



Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi

The Journal of International Social Research

Cilt: 8 Sayı: 40 Volume: 8 Issue: 40

Ekim 2015

October 2015

www.sosyalarastirmalar.com Issn: 1307-9581

İŞLETMECİLİĞİN KAMU SEKTÖRÜNE YANSIMASI VE REGÜLASYON THE REFLECTION OF PUBLIC SECTOR TO BUSINESS ADMINISTRATION AND THE REGULATION

Orhan ADIGÜZEL¹
Ufuk ÜNLÜ²

Öz

İçerisinde bulunduğumuz teknoloji çağında, bireylerin her türlü bilgiye hızla ulaşabilmesi ve dünyanın adeta küresel bir köy haline gelmesi nedeniyle, kamunun genel ve ortak gereksinimlerini karşılamaya yönelik faaliyetler olarak tanımlanan kamu hizmetinin yapısında, çeşitli değişimler meydana gelmiştir. Bu değişimler neticesinde regülasyon kavramı ön plana çıkmış ve devletin yeni rolü düzenleme ve denetleme faaliyetlerini gerçekleştirmek şeklinde yapılandırılmıştır. Bu kapsamda bağımsız idari otoriteler olarak adlandırılan kamu idarelerinin önemi hem kamu hem de özel sektör açısından artmıştır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Sektörü, İşletmecilik, Regülasyon.

Abstract

In the technology age we are due to get quick access to all kinds of information of individuals and become a sort of global village in the world , the structure of the public is defined as activities designed to meet the general and common requirements of the public service , various changes have occurred. The concept of regulation and came to the fore as a result of these changes are structured in the form of state regulation and supervision activities to realize the new role. In this context, the importance of the so-called independent administrative authorities, public administrations has increased in terms of both the public and private sectors.

Keywords: Public Sector, Business Administration, Regulation.

I. GİRİŞ

Devlet veya diğer kamu tüzel kişileri tarafından veyahut bunların gözetimi ve denetimi altındaki diğer kişilerce, kamunun genel ve ortak gereksinimlerini karşılamaya yönelik faaliyetler olarak tanımlanan kamu hizmetinin yapısı, devletin son yıllarda değişen yönü nedeniyle farklılığa uğramıştır.

Dünya ölçeğinde iktisadi krizlerin tetiklediği, işletme bilimi ile teknolojik alanlarda meydana gelen gelişmeler ülkelerin kamu yapılanmalarını değişime zorlamaktadır. Küreselleşme olgusu, teknolojik değişimler özellikle de bilişim teknolojilerinde meydana gelen hızlı gelişmeler toplumsal yapıyı değişime zorladığı gibi insanların ihtiyaçlarını hem nitelik hem de nicelik olarak farklılaştırmaktadır. Devletin yerine getirdiği kamu hizmetlerinin nitelik ve nicelik farklılaşması bu hizmetlerin sunumuna uygun yeni örgütlenmeleri, bu örgütlenmeler uygun kamusal ilişkileri ortaya çıkarmaktadır. Bu gelişmeler en büyük kamu tüzel kişisi olan devletin küresel ölçekte olması gereken yerden tutun da bireyin devlet ve toplum içindeki konumuna kadar toplumsal hayatın her alanını etkileyen sonuçlar doğurmaktadır (Arslan, 2010: 22).

Bu gelişmeler, bireyin her alanda olduğu gibi, yönetim alanında da bilgi dağarcığını artırmış ve yönetsel konular hakkında daha fazla bilgiye sahip olmasını sağlamıştır. Bu yeni dönemde devlet ve toplum arasında yeni etkileşimsel ilişkiler gelişmiş ve sivil toplum da önemli bir güç haline gelmiştir. Modern bilgi ve iletişim teknolojileri farklı gruplara seslerini duyurma fırsatı verirken, vatandaşların ihtiyaçlarının daha az maliyetle ve daha iyi karşılanmasına yönelik şeffaf ve hesap verilebilir kamu hizmeti talepleri de hızla büyümektedir. Bu sebeple hükümetler, vatandaş talep ve ihtiyaçlarına cevap verme yönünde her geçen gün daha da artan baskılarla karşılaşmaktadırlar. Bu baskılar, ağırlıklı olarak; yönetim tarafından bilgilendirilme, kamu politikaları ve hizmetlerin sunumu ile ilgili karar alma süreçlerine katılma ve bu süreçte belirleyici olma, ihtiyaçlara uygun kamu hizmetlerinden yararlanma ve kalite-maliyet unsurları dikkate alınarak seçim şansına sahip olma şeklindeki taleplerden kaynaklanmaktadır. Böylece, hizmet üretiminin, kıt kaynakların sınırları çok fazla zorlanmadan sağlanması yolları tartışılmaya başlanmıştır. Bu da bireyleri ve sivil toplum örgütlerini yönetimi paylaşmaya yöneltmiştir. Artık günümüzde yönetim sadece siyasal iktidara ve bürokratlara bırakılacak bir iş olarak görülmemektedir (Çukurçayır/Sipahi, 2003: 35).

20. yüzyıl öncesine kadar siyasal iktidarlar, sürekli olarak sorunların çözüm yerleri olarak düşünülmüş, geleneksel kamu yönetimi ve kamu politikası yaklaşımları, bu süreçte geçerliliklerini sürdürmüştür. 1970'lerin ortasından itibaren hükümetler ciddi mali krizlerle karşı karşıya kalmaya

¹ Doç. Dr., Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İşletme Bölümü

² Süleyman Demirel Üniversitesi İşletme Bölümü Doktora Öğrencisi

başlayınca, tüm dünyada devletin klasik sınırlarına dönmesi, verimlilik esasına göre örgütlenmesi ve özel sektör değerlerinin, tekniklerinin ve pratiklerinin kullanılması gibi yeni düşünceler gündeme gelmiştir. Bu şekilde özel sektör menşeli yönetim fonksiyonunun, klasik kamu yönetiminden ve politika yapımından daha önemli olduğu görülmüştür (Özer, 2005: 4).

Bütün bu gelişmeler ışığında, devletin değişen yönü ve bakış açısı nedeniyle kamu yönetimi olgusunun içerisine yerleşme, yönetişim ve özelleştirme kavramları dâhil edilerek yeni kamu yönetimi (YKY) anlayışı, bir başka ifadeyle kamu yönetiminde “işletme yöneticiliği” anlayışı ön plana çıkmış, diğer yandan bağımsız idari otoriteler kurularak kamu hizmeti sunumunda devlet düzenleyen ve denetleyen bir örgüt haline gelmiştir. Bu çalışmada, değişen kamu yönetimi anlayışıyla birlikte bağımsız idari otoritelerin kamu hizmet sunumuna etkileri üzerine değinilecektir.

II. YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI VE İŞLETMECİLİĞİN KAMU SEKTÖRÜNE YANSIMASI

Yeni kamu yönetimi anlayışı klasik yönetim anlayışına bir tepki olarak ortaya çıkmıştır. Yeni yaklaşım tarzı “yeni kamu yönetimi”, “piyasa odaklı yönetim”, “kamu işletmeciliği” gibi adlarla da isimlendirilmektedir (Arslan, 2010: 27).

Neo liberal düşüncenin etkisiyle 20. Yüzyılın son çeyreğinde kamu yönetimi anlayışı, siyasal ve akademik alanda önemli bir tartışma konusu haline gelmiştir. 1970’li yıllarda ortaya çıkan ekonomik bunalım ve sosyal devleti sorgulayan liberal hareketin etkisiyle, devletin rolü tartışılmaya başlanmıştır. Sınırlı bir devletin yanında ekonomik, etkin ve etkili kamu hizmet sunumu sağlayabilecek yeni yönetsel yapılar oluşturma arayışına girilmiştir (Karcı, 2008: 41).

Küreselleşme ile birlikte, daha önce kalkınmanın motoru olarak görülen devlet, artık sorunun kaynağı olarak görülmeye başlanmış, devletin küçültülmesi gerektiği savunulmuş ve devlet, nasıl küçültülecek/düzenleyici bir hale getirilecek sorusuna verilecek cevaplar şu üç anahtar kelime ile ifade edilmiştir: Küreselleşme, yerelleşme, yönetişim. Ulus devlet, bir yandan ulus üstü kurumların etkisi ile diğer yandan yetkilerin yerel yönetimlere devrini ifade eden yerelleşme ile, en son olarak da iktidarın özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarıyla (STK) paylaşılmasını ifade eden yönetişim talep edilerek eritmeye çalışılmaktadır. Küreselleşme, yerelleşme ve yönetişim kavramları söz konusu ulus üstü örgütler tarafından tanımlanıp geliştirilmiş olup ulus devletin, minimal ve düzenleyici bir devlet haline getirilmesinin araçları olarak da özelleştirme, STK’lar, çok uluslu şirketler (ÇUŞ) ve dış borç mekanizması yine bu ulus üstü örgütler tarafından kullanılmaktadır (Kayıkcı, 2007: 167-168).

