaklaşık 14,7 milyar TL dir. Şeker sektörü Türkiye’de yaklaşık 20 bin fabrika çalışanını istihdam etmektedir (Tarım ve Orman Bakanlığı, 2022b). Ülkeye yaklaşık 15 milyar TL bir katma değer sağlayan şeker, üreticisinden tüketicisine tüm ülkeyi alakadar etmektedir. Bu doğrultuda şeker, devletin korumaya aldığı ürünler arasında bulunmaktadır. Şeker, bu anlamda stratejik olduğu kadar politik bir kontrol aracı olarak görülmelidir. Dolayısıyla Türkiye’nin ulusal bir şeker politikasının varlığı şeker sektörünün sürdürülebilirliği açısından önemlidir. Türkiye’nin şeker politikası ise uluslararası pazardaki yerini belirleyecektir (Fedai vd., 2018:57).

Türkiye’de devlete ait fabrikalar için pancar şekeri üretiminde yüksek maliyetler, düşük verim düzeyi, eski teknoloji ve yenileme yatırımları gerekliliğinin bütçe üzerinde baskı oluşturması sektörün karşı karşıya kaldığı sorunlardandır. Sorunların çözümüne yönelik, özelleştirme uygulamaları gündeme gelmektedir.

Literatürde, özel sektör şeker işletmelerinin kamu sektörüne göre daha etkin ve verimli olduğu gözlenirse de şeker sektörünün önemi nedeniyle kaygılar yaşanılmaktadır (Eştürk, 2018:67).

Türkiye'nin şeker politikası ülke şeker tüketiminin yerli üretimle karşılanması temelindedir. Türkiye'nin şeker pancarı politikası ise şeker pancarı tarımını geliştirmek suretiyle sanayinin hammadde ihtiyacını güvenceye almak ve böylece ülkenin tarım ekonomisine hizmet etmesidir. Hedef, yurt içi şeker tüketimini karşılayacak düzeyde şeker pancarı üretiminin yapılmasıdır. Bu politika ve hedefler Şeker Kurumu kapatıldıktan sonra veya Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesiyle değişikliğe uğramamıştır.

Son olarak, Şeker Kurumu'nun kapatılması sonrasında denetim konusunun nasıl yapılacağına dair kuşklar oluşmuştur. Tarım ve Orman Bakanlığı, Türkiye'de sürdürülebilir şeker üretimi için iç ve dış gelişmeleri dikkate alarak, ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği içinde, ülke menfaatlerini ön planda tutacak politika ve stratejiler üretip, kendine yeterlik ilkesi doğrultusunda, sektördeki şirketlerin şeker üretim ve arzına yönelik faaliyetleri düzenlemektedir. Şeker Kurumu'nun kapatılıp Bakanlığa bağlanması sonrasında 81 ilde bulunan kurumsal ağ ile desteklenmek suretiyle şeker izleme ve denetim faaliyetleri daha etkin şekilde yürütülmektedir. Şeker şirketlerinin denetimi Bakanlığa geçtikten sonra artış göstermiştir.

5.3.11.2. Personel açısından sonuçlar

24/12/2017 tarihli ve 30280 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Şeker Kurumu kapatılarak personeli Tarım ve Orman Bakanlığı'na devredilmiştir. Ancak, bu personele atanmış oldukları kadro ile önceki maaşları arasında fark olması halinde bunun tazminat olarak ödenmesine ilişkin bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Böyle bir düzenlemenin olmaması nedeniyle bir kısım personelin maaşlarında büyük miktarlarda düşüş meydana gelmiş ve beklenmedik bu düşüş birçok mağduriyetlere neden olmuş ayrıca personel arasında da sorunlara sebep olmuştur.

Mülga Şeker Kurumu personelinin aynı hayat şartlarına karşı mücadele verdiği, denetim görevi de dâhil olmak üzere aynı işi yaptığı dikkate alındığında, personel arasında oluşmuş olan ücret eşitsizliğinin giderilmesi, çalışanların kendilerini

daha fazla geliştirme imkânı bulması ayrıca motivasyonunun yeniden sağlanması açısından fark tazminatının ödemesinin önemli olduğu düşünülmektedir.

Belirtilen kayıpların telafisi için; fark tazminatı ödenmesi yönünde düzenlemenin yapılmasının, kapatılan Mülga Şeker Kurumunda uzun yıllar çalışıp hali hazırda Tarım ve Orman Bakanlığında görev yapan tecrübeli ve büyük ölçüde mağduriyet yaşayan personelin mağduriyetlerin giderilmesi açısından önem arz ettiği düşünülmektedir.

Diğer taraftan, Şeker Kurumu'nun kapatılıp personelinin Tarım ve Orman Bakanlığı'na devredilmesi ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu kapsamında Bakanlık personeli olduktan sonra yıllık izin gün sayısında artış, iş güvencesi oluşması, büyük, kapsamlı bir Bakanlık olması sebebiyle farklı birimlerde çalışma imkânının bulunması ve bakanlığın taşra teşkilatının olması sebebiyle denetim faaliyetlerinde görev paylaşımı ve destek personel sağlanmıştır.



6. SONUÇ

Yönetim biliminin doğuşu insanoğlunun varoluşu ile birlikte ortaya çıkmıştır. İşbirliği yapmak zorunda kalmanın sonrasında yönetim anlayışı meydana gelmiştir. Akılcılık yoluyla üretkenliği artan insan değişen çevreye adapte olmuş ve örgütlenmiştir. Sonrasında ise, zamanla bireylerin genel ve ortak ihtiyaçlarını karşılamak için oluşmuş olan devletler, yönetimin daha sınırlı bir alanı olan, hükümetin günlük işlerini yapma temel fonksiyonundaki kamu yönetimine başvurmuşlardır. Yıllar itibariyle çok değişime uğrayan kamu yönetimini şekillendiren klasik, neoklasik ve modern birçok yönetim teorisi bulunmaktadır.

Kamu yönetiminin teori ve pratikte yaşadığı dönüşümün kökeni, küresel olgulara kadar uzanmaktadır. 1929 Dünya Ekonomik Buhranı'nın çıkış sebebi bir borsa krizi olan Amerikan Finansal piyasalarındaki sorunlardır. Türkiye'yi ilgilendiren kısmı bütün dünyada fiyatların düşüyor olması ve tarım ürünlerinin de fiyatlarının düşmesidir. Tarımsal ürünler ihracatçısı bir ülke olması sebebiyle Türkiye krizden etkilenmiştir.

1929 Dünya Ekonomik Buhranı ile birlikte mevcut hâkim görüşe ilişkin eleştiriler oluşmaya başlamış olup Keynes tarafından önerilen II. Dünya Savaşı sonrasında 1950-1980 yılları arasındaki dönemde devlet kalkınmayı hızlandırmak için doğrudan girişimci ve üretici rolünü üstlenmiştir. Bu süreçte kamu yönetiminde ortaya çıkan sorunlar göz önüne alınmamıştır. Ancak sonrasında, devletlerin rejimlerinde yaşanan dönüşüm, sosyal devlet kavramının sorgulanmasına ve devlet müdahalesi karşısında sınırlamaya gitme ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Sosyal devlete yönelik bir kriz olarak adlandırılan bu durum, neoliberal yaklaşımın ortaya çıkmasına sebep olmuş ve bu krizden kurtulma yolunda YKY kavramı kilit nokta olarak kullanılmıştır.

Çalışmada ayrıntılı olarak ele alınan, Waldo'nun mimarı olduğu YKY anlayışı ile birlikte daha açık, saydam yönetim benimsenmiş, sonuç odaklılık ve esnek örgütsel yapılanmaya geçiş sağlanmıştır. Osborne ve Gaebler'de YKY içinde devlete daha girişimci bir rol biçtiği ve kamu örgütlenmesinde hükümetin katalizör olması gerektiği anlayışını öngörmüştür.

YKY içinde önemli bir yere sahip olan yönetişim, tüm aktörlerin ortak çalışması sonucunda meydana gelen bir sistemdir. YKY ve yönetişim kavramları açıklanırken, “minimal devlet”, “piyasa dostu devlet”, “piyasa için devlet” gibi,

devletin yetki ve etki alanının sınırlandırılmasına yönelik ifadeler kullanılmıştır. Dünya Bankası tarafından geliştirilen yönetim kavramı, zaman içerisinde “iyi yönetim”, “kamu yönetimi” olarak da literatürde yer almıştır. Tüm bu kavramların tamamı, özü itibarıyla aynı temelde olup devletin nasıl sınırlandırılması gerektiği konusunda benzer düşünceler oluşturmaktadırlar. Anlaşılacağı üzere, devamlı değişim içerisinde olan bir kamu yönetimi, kamu hizmeti sunmada da kendi eksikliklerini tamamlama, düzenleme yoluna girmiştir.

Tüketim kalıplarının değişmesi ile birlikte toplumun ihtiyaçlarını karşılamada devlet gözetim ve denetimi altında YKH yollarına başvurulmuştur. Denhardt’lar tarafından geliştirilen YKH, demokratik katılım ve vatandaşlığı kamu hizmetinin olmazsa olmazları olarak görüp, “dümen tutmaktan ziyade hizmet eden olmayı” önermektedir. Küreselleşme ve neoliberal politikalar etkisinin artması sonucunda kamu hizmeti sunulmuş yönteminde de değişiklikler olmuştur. Sınırlı kaynakların olduğu bir ortam, etkin kamu hizmeti bekleyen bir kamuoyu, hizmet kalitesinin yükselmesi için uygulanabilecek teknolojik gelişmeler özellikle 1980 sonrasında kamu yönetiminde de kamu hizmeti sunma biçiminde de etkin olmuştur.

Öte yandan, kamu yönetiminin işleyişinde önemli bir rol oynayan bürokrasi her ne kadar gelişme eğiliminde olsa da çok eleştirilmektedir. Bürokrasinin işleyişine ilişkin kuramsal çabaları tarihsel olarak Marksçı, Weberci, Seçkin ve Liberal bürokrasi kuramı olarak sıralansa da Bennis gibi düşünürler Sanayi Devrimi sonrasında yararlı olan bürokrasinin artık ölümüne şahitlik edeceğimizi ve yirminci yüzyılın sanayileşmesine daha uygun yeni sistemlerin oluşacağını iddia etmektedir.

Devletin büyüklüğüne, bürokrasinin hantallığına ilişkin yapılan eleştiriler özelleştirme, serbestleştirme politikalarını gündeme getirmiştir. Büyüyen toplumun, büyüyen ihtiyaçları daha çok kamu hizmeti sunmayı gerektirdiği için devletin küçülmesi istenmesine rağmen aksine yeni birimlerin oluşması gerekmiştir. Ayrıca, devletin karlılık ve verimlilik açısından başarısız olması toplumsal faydayı da azaltmıştır. Bu süreçte, devletin rolünün yeniden belirlenmesi, kamu kesiminin daraltılması, hizmetlerde etkinliğin artırılması üç ana amaç olarak ortaya çıkmıştır.

Bürokrasiye alternatif arayışlar devam ederken domino etkisi yaratan yeni sağ düşünce çok boyutlu bir dönüşüm olarak ifadesini bulmuştur. 1980’li yıllara gelindiğinde kamu yönetimine ilişkin sıkıntıları bertaraf etmek için kamu yönetiminin

küçültülmesi amacıyla, yerel yönetimlere yetki devri, özelleştirme, iç pazarlar oluşturma, özel kesime bazı hizmetlerin devri önerilen bazı uygulamalardır.

Tüm bunların yanında, çalışmada ayrıntılı bir şekilde ele alınan, Türk idare tarihinde reform söylemi, aslında, Osmanlının duraklama dönemine kadar uzanır. Reforma ilişkin eylemler, Tanzimat dönemi sonrasında Cumhuriyetin kurulması ile devam ederken, planlı dönem öncesi ve sonrasında ilerlemiş, 1980’lerde serbest piyasa dönemi ile birlikte yükselişe geçmiş, 2000’li yıllarda ise uluslararası kuruluşlarca desteklenmeye devam etmiş olup bir hükümet sistemi reformu olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile de sürdürülmektedir.

Tüm dünyada neoliberal iktisadi politikalar ile devletin ne yapması veya yapmaması gerektiği belirlenmeye çalışılırken, vatandaş talepleri kamu hizmetlerini biçimlendirmektedir. Reagan ve Thatcher’ın ülkelerinde başlattığı Türkiye’de de Turgut Özal tarafından benimsenen yeni sağ politikalar ile kamu hizmetlerinde değişimin temelleri atılmıştır. 1980’li yıllardan itibaren görülen dönüşüm sürecinde, neoliberal politikaların ışığında, dış baskıların artması ve oluşan iç kurumsal ihtiyaçlar bağlamında, YKY ve yönetim kavramlarının önderliğinde, Türkiye’nin yönetim modelinde değişiklikler öngörülmüştür. Güçlü refah devletinin zayıflatılması, rekabetçi sektör uygulamaları ve duyarlı, ne istediğini bilen vatandaş profili bu anlayışın temelleridir. Serbest piyasa ekonomisi uygulamaları ile birlikte kapsamlı bir yeniden yapılanma gerekliliği doğmuştur. Duyarlı sektörler için kamu kuruluşlarının özerkleşmesi, uzman personel tarafından hızlı karar alma sürecini başlatmıştır. Mali ve yönetsel özerklik verilen bu kurumlar neoliberal düşünce anlayışı ile bu düzlemde değişen kamu hizmetinin bir sonucu olarak regülasyon işlevinden sorumlu olmuştur.

