

T.C.
GÜMÜŞHANE ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

TÜRKİYE’DE YÖNETİŞİM VE BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTE İLİŞKİSİ: RTÜK
ÖRNEĞİ

YÜKSEK LİSANS

Ahmet Muhammet KURT

HAZİRAN-2024
GÜMÜŞHANE



**T.C.
GÜMÜŞHANE ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ**

SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

**TÜRKİYE'DE YÖNETİŞİM VE BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTE İLİŞKİSİ: RTÜK
ÖRNEĞİ**

**THE RELATIONSHIP BETWEEN GOVERNANCE AND INDEPENDENT
ADMINISTRATIVE AUTHORITY IN TURKEY: THE CASE OF RTÜK**

YÜKSEK LİSANS

Ahmet Muhammet KURT

**HAZİRAN-2024
GÜMÜŞHANE**



T.C.

**GÜMÜŞHANE ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ**

SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

**TÜRKİYE'DE YÖNETİŞİM VE BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTE İLİŞKİSİ: RTÜK
ÖRNEĞİ**

**THE RELATIONSHIP BETWEEN GOVERNANCE AND INDEPENDENT
ADMINISTRATIVE AUTHORITY IN TURKEY: THE CASE OF RTÜK**

YÜKSEK LİSANS

Ahmet Muhammet KURT

Danışman: Prof. Dr. Kadir Caner DOĞAN

**HAZİRAN-2024
GÜMÜŞHANE**

BİLİMSEL ETİĞE UYGUNLUK BEYANI

Yüksek Lisans Tezi olarak hazırlamış olduğum “**Türkiye’de Yönetişim Ve Bağımsız İdari Otorite İlişkisi: RTÜK Örneği**” isimli bu çalışmanın, tamamen kendi çalışmam olduğunu, her alıntıya kaynak gösterdiğimi ve alıntı yaptığım tüm çalışmaların kaynakçada yer aldığını taahhüt eder, tezimin kâğıt ve elektronik kopyalarının Gümüşhane Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü arşivlerinde saklanmasına izin verdiğimi onaylarım.

Lisansüstü Eğitim ve Öğretim Yönetmeliğinin ilgili maddeleri uyarınca gereğinin yapılmasını arz ederim.

24/06/2024

.....

Ahmet Muhammet KURT

TEŞEKKÜR

Bu tezin hazırlanmasında değerli katkılarını ve desteklerini esirgemeyen saygıdeğer hocalarım ve dostlarıma teşekkür etmek istiyorum.

Öncelikle, tez çalışmam boyunca bana rehberlik eden ve engin bilgi birikimi ile yol gösteren kıymetli danışmanım Prof. Dr. Kadir Caner Doğan'a en içten teşekkürlerimi sunarım. Kendisi, araştırma sürecimin her aşamasında değerli zamanını ayırarak, bilgi ve tecrübeleriyle beni yönlendirmiş ve akademik gelişimime büyük katkılarda bulunmuştur. Onun sağladığı destek ve teşvik, bu çalışmanın tamamlanmasında çok önemli bir rol oynamıştır.

Ayrıca, akademik çalışmalarına ve bu tezin gelişimine değerli görüşleriyle katkıda bulunan Doç. Dr. Yusuf Kurt'a da teşekkürlerimi sunarım. Kendisi, araştırma yöntemleri ve konunun derinlemesine incelenmesi konularında sağladığı geri bildirimlerle, çalışmamın daha sağlam temellere oturmasına yardımcı olmuştur. Değerli önerileri ve eleştirileri, tezimin kalitesini artırmıştır.

Son olarak, tez sürecinde bana moral ve motivasyon kaynağı olan, aynı zamanda tezimin çeşitli aşamalarında yapıcı eleştirileriyle katkıda bulunan sınıf öğretmenim Furkan Keleş'e teşekkür ederim. Onun desteği ve arkadaşlığı, bu zorlu süreçte bana büyük bir güç vermiştir.

Aileme de en derin teşekkürlerimi sunmak istiyorum. Bana her zaman inanan, destekleyen ve yanımda olan sevgili aileme minnettarım. Onların sevgisi, sabrı ve anlayışı, bu süreci daha katlanabilir hale getirdi ve hedeflerime ulaşmamda bana güç verdi.

Bu tez çalışmasının hazırlanmasında emeği geçen tüm hocalarıma ve dostlarıma bir kez daha teşekkür eder, minnettarlığımı ifade etmek isterim. Sizlerin desteği olmadan bu çalışma gerçekleşmezdi.

Saygılarımla.

Ahmet Muhammet KURT
GÜMÜŞHANE-2024

ÖZET

Yapılan bu çalışma da global dünya düzeninde meydana gelen değişimler doğrultusunda kamu yönetim anlayışının yaşadığı değişim sonucu yönetim kavramının doğuşu ve içeriği ile bunun yanında bağımsız idari otoritelerin bu bağlamda değerlendirilmesi yapılmış, nihai olarak Radyo ve Televizyon Üst kurulu bu doğrultuda ele alınmıştır. Bu çerçevede çalışmanın birinci bölümü yönetim kavramının ortaya çıkışı ile içeriği ele alınmıştır. Ayrıca yönetim kavramının ilkleri ve sınırları bu bölümde ele alınmıştır.

Çalışmanın ikinci bölümünde, bağımsız idari otoriteler tanımlanmış ve açıklanmıştır. Bu bağlamda Bağımsız İdari Otoritelerin (BİO) ortaya çıkış nedenleri, gelişimi ve özellikleri anlatılmıştır. Ayrıca bu bölümde bağımsız idari otoritelerin yetkiler ile olumlu ve olumsuz yönlerine değinilmiştir.

Bu çalışmanın üçüncü bölümünde, bağımsız idari otoritelerin yönetim açısından değerlendirmesi yapılmış olup yönetim ve BİO arasındaki ilişki ortaya koyulmaya çalışılmıştır. Ayrıca bu bölümde yönetim ile BİO'ların kesiştiği ve yönetimin en temel örneğinin bağımsız idari otoriteler olduğu anlatılmıştır. Bu noktada belirtilen bir diğer husus BİO'ların çalışması noktasında bağımsız olmaları ve müdahalenin olmaması belirtilmiştir.

Yapılan bu çalışmanın dördüncü bölümünde, yönetim bağlamında Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK) ele alınmış ve bu doğrultuda bağımsız idari otoritelerin analizi yapılmıştır. Bu doğrultuda, BİO'ların hukuki statü içerisindeki yeri, yaygınlaşma nedenleri ile yapısal özellikleri ele alınmıştır. Ayrıca yönetim bağlamında RTÜK ele alınmış olup içeriği hakkında bilgiler verilmiştir. Bu çerçevede son beş yılın (2018-2022) RTÜK faaliyet raporları incelenmiş olup bu raporlarda yönetimin izleri aktarılmıştır.

Çalışmanın sonuç bölümünde, Türkiye'de ki yönetim izleri ve uygulanabilirliği anlatılmış, bağımsız idari otoritelerin genel özellikleri kapsamında, yönetime dair uygulamaları ile RTÜK faaliyet raporları sonucunda yönetimin genel değerlendirmesi yapılarak aktarılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Bağımsız idari otoriteler, Kamu yönetimi, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Yönetişim

SUMMARY

In this study, the emergence and content of the concept of governance as a result of the change in the public administration approach in line with the changes in the global world order, as well as the evaluation of independent administrative authorities in this context. In this context, the first part of the study discusses the emergence of the concept of governance and its content. In addition, the principles and limits of the concept of governance are discussed in this section.

In the second part of the study, independent administrative authorities are defined and explained. In this context, the reasons for the emergence, development and characteristics of Independent Administrative Authorities (IAA) are explained.

In the third part of this study, independent administrative authorities were evaluated in terms of governance and the relationship between governance and was tried to be revealed.

In the fourth part of this study, the Radio and Television Supreme Council (RTÜK) was discussed in the context of governance and independent administrative authorities were analyzed in this direction. In this context, RTÜK activity reports of the last five years (2018-2022) were examined and the traces of governance were conveyed in these reports.

In the conclusion part of the study, traces of governance in Turkey and its applicability are explained, and a general evaluation of governance is made within the scope of the general characteristics of independent administrative authorities, their practices regarding governance and the results of RTÜK activity reports.

Keywords: Independent administrative authorities, Public administration, Radio and Television Supreme Council, Governance

İÇİNDEKİLER

KABUL VE ONAY	III
BİLİMSEL ETİĞE UYGUNLUK BEYANI.....	IV
TEŞEKKÜR.....	V
ÖZET.....	VI
SUMMARY	VII
İÇİNDEKİLER	VIII
TABLolar DİZİNİ	XI
SİMGELER VE KISALTMALAR DİZİNİ	XII
GİRİŞ	1
1. KAVRAMSAL AÇIDAN YÖNETİŞİM.....	5
1.1. Yönetişim Kavramının Tanımı	5
1.2. Yönetişim Kavramının Tarihsel Gelişimi	7
1.3. Yönetişimin Kuramsal Dayanakları.....	9
1.4. Yönetişim ve İyi Yönetişim	10
1.5. Yönetişim ve Toplam Kalite Yönetimi	10
1.6. Yönetişimin İlkeleri	12
1.6.1. Hukuka Uygunluk ve Hukukun Üstünlüğü.....	12
1.6.2. Katılımcılık	13
1.6.3. Hesap Verebilirlik	14
1.6.4. Açıklık- Şeffaflık- Saydamlık	15
1.6.5. Etkinlik ve Verimlilik	16
1.6.6. Yerinden Yönetim.....	17
1.6.7. Sorumluluk ve Stratejik Vizyon.....	17
1.7. Türk Kamu Yönetiminde Yönetişim.....	18
2. GENEL OLARAK BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER.....	20
2.1. Bağımsız İdari Otoritelerin Tanımı.....	20
2.2. Bağımsız İdari Otoritelerin Ortaya Çıkış Nedenleri	21
2.3. Bağımsız İdari Otoritelerin Tarihsel Gelişimi	22
2.4. Bağımsız İdari Otoritelerin Özellikleri	24
2.4.1. Özerklik.....	24

2.4.2. Bağımsızlık	26
2.4.2.1. Organik Bağımsızlık	27
2.4.2.2 Fonksiyonel Bağımsızlık.....	28
2.5. Bağımsız İdari Otoritelerin Görev ve Yetkileri	29
2.5.1. Düzenleme Yetkisi	29
2.5.2. Gözetim ve Denetim Yetkisi	30
2.5.3. Danışmanlık Görevleri (Görüş Bildirme)	30
2.5.4. Yaptırım Uygulama Yetkisi	31
2.5.5. Uyuşmazlık Çözme Yetkisi.....	31
2.5.6. Araştırma-İnceleme Yapma Yetkisi.....	32
2.5.7. Bireysel Önlemler Alma Yetkisi	32
2.6. Bağımsız İdari Otoritelerin Olumlu Yönleri ve Bu Otoritelere Yöneltilen Eleştiriler .	33
2.6.1. Bağımsız İdari Otoritelerin Olumlu Yönleri	33
2.6. 2. Bağımsız İdari Otoritelere Yöneltilen Eleştiriler	33
3. YÖNETİŞİM VE BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER ARASINDAKİ İLİŞKİ.....	35
4. TÜRKİYE’DE RTÜK BAĞLAMINDA YÖNETİŞİM VE BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN ANALİZİ.....	38
4.1. Türkiye’de Bağımsız idari Otoritelerin Hukuki Statüleri ve idari Teşkilat İçindeki Yeri.....	38
4.2. Türkiye’de Bağımsız idari Otoritelerin Yaygınlaşma Nedenleri	41
4.3. Türkiye’de Bağımsız İdari Otoritelerin Yapısal Özellikleri	44
4.3.1. Kurum – Kurul Ayırımı	44
4.3.2. Statüleri	45
4.3.2.1. Kanunla Kurulma	46
4.3.2.2. Kamu Tüzel Kişiliğine Haiz Olma.....	46
4.3.2.3. Bağımsız Olma.....	47
4.4. Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK) ve Yönetişimin Değerlendirilmesi.....	47
4.4.1. Yasal Planda Düzenlemeler	48
4.4.2. RTÜK’ün Kuruluşu.....	49
4.4.3. RTÜK’ün Denetleme Yetkisi.....	51
4.4.4. RTÜK Faaliyet Raporlarında Yönetişim İzleri	52
4.4.4.1 Hukukun Üstünlüğü	52
4.4.4.2. Katılımcılık	56

4.4.4.3. Hesap Verebilirlik	62
4.4.4.4. Açıklık-Şeffaflık-Saydamlık	65
4.4.4.5. Etkinlik ve Verimlilik	65
4.4.4.6. Yerinden Yönetim.....	73
4.4.4.7. Sorumluluk ve Stratejik Vizyon.....	73
4.5. RTÜK ve Yönetişim Hakkında Genel Değerlendirme	76
5. SONUÇ	80
KAYNAKÇA.....	84
ÖZGEÇMİŞ	89



TABLÖLER DİZİNİ

Tablo 1. 2018 yılı beklenen giderlerin sınıflandırılması.....	66
Tablo 2. 2018 yılı gerçekleşen giderlerin sınıflandırılması	66
Tablo 3. 2018 yılı beklenen gelirlerin sınıflandırılması.....	66
Tablo 4. 2018 yılı gerçekleşen gelirlerin sınıflandırılması.....	67
Tablo 5. 2019 yılı beklenen giderlerin sınıflandırılması	67
Tablo 6. 2019 yılı gerçekleşen giderlerin sınıflandırılması.....	67
Tablo 7. 2019 yılı beklenen gelirlerin sınıflandırılması	68
Tablo 8. 2019 yılı gerçekleşen gelirlerin sınıflandırılması.....	68
Tablo 9. 2020 yılı beklenen giderlerin sınıflandırılması	69
Tablo 10. 2020 yılı gerçekleşen giderlerin sınıflandırılması.....	69
Tablo 11. 2020 yılı beklenen gelirlerin sınıflandırılması.....	69
Tablo 12. 2020 yılı gerçekleşen gelirlerin sınıflandırılması.....	70
Tablo 13. 2021 yılı beklenen giderlerin sınıflandırılması.....	70
Tablo 14. 2021 yılı gerçekleşen giderlerin sınıflandırılması	70
Tablo 15. 2021 yılı beklenen gelirlerin sınıflandırılması.....	71
Tablo 16. 2021 yılı gerçekleşen gelirlerin sınıflandırılması	71
Tablo 17. 2022 yılı öngörülen giderlerin sınıflandırılması	71
Tablo 18. 2022 yılı gerçekleşen giderlerin sınıflandırılması	72
Tablo 19. 2022 yılı beklenen gelirlerin sınıflandırılması.....	72
Tablo 20. 2022 yılı gerçekleşen gelirlerin sınıflandırılması	72
Tablo 21. Yönetişim ilkeleri ile RTÜK ilişkisi.....	78

SİMGELER VE KISALTMALAR DİZİNİ

ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsleri
OECD	: Ekonomik Kalkınma ve İş birliği Örgütü
YKİ	: Yeni Kamu Yönetimi İşletmeciliği
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
KMYKK	: Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
TKY	: Toplam Kalite Yönetimi
DMK	: Devlet Memurları Kanunu
TÜSİAD	: Türk Sanayicileri ve İş İnsanları Derneği
Der.	: Derleme
vd.	: Ve diğerleri
vb.	: Ve benzeri
çev.	: Çeviren

GİRİŞ

Geçmişten günümüze geçen süre zarfını ele aldığımızda, insanlar kendi ihtiyaçlarını karşılamak ve hayatta kalmak için topluluk halinde yaşamak zorunlu hale gelmiştir. Bu noktada insanların birlikte yaşamasının bir sonucu olarak temel ihtiyaçların yanında bir takım istek ve ihtiyaçlar doğmuştur. Bu ihtiyaçlar doğrultusunda insanlar toplum halinde yaşamış ve toplum kültüründen devlet kültürüne zamanla geçiş yapmıştır. Devlet olma kültürünün oluşmasından sonra topluma hizmet anlayışının ortaya çıktığı görülmektedir. Bu bağlamda devletler topluma hizmet noktasında kamu yönetimi ve kamu hizmeti kavramları ortaya çıkmıştır. Ayrıca bu dönemde insanlar yeniliklerle birlikte değişim ve gelişim yaşayarak kendileri için hep daha iyi olan yönetim şeklini bulmak ve oluşturmak için çaba harcamıştır.

Dünyada küreselleşme ile kamu yönetimi alanında değişimin bir nevi zorunlu hale gelmiştir. Bu bağlamda klasik anlamdaki kamu yönetimi anlayışı, 1970’li yıllarda yaşanan ekonomik krizler sonrasında sorgulanır hale gelmiştir. Aynı zamanda, mevcut sistemin toplum ihtiyaçlarının karşılanmasında eksik kalması ve yaşanan yolsuzlukların artması sonrasında etkisinin azaldığı söylenilebilir. Bu bağlamda, mevcut sistemin yerine daha esnek olan, açık-şeffaf, minimal devlet anlayışına sahip yeni bir sistem gündem olmuştur. Bu yeni sisteme, yeni kamu yönetimi ismi verilmiş ve yönetim anlayışı çerçevesinde birçok yenilik ve dönüşüm yapılmıştır. Yaşanan bu dönüşümün ve yapılan yeniliklerin toplumdan ve diğer katılımcı aktörlerden bağımsız bir şekilde yapılamayacağı düşünüldüğünde karışımza yönetişim kavramı çıkmaktadır.

Yönetişim kavramının temelini hiç şüphesiz katılım oluşturmaktadır. Yaptığımız bu çalışmada öncelikle yönetişim konusunu ele alacağız. Çalışmanın birinci bölümünde yönetişim kavramı genel hatlarıyla ele alınmış ve yönetim sistemimizde yönetişime değinilmiştir.

Bu sürece toplum, yönetim ve sivil toplum kuruluşları ile bağımsız idari otoriteler dahil edilmektedir. Bağımsız idari otoriteler, yönetişim bağlamında, yönetimin içinde bulunduğu buhrandan kurtulmak, toplumun hizmet ihtiyaçlarının karşılanmasında hızlı ve etken olması açısından ikinci bölümünde, bağımsız idari otoriteler genel hatlarıyla ele alınmış, görev ve yetkilerinin yanında olumlu ve olumsuz yönlerine değinilmiştir. Ayrıca

çalışmanın üçüncü bölümünde bağımsız idari otoritelerin yönetim ile ilişkileri ele alınmış ve açıklanmıştır.

Bağımsız idari otoritelerin ilk örneği 19. YY. son çeyreğinde ABD’de görülmüştür. Türkiye’de ise yaklaşık yüz yıl sonra oluşturulan Sermaye Piyasası Kurulu ilk bağımsız idari otorite olma özelliğini taşımaktadır. 20. YY. son çeyreğinde yapılan atılımlar ve AB dayatmaları sonucunda artık Türkiye’de bağımsız idari otoriteler oluşmaya başlamıştır. Mevcut yönetimin barındırdığı problemleri çözmek, hesap verebilirlik açısından etkin olan yönetimlerde BİO’ların varlığı kaçınılmazdır. Türkiye’nin gelişmişlik düzeyine paralel olarak BİO’ların işlevlerinde artış görülecek ve toplum tarafından anlaşılır hale gelecektir.

Bağımsız idari otoritelerin iş ve işlemlerinin etkin olması, onların bağımsızlıkları açısından da önemlidir. Hiç şüphesiz bağımsız olmayan kuruluşlar kendilerinden beklenen hizmetleri yerine getirme konusunda başarısız olacaklardır. Bu noktada kuruluşların atamalarına siyasi düzeyde müdahale olamaması, mevcut üyelerin görev süresi dolmadan görevden alınmaması ve görev süresinin kısa tutulmaması, mali ve personel kaynaklarının politik çıkarlar noktasında kullanılmaması ve siyasi otoritenin kuruluşların kararlarını ortadan kaldırmaya yönelik hareketlerde bulunmaması son derece önemlidir.

Bağımsız idari otoritelerin diğer kuruluşlarda olduğu gibi olumlu ve olumsuz yönleri de bulunmaktadır. Olumlu yönlerine bakacak olursak, teknik kabiliyet isteyen işlerde gerekli ihtiyacın karşılanması, siyasi otoriteden bağımsız ve tarafsız şekilde iş ve işlemlerde bulunması karşımıza çıkmaktadır. Bunların yanında BİO'ların diğer kuruluşlara nazaran alanında uzman kişilerden oluşan kadrosu ile daha hızlı ve etkin karar alabilmesidir. Bunların yanında olumsuz yönlerine değinecek olursak, denetlenme noktasında açıklığın olması, idarenin bütünlüğüne uygun olmaması ve bu kuruluşlar tarafından ceza verilebiliyor olması karşımıza çıkmaktadır.

Konumuz içeriğinde dördüncü bölüm içerisinde bağımsız idari otoritelerden olan RTÜK incelemesi yapılmış olup geçen sürede yaşanan değişikliklere değinilmiştir. RTÜK Türkiye’de radyo ve televizyon programlarını düzenleyen ve denetleyen, programların içeriğini, yayın kurallarını ve programların toplumsal ilkelere uygunluğunu denetleyerek medya sektörünün kontrolünü elinde tutan kuruluştur. Türkiye’de 1990’lı yıllara kadar radyo ve televizyon devlet tekelinde bulunmaktadır. Bundan dolayı özel yayın sahipleri yayınlarını yurt dışı kaynaklarından yapmıştır. Fakat bu durum devletin kontrolünde olmadığı ve yapılan yayınlardan maddi kayıp yaşanmasından dolayı bazı düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemeler doğrultusunda 20 Nisan 1994 tarihinde 3984 Sayılı Kanun ile

RTÜK kurulmuştur. Nitekim 3984 sayılı kanun geçen sürede birtakım değişiklikler yaşamış olsa da varlığını 2011 yılına kadar korumuştur. Fakat ihtiyaçları karşılaması bakımından 2011 yılında ömrünü doldurmuş ve yerini 6112 sayılı kanuna bırakmıştır. Ayrıca RTÜK'ün denetleme yetkisine de değinilmiştir.

RTÜK'ün denetleme yetkisi noktasında yapılması gereken iş ve işlemlerin gerektiği şekilde yapılıp yapılmadığı ya da yapılmışsa ne gibi eksikliklerin ve hataların olduğu kontrol edilmektedir. Denetim işlevini içsel denetim ve dışsal denetim olarak ele almaktayız. İçsel denetim RTÜK'ün kendi iç işleyişini incelerken dışsal denetim diğer paydaşların incelenmesine yönelik olmaktadır.

Dördüncü bölüm içeriğinde değinilen bir diğer konu RTÜK ve yönetim ilişkisidir. Bu ilişkinin değerlendirilmesi noktasında RTÜK faaliyet raporları ele alınmıştır. Son beş yılın faaliyet raporları (2018-2022) doğrultusunda, yönetim açısından RTÜK üzerine bir değerlendirme yapılmıştır. Faaliyet raporlarının incelenmesi noktasında yönetim açısından yapılan değerlendirmelerde RTÜK; hukukun üstünlüğü, katılımcılık, hesap verebilirlik, açıklık-şeffaflık-saydamlık, etkinlik ve verimlilik, yerinden yönetim ve sorumluluk ve stratejik vizyon kavramları ele alınmış ve değerlendirilmiştir.

Hukukun üstünlüğü kavramı çerçevesinde yapılan incelemede kavramın uygulanabilir olduğu, kurumda keyfiliğin önüne geçilerek yapılmak istenen fiillerin kanun çerçevesine bağlandığı, iş ve işlemlerin yine hukuk çerçevesinde kaldığı ve karar alma ve uygulamada nelerin göz önüne alındığı açıklanmıştır.

Yönetişimin diğer kavramlarından katılımcılık kavramı ele alındığında RTÜK'ün bu sürece vatandaş bildirimleri ile toplumu dahil ettiği, aldığı bildirimler doğrultusunda geri dönütler oluşturduğu, eğitim yoluyla diğer paydaş kurumları da sürece dahil ettiği görülmektedir. Ayrıca çocuk dergisi çıkararak küçük yaştaki bireyler ile Dezavantajlı Bireylerin Yayın Hizmetlerine Erişim Şartlarının İyileştirilmesi konusunda yaptığı çalışmaların olduğu görülmektedir.

Hesap verebilirlik konusunda RTÜK ele alınacak olursa, görevli uzman kadro tarafından yayınların düzenli olarak incelendiğini, vatandaşın çeşitli yollarla yayınlar hakkında kendi denetim mekanizmasını oluşturarak bildirimde bulunduğunu faaliyet raporlarında görülmektedir.

Açıklık-şeffaflık-saydamlık ilkesi doğrultusunda yaptığımız incelemede, kurumsal değer olarak karşımıza çıktığını, ayrıca kalite politikası noktasında sahip olunan şeffaflığın sürekliliğinin korunacağı anlayışı görülmektedir.

Etkinlik ve verimlilik kavramı doğrultusunda, son beş yılın (2018-2022) faaliyet raporlarında gelir gider tabloları incelenmiş ve gelir gider dengesinin korunduğu, dengeyi bozacak nitelikte bir açığın olmadığı görülmektedir.

Yerinden yönetim kavramı noktasında RTÜK, hizmetin daha hızlı ve etkin bir şekilde sunulması açısından bölgesel yönetimler oluşturduğu görülmektedir.

Yönetişim noktasında RTÜK'ün son değerlendirme konusu sorumluluk ve stratejik vizyon kavramı olmakla birlikte, gerekli planlamaların yapıldığı, muhtemel karşılaşılabilecek problemlere önlem alındığı görülmektedir.

1. KAVRAMSAL AÇIDAN YÖNETİŞİM

Küreselleşme bağlamında bakıldığında sistemlerin değişim geçirdiği, bu değişimlerin sonucu olarak yeni kavramların kullanılmaya başlandığı görülmektedir. Küreselleşme kavramının birçok disipline yön vermesiyle, karşılıklı etkileşim oluşturmamasından dolayı ‘Yönetim’ kavramının yerini ‘Yönetişim’ kavramı almıştır.¹ Yönetişim kavramına baktığımızda hem demokrasi hem de demokratikleşme süreçlerinin ele alınmasında önemli bir görüş olduğu görülmektedir. Nitekim 20.YY’ın son on yıllık döneminde Yönetişim kavramından sıklıkla bahsedilmiş olmakla birlikte alan yazında hızlı bir şekilde yaygınlaşmış ve kuramsal anlamda tartışmalarda yer verilmiştir. Yönetişim kavramı günümüz açısı ile küresel açı bağlamında önemli bir noktada olması durumundan dolayı, kavram bu başlık altında detaylı bir şekilde açıklanmaya çalışılmıştır.²

1.1. Yönetişim Kavramının Tanımı

Yönetişim kavramını alan yazında incelediğimizde diğer kavramlara nazaran daha yeni kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Yönetişim kavramını ‘Hükümet Etmek’ olarak tanımlayabilmekle birlikte kökeninin Eski Yunan’a kadar uzandığını görebiliriz.³ Günümüzde baktığımızda ise yönetişimi “Yönetme Tarzı” ile “Toplumsal Eş güdüleme” Biçimi olarak kullanıldığını görmekteyiz. 1990’lı yıllara gelindiğinde yönetişim kavramı alan yazına girmiş ve birçok araştırmanın konusu olmuştur.

Kooiman, Rhodes, ve Stoker isimleri yönetişim kavramının ortaya çıkış sebebi olarak birden çok katılımcının olduğu sistemi işaret etmiştir. Ayrıca bu kuramcılar yönetişim kavramını, ulusal ve uluslararası, kamu ve özel sektör, devlet ve devlet dışı kurumlar aracılığıyla sürdürülen bir fiil olarak ortaya koymuştur. Aynı zamanda yönetim yalnızca kamu vasıtasıyla yürütülen bir süreç olmamakla birlikte ulusal yönetimler çerçevesinde yönetim faaliyetleri sınırlandırılmayacaktır. Bu noktada yeniden tanımlanacak devlet rolüyle birlikte özel ve STK’ların katılımıyla çoklu katılımcılar

¹ Mustafa Yılmaz, "Yönetimden Yönetişime: Trabzon İlçe Belediyeleri Üzerine Bir İnceleme", *Uluslararası İktisadi ve İdari İncelemeler Dergisi*, Cilt 5, 2010. s. 7.

² Muhammet Emin Horuz, "Türkiye’de Yönetişim Ve Sivil Toplum Kuruluşları", Yüksek Lisans Tezi Marmara Üniversitesi İstanbul, 2018, s. 4

³ Serhat Özgökçeler, "Yerel Kalkınmada Etkin Bir Kavram: “Yerel Yönetişim” [Bursa Kent Konseyi Örneği].", *İş, Güç Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi*, 2014, s. 70

arasında iş birliği ile koordinasyon oluşturulacaktır. Diğer bir söyleyişle artık kamu idaresi hizmet noktasında tek olmayıp çok aktörlü bir sisteme geçilecektir.⁴

Kooiman'ın yapmış olduğu tanımına baktığımızda; "Tüm ilgili aktörlerin birbirleriyle etkileşen müdahale çabalarının 'ortak' bir sonucu ya da ürünü olarak, sosyo-politik sistemlerde ortaya çıkan bir düzen ya da yapıdır. Bu düzen, bir aktöre ya da tek bir aktörler grubuna indirgenemez... Kamusal ya da özel hiçbir aktör; karmaşık, dinamik ve çok çeşitli problemleri çözmek için gerekli olan tüm bilgilere, belli araçların etkin kullanımını sağlamak için gerekli olan yeterli düzeyde ön bilgiye ve belli bir yönetim modelini tek taraflı olarak hükmetmeye yetecek düzeyde eylem gücüne sahip değildir"⁵ tanımlaması karşımıza çıkmaktadır.

Yönetişim kavramı Dünya Bankası (DB) tarafından hazırlanan "Yönetişim ve Kalkınma" raporuyla 1992 yılında ele alınmıştır. Ortaya koyulan bu çalışma da "Sağlıklı Kalkınma" yönetimiyle aynı anlamda gösterilmiş ve yönetişimin oluşabilmesi için bilgilendirme ve saydamlık, hesap verebilirlik ve kalkınmanın yasal çerçevesi ilkeleri noktasında durulmuştur. 2001 yılında Avrupa Komisyonu nezdinde ele alınan konu neticesinde "Avrupa Yönetişimi Beyaz Kitabı (European Governance A White Paper)" olarak isimlendirilen eser yayınlanmıştır. Bu eserde yönetişim kavramının ilkelerinden bahsedilmiştir.⁶

DB'nin tanımlamasında Yönetişim kavramı, "açık ve öngörülebilir bir karar alma sürecinin, profesyonel bir bürokrasi yönetiminin, kamu yönetimlerinin ve hizmet sürecine katılan toplumun ve hukukun üstünlüğünün geçerli olduğu bir düzen" şeklinde ortaya koymaktadır.⁷

Türkiye'de Yönetişim alanında önemli bir söz sahibi olan İlhan Tekeli'nin açıklaması şu şekildedir;⁸

"Yönetişim, toplumu yönlendirmekte sorumluluk dengesinin devletten topluma doğru kaymasına işaret ediyor... Yönetişim ile bir yandan yönlendirme gücüne sahip hükümet dışı aktörleri de içeren bir yapılaşma kastedilirken, demokratiklik, açıklık, hesap verme,

⁴ Yakup Altan ve Süleyman Tülücoğlu, "Türk Kamu Yönetiminde İyi Yönetişim Algısı: Isparta Örneği", *Journal of Mehmet Akif Ersoy University Social Science Institute*, Cilt 8, Sayı 16, 2016, s. 16.

⁵ Kooiman Jan, "Social-political governance: Introduction." *Modern governance: New government-society interactions* (1993), 1-6.(Aktaran Gülay Bahçavan, "Yönetişim ve Türkiye Uygulaması" Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi, 2006, s. 5)

⁶ Arzu Dilaveroğlu, "Yönetişim İlkeleri Ve Yerel Yönetimler Mevzuatına Yansımalar.", *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 19, Sayı 37, 2020, s. 47.

⁷ Cemal Yükselen ve Sonyel Oflazoğlu, "Kanal Yönetiminde Yönetişim İlkelerinin Rolü.", *Pazarlama ve Pazarlama Araştırmaları Dergisi*, Cilt 2, Sayı 3, 2008, s. 47

⁸ Horuz, a.g.t., s. 6.

çoğulculuk, kararın ilgililere en yakın yerde üretilmesi (subsidiarity-yerindelik) gibi ilkelere de işaret edilmiş olmaktadır”

Birbirinden farklı kurum ve araştırmacıyı göz önüne aldığımızda Yönetişim kavramının net bir tanımlamasının olmadığını söyleyebiliriz. Bu durumun neticesi itibariyle birden çok disiplinin kavramı ele alması ve bunun yanında birçok ölçeği kendi içerisinde barındırması olduğu söylenebilir. Bu kapsam dahilinde kavramın çok boyutlu olması da etken bir faktördür. Nitekim yapılan tanımlamalardan ortak bir sonuca ulaşmak mümkündür.