Devletin sorun olarak görülmesi ve küçültülmesi isteği kamu hizmetlerinin merkezi idareden yerel idarelere ve bağımsız idari otoritelere transferine neden olmuştur. Yönetişim anlayışıyla birlikte vatandaş merkezli; devlet, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının bir araya gelerek hizmet sunumunu gerçekleştirdikleri bir mekanizma oluşturulmaya çalışılmıştır.

Yeni kamu yönetimi anlayışı bir paradigma değişimidir. Bu anlayışla klasik yönetim ekolünün bütün değerlerine alternatifler getirilmektedir. Klasik yönetim eleştirilirken ekonomik rasyonellik esasına göre yeni öneriler sunulur. Bu öneriler de iktisat, işletme bilimleri ile küreselleşme sayesinde kendi algılamalarına göre kamuyu şekillendirmektedir. Piyasaya öncelik verilmeli denince klasik bürokrasinin hiyerarşik yapısı, müşteri kavramını kullanınca devlet karşısında hak ve yükümlülükler sahip vatandaş kavramı değişime uğramaktadır. Ekonomiklik, etkililik, verimlilik, şeffaflık, denetlenebilirlik, hesap verebilirlik, yerelleşme, müşteri, sürekli değişim, piyasa tabanlı olma, liberal ekonomi, sivil toplum, yeni sağ, işletmecilik gibi kavramlar kamu yönetiminde yeni bir paradigma değişimine neden olmaktadır. Yeni kamu yönetimi bu söylemlerini yeni sağ ve yeni muhafazakarlık düşünceleri ile destekleyerek güçlendirmiştir (Arslan, 2010: 29).

Yaşanan bu gelişmeler bürokraside işletme yönetiminin egemen kılınması düşüncesinin bir sonucu olarak görülmüştür. Yeni Kamu Yönetimi yahut Yeni Kamu İşletmeciliği düşüncesi, idarelerin daha verimli çalışması için özerk olmaları gerekliliğine dayanmaktadır. Özerk birimler bağımsız kararlar alarak yönetimde etkinliği sağlayacaklardır.

Kamu işletmeciliği anlayışında vatandaş kavramından müşteri kavramına doğru bir kayma söz konusudur. Esnek üretim, uzmanlaşma ve özerk birimler önem kazanmıştır. Yine kaynak kullanımında israfın önlenmesi ve rekabete dayalı bir hizmet sunumu ilkeleri benimsenmiştir. Devlet küçültülmeli düşüncesinin yanında devlet piyasadaki bir girişimci gibi hareket etmelidir. Devlet küreselleşme sürecinde kapitalist kesimin çıkarlarına uygun düzenlemeleri yapmalıdır. Kamu hizmetlerinin bedelsiz sunulmasına karşı kullanan ya da tüketen öder ilkesi benimsenmiş, devlet ile vatandaş arasındaki hukuki ilişki üretici tüketici şekline dönüştürülmüştür. Kamuyu işletme gibi görme yaklaşımı; daha önceki yönetim ekollerinin üzerinde durduğu verimlilik, planlama, bütçeleme, örgütlenme vs gibi konuların dışında devlet-piyasa, devlet-bürokrasi, devlet-vatandaş ve bürokrasi- vatandaş ilişkilerini etkileyen kapsamlı bir değişim konusu olmuştur (Arslan, 2010: 33).

“Geleneksel kamu bürokratlarını, ‘kamu işletmecileri’ne dönüştürmek ve kamu yönetimindeki yönetsel kalıpları ortadan kaldırmak da Yeni Kamu İşletmeciliği ile getirilen yenilikler arasındadır. İnsan kaynakları yönetiminde sorumluluğu merkezi personel örgütlerinden ilgili hizmet kuruluşuna devretmek; daha esnek ve performans temelli insan kaynakları yönetimi teknikleri kullanmak; üst düzey yöneticiler için memur güvencesini ortadan kaldırmak ve performansa dayalı sözleşme sistemine geçmek; çalışanlarla ilgili modern performans değerlendirme teknikleri kullanmak; kamu kuruluşlarının yapılarını daha “esnek” ve işleyişlerini daha “şeffaf” hale getirmek; hizmet sunulan halkın müşteri olarak görülmesini sağlamak; bürokratik değerlere dayanan geleneksel kamu hizmeti kültürünü, piyasa değerlerine dayanan yeni bir kamu hizmeti kültürü ile değiştirecek politikalar geliştirmek”, Yeni Kamu İşletmeciliğinin diğer politika öncelikleri arasındadır (Ömürgönülşen, 2003: 23).

Yeni Kamu İşletmeciliği çerçevesinde; refah devleti anlayışı içinde sosyal adalet, eşitlik, kamu malı, toplumsal sorumluluk, toplumsal dayanışma gibi kavramların yerini sınırlı devlet, özelleştirme, rekabet, gönüllüleştirme, bireysel sorumluluk, karlılık, verimlilik gibi kavramlar almıştır. Kamu yararı, kamu çıkarı, kamu güvencesi, ortak faydanın gözetilmesi gibi değerler zayıflarken, kişisel yarar, kişisel çıkar, kar elde etme, risk alma, girişimcilik gibi değerler gelişmiştir. Bu doğrultuda kamu hizmetlerinin sunumunda karar alma aşamasında biçimsel ve yönetsel kararların yerine, tüketici ve müşteri olarak görülen vatandaşların istek ve beklentilerinin piyasa düzeni içinde etkili olduğu bir sistem ortaya çıkmıştır (Saran, 2004:19).

İşletmecilik anlayışıyla sunulan kamu hizmetlerinin tarafsızlık, eşitlik ya da sosyal devlet olma gibi bir takım anayasal değerleri zedeleyip yok edeceğini öne süren görüşler olmakla birlikte, bu anlayışla demokratik unsurlara değer katarak katılımcılık ve özgür seçim ilkelerinin tüm topluma egemen olacağını savunan görüşler de vardır.

ABD, İngiltere, Kanada, İrlanda, Yeni Zelanda gibi birçok gelişmiş ülke küreselleşme ve bilgi toplumu şartları tarafından ana çerçevesi çizilen bu yeniden yapılanma sürecinde öncü rol oynamıştır. Eski Doğu Bloğu ülkeleri ile gelişmekte olan ülkelerden birçoğu da bu sürece katılmış ve yönetim yapılarında köklü reformlar yapma yönünde adımlar atmışlardır (Demirel, 2005: 128).

Bu yeni yönetim anlayışı ve uygulaması,

- Piyasaya saygılıdır ve mümkün olduğu ölçüde piyasa araçlarını kullanır.
- Hukukun güvencesi altında, sivil toplum kuruluşlarına ve bireylere geniş bir alan tanır.
- Yerel ve yerinden yönetim yapılarını öne çıkarır.
- Stratejik yönetim anlayışı içinde öncelikli alanlara yoğunlaşır, performansa ve kaliteye dayanır.
- Bilgi teknolojilerini yönetimin bütün süreçlerine yayar ve kullanır.
- Çok çalışmaktan ziyade akıllı ve programlı çalışmayı öngörür.
- Mevzuatta kısıldan ve sadelikten yanadır.
- Yatay organizasyon yapısı ve yetki devrini gerektirir.
- Katılımın gelişmesi için gerekli güvenli ortamını ve mekanizmaları oluşturur.
- Sorumluluğunun gereği olarak hesap verir, herkesin bilgi edinme hakkı olduğuna inanır.
- Çalışanları geliştirir, güçlendirir ve yetkilendirir.
- Grup ya da ekip çalışmasına önem verir, çalışanların görüş ve eleştirilerinden yararlanır.

Türkiye’de ise bu anlamda çeşitli reform çalışmalarına hız verilmiş ve kanun tasarıları, stratejiler v.b. uygulamalar hazırlanmıştır. 2003 yılında başlatılan “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma” çalışmaları çerçevesinde Başbakanlık tarafından yayınlanan “Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim” adını taşıyan kitap, kamu yönetiminde yaşanan evrensel değişimin ulusal bazda yansıması olarak algılanmıştır.

