

TÜRK YÖNETİM SİSTEMİNDE BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURULLAR ÜZERİNE KURAMSAL TARTIŞMALAR

Doğan Nadi LEBLEBİCİ*

Ayşegül KURBAN**

Uğur SADIÖĞLU***

Öz

1970'lerin ortalarında ortaya çıkan küresel ekonomik daralmadan geleneksel bürokratik yapıların hantallığı sorumlu tutulmuştur. Bunun sonucu olarak 1980'lerin başında ortaya çıkan "Yeni Kamu İşletmeciliği" ve 1990'ların başından itibaren gündeme gelen "Yönetişim" hareketleri, devletin ekonomideki payının azaltılarak düzenleme ve denetim alanına doğru küçülmesi, piyasa mekanizmasının öncü rolü üstlenmesi, kamu hizmetlerinin kamu yönetimi, özel sektör ve sivil toplum örgütleri (üçüncü sektör) eli ile sunulması tezlerini ileri sürmüşlerdir. Yeni Kamu İşletmeciliği ve yönetişim hareketlerinin sunduğu modeller genel olarak kabul görmüş, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler tarafından uygulamaya konulmuştur. Söz konusu dönüşümde, işlem maliyetlerinin azaltılması, piyasa mekanizmasının işlerliğinin sağlanması, rekabet ortamının korunması, tüketicilerin haklarının korunması, siyasal iktidarların popülist politikalarının önüne geçilmesi ve devlet müdahalelerinin azaltılmasına yönelik olarak geleneksel kamu bürokrasisinin dışında yeni yapılar olan "Bağımsız Düzenleyici Kurullar" ortaya çıkmaya başlamıştır. Türk kamu bürokrasisi de benzeri bir yapısal dönüşüm geçirmektedir ve farklı hukuki statüleri olan BDK'ların sayıları günden güne artmaktadır. Geleneksel bürokratik sistem açısından belirsizlikleri devam eden Bağımsız Düzenleyici Kurullar'ın nasıl bir geleceğe evrileceği ve kendilerinden beklenen amaçları gerçekleştirip gerçekleştiremeyecekleri tartışmalıdır. Bu çalışmada, Bağımsız Düzenleyici Kurullar'ın ortaya çıkışı Yeni Kamu İşletmeciliği ve yönetişim hareketleri ile değerlendirilmekte, Türk kamu yönetimi içerisindeki yerleri ve gelecekleri nüfus ekolojisi ve kurumsalcı kuramın temel varsayımları ile tartışılmaktadır.

Anahtar Sözcükler: Bağımsız Düzenleyici Kurullar, kurumsalcı kuram, nüfus ekolojisi kuramı, Türkiye, yeni kamu işletmeciliği, yönetişim.

* Prof.Dr., Hacettepe Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, 06800, ANKARA, nadi@hacettepe.edu.tr

** Arş.Gör., Hacettepe Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, 06800, ANKARA, aysegulk@hacettepe.edu.tr

*** Arş.Gör., Hacettepe Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, 06800, ANKARA, ugursadi@hacettepe.edu.tr

Abstract

Theoretical Arguments on Independent Regulatory Agencies in Turkish Administrative System

Awkward structures of classical bureaucracies of governments were seen responsible from global economic decline in the second half of 1970s. New public management (NPM) approach by the beginning of 1980s, and governance approach by the beginning of 1990s emerged as a result of that economic decline, and suggested the diminishing role of governments in economies which limits government intervention into regulation and control functions; pioneering role of market mechanisms; and the supply of public services through the collaboration of public, private and non- governmental organizations. NPM and governance has been widely accepted and started to be implemented by the governments of developed and developing countries. During the process of said transformation, independent regulatory agencies (IRA) were emerged as new organizational type out of bureaucracies, and have been charged to reduce transactions costs, to increase the functionality of market mechanism, to keep fair competition in economy, to protect consumers' rights, to prevent populist policies of governments, and to reduce government intervention on market economy. Turkish public bureaucracy is also in the process of that transformation and the number of IRAs having different institutional status than bureaucracy have gradually increased. Future of these IRAs with their uncertain positions against Turkish bureaucracy seems quite controversial. In this study, emergence of IRAs in Turkish administrative system was assessed with NPM and governance approaches, and their status and future prospects were discussed in the context of institutional and population ecology theories.

Keywords: Independent Regulatory Agencies, institutional approach, population ecology theory, Turkey, new public management, governance.