Yönetişim kavramına yönelik yukarıda verilen bazı tanımlamalardan yola çıkacak olursak Yönetişim; kamu yönetimi alanında ileriye dönük süreklilik arz eden “kendini yenileyen bir dönüşüm potasında” yöneten kesimle yönetilen kesimin birbiriyle iletişimini hatta iletişimden ziyade etkileşimini vurgular. Bu neticede yönetilen kesim kendini bulunduğu pasif konumdan çıkararak, var olan istek ve taleplerini doğrudan doğruya dile getirerek çözüm istemesi, yönetim konusunda sürece dahil olması ile söz sahibi olması sağlanacaktır. Netice itibariyle etkili bir sivil toplum ile birlikte yönetim üzerindeki sorumluluğun paylaşılmasıyla yönetimde “denetimin, açıklığın, hesap verme sorumluluğunun, kalite ve ahlakın, kurallar ve sınırlamalar çerçevesinde hukukun üstünlüğü ile teknolojik gelişmelerle uyum içinde sağlanmaya çalışıldığı siyasal ve ekonomik düzen” ve yönetim anlayışı “Yönetişim” olarak adlandırılmaktadır.⁹

1.2. Yönetişim Kavramının Tarihsel Gelişimi

Yönetişim kavramı, İngiliz dilinde kullanılan “Governance” kelimesinin karşılığı olarak ortaya atılmıştır. 13.YY Fransa’sında yönetimin şekil ve sanatı anlamında kullanılan “gouvemance” kelimesi, aradan geçen yüz yıllık zaman diliminde aynı anlama gelecek şekilde “Governance” İngilizce karşılığı olarak kullanıma geçmiştir. Her ne kadar daha sonraki yıllarda kullanım alanı bulamasa da 1980’lere gelindiğinde Dünya Bankası ardından IMF ile BM’nin farklı kuruluşları ve uluslararası anlamda sivil toplum kuruluşları yönetişimi yeni söylemlerin merkezine koydular. ABD’li iktisatçı Coase’nin izinden giden iktisatçılara bakıldığında Yönetişim kavramının Dünya Bankası tarafından kullanılmasına neden oldukları görülmektedir. 1970’lere gelindiğinde örgütlenme noktasında hızla ilerleyen Yeni Kurumculuk anlayışı ile birlikte işletme de kurum niteliğinde kabul edilmiş

⁹ Gülay Bahçavan, “Yönetişim ve Türkiye Uygulaması”, Yayımlanmış Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi, 2006, s. 8.

olup, başlangıç noktasında iktisadi analiz yöntemleri bulunmaktadır. Daha sonrasına bakıldığında işletme dışında kalan işletme ilişkileri ile siyasal anlamda ilişkiler ve bunlarla birlikte tarihsel gelişmeler de aynı kavram çerçevesinde ele alınmaya çalışılmıştır. İktisatçı Williamson'ın önemli isimlerinden biri haline geldiği bu akım, "işletme yönetimi" (corporate governance) ve "yönetişim yapıları" kavramları ile birlikte işletme içinde mevcut yönetim sistemini incelemeye başlamıştır. Bu doğrultuda ulaşılmak istenen sonuç, yönetim şekli anlamında "hiyerarşi ve sözleşme" noktasında en etkin olanın nasıl seçildiği ve nasıl gerçekleştirildiğini ortaya koymaktır.¹⁰

Yönetişim kavramına, 1989 yılında DB tarafından hazırlanan "Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth, A Long Term Perspective Study (Sahra Altı Afrika: Krizden Sürdürülebilir Büyümeye)" raporda ilk defa değinilmiştir. Hazırlanan bu rapor ile birlikte yönetim anlayışının uygulanması geliştirilmesi noktasında DB son derece önemli bir merkez halini almıştır. Geçen zaman zarfında diğer ulusal ve uluslararası kuruluşlar (Birleşmiş Milletler, Avrupa Birliği, Ekonomik Kalkınma ve İş Birliği Örgütü vd.) Yönetişim kavramının şekil almasında ve içeriğinin zenginleşmesi noktasında önemli katkılar vermişlerdir.¹¹

1980'li yıllardan itibaren kamu tercihi teorisyenlerinin vermiş oldukları katkılar ile kamu yönetiminde varlık göstermeye başlayan Yönetişim kavramı, kamunun küçültülmesi anlayışı doğrultusunda hareket etmiştir. Bu anlayış doğrultusunda hareket edilerek bürokrasinin etkinliği azalmış olup bu nitelikte yapılan reformlar neticesinde kamunun etkisizleşmesi, sunulan kamu hizmetlerinin tamamen piyasa odaklı hale gelmesi, güven kaybının oluşması gibi istemsiz oluşan durumlar meydana gelmiştir. Bu noktada yönetim merkezli bir yönetim anlayışı gündeme getirilerek olumsuz durumların önlenmesi amaçlanmıştır. Yönetişim kavramı 1980'li yıllardan sonra, teori ve pratik manada "Yeni Kamu İşletmeciliği" noktasında değer ihtiva eden en önemli görünüm niteliğindedir. Pierre ve Peters, yönetim kavramını kaçınılmaz olarak nitelemiş ve toplum ile devlet nezdinde iki başlık olarak değerlendirmişlerdir. İlk değerlendirme olarak devlet açısından varlık sebebini, kamunun bireylerin isteklerini ve beklentilerini karşılayamayacak şekilde aşırı yüklerle karşılaşmasıdır. İkinci değerlendirme olarak toplum açısından varlık sebebi, günümüz toplumlarının karmaşık yapısından dolayı yönetim zorluğu barındırmasıdır. Bu

¹⁰ Canan Alıcı, "Türkiye'de Yönetişim Uygulamaları, Karşılaşılan Sorunlar Ve Çözüm Önerileri", Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, 2002, s. 6.

¹¹ Özgökçeler, a.g.e., s. 70-71.

noktada yönetim kavramının varlık sebebi, yönetilemeyecek karmaşık toplum yapısının kamu üzerindeki yükünü, yönetim ile çözebilecek anlayışa sahip olması diyebiliriz.¹²

1.3. Yönetişimin Kuramsal Dayanakları

Yönetişim kavramındaki gelişmeler ile birlikte küresel yönetim kavramının var olmasında “yeni kurumsal iktisat” kuramının da payı vardır. Bu kuram en basit haliyle sistemler ile süreçler temelinde bireyleri ele almamakla birlikte kurumları ele almaktadır. Fakat bunun yanında savunduğu diğer bir nokta, sistemde var olan bireylerin kurumlardan bağımsız ele alınıp değerlendirilemeyeceğidir. Yeni kurumsal iktisat kuramının ele aldığı temel noktalardan bir diğer anlayış piyasa ile devlet ayrımını kabul etmiyor olmasıdır. Fakat bu yaklaşım dahilinde piyasa tamamen bağımsız kabul edilmemektedir. Farklı bir deyişle piyasa faktörü toplum ile devletin ortak tesiriyle ortaya koyulmuş bir aktördür. Bu doğrultuda baktığımız da bu yaklaşımın kurumlar ile bireyler arasındaki etkileşime değer verdiğini söylemek mümkündür. Yeni kurumsal iktisat anlayışı, toplumdaki mevcut aktörler arasında bulunan ilişki ağının önem arz ettiği ve bu bağlamda mevcut düzeni muhafaza etmek ve devamlılığı sağlama noktasında öneminin varlığına dikkat çekmektedir. Bu yaklaşımdan yola çıkacak olursak, yönetim ile etkileşimine baktığımızda sağladığı katkının bireyler ile kurumlar arasındaki etkileşimden bahsedebiliriz. Bu yaklaşımın getirmiş olduğu bir diğer anlayış ise ticari kuruluşlar, sivil kuruluşlar ve bunların yanında girişimci gruplar arasında etkileşimde bulunması diyebiliriz.¹³

Yönetişim kavramına yeni kurumsal iktisat anlayışının yanında “Uluslararası İlişkiler Kuramı”, özel-kamusal ayrımını gittikçe daha da ortaya çıkaran bazı siyaset bilimi yaklaşımlarını, Foucault’cu iktidar düşüncesi etkisinde kalan ve esinlenen yazarlar ve “Kamu Yönetimi Disiplini” içinde meydana gelen örgüt kuramındaki değişimleri, yönetim kavramının kuramsal kaynakları arasında gösterebiliriz. Bu bahsi geçen öncüllerin ortak noktasına baktığımızda “Devlet-Piyasa-Sivil Toplum” şeklindeki kavramsal ayrımı benimsememeleridir. Bu durum yönetim kavramının temel ilkesini de ortaya koymaktadır. Bu doğrultuda piyasa mekanizmasında meydana gelebilecek olumsuz durumların ortadan kaldırılması noktasında sivil topluma yetki verilmesi öngörülmektedir. Karşımıza çıkan durum neticesinde anlaşılmıştır ki “Kamu İşletmeciliği Yaklaşımı’nın

¹² Yıldız Atmaca ve Faysal Karaçay, "Türkiye’deki Kamu Yönetimi Reformlarında Dijitalleşme ve E-Yönetişim.", *International Journal of Management and Administration*, Cilt 4, Sayı 8, 2020, s. 261-262.

¹³ Horuz a.g.t., s. 11-12.

içinde bulunduğu yönetilmezlik problemi ve piyasada meydana gelen tıkanıklık probleminin aşılması noktasında, istenen müdahalede bulunacak kamu gücünün varlığının geri dönüşü istenmiş fakat bu yapılanın piyasa sınırlarına olumsuz etki etmemesi noktasında sürece sivil toplum kuruluşları dahil edilmiştir.¹⁴

1.4. Yönetişim ve İyi Yönetişim

Literatüre baktığımızda bu iki kavramın karıştırıldığını ve hatta bazı zamanlarda birbirlerinin yerine kullanıldığını görebilmekteyiz. Bundan dolayı bu iki kavram arasındaki farkı açıklamak faydalı olacaktır.

Yönetişim kavramı ile ilgili bazı prensiplerinin uygulanma noktasına bakıldığında ortaya çıkan durumun İyi Yönetişim durumu olduğunu görebiliriz. Bu doğrultuda baktığımızda yönetim kavramı etkisiz(nötr) bir duruma dikkat çekerken İyi Yönetişim kavramı görece daha eylemsel durum ile şartlı duruma dikkat çekmektedir. Yönetişim kavramının iyi sıfatıyla kullanılması onun daha yoğun bir tartışma konusu haline gelmesine neden olmuştur. Bunu nedeni olarak yönetim kavramı ile daha tarafsız ve esnek bir anlayış ortaya koyulurken, iyi yönetim kavramı çevresini kendi anlayışı doğrultusunda hareket etmeye zorlayan, belli amaçlar edinen ve bunların yanında olmazsa olmaz birtakım niteliklere vurgu yapan anlayış ortaya koymaktadır.¹⁵

Yönetişim kavramının ilkeleri doğrultusunda bakıldığında iyi yönetim kavramı, hukukun üstünlüğüne vurgu yapan, hesap verilebilir, açık(şeffaf), denetim sürecine bakıldığında toplumun eksiksiz ve bağımsız katılımının olduğu, yönetimin toplum nezdinde aktif katılımın sağlanması doğrultusunda vatandaş memnuniyeti ile kamu hizmet anlayışının kalitesini yükseltmeyi hedef tutan yönetim sisteminin bütünü şeklinde açıklanabilir.¹⁶

1.5. Yönetişim ve Toplam Kalite Yönetimi

Kamu yönetiminde birbirinden farklı hizmet etme noktasında ortaya koyulan reformlar doğrultusunda birtakım gelişmelerin yaşandığını görebilmekteyiz. Bu doğrultuda bir takım kamu kurumunda toplam kalite yönetimi anlayışı uygulanmaya çalışılmıştır. Bu

¹⁴ Ceren Kalfa ve Faruk Ataay, "Yönetişim: Devlet Toplum İlişkilerinde Yeni Bir Aşama", *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 17, Sayı 3, 2008, s. 234.

¹⁵ Ertuğrul Gündoğan, "Katılımcı Demokrasi Bağlamında Yönetişim Ve Bağcılar Belediyesi Örneği", Yayımlanmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi, 2007, s. 129.

¹⁶ Ümit Şahin, "İyi Yönetişimin Türk Kamu Yönetiminde Uygulanması Ve Kamu Denetçiliği Kurumu", *Ombudsman Akademik*, Sayı 1, 2018 s. 123.

bağlamda toplam kalite yönetimi anlayışı ile yönetişim kavramı anlayışının ortaklık gösterdiği bazı noktalar olmakla birlikte içerik konusunda, amacı konusunda ve bakış açısı konusunda farklılıkların olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Toplam kalite yönetimini ele aldığımızda öncelikle vatandaşa “Kamu hizmetinden istifade eden müşteri” düşüncesiyle davranması farklılık açısından en temel durumdur. Toplam kalite yönetimi anlayışında vatandaşa baktığımızda yönetilen olarak değil sadece kamu hizmetlerinden istifade eden fakat bunun yanında kaliteli hizmetten faydalanan müşteri niteliğinde olup, hizmetin üretim aşamasında veya karar alma sürecinin herhangi bir noktasında sürecin içinde değil dışında tutulmaktadır. Bu doğrultuda yönetişim kavramını ele aldığımızda toplam kalite yönetimi anlayışının aksi olarak vatandaşı sürece dahil ederek denetim fonksiyonu ile hesap sorma noktasında aktif bir statü vermektedir. Yönetişim anlayışı tamamen kamu yönetimini temel alırken, toplam kalite yönetimi anlayışı kurumsal örgütlenme noktasında vatandaş memnuniyetini amaçlamaktadır.¹⁷

Ortak toplumsal çatı altında yaşamanın toplumsal ihtiyaçların sonucu doğrultusunda ortaya çıkmış sosyal kurumların, her ne kadar birbirleri ile etkileşim içerisinde olsalarda kamu yönetimi ile özel sektör yönetimi aynı noktada birleştirilemez. Bu çerçevede özel sektör her ne kadar geniş bir müşteri potansiyeline sahip olsada ürünlerini tüketen toplumun yalnızca bir kısmına hitap edebilmektedir. Fakat kamu anlayışında eşitlik kavramı ve nesnellik anlayışı doğrultusunda toplumu bir bütün kabul ederek bireylerin hepsine hizmet etmeyi amaçlamaktadır. Kamu yönetimini özel işletme statüsünde değerlendiren, vatandaş müşteri niteliği ile ele alan “kamu işletmeciliği modeli” kapsamında ele alınabilecek anlayış olan toplam kalite yönetimi birtakım zaafırları bulunmaktadır. Nitekim kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda fayda getirisi bulunmayan birçok noktada hizmet etmek zorunda olacağı ve bundan dolayı özel sektör ile örtüşme noktasında farklılık olacağından hareketle toplam kalite yönetimi anlayışı elverişli olmamaktadır. Bu noktadan hareketle yönetişim anlayışının ortaya koyulması da kamu yönetimine daha uygun model veya uygun anlayış oluşturma ihtiyacı doğrultusunda doğmuştur.¹⁸

¹⁷ Ahmet Bora Tarhan ve Erhan Ezici, "Kamu hizmetlerinin Üretiminde Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Ve Toplam Kalite Yönetimi", *Sosyal ve Beşerî Bilimler Dergisi*, Cilt 3, Sayı 2, 2011, s. 18-19.

¹⁸ Bahçavan, a.g.t., s.11-12.

1.6. Yönetişimin İlkeleri

Yönetişim kavramı günümüzde yaygın bir şekilde kullanım alanı bulmaktadır. Yönetişim kavramının kalitesini belirleyen unsurlar olarak kararların alınma aşaması, güç faktörünün nasıl kullanıldığı ve toplumun bu süreçte nasıl dahil oldukları ortaya koymaktadır. Bu noktada yönetişimin temel amacı toplumda bulunan sorunların yanında modern toplumların karmaşık yapısı, dinamikliği ve toplumda meydana gelen çeşitlilik ile mücadele edebilmektir. Modern toplumların barındırdığı sıkıntılar kamu idaresinin egemenliğinin zayıflamasına yol açabilmektedir.¹⁹

Bu durum göz önüne alındığında yönetişim, kamu ve özel sektörün yanında sivil toplum kuruluşları ile yerel kitleyi hareketlendirecek ve paralel çalışma neticesinde ortak bir noktada buluşmaları için çaba sarf edecektir.²⁰

Kısaca bakmak gerekirse “Hukuka uygunluk ve hukukun üstünlüğü, katılımcılık, hesap verebilirlik, açıklık, şeffaflık, saydamlık, etkinlik ve verimlilik, yerinden yönetim, tutarlılık, sorumluluk ve stratejik vizyon” ilkelerinin varlığı yönetişim anlayışının temel ilkeleri olarak ortaya koyulmaktadır.

1.6.1. Hukuka Uygunluk ve Hukukun Üstünlüğü

Bu ilke, yasal çerçeve içerisinde hareket eden kurumlar ile toplum bireylerinin hareketlerinin sonucunda kişinin kendi davranışlarına uygulanabileceğini kabul ettiklerini göstermektedir. Modern demokratik yönetimlerde yönetim, hukuka bağlıdır. Hukuka uygunluk ve hukukun üstünlüğü yönetimin her düzeyinde, işlem ve eylemlerin tamamında sağlanması elzem olan temel ve göz ardı edilmez bir kavramdır. Bu kavram hukuk devletini ülkede egemen kılmakla birlikte etkili bir adalet sisteminin altyapısını oluşturarak yönetime saygınlık ve güç sağlamaktadır

Bunun yanında ülkedeki sosyo-ekonomik sıkıntıların giderilmesi için etkili yargı düzeni ile güçlü bir hukuk sistemi olması ile var olan bir olgudur. Gücü elinde bulunduran iktidar, yönetilen kesime hukuki güvence veremeyen, hukuktan bağımsız olan yönetim gerçek manada tesis edilmiş olmayacaktır.²¹

¹⁹ M. Akif Özer, "Yönetişim Üzerine Notlar", *Sayıştay Dergisi*, Sayı 63, 2006, s. 65.

²⁰ Hakan Arslaner ve Yakup Karaca, "Türkiye Kamu Yönetiminde Yönetişim Algısı: Aydın İli Vergi Dairelerinde Bir Uygulama.", *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 4, Sayı 4, 2017, s. 133.

²¹ M. Akif Çukurçayır ve Esra B. Sipahi, "Yönetişim Yaklaşımı Ve Kamu Yönetiminde Kalite", *Sayıştay Dergisi*, Sayı 50-51, 2003, s. 54.

Yönetişim kavramının temel ihtiyaçları, seçilmişler ile atanmışların hukukun üstünlüğü anlayışını benimsemesiyle ve yönetimin karar alması ile fiili olarak yaptıklarının öngörülebilirliği sağlanması açısından hukuk kurallarının olması, işlemlerin hukuka uygun yapılması ile hukukun üstünlüğünün tanınması, toplum açısından güvenilir bir zemin meydana getirmek suretiyle hayata geçirilebilecektir. Diğer taraftan yazılı hukuk kuralları yalnızca kâğıt üzerinde olamamalı ve bununla birlikte kamu yönetimi alanında gelişim sağlayacak anlayışların olması gerektiği kadar oluşmasına da fırsat verilmelidir. Yönetilenlerin kendi aralarında ve kurumsal anlamda güven yetersizliği olduğu ülkelerde, yazılı kuralların eşit olarak herkese uygulanmadığı anlayışına sahip oldukları için kendileri de kurallara uymamakta, demokrasi anlayışına sahip hukuk devletinde olmaması gereken yargısal eşitsizlik ve çıkar çatışmaları yönetilen kesimin adalete olan inancına zarar vermektedir. Bu çerçevede gelişmekte olan ülkelerden Türkiye’de genel manada kurallara saygı duyma ve kurallara uyma anlayışının çok olmadığı gibi yazılı kuralların birçoğu yokmuş gibi davranılmaktadır. Fakat hukukun üstünlüğü anlayışı, kurumların ve bireylerin eşit olarak ortaya koyulan yasal kısıtlar çerçevesinde davranmaları ve bütün bireylerin kendi yapmış oldukları davranışlara hukuk kurallarının uygulanacağını başından itibaren kabullenmelerini gerektirmektedir. Yönetişim kavramı özelliği göz önüne alındığında, hukuk devleti ve mevcut devletin hukuka uygunluğu çerçevesinde sahip olduğu hukuk sisteminin aşırı derecede katı olmaması gerekmektedir. Nitekim zaman içerisinde değişim gösteren iç ve dış etkenler neticesinde sahip olduğu konumu değiştirmeyen kamu yönetimi, yeniliklere uyum sağlama noktasında sıkıntılar yaşanmasına yol açan durumların ortadan kaldırılabilmesi için hukuk sisteminin esnek olması gerekmektedir.²²

Hukuk üstünlüğünün sağlanması toplum fertlerine, mevcut fırsatlardan eşit şekilde faydalanabileceği, kamu idaresinin herkese aynı mesafede olduğu ve toplum fertlerinin potansiyellerini özgürce kullanabilecekleri imkanların var olduğu anlayışı kazandıracaktır. Bu noktada önem arz eden durum, genel kuralların ve tanımlanmış ölçütlerin toplumun her kesimine eşit bir şekilde uygulanması gerekmektedir.²³

1.6.2. Katılımcılık

Yönetişim kavramının en önemli özelliğinin katılımcılık olduğunu söylemek yanlış olamayacaktır. “Yönetişim kamu yönetimi politikalarına yönelik karar alma ve alınan

²² Bahçavan, a.g.e., s. 16.

²³ Ertuğrul, a.g.e., s.148.

kararların uygulanması sürecinde demokratik katılıma önem verir. Yönetişim kamu kuruluşları, özel kuruluşlar ve gönüllü kuruluşların arasında iş birliği ve ortaklık kurarak toplum nezdinde farklı kesimlerin aktif katılımına imkân sağlar.”²⁴

Katılımcılık, merkezi yönetim elinde toplanmış yetkinin devredilmesi anlamını taşımaktadır. Yapılan bu yetki devirlerinin etkili ve aktif bir uygulama şeklinin olması, yönetim kavramı üzerinde etki yaratmaktadır. Etkin bir şekilde çalışan bir kamu yönetimi sisteminin yetki devrini benimsememiş merkeziyetçi bir yapıda olması beklenen bir durum değildir. Bu bağlamda yetki devrinin yapılması yönetim dışında bulunan diğer grupların sürece etkin bir katılımının sağlanması etkin ve verimlilik açısından yönetim bağlamında önemli bir niteliklerdir.²⁵

Yönetişim kavramının önem verdiği ve ilk sıralarda tuttuğu katılımcılık anlayışının nihai amacı, kamunun yanında özel sektör ile birlikte gönüllü toplum kuruluşlarının aktif olması, daha rasyonel ve çözüm odaklı düşünceler ile strateji geliştirilmesi ve bu bağlamda katılım sağlayan her sektörün sorumluluk altına girmesini sağlamaktır. Katılımcılık ilkesi, yönetimin yerelleştirilmesi durumudur. Yerel yönetimler çerçevesinde bakıldığında katılımcılığın daha etkili bir şekilde uygulanabileceği gerçektir. Katılımcılık kavramının uygulanması açısından en iyi imkana sahip olanlar nitekim hem çözüm noktasında yetkililere yakın olan hem de yaşanan sorunları yakından bilen yerel yönetimlerdir. Katılımcılığın oluşturulabilmesi için şeffaf bir yönetim anlayışıyla bireylerin bu sürece dahil edilmesi, sonrasında yöneten ile yönetilen arasında tutarlı ve devamlı bilgi akışının olması, nihayetinde bireyleri katılımcılık konusunda bilgi sahibi yapacak etkili yolların oluşturulması gerekmektedir. Katılımcılık sürecinin nihayetinde sorunlara ya da yöneticilere yakın olunmasından ziyade katılımcılık kavramının işlerlik kazanabilmesi için toplumsal sorumluluk anlayışının, toplumda yaşayan bireyler tarafından paylaşılması, bireylerin katılımcılık hakkı konusunda bilgi sahibi olması ve bu hakkı kullanabilmesi için örgütlenme anlayışının artması gerekmektedir.²⁶

1.6.3. Hesap Verebilirlik

Hesap verebilirlik kavramı yönetilen ile yöneten arasında faaliyet gösteren bir kavramdır. Kamu idaresinin hizmet sunduğu bireylere ve çevreye karşı duyarlılık

²⁴ Yükselen ve Ofazoğlu, a.g.e., s. 47.

²⁵ Hamza Ateş ve Gökçe Ceren Buyruk, "Bir İyi Yönetişim İlkesi Olarak Katılımcılık ve Türk Kamu Yönetiminde Katılımcılığın Konumu.", *Ombudsman Akademik*, Sayı 1, 2018, s. 84.

²⁶ Şahin, a.g.e., 110-111.

hissetmesi, yani asıl var olma amacına uygun davranması, hesap verebilirliğin bir getirisi olmakla birlikte, bireylerin isteklerine uygun ve tatmin edici cevaplar verebilen yönetim anlayışının hâkim olması, bu kavramın oluşması açısından önemli bir noktadır. “Yönetim vatandaşı dinleme noktasında istekli davranmalı, karar alma ve uygulama noktasında bireylerin endişelerini göz ardı etmemeli, bireylerin gelecek kaygısına cevap vermelidir.” Hesap Verebilirlik Kavramı, bir bireyin yapmış olduğu fiilinden dolayı yönetim tarafından “hesap vermeye” çağrılabilmesi olduğunu söyleyebiliriz. Bu doğrultuda hesap verebilirlik kavramını ele aldığımızda, karar sürecinde belli bir seviye de şeffaflık ve açıklığın olması ön şartına bağlıdır.²⁷

Bu ilkenin işlerlik kazanabilmesi için bireylerin aktif varlık gösterebileceği denetim mekanizmaları oluşturulmalı, en azından olan denetim mekanizmaları birey adına denetim yapabilecek seviyeye getirilerek, kamu çalışanları bu mekanizma sayesinde bireylere hesap verebilecek noktaya gelmesinin önü açılmalıdır. Bu bağlamda bireylerin sorgulama hakkı ya da kamu çalışanlarının hesap verme bilinci “bilgi edinme hakkı” çerçevesinde değerlendirilebilir. Vatandaşların kamu idaresini denetleyebilmeleri için yapılan iş ve eylemlerden haberdar olmalıdır. Bilgi edinme hakkı yönetenin yönetilen tarafından denetimini kolaylaştırmaktadır. Kamu idareleri belirli dönemleri kapsayan faaliyet planlarını oluşturup kamuya açıkladıktan sonra, yine mevcut dönemin sonunda faaliyet raporlarını hazırlayarak kamuya sunmaları sonucunda planlanan ile yapılan faaliyetler açık bir şekilde görülebilirken eksik hususların sebepleri irdelenebilecektir. Böylece kamu çalışanlarının hesap verme mekanizması kendiliğinden oluşmaya başlayacaktır. Fakat bu mekanizmanın hayata geçebilmesi için bireylere saygı duyması ve bireyde hesap sorma hakkını gören kamu yönetimi anlayışının oluşturulması gerekmektedir.²⁸

1.6.4. Açıklık- Şeffaflık- Saydamlık

Kaynakların birçoğunda açıklık, şeffaflık ve saydamlık ilkeleri birlikte veya birbirlerinin yerlerine kullanıldığını görmekteyiz. Bu çalışma çerçevesinde bu kavramlar bir arada kullanılmakla birlikte aralarında bulunan küçük farklılıklar açıklanarak kullanılacaktır.

²⁷ Mehmet Akçay, "*Belediyeler ve İyi Yönetişim*", Yayımlanmamış yüksek lisans tezi, Ankara Üniversitesi, 2013, s. 11.

²⁸ Emine Çeliksoy, "Yönetişimin Kurumsallaşma Üzerine Etkileri: AB Ülkeleri ve Türkiye Örneği", Yayımlanmış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi, Ankara, 2015. s. 119-120.

Açıklık ve şeffaflık kavramları her ne kadar birbirinin yerine kullanılsa da detaya inildiğinde farklılık arz eden kavramlar olduğu görülebilir. Şeffaflık kavramı, kamunun karar verme süreci bağlamında şeffaflık için kullanılmakla birlikte kararların ne zaman, nerede ve kimler tarafından alındığının öğrenilmesi ile ilgilidir. Şeffaflık kavramı kamu yönetiminde yapılan iş ve işlemleri doğru bir şekilde düzenli olarak bireylere duyurulması, kamu kaynaklarının ne şekilde ve nerelere kullanıldığının, vatandaşın ulaşabileceği şekilde erişime açılması anlamı taşımaktadır.²⁹

Kamu idaresinde şeffaflığın sağlanması, toplumun ve özel sektörün karar alması noktasında önem arz etmektedir. Yönetimdeki şeffaflık doğrultusunda toplum yapılan iş ve işlemler hakkında bilgi sahibi olabilecek, yönetimde bulunan görevliler açısından kontrol mekanizması haline dönüşecek ve bu noktada görevliler daha dikkatli davranmak zorunda kalacaklardır. Ayrıca katılımın artması doğrultusunda kamuoyu desteği, takip edilen politikalar nezdinde artmış olacaktır. Şeffaflık ilkesi ekonominin sorunsuz şekilde işlemesine imkân verirken kamu idaresi ile uluslararası kuruluşların ortaya koyduğu politikaların barındırdıkları hataların tespit edilerek düzeltilmesi daha kolay hale gelecektir.³⁰

1.6.5. Etkinlik ve Verimlilik

Etkinlik kavramı, hukuk boyutu, ekonomi boyutu veya siyasi boyut içerisinde ele alınabilse de yönetim kavramı çerçevesinde bakıldığında, karar aşamasında görülen problemleri çözücü güç olarak ele alma anlayışı vardır. Bu doğrultuda etkinlik kavramı uluslararası sistemin oluşumunda ortaya çıkan problemleri çözüme kavuşturma ya da azaltma olarak tanımlanmaktadır. Bu minvalde etkin yönetim, “küreselleşmenin ve sürdürülebilir kalkınmanın gerektirdiği ayak uydurmaya yönelik; devlet, özel sektör, sivil toplum örgütleri ve vatandaşın yönetimde birlikte rol almalarını öngören geniş bir perspektifi temsil etmektedir.” En genel anlamıyla sistemin etkinliği, ulaşılmak istenen sonuçlara, ulaşılma imkânı sunan kanallara sahip düzen şeklinde söylenebilir.³¹

Yönetişim kavramı doğrultusunda kamu ihtiyaçları ile kamu kaynakları arasında rasyonellik ve yerinden kullanım açısından bir denge oluşturulmalıdır. Sivil toplum

²⁹ Bahçavan, a.g.e., s. 23.

³⁰ Çukurçayır ve Sipahi. a.g.e., s. 51.

³¹ M. Akif Çukurçayır, M. Akif Özer ve Kasım Turgut, "Yerel Yönetimlerde Yolsuzlukla Mücadelede Yönetişim İlke ve Uygulamaları" *Sayıştay Dergisi*, Sayı 86, 2012, s. 13.

kuruluşları ile özel sektörün geniş katılımı, yönlendirmesi ve denetim mekanizması ile var olan toplumsal kaynaklar, ucuz maliyetle çok sayıda bireye en kaliteli hizmetin verilmesi için harcanmalıdır. Denetim ve teşvik sistemlerinin oluşturulmasıyla, kamu idaresinin dinamizm ekseninde etkin ve verimli iş görmesi sağlanmalıdır.³²

1.6.6. Yerinden Yönetim

Yönetişim kavramında kamu hizmetlerinin kaynak noktasına en yakın yerden karar alınıp yürütülmesi ve yerel yönetim kontrolünde olan bütün iş ve işlemlerin yine yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesi gerekmektedir. Bu durumda merkezi idare ile yerel idare arasında yetki ve sorumluluk paylaşımının yapılması, dengeli bir kaynak dağılımının yapılması ile kamu iş ve işlemlerinin en uygun şekilde yürütülmesini mecburi kılmaktadır. Demokrasinin temeli yerel yönetimlerdir. Nitekim toplumu ele aldığımızda en küçük birimden başlayarak oluşturulmuştur. Bu doğrultuda demokratik katılımcılık için uygun ortam oluşturmaktadır.³³

Küresel anlamda genel görüş, yerel yönetimlerin olabildiğince sorumluluk altına girmesi, yerel kaynaklı problemlerin çözüm konusunda imkân ve kabiliyetlerinin artırılması ile toplumsal sorunların merkezi yönetim tarafından askıda bekletilmesinin ortadan kaldırılması şeklindedir. Aşırı merkezileşmenin olduğu ortamda verimsiz kaynak kullanımına sebep olduğu, siyasi ve yönetsel anlamda hesap vermeyi sınırlandırdığı ve bundan dolayı yönetim alanındaki reform ile merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki sorumlulukların tekrardan düzenlenerek işlerlik kazandırılması öngörülmektedir.³⁴

1.6.7. Sorumluluk ve Stratejik Vizyon

Toplumun günümüzdeki problemleri ve talepleri kadar gelecek dönemdeki olması muhtemel problem ve taleplerin göz önünde tutularak yönetsel etkinlikler ortaya koyulmalıdır.³⁵

Bu doğrultuda yönetişimin gayesi, kamu idaresinin toplumsal çoğunluğu hedef alarak çalışması ve aynı zamanda kamu hizmetlerinin sürdürülebilir şekilde sunulması olmalıdır.

³² Gündoğan, a.g.e., s. 134.

³³ Mustafa Ökmen, Serhat Baştan ve Abdullah Yılmaz, "Kamu Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar Ve Bir Yönetişim Faktörü Olarak Yerel Yönetimler", *Kamu Yönetimi*, 2004, s. 44-47

³⁴ Bahçavan, a.g.t., s. 26.

³⁵ Gündoğan, a.g.e., s. 134.

Bu bağlamda önemli veriler ışığında ortaya koyulmuş, çevreye duyarlı, bireylerin istek ve taleplerini önemseyerek, gelişen ve değişen çizgi doğrultusunda, kamu hizmetlerinin daha verimli bir seviyeye, kısa sürede çıkarılması anlayışıyla stratejik bir vizyonun varlığı zorunludur. Nihayetinde kamu yöneticileri ile çalışanları bu misyon ve vizyona sadakat beslemeli ve bu düşüncenin gelişmesi desteklenmelidir.³⁶

1.7. Türk Kamu Yönetiminde Yönetişim

1990'lı yılların henüz başında hayat bulan ve yürütülen çalışmalara konu olan yönetim kavramı, Türkiye'deki uygulamalarına baktığımızda 1996'da İstanbul'da gerçekleşen Habitat II konferansında uygulanmasına yönelik öneri olarak ortaya atılmıştır. Bu öneri Türkiye'deki geçmişten gelen demokratikleşme adımının bir sonucu olduğu da söylenebilir. Yönetişim kavramını hem ulusal boyutta hem de uluslararası boyutta ele aldığımızda, mevcut ilişkilerin sürdürülmesi açısından etkin ve verimli olmasının yanında, demokratikleşme ile birlikte yolsuzlukların da ortadan kaldırılması açısından önem arz etmektedir. Yönetişim kavramı küresel etkiler sonucunda Türkiye'de tekrardan yapılanma geçirmiştir. Küresel bazda artan rekabet ortamının getirmiş olduğu teknolojik değişimler ile bilgi ihtiyacının artması ve bilgiye ulaşmanın daha kolay hale gelmesi, meydana gelen ekonomik krizlerin global ölçekli etkileri, yönetim kapsamında değerlendirildiğinde Türkiye'deki değişimlerde etkili olduğunu söyleyebiliriz. Yönetişimin Türkiye'deki gelişim ve değişimleri bahsedilen nedenlerden dolayı ve "Avrupa Birliği (AB)" tam üyelik süreci doğrultusunda yaşanmıştır.³⁷

Yönetişim kavramı, yolsuzlukla mücadele, demokrasinin halk tabanına inmesi, şeffaflık anlayışının oluşturulması bağlamında ciddi etkileri olmakla birlikte Türkiye'de yönetişimin etkinleştirilmesi noktasında birtakım uygulamaların hayata geçirildiğini söyleyebiliriz. 2001 ile 2023 yılları arasını kapsayan uzun vadeli plana baktığımızda iyi yönetişimin tüm kamu idari süreçlerinde benimsenmesi ve sürdürülebilmesi açısından yol haritası niteliği taşımaktadır. Bu plan, Türkiye'nin uluslararası arenada rekabet gücüne ulaşması, gelir dağılımında adaletin sağlanması ve her alanda bilgi toplumu hizmetlerinin yayılmasını hedefleyen nitelikte bir plandır. Uzun vadeli plan doğrultusunda belirlenen hedeflerin ulaşılabilir olması noktasında mevcut sistemde iyi yönetişimi hâkim kılıp devamlılığının korunmasıdır. Bu doğrultuda iyi yönetim noktasında şu adımlar atılmıştır;

³⁶ Çukurçayır, Özer ve Turgut, a.g.e., s. 13.