Türk kamu yönetimi tarihsel birikiminin etkisiyle merkeziyetçi ve devletçi bir özelliğe sahiptir. 1982 Anayasasının 123. Maddesine göre idare bir bütündür. Bu sebeple, merkezden yönetim ve yerinden yönetim olarak iki ana kola ayrılmıştır. Siyasi merkeziyetçiliğe göre örgütlenmiş bir üniter devlet olan Türkiye’de bölgelere göre değişen kanunlar yoktur. Ülkenin tamamında aynı yasama, yürütme ve yargı organları vardır.

Yerinden yönetimler siyasi ve idari olarak ikiye ayrılmış olup idari yerinden yönetim de coğrafi (mekân) ve fonksiyonel (hizmet) yönden yerinden yönetim olmak

üzere iki şekilde uygulanmaktadır. Coğrafi (mekân) yerinden yönetime; il, kent, belde, köy gibi belirli yerleşimlerdeki büyükşehir belediyeleri, belediyeler, il özel idareleri, köyler örnek verilebilir. Ülkenin değişik coğrafi alanlarında farklılık gösteren yerel ortak ihtiyaçları karşılama noktasında karar organları seçimle gelen yerel yönetimlerdir. Fonksiyonel (hizmet) yerinden yönetime ise, merkezi idare tarafından yürütülmeyen bazı kamu hizmetlerini yürüten, ayrı tüzel kişilikleri bulunan, uzmanlık isteyen kamu kuruluşlarıdır. BİO'lar, KİT'ler, üniversiteler buna örnek verilebilir.

Kamusal yaşamın duyarlı sektörlerinde, sektörün denetlenip düzenlenmesi ve kamunun tekel şeklinde yerine getirdiği bazı kamu hizmetlerini özelleştirilmesi sonucu sektörün rekabete açılmasıyla özerk ve bağımsız kurumlar bürokrasinin hantallığına alternatif arayışlar kapsamında 1980'lerden sonra Türk idaresinde yer bulmaya başlamıştır. Neoliberal politikalar sonrasında özelleşen bazı sektörlerde devlet tarafından verilen yetki ile denetleme, düzenleme yapılması gerekliliği olmuş, devlet artık, bir nevi oyunda oyuncu olarak değil, oyunun kurallarını koyarak, kurallara saygı duyulmasını sağlayarak piyasada yer almıştır.

Geleneksel devlet yapısından modern devlet yapısına, ulus devletler dünyasından küreselleşmiş dünyaya, sanayi toplumundan bilgi toplumuna, fordist üretimden esnek üretime geçen dünya içerisinde kamu hizmeti sunumunda da artan taleplerle birlikte yeni arayışlar oluşmuştur. Bugünkü modern devletlere daha geniş görev ve işlevler verilmiştir. Kamu politikalarını etkileyen çıkar ve baskı grupları devlet ile vatandaş arasında da yer almaya başlamıştır.

Çalışmada ayrıntılı bir şekilde ele alınan düzenleyici fonksiyonun bir oluşumu olan BİO'lar gerek Türkiye'de gerekse de diğer ülkelerde küreselleşme ve özelleştirme ile birlikte serbest piyasa ekonomisinin yaygınlaşması ile güçlü duruma gelmiştir. Bu güçlenme sürecinde AB, IMF ve DB gibi bazı kuruluşların BİO'ların kurulmasını desteklemeleri ve hatta zorlamaları da etkili olmuştur. Daha önceden çalışmada ele alındığı gibi IMF destekli istikrar programları ile Türkiye'de de BİO'lar kurulmuş olup BİO'ların karar organı olarak kurulların oluşturulması koşulu da sağlanmıştır.

Bilgi toplumu ile birlikte teknolojinin ivme kazanması sonucunda vatandaş idare, yetkililer ya da yetkilerini kötüye kullanan güç merkezleri karşısında koruyan ve birey olarak özgürlüklerinin savunulması noktasında da BİO'lara rol düşmektedir. Siyasi iktidarın keyfiliklerine karşı düzenlemeler yapılırken, özel girişimlerin yüksek

kar taleplerinin rekabetçi bir ortamda olması gerekliliği sebebiyle kamusal yaşamın duyarlı alanlarında devletin verdiği yetkiler ile BİO'lar faaliyet göstermekte ve bürokrasinin hantal işleyişindeki bozukluklara takılınmamaktadır.

BİO'lar siyasi organlardan bağımsız olarak devletin geleneksel erkleriyle yapmadığı/yapamadığı düzenleme ve denetleme faaliyetlerini yürütmektedir. Dayanak noktası, anayasalardaki temel hak ve özgürlükler olan ekonomik ve sosyal hakları korumak, düzenlemek amacıyla kamu hizmetlerinin sunumundaki neoliberal politikalar sonucunda kamu yönetimine girmiş olan BİO'lar, başlangıç itibarıyla Anglosakson ülkelerde ortaya çıkmıştır. Küreselleşme ile birlikte tüm dünya ülkelerine yayılan BİO'lar her şeyi bizzat yapan devlet anlayışından neoliberalizmin önerdiği rasyonel ölçülerde denetleyen, düzenleyen devlet anlayışına da geçiş sağlamıştır. Özelleştirme faaliyetleri ile devletin kontrolünün azaldığı alanlardaki boşluğu dolduran BİO'lar, siyasetin alanının daraltılması konusuna da hizmet etmektedir. Bu alanlar tekno-bürokratlara bırakılıp piyasa kurallarının uygulanmasına imkân sağlamıştır.

BİO'lar, dünyada ülkeler arası çok farklı alanlarda yer alsalar da temelde üç alanda kamu hizmeti vermektedir. Bunlar; piyasa ekonomisinin düzenlenmesine yönelik olanlar, temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınmasını amaçlayanlar, idarenin keyfiliğine karşı savunma amacına yönelik olanlardır. BİO'ların, bağımsızlık, özerklik, regülasyon, danışma, yaptırım uygulama, denetim gibi işlevsel özelliklerinin yanında, kolektif iradeye dayalı karar mekanizması, atanma usulü, üyelerin görev süresi, görev güvencesi, görevli oldukları alanlar, bütçe ve personel rejimleri gibi yapısal özellikleri de vardır.

Dünyada, BİO'ların geçmişi ABD'de 19.yüzyıla kadar uzanırken, Avrupa'da 1970'lerden itibaren yaygınlaşmıştır. İşleyişini ve kurallarını belirleyen özel yasalar tarafından kurulan ve hâlihazırda çeşitli alanlarda 100 civarında BİO'nun bulunduğu ABD'de, üç erkin yanında dördüncü erk olarak kabul edilirken, dünyadaki ilk BİO olarak değerlendirilen Eyaletler Arası Ticaret Komisyonu, senatonun başkana olan güvensizliği sebebiyle oluşturulmuştur. Bu da yürütmenin siyasi etkilerini azaltmaya yönelik yapılmış bir hamledir.

Diğer taraftan, yazılı bir anayasanın olmadığı ve ekonominin siyasetten ayrıştırılmasına ilişkin uygulamaları ilk yapan ülke olan İngiltere'de ise, 1980'lerden

itibaren ortaya çıkan yeni örgütlenme ile devletin ekonomik ve sosyal işlevlerinin kısıtlanması amaçlanmıştır. BİO'lar İngiltere'de tam özerk olmayan hükümet dışı örgütlerin bir türü olup kamu hizmetlerinin yürütülmesi, danışmanlık, denetleme, düzenleme gibi işlevlere sahiptir. Thatcher hükümetin başına geldikten hemen sonra quangoların sayılarının azaltılması gerektiğinin üstünde durmuş ve 2010 genel seçimlerinden sonra önemli bir bölümü de kapatılmıştır.

Fransa'da ise II. Dünya Savaşı'ndan sonra regülasyonlar daha çok devletleştirme yoluna gidilerek yapılmaya çalışılmış, devletin bu kadar ekonominin içine sokulması, karlılığın kaybolmasına sebep vermiştir. Sonrasında özelleştirme politikaları ile devir işlemleri yapılmış ve artık piyasanın denetlenmesi konusunda açık oluşması sebebiyle BİO'lara görev düşmüştür. Fransa bütün ve bölünmez devlet anlayışına sahip olması sebebiyle BİO'lar her ne kadar hayli türdeş olsa da yine de tepki ile karşılanmıştır. Ancak AB'ye uyum sağlanması sürecinde zamanla yaygınlaşmıştır.

Kara Avrupası ülkelerinde olduğu gibi Türkiye'de de devlet yapısı içindeki konumları ve hukuki statüleri konusunda tartışmalar vardır. BİO'ların gereklilikleri, bağımsızlıkları tüm ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de fikir birliğine zor varılan bir alan olmuştur. Merkezi idare, kamu kurumları ve mahalli idareler olarak Türk idari yapısı örgütlenmiş olup bu kurumların anayasal dayanağı yoktur. Her biri kanunla kurulmuş olan BİO'lar içinde kuruluş yılı itibarıyla SPK, Türkiye için ilk BİO olma özelliğini taşımaktadır. 1990'lardan itibaren radyo, televizyon, enerji, şeker, bankacılık, tütün gibi sektörlerde BİO'lar idari teşkilatlanmaya dâhil olmuştur.

Bürokrasiye alternatif arayışlar noktasında kamu hizmeti sunmak için BİO'lar düzenleyici ve denetleyici kurumlar olarak 5018 sayılı KMYK Kanunu'nda; Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, Sermaye Piyasası Kurulu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Kamu İhale Kurumu, Rekabet Kurumu, Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu, Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu şeklinde sıralanmıştır.

Ancak, 5018 sayılı KMYK Kanunu'nun ilk halinde Şeker Kurumu, Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar arasında yer alırken 2006, 2007, 2008 ve 2009 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu kapsamında yer verilmemiştir. Kapanmadan önce

Şeker Kurumu; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamı dışında olup Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliğine (Sıra No: 46) göre bütçe dışı kurumlar arasında yer almaktaydı ve merkezi bütçeden pay almamaktaydı.

Türkiye’deki BİO’ların özelliklerine bakılırsa; siyasi iktidarla olan sınırlı ilişkileri, kurum ve kurul ayrımı, farklı bütçe yapıları, farklı personel rejimleri, karar organı olarak kurulların belirlenmesi ve denetim çeşitleri sayılabilir. Kamu tüzel kişiliğine sahip BİO’lar yedi ila on arasında değişen üyelerinden oluşan kurullar da kararlar alıp sektörü düzenlemektedirler.

Düzenleme yaptıkları sektörlerden de gelir elde eden BİO’ların aynı zamanda bütçe ödenekleri de mevcuttur. Cezai yaptırım uygulama hakkına sahip olan BİO’lara ilişkin birçok tartışma konusu vardır. BİO’ların spesifik bir kamu hizmetini yürütmeyip, halkın özgürlük ve haklarına ilişkin alanlarda denetim, düzenleme yapıyor olması ve yaptırım uygulaması eleştirilmektedir. Yani doğrudan ürün üretmeyip, regülasyon yoluyla kamu hizmeti sunması tenkit edilmektedir.

BİO’ların hizmet yerinden yönetim kuruluşu olarak belirlenmesi yine doğrudan kamu hizmeti vermemesi sebebiyle tartışılmaktadır. Anayasanın 123.maddesinde öngörülen yapılanmanın dışında bir varoluşun mümkün olmayacağını düşünenler anayasa değişikliği yapılması gerekliliğini belirtmektedir. Hâlihazırda böyle bir değişiklik söz konusu değildir.

BİO’ların bir diğer eleştirildiği alan ise bağımsızlıklarıdır. Kanuni düzenlemelerle bağımsızlık verilse bile dış baskılardan uzak kalabildiği sürece BİO’ların bağımsızlıklarından söz edilebilir. Faaliyetlerinde açık olma, tarafsız kalmayı başarabilen, siyasi veya ekonomik çevrelere karşı dirençli durabilen BİO’lar, kamu yararına tam olarak hizmet edebilir. Değişik politik tercihleri olan ve sıklıkla iktidar değişikliklerinin yaşandığı ülkelerde BİO’ların daha bağımsız olduğu belirtilmektedir.

Bunların yanında, BİO’lara ilişkin meşruiyet sorununun altında siyasi iktidar tarafından denetlenememesi yatmaktadır. BİO’lar üstünde ne organik (kurul üyelerinin başarısız olması halinde görevden alınması) ne de işlevsel (yaptığı işlemlerin iptal edilmesi) denetim mevcuttur. Yani hükümet bu idari faaliyetlerden sorumlu pozisyonunda değildir. Bu da halk tarafından seçimle iktidara gelen hükümet için ve demokratik sistem için sorun teşkil etmektedir.

Dahası, BİO'ların geleceği de net bir şekilde bilinmemektedir. BİO'ların bakanlık bünyesine alınmasıyla ilgili yeniden yapılandırma çalışmaları vardır. BİO'ların üyelerinin siyasetçiler ya da mevcut Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanı tarafından belirlenmesi etkili bir denetim yönetimi olarak düşünülebilir.

Türkiye'de BİO'ların yaygınlaşmasını uluslararası örgütler de hızlandırmaktadır. DB, AB, IMF, Türkiye'yi düzenleyici reformlar yapması konusunda teşvik etmiştir. 2000'li yıllar itibariyle, güçlü ekonomiye geçiş programlarında Türkiye'de tarım sektörüne yönelik desteklemeler, reformlar gerçekleştirilmiştir. 2001 yılında Şeker Kanunu, 2002 yılında Tütün Kanunu kabul edilmiştir. Türkiye'de uygulanan şeker politikalarında uluslararası aktörlerin etkisi mevcut olup uyum kapsamına kabul edilen politikalar sonucunda Şeker Kanunu yürürlüğe girmiştir.