GİRİŞ

1970'lerin ortasındaki küresel ekonomik krizin sorumlusu devlet olarak düşünülmüştür. 1980'li yıllardan itibaren belirleyiciliği artan Yeni Sağ ideolojisi ile ortaya çıkan "Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ)" ve "Yönetişim" hareketleri kamu yönetimini daha etkili kılmak için öngörülen temel yaklaşımlar olmuştur. Bu kuramlar, kamunun iktisadi hayattaki rolünün azaltılması, devletin klasik işlevleri olan düzenleme ve denetim alanına doğru çekilerek küçültülmesi, piyasa mekanizmasının sosyal ve ekonomik düzende hakim kılınması, özel sektör yönetim tekniklerinin kamu yönetimine aktarılması; kamu hizmetlerinin kamu yönetimi, özel sektör ve sivil toplum örgütleri (üçüncü sektör) ile sunulması tezlerini işleyerek sorunlara çözüm önerileri sunmuşlardır (Güler, 2010: 315). YKİ ve yönetişim hareketlerinin

sunduğu ilkeler ve yeni yönetim modeli genel olarak kabul görmüş ve uluslararası ve uluslar üstü örgütler (BM, OECD, Dünya Bankası, IMF, AB) tarafından çeşitli raporlar ve düzenlemeler ile savunulmuştur. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler kamu yönetimlerini bu yaklaşımların rehberliğinde yeniden düzenlemeye koyulmuşlardır. Bir bütün olan bu dönüşümde, kamudaki işlem maliyetlerinin azaltılması, piyasa mekanizmasının işlerliğinin sağlanması, rekabet ortamının korunması, tüketicilerin haklarının korunması, siyasal iktidarın popülist politikalarının önüne geçilmesi ve devlet müdahalelerinin minimize edilmesi için geleneksel kamu bürokrasisinin dışında “Bağımsız Düzenleyici Kurullar (BDK)” ortaya çıkmaya başlamıştır (Mucuk, Uysal, 2010: 345-348).

Türkiye’de 1980’li yılların başında başlayan siyasal-yönetimsel dönüşüm sürecinde, liberal kalkınma politikaları ve dış dinamiklerin belirleyiciliği sonucu devletin düzenleyici rolüne ağırlık verilmiş ve bunun bir çıktısı olarak düzenleyici kurullar ortaya çıkmıştır. Siyasal ve ekonomik anlamda duyarlı sektörler olarak adlandırılan alanlarda oluşmaya başlayan BDK’ların sayıları siyasal, sosyal, ekonomik ve teknolojik gelişmeler çerçevesinde gün geçtikçe artmaktadır. BDK’ların genellikle ayrı yasal düzenlemeler ile faaliyetlerini sürdürdükleri gözükmektedir. Farklı yasal düzenlemelere rağmen sahip oldukları hukuki statü ve üstlendikleri işlevler bakımından büyük benzerlikler taşımaktadırlar. Özellikle, geleneksel kamu yönetiminin kamu siyasalarını uygulama işlevlerinin dışında yargısal nitelikte kararlar alabilmeleri ve geniş idari-mali özerkliğe sahip olmaları bu “düzenleyici kurum ve/veya kurullar”ın ortak özellikleridir. Bunların yanında kamu yönetiminin klasik birimlerinden personel nitelikleri, bunların özlük hakları ve göreve gelmeleri konularında da farklılıklar göstermektedirler. Bu halleriyle BDK’lar kamu yönetiminde özgün bir oluşum olarak ortaya çıkmışlardır. Bugün gelinen noktada, bu düzenleyici kurum ve/veya kurulların nasıl bir görüntü ortaya koyduklarının ve gelecekte nasıl bir yapıya evrileceklerinin incelenmesi gerekmektedir. Bu düzenleyici kurullar yeni bir “kamu örgütü” türü müdür? Yoksa geleneksel bürokratik yapının bir “türevi” midir? Türkiye’nin küresel dönüşüme uyum çabalarının somut sonuçlar verip vermediği; düzenleyici kurulların bürokratik kültürün olumsuz yönlerini taşıyıp taşımadığı; bu örgüt türünün bürokratik yapıları sona erdirip erdirmeyeceği belirsizliğini koruyan konulardır.