³⁷ Altan ve Tülücoğlu, a.g.e., s. 308.

“Kamu Yönetimi Temel Kanunu”, “Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu”, “5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu”, “Kamu Denetçiliği

Kurumu” ve “Bilgi Edinme Hakkı Kanunu”. Bu uygulamaların bazılarının ulusal düzeyde bazılarının yerel düzeyde olduğunu söyleyebiliriz.³⁸

Yönetişimin uygulanması noktasında Türkiye’de meydana gelen diğer bir düzenleme ise, “Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu” dur. 5018 sayılı kanun metnine baktığımızda birinci maddede asıl amacını ortaya koymaktadır;³⁹

“KMYKK Madde 1: kalkınma planlarında programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemektir.”

Yönetişimin temel kilit noktalarından olduğu bahsedilen şeffaflık ilkesi bağlamında bilgi edinme hakkı ile bilgi verme sorumluluğu ciddi önem arz eden iki noktadır. Bu doğrultuda Türkiye’de iyi yönetişimin oluşturulabilmesi adına “Bilgi Edinme Kanunu” yürürlüğe koyulmuştur. Bilgi edinme kanunun ana amacı yönetimin şeffaflığı noktasında ve demokratik düzenin şartı olarak açık, eşit ve tarafsız olarak toplumun bilgi edinme haklarının kullanılması noktasında esasları ve usulleri belirlemek şeklinde ifade edilmiştir. İyi yönetim ilkelerinin gerçekleştirilmesi noktasında “Bilgi Edinme Hakkı Kanunu” önemli bir gelişme olarak nitelendirilmektedir. Bu bağlamda kamu yönetiminin geçmişten gelen gizlilik tutumunun ortadan kalkması ve idari sistemin yönetim noktasında dönüştürülmesi ile bu kanun son derece önemli bir nokta olarak kabul görmektedir.⁴⁰

Türk idari sisteminde iyi yönetim noktasında atılan bir diğer adım “Kamu Denetçiliği Kurumu” sisteminin oluşturulması olduğu söylenebilir. Bu sistemin oluşturulması noktasında kamu hizmetleri ile kamu idaresine yönelik, bireylerin mevcut ya da sonradan ortaya çıkan sorunları ve şikayetlerinin ele alınmasının yolu açılmıştır. Bir diğer ifade ile uygulamaya konulan bu kurum ile birlikte kamu idarelerinin, bireylerin şikayetleri doğrultusunda denetlenmesi sağlanmaktadır.⁴¹

³⁸ Horuz, a.g.e., s.18.

³⁹ 5018 sayılı “Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu”, Birinci Kısım, Genel Hükümler, Birinci Bölüm, Amaç-Kapsam ve Tanımlar Madde-1.

⁴⁰ Bahçavan, a.g.t., s. 64-65.

⁴¹ Çeliksoy, a.g.e., s. 166.

2. GENEL OLARAK BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER

2.1. Bağımsız İdari Otoritelerin Tanımı

Bağımsız idari otoritelerin kesin ve net bir tanımı yapılamamaktadır. Dolayısıyla terim birçok şekilde tanımlanabilir. Birleşmiş Milletler Ekonomik ve Sosyal Konseyi Kamu Yönetimi Uzmanları Komitesi'nin raporuna göre "Bağımsız İdari Otoriteler" terimi, günümüzde kullanılmaya başlanan modern bir terim niteliğindedir. Büyük ölçüde, devletteki dönüşümlerin (özelleştirme veya kamu mülkiyetinden düzenleyici ve denetleyici sisteme geçiş gibi) ortaya çıkardığı sorunları çözmekle görevli tüzel kişilik olarak kabul edilen yeni tür bir kamu kuruluşu olarak tanımlanabilmektedir. Temel olarak kavram, birçok yerde benzer şekilde algılanmakta olup, hukuki zeminde bu tür düzenleyici kurumları tanımlamak için kullanılan birçok terim bulunmaktadır; örneğin: Amerika Birleşik Devletleri'nde "Bağımsız Düzenleyici Kurumlar", İngiltere'de "Yarı Özerk Sivil Toplum Kuruluşları" ve Fransa'da "Bağımsız İdari Otoriteler"... Bağımsız idari otoriteleri şu şekilde tanımlamak da mümkündür; güce hakim otoritenin etkisi altında kalmadan hareket eden, iş ve işlemleri yargı yoluyla sansürlenmeyen tam bağımsız kuruluşlardır. BİO'ların yetkilerinin kapsamı farklılık gösterebilmektedir ve bazı durumlarda BİO'lar düzenleme, bireysel yetkilendirme, kontrol, ihtiyati tedbir, yaptırım ve hatta atama yetkilerini kullanabilmekte iken diğer durumlarda basit bir etki gücüyle sınırlandırılmaktadırlar.⁴²

Diğer bir tanımlamaya göre; Bağımsız idari otoriteler, belirli bir sektör ya da alanda faaliyet gösteren, yasama, yürütme ve yargı organlarından bağımsız olarak karar alma yetkisine sahip kurumlardır şeklinde tanımlanmaktadırlar.

Bağımsız idari otoriteler konusunda yapılan farklı tanımlamalar olsa da ortak noktalar göz önünde tutulduğunda temel bir tanımlama yapmak mümkün olacaktır. Bu tanımlamada; BİO'lar yaşıntımız içinde bulunan bu noktada önem arz eden sektörlerden olan gıda, ilaç güvenliği, finans, enerji, vb. Sektörlerde denetim ve düzenleme noktalarında etki gösteren,

⁴² Mohamed Boumdouha ve Pr Abdelkader Cherbal, "Algeria's Experience In Creating Independent Administrative Authorities", *Jurisprudence Journal*, Sayı 12, 2020, s. 373.

kamu tüzel kişiliğine sahip, idari ve mali özerkliği bulunan ve geleneksel idari yapıdan farklılıklar barındıran idari nitelikte birimlerdir.⁴³

2.2. Bağımsız İdari Otoritelerin Ortaya Çıkış Nedenleri

Bağımsız idari otoritelerin birçok neden doğrultusunda ortaya çıktığı söylenebilir. Bir tarafta kamu hayatında önem arz eden hassas sektörler olarak nitelendirilen bölümlerin düzenlenmesi ile denetlenmesi, diğer taraftan hizmet sektöründe rekabet ortamının oluşmasıyla düzenleme faaliyetinde bulunacak kurum ihtiyacı sonucunda, mevcut kamu yönetiminden farklı ve yeni bir kamu yönetimi yapılması ihtiyacı doğmuştur.⁴⁴ Bu netice doğrultusunda durum tekrar gözden geçirilerek yumuşatılması amaçlanarak yönetim kavramı gündeme alınmıştır. Oluşan yeni düzen ile birlikte, devlet ve temsilde bulunan kurum ve kuruluşlara diğer toplumsal yapılar ile birlikte kamu idaresi politikalarının oluşturulması ve uygulanması noktasında imkân tanınmıştır. Bu nokta da 1980’li yıllardan sonra dünya devletlerinin kamu harcamalarını kısmak istemesi sonucunda, idari yapılarını rasyonelleştirme adımlarının atıldığı görülmektedir. Nitekim zaman zaman “devletin yeniden oluşturulması” şeklinde adlandırılan bu süreç, bir takım politik hatta hukuki anlam taşıdığını açık bir şekilde söylemek mümkündür. Aynı zamanda 1980’li yıllardan sonra Türkiye’de uygulanan “liberal ekonomik” politika anlayışı ile birlikte özelleştirme süreci oluşmuştur. Hassas olarak nitelenen bazı alanların siyasi gücün etkisinden arındırılmak istenmesi sonucunda ve liberal politikaların etki etmesi, toplum yararı gözetilerek BİO’ların oluşum süreci başlamıştır. Dolayısıyla özelleştirme uygulamasıyla bağımsız idari otoritelerin oluşturulması ve geliştirilmesinin arasında paralel bir ilişkinin olduğu söylenebilir. Bu doğrultuda özelleştirme ile oluşan boşlukların BİO’lar vasıtasıyla doldurulduğu kabul görmektedir.⁴⁵

Bağımsız idari otoritelerin ortaya çıkmasında bir diğer sebep, yapılan özelleştirmeler ile birlikte ilgili konularda devletin hem karar mekanizması hem de aktör olması tek nokta da mümkün olmadığından ve bunun yanında düzenleyici devlet anlayışı doğrultusunda hareket edilmesi söylenebilir. Aynı zamanda sektörleri, siyasi hegemonyadan ve güç

⁴³ Mehmet Z. Sobacı, “Türk İdari Teşkilatında “Adalar”: Bağımsız İdari Otoriteler”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 55, Sayı 2, 2006, s. 159-160.

⁴⁴ Murat Eskin, “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoritelerin Etkinliği ve Geleceği: Kamu İhale Kurumu Örneği”, Yayınlanmamış yüksek lisans tezi, Kocaeli Üniversitesi, 2008, s. 15

⁴⁵ Nagehan Arslan, “Yönetimin Yeni Yapı Taşları Bağımsız İdari Otoriteler: “Yavru Leviathanlara Doğru””, *Journal Of Social Policy Conferences*. Cilt 59, 2011, s. 30-31.

gruplarının etkisinden kurtarmak amaçlanmaktadır.⁴⁶ Bu bağlamda “her şeyi bizzat üstlenen ve yapan” neo-liberalizm anlayışı yerine yine bu akımın “her şeyi rasyonel ölçülerde denetleyen ve bazı istisnai şeyleri bizzat üstlenen ve yapan” anlayışıyla hareket edilmesinin etki ettiği söylenebilir. Toplumsal hayatta faaliyet gösteren, iletişim, ekonomik rekabet, sermaye piyasası, medya vb. sektörlerin teknolojik gelişmelere duyarlı olması, toplumsal hayatta önemli bir yer tutmaları ve temel hak ve hürriyetler noktasında doğrudan temas halinde oldukları söylenebilir.⁴⁷

Göz önüne alınması gereken bir diğer nokta da IMF ile yapılan “stand by” anlaşmalarını ele almak gerekmektedir. Nitekim IMF bu anlaşma doğrultusunda bazı bağımsız idari kuruluşların oluşturulmasını ön koşul olarak öne sürmüştür.⁴⁸ Mesela Kamu İhale Kurumu, Avrupa Birliği (AB) kazanımlarına uyum sağlaması noktasında birtakım eksiklikler IMF, Dünya Bankası ve AB gibi uluslararası kuruluşlar tarafından dile getirilerek zorunlu tutulmuş ve neticesinde 4734 Sayılı Kanun ile bağımsız idari otorite niteliğinde kurulmuştur.⁴⁹

Bağımsız idari otoritelerin ortaya çıkışında değineceğimiz bir başka nokta, gelişen teknoloji neticesinde kamusal alanların denetim mekanizmasının istenilen seviyede olmaması ve düzenlemelerin yetersiz olması etken oluşturmuştur. Bu duruma ek olarak, bu alanlarda siyasetler tarafından yürütülen hizmetlerin olumsuz sonuç doğurması neticesinde, sorumluluk üstlenmek istememeleri bu kuruluşların ortaya çıkmasında etken olmuştur.⁵⁰

2.3. Bağımsız İdari Otoritelerin Tarihsel Gelişimi

Bağımsız idari otoritelere baktığımız da sayıca en fazla olduğu ülkenin ABD olduğunu görebiliriz. Nitekim bu kuruluşları model başlangıcı niteliğinde ABD’nin ortaya koyduğunu söyleyebiliriz. Bu yapılanmaların ilk örneği 1887 yılında “Federal Ticaret Komisyonu (ICC)” adıyla karşımıza çıkmaktadır.⁵¹ ABD’de kurulan bağımsız oluşumlar, belirli bir alanda düzenleme ve organizasyon yapma, denetim yapma ve yaptırım uygulama

⁴⁶ Elvan, Uygur. “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler ve Kamu İhale Kurumu Örneği” Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Ankara, 2007, s. 71.

⁴⁷ Ezgi Gizem Yollu, “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler Ve Rekabet Kurumu Örneği”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Adıyaman Üniversitesi, Adıyaman, 2018, s. 7.

⁴⁸ Gökhan Erdoğan, “Bağımsız İdari Otoriteler”, *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, Cilt 7, Sayı 24, 2016, s. 575.

⁴⁹ Yabancı sermayenin ülkeye çekilmesi konusunda gelişmekte olan ülkeler ciddi sorunlar yaşamaktadır. Bu noktada ülkede BİO olup olmaması yatırımcılar açısından önemli bir noktadır. Nitekim BİO’lar idari ve bağımsız nitelikte olduklarından uluslararası girişimciler çerçevesinde güven niteliğinde bulunmaktadır.

⁵⁰ Seçil Şahin, “Bağımsız İdari Otoritelerin Ortaya Çıkış Nedenleri” *International Journal Of Legal Progress*, Cilt 1, Sayı 1, 2016, s. 27.

⁵¹ Doğan Kestane, “Kamu Kesiminde İdari Kuruluşların Genel Görünümü ve İdari Yapıda Yeni Organizasyonlar Olarak Bağımsız İdari Otoriteler (Üst Kurullar)” *Maliye Dergisi*, Sayı 139, 2002, s. 7-8.

noktasında tek başına hareket etmektedir. Bu noktada barındırdığı özellikler ile bir nevi “Devlet içinde devletçikler” şeklinde nitelendirilmiş, ülkede yasama, yürütme ve yargının yanında devletin idaresinin dördüncü erki (Forth Branch of Government) olarak isimlendirilmektedir. Oluşturulan bu kuruluş demir yolu taşımacılığında eyaletler arası ticaretin daha sağlıklı sağlanması noktasında kanun ile federal devlet düzeyinde oluşturulmuştur.⁵²

Kurulma sebeplerine bakıldığında farklılıklar arz eden BİO’lar, ABD’de çok sayıda farklı isimlerde kurulmuş ve bu oluşumlar diğer dünya ülkelerine örnek oluşturmıştır. ABD ekseninde BİO’ların kurulma nedenine bakıldığında yasama organının yönetime duyduğu güvensizlikten kaynakladığını söyleyebiliriz. Fakat bu ülkede BİO’ların ortaya çıkış nedenlerine genel olarak, farklı sebepler neticesinde farklı BİO’ların kurulduğunu söyleyebiliriz. Bu sebepler ele alındığında şu sıralama yapılabilir,⁵³

-Yasama ve yürütme arasında yetki-güç çekişmesi sebebiyle başkanın özellikle ekonomik alandan bulunan yetki ve görevlerini sınırlamak,

-ABD’nin yönetim yapısından dolayı özellikle ekonomik konularda ülkenin tamamını ilgilendiren federal nitelikli bir örgüt oluşturma isteği,

-1929 Ekonomik buhranına Avrupa’da devletleştirme ile karşılık verilirken ABD’de bağımsız idari otoriteler ile karşılık vererek sistemi düzenlemek istemiştir.

Avrupa, bağımsız idari otoriteler konusunda ABD’den farklı hareket etmiş olup bunun nedeni, 19. YY sonlarında meydana gelen ekonomik kriz ile 2.Dünya savaşının yol açtığı durumun ortadan kaldırılması isteğidir.⁵⁴ Nitekim bağımsız idari otoriteler, yapılan özelleştirmeler sonucunda 1980’li yıllarda Avrupa’da varlık göstermiştir. Avrupa ve Türkiye’de ortak nokta olarak 20.yy. sonlarında yapılan özelleştirmeler neticesinde, devletin piyasadan çekilmesi sonucu⁵⁵ denetim noktasında doğan boşluğun BİO’lar vasıtasıyla doldurulmak istenmiştir.⁵⁶

⁵² Ali Ulusoy, “Bağımsız İdari Kuruluşlar”, *Danıştay Dergisi*, Ankara,1999, s. 3.

⁵³ Eskin, a.g.e., s. 17.

⁵⁴ Elvin Evrim Özcan, “İdare Hukuku Açısından Türkiye’de Elektrik Sektörünün Regülasyonu Ve Avrupa Birliği, Rusya, Çin Ve Güney Amerika Uygulamaları” İstanbul: Turhan Kitabevi, 2010, s. 25.

⁵⁵ Avrupa’da özellikle İngiltere ve Fransa’da 2. Dünya Savaşı sonrasında regülasyon görevi bizzat devlet eliyle, devletin piyasaya daha fazla girmesi yoluyla oluşturulmak istenmiştir. Fakat 1970’li yıllara gelindiğinde bu durumun devlet nezdinde 1940 yılı öncesindeki karlılık oranlarını kaybettikleri anlaşılmış olmakla birlikte özelleştirmeler yoluyla devlet küçülmeye gitmiştir. Bazı özel alanların sürdürülmesi noktasında özelleştirme yoluyla devredilmiş, iş ve işlemlerin yürütülmesi ve denetlenmesi, bağımsız idari kuruluşlar vasıtasıyla yapılma yoluna gidilmiştir.

⁵⁶ Zeynep Çakmak, “Bağımsız İdari Otorite Olarak Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu”, İstanbul: Çakmak Yayınevi, 2011, s. 43.

Bağımsız idari otoritelerin Türkiye’de oluşum süreci ele alındığında, bu kuruluşların konjoktürel gelişmeler neticesinde oluştuğunu söyleyebiliriz. Mesela İMF baskısı ve AB üyelik süreci kapsamında, *Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu* (BDDK), *Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu* (EPDK), *Kamu İhale Kurumu* (KİK) ve *Telekomünikasyon Kurumu* oluşturulmuştur. Tük hukuku alanına ilk defa “1981 tarihli 2499 Sayılı Sermaye Piyasası Kanunu” giren bağımsız idari otoriteler, model anlamında ABD merkezli *Securities and Exchange Commission* kuruluşu temel almıştır. Yapılan bu çalışmalardan 13 yıl sonrasında radyo ve televizyon alanındaki mevcut tekelin kaldırılması ile kanun çerçevesinde radyo ve televizyon kurulması serbest hale getirilmiş ve bu kapsamda 1994 yılında Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK) oluşturulmuştur.⁵⁷

2.4. Bağımsız İdari Otoritelerin Özellikleri

Bağımsız idari otoriteleri mevcut kamu kurumlarından ayıran en temel nitelikler, bağımsız ve özerk bir şekilde düzenleyici işlev görmeleridir. Ancak belirtilmesinde fayda görülen bir diğer husus, bahsi geçen kurumların özellikleri noktasında meydana gelen sorunlar ile hesap verebilirlik ve denetim konusunda yetersizliklerin olduğu eleştirilerinin temelinde yer almaktadır.⁵⁸ Bundan dolayı bağımsız idari otoritelerin barındırdıkları özellikler ve yetkiler ele alınacaktır. Bağımsız İdari otoritelerin barındırdıkları özellikleri şu başlıklar altında inceleyebiliriz;

- Özerklik
- Bağımsızlık
 - Fonksiyonel Bağımsızlık
 - Organik Bağımsızlık

2.4.1. Özerklik

Özerkliği genel anlamıyla ele aldığımızda kavram, bir idari kuruluşun belirlenmiş bir takım iş ve işlemleri kendi bünyesinde görmesi ve bunun için ihtiyaç duyulan kaynaklara sahip olması anlamını taşımaktadır. Özerklik kanunla çizili sınırlar dahilinde kendi nazarında karar alma ve alınan kararların uygulanabilmesini kapsayan karar özerkliği ile alınan kararların uygulanabilmesi notasında mali özerkliği içine aldığı vurgulanmıştır.⁵⁹

⁵⁷ Sobacı. a.g.e., s. 162-163.

⁵⁸ Sobacı. a.g.e., s. 164.

⁵⁹ Mehmet Karakaş, "Devletin Düzenleyici Rolü ve Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler", *Maliye Dergisi*, Cilt 154, Sayı 1, 2008, s. 108.

Bağımsız idari otoritelerin sahip olduğu özerklikte ihtiyaç duyduğu etkenler, yönetsel etkinliğe yönelik ve mali destek olarak ortaya koyulmaktadır. Özerkliğin yönetsel etkinliğe ilişkin ihtiyaçlar, onun dinamikliği ve sürekliliği ile ilgili yönleri kapsamaktadır. Mali anlamda özerklik ise kurumdan beklenen hizmetin sağlanması adına maddi olarak desteklenmesi anlamına gelmektedir. Özerk bir kuruluş, kendisine tanınan yetki çerçevesinde iç örgütlenme sistemini kendisi oluşturmakta ve personel işlerini kendisi yapmaktadır. Kurumsal bağlamda özerk kabul edilmek, bağımsız hareket edebilme gerekliliğini ortaya koymaktadır.⁶⁰ Bu noktada özerk kuruluşlara sunacağı hizmetleri yerine getirmesi maksadıyla giderlerine orantılı bir şekilde maddi destek sağlaması gerekmektedir. Sağlanan bu maddi destek, kanun ile güvence altına alınarak siyasi ve ekonomik gücü elinde bulunduranların kurumlara yönelik keyfi davranışlarına engel olmalıdır.⁶¹

Bağımsız idari otoriteler için kullanılan bağımsızlık ve özerklik kavramları ülkeden ülkeye göre farklı kullanım göstermektedir. Mesela Fransa, İtalya ve Yunanistan bağımsız kavramını kullanırken farklı bazı ülkeler de tarafsızlık kavramı kullanıldığı görülmektedir. Nitekim bu kuruluşlar için genel manada kullanılan tabir bağımsızlık olmakla birlikte Türkiye’de bağımsızlıkları tartışma konusudur. Türkiye’de bu kurumların kamu tüzel kişiliği bulunmaktadır. Fakat bakanlıklar eliyle sıkı bir vesayet denetimine tabi tutulduklarını söyleyebiliriz. Nitekim bu kurullarda görevli üyelerin atanma şekli, tanımlanan görev ve güvenceler, kurumlara sağlanan maddi kaynaklar bu kurumların özerklikleri üzerinde etki oluşturmaktadır.⁶²

Bağımsız idari otoriteler özerk yapılarından dolayı hiyerarşik denetime tabi olmaları mevzu bahis olamazken tanımlanan kanuni çerçeve dahilinde yapmakta oldukları iş ve işlemler ile ilgili vesayet denetimine de tabi tutulmaları mümkün gözükmemektedir. Nitekim bu durum bahsi geçen kurumların kuruluş amaç ve felsefesine ters düşmektedir. Bir diğer nokta vesayet denetimi ele alındığında “merkezden yönetimin yerinden yönetim sistemi üzerine kurulan idare ve kurumların eylem ve işlemlerin kanunla görülen sınır içinde kontrol etmek ve kararlarını bozabilmek yetkisi” olduğu görülmektedir ve bu durum bağımsız idari otoriteler için uygun bir durum olmadığı da görülmektedir. Bundan dolayı sıkı bir vesayet denetiminin olması kurumların varlık sebebine aykırı bir durum

⁶⁰ Özerklik kavramı, kamu idaresinin katı ve merkeziyetçi yapısını az da olsa yumuşatmak adına oluşturulmuş bir kavram niteliğinde olup bağımsızlık kavramı ile aynı anlamı taşımamaktadır. Nitekim özerk kurumların tümü için bağımsız olduğunu söylememiz doğru olmayacaktır.

⁶¹ Yollu, a.g.e., s. 12.

⁶² Karakaş, a.g.e., s. 107.

oluşturmaktadır. Bu bağlamda Türkiye’de bu kurumların aldıkları kararlar ve üyelerin göreve gelmeleri ile ayrılmaları konularında merkezi yönetimin sahip olduğu yetkiler eleştiri konusu olmakla birlikte bir nevi vesayet denetimi olduğu dile getirilmiş ve mevcut bu durum kuruluşların bağımsızlığını zedelediği vurgulanmıştır.⁶³

Özerklik kavramı temelinde BİO’ların çoğunlukla politikacılar nezdinde bağımsızlığı vurgulanmaktadır. Fakat ifade edilmelidir ki bu tür kurumların politik manada tamamen bağımsız olmalarını düşünmek, Türkiye’de ve diğer gelişmiş dünya ülkelerinde mümkün görünmemektedir. Bundan dolayı bahsedilen özerklik yalnızca nispi manada bir özerkliğe işaret etmektedir. BİO’ların amaçlarına bakıldığında kamu açısından hassas olan alanları siyasi baskıdan korumak söylemi doğrultusunda, özerkliği ve bağımsızlığı kanunlarla güvence altına alınmış bu kurumların uygulamada ne denli özerk oldukları ciddi sorun teşkil etmektedir. Düzenleyici devlet anlayışında bağımsız idari otoritelere yüklenen rol, sektör çıkarlarını sektörden daha iyi gözetmek ve sürdürmek olduğu göz önüne alınırsa “siyasetten bağımsız bir ekonomik aklın” varlığından bahsetmek son derece zordur.⁶⁴

2.4.2. Bağımsızlık

Bağımsız idari otoritelerin, siyasi otorite sahipleri tarafından ve diğer güç gruplarının bu kurumlar üzerinde denetleme yetkisinin olmaması, emir ve direktifte bulunamaması bu kurumların bağımsızlığının bir göstergesi niteliğindedir. Nitekim bu kurumlara bağımsızlık tanınmasındaki en büyük amaç, faaliyetleri esnasında gücü elinde bulunduran grupların baskı ve müdahalelerini ortadan kaldırarak bu kurumları korumaktır.⁶⁵

Mark Thatcher, bu kuruluşların bağımsızlığını destekleme ya da engelleme durumları noktasında beş madde ortaya koymuştur. Bunlar;⁶⁶

- Atamaların politik olması
- Kurul üyelerin görev süresi bitmeden çeşitli sebeplerle görevinden ayrılması
- Kurul üyelerinin görev süresi
- Sahip olunan mali ve personel kaynaklar
- BİO’lar üzerinde etki oluşturmaya çalışan ve alınan kararları ortadan kaldırma

noktasında güç kullanan politikacıların varlığı

⁶³ Uygur, a.g.e., s. 86.

⁶⁴ Eskin, a.g.e., s.21-22.

⁶⁵ Yollu, a.g.e., s. 13.

⁶⁶ Sobacı, a.g.e., s.164.

Bağımsızlık Kavramını dışsal bağımsızlık ve içsel bağımsızlık olmak üzere iki noktada ele alınabilir. Dışsal bağımsızlığı, ilk olarak yasama organı tarafından kurul üyelerinin seçimi, atanması ve görev sürelerinin diğer kurum çalışanlarına göre güvence altına alınması ve denetim mekanizmasının dışında tutulması şeklinde, içsel bağımsızlığı ise kurul üyelerinden alınan kararlara muhalefet edebilme, aksi düşüncesi olanların alınan kararlara şerh düşebilmesi ve kurul üyelerinin düşüncelerini özgürce dile getirebilmeleri şeklinde tanımlamaktadır.⁶⁷ Bağımsızlık kavramı yapılan bu ayırım dışında fonksiyonel bağımsızlık ve organik bağımsızlık olarak iki başlıkta incelenebilir.

2.4.2.1. Organik Bağımsızlık

Organik bağımsızlık, BİO'ların çalışanlarının diğer kamu kurumu çalışanlarına göre güvence sahibi oldukları anlamına gelmektedir. Kurul çalışanlarının atanması, azledilmesi ve özlük haklarının kanun çerçevesinde düzenlenmesi bu kurulların bağımsızlığı noktasında son derece önemlidir. Nitekim kurul çalışanları, alanlarında uzman kişiler olduklarından dolayı belirlenen süre doğrultusunda tek bir defaya mahsus seçimle gelir ve istisnai durumlar dışında süre bitimine kadar görevde kalmaktadır. Aynı zamanda görev süresi sonunda önceki görevlerine dönebilmeleri kanunen güvence altına alınmaktadır.⁶⁸

Bağımsız idari otoritelerin üye atamalarında iki yol izlenebilir. Birinci yaklaşım “Amerikan Sistemi” adı verilen sistemde aday başkan tarafından gösterilirken ABD kongresinin onayıyla üyeliğe seçilmektedir. Dolayısıyla bu sistemde yetki başkan ve kongre arasında pay edilmiştir. İzlenen ikinci yolu kullanan Avrupa ülkeleri ile Japonya’da seçilmek istenen üyeler idari yönetim tarafından veya ilgili bakan vasıtasıyla atanmaktadır. Bakanlar kurulu vasıtasıyla gerçekleştirilen bu sistemde üye atamasında farklı yollar kullanılmaktadır. Mesela bir model yaklaşımında atama direkt olarak idari yönetim tarafından yapılırken diğer yaklaşımda kamu kurumları veya meslek kuruluşlarından gösterilen adaylar arasından, bakanlar kurulu vasıtasıyla yapılmaktadır.⁶⁹

Bağımsız idari otoriteleri, üyelerin bağımsızlığını sağlama adına atılabilecek adımlardan biri, görev sürelerinin uzun tutulması, bir defa üye seçilebilme imkânı ve kurul üyesinin görev süresi dolmadan azledilebilmesini sıkı şartlara bağlamaktır. Aynı zamanda

⁶⁷ Müslüm Akıncı ve Ş. Cankat Taşkın, "İdarenin Düzenleme Konusu Olarak İnternet ve İnternete Erişim Yasakları", *Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal Ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 2014, s. 153.

⁶⁸ Şenel Sarsıkoğlu, "Bağımsız İdari Otoriteler ve İdarenin Bütünlüğü İlkesi Karşısında Durumu.", *Uluslararası Akdeniz Sosyal Bilimler Kongresi*, Cilt 1, Sayı 1, 2017, s. 322.

⁶⁹ Cengiz Ozan Örs, "Bağımsız İdari Otoritelerin Doğuşu, Gelişimi ve Türkiye Örneği.", *İzmir Barosu Dergisi*, Cilt 80, Sayı 3, 2015, s. 32-33.

bu şartları belirlenmesi atamaya yetkili birimin mutlak inisiyatifine bırakılmamalıdır. Türkiye’de uzun tutulan görev sürelerinin yanında tekrardan seçilememe Kamu İhale Kurumu haricinde uygulanmamıştır.⁷⁰

Bağımsız idari otoriteler çerçevesinde Türkiye ele alındığında “organik bağımsızlık” nezdinde neredeyse tüm güvenceler verilmiştir. Bu anlamda kurul üyelerinin görev süresi kısa tutulmamış, görevden azledilme şartları ağırlaştırılmış ve idari, mali özerklik sağlanmıştır.

2.4.2.2 Fonksiyonel Bağımsızlık

Bağımsız idari otoritelerin daha önce de bahsedildiği gibi idari vesayet veya hiyerarşik denetime tabi tutulmamaktadır. Bu durum BİO’ların “Fonksiyonel Bağımsızlık” niteliğini ortaya koymaktadır. Diğer bir tabirle bağımsız idari otoritelerin yapmış olduğu iş ve işlemlerin idari otorite tarafından kaldırılması, geçersiz sayılması, onaylama işlevi görmesi gibi durumların söz konusu olmadığı ve yine bu doğrultuda emir ve direktif veremeyeceği anlamını taşımaktadır.⁷¹

Bağımsız idari otoritelerin sahip olduğu bu nitelik, diğer kurumlar içerisinde en önemli ayırt edici özellik olarak dile getirilmekte ve idari yapı içerisinde “Ada”ya benzetilmesine olanak sağlamıştır. Meydana gelen bu durumdan dolayı Türkiye gibi yönetim sistemine sahip ülkelerde bu tür kuruluşların idari teşkilat içerisindeki yerini belirlerken birtakım sorunlarla karşılaşmaktadır. Bu bağlamda BİO’ların sahip olduğu fonksiyonel bağımsızlığın tam bağımsızlık olarak değil nispi bağımsızlık olarak idrak edilmesi gerekmektedir. Fesler bu konuda BİO’ların idari yönetim ve yasama karşısında bağımsız olmaları “mit”ten ibarettir. BİO’lar iş ve işlemlerinde merkezi yönetim tarafından uygulanan program ve politikaları dikkate almak durumundadırlar. Aksi bir durum olmasında ise BİO ile idari yönetim arasında iş ve işlemlerin yürütülmesi noktasında problem çıkacak ve aralarındaki münasebet “Bürokrat-Siyasetçi Çatışması” olarak adlandırabilecek bir duruma dönüşecektir.⁷²

⁷⁰ K. Eren Gönen, "Bağımsız İdarî Otorite Olarak Rekabet Kurumu", *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 7, Sayı 2, 2003, s. 20-21.

⁷¹ Nağme Buğşe Şener, “Devletin Değişen Rolü Çerçevesinde Bağımsız İdari Otoritelerin Türkiye’deki Uygulamaları Ve Kamu İhale Kurumu Örneği”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, Ankara, 2012, s. 88.

⁷² Sobacı, a.g.e., s. 167.

2.5. Bağımsız İdari Otoritelerin Görev ve Yetkileri

Bağımsız idari otoriteleri, sahip oldukları yetki ve yüklenilen görev itibarıyla, geleneksel idari yapılanmadan ayrılmaktadır. Bu doğrultuda faaliyet alanları itibarıyla yaptıkları düzenlemenin yanında, bu düzen çerçevesinde faaliyette bulunulup bulunulmadığını denetleyebilme ve gerektiği durumda yaptırım uygulama yetki ve kabiliyetine sahiptirler.⁷³ Bağımsız idari otoritelerin diğer yetki ve görevlerine bakıldığında; Düzenleme Yetkisi, Gözetim ve Denetim Yetkisi, Danışmanlık Görevleri (Görüş Bildirme), Yaptırım Uygulama Yetkisi, Uyuşmazlık Çözme Yetkisi, Araştırma-inceleme Yapma Yetkisi, Bireysel Önlemler Alma Yetkisi başlıkları altında ele alınmış ve açıklanmıştır.