Türkiye'de şeker sanayi küçük bir girişimle başlayıp ülke geneline yayılan bir tarımsal üretim olmayı ve ülke kalkınmasında önemli bir sanayi kolu olmayı başarmıştır. Kurulduğu günden bu yana Türkiye'de şeker pancarından üretilen şeker, ülke ekonomisinde önemli bir yere sahiptir. Cumhuriyetin kuruluşu ile birlikte faaliyete geçen ve Türk ekonomisinde önemli bir paya sahip olan şeker, 1934'te yürürlüğe giren Birinci Sanayi Planı'nın içerisinde geçen tarımsal ürünlerden biridir. Kuruluş döneminde devlet desteği ile sübvansede edilen şeker fabrikaları değişen ekonomik düzen ve dünyada yaygınlaşan serbest piyasa kuralları, DTÖ ve IMF taahhütlerine uyum gereği gibi nedenlerle tekrar gündem konusu olmuştur.

Pancar üretimindeki yaygınlaşma ile birlikte şeker üretimindeki aşırı artış ve oluşan stoklar 1998 yılında kotalı üretim ve kademeli fiyatlandırma uygulamasına neden olmuştur. Özellikle 1980'ler ve sonrasında şeker piyasasını doğrudan etkileyen yüksek yoğunluklu tatlandırıcıların piyasaya girmesi ve nişasta bazlı şekerler fabrikalarının da piyasada aktif rol almasıyla birlikte şeker sektöründe kurallı bir düzenleme ihtiyacı doğmuştur. Ardından 2001 yılında yürürlüğe giren Şeker Kanunu ile kota sistemi uygulamaya konmuş ve şeker sektörü yeni bir denetim mekanizmasının içerisinde girmiştir. Sektörde gerek pancar şekeri gerekse nişasta bazlı şeker için istikrarın sağlanması ve arz-talep dengesinin kurulması ilgili kanunla amaçlanmıştır.

Türkiye’de şekerin, ağırlıklı olarak şeker pancarından ve yüksek maliyetle üretilmesi; sektörün küresel rekabette en zayıf yönüdür. Kamışın düşük maliyetli üretimi ve yaygın tarımı pancar üreten ülkelerde koruyucu tedbirleri Türkiye için de geçerli kılmaktadır. Türkiye’nin şeker sektöründe dünya ticaretine dahil olamamasının en önemli nedeni maliyettir. Kamış şekerinin üretim maliyetinin daha ucuz olması ve dünya piyasasına hâkim olması sebepleriyle dünya borsa fiyatlarının düşük olması, pancar şekeri sektörünün rekabette en zayıf yönü olup çalışmada bahsedilen özelleştirmeler ile devletin üretimden çekilmesi, fabrikalara yatırım yapılması ve verimlilik esas alınarak üretimin devam ettirilmesi zorunlu hale gelmektedir.

Diğer taraftan şeker sektöründe kota uygulaması Şeker Kanunu ile başlamış, hizmet birimi olarak da 2001 yılında Şeker Kurumu kurulmuştur. Şeker piyasasını denetlemek ve düzenlemek amacıyla kurulan Kurum 2017 yılının sonuna kadar BİO statüsünde olmasına rağmen 697 sayılı KHK ile kapatılarak, Tarım ve Orman Bakanlığı bünyesine dâhil edilmiştir. Neoliberalizm ekseninde Türk kamu yönetiminde birçok değişim olmuştur. Devletin düzenleme ve denetleme işlevine de bu değişim haliyle yansımıştır. Öncesinde BİO olan Şeker Kurumu için bakanlık bünyesinde denetim ve düzenleme çalışmalarına devam etmesi şeklinde karar alınmıştır. Hâlihazırda şeker kotalarının belirlenmesi hususunda Cumhurbaşkanı yetkilidir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi içerisinde de birçok kamu kurum ve kuruluşunda yeniden yapılandırmaya gidilmiş, bakanlık sayılarında dahi azaltma uygulaması yapılmıştır. Tarih boyunca sistem değişiklikleri olmuştur, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile beraber hızlı yönetim ve karar almanın sağlanıp sağlanamadığı tartışma konusudur. Mevzuat ve literatür taraması ile oluşturulmuş olan bu çalışmada neoliberalizm ekseninde kamu hizmetinde yaşanan değişimler ele alınmaya çalışılmıştır. Bireye hizmet noktasında devlete düşen roller neoliberalizm ile azalmış değişmiş ve sadeleşmiştir. Diğer BİO’ların geleceğinin de ne olacağı konusunda bir netlik yoktur. CHS ile birlikte BİO sayısında daha da azaltmaya gidilebilir. Önemli olan kamu yönetimi süreçlerinin etkinliğidir.

Bu çalışmada, neoliberalizmin kamu yönetimine etkisinin neler olduğu, bu değişimi besleyen etkenlerin neler olduğu, tarihsel süreçte kamu yönetimini yeniden yapılandırma çalışmalarının neler olduğu, 1980 sonrasında neoliberal politikaların Türk kamu yönetiminde nasıl etkiler yarattığı incelenmiştir. Bürokrasiye alternatif

arayışlar noktasında kamu hizmetinde değişimle beraber devletin düzenleme ve denetleme işlevinde neler olduğu, bu dönüşüm sonrasında BİO'lara niçin ihtiyaç duyulduğu, BİO'ların Türk kamu yönetiminde, idari teşkilatlanma içerisinde nerede yer aldığı, BİO'ların bağımsızlığından ne anlaşılması gerektiği üstünde durulmuştur. Bir bağımsız idari otorite olarak yetkili olduğu sektörlerde düzenleme, denetleme, karar alma ve yaptırım uygulama gibi işlevlere sahip olan Şeker Kurumu'nun Şeker Dairesi Başkanlığı'na dönüşümünün nasıl olduğu, kamu hizmeti ve kamu yararı noktasında bir değişiklik olup olmadığı hususlarına geçerli yanıtlar aranmıştır. Literatürde bu sorulara yönelik birçok sayıda yanıt bulunmaktadır. Ancak bu yanıtlar içerisinde eksiklikler mevcuttur. Bu açığı kapatmak ve literatüre katkı sağlamak amacıyla çalışmada yerli ve yabancı mevzuat ile literatür taraması yapılmış olup çalışma sonucundaki öneriler şöyle sıralanabilir:

Bir bağımsız idari otorite olan Şeker Kurumu'nun Şeker Dairesi Başkanlığı'na idari dönüşümünü neoliberalizm perspektifi üstünden değerlendirmek doğru olacaktır. Devletin küçülmesi, etkinliğinin artırılması suretiyle kamu hizmetlerinde değişim, dönüşüm kaçınılmazdır. Bağımsız idari otoritelerin kimlik sorunsalı yasal olarak devam etmektedir. Ancak bağımsız idari otoritelerin siyasetten uzak kalabildikleri oranda bağımsız olacakları da bir gerçektir. İdari dönüşüm süreci Osmanlı İmparatorluğundan itibaren süregelen Türk kamu yönetiminde teknolojinin ilerlemesi ile birlikte dijital bir çağ başlamış olup devletin ve vatandaşın bilgiye erişimi çok hızlanmıştır. Bu hızlı teknolojik dönüşüm ortamında denetim ve düzenlemeler temel hak ve özgürlükler noktasında ayrıca önemlidir. Mevcut yönetim biçimlerinden en iyisi olarak düşünülen bürokrasiye tıkandığı noktalarda alternatif arayışlar olması kaçınılmazdır. Devlet kamu hizmetini sunmak için en etkin yöntemleri uygulamak istemektedir.

2001 yılında çıkarılan 4634 sayılı Şeker Kanunu, ilgili mevzuatlar ve bir BİO olarak kurulan Şeker Kurumu; neoliberal bir yaklaşım tarzı ile sektörün kendi kendini yönetebilmesi, Şeker Kurulu tarafından alınan kararların bağımsızlığı, harcamaların yine sektör tarafından karşılanabilmesi ve sektörde arz-talep ekseninde yaşanan sorunların acilen giderilerek sektörün kamuya maliyetinin azaltılması gibi hususlarda başarılı bir örnek oluşturmuştur. Ancak geline nokta, şeker sektöründe oluşturulan Şeker Kurulu'nun sektör paydaşlarından oluşmasının getirdiği sorunlar (kendi kendini

denetleyen yapı, sektörde özelleştirmeyi zorlaştıran yapı) ile sektöre dışarıdan girişin serbest olamadığı bir yapının sektörde liberalleşmenin önündeki önemli engeller olduğu da bir gerçektir.

Diğer taraftan, bir BİO olan Şeker Kurumu'nun kapatılması ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesi sonrasında şeker sektörünü düzenleyen mevzuatın yürürlüğünün aynen devam ediyor olması, daha önce Şeker Kuruluna yapılan atıfların hâlihazırda Sayın Cumhurbaşkanına yapılması, sadece idari takdirin yönünün değişmiş olduğunu göstermektedir. Uygulamada bir farklılık arz etmemiş, ancak sektörün yönetimi ve denetimi paydaşlarının tasarrufundan arındırılarak daha etkin ve doğrudan kararlar alınabilmesine imkân tanınmıştır. Yukarıda sayılan iki unsurun çözülmesi sayesinde, şeker sektöründe tam liberalleşme amacına yönelik adımlardan biri olan özelleştirmenin hız kazandığı görülmüştür.

Tarımsal ürünlerde son zamanlarda görülen arz daralması, bilim insanları tarafından en başta iklim koşullarındaki değişmelere, bir başka ifadeyle küresel ısınmaya bağlanmaktadır. İklim değişikliklerinin gıda güvenliğini bariz şekilde tehdit eder hale geldiği son yıllarda ülkelerin, şeker gibi temel gıda maddelerinde iç fiyatlardan daha ucuza bile olsa ithalata neden olmaksızın kendine yeterlilik politikaları izleme gerekliliği şimdi daha iyi anlaşılmaktadır.

Öte yandan, 1925 yılından itibaren yasalarla düzenlenen şeker sektörünün özerk kurumlarca denetlenmesine ilişkin yoğun tartışmalarda hâlihazırda devam etmektedir. 2018 yılında yapılan özelleştirme ihaleleri ile Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. 25 fabrikasının 10'unu özel sektöre devretmiştir. Devlete ait 15, özel sektöre ait 12 ve pancar kooperatiflerine ait 6 olmak üzere toplam 33 pancar şeker fabrikası Türkiye'de faaliyet göstermektedir. Mevcut durumda pancar şeker fabrikaları açısından kamunun sektör payı %37, kooperatif fabrikalarının payı %35, özel fabrikaların payı ise %28'dir. %37'lik payı elinde bulunduran Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.'nin 2021 yılında 233 sayılı KHK uyarınca Tarım ve Orman Bakanlığı ile ilgilendirilmiştir. Şeker Dairesi Başkanlığı ile Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.'nin aynı bakanlık altında hizmet vermesi bir diğer tartışmaların yaşandığı konudur.

Bunlara ilaveten şekerin üretim ve pazarlama sürecinde serbest piyasa koşullarına uygunluk ve yeterlilik bakımından;

- pancar fiyatlarının şeker fabrikası işleten gerçek ve tüzel kişiler ile üreticiler ve/veya temsilcileri arasında varılan mutabakata göre belirlenmesi,
- şeker satış fiyatlarının şeker fabrikası işleten gerçek ve tüzel kişiler tarafından serbestçe belirlenmesi

hükümlerinin uygulanması sektör açısından gerekli görülmüştür.

Son olarak, bazı çevrelerce serbest piyasa düzeninin özüne uygun düşmediği ve üretim ve pazarda kısıtlayıcı etki yaptığı tartışılan kota sisteminin kaldırılması düşünülmeli, devam etmesi gerekli bulunuyorsa kota tespitinde paydaşların belirleyici olması sağlanmalıdır.