Bu çalışmada, BDK’ların ortaya çıkışı ve Türk kamu bürokrasisi içerisindeki yerleri geleceğe yönelik bir değerlendirme ile ele alınmakta, örgüt-çevre ilişkisini inceleyen örgüt kuramlarından “Kurumsalcı Kuram” ve “Nüfus Ekolojisi Kuramı” çerçevesinde analiz edilmektedir. Kurumsalcı kuram ile, düzenleyici kurum ve/veya kurulların geliştikleri ve yaşamlarını devam ettirebilmek için ihtiyaç duydukları kurumsal çevrenin özellikleri incelenerek Türk yönetim alanında bu kurumsal çevre özelliklerinin durumu ortaya

konulmaya çalışılmıştır. Nüfus ekolojisi kuramı ile, var olan geleneksel kamu bürokrasisinin yanında sayıları gün geçtikçe artan düzenleyici kurum ve/veya kurulların bir arada uyumlu bir şekilde var olabilmeleri veya çatışmaları metaforlar kullanılarak irdelenmiştir. Son olarak bu kurullarda geleneksel bürokratik yapının unsurları vurgulanmakta, BDK'ların yeni bir tür olmasından çok geleneksel bürokrasinin fonksiyonlarını taşıyan ve bu yapının bir uzantısı olarak bürokrasinin doğasından kaynaklanan sorunlara sahip olup olmadığı eleştirel bir gözle ele alınmaktadır. Özellikle etkin ve verimli olmadığı yönündeki eleştiriler ile dönüştürülmeye çalışılan Türk kamu bürokrasisinin yanında yükselen yeni idari oluşumların ayrı bir bürokratik tür oluşturup oluşturmadığı ve bu oluşumların geleneksel bürokrasi ile birlikte var olup olmayacağı da bu çalışmanın temel tartışma konularından birisidir.

1. DEVLETİN DEĞİŞEN ROLÜ

II. Dünya Savaşı'ndan sonra, 1950-1980'li yıllar arasında devlet iktisadi kalkınmayı canlandırmak amacıyla sektörel düzeyde doğrudan girişimci-üretici rolünü üstlenmiştir. Temel amaç aksayan piyasayı düzenlemek ve piyasanın üretmediği alanlarda üretim sağlayarak kalkınmayı sağlamaktır. Bu kapsamda, gerek gelişmiş ülkelerde gerekse gelişmekte olan ülkelerde devletler kaynakların yatırımla tesisi rolünde önemli görevler üstlenmiş ve doğrudan yatırım-üretim faaliyetlerinde bulunmuştur. Ancak, hükümetler bu politikaları uygularken kamu yönetiminde ortaya çıkan sorunları neredeyse hiç göz önüne almamıştır. Zamanla zarar eden kamu işletmeleri, popülist politikalarla düşüncesizce yapılan kamu yatırımları ve özel sektör üzerindeki aşırı devlet denetimi bir yandan enflasyonist sonuçlara, diğer taraftan da ekonomide olumsuz tasarruf ve yatırım kararlarına neden olmuştur. 1980'li yıllara geldiğinde kamu yönetiminin olumsuz etkilerinden kurtulmak için devletin ekonomi içindeki payı azaltılmaya çalışılmış ve özelleştirme politikaları öne çıkmıştır. Bu süreçte hükümetin kamu maliyesinde etkinliğini arttırmak için önemli reformlar yapılmıştır. Mali disiplin, özelleştirme, deregülasyon gibi birinci nesil reformlar piyasanın nasıl gelişeceğinden çok nasıl işleyeceği yönünde olmuştur. Burada devlet yerine piyasa öne çıkmış; devletin faaliyet alanlarının genişlemesi yerine piyasanın egemen olması yolunda ikameci bir politika izlenmiştir. 1990'lı yıllarda ise piyasa ekonomisinin etkin işlemesine yönelik reform istekleri daha karmaşık bir hal almıştır. Bunun için reformların ülkenin sahip olduğu kurumsal yapıyla uyumlu, saydam ve hesap verebilirliğin esas alındığı, katılımcılığa önem veren, uzun dönemli ve stratejik olması gerektiği düşünülmüştür. Böylece devlet ile piyasanın birbirini tamamlayan aktörler olduğu ve devletin piyasanın etkinliğini arttırmak için roller üslenmesi gerektiği düşüncesi öne çıkmıştır (Mucuk, Uysal, 2010: 341-342; TÜSİAD, 2002: 41-55). Bu aşamada öngörülen piyasa ekonomisinin etkin biçimde

işleyebilmesi için devletin “denetleyici ve düzenleyici unsurları”nın belirlenmesidir. Bir anlamda özelleştirmenin olumsuz dışsallıklarından ve kamu bürokrasisinin müdahaleciliğinden korunmak için devletin düzenleyici rolünün öne çıktığı görülmektedir.