2.5.1. Düzenleme Yetkisi

Bağımsız idari otoriteler sahip oldukları düzenleme yetkisini, özerklik ilkesi doğrultusunda, üst yönetim birimlerine ters düşmemek kaydıyla, yönetmelik, bildiri, genelge vb. bir takım düzenleyici işlemler çerçevesinde kullanmaktadırlar. Bağımsız idari otoriteler açısından düzenleme yetkisi, geneli ilgilendiren ve soyut nitelikte kural koyma niteliğine haiz olduğu anlamı taşımaktadır. Nitekim sahip olunan bu düzenleme yetkisi kanuna aykırı nitelikte olmamalıdır. Düzenleme yetkisi BİO'ların kendi nezdinde karar alma yetkisi doğrultusunda oluşmaktadır. Bağımsız idari otoritelerin ortaya çıkış nedenlerini oluşturan düzenleme yetkisi, kamu hayatı açısından önemli olan sektörleri, yine kamu yararına ve kamu düzeni ihtiyaçları doğrultusunda uygun bir şekilde yönlendirmeyi kapsamaktadır. BİO'lar tarafından yapılan düzenlemelerin kanun açısından aykırılık oluşturmayaacağı gibi, yapılan iş ve işlemler kanun kapsamını genişletme veya daraltma eğiliminde olmamaktadır.⁷⁴

Anayasanın 124.maddesi kapsamında kamu tüzel kişiliği olan kurumlar kendi faaliyet alanları çerçevesinde yönetmelik oluşturabilmektedir. Nitekim bahsi geçen kurumların kamu tüzel kişilikleri olduğu göz önüne alındığında düzenleme yetki ve görevlerini yönetmelik oluşturarak kullanabilmektedir.⁷⁵

⁷³ Eskin, a.g.e., s. 27-28.

⁷⁴ Gündüz Alp Aslan, "Türk Hukukunda Bağımsız İdari Otoritelerin Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi ve Yetki Unsurundaki Sakatlığın Düzenleyici İşleme Etkisi", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 65, Sayı 3, 2016, s. 601-602.

⁷⁵ Örs, a.g.e., s. 53.

2.5.2. Gözetim ve Denetim Yetkisi

Gözetim ve denetim yetkisi BİO'lara kanun doğrultusunda tanınmaktadır. Bu kuruluşlar denetim icra ederken, mevcut sektördeki bütün durumlara hâkim olmak zorundadır. Bu zorunluluk doğrultusunda, ihtiyaç duyulan bütün dosyalara erişim yetkisi olmakla birlikte gerekli olması durumunda yaptırım yetki ve gücüne sahiptirler. Bağımsız idari otoriteler, kendi sorumlu oldukları alanlarda, kendi koyduğu ya da kanun çerçevesinde koyulan düzenlemelerin ne derece uygulanıp uygulanmadığı konusunda denetim yapma yetkisine sahiptirler. Bu doğrultuda BİO'lar, görevlilerden ihtiyaç duyulan bilgi ve belgeleri talep edebilmekte ve aynı zamanda gerek görmesi durumunda yerinde denetim yapabilmektedir.⁷⁶

Yapılan düzenlemeler ile kalite gelişiminin kontrol edilmesi, BİO'ların önemli görevleri arasında bulunmaktadır. Özel teşebbüslerin sektöre giriş noktasında izin alması ve giriş için gerekli koşulların sağlanıp sağlanmadığı, üretilen mal ve hizmetin kalite standartında olup olmadığı, BİO'ların gözetim ve denetim yetkisi çerçevesine girmektedir.⁷⁷

2.5.3. Danışmanlık Görevleri (Görüş Bildirme)

Bağımsız idari otoriteler kendi alanlarında uzman nitelikli kuruluşlar olarak nitelendirilmektedir. Bu kuruluşlar kendi faaliyet alanları ile ilgili konularda, özel veya resmî kurumlara görüş bildirerek danışma görevi icra etmektedir. Nitekim BİO'ların başvuru olmadan görüş açıklama yetkisi de bulunmaktadır. Nitekim BİO'lar mevcut yetkilerini başvuru üzerine ya da resen kullanabilmektedir.⁷⁸

Bağımsız idari otoritelerin bu çalışmaları çoğunlukla danışma şeklinde olmaktadır. Bu kuruluşlara tanınan yetki onların varlıklarının bir gereği niteliğinde olmaktadır. Görüş bildirme yetkisini ele aldığımızda “uyulması zorunlu görüşler, zorunlu görüşler ve zorunlu olmayan görüşler” olmak üzere üç şekilde karşımıza çıkmaktadır. Nitekim görüş bildirmenin yanında bu kuruluşların öneri de bulunma yetkisi de vardır. Bağımsız idari

⁷⁶ İlhan Ege, "Bağımsız İdari Otoriteler (Bağımsız Düzenleyici Kurumlar): Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme Ve Denetleme Kurumu Örneği", *Kapadokya Akademik Bakış*, Cilt 4, Sayı 1, 2020, s. 19.

⁷⁷ Eskin, a.g.e., s. 29.

⁷⁸ Özge Hocaoglu, “Bağımsız İdari Otoriteler: Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Örneği”, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Adıyaman Üniversitesi, Adıyaman, 2018. s. 23.

otoriteler, düzenleyici ve denetleyici olmaları doğrultusunda kamu idaresi ve aynı statüde bulunan kuruluşlara görüş bildirme neticesinde danışma görevinde de bulunmaktadır.⁷⁹

2.5.4. Yaptırım Uygulama Yetkisi

Bağımsız idari otoritelerin mevcut yetkileri arasında bu kuruluşların özgün değerlerinin ön plana çıkmasında en büyük pay sahibi yaptırım uygulama yetkisi olduğunu söyleyebiliriz. Özellikle kamusal alana indirgenmiş hareketlerin insanların özgürlükleri noktasında, baskıların ortadan kaldırılması için bu tür kuruluşların yaptırım yetkisi konusunda güç sahibi olmalıdır. Bu doğrultuda birçok devlet BİO'lara yaptırım yetkisi tanımaktadır.⁸⁰

Bağımsız idari otoriteler kendi alanları ile ilgili konularda düzenleme ve denetleme faaliyetinde bulunmalarının sonucu ortaya çıkan yaptırım uygulama yetkisi çok tartışılan bir konu olmaktadır. Bu tartışmanın nedeni ise öğretide ve bazı yargı kararlarında kuvvetler ayrılığı ilkesine ters düştüğü düşünülmektedir.⁸¹ Yaptırım uygulama yetkisi uygulama noktasında farklılıklar göstermektedir. Bu uygulamalar genel olarak para cezası, süreli men veya sürekli men olarak karşımıza çıkmaktadır. Bağımsız idari otoritelerin sahip olduğu bu yetkiler, anayasal anlamda koruma altına alınan temel hak ve özgürlükler noktasında kanunlarla sınırlandırılmaktadır. Nitekim bu kuruluşların yaptırım uygulama yetkisi doğrultusunda sınırsız hareket kabiliyetinin olması, hukuk devleti ilkeleri ile uyuşmayacaktır. Bu yetkinin kullanılması noktasında ilk önce karşı tarafın uyarılması, sözlü veya yazılı savunmasının alınması, fiil ile yaptırım arasında orantı bulunması ve verilen kararların gerekçeli bir şekilde kamuoyuna duyurulması şeklinde yapılan düzenlemeler yaptırımlara meşruiyet kazandırmakla birlikte bu yetkinin rastgele kullanılmasının önüne geçecektir.⁸²

2.5.5. Uyuşmazlık Çözme Yetkisi

Bağımsız idari otoritelere, faaliyet alanları ile ilgili konularda ortaya çıkan uyuşmazlıkların çözüm noktasında yetki tanınmıştır. Ortaya çıkan konuların teknik ve karmaşık olmasından ve yargı yoluyla sonuç alınmasının zaman alması gibi durumlar, bu

⁷⁹ Örs, a.g.e., s. 62.

⁸⁰ Nesim Babahanoğlu, "Türk İdare Sisteminde Bağımsız İdari Otoriteler, Bağımsızlıkları ve Denetimleri Üzerine Bir Değerlendirme", *Anemon Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı 9, 2021, s. 218.

⁸¹ Çakmak, a.g.e., s. 116.

⁸² Ege, a.g.e., s.19.

tür kuruluşlara uyuşmazlık çözme yetkisinin tanınmasında alt yapıyı oluşturmuştur. Bu yetkinin tanınması ile BİO'lara, yargı benzeri kuruluş niteliğini ortaya çıkarmıştır.⁸³

Bağımsız idari otoritelerin uyuşmazlık çözme yetkisi, sektörlerindeki düzenlemeleri etkili bir şekilde uygulayabilmeleri ve denetim görevlerini yerine getirebilmeleri açısından önemli bir araçtır niteliğindedir. Bu yetki, otoritelerin sektörel uyuşmazlıkları adil ve tarafsız şekilde çözmesine, taraflar arasında dengeyi sağlamasına ve hukuki güvenceyi temin etmesine olanak tanımaktadır. Bu sayede, sektördeki düzeni sağlamak, yasalara uyumu teşvik etmek ve taraflar arasında güvenilirlik ve şeffaflığın sağlanması amaçlanmaktadır.

2.5.6. Araştırma-İnceleme Yapma Yetkisi

Denetleme kavramı genellikle uygulamadaki kurallara uyulup uyulmadığının incelenmesi anlamına gelmektedir. Denetim genel olarak, kamu idaresinin ya da özel hukuka tabi kurumların kamu yararı noktasında kanunlara aykırı hareket edip etmediklerinin incelenmesidir. Bağımsız idari otoriteler, kendi alanları ile ilgili konularda araştırma ve inceleme yapmak için mevcut alandaki bütün bilgiye sahip olmalıdır. Bu durum BİO'ların gerekli olması noktasında kurumların ya da bireylerin dosyalarına erişimine olanak sağlamaktadır.⁸⁴

Bağımsız idari otoritelerin sahip olduğu bu yetki her kuruluş için farklı olmaktadır. Bazı kuruluşlara yalnızca belge erişim izni verilirken bazılarında belgelere el koyma izni verilmiştir. Bu yetkiler genellikle BİO'ların kuruluş metninde şeffaf bir şekilde ortaya koyulmuştur. Bu yetkinin kaynağının kanun olması ve ilgili kurumların bilgi ve belge paylaşımından kaçınmaması bu kuruluşların gücünün artmasına olanak tanımıştır.⁸⁵

2.5.7. Bireysel Önlemler Alma Yetkisi

Bağımsız idari otoritelerin kendi faaliyet alanları ile ilgili yukarıda bahsi geçen yetkilerin yanında otoritenin sağlanması adına ihtiyaç duyulan durumlarda bireysel önlemler ve kararlar alma ihtiyacı doğabilir. Bu kuruluşlara tanınan bu yetki bazı Avrupa devletlerinde ön planda tutulmaktadır. Özellikle Fransa bu konuda bağımsız idari otoritelere, piyasaların işleyişinde aksaklıkların giderilmesi noktasında hakemlik yapması

⁸³ Sobacı, a.g.e., s. 170.

⁸⁴ Uygur, a.g.e., s. 139.

⁸⁵ Eskin, a.g.e., s. 32.

ve düzeni sağlayarak sürekliliğin oluşması anlamında bireysel önlemler alma yetkisi tanımaktadır.⁸⁶

2.6. Bağımsız İdari Otoritelerin Olumlu Yönleri ve Bu Otoritelere Yöneltilen Eleştiriler

2.6.1. Bağımsız İdari Otoritelerin Olumlu Yönleri

Bağımsız idari otoritelerin olumlu yönlerine baktığımızda karşımıza ilk çıkan, bu kuruluşların uzmanlaşma isteyen teknik işlerde, siyasi otoritenin hegemonyasından bağımsız, tarafsız ve şeffaf bir faaliyette bulunmalarıdır. Türkiye’de sosyolojik bir gerçek olarak, siyasete ve siyasetçiye güvensizlik karşımıza çıkmaktadır. Politik iktisat alanında yapılan çalışmalar neticesinde siyaset olgusunun, toplumsal alanda bulunan her kurumun ekonomik olarak bir anlamı bulunmaktadır ve siyasi aktörler iktisat bilimi noktasında ekonomik aktörlerdendir. Bundan dolayı iktisat alanının en temelinde yer alan, faydanın maksimize edilmesi kuralı, siyasetçiler konusunda da geçerliliğini sürdürecektir. Kamu alanları noktasında hassasiyet içeren ve BİO’lar tarafından denetlenen ve düzenlenen hareket alanlarının ranta konu olması muhakkak olarak piyasaların kilitlemesi sonucunu doğuracaktır. Bu durumun önlenmesi adına, karar alma ve uygulama noktasında siyasi aktörlerden ziyade alanında bağımsız ve objektif uzman kişilerin yer bulması iş ve işlemler açısından daha doğru olacaktır.⁸⁷

Bağımsız idari otoritelerin diğer bir artısı, diğer kurum ve kuruluşlara nazaran daha hızlı ve etkin kararlar alabilmeleridir. Nitekim bu kuruluşlar alanında uzmanlaşmış personeli tek çatı altında toplamanın yanında, geleneksel yönetimde farklı fonksiyonda bulunan yapıları tek noktada toplamalarıdır (kural koyma, somut muhataba kuralı uygulama, oluşan uyuşmazlıklara çözüm sunma). Bunun sonucunda geleneksel idari yapılanmada görülen koordinasyon eksiklikleri giderilmekle birlikte idarenin etkinliğinin artırılmasında pozitif sonuç vermektedir.⁸⁸

2.6. 2. Bağımsız İdari Otoritelere Yöneltilen Eleştiriler

Bağımsız idari otoriteler, bahsedilen pozitif yönlerinin yanında bazı konularda ciddi eleştirilere maruz kalmaktadır. Nitekim bu eleştirilerin en önemlisi meşruluk sorunu olarak

⁸⁶ Hocaoglu, a.g.e., s. 26.

⁸⁷ Orhan Tavlı, “*Bir Bağımsız İdari Otorite Örneği Olarak Kamu İhale Kurumu*” Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi, İstanbul, 2005, s. 27.

karşımıza çıkmaktadır. Bu eleştiri doğrultusunda, bağımsız idari otoritelerin yürütme erki içerisinde olmasına karşın siyasi otorite tarafından denetlenememesidir. Modern yönetim noktasında bu eleştirinin olması son derece doğaldır. Nitekim modern sistemde idare siyasete tabidir. Yani siyasi otorite, mahiyetinde bulunan idareyi denetleyebilmektedir. Fakat siyasi otoritenin BİO'lar üzerinde herhangi bir denetimi söz konusu değildir.⁸⁹

Bağımsız idari otoriteler idarenin bütünlüğü ilkesi noktasında da eleştirilmektedir. Bu kuruluşlar devlet yapılanmasında olmasına karşın, idari anlamda bağımsız olmaları ve siyasi otoritenin vesayeti altında olmamaları noktasında idarenin bütünlüğü ilkesine aykırı oldukları söylenmektedir.⁹⁰

Bağımsız idari otoritelere yöneltilen bir diğer eleştiri ise, bu kuruluşların idari otoritenin sınırlı olarak başvurduğu ceza verme yetkisini daha sık bir şekilde kullanmaları noktasında ceza hukuku ilkelerine aykırı hareket edebilme ihtimalinin olması ve adil yargılanma hakkı konusunda sıkıntı oluşturabilecekleri korkusudur. Fakat bu konuda ceza uygulanacak kurumların ilk önce savunmasının istenilmesinin gerekliliği, verilen cezaların bir üst makama itiraz konusu olabilmesi, var olan kaygının az da olsa giderilmesine imkân sağlamıştır.⁹¹

⁸⁸ Esra Zülfiye Balaban, "*Bağımsız İdari Otorite Olarak Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu*" Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Kültür Üniversitesi, İstanbul, 2022, s. 40.

⁸⁹ Erdoğan, a.g.e., s. 586.

⁹⁰ Sobacı, a.g.e., s. 176.

⁹¹ M. Akif Özer, "*Küreselleşme Sürecinde Değişen Kamu Hizmeti Anlayışı Ve Bağımsız İdari Otoriteler Sorunu*", Konya: Çizgi Yayınları, s. 205-206.

3. YÖNETİŞİM VE BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER ARASINDAKİ İLİŞKİ

Bağımsız idari otoritelerin var oluş nedenlerine baktığımızda, ekonomik alanların yapısal karmaşıklığı ve uzmanlığa ihtiyaç duyan bir teknik alanın olması, kamu iktisadi teşekkülleri noktasında kamu idaresinin hem kural koyucu hem de kontrol mekanizmasının sahibi olması nedeniyle objektifliğe gölge düşürmesi, olması muhtemel siyasi etkilerin bitirilmesi ve yapılan düzenlemeler doğrultusunda meydana gelen başarısızlığın sonuçlarını siyasi tabakanın üstlenmekten kaçınması olarak gösterilebilir.⁹²

Bağımsız düzenleyici ve denetleyici kuruluşların öncelik hedefinin kamu yararı olması noktasında, başarıya ve hedeflenen sonuçlara ulaşılmasının en önemli şartı, iş ve işlemlerden sorumlu kuruluşların örgütsel yapısı ve karar alma sisteminin kurallara mı bağlı olduğu yoksa esnek ve sübjektif olan duruma mı bağlı olacağı büyük önem arz etmektedir. Bu noktanın netlik kazanması adına modern yönetim sistemi olarak nitelendirilen yönetim anlayışı BİÖ'lar noktasında ele alınmalıdır. Duruma ya da kurala bağlı kalınması konusu incelendiğinde kurumsal iktisat teorisini göz önüne almak faydalı olacaktır. Klasik iktisat teorisinin savunduğu rasyonel tüketici anlayışına karşı olan kurumsal iktisat teorisi, yapılacak analizlerde rasyonel tüketici anlayışının saf dışı tutulmasını ileri sürmektedir. Bu durumun nedeni olarak bireylerin karar alma sürecinde yalnız olmadıklarını, içinde bulundukları toplumsal kültürle ve kurumlarla etkileşim içinde olduğu düşüncesini savunmaktadır. Kurumsal iktisat teorisi modern yönetim anlayışı olarak nitelendirilen Yönetişim anlayışının da teorik temellerini meydana getirmektedir. Kurumsal iktisat teorisi düzenleyici ve denetleyici uygulamalar neticesinde oluşan sonuçlara nazaran BİÖ gibi kuruluşların örgütsel oluşumu ile dizayn edilmesine daha çok önem vermektedir. Nitekim bu kuruluşların amaçlanan sonuçları elde etmek noktasında temel şart, kuruluşların yapı ve dizaynını görmektedirler.⁹³

Merkezi yönetim, kamu idaresinin her alanda etkili sonuçların ortaya koyulmasında tartışmaya neden olduğu, bundan kaynaklı olarak klasik katı kamu idaresi mekaniği 1970'lerden sonra farklı arayış içine girmiştir. Bu düşüncenin kabul görmesi, gelişmesi ve

⁹² Balaban, a.g.e., s. 8.

⁹³ M. Can Yardımcı, "Ekonomik Regülasyon Uygulamalarının Yeniden Tanımlanması: Bağımsız İdari Otoriteler ve Yönetişim", *Uluslararası Akademik Birikim Dergisi*, Cilt 6, Sayı 2, 2023, s. 136.

geniş bir kitle tarafından tartışma konusu olması ile birlikte yeni bir yönetim anlayışı düşüncesini ortaya çıkarmıştır. Merkezi yönetimin, sosyal ve ekonomik birtakım alanların yapısal karmaşıklığı ve uzmanlık isteyen teknik alanların yapıları neticesinde, kamu yararını gözetmesi doğrultusunda yetki devri ile bağımsız idari otoritelere devretmesi alanyazında modern yönetim veya yönetişim şeklinde isimlendirilmiştir.⁹⁴ Yani yönetişimin en temel örneğinin bağımsız idari otoritelerin olduğunu söyleyebiliriz. Yönetişim kavramı, açık, şeffaf, hukuka bağlı, hesap verilebilir, demokratik, sorumlu, katılımcı, hantal yapıdan kurtulmuş hızlı ve esnek yönetim şeklinde tanımlanmaktadır.

Küresel dünyanın yeni düzeninde modern yönetim anlayışı olan Yönetişim kavramı, sosyoekonomik alanda karar mekanizmasının yalnızca kamu idaresine bırakmayan yani çok aktörlüğü savunan, bunun yanında otorite üstünlüğüne başvurmayan ve otoriter yaptırımları kullanmayan, aldığı kararlar noktasında yalnızca yargı denetimine bağlı, bağımsız ve etik bir yönetim sistemidir.

Klasik yönetim anlayışının içinde bulunduğu sorunlara karşı çözüm aracı olarak ortaya koyulan Yönetişim kavramı, modern toplumların karmaşık ve dinamik konularda yaşadığı sorunlara etkili ve yansız çözüm yolu oluşturabilmektedir. Bağımsız idari otoriteler, gücünün kaynağını kamu idaresinden alarak, ilgili konu ve alanında tüm aktörler hakkında karar merci olarak, siyasi gücü elinde bulunduran güç grubunun ve diğer çıkar gruplarının etkisi altında kalmadan, özgür bir şekilde karar verebilmesi güven oluşturan modern yönetişimin bir neticesidir.⁹⁵

Kamu yararı açısından önem arz eden, nitelik ve nicelik noktasında mal ve hizmetlerin ortaya koyulması, siyasi kararlardan ziyade piyasanın isteklerine göre oluşması ile birlikte, arz eden kitle etkin bir geri dönüt alabilir ve tüketici kesim taleplerini siyasi otoriteye ulaştırma gereksiniminde kalmamış olurlar. Ekonomik sorunlar bağlamında çok aktörlü bir çözüm ortaya koyan bu durum, modern yönetim sistemi olan Yönetişimin bir örneği niteliğinde bulunan bağımsız idari otoriteler eliyle hayata geçmektedir. Kamu tüzel kişiliği bulunan ve özerk bir yapıda olan bağımsız idari otoriteler, iyi yönetim sergilemeleri durumunda sağlayacağı faydaları şu şekilde sıralayabiliriz;⁹⁶

- Bireyler kamu idaresinin bir parçası haline gelir
- Kamu idaresi etkinleşir

⁹⁴ Erdoğan, a.g.e., s. 567.

⁹⁵ Özer, a.g.e., s.121.

⁹⁶ Yardımcı, a.g.e., s. 138.

➤ Kamu idaresinin katılımcı sistemi benimsemesiyle alınan kararlar daha geniş kitleler tarafından benimsenir

➤ Kurumlara olan güvenin artmasıyla birlikte meşruluk tartışması bitirilir

➤ Yetki devri ile yerini aldığı mekanizmalardan daha etkili sonuç ortaya koyar.

Bağımsız idari otoriteler, bağımsız ve özerk karar alma noktasında kamu tüzel kişiliği ile yapılmalıdır. Nitekim bu kuruluşların düzenleme yetki ve görevlerini yapabilmeleri için ön koşuldur. Aynı zamanda bu kuruluşların düzenleyici ve denetleyici faaliyetleri yargı denetimi dışında hiyerarşi veya vesayet denetimine tabi olmamalıdır.⁹⁷ Bu kuruluşlar tarafından alınan kararların hepsi açık ve şeffaf olmalıdır. Aynı zamanda kurum üyelerinin seçimi noktasında siyasilerin etkisi bulunmamalıdır. Bunun yanında bu kuruluşlarda görevli bulunanların görevden azledilmesi kanun nezdinde belirlenmeli ve zorlaştırılmalıdır. Ayrıca kurul ve kurum çalışanlarının görevleri bitimi sonrasında mevcut alan ya da sektörde çalışmama koşulu konmalıdır.⁹⁸

⁹⁷ Şener, a.g.e., s. 83.

⁹⁸ Sobacı, a.g.e., s.165.

4. TÜRKİYE’DE RTÜK BAĞLAMINDA YÖNETİŞİM VE BAĞIMSIZ İDARİ OROTİLERİN ANALİZİ

4.1. Türkiye’de Bağımsız idari Otoritelerin Hukuki Statüleri ve idari Teşkilat İçindeki Yeri

Batı hukuk kaynaklı olarak Türk hukuk sistemine dahil olan “Bağımsız İdari Otorite” kavramı ortaya çıktığı zamandan günümüze kadar geçen süre zarfında birçok tartışmaya konu olmuştur. Klasik idari örgütlenmenin dışında farklı bir idari yapılanma ortaya koyan bu kuruluşlar idari sistemdeki yerleri ile Anayasal anlamdaki yerleri noktasında dikkatleri üzerlerine çekmektedirler.⁹⁹ Nitekim siyasi ve idari merkezi sistemi barındıran ülkelerde bu tür yapıların gelişim göstermesi ciddi sorunlarla karşı karşıya kaldığı söylenilebilir. Bu sorunların temeline bakıldığında bu yapılara karşı duran kesimim gelenekçi kesim olduğu görülmektedir. Bu noktadan hareketle bu kuruluşların bir taraftan “yasama-yürütme” ilişkisi diğer taraftan yürütme organının içinde “merkezi yönetim-idare” ilişkisinin düzenleme şekli ile doğrudan ilgili olduğu ve dolayısıyla anglo-sakson yönetim sisteminin kuruluşlara gelişim ortamı sağladığı kabul görmektedir. Kamu alanlarında özelleştirme ile “işletici” ve “düzenleyici” ayrımı sonucunda “düzenleyici” sistemin merkezi ve yerel otoritenin dışında bağımsız nitelikte olması noktasında hassas olan Avrupa Hukukunun anglo-sakson hukuk sisteminden etkilendiği belirtilmelidir.¹⁰⁰

Bağımsız idari otoritelerin “Türk hukuk sistemi”nde bulunup bulunmayacağı konusu son dönemde önemli tartışma konularından birisi haline gelmiştir. Bu tartışmalar ışığında birinci grup, BİO’ların mevcut anayasal sistemimizde olmasının mümkün olmadığını savunurken, ikinci grup ise bu kuruluşların hizmet yerinden kuruluş olarak değerlendirilmesi gerektiğini savunmaktadır. Diğer birtakım gruplar BİO’ları mevcut sistemde üçüncü bir yerinden yönetim sınıfı meydana getirdiğini kabul etmektedir.¹⁰¹

Bağımsız idari otoriteler, idari teşkilat içinde yer alırken bakanlıklara bağlı olarak görev yapmaktadırlar. Ancak bu bağıllık, hiyerarşik bir ilişki olmamakla birlikte, daha çok

⁹⁹ Gönen, a.g.e., s. 99.

¹⁰⁰ Turgut Tan, "Bağımsız İdari Otoriteler Veya Düzenleyici Kurullar" *Amme İdaresi Dergisi*, 2002, s. 32.

¹⁰¹ Eskin, a.g.e., s. 38.

koordinasyon ve yönlendirme amacı taşımaktadır. Bu sayede, otoritelerin bağımsızlığı korunurken, ilgili bakanlıklarla etkileşim içinde olmaları ve politika amaçlarına uygun hareket etmeleri sağlanmaktadır.

BİO'ların Türkiye'deki hukuki statüsü ve ülke idari çerçevesi içindeki yerleşimleri incelenirken aşağıdaki konuların ele alınması gerekmektedir;

➤ Bağımsız idari otoriteler merkezi hükümetten ve yerel idareden farklı olarak üçüncü bir yapı ortaya koyabilir mi?

✓ “Madde 123 – İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Kamu tüzelkişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur.”¹⁰² Bahsi geçen durum ilgili maddede de görüldüğü gibi üçüncü bir yönetim mekanizmasına izin verilmemektedir.

➤ Bağımsız idari otoriteler ademi merkeziyetçilik sürecinin bir parçası olacak mı ya da bu parçaya dahil edilmesi durumunda “yer yerinden yönetim kuruluşları” mı yoksa “hizmet yerinden yönetim kuruluşlar” mı olacaktır?

✓ 1982 T.C. Anayasası göz önüne alındığında ademi merkeziyetçiliğe dahil olan yönetimler tanımlanmış ve belediye, köy ve il özel idaresi olarak adlandırılmıştır. Ademi merkeziyetçilik sistemine dahil olan hizmet yerinden yönetim kuruluşları vardır. Bu yönetim sistemi kuruluşu Anayasa da açıkça yer almamakla birlikte 123. Maddede kuruluş şekli kanun yetkisine dayanılarak kamu tüzel kişileri tarafından kurulabileceği belirtilmektedir. Aynı zamanda bağımsız idari otoriteler ile hizmet yerinden kuruluşlar arasında birtakım farklılıklar göze çarpmaktadır. Hizmet yerinden kuruluşlar kuruluş amaçları doğrultusunda hareket ederek hizmet sunarken BİO'ların amacı hizmet sunmak değildir. Bağımsız idari otoriteler kendi kuruluş alanları çerçevesinde toplum nazarında hassas ve önemli olan sektörleri düzenlemeyi ve denetlemeyi amaçlamaktadır. Bağımsız idari otoritelerin bağımsızlığı ile, Merkezi idarenin hizmet yerinden yönetim kuruluşları üzerindeki etkisi göz önüne alındığında bağımsızlıktan söz edilemeyeceği görülmektedir.¹⁰³

Metin Günday bu konuda; bağımsız idari otoriteler T.C. Anayasası 126. ve 127. Maddeleri incelendiğinde bunlara dahil olmadığı görülmektedir. Başlangıçta hizmet yerinden yönetim kuruluşları ile benzerlik gösterdiği söylenebilse de yapısal özellikleri noktasında BİO'lar ayrılmaktadır. Nitekim yukarıda da belirtildiği gibi hizmet yerinden

¹⁰² 2709 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982, 123. Madde, s. 40.

¹⁰³ Sobacı, a.g.e., s. 171.

yönetim kuruluşları hizmet sunmayı amaçlamaktadır ve merkezi yönetimin vesayet denetimine tabi olmaktadır. Oysa BİO'lar için bu durumlar söz konusu değildir. Ayrıca BİO'lar mali özerkliğe sahipken hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının böyle bir durumları bulunmamaktadır. Nitekim BİO'ların mahalli idareler ve hizmet yerinden yönetim kuruluşları yanında üçüncü bir yerinden yönetim kuruluşu şeklinde kabul görmesi gerektiğini savunmaktadır. Nitekim Anayasa da mahalli idareler öngörülmüşken hizmet yerinden yönetim kuruluşları, kanun çerçevesinde nasıl oluşturulması gerektiği belirtilmiş ve bir problemle karşılaşılmamıştır. Bu noktadan hareketle yerinden yönetim olgusunun yerel yönetimler ile hizmet yerinden yönetim kuruluşları şeklinde sınırlandırmak mümkün gözükmemektedir. Anayasa'nın 123. Maddesi göz önüne alındığında BİO'ların kurulmasına olanak verdiği görülmektedir¹⁰⁴ söylemiştir.

Bağımsız idari otoritelerin idari yapı içindeki yerini göstermede üç farklı görüş oluşmuştur. Bunlardan birincisi, Türk idare hukuk sistemi noktasında idari sistemin genel nitelikleri karşısında bağımsız idari otoritelerin varlığından söz etmenin mümkün olmayacağı yönündedir. Buna karşın diğer iki görüş ise BİO'ların yerel idare sistemi içerisinde olması gerektiğini öne sürmektedir. Ayrıca bu görüşlerden biri BİO'ları hizmet yerinden yönetim kuruluşu olarak nitelerken diğer görüş, yerel yönetimler ve hizmet yerinden yönetim kuruluşlarından farklı olarak yeni bir yerinden yönetim organizasyonu olarak nitelendirmektedir.¹⁰⁵

Danıştay'ın bağımsız idari otoriteler konusunda Anayasal yerini gösterdiği kararları;

“Türkiye’de son yıllarda merkezi idare yapılanmasının dışında üst kurullar kurulmaya başlanmıştır. Öncelikle bu kuruluşlar özerk olup Devlet tüzel kişiliğinin dışında ayrı birer kamu tüzel kişisi olarak kurulmuşlardır. Ayrıca, bağımsız kuruluş olduklarından tesis ettikleri idari işlemler merkezi idare makamlarının hiyerarşik ve vesayet denetimine tabi tutulmamıştır. Üst kurulların bağımsız yapılarına uygun olarak kuruluş yasalarında bunların Başbakanlık ya da diğer bakanlıklarla "ilişkilendirildikleri" görülmektedir. Yasa koyucu tarafından yapılan bu nitelendirme idari vesayeti içinde barındırmaması nedeniyle üst kurulların özerk ve bağımsız yapılarına da uygun düşmektedir. Üst kurulların "ilişkili kuruluş" olarak nitelendirilmeleri, Anayasada yerini bulan idarenin bütünlüğü ilkesini zedelememelidir. Diğer taraftan idarenin bütünlüğü ilkesini gerçekleştirmek adına merkezi

¹⁰⁴ Orhan Seyfi Güner, "Bağımsız Üst Kurullar", *Genç Hukukçular Hukuk Okumaları*, Cilt 5, Sayı 6, 2003, s. 191.

¹⁰⁵ D. Çiğdem Sever, "Türkiye’de Düzenleyici Kurumların Yapısı, İşlevi ve Dönüşümü", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 64, Sayı 1, 2015, s. 219.

idarenin sahip olduğu ve kullandığı yetkiler de, üst kurulların özerk ve bağımsız yapılarına ters düşmemelidir. Bu noktada belirtilmek gerekir ki merkezi idarenin üst kurulların kural olarak karar organları (organik) ile işlemleri üzerinde (işlevsel) denetim yetkisi bulunmamalıdır. Diğer bir anlatımla, üst kurulların "regülasyona" ilişkin kararlarının merkezi idarenin müdahale alanının dışında kalması bu kurulların özerklik ve bağımsızlıklarının doğal bir sonucudur. Bunun dışındaki konularda ise merkezi idarenin yapacak olduğu denetimin her somut olayda yargı organınca ayrıca değerlendirilmesi gerekmektedir..." şeklinde olduğu görülmektedir.