KAYNAKLAR

- Akçakaya, M. ve Özdemir, A. (2018). "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Siyasal İstikrar". *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi Dergisi*, 53(3), 922-944.
- Akçakaya, M. (2018). Yeni Kamu Hizmeti. M. A. Özer, U. Ayhan (Ed.), *Kamu Yönetimi Tartışmaları* (Eylül 2018) içinde (157-199). Ankara: Gazi Kitabevi.
- Aladağ, Ö. (2007). "Örgüt Kültürü ile Motivasyon Arasındaki İlişkinin Araştırılması (Eskişehir Sarar A.Ş. Örneği)". Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Dumlupınar Üniversitesi, Kütahya.
- Al-Habil, W. (2011). "Governance and Government in Public Administration". *Journal of Public Administration and Policy Research*, 3(5), 123-128.
- Altan, İ. (2019). "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Neo-Weberyan Devletin İzini Sürmek". *Uluslararası Politik Araştırmalar Dergisi*, 5(3), 207-219.
- Altın, A. (2013). "Kamu Hizmeti Anlayışında Değişim". *ANEMON Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 1(2), 101-118.
- Althusser, L., (2006). *İdeoloji ve Devletin İdeolojik Aygıtları*. Çev. Y. Alp, M. Özışık, İstanbul: İletişim Yayınevi.
- Altuntop, S. (2014). Temel Yönetim Fonksiyonları", *Güvenlik Sektöründe Taktiksel Yöneticilik*. Ankara: Nobel Yayınları.
- Amsterdam Anlaşması (Amsterdam Treaty), (1999). Article 33, https://europa.eu/european-union/sites/default/files/docs/body/treaty_of_amsterdam_en.pdf (Erişim Tarihi: 27/05/2021).
- Angelini Croci, E. (2011). "Globalization and Public Administration: A Complex Relationship", *International Journal of Public Administration*, 34(1-2), (4-12), DOI: 10.1080/01900692.2010.506089 (Erişim Tarihi: 20/04/2021).
- Ardıçoğlu M.A., (2011), "Rekabet Kurumu'nun Yapısına İlişkin Yeni Bir Model Önerisi" *Zabunoğlu Armağanı*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi. Ankara Üniversitesi Yayınlar, No:316, (37-60).
- Arendt, H. (1994). *İnsanlık Durumu*. İstanbul: İletişim Yayınevi.
- Arendt, H. (1996). *Totalitarizmin Kaynakları 1: Antisemitizm*. İstanbul: İletişim Yayınevi.
- Arendt, H. (1998). *Totalitarizmin Kaynakları 2: Emperyalizm*. İstanbul: İletişim Yayınevi.
- Arendt, H. (1993). *Between Past and Future: Eight Exercises In Political Thought*. New York: Penguin Books.
- Arıkboğa, E. (2018). "Yerinden Yönetim ve Merkezileşmiş Büyükşehir Sisteminde Yetkilerin Dağıtılması". *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*, 6, 1-34.
- Arslan, N.T. (2010). "Klasik- Neo Klasik Dönüşüm Süreci: "Yeni Kamu Yönetimi". *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 11(2), 21-38.
- Asunakutlu, T. (2001). "Klasik ve Neo-Klasik Dönemde Örgütsel Güvenin Karşılaştırılması Üzerine Bir Deneme", *Muğla Üniversitesi SBE Dergisi*, Sayı 5, 1-17.
- Atalık, A. (2008). *Şekerin ve Şeker Sanayinin Tarihçesi*, TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası, Karasaban.
- Aucoin, P. (1990). "Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums". *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 3(2), 115-137.

- Avaner, T. ve Fedai, R. (2019). "Türk Kamu Yönetiminde Ofis Sistemi: E-Devlet Uygulamalarından Dijital Dönüşüm Ofisine". *Amme İdaresi Dergisi*, 52(2) 149-172.
- Ayaydın, D. (2011). "Kamu Hizmeti ve Regülasyon Kavramları Ekseninde Ülkemizde Bağımsız İdari Otoriteler". *Zabunoğlu Armağanı*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi. Ankara Üniversitesi Yayınlar, No:316.
- Aydın, Y. (2007). "Türk Kamu Yönetiminde Yeni Bir Model Olarak Üst Kurullar". Doktora Tezi, Sakarya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya.
- Aydoğdu, Y. (2010). "İdare Hukukunda Bağımsız İdari Otoriteler ve Kamusal Denetimi". Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- Ayhan, U. ve İrdem, İ. (2018). "Değişen Yönetim Paradigması". M. A. Özer, U. Ayhan (Ed.), *Kamu Yönetimi Tartışmaları* (Eylül 2018) İçinde (3-27). Ankara: Gazi Kitabevi.
- Aykaç, B., Yayman H., ve Özer, M. A. (2003), "Türkiye'de İdari Reform Hareketlerinin Eleştirel Bir Tahlili". *G.Ü. İİBF Dergisi*, 5(2), 153-179.
- Aykaç B. ve Altunok H., (2014). "Türk Yönetim Sistemini Etkileyen Yabancı Uzman Raporları Üzerine Bir İnceleme: Mook ve Podol Raporlarında Yöneticilik". *İGÜSBD*, 1(1), 1-18.
- Aytaç, Ö., ve İlhan, S. (2008). "Yeni Kapitalizmin Kaotik Evreni: Belirsizlik, Sömürü Ve Ahlâki Kriz". *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 10(1), 182-210.
- Aytüre, S. (2004). "Avrupa Birliği'nin Uyum Açısından Türkiye'nin Şeker Üretim ve Ticaret Politikaları". Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Aztimur, H. (2013). "Türkiye'de Özelleştirme Süreçleri: Sermaye Eğilimleri Üzerinden Bir Analiz". Doktora Tezi, İstanbul: Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Bahran, G. (2002). "Özerk Kurumlar Hakkında Rapor". *Sayıştay Dergisi*, (46- 47), 113-140.
- Baş, E. (2010). "Türkiye'deki Bağımsız İdari Otoriteler ve Uygulaması". Yüksek Lisans Tezi, Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Trabzon.
- Başbuğ, İ. (2018). "Osmanlı'dan Cumhuriyete Güç Odaklarının Mücadelesi". İstanbul: Kırmızı Kedi Yayınevi.
- Bayansar R. (2020). "Türk Kamu Yönetimine Neoliberal Politikaların Etkisi: Kamu Özel Ortaklığı", Doktora Tezi, AHBV Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Ankara.
- Bayram, A.K. ve Çınar, K. (2007). "İktidar ve Siyasetin Gölgesinde Bürokrasi ve Demokrasi İlişkisi: İdealler, Zorunluluklar, Gerilimler". *AKÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 9(1), 11-24.
- Baysal, T. (2016). "Neo-Liberalizm Tartışmaları Çerçevesinde Kamu Yönetiminin Dönüşümü: Türkiye Pratiği". *KAÜİİBFD* 8(15), 171-195. DOI:10.9775/kauibfd.2017.009.
- Bevir, M. (2013). "A Theory Of Governance". UC Berkeley GAIA Books, University Of California Press, London.
- Beydili, Z. (2006). "Bağımsız İdari Otoriteler". Yüksek Lisans Tezi, Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bolu.
- Bıyık G. ve Ertürk Atabey, S. (2017). "Gıda Rejimi Perspektifinden Türkiye'de Şeker Kanununun Değerlendirilmesi ve Bir Regülasyon Kurumu Olarak Şeker

- Kurulu'nun Düzenleyici Rolü". *Nevşehir Bilim ve Teknoloji Dergisi*, 6 (ICAFOF 2017 Özel Sayı), 178-191.
- Boetie E.D.L. (2016). *Gönüllü Kulluk Üzerine Söylev*. Ankara: İmge Kitabevi, 5.baskı.
- Bozdoğan, D. ve Çataloluk C. (2017). "Belediyelerin Vergilendirme Yetkisinin Kanunilik İlkesi Açısından İncelenmesi". *Ordu Üniversitesi Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, 7(3), 433-444.
- British Council Türkiye, (2008). "*Birleşik Krallıkta Kamu Yönetimi Reformları (1979-2008) Kamu İdarelerinde Stratejik Yönetim Projesi Raporu*". Ankara.
- Busse, M. ve Jerosch, F. (2006). "Reform of the EU Sugar Market". *Intereconomics*, 41(2), 104-107. DOI: 10.1007/s10272-006-0180-9.
- Cemaloğlu, N. (2005), "Osmanlı Devleti'nde Yapılan Tanzimat Reformlarının Eğitim Sistemine Etkileri, Uygulamaları ve Sonuçları (1839-1876)", *Manas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 7(14), 153 – 165.
- Ceylan, O., (2019). "Neoliberal Ekonomi ve Türkiye Tarım Politikaları Arasında Küçük Köylülüğün Dönüşümü: Edirne İli Örneği (1980-2015)". *Anadolu İktisat ve İşletme Dergisi*, 3(2), 134-152.
- Chung, C. H. (2013), "The Road Not Taken: Putting "Management" Back to Taylor's Scientific Management". *Journal of Multidisciplinary Research*, 5, 45-56.
- Coşkun, S. ve Dulkadiroğlu, H. (2018), "Amerika Birleşik Devletlerinde İdari Devletin Gelişimi ve Woodrow Wilson'un Etkisi". *Journal Of Political Administrative and Local Studies*, 2, 21-54.
- Custos, D. (2006). "The Rulemaking Power of Independent Regulatory Agencies", *The American Journal of Comparative Law*, 54, 615-639, <https://doi.org/10.1093/ajcl/54.suppl1.615>. (Erişim Tarihi: 29/04/2021)
- Çapar, S. (2009). "Düzenleyici Kurumlara Türkiye'den Üç Örnek: SPK, BDDK, Şeker Kurumu", *Türk İdare Dergisi*, 81(462), 197-224.
- Çetin, T., Sobacı, M.Z., Nargeleşkenler, M. ve Abdulkakimoğullar E. (2010). "The Political Economy Of Independent Regulatory Agencies In Turkey", In: *Understanding the Process of Economic Change in Turkey*, Editors: T. Çetin, F. Yılmaz ISBN: 978-1-60876-945-2, (229-250), 2010 Nova Science Publishers, Inc.
- Çetin, Z. Ö. (2015). "An Evaluation of the Administrative Reform Efforts in Turkey". *Mediterranean Journal of Social Sciences*, 6(6), 11-21.
- Çetin, Y., (2019). "*Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Türk Kamu Yönetimine Etkileri*". Yüksek Lisans Tezi, Kütahya Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kütahya.
- Dawes, S. S. (2009). "Governance In The Digital Age: A Research And Action Framework For An Uncertain Future". *Government Information Quarterly*, 26(2), 257-264.
- Demirbilek, S. (2019). "*Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Çerçevesinde 1980 Sonrası Türk Kamu Yönetimini Yeniden Yapılandırma Çalışmaları*". Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Demirel, D. ve Akdeniz M.G. (2019). "Sanayileşme Öncesinde, Geleneksel Şeker Üretim Yöntemleri ve Değirmenlerin Gelişimi", *Erzincan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 12, 122-141.
- Demirel, D. (2011). "Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma (1839 - 1923)". *Türk İdare Dergisi*, 473, 97-111.
- Denhardt, J.V. ve Denhart R.B. (2007). "*The New Public Service: Serving, Not Steering*", Expanded ed, M.E. Sharpe, New York

- Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı (DPT), (2001). “Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Gıda Sanayi Özel İhtisas Komisyonu Raporu Şeker Sanayi Alt Komisyon Raporu”, https://www.sbb.gov.tr/wpcontent/uploads/2018/11/08_GıdaSanayii_SekerSanayii.pdf (Erişim Tarihi:20/05/2021).
- Doğan, B., ve Erdoğan, Z. (2021). “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Bakanlar”. *Necmettin Erbakan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 4(1), 1-27.
- Drechsler, W. (2005). “The Rise and Demise of the New Public Management”, University of Tartu and Tallinn University of Technology, Estonya.(Erişim Tarihi: 15/10/2021).
- Duverger M. (1986). “*Siyasal Rejimler*”. Çev.: T. Tunçdoğan, İstanbul: Sosyal Yayınlar.
- Efe, H., Kemahlı, F. ve Kotan, M. L., (2015). “Türkiye’nin Parlamenter Sistem Deneyiminin Önemi”. *Kafkas Üniversitesi İİBF Dergisi*, 6(11).
- Eğilmez, M. (2013). “*Kolay Ekonomi*”, (7.Basım), İstanbul: Remzi Kitabevi,
- Eğri, T. (2014). “2000 Sonrası Türk Tarım Politikalarında Dönüşüm ve Çiftçi Algısı: Kırklareli Örneği”. *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 14 (1), (89-104).
- Emek, U. (2002) “Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması”, İstanbul: Tüsiad Yayınları, <https://tusiad.org/tr/yayinlar/raporlar/item/1883-bagimsiz-duzenleyici-kurumlar-ve-turkiye-uygulamasi> (Erişim Tarihi: 19/02/2021).
- Erdem, Ç., (2018).“Osmanlı Türk Modernleşmesi”. M. Akçakaya (Ed.), *Türk-İslam Tarihinde Yönetim Uygulamaları*, Ankara: Gazi Kitabevi, 497-544.
- Erdinç, Z. (2017). “Türkiye’de Şeker Sanayinin Gelişimi ve Şeker Sanayinde İzlenen Politikalar”. *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 17(3), 9 – 26. <https://doi.org/10.18037/ausbd.417269>.
- Erdoğan, M. (2013). “*Anayasal Demokrasi*”, Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Erdoğan, D. (2021). “Yürütme Organının Güçlendirilmesi Eğiliminin Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Geçiş Etkileri”, *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 1, 221-262, 10.15337/Suhfd.797611.
- Ergin, A., ve Karataş, H. (2018). “Üniversite Öğrencilerinin Başarı Odaklı Motivasyon Düzeyleri”. *Hacettepe Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi*, 33(4), 868-887. Doi: 10.16986/HUJE.2018036646.
- Ertekin, İ. (2017). “Klasik Örgüt Kuramları”. *Journal of Emerging Economies and Policy*, 2, 64-73.
- Eryılmaz, B. (2002). *Bürokrasi ve Siyaset*, İstanbul: Alfa Aktüel Yayınları.
- Eryılmaz, B. (2003). *Kamu Yönetimi*. İstanbul, Erkam Matbaası.
- Eryılmaz, B. (2008). *Bürokrasi ve Siyaset; Bürokratik Devletten Etkin Yönetime*, İstanbul: Alfa Yayınları.
- Eryılmaz, B. (2016). *Kamu Yönetimi Düşünceler-Yapılar-Fonksiyonlar-Politikalar*. (9. Baskı), Kocaeli: Umuttepe Yayınevi.
- Eryılmaz, B. (2017). *Bürokrasi ve Siyaset*. (6.Baskı). İstanbul: Alfa Yayınları.
- Eryılmaz, B. (2019). *Kamu Yönetimi Düşünceler-Yapılar-Fonksiyonlar-Politikalar*. (12. Baskı), Kocaeli: Umuttepe Yayınevi.
- Eştürk, Ö. (2018). “Türkiye’de Şeker Sektörünün Önemi ve Geleceği Üzerine Bir Değerlendirme”, *Anadolu İktisat ve İşletme Dergisi*, 2(1), 67-81.
- Faucault, M. (2000). *Özne ve İktidar*. Çev.: I. Ergüden, O. Akınhay, İstanbul: Ayrıntı Yayınevi.
- Fayol, H. (2016). *Genel ve Endüstriyel Yönetim*. Çev.: M. A. Çolakoglu, Ankara: Adres Yayınları.