Rekabetçi bir piyasa ekonomisi oluşturulması için gerekli olan düzenlemeler çerçevesinde yönetsel reform ihtiyacı doğmuştur. Piyasa kurallarına uymayan aktörlere yaptırım uygulanması ve bu sürecin etkili bir biçimde işleyebilmesi için devletin elinde kalan gücü “düzenleme ve denetim”dir. Geline nokta da kamu yönetimi örgütlerinin yeniden yapılanmasında ve siyasa belirlenmesinde ve uygulanmasında kamu yönetimi dışından katılımı öngören işletmecilik ve yönetim anlayışının geliştirilmesi gerekmiştir (Sezen, 2003: 112-113). Bunun üzerine 1990’lı yıllarda çoğu gelişmekte olan ülkede etkinlik ve verimliliği arttırmak için kamu yönetiminde yapısal dönüşümü sağlayacak reformlar uygulanmaya başlanmıştır (TÜSİAD, 2002: 48-50). Scott (1999), bu reformları ikinci nesil reformlar olarak adlandırmış ve reformların temel amacının devlet, piyasa, sivil toplum etkileşimini arttırarak kamu yönetiminin yanında özel sektörün gücünü de arttırmak olduğunu belirtmiştir. Scott (1999), yapısal reformları beş başlık altında toplayarak, piyasalarda etkili rekabetten beklenen potansiyel faydayı arttırmak için sivil toplum tarafından benimsenen ve desteklenen “düzenleyici kurumları” önermiştir.

Kısacası, birinci nesil siyasal-yönetsel reformlarda kamu yönetimindeki noksanlıklar öne çıkarken; temel strateji devletin küçültülmesi yolunda olmuştur. İkinci nesil reformlarda ise, temel hedef kamu yönetiminin faaliyet gösterdiği alanlarda etkinliğin sağlanması ve özel sektörün rekabet gücünün artırılmasıdır. Sonuç olarak, ikinci nesil reformlar bir nevi devletin düzenleyici rolüne vurgu yapmaktadır. Yani, devletin düzenleyici ve denetleyici faaliyet alanlarında etkinliği arttırılacak; birey unsuru, âdem-i merkezci esnek yapı, küçük ama etkin devlet esas alınacak ve özelleştirmenin yan etkileri azaltılacaktır. Anglo-Sakson ülkelerden yayılan, önce Kıta Avrupası ülkelerini ve sonra genel olarak gelişmekte olan ülkeleri etkisi altına alan bu yönetsel reform dalgası iki temel yaklaşıma, “YKİ ve Yönetişim” yaklaşımlarına dayanmaktadır. Bu iki yönetsel yaklaşımın yaşanan süreçte BDK’ların ortaya çıkmasında ve genel olarak yaygınlaşmasında önemli etkileri vardır.

1.1. Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Hareketlerinin Baskınlığı

Sosyo-ekonomik sistemdeki dönüşüm sürekli devam eden ve beraberinde tüm kurumsal yapıları dönüştüren bir dinamiktir. Yirminci yüzyılın son çeyreği sosyo-ekonomik sistemde yaşanan çok önemli gelişmelere sahne olmuştur. Bu dönemde ortaya çıkan finansal krizler, toplumsal ihtiyaçlar ve teknolojik

gelişmeler kamu yönetimlerinin de dönüşmesini zorunlu kılmıştır. Yaşanan süreçte ağırlıklı olarak Anglo Sakson ülkelerde geliştirilen ve uygulamaya geçirilen yönetsel yaklaşımlar kamu yönetimi yazınında baskın hale gelmiştir. Kamu yönetiminde ekonomiklik, katılım, esneklik, şeffaflık, hesap verebilirlik vb. temel ihtiyaçlara cevap verme iddiasında olan YKİ ve yönetişim hareketleri gelişmekte olan ülkelerde de popüler olmuştur. Bu iki yaklaşımın ortaya çıktıkları zemin ortaktır, temelde benzer amaçları benimsemişlerdir ve bir anlamda birbirlerini tamamlayan yaklaşımlardır. Ancak, ayrıştıkları usüller, ilkeler ve yapılar da vardır. Aşağıda bunlar incelenmektedir.