Bu kararlar ışığında, Danıştay'ın da belirttiği gibi, bahsi geçen kuruluşların idari sistem içindeki yeri, özerk, bağımsız, devlet tüzel kişiliği bulunmayan fakat bundan ayrı olarak kamu tüzel kişiliğine sahip olarak ortaya koyulmuş, klasik idari sistemin içerisinde yer almayan ve bunun yanında kamu kaynaklarından istifade edebilen, hizmet yerinden yönetim kuruluşlarıdır. Anayasa'nın 123. Maddesi göz önüne alındığında Türkiye'de bulunan idari birimler ortaya koyulmuş ve bunların dışında bir sistemin aykırılık oluşturacağı belirtilmiştir. Bu noktadan hareketler bu görüşe destek sağlamaktadır.¹⁰⁶

Özerk kurumların ilgili yasalarda ortaya koyulan görev ve yetkilerinin bugünkü durumdan daha ayrıntılı bir şekilde düzenlenerek kapsamının genişletilmesi gerekmektedir.¹⁰⁷ Ayrıca belirtmelidir ki bağımsız idari otoritelerin özellikleri göz önüne alındığında yerinden yönetim sistemiyle uyuşmadığı görülebilir. Bu noktadan hareketle bağımsız idari otoritelerin mevcut özellikleri korunması düşünülüyorsa atılması gereken adım, Anayasanın 123. Maddesi tekrardan gözden geçirilerek BİO'ların merkezi yönetim ve yerinden yönetim sistemi dışında kalan üçüncü bir yönetim sistemi olarak düzenlenmesi ve kabul görmesi gerekmektedir.¹⁰⁸

4.2. Türkiye'de Bağımsız idari Otoritelerin Yaygınlaşma Nedenleri

1970'lerden sonra Avrupa'da, 1980 sonrası Türkiye'de ortaya çıkan Bağımsız idari otoritelerin ABD'deki yapılanmaları çok daha öncelerine dayanmaktadır. Bu kuruluşlar özel sektör kontrolünde bulunan alanların kamusal sektör eliyle düzenlenmesi isteği sonucunda kurumsallaşmışlardır.

¹⁰⁶ Gülcan Azimli Çilingir, "Türkiye'deki Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşların İdari Yapı İçerisindeki Rolü", *Osmaniye Korkut Ata Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 2, Sayı 1, 2018, s. 10.

¹⁰⁷ Ali İhsan Karacan, "Özerk Kurumlar Üzerine Denemeler", İstanbul: Creative Yayıncılık, 2002, s. 130.

¹⁰⁸ Sobacı, a.g.e., s. 172.

Değişen dünya şartları karşısında liberal ekonomi kabul görmüş ve bu durum kamu hizmetleri noktasında yetki ve sorumluluk alanlarının sınırlarının daha belirgin bir şekilde ortaya koyulması ihtiyacını doğurmuştur. Ayrıca değişim rüzgarının etkisi Türkiye’de de kendini göstermiş, uluslararası kuruluşların talepleri ve toplumsal talepler doğrultusunda sistemsel değişimler meydana gelmiş ve neticede devlet anlayışı düzenleyici, denetleyici ve uygulayıcı anlayıştan düzenleyici ve denetleyici anlayışa odaklanmıştır. Fakat 1980’li yıllar itibariyle karma ekonomik model yerine piyasa ekonomi modeline geçiş sürecinde, bağımsız düzenleyici kurumlar istenilen seviyede oluşturulamamış, bundan dolayı piyasa ekonomisinde olması gereken ve devlet tarafından yapılması gereken hakemlik görevi tam anlamıyla ortaya koyulamamıştır.¹⁰⁹

Kamu sektörü kontrolünde bulunan alanların özelleştirilmesi sonrasında rekabet ortamı oluşmuş, bu noktada yaşanan gelişmelere cevap vermek adına, rekabete açılan alanları etkin kılmak ve bunların yanında mevcut alanları siyasi baskıdan arındırmak, BİO’ların varlığını vazgeçilmez hale getirmiştir.

Türkiye’de geline bu nokta bize BİO’ların genel mana itibariyle yaygınlaşma nedenlerini şu şekilde açıklamamıza imkân vermektedir;¹¹⁰

- Dünya yönetim anlayışında meydana gelen değişimler ışığında, Türkiye’de kamu sektörü etki alanının daraltılması ve düzenleyici devlet anlayışının oluşması ve etkinliğinin artırılmak istenmesi,
- Rekabet koşullarının tüm iktisadi kuruluşlar için eşit hale getirilmesi ve piyasa güveninin artırılmak istenmesi,
- Teknolojik gelişmeler noktasında problem yaşayan sektörlerin ihtiyaç duyduğu uzman kadronun karşılanmak istenmesi ve teknik alanlarda yaşanan sorunların mevcut birimler tarafından çözüme ulaştırılamaması,
- Yönetime duyulan güvenin artırılması ile siyasi belirsizlik ve güvensiz tutumun ekonomiye olumsuz etkisinin ortadan kaldırılmak istenmesi,
- Ülke ekonomisini dış etkenlerden korumak, sürdürülebilir hale getirmek ve siyasi politika etkisinden kurtulmuş bir konuma ulaşmak,

¹⁰⁹ Eskin, a.g.e., s. 41.

¹¹⁰ İbrahim Uslu, “*Türk Yönetim Sistemi İçerisinde Bağımsız İdari Otoriteler Ve Radyo Televizyon Üst Kurulu Örneği*”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Ankara, 2013, s. 63-64.

Bu sayılan nedenler dışında oluşturulan BİO'ların dış konjonktür ışığında ortaya çıktığı söylenilebilir. Mesela IMF ve DB gibi uluslararası kuruluşlar, gelişme eğiliminde olan ülkelerin özelleştirme çalışmalarına hız vermesi noktasında etken olmuş ve bunun yanında bu ülkelere üreten devlet anlayışından, düzenleyen ve denetleyen devlet anlayışının yerleştirilmesi çalışılmıştır. Amaçlanan bu anlayışın arkasında o ülkelerdeki güvensizlik oluşturan siyasilerin ve yöneticilerin mümkün olduğunca piyasa işleyişinden uzak tutmak istenmesidir. Ayrıca uluslararası kuruluşların (IMF) Türkiye'ye yaptığı baskıları 09.12.1999 tarihli niyet mektubunda görmekteyiz. Niyet mektubunda enflasyonu negatif, büyümeyi pozitif noktada hareket ettirmek, yapısal reformların hayata geçirilebileceği ve ekonomide düzenleme ve denetleme işlevini arttırmak maksadıyla bazı düzenleyici idarelerin oluşturulacağı sözü verilmiştir.¹¹¹

Türkiye'de bağımsız idari otoritelerin oluşmasında ve yaygınlaşmasında AB önemli etken noktalardan biri konumundadır. AB, kendi birliklerine üye olmak isteyen ülkelerden, işletici, düzenleyici ve denetleyici ayrımının yapılması koşulunu sunmuştur. Bu bağlamda Türkiye AB tam üyelik yolunda çok sayıda taahhütte bulunmuştur. Ayrıca AB isteği üzerine TAPDK, BDDK, EPDK gibi kurumların oluşturulması sözünü vermiş ve bu konuyla ilgili çalışmaları hızlı bir şekilde bitirerek bahsi geçen kurumları idari anlamda faal hale getirmiştir.¹¹²

Bağımsız idari otoritelerin ortaya çıkma ve gelişme nedenlerinden bir diğeri, ülkenin önemli alanlarında meydana gelen ve mevcut klasik idari sistemle denetleme imkânı bulunmayan büyük nitelikte yolsuzlukların ve bu alanlarda oluşan siyasi rantın etken olduğu söylenilebilir. Bu bağlamda yaşanan sektörel büyümelerin yolsuzluğa imkân tanınaması adına siyasi otoriteden uzak, bir nevi düzenleyici işlevi gören BİO'ların sayısı dünyada yaşanan gelişmelere paralel nitelikte artış göstermiştir.¹¹³

Bağımsız idari otoritelerin, Türkiye'de kurulmasının arkasında dış konjonktürlerden IMF ve DB gibi kuruluşların, siyasi yapıyı ekonomik yapıdan ayırma düşüncelerinin olduğunu söyleyebiliriz. Bu noktada BİO'ların kurulmasında belli bir planın olmaması, kuruluş amaçlarının ortaya koyulmasında ve idari sistemde konumlandırılmalarında birtakım problemler oluşturmuştur.

¹¹¹ Ümit Sönmez, “Piyasanın İdaresi: Neoliberalizm ve Bağımsız Düzenleyici Kurumların Anatomisi.” İstanbul: İletişim, 2011. s. 161-162.

¹¹² Tan, a.g.e. s. 13-14.

¹¹³ Uygur, a.g.e. s. 77.

Bağımsız düzenleyici kurumların, ihtiyaç oluşması için rekabete kapalı bir piyasanın varlığı, devlet tekelinin varlığı ya da piyasada faaliyet gösterenlerin yasalar ile imtiyaz tanınmış kişilerin olması gerekmektedir. Ancak bu şekilde yapılanmış bir piyasada rekabet koşulların oluşması adına BİO'ların varlığına ihtiyaç duyulmaktadır. Bağımsız düzenleyici kurumların oluşum amacına baktığımızda, toplum açısından hassas olan sektörleri düzenlemek ve denetlemek olduğu böylece toplumu merkezi idarenin karşısında korumayı amaçladığı görülmektedir. Fakat oluşum noktasında stratejiden yoksun ve yurt dışı kaynaklı BİO'ların kopyası şeklinde ortaya koyulan kurumların bahsedilen amaca uygun hareket edebileceği düşünülmemektedir. BİO'lara piyasaların düzenlenmesi için istisnai nitelikli kurumlar olarak bakılmalıdır. Temelde özel sektörün rekabet serbestisi ortamda ekonomik sistem oluşturulmalıdır. Bu noktada bütün alanlarda düzenleyici kurumların oluşturulması etkinliği azaltacağı gibi kamu kaynaklarının boşa harcanmasına da neden olmaktadır. Bu durumda sadece serbest rekabet piyasası ortamı için BİO'ların varlığına ihtiyaç vardır. Ayrıca ihtiyaç dışı oluşturulan kuruluşların kendi alanlarındaki piyasa koşullarını olumsuz etkileyeceği göz önünde tutulmalıdır. Bundan dolayı yalnızca piyasa şartlarını iyileştirecek, düzenleme ve denetleme mekanizmasını gerçek anlamda ortaya koyacak BİO'ların oluşumuna imkan verilmeli aksi durumda aynı faaliyet alanında varlık gösteren kuruluşların birleştirilmesi veya ortadan kaldırılması gerekmektedir.¹¹⁴

4.3. Türkiye’de Bağımsız İdari Otoritelerin Yapısal Özellikleri

Türkiye’de faaliyet gösteren BİO’lar her ne kadar farklı kanunlarla kurulmuş olsa da her ne kadar farklı alanlarda varlık gösterse de temelde birtakım benzerlikleri bulunmaktadır. Bağımsız idari otoritelerin yapısal özelliklerini aşağıdaki başlıklarda ele alacağız.

4.3.1. Kurum – Kurul Ayırımı

Türkiye’de faaliyet gösteren bağımsız idari otoritelerin yapısal özellikleri değerlendirildiğinde ilk karşımıza çıkan durum, bazı BİO’ların kurum bazı BİO’ların kurul şeklinde oluşturulmasıdır. RTÜK ve SPK dışında kalan BİO’lar kurum ve kurul şeklinde ikili yapıya sahiptir. Bağımsız idari otoritelerin karar organları kurullardır. Örneğin kurul başkanı aynı zamanda kurumunda en yetkili ismi olup kurumun genel yönetimi ile temsil

¹¹⁴ Özer, a.g.e., s. 165.

işlerini yürütmektedir. Uluslararası uygulamalara baktığımızda ülke koşulları ve özellikleri göz önünde tutulmak şartıyla BİO'ların karar organları tek kişiden veya üç ve beş arasında değişen sayılarda kurullardan da meydana gelebilmektedir. Smith'e göre her iki yönetiminde olumlu ve olumsuz tarafları mevcuttur. Bu noktada karar alma sürecinin hızı, alınan kararların hesap verilebilir nitelikte olması, kararların öngörülebilir olması bağlamında tek kişinin karar almasını uygun bulmuşken, bireysel çıkarların engellenmesi, olumsuz dış baskılara yeterli mukavemet oluşturulması, bakış açısının birden çok olması ve siyasi iktidar ile olan mesafenin açılması ile istikrara kavuşulması adına kurul karar alma mekanizmasını uygun bulmuştur. Ayrıca Blinder ve Morgan tarafından yapılan deneysel uygulamalarda kurul kararlarının bireysel kararlara nazaran daha düşük kalitede olmadığı ortaya konulmuş olmakla birlikte kurul karar alma mekanizmasının hızlı işlemesi durumunda, önem derecesi yüksek kararların kurul tarafından alınmasını daha akıllıca bulmaktadırlar.¹¹⁵

Kurul, kurumun karar organı niteliğindedir. Bu noktada kurum niteliğinde oluşturulmuş BİO'ların kuruluş kanunlarının kuruma vermiş vermiş olduğu görev ve yetkilerin, karar organı olmasından dolayı kurul tarafından kullanılabileceği sonucu ortaya çıkmaktadır. Kurul başkanının aynı zamanda kurumun da başkanı olduğu, en yetkili isim olduğunu yukarıda da belirtmiştik. Burada ortaya çıkan sorun kurum veya kurul başkanlarının icrai nitelikte karar alıp alamayacakları sorusudur. Bu bağlamda kanunen açıkça yetki tanınmamışsa kurum ya da kurul başkanlarının yetkisinin olmadığını söyleyebiliriz. Ayrıca karar alma yetkisinin kurula verildiği durumlarda, kanunen dahi olsa kurul başkanlarına “genel ve soyut” yetki devri yapılamayacaktır. Sonuç olarak kanunen yetki tanınmamışsa ya da yetki tanınmış olsa dahi genel ve soyut yetki devri niteliği taşıdığı durumlarda, başkanın kurul yerine icrai karar alması hukuka aykırılık oluşturacaktır.¹¹⁶

4.3.2. Statüleri

Bağımsız idari otoriteler, kanun çerçevesinde oluşturulmuş, kamu tüzel kişiliği bulunan bağımsız ve düzenleyici kurumlardır. Sahip olunan bu nitelikler BİO'ların üst kurul olmasında temel niteliktedir. Bu şartları ele alırsak;

¹¹⁵ TÜSİAD, “Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması”, 2002, s. 177-178.

¹¹⁶ Örs, a.g.e., s. 38.

4.3.2.1. Kanunla Kurulma

Türkiye’de faaliyet gösteren bağımsız idari otoritelerin kanun çerçevesinde kurulduğu daha önce de ortaya koyulmuştur.

Bunun nedeni olarak kamu tüzel kişiliğine sahip olması gösterilebilir. Nitekim Anayasa 123. Madde 3. fıkra içeriğinde de belirtildiği gibi “kanunla ya da kanunun açıkça verdiği yetkiyle kurulma” kamu tüzel kişiliğinin oluşması açısından ilk şarttır. Bu bağlamda Türkiye’de ki bağımsız idari otoritelerin tamamı ya kendine has kanunla ya da faaliyet gösterdiği alanı düzenleyen kanunlarla oluşturulmuştur.¹¹⁷ Ayrıca BİO’lar düzenleme yetkisini kullanırken kanun çerçevesinde kalmak zorundadır. Aksi durum da Anayasanın 7. Maddesi olan yasama yetkisinin devredilemezliği kuralına tezat oluşturacaktır.

4.3.2.2. Kamu Tüzel Kişiliğine Haiz Olma

Türkiye’de bulunan bağımsız idari otoritelerin kamu tüzel kişiliklerinin varlığı kanunen belirgin niteliktedir. Bundan dolayı kendi malvarlıkları, bütçeleri ve kendi personel rejimleri bulunmaktadır.

Dünyaya baktığımızda Fransa dışındaki uygulamalarda kamu tüzel kişiliği varken Fransa’da bu hak tanınmamıştır. Bu bağlamda Fransa örneğinin en belirgin niteliği devletten ayrı bir kamu tüzel kişiliğinin olmamasıdır. BİO’lar bundan dolayı Fransa’da merkezi idarenin içerisinde konumlandırılmış, başbakanlığın veya bağlı olduğu bakanlığın bünyesinde kendine yer bulmaktadır.¹¹⁸

Bağımsız idari otoritelerin sahip olduğu kamu tüzel kişiliği nedeniyle mahkemelerde taraf olabilmekte, tek taraflı işlem yapma tasarrufuna sahip olup resen icra yetkisine sahip oldukları göz önünde tutulmalıdır. Ayrıca yaptıkları işlemler hukuka uygunluk karinesinden faydalanmakta, sahip oldukları mallar kamu malı niteliğinde, sahip olunan gelirler kamu geliri niteliğinde olup, yönetmelik çıkarma yetkisine sahip ve kamulaştırmada bulunabilir.¹¹⁹ Kısaca kamu tüzel kişiliğinin sunduğu yetkilerin tamamı bağımsız idari otoriteler için geçerli olmaktadır.

¹¹⁷ Uygur, a.g.e., s. 81-82.

¹¹⁸ Tavlı, a.g.e., s. 23.

¹¹⁹ Eskin, a.g.e., s. 62.

4.3.2.3. Bağımsız Olma

Bağımsız idari otoritelerin tartışıldığı konulara baktığımızda bağımsızlıkları ile Anayasal olarak konumları karşımıza çıkmaktadır. Türkiye’de faaliyet gösteren bütün BİO’ların bağımsız oldukları kanunlarda bulunmaktadır. BİO’ları emir ve talimat almaması, üyelerinin görev süresi dolmadan görevden alınamaması bağımsızlıkla ilgili konulardır. Aynı zamanda bağımsızlık bu yapılar için kendi alanları ile ilgili alınan kararlarda üçüncü kesimin müdahalede bulunamayacağı ve etki edemeyeceğini de ortaya koymaktadır. Bu bağlamda BİO’ların bağımsızlık ölçütü faaliyet alanlarında gücü elinde bulunduran örgütlerden ve merkezi otoriteden ayrı bir şekilde karar alması ile ölçülmektedir.¹²⁰

Bağımsız idari otoritelerin bağımsızlıkları yapısal ve hukuksal açıdan bir takım önemli sonuçlar ortaya koymaktadır. Yapısal açıdan ele alındığında merkezi idare tarafından vesayet ya da hiyerarşik denetime tabi tutulamamaktadır. Hukuksal açıdan BİO’lara bakıldığında yapmış olduğu araştırma ve soruşturmasını kamu yetkilerine dayandırmakta, klasik yapılardan daha fazla derinliklere ulaşabilmektedir. Ayrıca hiyerarşiye tabi olmadıkları için ortaya koydukları işlemler, merkezi idare tarafından iptal edilememektedir. Fakat bahsi geçen bağımsızlığın Anayasada ortaya koyulan yargı bağımsızlığı olmadığı bilinmelidir.¹²¹

4.4. Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK) ve Yönetişimin Değerlendirilmesi

RTÜK’ün Türkiye’de radyo ve televizyon programlarını düzenleyen ve denetleyen önemli bir kuruluş olduğu kabul görmektedir. RTÜK, programların içeriğini, yayın kurallarını ve programların toplumsal ilkelere uygunluğunu denetleyerek medya sektörünün kontrolünü elinde tutmaktadır. Bu denetimler RTÜK’ün yaptırım yetkisi ve çeşitli yaptırım türleri ile desteklenmektedir.

RTÜK’ün yasal düzenlemelerdeki etkisi ve faaliyetleri, onun Türk devlet teşkilatı içindeki önemli konumunu göstermektedir. Bu bağlamda RTÜK’ün yönetim açısından, medya sektörünün kontrol edilmesi ve düzenlenmesi konusunda etkin bir mekanizma olarak görev yaptığı ve medya içeriklerinin toplumsal ilkelere uygun olması noktasında önemli olduğu söylenebilir. RTÜK’ün yayın yetkisi, demokratik bir ülkenin medya

¹²⁰ Uslu, a.g.e., s. 101-102.

¹²¹ Selim Şanlısoy ve Abdülvahap Özcan, "Türkiye’de Bağımsız Düzenleyici Kurumların Bağımsızlığı", *Siyasa*, 2006, s. 106-107.

özgürlüğüyle dengelenmelidir. Bu denge, RTÜK'ün cezalarının meşruluğu, denetim sürecinin şeffaflığı ve tarafsızlığı gibi faktörlerle sağlanmaktadır. Yönetişim açısından, RTÜK'ün medya alanında çeşitliliği ve yeniliği teşvik eden, toplumsal kaygıları dikkate alan ve demokratik ilkeleri savunan bir rol üstlenmektedir.¹²²

Bu noktada RTÜK'ün medya sektöründe orantılılık, şeffaflık, tarafsızlık ve kanunilik ilkelerine dayalı işleyişi, Türkiye'de medya özgürlüğü ve toplumsal değerlerin korunması açısından önemli bir role sahiptir olmaktadır.

4.4.1. Yasal Planda Düzenlemeler

İletişim teknolojileri konusunda dünyada yaşanan değişimler ve gelişmeler birçok ülkede kendini hissettirmiş ve beraberinde birtakım sorunlar da getirmiştir. Bu durum Türkiye’de de hukuki, toplumsal ve teknik problemler oluşturmuştur. Bazı ülkeler yaşanan bu tür olumsuzluklara karşı önlem almış, önlem almayan ülkeler problemlerin doğuşundan sonra çözüm merkezli çalışmalarda bulunmuştur. Nitekim Türkiye’nin de dahil olduğu grup bu problemler konusunda sancılı bir süreç geçirmiş veya geçirmeye devam etmektedir. Problemlerin oluşum noktasına bakıldığında, iletişim teknolojileri ile hayatımıza giren teknik imkanların, toplumda kolay karşılık bulması olup, bunun karşılığında bu teknik imkanların ortaya koyduğu hizmetlerin kanuni dayanağının yaşanan gelişime cevap verememesi şeklinde söylenilebilir.¹²³

Türkiye tarihine baktığımızda 1990’lı yıllara kadar radyo ve televizyon yayıncılığının devlet kontrolünde ve tekelinde olduğu görülmektedir. Nitekim özel TV ve radyo yayını yapmak anayasaya aykırılık oluşturduğu için özel teşebbüsler yurt dışı kaynaklı “Korsan Yayın” yapmıştır. Bu yayınların eleştiri aldığı nokta ise hukuki zeminden yoksun oldukları düşüncesidir. Bu bağlamda merkezi yönetim mevcut yayınların hukuki temele oturtulması için birtakım düzenlemelerde bulunmuştur. İlk önce 1992 yılında “Avrupa Sınır Ötesi Televizyon Sözleşmesi” yapılmıştır. Daha sonrasında anayasanın 133. Maddesi “radyo ve televizyon istasyonları kurmak ve işletmek kanunla düzenlenecek şartlar çerçevesinde serbesttir” şeklinde değiştirilmiştir. Yapılan yayınlar vasıtasıyla devletin maddi kaybı olarak, kanalların reklam yaparak gelir elde etmesi ve idarenin bu gelirden vergi alamaması

¹²² Bayram Volkan Alan, “Sermaye Piyasası Kurulu’nun İdari Yaptırım Yetkisinin İdarenin Takdir Yetkisi Kapsamında Değerlendirilmesi ve Yargısal Denetimi”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Kültür Üniversitesi, İstanbul, 2018.

¹²³ S. Burak Açıdoğru, “Radyo–Televizyon Üst Kurulu ve İdarî Teşkilat İçindeki Yeri”, *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 9, Sayı 1-2, 2001, s. 285.

sonucu ortaya çıkmıştır.¹²⁴

Yaşanan bu gelişmeler ışığında 2954 sayılı kanun yerine, 20 Nisan 1994 tarihli 3984 sayılı “Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun” yürürlüğe girmiştir. Ayrıca kanun çerçevesinde RTÜK (Radyo ve Televizyon Üst Kurulu) oluşturulmuştur. Oluşturulan bu kurul “radyo ve televizyon faaliyetlerini düzenlemek amacıyla, özerk ve tarafsız bir kamu tüzel kişiliği” şeklinde tanımı yapılmıştır. 2954 sayılı TRT Kanunu’nda, “Radyo ve Televizyon Yüksek Kurulu (RTYK)” hakkındaki birtakım maddeler yeni düzenleme ile kaldırılmış ve kurula ait bazı yetkiler RTÜK’e geçirilmiştir. Burada bahsedilmesi gereken bir diğer durum, RTÜK’ün RTYK’ya göre BİÖ’ların barındırdığı özellikleri taşımasıdır.¹²⁵

3984 sayılı kanun hakkında AB uyum çerçevesinde değişikliğe gidilmiştir. 15.05.2002 tarihli kabul edilen 4756 sayılı “Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun” ve 26.06.2008 tarihli 5767 sayılı “Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun” 3984 sayılı kanun içeriğinde yapılan değişiklikler sonucunda oluşturulmuştur. 26 Haziran 2008 tarihli 5767 sayılı kanun çerçevesinde yapılan değişiklik ile birlikte TRT’nin farklı dil ve lehçelerde yayın yapmasının önü açılmış olup bu durum TRT’nin siyasi gücün kontrolüne girdiği ve propaganda organı olduğu eleştirisi yapılmıştır.¹²⁶

3984 sayılı kanun 2011 yılına kadar yürürlükte kalmış ve yerini 6112 sayılı “Radyo ve Televizyonların Kuruluş Ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun”a bırakarak ömrünü doldurmuştur.

4.4.2. RTÜK’ün Kuruluşu

Türkiye’de televizyon ve radyo yayıncılığı alanındaki ilk düzenleme 1983 yılında 2954 sayılı “Türkiye Radyo ve Televizyon Kanunu” ile “Radyo ve Televizyon Yüksek Kurulu” oluşturulmuştur. Bu kanunun amacı şu şekildedir;¹²⁷ “Bu Kanunun amacı, radyo ve televizyon ile tüm medya araçlarından yapılan yayınların düzenlenmesine ve özerkliği

¹²⁴ Yunus Yiğit, “*Düzenleyici Devlet ve Radyo, Televizyon Piyasası Düzenlemesi: RTÜK Örneği*”, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi, İstanbul, 2019. s. 72.

¹²⁵ Hamza Çakır, “Düzenleyici Kurullar Olarak RTÜK ve CSA.”, *Kocaeli Üniversitesi İletişim Fakültesi Araştırma Dergisi*, Sayı 8, 2006, s. 40.

¹²⁶ Hülya Turan, “*Radyo Ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK) ve Şiddet İçerikli Yayınların Denetimi*”, Yayımlanmamış yüksek lisans tezi, Marmara Üniversitesi, İstanbul, 2015. s. 39-40.

¹²⁷ 2954 Sayılı Türkiye Radyo ve Televizyon Kanunu, Birinci Kısım, Birinci Bölüm, Amaç-Kasam ve Tanımlar, Madde 1, 1983, s. 1.

ve tarafsızlığı Anayasada hükme bağlanan Türkiye Radyo-Televizyon Kurumuna ilişkin esas ve usulleri belirlemektir.”

1993 yılına gelindiğinde, 1982 Anayasasında birtakım değişiklikler yapılmıştır. Bu yıla kadar radyo ve televizyon üzerinde tekel oluşturan merkezi idare 133. Madde değişikliği ile radyo ve televizyon özgürlüğü diğer bir adıyla “Görsel ve işitsel yayın özgürlüğü” tanınmıştır.¹²⁸

Yapılan bu değişiklik vasıtasıyla özel radyo ve televizyonlar yayın hayatına başlamıştır. Bu değişiklikler ışığında 1994 yılında yürürlüğe giren 3984 sayılı kanun ile RTÜK oluşturulmuştur.¹²⁹

1990’lı yıllarda kanuni boşluk vasıtasıyla yurt dışı kaynaklı yayınlar yapılmış ve aslında devlet tekeli kırılmıştır. Bu yasa dışı yayın hayatı dört yıl devam etmiştir. Kanuni boşluktan faydalandıkları için hiçbir içerik denetimine tabi olmayan bu yayınlar, çocuk yayınlarına aykırı hareket etmiş, süresi belli olamayan reklamlar yapılmış ve kişilik hakları konusunda mağdur olanlar herhangi bir hak talebinde bulunamamıştır. Bu bağlamda 3984 sayılı kanunda yürürlükte olan “Radyo ve televizyon yüksek kurulu” lağvedilmiş ve birtakım yetkileri RTÜK’e kaydırılmıştır.¹³⁰

1994-2011 yılları arasında görsel ve işitsel medya alanında 3984 sayılı kanun geçerli olmuştur. Yaşanan gelişmeler ışığında ve AB uyumu çerçevesinde 6112 sayılı kanun oluşturulmuş ve TBMM’de 03.03.2011 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Böylece 3984 sayılı kanun da yürürlükten kalkmıştır. 6112 sayılı kanun nezdinde Radyo ve Televizyon yayıncılığı alanında bazı değişiklikler yapılsa da RTÜK üye seçiminde herhangi bir değişikliğe gidilmemiştir.¹³¹

İlgili kanunun 35. Maddesi’ne baktığımızda;¹³²

MADDE 35 – “(1) Üst Kurul, en az dört yıllık yükseköğrenim görmüş, meslekleriyle ilgili konularda kamu kurum ve kuruluşları veya özel kuruluşlarda en az on yıl süreyle görev yapmış, meslekî açıdan yeterli bilgiye, deneyime ve Devlet memuru olma niteliğine sahip, otuz yaşını doldurmuş kişiler arasından Türkiye Büyük Millet Meclisince seçilen dokuz üyeden oluşur.

¹²⁸ Seçil Şahin, “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler ve Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu”, Oniki Levha Yayıncılık, 2015. s. 122-123.

¹²⁹ Begüm İsbir, “Kamu Hizmeti İlkeleri Işığında Özel Radyo-Televizyon Yayıncılığının Değerlendirilmesi”, *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 11, Sayı 1, 2007, s. 820.

¹³⁰ Turan, a.g.e., s. 41.

¹³¹ Hocaoglu, a.g.e., s. 66.

¹³² 6112 sayılı “Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun”, On Birinci Bölüm, RTÜK, Madde 35, 2011, s. 25.

(2) Seçim için, siyasî parti gruplarının üye sayısı oranında belirlenecek üye sayısının ikişer katı aday gösterilir ve Üst Kurul üyeleri bu adaylar arasından her siyasî parti grubuna düşen üye sayısı esas alınmak suretiyle Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunca seçilir. Ancak, siyasî parti gruplarında, Türkiye Büyük Millet Meclisinde yapılacak seçimlerde kime oy kullanılacağına dair görüşme yapılamaz ve karar alınamaz.

(3) Üst Kurul üyelerinin seçimi, adayların belirlenerek ilânından sonra on gün içinde yapılır. Siyasî parti grupları tarafından gösterilen adaylar için ayrı ayrı listeler hâlinde birleşik oy pusulası düzenlenir. Adayların adlarının karşısındaki özel yer işaretlenmek suretiyle oy kullanılır. Siyasî parti gruplarının ikinci fıkraya göre belirlenen kontenjanlarından Üst Kurula seçilecek üyelerin sayısından fazla verilen oylar geçersiz sayılır.

(4) Karar yeter sayısı olmak şartıyla seçimde en çok oyu alan boş üyelik sayısı kadar aday seçilmiş olur. Seçim sonucu Resmî Gazetede yayımlanır.

(5) Üst Kurul üyelerinin görev süresi altı yıldır. Üyelerin üçte biri iki yılda bir yenilenir. Üyelerin görev sürelerinin bitiminden iki ay önce; üyeliklerde herhangi bir sebeple boşalma olması hâlinde, boşalma tarihinden veya boşalma tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi tatilde ise tatilin bitiminden itibaren bir ay içinde aynı usulle seçim yapılır. Bu seçimlerde, boşalan üyeliklerin siyasî parti gruplarına dağılımı, ilk seçimde siyasî parti grupları kontenjanından seçilen üye sayısı ve siyasî parti gruplarının hâlihazırdaki oranı dikkate alınmak suretiyle yapılır. Üyeliklerdeki boşalma sebebiyle yapılan seçimlerde seçilen üyeler, yerlerine seçildikleri üyelerin görev süresini tamamlar.” Şeklinde olduğu karşımıza çıkmaktadır.

4.4.3. RTÜK’ün Denetleme Yetkisi

Denetleme kavramını ele aldığımızda, yapılması gereken işlerin gerektiği gibi yapılıp yapılmadığını kontrol etmek olduğunu söyleyebiliriz. Denetim kavramı temel olarak daha önceden sınırları çizilmiş iş ve işlemlerin amaçlar noktasında kontrol edilmesi ve değerlendirilmesidir. Bu yetkiye sahip kurumlar bu işlevi iki şekilde yapmaktadır. Birinci denetim türü olarak kurumun kendi iç işleyişini denetlemesi olup buna “içsel denetim” adı verilmektedir. İkinci denetim türüne ise “dışsal denetim” adı verilmektedir. Bu bağlamda dışsal denetim olarak kurumun, denetleyici olarak uyguladığı işlemlerin doğrudan muhatabı

seviyesindeki kişi, olay veya kurumlardır. Bu nokta da RTÜK içsel ve dışsal denetim yapmaktadır.¹³³

Dışsal denetimi ise içerik denetimi ve teknik denetim olarak ayırmamız mümkündür. RTÜK'ün içerik denetimleri konusunda uygulanmasını sağlamak “Radyo ve Televizyon Üst Kurulu Teşkilatı ile Hizmet Birimlerinin Görev, Yetki ve Sorumluluklarına Dair Yönetmelik’in 5.maddesinde belirtildiğı üzere İzleme ve Değerlendirme Dairesi Başkanlığına verilmiştir.”¹³⁴

Yayıncı kuruluşların ilgili kanun madde 25’e göre yayınladıkları bütün yayınları bir yıl süreyle saklamak mecburiyetindedirler. RTÜK, “Sayısal Kayıt Arşiv Analiz Sistemi” vasıtasıyla yayınları kaydetmektedir. Uzmanlar tarafından izlenen kayıtlar yayınların kanunlara uygunluğunu ve taraf olunan uluslararası sözleşmelere uygunluğunu denetlemektedir. Bu noktada hazırlanan raporlar “İzleme Değerlendirme Dairesi Başkanlığı’na havale edilmektedir. Daire başkanının onayını alan raporlar, üst kurula sevk edilmektedir.”¹³⁵

4.4.4. RTÜK Faaliyet Raporlarında Yönetişim İzleri

Bu başlık altında RTÜK tarafından yayınlanan 2018, 2019, 2020, 2021 ve 2022 yıllarına ait faaliyet raporları incelenecektir. İncelemenin içeriğinde yönetim ilkeleri; hukukun üstünlüğü, katılımcılık, hesap verebilirlik, açıklık-şeffaflık- saydamlık, etkinlik ve verimlilik, yerinden yönetim ve sorumluluk ve stratejik vizyon başlıkları altında ele alınacaktır.