- Fedai, R. (2016). "Bir Politika Alanı Olarak Şeker ve Şekerpancarı". *Tarih Okulu Dergisi*, 28, 455-471.
- Fedai R., Herdem H. ve Ertuğrul G. (2018). "Yeni Hükümet Sisteminde Şeker Politikalarının Sürdürülebilirliği: Yönetmelik ve Siyasal Açıdan Bir Değerlendirme", *Türkiye Siyaset Bilimi Dergisi*, 1(2), 45-65.
- Fine, B., ve Harris, L. (1987). "Ideology And Markets: Economic Theory And The New Right". *Socialist Register*, 23, 365-392. <https://socialistregister.com/index.php/srv/article/view/5551/2449> (Erişim Tarihi:19/07/2022).
- Flynn, N. (1995). "The Future Of Public Sector Management: Are There Some Lessons From Europe?". *International Journal of Public Sector Management*, 8(4), 59-67. <https://doi.org/10.1108/09513559510096282>.
- Gayle, D.J. ve Goodrich, J.N. (2006). "Exploring the Implications of Privatization and Deregulation", Otenyo, E.E. and Lind, N.S. (Ed.) *Comparative Public Administration* (Research in Public Policy Analysis and Management, Vol. 15), Emerald Group Publishing Limited, Bingley, (463-488). [https://doi.org/10.1016/S0732-1317\(06\)15020-4](https://doi.org/10.1016/S0732-1317(06)15020-4).
- Giddens, A. (1998). *Modernliğin Sonuçları*. Çev.: E. Kuşdil, İstanbul: Ayrıntı Yayınevi.
- Gök, İ. (2011). *Şekerin Geleceği*. Ankara: Şeker-İş Sendikası.
- Gökçe, O. ve Şahin A. (2002). "21.Yüzyılda Türk Bürokrasisinin Sorunları ve Çözüm Önerileri", *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 2(3), 1-27.
- Görmez, K. ve Yaylı, H. (2018). *Yerel Yönetimler*. (2. Baskı). Ankara: Orion Kitabevi.
- Görmez, K. (2020). *Çevre Sorunları* (5.Baskı). Ankara: Nobel Kitabevi.
- Gözler, K. (2007). *İdare Hukuku Dersleri*. (6. Baskı). Bursa: Ekin Kitabevi.
- Gözler, K. (2009). *İdare Hukuku*. (2. Baskı). Bursa: Ekin Kitabevi.
- Gözler, K. (2011). *İdare Hukukuna Giriş*. (14. Baskı). Bursa: Ekin Basım Yayın.
- Gözler, K. (2014). *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*. (16.Baskı), Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Gözler, K. (2014). *Devletin Genel Teorisi*. (5. Baskı). Bursa: Ekin Kitabevi.
- Gözler, K. ve Kaplan, G. (2014). *İdare Hukuku Dersleri*. (15. Baskı). Bursa: Ekin Kitabevi.
- Graham, J., Amos B. ve Plumptre T. (2003). *Principles for Good Governance in the 21st Century*. Policy Brief No. 15: Institute On Governance, Ottawa, Canada, 1-6.
- Gramsci, A. (1984). *Modern Prens*. Çev.: P. Esin. Ankara: Birey ve Toplum Yayıncılık.
- Greve, C. (2010). "Whatever Happened to New Public Management?". Paper presented at Danish Political Science Association Annual Meeting 2010, Vejle, Denmark.
- Güçlü, N. ve Şehitoğlu, E.T. (2006). "Örgütsel Değişim Yönetimi". *Atatürk Üniversitesi Kazım Karabekir Eğitim Fakültesi Dergisi*, 13, 240-254.
- Gül, H. (2008). Yerinden Yönetim Kavramının Gelişimi, Tanımı, Türleri ve Özellikleri. *Türkiye'de Yerel Yönetimler*, (Ed. R. Bozlağan ve Y. Demirkaya), Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Güler, F. D. (2003). "Türk Kamu Yönetiminin Evrimi". *Amme İdaresi Dergisi*, 36(1), 1-30.
- Güler, B.A. (2005). *Devlette "Reform" Yazılar*. Ankara: Paragraf Yayınevi.
- Günaydın, G. (2010). *Tarım ve Kırsallıkta Dönüşüm*. Ankara: Tan Kitabevi Yayınları.
- Haktankaçmaz, M. İ. (2009). "Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı ve Türkiye'de Kamu Yönetimi Reformu". Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Harvard Business Review (1999). *Değişim*. (Çev. M. Tüzel), İstanbul: MESS Yay.

- Harvey, D. (2005). *"A Brief History of Neoliberalism"*. Oxford University Press.
- Heywood, A. (2016). *Siyaset*. İstanbul: Liberte Yayın Grubu.
- Horkheimer, M. ve Adorno, W.T. (1995). *Aydınlanmanın Diyalektiği Felsefi Fragmanlar I*. Çev.: O. Özgül, İstanbul: Kabalcı Yayınevi.
- Hood, C. (1995). "The New Public Management in the 1980s: Variations on a Theme". *Accounting, Organizations and Society*, 20(2-3), (93-109), Elsevier Science Ltd Printed in Great Britain.
- Ives, A. (2015). "Neoliberalism and the Concept Of Governance: Renewing with An Older Liberal Tradition to Legitimate the Power of Capital", *Memoire(s), Identite(s), Marginalite(s) Dans Le Monde Occidental*, <https://doi.org/10.4000/mimmoc.2263>
- İnalçık, H. (2009). *Devleti Aliyye-Osmanlı İmparatorluğu Üzerine Araştırmalar-I Klasik Dönem (1302-1606) Siyasal, Kurumsal ve Ekonomik Gelişim* (30. Baskı), İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- İnalçık, H. (2016). *Devleti Aliyye*. (2. Baskı), İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- İnalçık, H. (2017). *Osmanlı'da Devlet, Hukuk ve Adalet*. (4. Baskı). İstanbul: Kronik,
- İnalçık, H. (2021). *Osmanlı Tarihinde Efsaneler ve Gerçekler* (18. Baskı). İstanbul: Kronik.
- İnternet: Akıncı, M. (2001). Yetki, Görev, Yönetim. Radikal, <http://www.radikal.com.tr/2001/03/16/yorum/01yet.shtml> (Erişim Tarihi: 26/02/2021).
- İnternet: Avrupa Komisyonu (European Commision), (2018). *Evaluation Of The Common Market Organisation In The Sugar Sector Quality judgement of the final report* https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/evaluation/market-and-income-reports/2000/sugar/pilot_en.pdf , (Erişim Tarihi:13/08/2021).
- İnternet: Avrupa Komisyonu (European Commision), (2021). http://ec.europa.eu/agriculture/sugar/index_en.htm (Erişim Tarihi:14/08/2021).
- İnternet: Avrupa Parlamentosu (European Parliament), Research Service. (2018). *The sugar sector in the EU at a glance..* [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/573446/IPOL_STU\(2016\)573446_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/573446/IPOL_STU(2016)573446_EN.pdf) (Erişim Tarihi:14/08/2021).
- İnternet: İktisadi Kalkınma Vakfı (İKV), (2018). "Tarım" <https://oldweb.ikv.org.tr/pdfs/tarim.pdf> (Erişim Tarihi: 27/05/2021).
- İnternet: Kalkınma Bakanlığı, (2014). "Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018 Kamu Yönetimi Özel İhtisas Komisyon Raporu", https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/10/10_KamuYonetimi.pdf (Erişim Tarihi: 28/09/2021).
- İnternet: Koç, A. (2010), "Ülkemizdeki Siyaset-Bürokrasi İlişkisi", Haber Gün Bakış, <https://habergunebakis.com/?p=3117>, (Erişim Tarihi:17.05.2021).
- İnternet: Parsak, M. (2012). "Parlamentar/Başkanlık/Yarı Başkanlık Hükümet Sistemlerine Genel Bir Bakış Ve Türkiye Cumhuriyeti'nin Hükümet Sistemi." <https://docplayer.biz.tr/21174983-makale-mehmet-parsak-parlamentar-baskanlik-yari-baskanlikhukümet-sistemlerine-genel-bir-bakis-ve-türkiye-cumhuriyeti-nin-hukümetisistemi.html>. (Erişim Tarihi:02.03.2021).
- İnternet: Türkiye Şeker Fabrikaları Genel Müdürlüğü-TŞFAŞ, (2008). "2007 Sektör Raporu", <http://www.turkseker.gov.tr/data/dokumanlar>(Erişim Tarihi:10/06/2021).
- İnternet: Türkiye Şeker Fabrikaları Genel Müdürlüğü-TŞFAŞ, (2020). "2019 Sektör Raporu", http://www.turkseker.gov.tr/data/dokumanlar/2019_Sektor_Raporu.pdf (Erişim Tarihi:28/05/2021).

- İnternet: Türkiye Şeker Fabrikaları Genel Müdürlüğü-TŞFAŞ, (2021).“2020 Sektör Raporu”, https://www.turkseker.gov.tr/data/dokumanlar/2020_Sektor_Raporu.pdf (Erişim Tarihi:08/06/2021).
- İnternet: Tarım ve Orman Bakanlığı (2022a). “Mülga Şeker Kurumu Faaliyet Raporu” https://www.tarimorman.gov.tr/SDB/Belgeler/faaliyet_raporlari/2017_%C5%9EK_faliyet%20Raporu_SON_13_3_2018_WEB.pdf (Erişim Tarihi:20/07/2022).
- İnternet: Tarım ve Orman Bakanlığı (2022b). Şeker Dairesi Başkanlığı. Web: <https://www.tarimorman.gov.tr/SDB/> (Erişim Tarihi: 28/05/2022).
- Jessop, B. (2012). “Neoliberalism”, Preprint of article in The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Globalization, First Edn. Edited by George Ritzer, 2012, Vol. 3, (1513-21), https://www.researchgate.net/publication/312587453_Neoliberalism (Erişim tarihi:20/09/2021).
- Jesuit D. K. ve Paik W. K. (2011). “Public Administration and Interdependence”. *International Journal of Public Administration*, 34(1-2), 13-18.
- Kaan, O. (2019). “2017 Anayasa Değişikliği’nde Yeni Hükümet Sistemi”. *Kırklareli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 8(1), 14-28.
- Kalabalık, H. (2008). *İdare Hukukunun Temel Kavram ve Kurumları*. Sakarya: Sayram Yayınları.
- Kalfa, C. (2011). “Kamu Yönetimi Disiplininin Gelişimi ve Kimlik Tartışmaları”. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 16(1), 403-417.
- Kara, B. (2006). “Türkiye’de Personel Reformu Çalışmalarının Altyapısı: 1930-60 Yılları Arasında Yabancı Uzmanların Kamu Yönetimine İlişkin Hazırladıkları Raporlar”. *C.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi*, 30(2), 149-162.
- Karabulut, T., Topak, A. (2007). “Şeker Sanayiinde Maliyet ve Verimlilik Analizi: Kamu ve Özel Sektör Karşılaştırması”, *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi*, 10(1-2), 1-20.
- Karakaş, M. (2008). “Devletin Düzenleyici Rolü ve Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”. *Maliye Dergisi*, 154, 99-120.
- Karacan, A. İ. (2001). “Özerk Kurumların Özerkliği”. *Rekabet Dergisi*, 8, 359.
- Karasu, K. (2004). *Kamu Yönetimi Disiplininin Kökenine İlişkin Bir Not*. Ankara: Hacettepe Yayınları.
- Kaya, F. (2015). “Küresel ve Bölgesel Şeker Politikalarının Türkiye Şeker Fabrikalarına Etkilerine Bir Örnek: Ağrı Şeker Fabrikası”. *İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Coğrafya Dergisi*, 31, 41-61.
- Kaya, F. (2016). “Türkiye Cumhuriyeti’nde Yapılan İdari Reform Çalışmalarının Karşılaştırmalı Analizi”. *SDÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 48.
- Keleş R. (2000). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*. (2. Baskı). İstanbul: Cem Yayınevi.
- Kestane, D. (2007). “Kamu Kesiminde İdari Kuruluşların Genel Görünümü ve İdari Yapıda Yeni Organizasyonlar Olarak Bağımsız İdari Otoriteler (Üst Kurullar)”. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 65(1), 39 – 83.
- Keyder, Ç. ve Yenal, Z. (2013). *Bildiğimiz Tarımın Sonu*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Kıymaz T. (2002). “Şeker Politikalarında Yeni Yönelimler ve Türkiye’nin Konumu”, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Yayın No: 2652, Ocak, https://sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Seker_politikalarinda_yeni_yonelimler_ve_Turkiyenin_konumu%E2%80%8B.pdf (Erişim Tarihi:07.06.2021).
- Kıymaz, T., Şahinöz, A. (2008). “AB ve DTÖ Ekseninde Türk Şeker Sektörü”. *İktisat İşletme ve Finans*, 23(270), 41-63.