Söz konusu kitaba göre; dünyada yaşanan hızlı ve çok yönlü değişim özellikle yönetim anlayışında ve klasik bürokratik yapılarda köklü bir yeniden yapılanmayı gündeme getirmiştir. Yönetim anlayışını ve yapılarını köklü bir şekilde etkileyen veya uyaran değişim faktörleri, dört ana başlık altında özetlenebilir (T.C. Başbakanlık, 2003a: 21):

- Ekonomi teorisinde değişim,
- Yönetim teorisinde değişim,
- Özel sektörün rekabetçi yapısı ve kaydettiği ilerlemeler,
- Toplumsal eleştiri ve değişim talebi ile sivil toplumun gelişimi.

Türkiye’de kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında anayasa niteliği taşıyan ve “Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim” sloganının temeli oluşturan 5227 sayılı “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun” Cumhurbaşkanlığı tarafından kabul edilmeyerek geri gönderilmiş olmasına rağmen her zaman tartışma konusu olmuştur. Anılan Kanun, kamu hizmetlerinin sunumundaki yüzde seksenlik merkezi idare yüzde yirmilik yerel idare anlayışını tam tersi yönde çevirmesi, teftiş kurullarını tavsiye ederek iç denetimin hâkim kılınması ve benzeri köklü değişiklikleri nedeniyle eleştirilere uğramıştır. Kanun yapıcılar, veto edilen yasayı uygulamaya geçirebilmek için parça parça

kanunlar halinde yürürlüğe koymayı denemişlerdir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve düzenlemeleri halen devam eden birçok Kanun, yeni kamu yönetimi anlayışının bir neticesidir.

Türkiye açısından belirtilmesi gereken bir diğer nokta ise Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının 1988 yılında imzalanmasının ardından, 1992'de 92/3398 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile onaylanmasıdır. Türkiye sözleşmenin yirmi maddesini kabul ederek imzalamıştır. Sözleşmenin en dikkat çekici noktalarından biri subsidiarite (yerelleşme) ilkesidir. Hizmette halka yakınlık olarak Türkçe'ye çevrilebilen bu ilke, kamu hizmetinin hizmeti alan kişilere en yakın birim tarafından sunulmasını ifade etmektedir. Böylelikle kamu yönetiminde etkinlik ve verimlilik artacaktır.

Ülkemizde yönetim yapısı içinde son yıllarda ortaya çıkan bir uygulama da devletin yakından denetlemesi gereken alanlarda, merkezi yönetimin katı hiyerarşisi dışında örgütlenilen bağımsız düzenleyici ve denetleyici kurumların oluşturulmasıdır. Kamu yönetimi reformunun getirdiği en önemli değişimlerden biri olarak bu üst kurullaşma uygulamaları dikkat çekicidir. Özelleştirmeler sonucunda özel sektöre devredilen ancak önemli görüldüğü için devletin de tamamen elini çekemediği alanların denetlenmesi amacıyla bu çeşit bir örgütlenme yoluna gidilmiştir. Bağımsız düzenleyici kurum ve kurullar, devlet için yaşamsal öneme sahip olan sektörlerin düzenlenmesi ve denetlenmesi için kurulmuşlardır. Yaşanan yolsuzluklar ve siyasetçilerin bu yolsuzluklara sebep oldukları düşüncesi, bu kurumların meşruiyet kazanmasında önemli bir etki sahibi olmuştur. Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımında, merkezi yönetimin genel politika yapma işlevi dışında başka görevleri olmaması, kamu hizmetlerinin sunulması ile ilgili faaliyetlerin özerk kamu kuruluşları aracılığıyla yürütülmesi gerektiği ileri sürülmektedir. Bu bağlamda bağımsız düzenleyici ve denetleyici kurumların, Ülkemizde Yeni Kamu İşletmeciliği'nin uygulama alanında somutlaştığı bir örgütlenme biçimi olduğu söylenebilir (Karcı, 2008: 53-54).

Türkiye'de Bağımsız İdari Otoritelerin hizmet sunumunda ve bürokrasi içerisinde nasıl bir yer aldığına ilişkin bilgileri aktarmadan önce halen güncelliğini koruyan yönetim kavramına değinmek gerekecektir.

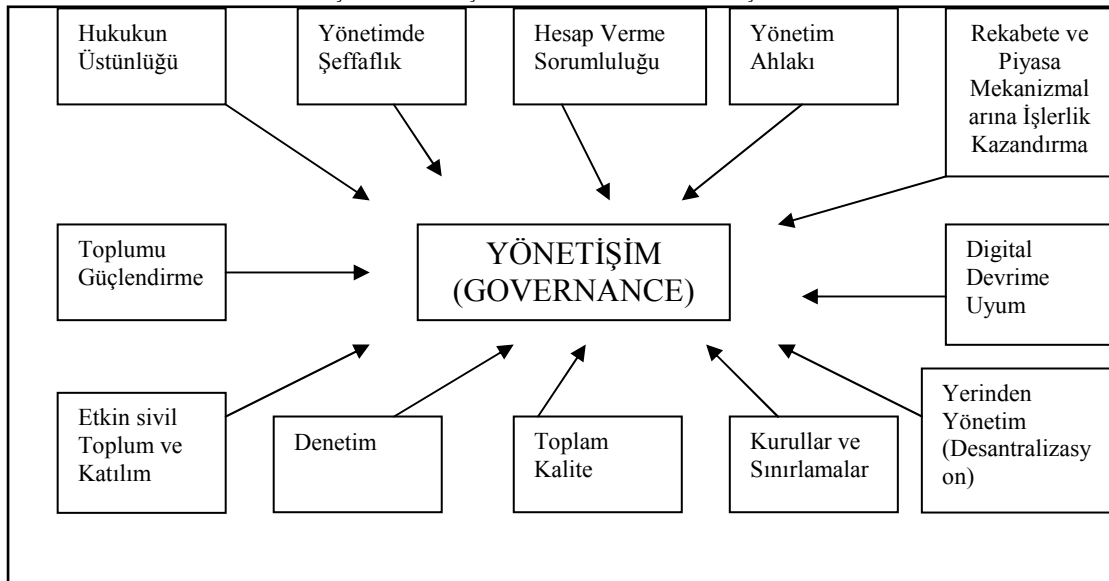
III. YÖNETİŞİM YAKLAŞIMI

Son yıllarda oldukça fazla kullanılan bir kavram haline gelen yönetim, Türk Dil Kurumu Sözlüğü'nde resmî ve özel kuruluşlarda idari, ekonomik, politik otoritenin ortak kullanımı olarak ifade edilmiştir. Dünya Bankası yönetişimi "siyasal iktidarın ülkelerinin işlerinin çözümünde yeni kullanımı" (World Bank, 1989: 60) şeklinde tanımlamış, Bayramoğlu ise "Yönetişim teorisi ve uygulamaları, çeşitli mekanizmalar aracılığıyla egemen sınıf dışındaki tüm emekçi sınıfları dışlamak suretiyle toplumların geleceğini sermaye sınıfının çıplak egemenliğine mutlak olarak teslim eden bir siyasal iktidar modelidir" demiştir (Bayramoğlu, 2005:419).

Yönetişimin birbirini tamamlayan sekiz temel unsurunu; katılımcılık, hukukun üstünlüğü, şeffaflık, cevap verebilirlik, eşitlik, etkinlik, hesap verebilirlik ve stratejik vizyon şeklinde sıralamak mümkündür(Çukurçayır / Sipahi, 2003: 51).

Yeni bir kavram olan yönetişimin tanımı ve unsurları üzerinde bir mutabakat sağlanmış değildir. Aşağıdaki şekilde görüleceği üzere yönetişim unsurları ve temel özelliklerinin sayısı artırılabilir.

Şekil 1: Yönetişimin Temel Özellikleri ve Başlıca Unsurları



Tüm unsurlar incelendiğinde; etkin bir kamu hizmeti, bağımsız yargı ve modern hukuk düzeni, kamu fonlarının kullanımı üzerinde etkin bir denetim ve hesap sorma düzeni, yasama organına karşı sorumlu bağımsız denetçi, hukuk devletine ve insan haklarına saygılı kamu yönetimi, özgür basın ve çoğulcu kurumsal yapı gibi önerilerin etkin bir yönetişimin temelini oluşturduğu sonucuna varmak mümkündür (Yüksel: 2000: 852).

Yönetişim, hem küresel ve yerel boyutları hem de ekonomik, yönetsel, siyasal ve kültürel boyutları olan bir kavramdır. Özellikle farklı alanlardaki küresel etkilerle birlikte, yönetimin profesyonel politikacı ve yöneticilerce belirlenen teknik bir düzenleme ve uğraş alanı olmaktan çıkması, her şeyden önce toplumsal aktörlerle birlikte belirlenen bir süreçler bütününe dönüşmesi yönetişim kavramının önemini artırmaktadır (Çukurçayır, 2002).