4.4.4.1 Hukukun Üstünlüğü

Hukukun üstünlüğü kavramı 2018 ve 2019 yıllarına ait RTÜK faaliyet raporları incelendiğinde görev yetki ve sorumluluk başlıkları altında 29 maddeden oluştuğunu görmekteyiz. Bu maddeler 6112 Sayılı “Radyo ve Televizyonun Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun”un 37. maddesinde sıralanmış olup, üst kurulun görev, yetki ve sorumlulukları aşağıdaki şekilde sıralanmıştır.

➤ Yayın hizmetleri alanında, otoritenin görev ve yetkilerini olumsuz etkilemeden, kendini ifade etme ve bilgi toplama özgürlüğünü, fikir çeşitliliğini, rekabet ortamını ve

¹³³ Gamzehan Öztürk, “Radyo Televizyon Alanında Düzenleme, Denetleme ve Kontrol RTÜK Ve Dünyada RTÜK Benzeri Kuruluşlar”, Yayımlanmamış yüksek lisans tezi, Atatürk Üniversitesi, Erzurum, 2008, s. 79.

¹³⁴ Turan, a.g.e., s. 42-43.

¹³⁵ Turan, a.g.e., s. 43.

çoğulculuğu sağlamak, yoğunlaşmayı önlemek ve kamunun ilgisini geliştirmek için gerekli önlemleri almak.

➤ 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu gereğince Üst Kurula ayrılan frekans bantları kapsamında televizyon veya radyo frekans planlarını oluşturmak, yaptırmak, yaptırıp uygulamak.

➤ Medya hizmet sağlayıcı kuruluşlara yönelik yayın lisansı istemeye ilişkin idari, mali ve teknik şartları belirlemek, şartları sağlamayanlara lisansları onaylamak, denetlemek ve gerekirse reddetmek.

➤ Radyo, televizyon ve isteğe bağlı yayın organlarından tahsil edilecek yayın lisans ücretlerini belirlemek.

➤ Türkiye’de faaliyet gösteren yayın kuruluşlarının yayınlarını kanunlar çerçevesinde ve taraf olunan uluslararası kanunlar nezdinde uygunluğunun denetlenmesi.

➤ Türkiye’de olmayıp burada hizmet sağlayan kuruluşların yayınlarını kanunlar doğrultusunda ele almak ve gereken durumlarda ilgili devletlerin ilgili makamları ile irtibata geçmek.

➤ Yayınların izlenmesi ve denetlenmesi maksadıyla gereken izleme ve kayıt sistemlerini, gereken durumlarda yayıncı kuruluş stüdyolarına da cihaz yerleştirerek kurmak.

➤ Medya hizmet sağlayıcılarının yayınlarında yer ayıracakları koruyucu sembol sistemi ile ilgili usul ve esasları oluşturmak.

➤ Kanunlar doğrultusunda aykırılık tespit edilmesi üzerine, yayıncı kuruluşlara yönelik gerekli yaptırımları uygulamak.

➤ Yayın hizmetlerine yönelik kamuoyu araştırmaları yapmak ya da yaptırmak ve bu araştırmalar sonucunda elde edilen verileri mevcut taraflar ve kamuoyuyla paylaşmak.

➤ Yayınlarla yönelik izlenme ve dinlenme oranı ölçümlerinin yapılması ile denetlenmesi noktasında gereken kuralları belirlemek ve yaptırımları önceden oluşturmak.

➤ Yeni gelişmeler noktasında gerekli düzenlemeleri yapmak ve bunun yanında deneme yayını yapmak üzere yayıncı kuruluşa izin vermek.

➤ Yayın hizmetleri noktasında yaşanan gelişmelerden haberdar olmak, gerekli denetim mekanizmasını oluşturmak, sektörün gelişimi için teşvikte bulunmak ve yayıncı kuruluşların çalışanlarına yönelik ortak eğitim programları düzenlemek.

➤ Yayın hizmetleri sektöründe hazırlanan mevzuat taslaklarına yönelik görüşte bulunmak.

- Görev alanını ilgilendiren konularla alakalı ikincil düzenlemeleri oluşturmak.
- Üst Kurulun stratejik planını oluşturmak, performans seviyesini, amaç ve hedeflerini oluşturmak, hizmet ve kalite standartlarını belirlemek, insan kaynakları ile çalışma politikalarını belirlemek.
- Dezavantajlı bireylerin ihtiyaç duyulan teknolojiye ulaşmaları konusunda gereken planlamanın yapılması ve teşvik sağlanması.
- Taşınmaz konusunda gereken kararları vermek (alımı, satımı ve kiralanması).
- Medya okuryazarlığının yaygınlaştırılması noktasında tüm toplumu kapsayacak şekilde, önce Millî Eğitim Bakanlığı olmak üzere diğer paydaşlarla ortaklaşa faaliyette bulunmak.
- Medya hizmet sağlayıcılardan ihtiyaç duyulan bilgi ve belge talebinde bulunmak, yerinden denetleme yaparak şartlara uymayan cihazları mühürlemek ve kapatmak.
- İhtisas gerektiren durumlarda hizmet satın alınmasını yapmak.
- Kurul üyeleri ile Kurum çalışanlarının uymaları gereken meslekî ve etik prensipleri oluşturmak.
- Üst Kurulun temel stratejisi doğrultusunda amaç ve hedeflere yönelik, uygun nitelikte oluşturulan bütçesini görüşerek karar vermek.
- Seferberlik ve savaş ilânı hallerinde milli savunma bakanlığı ile gerekli koordinenin sağlanması ve gereken yönetmeliklerin belirlenmesi ve bunların yayıncı kuruluşlar tarafından yayınlanmasının denetlenmesi.
- Mevzuatta belirlenen diğer görevleri yerine getirmek.

2020, 2021 ve 2022 yılları faaliyet raporlarında görev, yetki ve sorumluluklar başlığı incelendiğinde, 2018 yılında yapılan değişiklikle “TRT Genel Müdürlüğü ve Yönetim Kurulu üyeliği için adayları belirlemek” maddesi hükümsüz olduğundan artık faaliyet raporlarında yer almamıştır. 2022 yılı faaliyet raporu incelendiğinde görev, yetki ve sorumluluklar başlığı altında, daha önceki yıllardan farklı olarak daha detaylı bir anlatım yolunun seçilmiş olduğunu görmekteyiz.

Üst kurul üyelerinin seçimi resmî gazetede yayınlandıktan 15 gün içinde kurul üyeleri kendi aralarından iki yıllık süre de görev yapması için bir başkan ve başkan vekili seçerler. Başkan vekilinin görev süresi başkanın görev süresi kadardır. Kurul üyelerinin görev süresi ise altı yıldır.

Başkanın görev ve yetkileri şunlardır:

a) Toplantı içeriğini, günü ve saati belirlemek, gündeme alınmayan başvurular hakkında karar vermek ve bu durumla ilgili üst kurulu bilgilendirmek.

b) alınan kararların yayımlanmasını tebliğ edilmesini sağlamak ve alınan kararların uygulanması noktasında takipçi olmak.

c) Hizmet birimleri tarafından yapılan önerileri gereken şekilde üst kurula vermek.

ç) Üst Kurul tarafından belirlenen stratejilere, amaç ve hedefler doğrultusunda, yıllık bütçesi ve mali tablolarını hazır hale getirmek.

d) Üst Kurul ile hizmet birimlerinin uyum içerisinde çalışmasının sağlanması ve oluşması muhtemel problemlerin önüne geçecek şekilde önlemlerin alınmasını sağlar.

e) Yıllık faaliyet raporlarını hazırlayarak gerekli değerlendirmeyi yaptırarak üst kurula sunulmasını sağlar.

f) Üst Kurulun diğer paydaş kuruluşlarla ilişkilerini sürdürmek ve Üst Kurulu temsil etmek.

g) İdarî konu ile ilgili diğer görevleri ve sorumlulukları yapmak.

➤ Başkan, üst kurul yönelik olmayan görev ve yetkilerinden bazılarını, sınırları dahilinde alt birimlere verebilir.

Bir başka fark ise Üst Kurulun çalışma esasları, toplantı ve karar yeter sayısı ilgili kanunun 40. Maddesinde olduğu gibi açık bir şekilde aşağıdaki gibi ortaya koyulduğunu görmekteyiz;

➤ Üst Kurul, tam gün usulüne göre çalışır, hafta da en az bir toplantı olmak üzere her hafta toplantı yapılır. Bu toplantılara en az beş üye katılımı zorunludur. Bir karar alınması adına en az beş üyenin oyu gerekmektedir. Çekimser oy kullanılamaz.

➤ Üst kurulun olağanüstü toplantıya çağrılabilmesi için başkanın doğrudan veya üç üyenin istemi üzerine toplantıya çağrılabilir.

➤ Toplantı gündemi başkan tarafından hazırlanır ve diğer üyelere bir gün önceden bildirilir. Başkanın yokluğunda bu işler vekil tarafından yürütülür. Üyelerden birinin öneri maddesi sunması ve kurul tarafından kabul görmesiyle gündeme yeni madde eklemesi yapılabilir.

➤ Kurul üyelerinden mazeretsiz bir şekilde üst üste iki oturuma katılmayan ya da bir ay içerisinde üç oturuma katılmayan üyelerin üyeliği düşer.

➤ Toplantı kararları gizlilik usulüne göre yapılır ve açıklanması kararı alınmadıkça açıklanamaz.

- İhtiyaç halinde, kendi alanı ile ilgili olarak toplantıya dışarıdan katılım olsa da toplantı kararları bu dışarıdan katılanların yanında alınamaz.
- Gizlilik kararı bulunmayan toplantı sonuçları, uygun araçlarla topluma ve ilgili paydaşlara duyurulur.

Yapılan bu inceleme neticesinde hukukun üstünlüğü kavramının uygulanabilir olduğu, kurumun hareketlerini kanun çerçevesinde belirlediği ve bu çerçeveye göre hareket ettiği söylenebilir. Yukarıda da bahsedildiği gibi kurul üyelerinin kanun nezdinde nasıl hareket edeceği, karar alırken nelere dikkat edeceği ve hangi koşullarda ve yeterlilik şartlarında karar alacağı açık bir şekilde ortaya koyulmuş olduğundan dolayı, güç sahibi kitlenin başına buyruk hareket etmesinin önüne geçilmiş olduğunu söyleyebiliriz. Böylece yönetişimin temel kavramlarından olan hukukun üstünlüğü, seçilmiş kurul üyeleri ve kurul başkanınca benimsenmiş olduğu ve toplum açısından güvenilir bir zeminin varlığından bahsedebiliriz.

4.4.4.2. Katılımcılık

Yönetişim kavramının önem verdiği ve ilk sıralarda tuttuğu katılımcılık anlayışının nihai amacı, kamunun yanında özel sektör ile gönüllü toplum kuruluşlarının aktif olması, daha rasyonel ve çözüm odaklı düşünceler ile strateji geliştirilmesi ve bu bağlamda katılım sağlayan her sektörün sorumluluk altına girmesini sağlamaktır. Katılımcılığın oluşturulabilmesi için şeffaf bir yönetim anlayışıyla bireylerin bu sürece dahil edilmesi, sonrasında yöneten ile yönetilen arasında tutarlı ve devamlı bilgi akışının olması, nihayetinde bireyleri katılımcılık konusunda bilgi sahibi yapacak etkili yolların oluşturulması gerekmektedir. Bu bağlamda RTÜK faaliyet raporları (2018,2019,2020,2021 ve 2022 yılları) incelendiğinde Kamuoyu Araştırmaları ve Vatandaş bildirimleri ile Eğitim Faaliyetleri konulu başlıkların içerikleri ele alınacak olup yıllara göre incelenecektir.

Yapılan çalışmalar ışığında elde edilen verilerin bizim konumuz çerçevesinde ele alacak olursak, incelememize konu olan beş yıllık faaliyet raporlarında kamuoyu araştırmaları ve vatandaş bildirimlerinin olduğu görülmektedir. 2018 yılında kamuoyu araştırmaları kapsamında; Televizyon İzleme Eğilimleri Araştırması, kitle iletişim araçlarının Kullanımının Çocukların Akademik Başarısına Etkisi Araştırması konuları ele alınmıştır. 2019 yılı kamuoyu araştırmalarında; Çocuklara yönelik Yeni Medya Kullanımı ve Alışkanlıkları ile Siber Zorbalık Araştırması, Radyo Dinleme Eğilimleri Araştırması, Televizyon ve Şiddet Araştırması başlıkları incelenmiştir. 2020 yılı kamuoyu araştırmaları

kapsamında; Radyo Dinleme Yönelimleri Araştırması, Aile ve kitle iletişim araçları Araştırması, Televizyon Yayınları içeriğinde Şiddet Araştırması, Sayısal Yayın Platformları Kullanım Alışkanlıkları Araştırması başlıklarının incelendiğini görmekteyiz. 2021 yılı kamuoyu araştırmalarında ele alınan başlıklar; Sayısal Yayın Platformları Kullanım Alışkanlıkları Araştırması ile yetişkin olmayan bireylerin Medya Kullanımı ve Dijital Okur yazarlık Araştırması incelenmiştir. 2022 yılı kamuoyu araştırmaları doğrultusunda; Gençlerin kitle iletişim araçlarının kullanımı ve sayısal okuryazarlık araştırması ve medyametre kitle iletişim araçları kullanım alışkanlıkları başlıklarının araştırıldığını görmekteyiz.

Yapılan bu araştırmalar çerçevesinde katılımcılık ilkesinin sonucu olarak, toplumun bu araştırmalar vasıtasıyla sürece dahil edildiğini söyleyebiliriz. Bu araştırmaların yanında bireysel olarak vatandaş bildirimlerinden söz etmekte fayda vardır. 2018 yılı on iki ayında, RTÜK’e 444 1 178 RTÜK Çağrı Hattı üzerinden, 66.064, RTÜK internet sayfası üzerinden 50.677, mobil uygulama üzerinden 3.930 ve son olarak e-Devlet üzerinden 3.930 başvuru olmak üzere, toplam 124.234 adet vatandaş tarafından bildirim yapılmıştır.

2019 yılında, RTÜK internet Sayfasından 58.369, 444 1 178 RTÜK Çağrı Hattından 42.928, e-Devlet sistemi üzerinden 4.662 ve mobil uygulamadan 1.418 olmak üzere, toplam 107.414 adet bildirim vatandaş tarafından yapılmıştır.

RTÜK İletişim Merkezi kayıtları incelendiğinde son 5 yıl içerisinde en fazla kaydın 2020 yılında yapıldığı görülmüştür. 2020 yılında, 2019 yılına göre bildirim sayılarında %163,9 oranında önemli düzeyde artışın olduğu, toplam bildirim sayısı 283.498 adete ulaştığı görülmüştür. Bu bildirimler incelendiğinde, vasıta dağılımı; 112.315 adet bildirimin RTÜK internet Sitesi üzerinden, 90.907 bildirimin 444 1 178 üzerinden, 78.227 bildirimin e-Devlet sistemi üzerinden, 1.838 bildirimin mobil uygulama vasıtasıyla ve 211 bildirimin Alo 178’den ulaştığı görülmektedir.

2021 yılı içerisinde RTÜK İletişim Merkezi kayıtları ele alındığında; toplam 44.176 adet “Vatandaş Bildirimi” gelmiştir. Bu geri dönüşlerin ulaştığı vasıtalar ele alındığında dağılımı şu şekildedir; 444 1 178 üzerinden 24.980 bildirim, RTÜK Web sitesi üzerinden 13.361 bildirim, e-Devlet üzerinden 4.048 bildirim, Alo 178 üzerinden 1.240 bildirim, Mobil uygulama üzerinden 547 bildirim iletilmiştir.

2022 yılı RTÜK İletişim Merkezine geri dönüş kayıtları incelendiğinde toplam 39.764 adet “Vatandaş Bildirimi” geldiği görülmüştür. Bu dönüşlerin ulaştığı vasıtalar ele alındığında dağılımı şu şekildedir; 444 1 178 üzerinden 20.950 bildirim, RTÜK Web sitesi

üzerinden 15.828 bildirim, e-Devlet üzerinden 2.144 bildirim, Alo 178 üzerinden 50 bildirim, Mobil uygulama üzerinden 792 bildirim iletilmiştir.

Vatandaş bildirimlerinin incelenmesi sonucunda RTÜK iş akış sürecine toplumu dahil ettiği ve toplumdan aldığı geri dönütleri değerlendirerek, toplum nezdinde daha güvenilir bir konuma ulaşmıştır.

Katılımcılık ilkesi noktasında ele alacağımız bir başka başlık ise “Eğitim Faaliyetleri” başlığıdır. Bu başlık altında RTÜK’ün diğer aktörleri eğitim noktasında sürece dahil edip etmediği incelenecektir.

2018 yılı RTÜK Faaliyet raporu incelendiğinde, kurum dışına eğitimler verildiği görülmektedir. Bu kapsamda; ulusal hizmet sağlayıcılarından yerel hizmet sağlayıcılarına kadar eğitim ve bilgilendirme toplantıları eğitimi düzenlenmiş olup, yerel ve bölgesel yayın kuruluşlarına yönelik bilgi aktarılmış ve yapılan başvurular kayda alınmıştır.

Yine bu yılda yapılan projeler incelendiğinde, katılımcılık kavramı doğrultusunda çocuk dergisi projesi yapılmış ve proje doğrultusunda, çocuklara yönelik olmak üzere, RTÜK’ün görevi ile toplum için önemini ortaya koyan, kitle iletişim araçları okuryazarlığı noktasında içerik ve oyunların yer aldığı, sürekli bir dergi oluşturulması planlanmaktadır. Bu doğrultuda, Mayıs 2018’den bu yana, diğer bütün paydaş dairelerden katılan çalışan ile oluşturulan geniş kapsamlı bir komisyon aracılığıyla “RTÜK Çocuk Dergisi” konulu bir çalışmanın yapımına başlanmıştır. Çalışma içeriği olarak, 4-12 yaş grubuna dahil olan çocuk bireylere yönelik yapılacaktır.

RTÜK Çocuk Dergisi’nin birinci sayısı için, belirlenen konular doğrultusunda hazırlıklar bitirilmiştir. Dergi içeriğinde yayıncılık dünyasına ve ebeveynlere yönelik bilgilere de yer verilmiştir. Çocukların dikkatini ve ilgisini cezbedecek şekilde RTÜK ve faaliyetlerini tanıtmaya yönelik çeşitli eğlence içeriklerinin yanında, kitap okumayı teşvik etmek maksadıyla kitap tanıtımı bölümü de hazırlanarak eklenmiştir. Çalışmada görsel tasarım seviyesine geçilmiştir, ifadesini görmekteyiz.

Dezavantajlı Bireylerin Yayınlara Erişim kolaylığının sağlanması ve kitle iletişim araçlarının Sağlıklı Temsillerinin Oluşturulması Projesi doğrultusunda; 2018 yılında, RTÜK 2016-2020 Stratejik Planı kapsamında dezavantajlı bireylerin yayın hizmetlerine erişim şartlarının daha iyi hale getirilmesi ve kitle iletişim araçlarında sağlıklı temsillerinin oluşturulmasına yönelik olarak, Üst Kurulun 21.06.2018 tarihli ve 2018/25 sayılı yapılan toplantı da alınan 3 nolu karar içeriğinde görme ve işitme engellilerin kitle iletişim araçları

hizmetlerine erişim kolaylığı olması adına yönetmelik çalışması olmasına yönelik karar verildiği görülmüştür.

Kamu Spotu Yoluyla Toplum Bilinçlendirme Projesi kapsamında da; 2018 yılında RTÜK olarak toplum bireylerini, kitle iletişim araçlarının olumlu ve olumsuz etkilerine yönelik bilinçlendirme çalışması yapılan planlara eklenmiştir.

Bu doğrultuda;

➤ Kitle iletişim araçlarının kullanılması ve okuryazarlık noktasında toplumu daha üst seviyeye çıkarmaya yönelik 45 saniye uzunluğunda bir kamu spotu hazırlanması.

➤ RTÜK tanıtımı ile ilgili kamu spotunun hazırlanması,

TRT Genel Müdürlüğü ile yapılan çalışmalar neticesinde, 2010 yılından bu yana her akşam 21.30'da ekranda beliren İyi Uykular Çocuklar canlandırmasına yönelik çalışma yapılmış ve yenilenmiş, 11 Aralık 2018 tarihinden itibaren yayıncı kuruluşlar tarafından kullanımına girdiği görülmüştür.

RTÜK tarafından düzenlenen Seçmeli Medya Okuryazarlığı Dersi kapsamında yapılan çalışmalara bakıldığında Katılımcılık sürecine öğrencilerin dahil edildiği görülmektedir. Bu kapsam da RTÜK'ün çalışmaları sonucunda 2006-2007 eğitim-öğretim yılında tüm Türkiye'de müfredata giren seçmeli medya okuryazarlığı dersi , duyulan ihtiyaç doğrultusunda RTÜK ile Millî Eğitim Bakanlığı temsilcileri ve akademisyenlerin bir araya gelmesi sonucu oluşan komisyonun çalışmaları nihayetinde, 2014 yılı itibariyle yenilenmiştir. Onaylanan yeni öğretim gereçleri, 2014-2015 eğitim-öğretim yılından kullanımına açılmıştır. 2017-2018 eğitim-öğretim yılında ihtiyaçlara yönelik olarak, yine Üst Kurulun koordinesi doğrultusunda, Üst Kurul ve MEB temsilcileri ile akademisyenlerin bir araya gelmesiyle yeni oluşturulan komisyon, öğretim programı ile öğretim gereçlerini güncelleme faaliyetine başlamıştır. Medya Okuryazarlığı Öğretim Gereci olarak Öğrenci kaynak kitabı niteliğinde, Eğitim Bilişim Ağı (EBA) sosyal eğitim kapısında erişime sunulmuştur.

Ayrıca Kütüphane etkinlikleri incelendiğinde; Kütüphanede bulunacak basılı eserlerin, süreli yayınlar ile Üst Kurul uzmanlık tezlerinin sisteme girilmesi ile kullanıcının hizmetine açılması noktasında işlemler yapılmış olup bu minvalde çalışmaların devam ettiği, görülmektedir. Bu nokta da diğer aktörlerin sürece dahil edildiği söylenilebilir.

2019 yılı RTÜK Faaliyet raporu incelendiğinde, kurum dışına eğitimler verildiği ve bu kapsamda Ulusal Hizmet Sağlayıcılarından yerel hizmet sağlayıcılarına kadar Eğitim ve Bilgilendirme Toplantıları düzenlenmiş fikir alışverişi yapılmıştır. RTÜK-Yayıncı

Buluşmalarının ikincisi 06.09.2019 tarihinde yapılmıştır. Toplantıda, sektör temsilcileri ile gerekli konularda istişareler yapılmıştır.

2019 yılı için yapılan projeler incelendiğinde, Çocuk Dergisi projesi ile Medya Okur Yazarlığı Etkinlikleri projelerinin olduğu görülmektedir. Bu projelerin içeriklerine bakıldığında Çocuk Dergisi Projesinde, çocuk bireylere yönelik olarak, RTÜK'ün görevini ile toplum açısında önemini ortaya koyan, kitle iletişim araçları okuryazarlığı ile ilgili eğitici içeriğe sahip ve oyunların bulunduğu süreli bir dergi oluşturulması düşünülmektedir. Dergide içeriğinde yayıncılık dünyasına yönelik kavramlar ile çocukların radyo ve televizyon yayınlarının etkisinde kalma durumlarını belirten araştırmalara yer verilmesi, ebeveynlere yönelik bilgi içeriklerinin yer alması öngörülmüştür. Çocukların ilgisini çebedecek şekilde RTÜK ve faaliyetlerinin tanıtımına yönelik çeşitli içeriklerin yanı sıra, kitap okumayı teşvik etmek maksadıyla da bölüm oluşturulmuştur. Yapılan çalışmada görsel tasarım seviyesine gelinmiştir.

2018 yılı faaliyet raporlarında karşımıza çıkan Kütüphane faaliyetleri ve Kitap Basım hizmetleri aynı şekilde, 2019 yılı faaliyet raporlarında da karşımıza çıkmaktadır.

2020 yılı RTÜK Faaliyet raporu incelendiğinde Medya Okur Yazarlığı Haftası Etkinlikleri düzenlendiği görülmektedir. Fakat bu kapsamda, 2019 yılında “Avrupa Medya Okuryazarlığı Haftası” sebebiyle başlatılmış olan öğrencilerin RTÜK'ü ziyaretlerinin 2020 yılında da devam etmesi planlanmıştır.

Ancak 2020 Mart faaliyetler Covid-19 salgını sebebiyle iptal edilmiştir.

Kitle iletişim araçları Okuryazarlığı Kamu Spotu noktasında, Üst Kurul, farkındalığın artırılmasına yönelik hassasiyetini devam ettirmektedir. Bu maksatla, senaryosu tamamen Üst Kurul çalışanları tarafından yapılan yeni bir kamu spotu çalışması meydana getirilmiş ve 2020 yılı ağustos ayında kamuoyuyla paylaşarak yayın hayatına başlanmıştır.¹³⁶

Kütüphane faaliyetleri daha önceki yıllarda olduğu 2020 yılı faaliyet raporlarında da karşımıza çıkmaktadır. Bu noktadan hareketle 2020 yılı faaliyet raporları noktasında RTÜK'ün katılımcılığa önem verdiğini ve süreci tek başına değil diğer aktörlerin olduğu bir anlayışla sürdürdüğü görülmektedir. Ayrıca bu yılda yapılan projelere baktığımızda önceki faaliyet raporlarında karşımıza çıkan Çocuk dergisi projesini burada da görmekteyiz.

¹³⁶ İlgili Kamu Spotuna “<https://www.rtuk.gov.tr/haberler/3787/8364/rtuk-medyaokuryazarligi-konusunda-kamu-spotu-hazirladi.html>” adresinden ulaşılabilir.

2021 yılı RTÜK Faaliyet raporu incelendiğinde, 2020yılı medya okuryazarlığı faaliyetlerinin pandemi tedbirlerinden dolayı iptal edildiği ve bu kapsamda 2021 yılı faaliyetlerinin çevrimiçi yapıldığı görülmektedir. Medya Okuryazarlığı Çevrimiçi Eğitimleri noktasında genel kitlelere hitap edecek şekilde uygulamalar yapılmıştır. Ayrıca bin öğretmen e-Twinning projeleri kapsamında eğitimler verilerek uluslararası paydaşlarla ortaklaşa yürütülen projeler noktasında, 12 proje için simultane çeviri ile paydaş ülkelerin de katıldığı online eğitimler yapılmıştır. Online eğitim çerçevesinde 2021 yılında 82 adet eğitim yapılmıştır.

2021 yılı Kütüphane Faaliyetleri daha önceki yıllarda olduğu gibi bu faaliyet raporunda da karşımıza çıkmaktadır. Bu yılda yapılan projeler kapsamında, RTÜK Medya Okuryazarlığı Akademisinin Kurulması noktasında, kitle iletişim araçlarının sağlıklı, etkin ve bilinçli kullanılması kapsamında farkındalığın artırılmasını maksadıyla, online erişime açık "RTÜK Medya Okuryazarlığı Akademisi" kurulmasının planlaması yapılmıştır. İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi Başkanlığı tarafından sürdürülen kitle iletişim araçları okuryazarlığı etkinliğinin online erişime de açık olacak şekilde "Medya Okuryazarlığı Akademisi" başlığı altında birleştirilmesine yönelik çalışmalar sürdürülmektedir. İlkokul düzeyinde çizgi film ve lisans seviyesinde video yapım çalışması bulunmaktadır. Ayrıca Çocuk dergisi projesi de bu faaliyet raporunda da diğerlerinde olduğu gibi bulunmaktadır.

2022 yılı RTÜK Faaliyet raporu incelendiğinde, medya okuryazarlığı konusunda, MEB-RTÜK Medya Okuryazarlığı İş Birliği Protokolü yapılmış olup içeriği incelendiğinde; RTÜK ile Millî Eğitim Bakanlığı arasındaki iş birliği protokollerinin ilki "Öğretim Kurumlarına Medya Okuryazarlığı Dersi Konulmasına Dair İş birliği Protokolü" adıyla 22.08.2006 tarihinde onaylanmıştır. Kitle iletişim araçları okuryazarlığı kavramı, 6112 sayılı Kanun'un "Görev ve Yetkiler" başlıklı 37/r maddesiyle hukukî niteliğe kavuşmuştur. Bu kapsamda okulların 7. veya 8. sınıflarında seçmeli ders olarak okutulmakta olan "Medya Okuryazarlığı" dersi için gerekli protokol yapılmıştır. Bunun devamında öğrenci kaynak kitabı oluşturulmuştur.

Yine kitle iletişim araçları Okuryazarlığı Çizgi Film Serisi noktasında, Okul öncesi yaş grubu bireyler için medyanın daha aktif, sağlıklı ve bilinçli kullanılması konusunda kaynak oluşturması maksadıyla, "Reklamlar", "Zaman Kullanımı", "Kurgu Mu Gerçek Mi?", "Medyanın Etkileri" ve "Doğru Bilgi" başlıklarıyla kitle iletişim araçları okuryazarlığı kapsamında beş farklı çizgi film serisi oluşturulmuştur. Çizgi filmlerin

tamamı, engelli dostu yapım olması sebebiyle işaret dili ve sesli betimle ile ayrıca desteklenmiştir.

2022 yılı Kütüphane Faaliyetleri kapsamında yürütülen işlemler daha önceki yıllarda olduğu gibi çalışmaları sürdürülmektedir. Ayrıca bu kapsamda, Yayın hizmetlerinin Türkiye’deki gelişimine katkı sağlamak, görsel-işitsel kitle iletişim araçlarının alanına ilişkin bilinçlendirme ile duyarlılığın artırılması maksadıyla, sektör temsilcileri ile paylaşılacak üzere Üst Kurul tarafından içeriği oluşturulan “Pandemi, Bilim ve Medya” isimli kitap bastırılmıştır. Bunun yanında, “İnteraktif Dijital Medyaya Giriş” kitabı ve “Güçlü Radyonun Ötesinde” kitapları piyasadan temin edilerek paydaşların kullanımına sunulmuştur.

RTÜK dergileri, daha önceki yıllarda olduğu şekilde planlaması yapılmıştır. Bu dergi dezavantajlı bireylerin kolaylıkla ulaşabileceği nitelikte olmasından dolayı Türkiye’deki ilk engelsiz erişime sahip dergidir.

Diğer Türki devletlerden gelen misafir öğrencileri ile 2009 yılından bu zamana kadar “gelecekle insan çalıştay” icra edilip iş birliği imkanlarının değerlendirmesi yapılmaktadır. 2022 yılında çocuk dostu çalıştay icra edilmiş olup çocuklara yönelik ilke rehberi düzenlenmiştir.

4.4.4.3. Hesap Verebilirlik

Hesap verebilirlik kavramının yönetilen ile yöneten arasında faaliyet gösteren bir kavram olduğuna yukarıdaki yazımızda değinmiştik. Aynı zamanda vatandaşların kamu idaresini denetleyebilmeleri için yapılan iş ve eylemlerden haberdar olmalıdır. Bu noktada RTÜK faaliyet raporları hesap verebilirlik açısından ele alınacak olup değerlendirmede bulunulacaktır.

Son beş yıl faaliyet raporları(2018-2022) incelendiğinde karşımıza çıkan yayınların denetlenmesi konusu içeriği itibariyle; 6112 sayılı “Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun” un, 37’nci maddesindeki hükümlerde, Türkiye Cumhuriyeti Devleti sınırları içerisinde faaliyette gösteren radyo ve televizyon kuruluşlarının yayınları yine aynı Kanun’un 8’inci maddesindeki yayın hizmeti ilkelerine ve Türkiye’nin taraf olduğu milletlerarası antlaşmalara uygunluğu noktasında denetlendiği görülmektedir. Yayın içerikleri uzman kadro, toplum ve yayıncı kuruluşun öz denetimi olmak üzere üç şekilde yapılmaktadır. Bunlar; RTÜK personellerinden alanında Uzmanları tarafından yapılan doğrudan denetim, RTÜK’e, 444 1 178 ile ALO 178 Çağrı Hattı, web

sayfası üzerindeki e-form, RTÜK Mobil ve e-Devlet aracılığı ile gelen vatandaş değerlendirmeleri şeklinde yapılan izleyici denetimi ve yayıncılık etik ilkeleri ile izleyici temsilciliği sistemi üzerinden yayın kuruluşlarının kendilerine karşı yaptığı özdenetim olduğu görülmektedir.

Ayrıca doğrudan denetim noktasında, yayın kuruluşlarının uymaları gereken kurallar 6112 Sayılı Kanun'un 8'inci maddesinde ortaya koyulmuştur. Mevcut yayınların kanunlarla belirlenmiş sınırların dışına çıkmaması esastır. Yayınlar, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu Uzmanları tarafından yayın hizmeti ilkelerine doğrultusunda denetlenmektedir. Uzman personel tarafından oluşturulan raporlar her hafta üst kurul gündeminde değerlendirmeye alınmaktadır.

2018 yılı faaliyet raporunda, 48 uzman ve 18 uzman yardımcısı tarafından düzenli bir şekilde denetimler yapılmakta olup ihtisas sahibi kadronun yetersizliğinden dolayı mevcut bütün yayın kanallarının denetlenmesi olası değildir. Bu noktada şikayetlerin miktarı ve izlenme sayısının çok olduğu kanallar düzenli bir şekilde denetime tabi tutulmaktadır. Bu değerlendirmeler noktasında, Aralık 2018 tarihi itibarıyla 1120 adet radyo ve televizyon değerlendirme raporu hazırlandığı karşımıza çıkmaktadır.