- Kışlalı, A. T. (1993). *Siyasal Sistemler: Siyasal Çatışma ve Uzlaşma* (İkinci Baskı). Ankara: İmge Kitabevi.
- Korkut, G., Acar, O.K. ve Tetik, A. (2015). “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı İle Değişen Kamu Hizmeti ve Türkiye İş Kurumu”. *İş ve Hayat*, 1(2), 107 – 135.
- Köseoğlu, Ö. ve Tuncer A. (2014). “Kamu Yönetiminde Yeni Bir Yaklaşım Olarak Kamu Değeri: Kavramsal ve Kuramsal Açıdan Bir Tartışma”. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 12(24), 145-170.
- Kutlu, Ö. (2004). *Gelişmiş Ülkeler ve Türkiye’de Kamu Reformu ve Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi*” Ankara: Nobel Yayın.
- Küp, D. (2012). “Yeni Sağ Politikalar Ekseninde Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Arayışları ve Bu Yeni Yapının Beklentilere Cevap Verebilme Düzeyi”. Yüksek Lisans Tezi, Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- Leblebici, D.N., Kurban A. ve Sadioğlu U. (2012). “Türk Yönetim Sisteminde Bağımsız Düzenleyici Kurullar Üzerine Kurumsal Tartışmalar”. *Hacettepe Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 30(2), 81-109.
- Levi-Faur D., Gilad S. (2004). “The Rise of the British Regulatory State Transcending the Privatization Debate”. Review Article, DOI:10.2307/4150126, (researchgate.net)
- Maesschalck, J. (2004). “The Impact of New Public Management Reforms on Public Servants’ Ethics: Towards a Theory”. *Public Administration*, 82(2), 465–489.
- Maggetti, M. (2007). “The Role of Independent Regulatory Agencies in Policy Making: a Comparative Analysis of Six Decision Making Processes in the Netherlands, Sweden and Switzerland”, The Fourth ECPR General Conference, Section, Regulation and Governance, Panel Administration, Policy and Politics in Government Regulation, Pisa, Italy, 6-8th September 2007.
- Majone, G. (1997). “From The Positive To The Regulatory State: Causes And Consequences Of Changes In The Mode Of Governance”. *Journal Of Public Policy*, 1, 139-167.
- Mankan, M. (2020), “Woodrow Wilson ve Siyaset – Yönetim Ayrımı Üzerine Bir Değerlendirme”. *Al-Farabi International Journal on Social Sciences*, 5, 1-9.
- Marland, A., Lewis, J.P., ve Flanagan T. (2017). “Governance in the Age of Digital Media and Branding”. *Governance-An International Journal Of Policy Administration And Institutions*, 30, 125-141. DOI: 10.1111/gove.12194
- Maslow, A. H. (1943). “A Theory Of Human Motivation”. *Psychological Review*, 50 (4), 370-396.
- Massadikov, K. (2018). “Bağımsız İdari Otoritelerin Faaliyetlerinin Kamu Yararı Açısından Değerlendirilmesi: Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Örneği”. Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- McNally, J. J. (2018). “The Functions of the Executive, by Chester Barnard. Books & Resource Reviews”. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1938. soft cover Reviewed by Jeffrey J. McNally, University of New Brunswick *Academy of Management Learning & Education*, 17, 1–3. <https://doi.org/10.5465/amle.2017.0420>
- Miller, J. P. (1970). “Social-Psychological Implications of Weber's Model of Bureaucracy: Relations Among Expertise, Control, Authority, and Legitimacy”. *Social Forces*, 49, 91–102. <https://doi.org/10.1093/sf/49.1.91>
- Mitchell, D. (2004). “Sugar Policies: Opportunity for Change”. World Bank Policy Research Working Paper No:3222.

- Mouzelis, N. P. (2017). "Organization And Bureaucracy: An Analysis Of Modern Theories". New York: Routledge, <https://doi.org/10.4324/9781315125879>.
- Nohutçu, A. (2013). *İdare Hukuku* (11.Baskı). Ankara: Savaş Yayınevi.
- Nohutçu, A. (2019). *İdare Hukuku-Hocasından Ders Notları*. (2.Baskı). Ankara: Savaş Yayınevi.
- Nunes, R. ve Rego, G. (2015). "A New Governance Model for Independent Regulatory Agencies", DOI:10.4236/tel.2015.51002, https://www.researchgate.net/publication/276325197_A_New_Governance_Model_for_Independent_Regulatory_Agencies (Erişim tarihi: 04/09/2021)
- Onur İnce, H. (Deri.), (2011). "Günümüzde Yeni Siyasal Yaklaşımlar. Eleştiriler-Farklılıklar-Çözüm Arayışlar". Ankara: Doğu Batı Yayınları.
- Ortaylı, İ. (2008). *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*. Ankara: Cedit Neşriyat.
- Ortaylı, İ. (2021). *Yakın Tarihin Gerçekleri*. İstanbul: Kronik Kitap.
- Osborne, D. ve Gaebler T. (1993). *Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit Is Transforming The Public Sector*. New York: A Plume Book,
- Önen, S.M., (2010). "Kamu Yönetiminde Değişim: Yönetimden Yönetişime Dönüşüm" <http://abakus.inonu.edu.tr/xmlui/bitstream/handle/11616/12113/MustafaOnen.pdf?sequence=1> (Erişim Tarihi :12/09/2021)
- Önen, M. ve Kurnaz, S. (2017). "Kamu Yönetimi Reformlarında Yeni Perspektifler ve Arayışlar". *ASSAM Uluslararası Hakemli Dergi*, 4(8), (51-69).
- Önen, S.M., (2018). "Yerel Yönetim ve Merkezi Yönetim İlişkileri". M. A. Özer, U. Ayhan (Ed.), *Kamu Yönetimi Tartışmaları*, Ankara: Gazi Kitabevi, (421-454).
- Öniş, Z. (2004). "Turgut Özal and His Economic Legacy: Turkish Neo-Liberalism İn Critical perspective". *Middle Eastern Studies*, 40(4), 113-134. <https://doi.org/10.1080/00263200410001700338>.
- Övgün, B. (2010). "Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerinde Bir Çıkamaz: Politika Transferi Açısından Tarım Sorunu". *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, 9, 91-109.
- Övgün, B. (2013). *Türkiye'de Kamu Yönetiminin Dönüşümü*. Ankara: Nika Yayınevi.
- Özer, M. A. (2005a). "Kamu Yönetiminin Etkinliğinin Önündeki En Büyük Engel: Bürokrasi ve Yozlaşma". *Verimlilik Dergisi*, 2.
- Özer, M. A. (2005b). "Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi". *Sayıştay Dergisi*, 59, 3-46.
- Özer, M. A. (2007). "Küreselleşme Sürecinde Değişen Kamu Hizmeti Anlayışı ve Bağımsız İdari Otoriteler Sorunu", *Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları-Strateji/Rekabet/ Küreselleşme*, Ed. M. A. Çukurçayır - G. Gökçe, Konya: Çizgi Yay.
- Özer, M.A. (2008). "Etkin ve Verimli Kamu Yönetimi İçin Ekonomik ve Siyasal Bakış". *Verimlilik Dergisi*, 4, 49 – 86.
- Özer, M.A. (2014). "Kamu Yönetiminde Değişim Sürecini Dwight Waldo ile Yeniden Düşünmek". *Amme İdaresi Dergisi*, 47(4), 1-30.
- Özer, M. A. (2015). *Yeni Kamu Yönetimi*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Özer, M. A., Akçakaya M., Yaylı H. ve Batmaz N.Y. (2015). *Kamu Yönetimi Klasik (Yapı ve Süreçler)*. Ankara: Adalet Yayınevi.
- Özer, M. A., Önen S. M. (2017). *200 Soruda Yönetim Kamu Yönetimi*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Özer, M. A. (2018). *Kamu Yönetimi Tartışmaları*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Özer, M. A. (2019). "Kamu Hizmeti Anlayışında Değişim ve Yeni Sağ Politikalar". *HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi*, 8(8), 20.

- Özer, M.A., İrdem, İ. (2020). *Çıkmazları Karşısında Bürokrasi ve Ötesi*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Özmen, A. (2012). “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türkiye’de Yönetim Kültürüne Etkisini Ölçmeye Yönelik Bir Alan Araştırması”. Doktora Tezi, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya.
- Özmen, B. (2018). Dünyada ve Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler. M. A. Özer, U.Ayhan (Ed.), *Kamu Yönetimi Tartışmaları* (Eylül 2018) içinde (265-297). Ankara: Gazi Kitabevi.
- Özsemerci, K. (2003). *Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Nedenleri, Zararları ve Çözüm Önerileri*. Ankara: Sayıştay Yayınları.
- Öztürk, N.K. (2015a). *Yönetim*. (3.Baskı). Çanakkale: Paradigma Akademi
- Öztürk, N.K. (2015b). *Anayasa ve Devlet*. İzmir: Albi Yayınları.
- Öztürk Z. ve Arslan Ü. (2016). “Hastane Personelinin Durumsallık Yaklaşımına Göre Organizasyonel Konumlandırma Algısı (Bir Devlet Hastanesi Örneği)”. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 18, 128-152.
- Öztürk C. (2016). “Argyris’in Olgunlaşma Teorisine Liderlikte Durumsallık Yaklaşımlarından Çözüm Arayışları”. *İnsan ve Toplum Bilimleri Araştırmaları Dergisi*, 5(8), 3085-3085.
- Öztürk, N.K. (2017). *Bürokrasi-Siyaset İlişkileri ve Türkiye*. Ankara: Siyasal Yayınevi.
- Pardee, R. L. (1990). “Motivation Theories of Maslow, Herzberg, McGregor & McClelland. A Literature Review of Selected Theories Dealing with Job Satisfaction and Motivation”, A Literature Review of Selected Theories Dealing With Job Satisfaction and Motivation, (1-24), <https://eric.ed.gov/?id=ed316767>.
- Petersen, M. B. ve Skaaning S.E. (2010). “Ultimate Causes of State Formation: The Significance of Biogeography, Diffusion, and Neolithic Revolutions”. *Historical Social Research*, 35(3), 200-226.
- Pryor, M.G. ve Taneja, S. (2010). "Henri Fayol, Practitioner and Theoretician – Revered and Reviled". *Journal of Management History*, 16(4), 489-503. <https://doi.org/10.1108/17511341011073960>
- Pustu, Y. (2018).“Türkiye’nin İdari Reform Deneyimi”. M. A. Özer, U. Ayhan (Ed.), *Kamu Yönetimi Tartışmaları*, Ankara: Gazi Kitabevi, (301-333).
- Pustu, Y. (2011). “*Kamu Yönetiminde Etik Bir Sorun Olarak Rüşvet*”. Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Psomas, E., Keramida, E. ve Bouranta, N. (2022). "Practical Implications Of Lean, Six Sigma and Lean Six Sigma in The Public Administration Sector: A Systematic Literature Review". *International Journal of Lean Six Sigma*, (1-31). <https://doi.org/10.1108/IJLSS-04-2021-0078>
- Ranciere, J. (2007). *Siyasahın Kıyısında*. İstanbul: Metis Yayınevi.
- Řezbová, H., Belová, A. ve Škubna, O. (2013). “Sugar Beet Production in the European Union and Their Future Trends”. *Agris on-line Papers in Economics and Informatics*, 5(665-2016-44967), (165-178).
- Sadoğlu, H., & Coşgun, M. (2017). Osmanlı Devleti’nin Duraklama Döneminde Kamu Yönetiminin İslahına Yönelik Öneriler: Koçi Bey, Kâtip Çelebi ve Defterdar Sarı Mehmet Paşa. *PESA Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 3(3), 196-204.
- Saklı, A. R. (2011). “Disiplinler Arası Bir Disiplin Olarak Kamu Yönetimi”. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 13(2), 97-120.
- Saran, U. (2005). “Kamu Kesiminde Küresel Taleplere Yönelik Stratejik Değişim ve Yeniden Yapılanma Yaklaşımı”. *SÜ İİBF Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 5(10), 29-48.