Devlet dışındaki aktörlerle birlikte devleti yönetme yani yönetişim, temel olarak, devletin piyasalaştırılmasıdır; yani devletin toplumla ya da "aktörlerle" piyasa mantığı ile ilişkilendirilmesidir. Kamu hizmetleri alanında, örneğin "vatandaş"ın yerini "tüketici" kelimesinin almasıyla da bu durum açıkça görülebilir. Devletin yönetişim modelindeki kritik önemi, yönetişim esasına dayalı bir toplumsal yapılanmaya geçilebilmesi için, "eski"nin en geniş ve örgütlü gücü olarak dönüşümü gerçekleştirecek bir aygıt olmasından kaynaklanır. Devlet, yeni tanımları içerisinde önemli oranda tek bir sınıfın doğrudan müdahalelerini yaptığı bir alan haline gelmiştir (Bayramoğlu, 2002: 88).

Piyasa mantığının hâkim olduğu devlette, kamu yararından çok, vatandaş yararı ön plana çıkmıştır. Özel sektörün hareket alanı genişlemiş ve kamu sektörü özel sektörün müdahil olabildiği bir alan haline gelmiştir.

Devletin, meşruluk temelini oluşturabilmesi için, alt katmanda yer alan sınıflara, toplumsal gelirden belli bir pay aktarması gerekir. Bu, modern kapitalist devlette, bir ölçüde kamu hizmeti niteliğindeki harcamalar ile sağlanmaktadır. Devletin, bu harcamaları gittikçe kısması, hatta kamu yatırımlarının maliyetinin azaltılması için, ondan yararlanacak olanların belli bir bedel (parasal ya da emek olarak) ödemesi, bu meşruiyet temelini altını kazmaktadır. Kamu hizmetlerinden yararlanan hak sahibi vatandaş yerine, bir işletme olarak kamudan hizmet satın almak isteyen "müşteri" yer değiştirmektedir (Zabcı, 2002: 176).

IV. REGÜLASYON KAVRAMI ve BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER

Regülasyon sözcüğü, belli bir faaliyete ilişkin olarak oyunun kurallarının belirlenmesi (düzenleme) ve bu kurallara riayetin sağlanması (denetim) olarak tanımlanabilir (Tepe/ Ardiyok, 2004: 107).

Regülasyon kavramı, devlet işlevindeki bir dönüşümü ifade etmektedir. Devletin idare aracılığıyla gerçekleştirdiği "topluma kamu hizmetleri sunma biçimindeki faaliyeti" yaygın özelleştirmelerle birlikte yerini "özelleştirilen alanlarda piyasa mekanizmasının kurallarının tam anlamıyla gerçekleşmesini sağlamaya yönelik bir tür hakemliğe" terk etmektedir (DDK Raporu, 2002).

Devletin değişen yönüyle birlikte regülasyon kavramı karşımıza BİO'ları çıkarmıştır. Devlet tekelindeki alanlarda özel sektör anlayışının ikame edilmesinin bu kurullarıyla vasıtasıyla gerçekleştirilmesi gündeme gelmiştir.

BİO'lar, belirtilen ekonomik veya teknolojik alanı gözlemek için kanun ile kurulan yarı hukuki devlet kuruluşlarıdır. Tanımlanmış sınırlamalar çerçevesinde kanun gücüne sahip olan çeşitli düzenleme kuruluşları/otoriteleri, iddia edilen düzenleme ihlallerini kapsayan davaları kararlaştırmak için yetki ile donatılmıştır. Düzenleyici kurullara gerek duyulmasının nedeni; meclislerin, yeterli ve sürekli modern endüstri ekonomisindeki gelişmeleri yakından izleyememesidir (Doğru, 2007: 136).

Devlet için yaşamsal öneme sahip olan sektörlerin düzenlenmesi ve denetlenmesi için kurulmuşlardır. Yaşanan yolsuzluklar ve siyasetçilerin bu yolsuzluklara sebep oldukları düşüncesi, bu kurumların meşruiyet kazanmasında önemli bir etki sahibi olmuştur. Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımında, merkezi yönetimin genel politika yapma işlevi dışında başka görevleri olmaması, kamu hizmetlerinin sunulması ile ilgili faaliyetlerin özerk kamu kuruluşları aracılığıyla yürütülmesi gerektiği ileri sürülmektedir. Bu bağlamda bağımsız düzenleyici ve denetleyici kurulların, ülkemizde Yeni Kamu İşletmeciliği'nin uygulama alanında somutlaştığı bir örgütlenme biçimi olduğu söylenebilir (Karcı, 2008: 54).

BİO'lar ile birlikte kamu bürokrasisi içerisinde yeni bir bürokrasi alanı yaratılmıştır. Bu yeni alan, devlet anlayışındaki değişimin bir yansımasıdır. Düzenleyen, denetleyen ve bunları bağımsız kararlar alarak yapabilen bu yeni örgütlerin sayısı giderek artmıştır.

Bu artışla birlikte, yönetişim süreçlerinden biri olan yönlendirme veyahut yönlendirme gücü, BİO'lara doğru geçmeye başlamış ve bu otoriteler karar veren kuruluşlar olarak bürokrasi içerisinde yerlerini almışlardır.

BİO'ların çeşitli ülkelerdeki benzerlerine bakıldığında, önce ABD'de ortaya çıktığı görülmektedir. Kıta Avrupası açısından bakıldığında ise güçlü bir idare hukuku ve idari yargı sistemi bulunması nedeniyle, Anglo Sakson ülkelerinden daha sonra uygulanma başlamıştır (Karakaş, 2008: 107).

Ülkemizde ise bu kurullar 1980'den sonra kurulmaya başlanmış ancak 2000'li yıllarla birlikte popüleriteleri artmıştır. İlerleyen bölümlerde ülkemizdeki mevcut kurullara ve görevlerine değinilecektir.

A. Bağımsız İdari Otoritelerin Özellikleri

Günümüzde bağımsız düzenleme kurulları çok çeşitli alanlarda faaliyet göstermesine karşın, üç ana sektörde etkin rol oynamaktadır (Doğru, 2007: 138). Bunlar:

1. Telekomünikasyon
2. Enerji
3. Finansal Hizmetler

Günday'a göre BİO'in özellikleri özetle şöyledir (Günday, 2003: 491-493)

1. Bağımsızlık: BİO'ların en başta gelen özelliği, bunların hem organları hemde yerine getirdikleri görevler ve bu görevlere ilişkin olarak yaptıkları işlemler üzerinde yürütme organının ve öteki idari mercilerin herhangi bir yetki ve denetime sahip olmamalarıdır. Bu anlamda bu kurumların bağımsızlığı hem organik ve hem de işlevsel yönden bağımsızlıktır.

2. Regülasyon Yetkileri: BİO'ların bir başka özelliği ise bu kurumların kendi görev alanlarına giren faaliyetleri regüle etme yetkisi ile donatılmış olmalarıdır. Regüle etme yetkisi, öteki idare örgütlerinin de sahip bulunduğu düzenleme yetkisinden daha farklı ve daha geniş bir yetkidir.

3. İzleme ve Denetleme Yetkileri: BİO'ların izleme ve denetleme yetkileri, bunların regülasyon yetkilerinin bir uzantısıdır.

Görevli oldukları alanlardaki faaliyetleri izleme ve denetleme yetkisine sahiptirler. Bu bağlamda, görev alanları ile ilgili her türlü bilgi ve belgeleri ilgili kişi ve yerlerden istemek, mahallinde incelemeler yapmak yetkileri ile donatılmışlardır.

4. Yaptırım Uygulama Yetkisi: BİO'lar, yapmış oldukları izleme ve denetimler sonucunda hukuka aykırı durumlar tespit ettiklerinde, ilgililer hakkında bazı yaptırımları doğrudan doğruya uygulama yetkisi ile donatıldıkları gibi, bazı yaptırımların uygulanması için de adli mercileri harekete geçirme yetkisi ile donatılmışlardır.