2019 yılı faaliyet raporunda, 36 uzman ve 30 uzman yardımcısı tarafından denetimler yapılmakta olup yine uzman kadronun sayısal olarak yetersizliğinden dolayı bütün yayın kanallarının denetimi yapılamamaktadır. Yapılan düzenli denetlemelerin izlenme sayısı ile şikâyet sayısına paralellik gösterdiği karşımıza çıkmaktadır. Bu değerlendirmeler noktasında, 31.12.2019 tarihi itibarıyla, 1.420 adet radyo ve televizyon için değerlendirme raporu hazırlanmış olduğunu görmekteyiz.

2020 yılı faaliyet raporunda, 27 uzman ve 30 uzman yardımcı tarafından gerekli denetimlerin yapıldığı görülmektedir. Personel eksikliğinin olmasından dolayı sistem önceki yıllarda olduğu gibi sürdürülmektedir. Bu değerlendirmeler noktasında, 31 Aralık 2020 tarihi itibarıyla 2235 adet radyo ve televizyon değerlendirme raporunun oluşturulduğu görülmektedir.

2021 yılı faaliyet raporunda, 32 uzman ve 37 uzman yardımcısı tarafından gerekli denetimler yapılmakta olup kadronun sayısal olarak yetersiz olduğu ve sistemin önceki yıllarda olduğu şekilde devam ettiği görülmektedir. Bu değerlendirmeler noktasında, Aralık 2021 tarihi itibarıyla 1.665 adet radyo ve televizyon değerlendirme raporu Üst Kurul gündemine alınmış ve değerlendirilmiştir.

2022 yılı faaliyet raporunda, 34 Üst Kurul uzmanı, 36 Üst Kurul uzman yardımcısı tarafından denetimlerin yapıldığı görülmektedir. Önceki yıllarda olduğu gibi uzman kadronun sayısal olarak yetersiz oluşundan dolayı tüm yayıcı kuruluşların denetlemesi yapılamamaktadır. Bu değerlendirmeler noktasında, 2022 yılında 2.094 adet radyo ve televizyon değerlendirme raporu oluşturulmuştur.

Bu noktada yayınlar, görevli uzmanlar kadrolar tarafından düzenli olarak takip edilmekte ve içerik ihlallerinin tespit edilmesi halinde rapor tutulmaktadır. Dijital yayıncılığın yapısından dolayı, sürekli bir değişimin olduğunu ve izlenmesi gereken yayınların sayılarında ve içerik noktasında sürekli değişimlerin yaşandığı görülmektedir. Bu nedenle, düzenli yayın sayımı ve kontrolünün yapıldığı ve yayın kuruluşlarındaki değişiklikler doğrultusunda esnek bir izleme düzeninin sağlanmaya çalışıldığı görülmektedir.

Faaliyet raporlarında hesap verebilirlik konusunda izleyici denetimi noktasında Alo 178 iletişim numarasını arayarak istek ve talepte bulunabilmektedir. Bu istek ve taleplerin istatistiksel olarak değerlendirmesi yapılarak rapora dönüştürülmesi sonucunda üst kurula sunulmaktadır. Ayrıca bu geri dönüşlerin analiz sonuçları paydaş kurumlarla paylaşılmaktadır.

3984 sayılı Mülga Kanun'un RTÜK'e vermiş olduğu, radyo ve televizyonlarla ilgili kamuoyu tarafından tepki, beğeni ve hassasiyetleri sürekli olarak izleme görevi bağlamında; 1998 yılında 178 Alo RTÜK hattı hizmete girmiş ve zaman içerisinde teknolojik açıdan eskiyerek ihtiyacı karşılayamamış, bundan dolayı sistem yenilenerek 444 1 178 RTÜK İletişim Merkezi oluşturulmuştur. Bu yıl itibarıyla 444 1 178 hattıyla hizmet veren RTÜK İletişim Hattı'na yeni bir ilave yapılmış olup vatandaşların RTÜK'le irtibatını kolaylaştıracak olan Alo 178 hattı sisteme dahil edilmiş, toplumun istek ve taleplerini hızlı şekilde alıp gerekenin yapılması planlanmıştır. Toplum, "RTÜK İletişim Merkezi"ne ülkenin her noktasından "178" i arayarak erişebilmekte, radyo ve televizyon yayınlarına yönelik istek ve taleplerini direkt Üst Kurula iletebilmektedirler. Bu merkeze yapılan şikâyetler; sorumlu personel tarafından işlem yapılmak üzere işlenmekte ve uzmanlarca sisteme dahil edilmektedir. Aynı zamanda yapılan şikâyetler, günlük olarak yayıncı kuruluşların izleyici temsilcilerine de aktarılmaktadır.

Bu bağlamda bahsetmemiz gereken bir diğer konu izleyici temsilciliği konusudur. İzleyici temsilciliği, üst kurul ile paydaş kurumların görüşmesi sonucunda gönüllülük esasına göre başlanmış olan "İzleyici Temsilciliği", 6112 sayılı Kanun'un yürürlüğe

girmesiyle tüm yayıncılara şart koşulmuştur. Yayıncı kuruluşların kendi öz denetimini amaçlayan bu uygulama sayesinde televizyon izleyici kesim, izledikleri yayınlarla ilgi görüş ve öneride bulunmak istediklerinde karşısında muhatap bulabilmektedir. Uygulama, izleyici kitle tarafından istek ve taleplerin kanal yönetimi tarafından takip edilebilmektedir. Elde edilen bu veriler analiz sonucunda yayıncı kuruluş tarafından kullanılmaktadır. Diğer taraftan toplum da istek ve taleplerin yayıncı kuruluş tarafından dikkate alınıp alınmadığını anlayabilmektedir. Böylece yayıncı kuruluş ile izleyici kesim arasında doğrudan bir bağ oluşturulmaktadır. Ayrıca 444 1 178 RTÜK İletişim Merkezi vasıtasıyla Radyo ve Televizyon Üst Kuruluna bildirilen “izleyici önerileri, beğenileri ve şikâyetleri” düzenli olarak yayıncı kuruluştaki görevli “İzleyici Temsilcilerine” aktararak istek ve taleplerin radyo ve televizyon kuruluşlarına aktarılması sağlanmaktadır. İzleyici temsilcileri ile RTÜK arasında devamlı bir iletişim söz konusu olup Üst Kurul yetkilileri ile izleyici temsilcileri düzenli şekilde toplantılar icra etmektedir.

4.4.4.4. Açıklık-Şeffaflık-Saydamlık

Yaptığımız çalışmada daha önce de değindiğimiz açıklık-şeffaflık-saydamlık ilklerinin, Kamu idaresinde şeffaflığın sağlanması, toplumun ve özel sektörün karar alması noktasında önem arz ettiğini, yönetimde bulunan görevliler açısından kontrol mekanizması haline dönüşecek ve bu noktada görevlilerin daha dikkatli olacağı belirtilmiştir.

İncelemesini yaptığımız son beş yıllık (2018-2022) RTÜK faaliyet raporlarına baktığımızda kurumsal değerler ve ilkeler ile kalite politikası başlıklarının içerikleri incelendiğinde açıklık-şeffaflık-saydamlık ilkelerine rastlamaktayız.

Ayrıca kalite politikasının içeriği de şu şekildedir; Radyo ve televizyon yayıncılığını denetleyen ve düzenleyen bağımsız idari otorite olarak, sahip olunan saygınlık, güvenilirlik ve şeffaflığı sürekli hale getirmek, teknolojik gelişimleri sektöre tanıtmak, etik ilkelere önem vermek ve görsel-işitsel medyada çoğulculuğu hakim kılmak, izleyici bilincini meydana getirmek, insan onuruna, hak ve özgürlüklerine saygılı, iletişim özgürlüğünün hâkim olduğu bir yayıncılık alanı oluşturmak ve kalite yönetim sistemi doğrultusunda sürekli gelişimin sağlanması olduğu görülmüştür.

4.4.4.5. Etkinlik ve Verimlilik

Çalışmamız içeriğinde de değindiğimiz Etkinlik ve Verimlilik kavramını, Yönetişim kavramı doğrultusunda kamu ihtiyaçları ile kamu kaynakları arasında rasyonellik ve

yerinden kullanım açısından bir denge oluşturulmalı ve sivil toplum kuruluşları ile özel sektörün geniş katılımı, yönlendirmesi ve denetim mekanizması ile var olan toplumsal kaynaklar, ucuz maliyetle çok sayıda bireye en kaliteli hizmetin verilmesi için harcanmalıdır şeklinde bahsetmiştik. Bu bağlamda RTÜK faaliyet raporlarının Etkinlik ve Verimlilik kavramı çerçevesinde Mali Bilgiler ışığında ele alacağız.

2018 yılı RTÜK faaliyet raporu incelendiğinde beklenen gider bütçesinin 180.000.000,00 TL olduğu ve bu gider kalemlerinin tablodaki şekilde paylaşıldığı görülmektedir.

Tablo 1. 2018 yılı beklenen giderlerin sınıflandırılması

Personel Giderleri	62.190.000,00
Sosyal Güvenlik Kurumu Devlet Primi Giderleri	9.750.000,00
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	60.313.000,00
Cari Transferler	27.701.000,00
Sermaye Giderleri	20.046.000,00

2018 sonunda oluşan toplam giderler 100.664.615,45 TL iken, gruplandırması şu şekildedir.

Tablo 2. 2018 yılı gerçekleşen giderlerin sınıflandırılması

Personel Giderleri	58.707.807,87
Sosyal Güvenlik Kurumu Devlet Primi Giderleri	8.302.216,02
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	16.844.579,89
Cari Transferler	10.794.786,08
Sermaye Giderleri	6.015.225,59

Aynı yılın gelir bütçesine baktığımızda; 2018 yılı bütçesi ile “Beklenen toplam gelir: 180.000.000,00 TL” iken gruplandırılması şu şekildedir.

Tablo 3. 2018 yılı beklenen gelirlerin sınıflandırılması

Şartname, Basılı Evrak, Form Satış Gelirleri	300.000,00
Lisans Ücreti Gelirleri	3.630.000,00
Frekans Yıllık Kullanım Gelirleri	35.000.000,00
Yayın İletim Yetkilendirme Gelirleri	6.000.000,00
Faiz Gelirleri	2.510.000,00
Ticari İletişim Gelirleri	102.360.000,00

Tablo 3. (Devamı).

Zamanında Ödenmeyen Ücret	10.000.000,00
Gelirlerinden Alınacak Gecikme Faizi	
Diğer Çeşitli Gelirler	20.200.000,00

2018 sonunda “gerçekleşen toplam gelir: 104.586.249,22 TL” iken detaylandırılması şu şekildedir.

Tablo 4. 2018 yılı gerçekleşen gelirlerin sınıflandırması

Şartname, Basılı Evrak, Form Satış Gelirleri	85.995,64
Lisans Ücreti Gelirleri	3.661.130,37
Frekans Yıllık Kullanım Gelirleri	37.919.103,60
Yayın İletim Yetkilendirme Gelirleri	5.539.416,14
Faiz Gelirleri	2.197.341,99
Ticari İletişim Gelirleri	54.225.865,20
Zamanında Ödenmeyen Ücret	379.890,59
Gelirlerinden Alınacak Gecikme Faizi	
Diğer Çeşitli Gelirler	577.505,69

2018 tarihi itibarıyla, 5018 Sayılı Kanun’a istinaden, Üst Kurulun gelirleri ile giderlerinin kafa kafaya olmasından dolayı merkezi bütçeye aktarım yapılamamıştır. Düzenlenen idari para cezaları gelir tablosuna eklenmemiştir (37.723.105,40 TL).

2019 yılı RTÜK faaliyet raporu incelendiğinde öngörülen gider bütçesinin, beklenen toplam giderler: 160.769.000,00 TL iken gruplandırılması şu şekildedir.

Tablo 5. 2019 yılı beklenen giderlerin sınıflandırması

Personel Giderleri	86.130.000,00
Sosyal Güvenlik Kurumu Devlet Primi	10.830.000,00
Giderleri	
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	38.981.000,00
Cari Transferler	13.001.000,00
Sermaye Giderleri	11.827.000,00

2019 sonunda “Oluşan toplam giderler: 139.194.772,17 TL” iken, gruplandırılması şu şekildedir.

Tablo 6. 2019 yılı gerçekleşen giderlerin sınıflandırması

Personel Giderleri	76.562.906,51
Sosyal Güvenlik Kurumu Devlet Primi	10.583.178,90
Giderleri	

Tablo 6. (Devamı).

Mal ve Hizmet Alım Giderleri	28.199.251,43
Cari Transferler	12.779.699,18
Sermaye Giderleri	11.069.736,15

2019 yılı bütçesi ile “Beklenen toplam gelirler: 160.769.000,00 TL” gruplandırılması şu şekildedir.

Tablo 7. 2019 yılı beklenen gelirlerin sınıflandırması

Şartname, Basılı Evrak, Form Satış Gelirleri	300.000,00
Lisans Ücreti Gelirleri	5.067.000,00
Frekans Yıllık Kullanım Gelirleri Yayın İletim Yetkilendirme Gelirleri	40.000.000,00
Faiz Gelirleri	7.000.000,00
Ticari İletişim Gelirleri	64.269.000,00
Zamanında Ödenmeyen Ücret Gelirlerinden Alınacak Gecikme Faizi	1.900.000,00
Diğer Çeşitli Gelirler	1.223.000,00
Hazine Yardımı	40.000.000,00

31.12.2019 yılı itibarıyla “Oluşan Gelirler Toplamı: 154.299.986,01 TL” olup gerçekleşen bu gelirlerin ayrıntısı aşağıdadır;

Tablo 8. 2019 yılı gerçekleşen gelirlerin sınıflandırması

Şartname, Basılı Evrak, Form Satış Gelirleri	33.006,25
Lisans Ücreti Gelirleri	6.308.943,50
Frekans Yıllık Kullanım Gelirleri	46.028.163,12
Yayın İletim Yetkilendirme Gelirleri	6.219.237,35
Faiz Gelirleri	1.626.707,05
Ticari İletişim Gelirleri	50.651.793,67
Zamanında Ödenmeyen Ücret Gelirlerinden Alınacak Gecikme Faizi	2.502.270,37
Diğer Çeşitli Gelirler	839.864,70
Hazine Yardımı	40.000.000,00

Üst kurulun reklam gelirlerinden elde ettiği gelirlerde %15 Sosyal yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik fonuna aktarılmıştır. Düzenlenen idari yaptırımlar gelir tablosuna eklenmemiştir.

2020 yılı RTÜK faaliyet raporu incelendiğinde, beklenen giderler toplamı 177.882.000,00 TL olup, bu giderlerin ayrıntıları aşağıdadır;

Tablo 9. 2020 yılı beklenen giderlerin sınıflandırması

Personel Giderleri	93.845.000,00
Sosyal Güvenlik Kurumu Devlet Primi Giderleri	12.987.000,00
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	42.000.000,00
Cari Transferler	14.973.000,00
Sermaye Giderleri	14.077.000,00

31.12.2020 tarihi itibarıyla oluşan giderler toplamı 181.184.186,49 TL olup, oluşan bu giderlerin detayları aşağıdadır;

Tablo 10. 2020 yılı gerçekleşen giderlerin sınıflandırması

Personel Giderleri	90.373.689,18
Sosyal Güvenlik Kurumu Devlet Primi Giderleri	12.195.990,54
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	25.642.189,50
Cari Transferler	26.928.183,14
Sermaye Giderleri	26.044.134,13

2020 yılı bütçesi ile beklenen gelirler toplamı 177.882.000,00 TL olup, bu gelirlerin detayları aşağıdadır;

Tablo 11. 2020 yılı beklenen gelirlerin sınıflandırılması

Şartname, Basılı Evrak, Form Satış Gelirleri	300.000,00
Lisans Ücreti Gelirleri	5.011.000,00
Frekans Yıllık Kullanım Gelirleri	47.845.000,00
Faiz Gelirleri	10.000,00
Ticari İletişim Gelirleri	63.516.000,00
Zamanında Ödenmeyen Ücret Gelirlerinden Alınacak Gecikme Faizi	2.000.000,00
Diğer Çeşitli Gelirler	1.200.000,00
Hazine Yardımı	50.000.000,00
Yayın İletim Yetkilendirme Gelirleri	8.000.000,00

31.12.2020 tarihi itibarıyla tahsil edilen gelirler toplamı 179.845.261,59TL olup, oluşan bu gelirlerin detayları aşağıdadır;

Tablo 12. 2020 yılı gerçekleşen gelirlerin sınıflandırması

Şartname, Basılı Evrak, Form Satış Gelirleri	17.142,33
Lisans Ücreti Gelirleri	7.357.103,44
Frekans Yıllık Kullanım Gelirleri	54.898.427,17
Faiz Gelirleri	29,32
Ticari İletişim Gelirleri	53.404.868,82
Zamanında Ödenmeyen Ücret Gelirlerinden Alınacak Gecikme Faizi	2.444.933,58
Diğer Çeşitli Gelirler	1.961.614,13
Hazine Yardımı	50.000.000,00
Yayın İletim Yetkilendirme Gelirleri	9.761.142,80

2020 sonunda, 13.317.215,45TL Hazine ve Maliye Bakanlığına aktarılmıştır. Üst Kurulun elde ettiği reklam gelirlerinin %15'i Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonuna aktarılmıştır.

2021 yılı RTÜK faaliyet raporu incelendiğinde, 2021 bütçesi ile beklenen giderler toplamı 224.213.000,00 TL olup, bunların detaylandırılması aşağıdadır;

Tablo 13. 2021 yılı beklenen giderlerin sınıflandırılması

Personel Giderleri	106.280.000,00
Sosyal Güvenlik Kurumu Devlet Primi Giderleri	14.908.000,00
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	59.013.000,00
Cari Transferler	19.225.000,00
Sermaye Giderleri	24.787.000,00

2021 sonunda gerçekleşen toplan giderler 241.446.716,69 TL iken, ayrıntıları şu şekildedir.

Tablo 14. 2021 yılı gerçekleşen giderlerin sınıflandırılması

Personel Giderleri	113.232.730,55
Sosyal Güvenlik Kurumu Devlet Primi Giderleri	13.712.078,16
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	31.346.664,73
Cari Transferler	57.789.627,59
Sermaye Giderleri	25.365.615,66

2021 yılı bütçesi ile beklenen toplam gelirler 224.213.000,00 TL iken, gruplandırılması şu şekildedir.

Tablo 15. 2021 yılı beklenen gelirlerin sınıflandırılması

Şartname, Basılı Evrak, Form Satış Geliri	300.000,00
Lisans Ücreti Gelirleri	13.585.000,00
Frekans Yıllık Kullanım Gelirleri	65.459.000,00
Yayın İletim Yetkilendirme Gelirleri	12.247.000,00
Hazine Yardımı	65.000.000,00
Ticari İletişim Gelirleri	63.762.000,00
Zamanında Ödenmeyen Ücret	2.650.000,00
Gelirlerinden Alınacak Gecikme Faizi	
Diğer Çeşitli Gelirler	1.210.000,00

2021 sonunda gerçekleşen gelirler toplamı 289.665.225,62 TL olup, gelirlerin detayları şu şekildedir;

Tablo 16. 2021 yılı gerçekleşen gelirlerin sınıflandırılması

Şartname, Basılı Evrak, Form Satış Geliri	36.364,32
Lisans Ücreti Gelirleri	21.783.992,16
Frekans Yıllık Kullanım Gelirleri	58.562.106,79
Yayın İletim Yetkilendirme Gelirleri	12.874.769,78
Hazine Yardımı	65.000.000,00
Ticari İletişim Gelirleri	90.686.828,26
Zamanında Ödenmeyen Ücret	2.954.520,65
Gelirlerinden Alınacak Gecikme Faizi	
Kişilerden Alacaklar	58.279,50
Diğer Çeşitli Gelirler	37.708.364,16

Yılsonunda Hazine ve Maliye Bakanlığına, 5018 Sayılı Kanun'un 78'inci maddesi uyarınca, 37.838.417,74 TL aktarım yapılmıştır. Diğer gelirler ile idari yaptırımlar gelir tablosuna dahil edilmemiştir.

2022 yılı RTÜK faaliyet raporu incelendiğinde, beklenen toplam giderler 271.781.000,00 TL iken, detaylandırılması şu şekildedir;

Tablo 17. 2022 yılı öngörülen giderlerin sınıflandırılması

Personel Giderleri	138.476.000,00
Sosyal Güvenlik Kurumu Devlet Primi	16.372.000,00
Giderleri	
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	60.529.000,00
Cari Transferler	24.454.000,00
Sermaye Giderleri	31.950.000,00

31.12.2022 tarihi itibarıyla oluşan toplam giderler 382.617.922,12 TL olup, detaylandırılması şu şekildedir.

Tablo 18. 2022 yılı gerçekleşen giderlerin sınıflandırılması

Personel Giderleri	195.568.862,50
Sosyal Güvenlik Kurumu Devlet Primi Giderleri	23.005.414,66
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	68.711.524,09
Cari Transferler	65.103.432,90
Sermaye Giderleri	30.228.687,97

2022 yılında beklenen gelirler toplamı 271.781.000,00 TL iken, bunların ayrıntıları şu şekildedir.

Tablo 19. 2022 yılı beklenen gelirlerin sınıflandırılması

Şartname, Basılı Evrak, Form Satış Geliri	300.000,00
Lisans Ücreti Gelirleri	21.540.000,00
Frekans Yıllık Kullanım Gelirleri	68.254.000,00
Yayın İletim Yetkilendirme Gelirleri	15.000.000,00
Hazine Yardımı	63.000.000,00
Ticari İletişim Gelirleri	88.154.000,00
Zamanında Ödenmeyen Ücret Gelirlerinden	4.000.000,00
Alınacak Gecikme Faizi	
Diğer Çeşitli Gelirler	11.533.000,00

31.12.2022 tarihi itibarıyla oluşan toplam gelirler 355.598.588,25 TL iken, bu gelirlerin gruplandırılması şu şekildedir.

Tablo 20. 2022 yılı gerçekleşen gelirlerin sınıflandırılması

Şartname, Basılı Evrak, Form Satış Geliri	10.195,00
Lisans Ücreti Gelirleri	32.590.893,25
Frekans Yıllık Kullanım Gelirleri	77.215.677,81
Tablo 20. (Devamı).	
Yayın İletim Yetkilendirme Gelirleri	17.863.105,59
Hazine Yardımı	63.000.000,00
Ticari İletişim Gelirleri	143.210.775,52
Zamanında Ödenmeyen Ücret Gelirlerinden	4.260.150,73
Alınacak Gecikme Faizi	
Diğer Çeşitli Gelirler	17.447.790,35

Hazine ve Maliye Bakanlığı'na aktarılan pay 5018 Sayılı Kanun'un 78'inci maddesi uyarınca, 33.142.312,95 TL aktarılmıştır. Diğer gelirler ve idari yaptırımlar gelir tablosuna dahil edilmemiştir.

Yapılan incelemeler çerçevesinde, Söz konusu idari yaptırım cezaları, Üst Kurulun mevcut gelirlerine dahil edilmemektedir. Üst Kurulun bütçesi, 5018 sayılı "Kamu Mali Yönetim Kanunu" hükümleri doğrultusunda oluşturulmaktadır.

Yapılan bu incelemeler doğrultusunda yıllara göre gelir gider dengesinin korunmaya çalışıldığı, gelir dengesini bozacak nitelikte bütçe açığının olmadığı söyleyebiliriz. Bu noktadan hareketle etkinlik ve verimlilik ilkesi bağlamında kurumun etkin ve verimli olduğunu söylememiz mümkündür. Aynı zamanda Hazine ve Maliye Bakanlığına aktarılan bütçe bu verimliliğin bir başka göstergesi niteliğindedir.

4.4.4.6. Yerinden Yönetim

Yönetişim kavramında kamu hizmetlerinin kaynak noktasına en yakın yerden karar alınıp yürütülmesi ve yerel yönetim kontrolünde olan bütün iş ve işlemlerin yine yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesi gerektiği, bu durumda merkezi idare ile yerel idare arasında yetki ve sorumluluk paylaşımının yapılması, dengeli bir kaynak dağılımının yapılması ile kamu iş ve işlemlerinin en uygun şekilde yürütülmesini mecburi olduğunu yukarıda belirtmiştik. Bu noktadan hareketle RTÜK bünyesinde bölgesel temsilcilikler barındırmaktadır.

RTÜK faaliyet raporları (2018-2022) incelendiğinde, RTÜK'ün merkezinin Ankara'da olduğu görülmektedir. Üst kurul çalışmalarını Ankara merkezli yürütmektedir.

6112 sayılı Kanun'un, 43'üncü maddesinin ikinci fıkrası uyarınca İstanbul, İzmir ve Diyarbakır'da bölge temsilciliklerinin oluşturulduğu görülmektedir.

4.4.4.7. Sorumluluk ve Stratejik Vizyon

Toplumun mevcut problemlerinin yanında gelecek dönemde de olması muhtemel sorunların çözülmesi adına adımlar atılmalıdır. Bu nokta da kamu idaresinin toplumsal çoğunluğu baz alarak çalışması ve kamu hizmetlerinin aynı şekilde sürdürmesi amaçlanmaktadır. Bu bağlamda RTÜK faaliyet raporlarının (2018-2022) incelenmesi sonucunda, 2018 yılına ait raporda RTÜK 2016-2020 Stratejik planın uygulanması kapsamında 2018 yılında;

- Sektöre yönelik raporların hazırlanması konusunda çalışmalar yürütülmüştür.

➤ Üst Kurulun ihtiyaç duyulan alanlarda strateji üretmesi konusunda kurulan çalışma grupları noktasında gerekli iletişimin sağlanmıştır.

➤ Üst Kurul tarafından düzenlenen toplantılara paydaş kurumların katılımı teşvik edilmiştir.

➤ 2017 Yılı Performans Programı İzleme Raporu hazırlanarak yönetim makamına sunulmuştur.

➤ 2019 Yılı Performans Programı hazırlanmış olup Cumhurbaşkanlığının emir ve talimatları ile kamu kurumlarının tamamı 2019-2023 Stratejik Planları hazırlaması nedeniyle uygulamaya geçilmemiştir.

2019-2023 Stratejik Planları hazırlaması bağlamında; gerekli çalışmalar yapılarak planlama yapılmıştır. Ayrıca anketlerin sonuçları değerlendirilerek çalışmalarda göz önünde tutulmuştur.

RTÜK 2019-2023 Stratejik Planının Uygulanması noktasında;

➤ Üst Kurulunun, 2019-2023 Stratejik Planı bağlamında, 2019 yılında aşağıdaki uygulamalar hayata geçirilmiştir.

➤ Saha Raporları hazırlanmış olup yayınlanması için yönetim makamına iletilmiştir.

➤ Üst Kurulun ihtiyaç duyulan alanlarda strateji üretmesi konusunda kurulan çalışma grupları noktasında gerekli iletişim sağlanmıştır.

➤ Üst kurul tarafından düzenlene toplantılara paydaş kurumların katılımı teşvik edilmiştir.

➤ 2019 Yılı Performans Programı İzleme Raporu hazırlanarak yönetim makamına iletilmiştir.

➤ 2020 Yılı Performans Programı hazırlanmıştır.

Yapılan planlama doğrultusunda RTÜK 2019-2023 stratejik planı güncellenmiş olup aşağıdaki gibidir;

➤ 23.07.2019 tarih ve 30840 (Mükerrer) sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren, “On Birinci Kalkınma Planı Uygulama Eylem Planı” çerçevesinde, Üst Kurulun “2019-2023 Stratejik Planı” güncellenmiş olup, ilgili makama iletilmiştir.

➤ RTÜK 2019-2023 Stratejik Planı gereğince, tüm paydaşların istek ve taleplerini karşılamak adına 2015 yılında yapılmış olan Dış Paydaş Anketi, paydaş kurumlar ile tekrar yapılmıştır.

1 Ocak-31 Aralık 2020 tarihleri arasında, RTÜK 2019-2023 Stratejik Planı bağlamında aşağıdaki uygulamalar hayata geçirilmiştir;

➤ Teknolojik gelişmeler noktasında, paydaş kurumlar noktasında büyük öneme sahip olduğundan dolayı 2019 yılında çalışmaları devam eden “Görsel-İşitsel Medya Sektör Raporu” 2020 yılından son şekline kavuşmuştur.

➤ Paydaşlarla düzenlenen toplantılara çalışanların katılımı sağlanmış olup konuyla ilgili sonuçlar paylaşılmıştır.

➤ Etkinlik ve verimliliğin artırılması maksadıyla çalışma grupları oluşturulmuştur.

➤ “2019 Yılı 12 aylık dönem raporu ile 2020 yılı 6 aylık dönem raporu elde edilen bilgiler doğrultusunda oluşturularak, yönetim iletilmiştir.

➤ “2021 Yılı Proje ve Faaliyet Programı” hazırlanarak, yönetime iletilmiştir.

➤ 2021 yılında uygulanacak eylemlere yönelik “2021 Yılı Performans Programı” hazırlanmıştır.

➤ Başkanlık Makamının 02.12.2019 tarih ve E.31003 sayılı oluru ile kurulan Mevzuat Komisyonu yapılan çalışmalara katılmıştır.

1 Ocak-31 Aralık 2021 tarihleri arasında, RTÜK 2019-2023 Stratejik Plan bağlamında oluşturulan uygulamalar aşağıda belirtilmiştir.

➤ 2020 Yılı 12 aylık dönem raporu ile 2021 yılı 6 aylık dönem raporu elde edilen bilgiler ışığında hazırlanarak yönetime iletilmiştir.

➤ 2022 yılı içerisinde uygulanacak programlara yönelik “2022 Yılı Proje ve Faaliyet Programı” oluşturularak, yönetim iletilmiştir.

1 Ocak-31 Aralık 2022 tarihleri arasında, RTÜK 2019-2023 Stratejik Planı bağlamında gerçekleştirilen uygulamalar aşağıdadır.

➤ 2021 Yılı 12 aylık dönem raporu ile 2022 yılı 6 aylık dönem raporu elde edilen bilgiler doğrultusunda oluşturularak yönetime iletilmiştir.

➤ 2023 yılı içerisinde uygulanacak programlara yönelik “2023 Yılı Proje ve Faaliyet Programı” oluşturularak, yönetim makamına iletilmiştir.

Bu yıl aynı zamanda RTÜK 2024-2028 Yılı Stratejik Plan Çalışmaları kapsamında; Bakanlık oluru alınarak gerekli çalışmalar devam etmektedir.

Yapılan incelemeler noktasında son beş yılın (2018-2022) faaliyet raporları incelendiğinde RTÜK sorumluluk ve stratejik vizyon ilkesi bağlamında gerekli adımların atıldığı, yaşanması muhtemel problemlerin önüne geçilmeye çalışıldığı düşüncesiyle bakıldığında, muhtemel sorunlara yeterince değinilmediği ve çözüm önerisi noktasında genel bir değerlendirmede kaldığı görülmektedir.

4.5. RTÜK ve Yönetişim Hakkında Genel Değerlendirme

Yönetişim kavramı değişen dünya düzeninde, yönetim sisteminin içerisine diğer aktörlerin entegre edilmesi sonucu bireysel yönetimden ziyade ortak bir yönetim sisteminin benimsenmesi durumu olduğunu çalışmamızda belirtmiştik.

Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK), Türkiye'de medya sektörünü düzenleyen ve denetleyen, televizyon ve radyo programcılığına lisans veren, programları inceleme ve gerektiğinde yaptırım uygulama yetkisine sahip, yayıncılıkta etik ilkelere uyulmasını sağlamaya çalışan bağımsız idari otoritedir. RTÜK'ün temel görevleri arasında yayınların denetimi, reklam düzenlemeleri, yayınların içeriğinin incelenmesi, medya hizmet sağlayıcılarının lisanslandırılması gibi konuların bulunduğu, Türkiye'deki medya alanında etik ve tarafsız yayın yapılmasını noktasında toplumun bilgi edinme hakkını koruyan ve bu sayede RTÜK, medya sektöründe dengeyi koruyarak kamuoyunu bilinçlendirme görevini yerine getirmektedir.

Yapılan bu açıklamalar doğrultusunda RTÜK'ü yönetim açısından değerlendirecek olup, hukukun üstünlüğü, katılımcılık, hesap verebilirlik, açıklık-şeffaflık-saydamlık, etkinlik ve verimlilik, yerinden yönetim ve sorumluluk ve stratejik vizyon ilkeleri bağlamında ele alınacaktır.

Hukukun üstünlüğü kavramı açısından değerlendirme noktasında yapılacak iş ve işlemlerin hukuk sınırların içerisinde yapılıp yapılmadı durumunu ortaya koymaktadır. Bu doğrultuda yaptığımız incelemeler ışığında RTÜK'ün kurulma sebebinin kanunda açıkça yer aldığı, işleyiş şeklinin kanun nezdinde açık olması, yönetimin hangi şekilde karar alacağı ve uygulayacağı kanunda açıkça yer aldığından dolayı yönetime uygunluk arz etmektedir. Bu ilke bağlamında güvenilir bir kurum olduğu ve toplum gözünde güvenilir bir zemine sahip olduğu söylenilebilir.

Yönetişimin bir diğer kavramı olan katılımcılık hiç şüphesiz, yönetim anlayışının en önemli kavramlarından bir tanesi niteliğindedir. Bu kavram bağlamında yönetimin diğer paydaşlarla paylaşılması ve sürece onların da dahil edilmesi gerekmektedir. İncelemesi yapılan RTÜK faaliyet raporlarında, vatandaş bildirimleri ile halkın yönetime dahil edildiği görülmektedir. Ayrıca bu kapsamda yapılan projeler doğrultusunda, çocuklara yönelik dergi ve çeşitli vasıtalarla tanıtım yapıldığı ve dijital ortamın kötü yanlarından onları korumaya yönelik çalışmaların olduğu görülmektedir. Ayrıca bu bağlamda RTÜK'ün diğer kurumlarla iş birliği yaptığı ve sürece dahil ettiği görülmektedir. Yapılan bu değerlendirmeler doğrultusunda iş akış sürecinde RTÜK'ün yalnız olmadığı paydaş

kurumların ve toplumun sürece dahil edildiği, toplumun gözünde güvenilir bir konuma ulaştığı ve bundan dolayı yönetişim kavramı doğrultusunda hareket ettiği söylenilebilir.