- Sarıtürk, M. (2009). “*Kamu Yönetiminde Esneklik ve Bağımsız İdari Otoriteler: Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Örneği*”. Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler, İzmir.
- Schmitt, C. (1996). “*Parlamentar Demokrasinin Krizi*”. (3.Baskı). Çev: E. Zeybekoğlu, Ankara: Dost Kitabevi.
- Serpa, S. ve Ferreira C.M. (2015). “The Concept of Bureaucracy by Max Weber”, *International Journal of Social Science Studies*, 7(2), Mart 2019 ISSN 2324-8033 E-ISSN 2324-8041, Redfame Publishing URL: <http://ijss.redfame.com>.
- Sezen, S. (2003). *Türk Kamu Yönetiminde Kurullar: Geleneksel Yapılanmadan Kopuş*. Ankara: TODAİE.
- Sezen, S. (2007). "Independent Regulatory Agencies In Turkey: Are They Really Autonomous?", *Public Administration and Development*, 27(4), 319-332.
- Siaroff, A. (2003). “Comparative Presidencies: The Inadequacy of the Presidential, Semi-Presidential and Parliamentary Distinction”. *European Journal Of Political Research*, 42(3), 287-312.
- Simon, H. A., Smithburg D.W. ve Thompson V.A. (1985). “*Kamu Yönetimi*”. Çev.: C. Mihçioğlu, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları: 547.
- Sobacı, M. Z. (2006). “Türk İdari Teşkilatındaki “Adalar”: Bağımsız İdari Otoriteler”. *Ankara Üniversitesi, Hukuk Fakültesi Dergisi*, 55(2), 157 – 180.
- Sosay, G. ve Zenginobuz Ü. (2005). "Independent Regulatory Agencies in Emerging Economies", Annual Conference of the European Consortium for Political Research, 8-10 Eylül 2005.
- Soule, G. ve Antell, G. (1992). “*Herkes için Ekonomi*”, (Çev.)Nejat Muallimoğlu, İstanbul: Avcıol Basım Yayın.
- Sönmez, Ü. (2004). “*Bağımsız Düzenleyici Kurumlar: Dünya Deneyimi ve Türkiye Örneği*”. Yüksek Lisans Tezi, ODTÜ, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Schnepf, R. D. (2006). “European Union Biofuels Policy And Agriculture: An Overview”. Washington, DC: Congressional Research Service, Library of Congress.
- Spicer, M. W. (1998). “Cameralist thought and Public Administration”. *Journal of Management History*, 4(3), 149-159.
- Stoker G. (2006). “Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance?”, *The American Review of Public Administration*. 36(1):(41-57). doi:10.1177/0275074005282583
- Sturmberg, J. P. (2021). Without Systems and Complexity Thinking There Is no Progress- or Why Bureaucracy Needs to Become Curious Comment on" What Can Policy-Makers Get out of Systems Thinking? Policy Partners' Experiences of a Systems-Focused Research Collaboration in Preventive Health". *International Journal of Health Policy and Management*, 10(5), 277.
- Sześciło, D., Jakubowski P. (2019). “Independence of regulatory authorities – failed attempt to create fourth branch of Government? The case of Poland”, https://www.nispa.org/files/conferences/2019/e-proceedings/system_files/papers/independence-of-regulatory-szescilo.pdf (01/10/2021).
- Şafak Çubukçu, Ö. (2012). “*Devletin Bağımsız Düzenleyici Kurumları Kurması Dolayısıyla Neoliberal Dönüşümü: Türkiye’de “Tütün Ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu” Örneği*”. Yüksek Lisans Tezi, ODTÜ, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

- ŞDB-Tarım ve Orman Bakanlığı Şeker Dairesi Başkanlığı (2021). <https://www.tarimorman.gov.tr/SDB/Menu/96/Turkiye-Seker-Sektorune-Iliskin-Sorular> (Erişim tarihi: 28/05/2021).
- Şener, N. B. (2012). “Devletin Değişen Rolü Çerçevesinde Bağımsız İdari Otoritelerin Türkiye'deki Uygulamaları ve Kamu İhale Kurumu Örneği”. Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Şengül, R. (2007). “Henri Fayol’un Yönetim Düşüncesi Üzerine Notlar”. *Yönetim ve Ekonomi*, Cilt:14 Sayı:2 Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F. Manisa.
- T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, (2004). Ulusal ve Uluslararası Çalışmalar Işığında Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Sayı:2004/1, Ankara.
- T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, (2006). 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Ankara.
- T.C. Resmî Gazete. (2001). Şeker Kanunu. 19 Nisan 2001, 24378 sayılı. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4634.pdf>. (Erişim tarihi:20/04/2021).
- Tan, T. (2002). “Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar”. *Amme İdaresi Dergisi*, 35(2), 11-37.
- Tan, T. (2003). “Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar”, B. Aykaç, Ş. Durgun, H.Yayman (Ed.), *Türkiye’de Kamu Yönetimi*. Ankara: Yargı Kitabevi.
- Tatulescu, A. (2013). “An Overview of the Main Theories Regarding the Role of the State”. *Economic Insight-Trends and Challenges*, 2(4), 73-82.
- Taylor, F.W. (2005). “Bilimsel Yönetimin İlkeleri” (Çev.: H. B. Akın), (9. Baskı), Adres Yayınları.
- Tekin Ö.A., Baş M. ve Gökdemir A. (2016). “Konaklama İşletmesi Çalışanlarının Douglas McGregor’un X ve Y Teorilerine Yönelik Tutumları Üzerine Bir Araştırma”. *Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi*, 7(14), 81-91.
- TEPAV (2006). “Yolsuzlukla Mücadele: TBMM Raporu “Bir Olgu Olarak Yolsuzluk: Nedenler, Etkiler, Çözüm Önerileri”. Ankara: TEPAV .
- Thatcher, M. (2002). “Regulation After Delegation: Independent Regulatory Agencies In Europe”. *Journal of European Public Policy*, 9, 954-972.
- Thatcher, M. (2007). “Regulatory Agencies, the State and Markets: A Franco-British Comparison”, European University Institute, Florence Robert Schuman Centre For Advanced Studies Florence School Of Regulation, EUI Working Paper RSCAS 2007/17.
- Thornhill C., Dijk G. V. (2010). “Public Administration Theory: Justification for Conceptualisation”, *Journal of Public Administration*, 45, 95-110.
- Thorsen, D. E. ve Lie A. (2006), “What is Neoliberalism?”, https://www.academia.edu/37847612/What_is_Neoliberalism (Erişim tarihi: 30/09/2021).
- TODAİE (1965). İdari Reform ve Reorganizasyon Raporu (I.R.R.R.). Ankara: TODAİE Yay.
- TODAİE (1972). İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler(İYD). Ankara: TODAİE Yay.
- TODAİE (1991). Kamu Yönetimi Araştırma Raporu (KAYA). Ankara: TODAİE Yay.
- TODAİE (1963). Merkezi Hükümet Araştırma Projesi, (MEHTAP). Ankara: TODAİE Yay.
- Tortop, N., İsbir, E. ve Aykaç, B. (1993). *Yönetim Bilimi*. Ankara: Yargı Yayınları.

- Tosun, E. (2015). "Kamu Yönetimi Kuramları", Celal Bayar Üniversitesi, https://www.academia.edu/41472968/Kamu_Y%C3%B6netimi_Kuramlar%C4%B1 (erişim tarihi:15/09/2021).
- Tosun, F. ve Arslan, S. (2016). "4634 Sayılı Şeker Kanunu Sonrasında Türkiye Şeker Sanayinde Meydana Gelen Gelişmeler". *Tarla Bitkileri Merkez Araştırma Enstitüsü Dergisi*, 25 (Özel sayı-2), 328-333.
- Tozlu, A. (2016). "Karar Verme Yaklaşımları Üzerinde Herbert Simon Hegemonyası", *Sayıştay Dergisi*, Sayı:102, Temmuz - Eylül 2016.
- Turhan, E. (2011). "Karpuzlar ve İnsanlar Hakkında: Türkiye’de Mevsimlik Tarım İşçiliğinin ve Tarımdaki Neoliberal Dönüşümün Politik Ekolojisi Yolunda". *Praksis* 25, 69-86.
- TÜSİAD (1983). "Kamu Bürokrasisi Raporu", İstanbul: TÜSİAD Yayını.
- Urhan, F. V. (2008). "Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması". *Sayıştay Dergisi*, 70, 85-102.
- Uslu, İ. (2013). "Türk Yönetim Sistemi İçerisinde Bağımsız İdari Otoriteler Ve Radyo Televizyon Üst Kurulu Örneği". Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Uygur, Y. (2014). "Kamuda Müşteri (Vatandaş) Odaklı Hizmet Anlayışı ve E-Devlet Sistemi". *Verimlilik Dergisi*, 3, 37 – 64.
- Uysal, M. (2007). "Bağımsız İdari Otoriteler ve Türk Kamu Yönetimine Etkileri", Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.
- Uz, (2011). "Olmak ya da Olmamak - Yargı Kararı İle Tüzel Kişiliği Devam Eden Bir Kurum: Şeker Kurumu". *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 16, 109-132.
- Üstüner, Y. (2000). "Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu". *Amme İdaresi Dergisi*, 33(3), 15-31.
- Varcan, N., Taraktaş, A. ve Hacıköylü, C. (2013). *Yerel Yönetimler*. Eskişehir: T.C. Anadolu Üniversitesi Yayını.
- Vural, M. (2019). "Postbürokratik Kamu Yönetimi Anlayışının 2000'lerden Günümüze Kamu Yönetimi Reformlarına Etkisi". Yüksek Lisans Tezi, Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Aydın.
- Weber, M. (2014). *Bürokrasi ve Otorite*. Çev.: B. Akın, Ankara: Adres Yayıncılık.
- Weikart, A. L. (2001). "The Giuliani Administration and the New Public Management in New York City". *Urban Affairs Review*, XXXVI, 3,359-382.
- Weiker, W.F. (1968). "The Ottoman Bureaucracy: Modernization and Reform". *Administrative Science Quarterly*, Sage Publications, Inc. on behalf of the Johnson Graduate School of Management, Cornell University, (451-470).
- Weiss, T.G. (2000). "Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges". *Third World Quarterly*, 21(5), 795-814.
- Yalçinkaya, H.S. ve Aktaş, M.A. (2016) "Avrupa Birliği’nin Tarım Entegrasyon Süreci ve Türk Cumhuriyetlerinin Tarım Entegrasyon Projeksiyonu". *MANAS Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 5(3), 59-87.
- Yaşarlar, Y. (2011). "AB Ortak Tarım Politikasına Uyum Sürecinde Türkiye’de Uygulanan Tarım Politikalarının Ekonomiye Etkisi". Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Yayman, H. (2005). "Türkiye’nin İdari Reform Politikası". Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Yayman, H. (2008). "Türkiye’nin İdari Reform Tarihi". Ankara: Turhan Kitabevi.

- Yetiş, M. (2012). “Hegomonya”. G. Atılgan, E. A. Aytekin (Ed.), *Siyaset Bilimi* içinde (87-98). (5. Basım). İstanbul: Yordam Yayınevi.
- Yıldırım, M. (2010). “Modernizm, Postmodernizm ve Kamu Yönetimi”. *Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi*. 6(2). <http://www.insanbilimleri.com> (Erişim Tarihi:21/05/2021).
- Yıldız, A. (2012). “Niyazi Berkes ve Türkiye’de Çağdaşlaşmanın Gelişimi”, *Sosyoloji Konferansları*,46(2), 1-33.
- Yollu, E.G. (2017). “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler ve Rekabet Kurumu Örneği”. Yüksek Lisans Tezi, Adıyaman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Adıyaman.
- Yücebaş, E. (2009). “Bir Yönetişim Uygulaması Olarak Şeker Kurumu Denemesinin Çözümlemesi”. Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.
- Zengin, O. (2009). “Günümüz Kamu Yönetiminde Ön Plana Çıkan Yaklaşımlar”. B. Övgün (Dü.), *Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform İçinde* (1-43). Ankara: Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi.
- Zenginobuz, Ü. (2007). “On Regulatory Agencies in Turkey and Their Independence”. Working Papers 2007/16, Boğaziçi Üniversitesi, Ekonomi Bölümü, ISS/EC 2007-16.
- Zeybekoğlu, S. ve Alkan, Y.S. (2021). “Max Weber’in Bürokrasi Modeli: Bir Yeniden Okuma Denemesi”, *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 8(2), 651-681.
- Zürcher, E.J. (1998). *Modernleşen Türkiye’nin Tarihi*. (3.Baskı). İstanbul: İletişim Yayınları,
- Zürcher, E.J. (2017). *Modernleşen Türkiye’nin Tarihi*. İstanbul: İletişim Yayınları.

Başlıca Faydalanılan İnternet Siteleri

- <https://www.tarimorman.gov.tr/SDB>
- <http://www.resmigazete.gov.tr/default.aspx>
- <http://www.tdk.gov.tr/>
- <http://www.worldbank.org/>
- <http://www.imf.org/external/index.htm>
- <http://www.muhasabat.gov.tr/>
- <http://www.sayistay.gov.tr>

Mevzuat

- 4634 Sayılı Şeker Kanunu'nun Geçici 8. Maddesinde Değişiklik Yapılması Hakkında Karar, 20.11.2008 tarih ve 27060 sayılı Resmi Gazete (RG).
- 4634 Sayılı Şeker Kanunu, 19.04.2001 tarih ve 24378 sayılı Resmi Gazete.
- 5436 Sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 24.12.2005 tarih ve 26033 sayılı Resmi Gazete.
- 5488 Sayılı Tarım Kanunu, 25.04.2006 tarih ve 26149 sayılı Resmi Gazete.
- Bakanlar Kurulu Kararı, 27.01.2007 tarih ve 26416 sayılı Resmi Gazete.
- Danıştay 13. Daire, Esas No: 2005/5903, Karar No: 2009/166.

- Şeker Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı. 31.05.2005 tarih ve 1/1048 Esas Numaralı.
- Şeker Kurumu Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği, 04.07.2002 tarih ve 24805 sayılı Resmi Gazete.







EKLER

KANUN HÜKMÜNDE KARARNAME

**OLAĞANÜSTÜ HAL KAPSAMINDA BAZI DÜZENLEMELER YAPILMASI HAKKINDA
KANUN HÜKMÜNDE KARARNAME**

Karar Sayısı: KHK/696

Olağanüstü hal kapsamında bazı düzenlemeler yapılması; Anayasanın 121 inci maddesi ile 25/10/1983 tarihli ve 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanununun 4 üncü maddesine göre, Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu'nca 20/11/2017 tarihinde kararlaştırılmıştır.