B. Türkiye'deki Bağımsız İdari Otoriteler ve Görevleri

Türkiye'deki bağımsız idari otoriteler, Anayasanın "*Piyasaların Denetimi ve Dış Ticaretin Düzenlenmesi*" başlıklı 167. maddesine dayanılarak oluşturulmuşlardır. Söz konusu madde metninde "*Devlet, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemlerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır; piyasalarda fiili veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önler. Dış ticaretin ülke ekonomisinin yararına olmak üzere düzenlenmesi amacıyla ithalat, ihracat ve diğer dış ticaret işlemleri üzerine vergi ve benzeri yükümlülükler dışında ek mali yükümlülükler koymaya ve bunları kaldırmaya kanunla Bakanlar Kuruluna yetki verilebilir.*" hükmü yer almaktadır. Türkiye'deki bağımsız idari otoriteleri inceleyecek olursak;

1. Sermaye Piyasası Kurulu

Sermaye Piyasası Kurulu, 1981 yılında 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu ile kurulmuştur. Yetkilerini kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak kullanan, idari ve mali özerkliğe sahip düzenleyici bir kamu kurumudur. İlgili olduğu bakanlık, Başbakan tarafından görevlendirilen Devlet Bakanlığı'dır. Merkezi Ankara'da olan kurulun İstanbul'da bir temsilciliği bulunmaktadır (SPK, 2011).

Kurul'un temel görevi;

- Sermaye piyasasının güven açıklık ve kararlılık içinde çalışmasını,
- Tasarruf sahiplerinin yani yatırımcıların hak ve yararlarının korunmasını

Sağlamaktır.

Kurul, Bakanlar Kurulu kararı ile atanan yedi üyeden oluşur. Kurulun temel amaçları;

- Sermaye piyasalarının işleyiş kurallarını belirlemek,
- Piyasadan fon kullanan şirketlerin belli kurallara uygun olarak en iyi şekilde yararlanmalarını sağlamak,
- Sermaye piyasasına yatırım yapan tasarruf sahiplerinin hak ve yararlarını korumak,
- Piyasaların adil ve etkin çalışmasını sağlamaktır.

Kurul bu hedeflere Kanun, yönetmelik ve tebliğlerle düzenlemeler yaparak, piyasaların gözetim ve denetimini sağlayarak ulaşılmaya çalışmaktadır (SPK, 2011).

Kurul'un sermaye piyasası ile ilgili yaptığı düzenlemeler Tebliğ olarak Resmi Gazetede yayınlanır.

Kurul,

- Kendi gözetimi altındaki piyasalardaki işlemlerle ilgili,
- Görev alanındaki işlerin kurallarının tanımlanması ile ilgili düzenlemeler yapmakla yetkilendirilmiştir.

Bu amaçla;

- Menkul kıymetlerle ilgili düzenlemeler,
- Menkul kıymetler borsalarının, kıymetli madenler borsalarının, vadeli işlem ve opsiyon borsalarının kuruluş ve işleyişine ilişkin düzenlemeler,
- Sermaye piyasasından menkul kıymet ihracı yoluyla fon sağlayan şirketlere ilişkin düzenlemeler,
- Sermaye piyasası kurumları ile ilgili düzenlemeler yapar.

Mali özerkliği olan Kurul'un bütün giderleri kendi gelirlerinden karşılanmaktadır. Genel Bütçeye tabi değildir (SPK, 2011).

2. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu

Kurum;

- 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu (2001),
 - 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu (2001),
 - 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu (2003),
 - 5307 sayılı Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasası Kanunu (2005)
- ile kendisine verilen görevleri ifa etmekte ve yetkileri kullanmaktadır.

Söz konusu Kanunlar ile elektrik, doğal gaz, petrol ve LPG'nin; yeterli, kaliteli, sürekli, düşük maliyetli ve çevreyle uyumlu bir şekilde tüketicilerin kullanımına sunulması için, rekabet ortamında özel hukuk hükümlerine göre faaliyet gösterebilecek, mali açıdan güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir enerji piyasasının oluşturulması ve bu piyasada bağımsız bir düzenleme ve denetimin sağlanması amaçlanmaktadır (EPDK, 2011).

Kurum kamu tüzel kişiliğine haiz, idari ve mali özerkliğe sahiptir. İlişkili olduğu bakanlık ise Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'dır. Kurum görevlerini yerine getirirken yetkilerini Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu vasıtasıyla kullanmaktadır. Kurumun temsil ve karar organı Kurul'dur. Kurul biri başkan, bir ikinci başkan olmak üzere dokuz üyeden oluşmaktadır (EPDK, 2011).

3. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu

Mülga 4389 sayılı Bankalar Kanunu ile kurulan Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, 31/08/2000 tarihinde faaliyete başlamıştır. 01/11/2005 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 5411 sayılı Bankacılık Kanunu ile görev ve sorumlulukları genişletilerek, yetkileri artırılarak Kurum güçlendirilmiştir. Bu çerçevede; finansal holding şirketleri, finansal kiralama, faktoring ve tüketici finansman şirketleri de Kurumun düzenleme ve denetimi kapsamına dâhil edilmiştir.

Bankacılık Kanununun 82 nci maddesinde Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumunun;

- İdari ve mali özerkliğe sahip, kamu tüzel kişiliğini haiz bir kurum olduğu,
- Kendisine verilen düzenleme ve denetlemeyle ilgili görev ve yetkileri kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak yerine getireceği ve kullanacağı,
- İlgili kanunlar çerçevesinde kendisine tahsis edilen mali kaynaklarını görev ve yetkilerinin gerektirdiği ölçüde, kendi bütçesinde belirlenen usul ve esaslar dâhilinde serbestçe kullanacağı,

Görev ve yetkilerini etkin şekilde yerine getirmek amacıyla yeterli sayı ve nitelikte personeli istihdam edeceği belirtilmiştir (BDDK, 2011).

Kurumun teşkilat yapısı, Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe giren Teşkilat Yönetmeliği ile belirlenmiştir. Kurum, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu ile Başkanlıktan oluşmaktadır. Kurul, Kurumun karar organı olup; Bakanlar Kurulu tarafından Kanunun 84 üncü maddesinde sayılan nitelikleri haiz, altı yıl için atanan biri başkan ve biri ikinci başkan olmak üzere yedi üyeden oluşmaktadır (BDDK, 2011).

4. Radyo ve Televizyon Üst Kurulu

1983 yılında 2954 sayılı Türkiye radyo ve Televizyon Kanunu ile radyo ve televizyon yayınlarının düzenlenmesine Radyo ve Televizyon Yüksek Kurulunun ve Türkiye Radyo- Televizyon Kurumunun kuruluş, görev yetki ve sorumluluklarına ilişkin esas ve usuller belirlenmiştir. Bu amaçla; Radyo ve Televizyon yayınlarının düzenlenmesi ile yurt içine ve yurt dışına yayın yapılması, Devletin tekelinde, Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumuna verilmiştir.

Söz konusu kanunda belirtilen esaslara uygun yayın yapmak şartıyla bazı devlet kurumlarının ikaz ve duyuru maksadıyla radyo istasyonu kurmaları, sürekli ve kesintili radyo yayını yapmaları, kamu kurum ve kuruluşlarıyla gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerinin kapalı devre televizyon sistemi kurmaları ve işletmeleri Radyo ve Televizyon Yüksek Kurulunun gözetimine, denetimine ve iznine bırakılmıştır.

Ancak, teknolojik gelişmeler ve iletişim alanına giren yeni girişimcilerle, özel radyo ve televizyonların yurt içine yönelik yayınları 1990'lı yıllarda bu alanın yeniden düzenlenmesini zorunlu hale getirmiştir.

Bu nedenle 1994 yılında, radyo ve televizyon yayınlarının düzenlenmesini ve bu alanı düzenleyecek Radyo ve Televizyon Üst Kurulunun kurulmasını sağlayan 3984 Sayılı Kanunla devlet tekeli kaldırılarak, her türlü teknik, usul ve araçlarla ve her ne isim altında olursa olsun elektromanyetik dalga ve diğer yollarla yurt içinde ve dışında yapılan radyo ve televizyon yayınları ile ilgili iletişim alanı genişletilmiş ve kapsamı belirlenmiştir (RTÜK, 2011).

1983 yılında 2954 Sayılı Kanunla yurt içine yapılacak radyo ve televizyon yayınları için milli siyasete uygun ilkeleri tespit etmek, ilgili kanunda belirtilen görev ve esasların uygulanmasının gözetim, denetim ve değerlendirilmesini yapmak amacıyla kurulan Radyo ve Televizyon Yüksek Kurulu 12 üyeden oluşmuştur.

1994 yılında iletişim alanının yeniden düzenlenmesi sonucu Radyo ve Televizyon Yüksek Kurulunun yerine yetki ve sorumlulukları genişletilmiş özerk ve tarafsız bir kamu tüzel kişiliği niteliğinde Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK) kurulmuştur. Üst Kurul, TBMM tarafından seçilen 9 üyeden oluşur (RTÜK, 2011).