Hesap verebilirlik kavramı, toplumun idarenin iş ve işlemleri konusunda bilgi sahibi olması ve idareyi bir nevi denetlemesi anlamını taşıdığı göz önüne alındığında RTÜK faaliyet raporları, kurumun kendine yönelik bütün işleyiş hakkında toplumu bilgilendirdiği görülmektedir. RTÜK tarafından diğer yayın organlarının denetlenebilmesi ve bunun kanun çerçevesinde açıkça belirtilmiş olduğu görülmektedir. Ayrıca toplumun yayınları denetleme noktasında imkanların geliştirildiği, RTÜK çalışanlarının toplumdan gelen geri dönüşleri değerlendirmeye aldığı incelemelerden anlaşılmaktadır. Aynı zamanda RTÜK tarafından zorunlu hale getirilen “İzleyici Temsilciliği” ile birlikte yayın kuruluşları toplum tarafından denetlenerek yayıncı kuruluşun kendisine aktarılmaktadır. Hesap verebilirlik kavramına bu bağlamda bakılacak olursa, yönetişim anlayışının gereklerini yerine getirdiği, hesap verebilirlik mekanizmasının aktif ve verimli bir şekilde çalıştığı ve yönetim tarafından göz ardı edilmediği görülmektedir.

RTÜK Açıklık-şeffaflık-saydamlık ilkesi noktasında ele alındığında kurumsal değerleri içerisinde saydamlık ve hesap verebilirlik kavramlarını görmemiz mümkündür. RTÜK yönetim kurulu tarafından yapılan iş ve işlemlerin faaliyet raporları ışığında açık bir şekilde ortaya koyulduğu aşikardır. Bu doğrultuda toplum süreçten haberdar olmakta ve topluma karşı çalışanlar daha dikkatli davranmaktadır. Bu açıdan RTÜK’ün açık-şeffaf-saydam olduğu yapılan incelemeler ışığında söylenebilmektedir.

Yönetişimin ilkelerinden bir diğeri olan etkinlik ve verimlilik kavramı noktasında RTÜK’ün gelir-gider dengesi incelenmiştir. Yapılan incelemeler doğrultusunda gelir gider dengesinin korunmaya çalışıldığı görülmektedir. Yapılan harcama planları ile gelir planlarının gerçekleşebilir düzeyde olduğu görülmektedir. Bu dönemde (2018-2022) 2020 ve 2022 yılları haricinde gelirlerin giderleri karşıladığı ve Hazine ve Maliye Bakanlığına aktarım yapıldığı görülmektedir. Ayrıca açık verilen bu iki dönemde de Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu payları kanun çerçevesinde aksatılmadan ödenmiştir. Bu doğrultuda RTÜK’ün etkin ve verimli çalıştığı görülmektedir. RTÜK tarafından yapılan maddi aktarımlarda bu durumun göstergesi niteliğindedir.

Yerinden yönetim kavramı ele alınacak olursa, hizmetin kaynak noktasına en yakın yerden yürütülmesi gerekmektedir. Bu bağlamda RTÜK ele alınacak olursa İstanbul, İzmir ve Diyarbakır’da bölge temsilcilikleri oluşturulduğu görülmektedir. Bu oluşum

doğrultusunda RTÜK'ün yerinden yönetim anlayışı ile hareket ettiği ve yönetim anlayışına ters düşmediği görülmektedir.

Sorumluluk ve stratejik vizyon ilkesi noktasında RTÜK ele alındığında, yaşanan sorunlar ve gelecekte yaşanması muhtemel sorunların ortadan kaldırılmasına yönelik yapmış olduğu 2016-2020 stratejik planın olduğu görülmektedir. Ayrıca değişkenler karşısında daha etkin olmak adına bu planın geri bırakılarak, 2019-2023 stratejik planı oluşturulmuştur. Ayrıca 2019 yılında bu planın güncellendiği yapılan incelemelerden anlaşılmaktadır. Bu planın devamında 2024-2028 stratejik plan çalışmaları yapılmıştır. İnceleme ışığında gerekli planlamaların yapıldığı görülmektedir. Fakat yaşanan ve muhtemel yaşanabilecek problemler bu raporlar nezdinde açıkça ortaya koyulmamış genel bir değerlendirme noktasında kalmıştır. Aynı zamanda çözüm önerileri ile yapılan çalışmalara bakıldığında içeriklerinin açık bir şekilde ortaya koyulmadığı yine genel bir düzeyde kaldığı anlaşılmaktadır. Fakat RTÜK'ün yeterince açık olmasa dahi gerekli çalışmaları yaptığı görüldüğünden dolayı yönetim anlayışı doğrultusunda hareket ettiği söylenilebilir.

Yapılan bu değerlendirmeler sonucunda RTÜK, etkin bir şekilde yönetim ilkelerine uygun hareket eden, medya sektöründe dengeyi koruyan, toplumun genel çıkarlarını ön planda tutan ve bu doğrultuda kurum ve medya özgürlüğünü desteklerken kamu düzeni ile toplumun değerlerini koruyan bir kurum niteliğindedir.

Tablo 21. Yönetişim ilkeleri ile RTÜK ilişkisi

Yönetişim ilkesi	Açıklama	RTÜK uygulaması
Hukuka Uygunluk ve Hukukun Üstünlüğü	RTÜK'ün faaliyetlerinin hukuk kurallarına uygun olup olmadığı ve hukukun üstünlüğüne dayalı olarak gerçekleştirilip gerçekleştirilmediği	RTÜK'ün karar ve faaliyetlerinin yasal çerçevede gerçekleştirildiği, yapılan iş ve işlemlerin yasal çerçevede olduğu görülmüştür.
Katılımcılık	RTÜK'ün karar alma süreçlerinde çeşitli paydaşların, özellikle sivil toplum kuruluşlarının, medya temsilcilerinin ve toplumun görüşlerine yer verilip verilmediği ve sürece bu paydaşların katılıp katılmadığı	Sivil toplum kuruluşları ve medya temsilcileri ile düzenli toplantılar ve danışma mekanizmaları oluşturulmuş ve topluma yönelik iletişim birimlerinden yararlanmış ayrıca gelen bildirimlere yönelik geri dönütler yapılarak sürecin dışında tutulmamıştır.

Tablo 22. (Devamı).

Hesap Verebilirlik	RTÜK'ün faaliyetleri ve aldığı kararlar hakkında kamuoyuna karşı sorumlu olması ve alınan kararların takibinin yapılarak yanlış uygulamaların sonucunun denetlenmesi	RTÜK'ün faaliyet raporları ve kararlarının gerekçeleri ile birlikte kamuoyuna açıklanmış olup toplum tarafından da çeşitli iletişim vasıtaları ile denetleme mecrası oluşturulmuş, uzman kadro tarafından kurum içi ve kurum dışı düzenli denetlemenin yapıldığı fakat kalifiye kadro eksikliğinden dolayı yayıncı kuruluşların tamamının denetlenemediği görülmüştür.
Açıklık- Şeffaflık- Saydamlık	RTÜK'ün karar alma süreçlerinin ve faaliyetlerinin topluma açık ve anlaşılır olması	Kararların ve faaliyet raporlarının düzenli olarak yayınlanması ve kurumsal değerlere ve kalite programına baktığımızda şeffaflığa vurgu yapıldığı görülmüştür.
Etkinlik ve Verimlilik	RTÜK'ün düzenleyici ve denetleyici görevlerini etkin ve verimli bir şekilde yerine getirmesi ve faaliyet raporlarında bulunan gelir gider dengesinin korunup korunmadığı	RTÜK'ün düzenli denetimler ve incelemeler yaptığı, medya kuruluşlarının hukuka uygun hareket etmelerinin sağlandığı ve faaliyet raporlarında yer alan gelir gider dengesinin korunduğu ve mali yönden dengeyi bozacak bir açıklığın olmadığı görülmüştür.
Yerinden Yönetim	RTÜK'ün merkezi yönetimden bağımsız olarak yerel yönetim birimlerinin oluşturulması	RTÜK'ün bölgesel ofisler ve bölgesel temsilcilikler aracılığıyla yerinden yönetim ilkesine uygun faaliyette bulunduğu görülmüştür.
Sorumluluk ve Stratejik Vizyon	RTÜK'ün sorumluluk bilinciyle hareket etmesi ve uzun vadeli stratejik planlar ile gelecekte yaşanması muhtemel problemlere önlemler alması	RTÜK'ün uzun vadeli stratejik planlamalar yaparak, medya sektörünün geleceğine yönelik vizyon geliştirdiği görülmüş fakat muhtemel sorunlara yeterince değinilmediği ve çözüm önerisi noktasında genel bir değerlendirmede kaldığı görülmüştür.

5. SONUÇ

Geçmişten günümüze geçen süre zarfında Dünya düzeninde bilgi ve teknoloji ile yaşanan değişimler doğrultusunda yönetim anlayışı da değişime uğramıştır. Toplum bu değişimler doğrultusunda beklentilerini şekillendirmiş olup kamu hizmetlerinde bu yönde değişerek evrimleşmiştir. Yaşanan bu değişimler doğrultusunda, özellikle 1980’li yıllardan sonra yeni kamu yönetimi anlayışı da meydana çıkmıştır. Yani kamu yönetimi anlayışı ile yönetişim ilkeleri olan, hukukun üstünlüğü, katılımcılık, hesap verebilirlik, açıklık-şeffaflık-saydamlık, etkinlik ve verimlilik, yerinden yönetim, sorumluluk ve stratejik vizyon gündeme gelerek önem kazanmıştır. Bu ilkeler ile amaçlanan durum, mevcut klasik yapının barındırdığı olumsuzlukları ortadan kaldırmaya yönelik olup, olumlu katkıda bulunduğunu söyleyebiliriz. Bu noktada özellikle yönetişim anlayışının olmazsa olmazı olarak görülen katılımcılık, toplumsal refahın yükseltilmesi amacıyla siyasal yönetim sisteminin toplum temeline yayılması ile yönetişim anlayışının etkinliğini arttırmaktadır. Ayrıca sivil toplum kuruluşlarının katılımcılık konusundaki etkinliğinin göz ardı edilmemesi gerekmektedir. Bu doğrultuda, bağımsız idari otoritelerin de ele alınmasında fayda vardır. Yönetişim kavramı doğrultusunda aynı payda da toplanan yönetim, toplum ve diğer aktör bu kavramın önemini ortaya koymaktadır. Ayrıca yönetişim kavramı noktasında toplum hizmet ve isteklerinin yerine getirilmesi, belirlenen hedefler ve amaçlara ulaşılabilmesi noktasında bu kavramın önemini arttırmaktadır.

Yönetişim kavramının tanımının yanında ele alınması gereken bir diğer konu, yönetişim kavramının gelişmesi noktasında uygun ortam olup olmadığı ve bu ortamın bulunmaması durumunda nelerin yapılabileceği konusudur. Bu noktada yönetişim kavramının varlığından bahsedebilmek için öncelikle toplumda yeknesaklığın sağlanması ve toplumu kitle olarak yönetişime sevk etmek, katılım göstermek gerekmektedir. Yönetişim kavramının başarısı hiç şüphesiz toplum tarafından ortaya koyulan istekler ile idare ve diğer aktörlerin sınırlarının örtüştüğü ölçüde sağlanacaktır. Ayrıca başarı için toplumun her noktası bu kavramı benimseyerek özümsemesi ve gereklerini paydaşlardan istemesi gerekmektedir. Fakat yönetişim anlayışının Türkiye’de yeterli seviye de gelişim gösteremediğini söyleyebiliriz. Bu yetersizliği izah katılım olgusu ile diğer paydaşların bunoktada yeterli seviyede olmadıkları gösterilebilir. Bu noktada yöneten ile yönetilen

arasındaki mesafenin kapanması ve toplum karşısında idareyi yücelten anlayışın değişmesi ve iyileşmesi gerekmektedir.

1970’li yıllarda piyasa ekonomisinin yaşadığı sıkıntıların ortadan kaldırılması adına özelleştirme çalışmaları hızlanmıştır. Bu problemlerin ortadan kaldırılması adına bağımsız idari otoritelerin oluşturulması kaçınılmaz hale gelmiştir. Bağımsız idari otoritelerin ilk örneği ABD’de, 1929 ekonomik buhranının yarattığı olumsuz durumları ortadan kaldırmak amacıyla oluşturulmuştur. ABD’de özel kanun çerçevesinde kurulan bu kurumlar, Türkiye’de idari sistem açısından birtakım sorunlar barındırmaktadır. Türkiye’de herhangi bir yapı içerisinde tanımlanmayan bu kurumlar anayasal dayanakları bulunmamaktadır. Bağımsız idari otoritelerin kuruluş amacına baktığımızda piyasa ekonomisinin olumsuzlukların ortadan kaldırılmasının yanında bireyleri, yönetim karşısında ya da gücü elinde bulunduran grupların karşısında korumaktır. Bunu yapmak adına da BİÖ’ların merkezi idare karşısında bağımsız ve güç odaklarının baskısından uzak olmalıdır. Fakat merkezi idare tarafından yapılan atamalar, merkezi bütçeden alınan paylar bu bağımsızlığın önüne geçmektedir. Ayrıca bağımsız idari otoritelerin kuruluş amaçlarından bir diğeri, özelleştirme ile piyasa da yaşanacak denetim boşluğunun bu kurumlar ile doldurulmak istenmesinden dolayı statülerinin doğru belirlenmesi ve uygulamada hataya düşülmemesi büyük öneme sahiptir.

Bağımsız idari otoriteler Türkiye’de idari vesayet ile hiyerarşiden uzak olan, özerk statülü, siyasetten ve siyasi baskıdan uzak olması adına adımlar atılmış bu yapı niteliğindedir. Modern demokratik sistem ele alınacak olursa, toplumun yönetimi seçim yoluyla denetlemesinin yanında bu kurumların denetim dışında kalması sorun yaratmaktadır. Fakat bu sorunların giderilmesi adına birtakım adımların atılması gerekmektedir. Bu adımlar vesayet ya da hiyerarşik denetim olmamakla birlikte kurumlara karşı denetimsizlikte olamamalıdır. BİÖ’lar idari teşkilat içerisinde uyumlu çalışmalı, merkezi idarenin siyasi politikasına karşı davranmamalı, denetlenme noktasında gerekli düzenlemelerin yapılması gibi konularda uyum içerisinde hareket etmeleri gerekmektedir. Ayrıca kurul üyelerinin sağlıklı ve bağımsız çalışma adına özlük haklarının iyileştirilmesi, siyasetten ve siyasi baskıdan uzak tutulması gerekmektedir.

Piyasa da özelleştirmenin etkisiyle devlet tekelinde bulunan Tv ve Radyo alanında da düzenleme ve denetleme noktasında RTÜK kurulmuştur. RTÜK 3984 sayılı kanun ile 1994 yılında kurulmuş ve göreve başlamıştır. 3983 sayılı kanun meydana gelen gelişmeler

bağlamında birtakım düzenlemelere uğradıysa da iş ve işlemlerin daha verimli şekilde yürütülmesi adına 2011 yılında yerini 6112 sayılı kanuna bırakmıştır.

RTÜK kendisine tanınan yetkiler doğrultusunda denetim yapma yetkisine sahiptir. Bu denetimler sonucunda iş ve işlemlerle ilgili sorunların tespiti halinde yaptırım uygulamaktadır. Çalışmamızda ele aldığımız son beş yıllık (2018-2022) RTÜK faaliyet raporlarında da bu yaptırım izlerine rastlanmaktadır. Nitekim faaliyet raporları yönetim açısından da ele alınmış ve incelenmiştir. Yönetişim açısından, hukukun üstünlüğü, katılımcılık, hesap verebilirlik, açıklık-şeffaflık-saydamlık, etkinlik ve verimlilik, yerinden yönetim ve sorumluluk ve stratejik vizyon ilkeleri açısından da ele alınmıştır.

Hukukun üstünlüğü konusunda yapılan inceleme ve değerlendirmede, kurumun kanun ile belirlenmiş çerçevede hareket ettiği, iş ve işlemlerin kanun nezdinde yapıldığı, sınırların net bir şekilde çekildiği görülmektedir. Nitekim 3984 sayılı kanunun değişerek ihtiyaçların daha iyi şekilde giderilmesi adına 6112 sayılı kanunun oluşturulduğu görülmektedir. Katılımcılık ilkesi noktasında, toplumun sürece vatandaş bildirimleri ile dahil edildiği, dezavantajlı bireylerin sürecin dışında tutulmadığı görülmektedir. Ayrıca yapılan projeler kapsamında çocukların da sürece dahil edildiği görülmektedir. Hesap verebilirlik ilkesi noktasında yapılan incelemelerde, yayınların uzman kadrolar tarafından incelendiği görülmektedir. Toplum tarafından Alo 178 RTÜK ile Tv kanallarının izleyici temsilciliği uygulaması sonucunda direkt ulaşım sağlandığı da görülmektedir. Bu konuda uzman kadro tarafından yapılan incelemelerin bütün yayın yapan Tv kanallarına yönelik olmadığı, izlenme sayıları göz önüne alınarak bir değerlendirme yapılmaktadır. Açıklık - şeffaflık-saydamlık ilkesi noktasındaki incelemeler de değerler politikasının içeriği olan saydamlık-hesap verebilirlik olduğu görülmektedir. Kalite politikasının içeriğine baktığımızda şeffaflığın sağlanması ve devamlılığı üzerinde durulmaktadır. Etkinlik ve verimlilik ilkesi noktasında faaliyet raporların mali gelir gider dengesi incelenmiş olup gelir-gider dengesi ele alınmıştır. Bu inceleme noktasında gelir-gider dengesinin korunduğu, mali dengenin bozulmasına yol açacak bir açığın olmadığı görmekteyiz. Yapılan bu değerlendirme ışığında kurumun etkinlik ve verimlilik ilkesine aykırı olmadığı anlaşılmaktadır. Yerinden yönetim ilkesi noktasında RTÜK İstanbul, İzmir, Diyarbakır bölge temsilcilikleri bulunmaktadır. Sorumluluk ve stratejik vizyon ilkesi noktasında mevcut problemlere ve gelecekte yaşanması muhtemel problemlere karşı gerekli planlama yapılmıştır. Bu noktada sorunlarda ve planlamada detaylandırma yapılamadığı, yapılanların genel sevide kaldığı görülmüştür.

RTÜK'ün bağımsız idari otorite olduğu gerçeğinde hareketle bağımsız olması gerektiği gerçeği bilinmektedir. Bu noktada bağımsızlık konusunda olması gereken görev süresi dolmadan görevden alınma, alınan kararlara müdahil olunma, görev süresinin az olması ve sahip olunan personel ve mali kaynaklar açısından diğer kurumlar içerisinde bağımsız idari otorite niteliğine en yakın kurum niteliğinde bulunmaktadır.

Türkiye'de yönetim ve bağımsız idari otorite ilişkisi, özellikle RTÜK gibi kritik kurumlar üzerinden değerlendirildiğinde, demokratik yönetim ilkelerinin etkinliği ve kurumsal bağımsızlığın sağlanması açısından sürekli bir gelişim ve iyileştirme ihtiyacı göstermektedir. RTÜK'ün bağımsızlığı ve tarafsızlığı, sadece medya sektörü için değil, genel olarak demokratik toplum yapısının güçlendirilmesi için de elzemdir. Bu nedenle, yasal düzenlemelerin ve kurumsal uygulamaların bu hedef doğrultusunda yeniden gözden geçirilmesi ve güçlendirilmesi gerekmektedir. RTÜK'ün bağımsız ve tarafsız bir yapıya kavuşması, Türkiye'nin demokratikleşme sürecine ve uluslararası alanda saygın bir yer edinmesine önemli katkılar sağlayacaktır. Bu bağlamda, RTÜK'ün yasal ve kurumsal yapısının uluslararası standartlara uygun hale getirilmesi, kurumun daha şeffaf, hesap verebilir ve katılımcı bir şekilde faaliyet göstermesini sağlayacaktır. Ayrıca, RTÜK'ün bağımsızlığını ve tarafsızlığını pekiştirecek reformlar, medya sektöründe adil rekabet ortamının oluşturulmasına ve ifade özgürlüğünün korunmasına katkıda bulunacaktır. RTÜK'ün bağımsızlığı ve etkinliği, Türkiye'nin demokratik değerler konusundaki taahhütlerini yerine getirmesi ve uluslararası alanda saygın bir yer edinmesi açısından hayati öneme sahiptir. Bu hedef doğrultusunda yapılacak yasal ve kurumsal reformlar, RTÜK'ün medya sektöründeki düzenleyici rolünü daha etkin bir şekilde yerine getirmesini sağlayacak ve Türkiye'nin demokratikleşme sürecine önemli katkılar sunacaktır.

KAYNAKÇA

- 2709 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası. (1982). Madde 123,
- 2954 Sayılı Türkiye Radyo Ve Televizyon Kanunu, (1983). Birinci Kısım, Birinci Bölüm, Amaç-Kasam Ve Tanımlar, Madde 1,
- 6112 Sayılı Radyo Ve Televizyonların Kuruluş Ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun, (2011). Birinci Bölüm, Amaç Kapsam Ve Tanımlar, Madde 1,
- Açdoyuran, S. B. (2001). Radyo–televizyon üst kurulu ve idarî teşkilat içindeki yeri. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 9(1-2), 281-298.
- Akçay, M. (2013). *Belediyeler ve iyi yönetim*. Yayınlanmamış yüksek lisans tezi, Ankara Üniversitesi, Ankara.
- Akıncı, M. ve Taşkın, Ş. C. (2014). İdarenin düzenleme konusu olarak internet ve internete erişim yasakları. *Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal Ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 3, 151-165.
- Alan, B. V. (2018). *Sermaye piyasası kurulu'nun idari yaptırım yetkisinin idarenin takdir yetkisi kapsamında değerlendirilmesi ve yargısal denetimi*. Yayınlanmamış yüksek lisans tezi, İstanbul Kültür Üniversitesi, İstanbul.
- Alıcı, C. (2002). *Türkiye'de yönetim uygulamaları, karşılaşılan sorunlar ve çözüm önerileri*. Yayınlanmamış yüksek lisans tezi, Ankara Üniversitesi, Ankara.
- Altan, Y. ve Tülüceoğlu, S. (2016). Türk kamu yönetiminde iyi yönetim algısı: Isparta örneği. *Journal Of Mehmet Akif Ersoy University Social Science Institute*, 8(16).
- Arslan, N. (2011). Yönetimin yeni yapı taşları bağımsız idari otoriteler: Yavru leviathanlara doğru. *Journal Of Social Policy Conferences*, 59.
- Arslaner, H. ve Karaca, Y. (2017). Türkiye kamu yönetiminde yönetim algısı: Aydın ili vergi dairelerinde bir uygulama. *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 4(4), 128-151.
- Aslan, G. A. (2016). Türk hukukunda bağımsız idari otoritelerin düzenleyici işlem yapma yetkisi ve yetki unsurundaki sakatlığın düzenleyici işleme etkisi. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 65(3), 571-632.
- Ateş, H. ve Buyruk, C. B. (2018). Bir iyi yönetim ilkesi olarak katılımcılık ve Türk kamu yönetiminde katılımcılığın konumu. *Ombudsman Akademik*, 1, 81-98.

Atmaca, Y. ve Karaçay, F. (2020). Türkiye'deki kamu yönetimi reformlarında dijitalleşme ve e-yönetişim. *International Journal Of Management and Administration*, 4(8), 260-280.

Babahanoğlu, N. (2021). Türk idare sisteminde bağımsız idari otoriteler, bağımsızlıkları ve denetimleri üzerine bir değerlendirme. *Anemon Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 9, 211-226.

Bahçavan, G. (2006). *Yönetişim ve Türkiye uygulaması*. Yayımlanmamış yüksek lisans tezi, Selçuk Üniversitesi, Konya.

Balaban, E. Z. (2022). *Bağımsız idari otorite olarak enerji piyasası düzenleme kurumu*. Yayımlanmamış yüksek lisans tezi, İstanbul Kültür Üniversitesi, İstanbul.

Boumdouha, M. ve Cherbal, P. A. (2020). Cezayir'in bağımsız idari otoriteler oluşturma deneyimi. *Jurisprudence Journal*, 12, 963 – 933.

Çakır, H. (2006). Düzenleyici kurullar olarak rtük ve csa. *Kocaeli Üniversitesi İletişim Fakültesi Araştırma Dergisi*, 8, 37-56.

Çakmak, Z. (2011). *Bağımsız idari otorite olarak enerji piyasası düzenleme kurumu*. İstanbul: Çakmak Yayınevi.

Çeliksoy, E. (2015). *Yönetişimin kurumsallaşma üzerine etkileri: AB ülkeleri ve Türkiye örneği*. Yayımlanmış doktora tezi, Gazi Üniversitesi, Ankara.

Çilingir, G. A. (2018). Türkiye'deki düzenleyici ve denetleyici kuruluşların idari yapı içerisindeki rolü. *Osmaniye Korkut Ata Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 2(1), 1-13.

Çukurçayır, M. A. ve Sipahi, E. B. (2003). Yönetişim yaklaşımı ve kamu yönetiminde kalite. *Sayıştay Dergisi*, 50-51, 35-66.

Çukurçayır, M. A., Özer, M. A. ve Turgut, K. (2012). Yerel yönetimlerde yolsuzlukla mücadelede yönetim ilke ve uygulamaları. *Sayıştay Dergisi*, 86, 1-25.

Dilaveroğlu, A. (2020) Yönetişim ilkeleri ve yerel yönetimler mevzuatına yansımalar. *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 19(37), 45-63.

Ege, İ. (2020). Bağımsız idari otoriteler (bağımsız düzenleyici kurumlar): Sigortacılık ve özel emeklilik düzenleme ve denetleme kurumu örneği. *Kapadokya Akademik Bakış*, 4(1), 1-29.

Erdoğan, G. (2016). Bağımsız idari otoriteler. *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, 7(24).

- Eskin, M. (2008). *Türkiye'de bağımsız idari otoritelerin etkinliği ve geleceği: Kamu ihale kurumu örneği*. Yayınlanmamış yüksek lisans tezi, Kocaeli Üniversitesi, Kocaeli.
- Gönen, K. E. (2003). Bağımsız idarî otorite olarak rekabet kurumu. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 7(2).
- Gündoğan, E. (2007). *Katılımcı demokrasi bağlamında yönetim ve bağcılar belediyesi örneği*. Yayınlanmamış doktora tezi, Marmara Üniversitesi, İstanbul.
- Güner, O. S. (2003). Bağımsız üst kurullar. *Genç Hukukçular Hukuk Okumaları*, 5(6), 181-197.
- Hocaoğlu, Ö. (2018). *Bağımsız idari otoriteler: Tütün ve alkol piyasası düzenleme kurumu örneği*. Yayınlanmamış yüksek lisans tezi, Adıyaman Üniversitesi, Adıyaman.
- Horuz, M. E. (2018). *Türkiye'de yönetim ve sivil toplum kuruluşları*. Yayınlanmamış yüksek lisans tezi, Marmara Üniversitesi, İstanbul.
- İsbir, B. (2007). Kamu hizmeti ilkeleri ışığında özel radyo-televizyon yayıncılığının değerlendirilmesi. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 11(1), 815-836.
- Kalfa, C. ve Ataay, F. (2008). Yönetişim: Devlet toplum ilişkilerinde yeni bir aşama. *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 17(3), 229-240.
- Karacan, A. İ. (2002). *Özerk kurumlar üzerine denemeler*. İstanbul: Creative Yayıncılık.
- Karakaş, M. (2008). Devletin düzenleyici rolü ve Türkiye'de bağımsız idari otoriteler. *Maliye Dergisi*, 154(1), 99-120.
- Kestane, D. (2002). Kamu kesiminde idari kuruluşların genel görünümü ve idari yapıda yeni organizasyonlar olarak bağımsız idari otoriteler (üst kurullar). *Maliye Dergisi*, 139, 1-23.
- Kooiman, J. (1993). *Social-political governance: Introduction, modern governance: new government-society interactions*. London: Sage Publications, 1-6.
- Ökmen, M., Baştan, S. ve Yılmaz, A. (2004). Kamu yönetiminde yeni yaklaşımlar ve bir yönetim faktörü olarak yerel yönetimler. *Kamu Yönetimi*, 23-80.
- Örs, C. O. (2015). Bağımsız idari otoritelerin doğuşu, gelişimi ve Türkiye örneği. *İzmir Barosu Dergisi*, 80(3), 13-68.
- Özcan, E. E. (2010). *İdare hukuku açısından Türkiye'de elektrik sektörünün regülasyonu ve Avrupa birliği, Rusya, Çin ve Güney Amerika uygulamaları*. İstanbul: Turhan Kitabevi.

- Özer, M. A. (2006). Yönetişim üzerine notlar. *Sayıştay Dergisi*, 63, 59-89.
- Özer, M. A. (2007). *Küreselleşme sürecinde değişen kamu hizmeti anlayışı ve bağımsız idari otoriteler sorunu*. Konya: Çizgi Yayınları, 113-213.
- Özgökçeler, S. (2014). Yerel kalkınmada etkin bir kavram: Yerel yönetim Bursa kent konseyi örneği. *İş, Güç Endüstri İlişkileri Ve İnsan Kaynakları Dergisi*, 16(1), 67-82.
- Öztürk, G. (2008). *Radyo televizyon alanında düzenleme, denetleme ve kontrol RTÜK ve dünyada RTÜK benzeri kuruluşlar*. Yayımlanmamış yüksek lisans tezi, Atatürk Üniversitesi, Erzurum.
- Sarsıkoğlu, Ş. (2017). Bağımsız idari otoriteler ve idarenin bütünlüğü ilkesi karşısında durumu. *Uluslararası Akdeniz Sosyal Bilimler Kongresi*.
- Sever, D. Ç. (2015). Türkiye’de düzenleyici kurumların yapısı, işlevi ve dönüşümü. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 64(1), 195-236.
- Sobacı, M. Z. (2006). Türk idari teşkilatındaki “adalar”: Bağımsız idari otoriteler. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 55(2), 157-180.
- Sönmez, Ü. (2011). *Piyanın idaresi: Neoliberalizm ve bağımsız düzenleyici kurumların anatomisi*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Şahin, S. (2016). Bağımsız idari otoritelerin ortaya çıkış nedenleri. *International Journal Of Legal Progress*, 1(1), 14-29.
- Şahin, S. (2015). *Türkiye’de bağımsız idari otoriteler ve tütün ve alkol piyasası düzenleme kurumu*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.
- Şahin, Ü. (2018). İyi yönetişimin Türk kamu yönetiminde uygulanması ve kamu denetçiliği kurumu. *Ombudsman Akademik*, 1, 99-139.
- Şanlısoy, S. ve Özcan, A. (2006). Türkiye’de bağımsız düzenleyici kurumların bağımsızlığı. *Siyasa*, 2, 3-4.
- Şener, N. B. (2012). *Devletin değişen rolü çerçevesinde bağımsız idari otoritelerin Türkiye’deki uygulamaları ve kamu ihale kurumu örneği*. Yayımlanmamış yüksek lisans tezi, Ankara Üniversitesi, Ankara.
- Tan, T. (2002). Bağımsız idari otoriteler veya düzenleyici kurullar. *Amme İdaresi Dergisi*.
- Tarhan, B. A. ve Ezici, E. (2011). Kamu hizmetlerinin üretiminde yeni kamu yönetimi anlayışı ve toplam kalite yönetimi. *Sosyal ve Beşerî Bilimler Dergisi*, 3(2), 13-21.
- Tavlı, O. (2005). *Bir bağımsız idari otorite örneği olarak kamu ihale kurumu*. Yayımlanmamış yüksek lisans tezi, İstanbul Üniversitesi, İstanbul.

Turan, H. (2015). *Radyo ve televizyon üst kurulu (RTÜK) ve şiddet içerikli yayınların denetimi*. Yayınlanmamış yüksek lisans tezi, Marmara Üniversitesi, İstanbul.

TÜSİAD. (2002). *Bağımsız düzenleyici kurumlar ve Türkiye uygulaması*. TÜSİAD-T/2002-12/349.

Ulusoy, A. (1999). Bağımsız İdari Kuruluşlar. *Danıştay Dergisi*.

Uslu, İ. (2013). *Türk yönetim sistemi içerisinde bağımsız idari otoriteler ve radyo televizyon üst kurulu örneği*. Yayınlanmamış yüksek lisans tezi, Gazi Üniversitesi, Ankara.

Uygur, E. (2007). *Türkiye’de bağımsız idari otoriteler ve kamu ihale kurumu örneği*. Yayınlanmamış yüksek lisans tezi, Gazi Üniversitesi, Ankara.

Yardımcı, M. C. (2023). Ekonomik regülasyon uygulamalarının yeniden tanımlanması: Bağımsız idari otoriteler ve yönetim. *Uluslararası Akademik Birikim Dergisi*, 6(2), 129-141.

Yılmaz, M. (2010). Yönetimden yönetişime: Trabzon ilçe belediyeleri üzerine bir inceleme. *Uluslararası İktisadi Ve İdari İncelemeler Dergisi*, 5.

Yiğit, Y. (2019). *Düzenleyici devlet ve radyo, televizyon piyasası düzenlemesi: RTÜK örneği*. Yayınlanmamış yüksek lisans tezi, İstanbul Üniversitesi, İstanbul.

Yollu, E. G. (2018). *Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler ve Rekabet Kurumu Örneği*. Yayınlanmamış yüksek lisans tezi, Adıyaman Üniversitesi, Adıyaman.

Yükselen, C. ve Oflazoğlu, S. (2008) Kanal yönetiminde yönetim ilkelerinin rolü. *Pazarlama ve Pazarlama Araştırmaları Dergisi*, 2(3), 45-62.

ÖZGEÇMİŞ

Ahmet Muhammet Kurt. İlköğrenimini Yomra Kömürcü İlköğretim Okulu'nda tamamladıktan sonra, lise eğitimini Yomra Lisesi'nde sürdürdü ve başarılı bir şekilde mezun oldu. Lisans eğitimini Karadeniz Teknik Üniversitesi'nde (KTÜ) Kamu Yönetimi bölümünde tamamlayan Ahmet Muhammet Kurt, kamu yönetimi alanında derinlemesine bilgi ve beceriler kazandı. Eğitim hayatı boyunca kendini geliştirmeye odaklanan Ahmet Muhammet Kurt, gelecekte de bu alandaki bilgi ve deneyimlerini daha ileriye taşımayı hedeflemektedir.