MADDE 69- 4/4/2001 tarihli ve 4634 sayılı Şeker Kanununun 2 nci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi aşağıdaki şekilde değiştirilmiş ve aynı fıkranın (b), (c) ve (d) bentleri yürürlükten kaldırılmıştır.

“a) Bakanlık: Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığını,”

MADDE 70- 4634 sayılı Kanunun İkinci Bölüm başlığı “Bakanlığın Görev ve Yetkileri ile Şeker Ticareti” şeklinde değiştirilmiş ve aynı Kanuna 3 üncü maddesinden önce gelmek üzere aşağıdaki 2/A maddesi eklenmiştir.

“Bakanlığın görev ve yetkileri

MADDE 2/A- Bakanlık;

a) Kotaların tespiti, iptal ve transferleri hakkında kararlar alır ve uygular.

b) Depolama primi, araştırma ve geliştirme faaliyetleri ile benzeri giderler için kullanılmak üzere, faaliyetteki şirketlerin cari pazarlama yılına ait, yeni kurulan şirketlerin ise ilk pazarlama yılına ait A kotaları karşılığı şeker miktarının ilgili pazarlama yılı başındaki fabrika satış fiyatı üzerinden hesaplanacak tutarın binde beşini aşmamak üzere katılım paylarını belirler, bu konuda karar alır ve uygular.

c) Şeker için depolama kesintisinin yapıp yapılmaması, prim ödenip ödenmemesi hususunda karar alır ve uygular. Yurtiçi üretim ve pazar işleyişlerinde bu Kanunun amaçlarına uygun olarak düzenleme yapmaya, depolama kesintisini almaya, depolama prim miktarlarını tayin, sarf ve mahsuba ilişkin kararlar alır.

d) İç fiyat, arz-talep dengesi ve spekülasyon etkileri dikkate alarak şeker ticaretine ilişkin kuralları belirler ve şeker dış ticaretine ilişkin görüşlerini Ekonomi Bakanlığına bildirir.

e) Bu Kanunda öngörülen idari para cezalarını uygular.

f) Sektörle ilgili araştırma ve geliştirme faaliyetlerini yönlendirerek organizasyon sağlar ve gerekli olduğu hallerde kaynak tahsis eder.

g) Şirket ve bünyesindeki fabrikalarda görevleri ile ilgili konularda araştırma ve denetimde bulunabilir.

h) Bu Kanunun amaçlarına uygun olarak sektörle ilgili diğer hususlarda kararlar alır ve uygular.

Birinci fıkranın (b) bendi uyarınca belirlenen katılım payının onikide biri, her yılın Eylül ayından başlamak ve takip eden takvim yılının Ağustos ayında tamamlanmak üzere, her ay sonunu takip eden yedi işgünü içinde genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere bağlı bulunan vergi dairesine yatırılır.

Bakanlık, bu Kanunun kendisine verdiği görevleri yerine getirirken gerekli gördüğü her türlü bilgiyi kamu kurum ve kuruluşları ile piyasada mal veya hizmet üreten, pazarlayan ve satan gerçek ve tüzel kişilerle bunların her türlü birliklerinden isteyebilir. Bakanlık tarafından istenilen bilgiler tam ve doğru olarak talep edilen süre dahilinde ilgili kurum ve kuruluşlar tarafından Bakanlığa verilir.”

MADDE 71- 4634 sayılı Kanunun 12 nci maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“MADDE 12- Bu Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelikler Bakanlık tarafından yürürlüğe konulur.”

MADDE 72- 4634 sayılı Kanuna aşağıdaki ek madde eklenmiştir.

“Atıflar

EK MADDE 1- Mevzuatta Şeker Kurumuna ve Şeker Kuruluna yapılmış olan atıflar Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığına yapılmış sayılır.”

MADDE 73- 4634 sayılı Kanuna aşağıdaki geçici maddeler eklenmiştir.

“GEÇİCİ MADDE 9- Şeker Kurumu bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihte başkaca bir işleme gerek kalmaksızın kapatılmıştır. Bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihte kapatılan Şeker Kurumu'nun

kullanılmayan ödenekleri iptal edilmiş sayılır. Kapatılan Şeker Kurumu'nun gerekli her türlü bütçe ve muhasebe işlemleri ile ilgili tereddütleri gidermeye Maliye Bakanlığı yetkilidir. Kapatılan Şeker Kurumunca yapılan işlemler, Bakanlıkça yeni bir işlem yapılincaya kadar geçerliliğini korur.

Kapatılan Şeker Kurumuna ait her türlü taşınır, taşıt, araç, gereç ve malzeme, borç ve alacaklar, hak ve yükümlülükler, yazılı ve elektronik ortamdaki her türlü kayıtlar ve dokümanlar bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihte hiçbir işleme gerek kalmaksızın Bakanlığa devredilmiş sayılır. Kapatılan Şeker Kurumu'nun elinde bulunan nakit ve benzeri değerler aynı tarih itibarıyla genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere Bakanlık merkez muhasebe birimi hesabına aktarılır.

Kapatılan Şeker Kurumu'nun mülkiyetinde bulunan taşınmazlar tapuda resen Hazine adına tescil edilerek tahsis amacıyla kullanılmak üzere Bakanlığa tahsis edilebilir.

Kapatılan Şeker Kurumu tarafından yapılmış olan sözleşmelere Bakanlık halef olur. Kapatılan Şeker Kurumu'nun taraf olduğu davalar ve icra takiplerinde Bakanlık kendiliğinden taraf sıfatını kazanır.

Bu madde uyarınca yapılacak devre ilişkin işlemler harçlardan ve bu işlemlerle ilgili olarak düzenlenecek kâğıtlar damga vergisinden müstesnadır.

Bu madde uyarınca yapılacak devir işlemleri bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren altı ay içinde tamamlanır. Bakanlık tarafından gerekli düzenlemeler yapılincaya kadar bu Kanun uyarınca yürürlüğe konulan mevcut düzenlemelerin uygulanmasına devam olunur.

GEÇİCİ MADDE 10- Bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihte kapatılan Şeker Kurumunda işçi kadrolarında bulunan personelden;

a) Grup Başkanı, Başuzman, Şeker Kurumu Uzmanı ve Denetçi olarak görev yapanlar Gıda, Tarım ve Hayvancılık Uzmanı kadrolarına,

b) Şeker Kurumu Uzman Yardımcısı olarak görev yapanlar Gıda, Tarım ve Hayvancılık Uzman Yardımcısı kadrolarına,

c) Hukuk Müşaviri, Uzman ve Şef olarak görev yapanlar aynı unvanlı kadrolara,

d) Uzman Yardımcısı olarak görev yapanlar Uzman unvanlı kadrolara,

e) Sistem Çözümleyicisi olarak görev yapanlar Çözümleyici unvanlı kadrolara,

f) Diğerleri Memur unvanlı kadrolara,

başka bir işleme gerek kalmaksızın atanmış sayılırlar.

Birinci fıkraya uyarınca atanmış sayılanların kadroları başka bir işleme gerek kalmaksızın ihdas edilmiş ve 13/12/1983 tarihli ve 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin eki (I) sayılı cetvelin Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığına ait bölümüne eklenmiş sayılır.

Bu madde uyarınca atanmış sayılan personelin kapatılan Şeker Kurumunda geçen hizmetleri Bakanlıkta geçmiş sayılır. Gıda, Tarım ve Hayvancılık Uzmanı ve Gıda, Tarım ve Hayvancılık Uzman Yardımcısı kadrolarına atanmış sayılanların kapatılan Şeker Kurumunda görev yaptıkları kadrolarda geçirdikleri süreler ise ilgisine göre Gıda, Tarım ve Hayvancılık Uzmanı ve Gıda, Tarım ve Hayvancılık Uzman Yardımcısı kadrolarında geçmiş sayılır.

Devir sebebiyle teşkilat, görev, personel ve kadro hususlarında ortaya çıkabilecek tereddütleri gidermeye Devlet Personel Başkanlığının görüşü üzerine Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanı yetkilidir.

Bu maddede belirtilen kadrolara atanmış sayılanların kapatılan Şeker Kurumunda geçen hizmet süreleri, öğrenim durumu itibarıyla yükselebilecekleri dereceyi aşmamak şartıyla her yıl için bir kademe ilerlemesi ve her üç yıl için bir derece yükselmesi verilmek suretiyle kazanılmış hak aylık derece ve kademelerinin tespitinde değerlendirilir. Söz konusu personele, iş mevzuatına göre herhangi bir tazminat ve yıllık izin ücreti ödenmez. Bu personelin önceden kıdem tazminatı ödenmiş süreleri hariç kıdem tazminatına hak kazanacak şekilde geçmiş olan hizmet süreleri 8/6/1949 tarihli ve 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu hükümlerine göre emekli ikramiyelerinin hesabında dikkate alınır. Ayrıca, bu personele bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten önce ilave tediye veya ikramiye ödenmiş olması halinde ödenen tutarların bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten sonraki çalışılmayan günlere tekabül eden kısmı geri alınır.

Bu madde kapsamında öngörülen kadrolara atanmak istemediğini bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren on gün içerisinde yazılı olarak Bakanlığa bildirenler ve bu maddenin yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla 65 yaşını doldurmuş olanların iş sözleşmeleri tüm kanuni hakları Bakanlık tarafından ödenmek suretiyle sona erdirilir.

Bu madde kapsamında atanmış sayılanlardan atanmış sayıldıkları tarih itibarıyla 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48 inci maddesinde belirtilen genel şartları taşımadıkları sonradan anlaşılanların memuriyetleri sona erer ve bunların memuriyete atanmış sayıldıkları tarih iş sözleşmesinin fesih tarihi olarak kabul edilmek suretiyle iş sözleşmesinden doğan tüm kanuni hakları Bakanlık tarafından ödenir.

Kapatılan Şeker Kurumunda 4/12/2017 tarihi itibarıyla 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümleri uyarınca personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım sözleşmeleri kapsamında yükleniciler tarafından çalıştırılmakta olanlar hakkında 27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin geçici 23 üncü maddesi hükümleri uygulanır.”

MADDE 74- (1) 4/4/2001 tarihli ve 4634 sayılı Şeker Kanununun;

a) 3 üncü maddesinin birinci fıkrasında ve 5 inci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan “Kurumun” ibareleri ile 11 inci maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan “Kurulun” ibaresi “Bakanlığın” şeklinde,

b) 3 üncü maddesinin üçüncü ve beşinci fıkralarında, 4 üncü maddesinin ikinci ve dördüncü fıkralarında, 6 ncı maddesinin birinci ve ikinci

fıkralarında, 11 inci maddesinin birinci, ikinci, altıncı ve onuncu fıkralarında yer alan “Kurul” ibareleri “Bakanlık” şeklinde,

c) 4 üncü maddesinin birinci ve üçüncü fıkraları ile 11 inci maddesinin birinci, üçüncü, dördüncü ve altıncı fıkralarında yer alan “Kurulca” ibareleri “Bakanlıkça” şeklinde,

ç) 4 üncü maddesinin beşinci fıkrasında yer alan “Müsteşarlığın” ibaresi “Ekonomi Bakanlığının” şeklinde,

d) 6 ncı maddesinin birinci ve ikinci fıkralarında yer alan “Müsteşarlığa” ibareleri “Ekonomi Bakanlığına” şeklinde,

değiştirilmiştir.

(2) 4634 sayılı Kanunun 7 nci, 8 inci, 9 uncu ve 10 uncu maddeleri ile 11 inci maddesinin sekizinci fıkrası ve eki (1) sayılı liste yürürlükten kaldırılmıştır.

ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Soyadı, adı : SEYREKBASAN Anıl Müge
Uyruğu : T.C.

Eğitim

Derece	Eğitim Birimi	Mezuniyet tarihi
Doktora	Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı	Devam ediyor
Yüksek Lisans	Ortadoğu Teknik Üniversitesi, Eğitimde İnsan Kaynaklarını Geliştirme	2007
Lisans	Başkent Üniversitesi, İşletme	2004
Lise	Gazi Çiftliği Süper Lisesi, Ankara	1998

İş Deneyimi

Yıl	Yer	Görev
2018-devam ediyor	Tarım ve Orman Bakanlığı	Tarım ve Orman Uzmanı
2006-2018	Şeker Kurumu	Kariyer Uzmanı
2005-2006	Şekerbank	Müfettiş Yardımcısı

Yabancı Dil

İngilizce.

Yayınlar

- “Milliyetçilik, Etnisite ve Toplumsal Cinsiyet Roller Ekseninde Kadın Bakış Açısı”, (2022), *Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi (KÜSBD)*, Temmuz 2022, Cilt: 12, Sayı: 2, (559-577), ISSN 2146-2879.
- “Küreselleşmenin Kamu Yönetiminde Yarattığı Dönüşümün Bir Yansıması Olarak: Yönetişim”, (2022), *TURAN-SAM Dergisi*, Sayı: 53, 21, Mart 2022, (236-246), <http://dx.doi.org/10.15189/1308-8041>.

- “Dünyadaki Biyoetanol Politikalarının Türkiye Koşulları İle Karşılaştırmalı İncelenmesi ve Türkiye Şartlarına Uygunluk Açısından Biyoetanol Hammaddelerinin Değerlendirilmesi”, (2015). *U.Ü. Ziraat Fakültesi Dergisi*, Cilt:29, Sayı:1, (157-168).
- “Comparative Analysis Of The Leading Countries With Turkey In Terms Of Bioethanol Raw Materials”, (2016). *Sugar Industry Journal*, 141(66) April, A7471E, (205-208).







le.ahbv.edu.tr