5. Kamu İhale Kurumu

22.01.2002 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile oluşturulan Kamu İhale Kurumu'nun; teşkilatı, çalışma usul ve esasları ile hizmet birimleri ve bu birimlerin görev, yetki ve sorumlulukları, personelin nitelikleri, sayı ve unvanları, atanması, ücret ile diğer mali ve sosyal hakları 20.07.2002 tarih ve 24821 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren "Kamu İhale Kurumunun Teşkilatı ile Kurum Personelinin Mali ve Sosyal Hakları, Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik" ile 4734 sayılı Kanuna göre yapılacak ihaleler ile ilgili olarak Kamu İhale Kurumuna;

- İhalenin başlangıcından sözleşmenin imzalanmasına kadar olan süre içerisinde idarece yapılan işlemlerin, 4734 sayılı Kanun ve ilgili mevzuat hükümlerine uygun olmadığına ilişkin şikayetleri inceleyerek sonuçlandırmak,
- Kamu İhale Kanunu ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununa ilişkin bütün mevzuatı, standart ihale dokümanlarını ve tip sözleşmeleri hazırlamak, geliştirmek ve uygulamayı yönlendirmek,
- İhale mevzuatı ile ilgili eğitim vermek, ulusal ve uluslararası koordinasyonu sağlamak,
- Yapılan ihaleler ve sözleşmelerle ilgili Kamu İhale Kurumu tarafından belirlenen şekilde bilgi toplamak, adet, tutar ve diğer konular itibarıyla istatistikler oluşturmak ve yayımlamak,
- Haklarında ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verilenlerin sicillerini tutmak,
- Araştırma ve geliştirme faaliyetlerinde bulunmak,
- İhale ilânları ile ilgili esas ve usulleri düzenlemek, basılı veya elektronik ortamda Kamu İhale Bültenini yayımlamak,
- Yerli isteklilerin, yabancı ülkelerde açılan ihalelere katılmalarına engel olunduğunun tespit edilmesi halinde, bu uygulamanın yapıldığı ülkenin isteklilerinin de, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında yapılan ihalelere katılmalarının önlenmesine yönelik tedbirlerin alınmasını ve gerekli düzenlemelerin yapılmasını sağlamak üzere Bakanlar Kuruluna teklifte bulunmak,
- Kamu İhale Kurumu'nun yıllık bütçesi ile kesin hesabını ve yıllık çalışma raporlarını hazırlamak, Kurum bütçesinin uygulanmasını, gelirlerin toplanmasını ve giderlerin yapılmasını sağlamak, görev ve yetkileri verilmiştir (KİK, 2011).

Kurumun karar organı; biri Başkan, biri İkinci Başkan olmak üzere on üyeden oluşan Kamu İhale Kuruludur. Kamu İhale Kurumu; Başkanlık ve hizmet birimlerinden oluşmaktadır (KİK, 2011).

6. Rekabet Kurumu

Rekabet Kurumu, 4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 20'nci maddesine göre mal ve hizmet piyasalarının serbest ve sağlıklı bir rekabet ortamı içinde teşekkülünün ve gelişmesinin temini ile bu Kanunun uygulanmasını gözetmek ve Kanunun kendisine verdiği görevleri yerine getirmek üzere kurulmuştur. Bu çerçevede Rekabet Kurumu'nun esas görevi Kanun'da kendisine verilen yetkileri kullanarak mal ve hizmet piyasalarındaki rekabetçi sürecin tehdit edilmesini engellemektedir. Rekabetçi sürecin korunması yoluyla kaynakların etkin dağılımının sağlanması, toplumsal refahın artırılması, Rekabet Kurumu'nun misyonunun temel dayanağı oluşturmaktadır (RK, 2011).

Rekabet Kanunu'nun temel amacı; kartellerin ve teşebbüsler arası anlaşma, uyumlu eylem veya teşebbüs birliği karar ve eylemleri yoluyla ortaya çıkacak diğer rekabet kısıtlamalarının yasaklanması, herhangi bir piyasada hakim durumda olan bir teşebbüsün bu hakimiyetini kötüye kullanımının engellenmesi ve bazı birleşme ve devralma işlemlerinin denetlenerek yeni tekeller yaratılmasının önüne geçilmesidir (RK, 2011).

4054 sayılı Kanun'u uygulamakla görevli Rekabet Kurumu'nun amacı da, piyasalarda rekabetin sağlanması ve korunmasıdır. Söz konusu amaca ulaşmak için Rekabet Kurumu;

- Ayrıntılı olarak düzenlenmiş inceleme ve soruşturma süreçleri sonucunda piyasadaki rekabeti bozan, engelleyen ya da kısıtlayan teşebbüsleri cezalandırmakta,

- Rekabet kurallarıyla çatışmakla birlikte ekonomiye katkısı bulunan, tüketicilere yarar sağlayan anlaşmalara muafiyet tanımakta, bu tür anlaşmalar için ikincil düzenlemeler yapmakta,
- Belirli bir büyüklüğün üzerindeki birleşme, devralma ve ortak girişimleri inceleyerek piyasalarda tekelleşmenin önüne geçmekte,
- Özelleştirme aşamasında kamu teşebbüslerinin özel sektöre devrini de incelemekte ve özelleştirme yoluyla devletin ekonomideki etkinliği azaltılırken kamunun terk ettiği alanlarda tekelleşmeye engel olmakta,
- Piyasalardaki rekabeti olumsuz yönde etkileyecek ya da kısıtlayacak nitelikteki çeşitli kanunlar ve düzenlemelerle ilgili olarak ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına görüşler göndererek piyasalarda rekabet koşullarının hakim kılınmasını sağlamaktadır (RK, 2011).

7. Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu

2813 sayılı Telsiz Kanununda değişiklik yapan 27.1.2000 tarihli ve 4502 sayılı Kanunla kurulan Telekomünikasyon Kurumu, 10.11.2008 tarihli ve 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu ile yeni bir düzenlemeye tabi olmuş ve adı Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu olarak değiştirilmiştir. 2813 sayılı Telsiz Kanunu yeni bir düzenleme ile Kanunun adı "Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunun Kuruluşuna İlişkin Kanun" olarak değiştirilmiştir (BTİK, 2011).

Kanunlarla verilen görevleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak üzere kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip özel bütçeli Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurulu ile Başkanlık teşkilatından oluşur. Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurulu, Kurumun karar organıdır. Kurul, biri başkan olmak üzere toplam yedi üyeden oluşur (BTİK, 2011).

Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunun görev ve yetkileri, 5809 Sayılı Kanunun 6. maddesinde sayılmış olmakla birlikte, temel olarak; sektörde adil ve serbest rekabete dayalı dinamik ve güçlü bir piyasa oluşturmak, sektör ile ilgili politikalara katkı sağlamak, tüketici haklarının korunmasını sağlayıcı tedbirleri almak, frekans ve numara gibi kıt kaynakların planlanarak, etkin ve verimli kullanımını sağlamak şeklinde sıralanabilir.

8. Kamu Gözetimi Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu

Kamu Gözetimi Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu, 660 sayılı KHK'da belirtilen görevleri yerine getirmekle görevli ve yetkili, kamu tüzel kişiliğini haiz ve idari özerkliğe sahip bir kurumdur. Bu çerçevede, Kurumun kuruluş amacı özetle (KGG, 2013);

- Uluslararası standartlarla uyumlu Türkiye Muhasebe Standartlarını oluşturmak ve yayımlamak, bağımsız denetimde uygulama birliğini, gerekli güveni ve kaliteyi sağlamak,
- Denetim standartlarını belirlemek, bağımsız denetçi ve bağımsız denetim kuruluşlarını yetkilendirmek ve bunların faaliyetlerini denetlemek,
- Bağımsız denetim alanında kamu gözetimi yapmaktır.

660 sayılı KHK'nın 9. Maddesinde Kurulun görev ve yetkileri aşağıdaki şekilde sıralanmıştır:

1. Tabi oldukları kanunlar gereği defter tutmakla yükümlü olanlara ait finansal tabloların ihtiyaca uygunluğunu, şeffaflığını, güvenilirliğini, anlaşılabilirliğini, karşılaştırılabilirliğini ve tutarlılığını sağlamak amacıyla, uluslararası standartlarla uyumlu Türkiye Muhasebe Standartlarını oluşturmak ve yayımlamak,

2. Türkiye Muhasebe Standartlarının uygulamasına yönelik ikincil düzenlemeleri yapmak ve gerekli kararları almak, bu konuda kendi alanları itibarıyla düzenleme yetkisi bulunan kurum ve kuruluşların yapacakları düzenlemeler hakkında onay vermek,

3. Finansal tabloların; işletmelerin finansal durumunu, performansını ve nakit akışlarını Türkiye Muhasebe Standartları doğrultusunda gerçeğe uygun olarak sunumunu, kullanıcıların ihtiyaçlarına uygunluğunu, güvenilirliğini, şeffaflığını, karşılaştırılabilirliğini ve anlaşılabilirliğini sağlamak amacıyla, kamu yararını da gözetmek suretiyle, bilgi sistemleri denetimi dâhil uluslararası standartlarla uyumlu ulusal denetim standartlarını oluşturmak ve yayımlamak,

4. Bağımsız denetçiler ve bağımsız denetim kuruluşlarının kuruluş şartlarını ve çalışma esaslarını belirlemek, bu şartları taşıyan kuruluşları ve bağımsız denetim yapacak meslek mensuplarını yetkilendirerek listeler hâlinde ilan etmek, bunları oluşturacağı resmî sicile kaydederek Kurumun internet sitesinde kamuoyunun erişimine sürekli olarak açık tutmak,

5. Bağımsız denetçiler ve bağımsız denetim kuruluşlarının faaliyetleri ile denetim çalışmalarının, kurumca yayımlanan standart ve düzenlemelere uyumunu gözetmek ve denetlemek,

6. İnceleme ve denetimler sonucunda aykırılıkları saptanan bağımsız denetçiler ve bağımsız denetim kuruluşlarının faaliyet izinlerini askıya almak veya iptal etmek,

7. Bağımsız denetim yapacak meslek mensuplarına yönelik sınav, yetkilendirme ve tescil yapmak, disiplin ve soruşturma işlemlerini yürütmek, sürekli eğitim standartları ile mesleki etik kurallarını belirlemek, bunlara yönelik olarak kalite güvence sistemini oluşturmak ve bu alanlardaki eksikliklerin düzeltilmesi için gerekli tedbirlerin alınmasını sağlamak,

8. Yabancı ülkelerin Kurulun görev alanıyla ilgili konularda yetkili birimleri ile iş birliği yapmak, müttekabiliyet esasına göre Türkiye’de bağımsız denetim yapmasına yetki verilen yabancı ülke denetim kuruluşları ve denetçilerini listeler hâlinde ilan etmek ve bunları oluşturacağı resmî sicile kaydederek Kurumun internet sitesinde kamuoyunun erişimine sürekli olarak açık tutmak,

9. Denetimin bağımsızlığının ve tarafsızlığının sağlanmasına, denetime olan güven ile denetimin kalitesinin artırılmasına yönelik düzenlemeler yapmak ve gerekli tedbirleri almak,

10. Düzenlemek ve denetlemekle görevli olduğu alanla ilgili ikincil düzenlemeleri yapmak ve bu konularda gerekli kararları almak,

11. Görev alanıyla ilgili uluslararası uygulama ve gelişmeleri izlemek, Uluslararası Muhasebe Standartları Kurulu ve Uluslararası Denetim ve Güvence Standartları Kurulu ile muhasebe ve denetim alanında çalışmalar yapan diğer uluslararası kuruluşlarla iş birliği yapmak, lisans ve telif anlaşmaları akdetmek ve gerektiğinde bu kuruluşlara üye olmak,

12. Muhasebe standartları ve denetim standartlarının benimsenmesi ve uygulanması ile görev alanıyla ilgili konularda kamu bilincinin yerleştirilmesine yönelik olarak toplantı, konferans ve benzeri etkinlikler ile gerekli yayınlarda bulunmak,

13. Kurumun ana stratejisini, performans ölçütlerini, amaç ve hedeflerini, hizmet kalite standartlarını belirlemek, insan kaynakları ve çalışma politikalarını oluşturmak, Kurumun hizmet birimleri ve bunların görevleri hakkında öneride bulunmak,

14. Kurumun ana stratejisi ile amaç ve hedeflerine uygun olarak hazırlanan bütçesini görüşmek ve karara bağlamak,

15. Kurumun performansını ve mali durumunu gösteren raporları onaylamak,

16. Taşınmaz alımı, satımı ve kiralanması konularındaki önerileri görüşüp karara bağlamak,

17. Başkanın önerisi üzerine, başkan yardımcıları ve daire başkanlarını atamak,

18. Çalışma ve danışma komisyonlarının üyelerini belirlemek,

19. Mevzuatla verilen diğer benzeri görevleri yapmak.

9. Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu

Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu, 4733 sayılı Kanun ile 15.04.2008 tarih ve 26848 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 4733 sayılı Kanunda değişiklik yapılması hakkındaki 5752 sayılı Kanun ve diğer Kanunlarla Kuruma verilen görevleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak üzere kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip olarak kurulmuştur (TAPDK, 2011).

Kurum, Başbakanın görevlendireceği bir Devlet Bakanı ile ilişkilendirilir. Kurul, Kurumun karar organıdır. Kurul, biri Başkan ve biri Başkan vekili olmak üzere toplam yedi üyeden oluşur.

Kurulun görev ve yetkileri şunlardır:

- Bu Kanun gereğince Kurum tarafından yürütülecek görevler ile ilgili düzenlemeleri yapmak.
- Satış ve uygunluk belgesi başına alınacak tutarların tespiti ile tescil, izin ve ruhsat harçlarının Kurum tarafından tahsiline ilişkin işlemleri yürütmek.
- 4207 sayılı Tütün Mamullerinin Zararlarının Önlenmesine Dair Kanunda yer alan hükümler saklı kalmak kaydıyla, tütün ve alkol tüketiminden kaynaklanan kamusal, toplumsal ya da tıbbi nitelikteki her türlü zararlı etkileri önleyecek düzenlemeleri yapmak, bunlarla ilgili kararları almak.
- Bu Kanunun uygulanmasıyla ilgili sektörel düzenlemeler yapmak.
- Yurt içinde ve yurt dışında konusuyla ilgili kuruluşlarla işbirliği yapmak, gerektiğinde bu kuruluşlara Kurumun üye olmasına karar vermek.
- Personel atamaları da dahil olmak üzere Kurumun personel politikasını oluşturmak.
- Kuruma taşınır ve taşınmaz mal veya hizmet alınması, satılması ve kiralanması konularında karar vermek.
- Kurumun alacak, hak ve borçları hakkında karar vermek.
- Kuruma bağlı akredite laboratuvarlarının tesis edilmesine ve işletilmesine ilişkin şartları tespit etmek.
- 1918 sayılı Kaçakçılığın Men ve Takibine Dair Kanun, 4250 sayılı İspirto ve İspirtolu İçkiler İhbarı Kanunu, 492 sayılı Harçlar Kanunu ve diğer kanunlar ile Genel Müdürlüğe verilmiş olan görevleri yürütmek.
- Görev alanı ile ilgili konularda gerekli gördüğü her türlü bilgiyi, tütün, tütün mamulleri ve alkollü içkiler piyasasında mal veya hizmet üreten, pazarlayan, satan gerçek ve tüzel kişilerle, bunların her türlü birliklerinden istemek.
- Kanunlarla verilen diğer görevleri yürütmek (TAPDK, 2011).

10. Şeker Kurumu

T.C. Şeker Kurumu, 19 Nisan 2001 tarihinde yürürlüğe giren 4634 sayılı Şeker Kanunu ile kurulmuştur. Kamu tüzel kişiliğine sahip olan Kurum, Şeker Kanunu ve ilgili diğer mevzuatın uygulanmasını sağlamak, uygulamayı denetlemek ve sonuçlandırmak, Kanunda verilen yetkiler çerçevesinde düzenlemeler yapmak ve Kanunla verilen diğer görevleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak üzere oluşturulmuştur. Kurumun merkezi Ankara'dadır (ŞK, 2011).

Şeker Kurulu, Kurumun karar organı niteliğinde olup, Şeker Kanunu kapsamındaki her türlü kararları alır ve uygular. Kurulun başkanı Kurumun da başkanıdır. Kurum, Kurul tarafından yönetilir.

Kurumun ilişkili olduğu Bakanlık, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'dır. Kanunda görev ve yetkileri açıkça sayılan Şeker Kurulu'nun en önemli görevi; şekerde ülke içi arz talep dengesini tesis etmektir. Bu işlevini, Kanunun arz yönetimi enstrümanı olarak belirlediği "Kota" sistemi vasıtasıyla gerçekleştirir.

Kurul bu kapsamda şeker kotalarının tespiti, tahsisi, iptali ve transferleri hakkında kararlar alır ve uygular. Kota sistemine uygun hareket etmeyenler hakkında, Kanunda yer verilen yaptırımları uygulamak da Kurulun görevleri arasındadır. Kota sisteminin Kanuna uygun olarak uygulanıp uygulanmadığını kontrol etmek üzere inceleme ve araştırma yetkisine de haiz olan Kurum, sektörle ilgili olarak ihtiyaç duyduğu her türlü bilgiyi edinme yetkisini de Kanundan alır. Kanun Kuruma ayrıca, sektörün dış ticaret açısından düzenlenmesine katkıda bulunma yetkisi tanımıştır. Kurum bütçesi sektörde faaliyet gösteren şirketlerin kota miktarları üzerinden, Kanunla sınırlanan oranlarda alınan katkı paylarıyla karşılandığından; Şeker Kurulu, katkı payı oranını belirleme görevini de yürütür. Şekerin piyasaya istikrarlı bir fiyatla ulaşmasını ve şirketler arasında fırsat eşitliğinin sağlanmasını temin etmek üzere Kurul, AB'de de benzer uygulaması bulunan depolama kesintisi ve prim ödeme sistemini uygular (ŞK, 2011).

SONUÇ

20. yüzyılın sonlarına doğru neo-liberal düşüncenin etkisiyle kamu sektörünün idaresi önemli bir tartışma konusu haline gelmiştir. Devlet çözüm üretmekten ziyade, sorunun kaynağı olarak görülmüş ve devletin küçültülerek kamu hizmet sunumunda daha verimli hale geleceği düşüncesi zihinlere hâkim olmuştur. Yeni Kamu Yönetimi olarak adlandırılan bu anlayış, özel sektördeki işletmeciliğin kamu örgütlerine yansımaya neden olmuştur. Bu paradigma değişimi yerelleşme, küreselleşme ve yönetim kavramlarını popüler hale getirerek, devletin hesap verebilir, verimli, denetlenebilir ve müşteri odaklı bir yapıya bürünmesi amaçlanmıştır.

Bu gelişmeler, YKY'nin somutlaştığı bir örgütlenme biçimi olarak BiO'ları kamu bürokrasisi içerisine dâhil etmiştir. Yaşamsal öneme sahip, doğal tekel konumundaki sektörlerin düzenlenmesi ve denetlenmesi için oluşturulan bu kurumlar, kamu bürokrasisi içerisinde bağımsız ve müdahalelerden uzak bir bürokrasi alanı oluşturmuşlardır. Kamu hizmetlerini yönlendirme ve işletme gücüne sahip BiO'lar, görev aldıkları alanda izleme ve denetleme, regüle etme ve yaptırım uygulama yetkilerine sahip hale gelmişlerdir.

Bu değişimlerle birlikte, devletin kar eden bir kuruluş haline getirilmek istenmesinin devlet kurumunun sosyal olma ilkesiyle ters düştüğü söylenebilir. Devletin öncelikli hedefi kar etmek değil, hizmet sunmaktır. Devlet küçültülmeye müsait olmayan bir organizma olduğunu yüzyıllardır örnekleriyle göstermiştir. Asıl amaçlanan hizmet kalitesi ile hizmet sunumunun verimliliği ve etkinliği olmalıdır. Yeni bürokrasi alanları yaratmak eski bir evden yeni bir eve taşınmaya benzer ve bilinmelidir ki, yaşadığımız baş döndürücü bu teknolojik çağda mekânların yozlaşmış eskimesi hiç de zor olmamaktadır.

Devlet anlayışındaki değişimler tarihin ilk dönemlerinden bu yana yaşanılacakmış olmasına rağmen 20. yüzyıldan itibaren teknolojik gelişmeler ve yaşanan mali krizler nedeniyle farklı devlet anlayışlarının hâkim oldukları zaman dilimleri oldukça kısalmış ve neredeyse her 20-30 yılda bir paradigmalarda arasında geçişler yaşanmıştır. Dolayısıyla YKY'ne ilişkin görüşlerinde yıllar içerisinde daha uç veya daha orta noktalara gelmesi muhtemeldir.

KAYNAKÇA

- ARSLAN, Nagehan Talat (2010). "Klasik - Neo Klasik Dönüşüm Süreci: Yeni Kamu Yönetimi", Cumhuriyet Üniversitesi. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt 11, S. 2, s. 21-38.
- Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Avrupa Konseyi, 1981/1984, 1992 tarih ve 92/3393 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, Resmi Gazete, 3.10.1992 - s. 21364.
- BAYRAMOĞLU, Sonay (2002). "Küreselleşmenin Yeni Siyasal İktidar Modeli: Yönetişim", Praksis Dergisi, S. 7, s. 85-116.
- BAYRAMOĞLU, Sonay (2005). *Yönetişim Zihniyeti: Türkiye'de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü*, Ankara: İletişim Yayınları.
- ÇUKURÇAYIR, M. Akif (2002). *Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi*, Konya: Çizgi Kitabevi.
- ÇUKURÇAYIR, M. Akif ve Esra B. SİPAHI (2003). "Yönetişim Yaklaşımı ve Kamu Yönetiminde Kalite", Sayıştay Dergisi, S. 50-51, s. 35-66.
- DEMOKAAN, Demirel (2005). "Kamusal Retorikte Moda Trend: Yeni Kamu Yönetimi", Sayıştay Dergisi, S. 58, s. 105-135.

- DOĞRU, Cem (2007). "Dünya'da ve Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici Kurulları Gelişimi", Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt:9, S. 1, s. 135-150.
- GÜNDAY, Metin (2003). *İdare Hukuku*, Ankara: İmaj Yayınevi.
- KARAKAŞ, Mehmet (2008) "Devletin Düzenleyici Rolü ve Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler" Maliye Dergisi, Ankara, S. 154, s. 99-120.
- KARCI, Şükrü Mert (2008). "Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımının Temel Değerleri Üzerine Bir İnceleme", Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi, S. 16, s. 40-64.
- KAYIKÇI, Sabrina (2007). "Küreselleşmenin Kamu Yönetimi Paradigmasına Etkisi ve Türk Kamu Yönetimine Yansımaları", Mülkiye Dergisi, Cilt 31, S. 256, s.165-186.
- ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur (2003). *Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği*, Acar, M. ve Özgür, H. (der.) Çağdaş Kamu Yönetimi, Ankara: Nobel.
- ÖZER, Akif (2005). "Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi", Sayıştay Dergisi, S. 59, s.3-59.
- SARAN, Ulvi (2004). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*, Ankara: Atlas Yayınevi.
- TEPE, Berna ve ARDIYOK, Şahin (2004). "Devlete Yeni Rol: Regülasyon", Amme İdaresi Dergisi, Cilt:37, S. 1, s. 105-130.
- TORTOP, Nuri., İSBİR, Eyüp Günay ve AYKAÇ, Burhan (1999). *Yönetim Bilimi*, 3. Baskı, Ankara: Yargı Yayınevi.
- T.C. BAŞBAKANLIK (2003a). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 1. Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, Ankara.
- World Bank (1989). *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*, Washington, D.C.: World Bank.
- UYSAL, Mehmet (2007). *Bağımsız İdari Otoriteler ve Türk Kamu Yönetimine Etkileri*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Isparta: Süleyman Demirel Üniversitesi.
- YÜKSEL, Mehmet (2000). "Yönetişim Kavramı Üzerine", Ankara Barosu Dergisi, S. 58, s. 145-160.
- ZABCI, F. Çulha (2002). "Dünya Bankası'nın Küresel Pazar İçin Yeni Stratejisi: Yönetişim", Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, S. 57, s. 151-179.
- <http://www.spk.gov.tr/indexcont.aspx?action=showpage&menuid=0&pid=0&submenuheader=-1> (13.03.2011)
- http://www.epdk.gov.tr/web/guest/epdk_hakkinda (13.03.2011)
- http://www.bddk.org.tr/WebSitesi/turkce/Kurum_Bilgileri/Kurum_Bilgileri.aspx (13.03.2011)
- http://www.rtuk.org.tr/sayfalar/IcerikGoster.aspx?icerik_id=80775e05-caec-4a48-bac5-39fd6375da3b (13.03.2011)
- <http://www.ihale.gov.tr/> (13.03.2011)
- <http://www.rekabet.gov.tr/index.php?Sayfa=sayfahtml&Id=110&Lang=TR> (13.03.2011)
- http://www.btk.gov.tr/Kurum_Hakkinda/Kurulus.htm (13.03.2011)
- <http://www.tapdk.gov.tr/kurum.asp> (13.03.2011)
- <http://www.sekerkurumu.gov.tr/kurumHakkinda.aspx> (13.03.2011)
- <http://www.canaktan.org> (13.03.2011)