1.2. Yeni Kamu İşletmeciliği

YKİ hareketi ve reformları 1980'li yıllarda Amerika ve İngiltere'de yükselen neoliberal politikalarla birlikte ortaya çıkmıştır. 1970'lerin ikinci yarısından itibaren ortaya çıkan hükümetlerin mali krizlerine bir çözüm önerisi olarak YKİ, kamu yönetiminin ekonomikliğini ve kamu hizmetlerinin kalitesindeki kötüleşmeyi sorgulamıştır. Minimal devlet ile daha çok verimlilik temel sav olarak benimsenmiştir (Simonet, 2008: 618-619). YKİ, temel olarak özel sektör işletme tekniklerinin kamu yönetiminde uygulanarak "devletin bir işletme gibi yürütülmesi" gerektiğini savunur. Bu slogan 1990'lı yıllarda ABD Başkanı Clinton ve Yardımcısı Gore tarafından "devleti az maliyetli ve daha çok çalışır hale getirmek" şeklinde kullanılmıştır. YKİ kamu yöneticilerini yeni, yalın ve giderek özelleştirilen devletin girişimcisi olarak görür. YKİ hareketi ve bu yaklaşımın savunucuları, kamu yönetiminin mal ve hizmetleri sunumunda daha verimli araçları kullanmasını ve kamu yönetiminin performansının yükseltilmesini savunur (Denhardt, Denhardt, 2000: 549- 550; Kelly, 1998: 201).

Terry (1998: 195-197), kamu işletmeciliğinin boyutlarını nicel/analitik, politik, özgürlük ve piyasa temelli olarak dört başlık altında incelemiştir. *Neo-işletmecilik* olarak adlandırdığı terimin içerisinde "kamu tercihi kuramı, vekalet kuramı ve işlem maliyeti kuramı" yer almaktadır. Pollitt (1993), işletmecilik; Lan ve Rosenbloom (1992), piyasa temelli kamu yönetimi; Osborne ve Gaebler (1993) girişimci hükümet; Hood (1991), yeni işletmecilik olarak farklı adlar altında bu kuramdan bahsetse de temelde YKİ'nin ilke ve araçlarına vurgu yapmaktadırlar. Bu bağlamda Türkiye'de BDK'ların ortaya çıkmasını açıklarken, bu kuramın temel özelliklerinden bahsetmek çalışmanın bütünlüğü açısından uygun olacaktır. YKİ hareketinin temel önermeleri şunlardır: (Bkz. Osborne, Gaebler, 1993; Ömürgönülşen, 1997; Ömürgönülşen, 2003).

i. Girişimci bir devlet, “kürek çeken devlet yerine dümen tutan devlet”, olmalıdır. Bu bağlamda devlet doğrudan üretim ve sunum yerine, düzenleyici role sahip olmalıdır. Devlet genel politikalar belirleyerek ve girişimci roller üstlenerek, kamu, özel sektör ve hükümet dışı örgütler arasında ortaklığı geliştirerek katalizör görevi üstlenmelidir.

ii. Üst düzey yöneticiler, müşterilerin (vatandaş ve çalışan) yönetime katılımını sağlayacak araçlarla yetkilendirilmelidir. Devlet, katılımcı yönetim anlayışını ve takım çalışmasını esas almalıdır. Böylece devlet dolaylı olarak denetimi gerçekleştirecektir.

iii. Kamu yönetiminde verimlilik sağlamak, yenilikleri arttırmak ve çalışanların motivasyonunu yükseltmek için rekabet teşvik edilmelidir. Hem örgüt içinde hem de çevrede rekabet ortamı sağlanmalıdır.

iv. Kural ve düzen temelli örgütlerden misyon temelli örgütlere kayılmalıdır.

v. Herhangi bir kurumun performansı yani başarısı girdilerden çok çıktılarla ölçülmelidir.

vi. Bürokrasinin ihtiyaçları yerine, müşterinin ihtiyaçlarına (müşteri-vatandaş odaklılık) önem verilmelidir. Yönetimde kalite unsurları ön plana çıkmalıdır. Hükümet eylem ve işlemlerinde şeffaflık esas alınmalıdır.

vii. Girişimci bir devlet, daha çok para harcamak yerine para kazanmalıdır. Bu bağlamda, piyasa mekanizmaları kullanılmalıdır.

viii. Girişimci bir devlet, sorunların üstesinden gelmede, önleyici önlemler olarak, sınırlı ama daha temkinli, planlı, stratejik bir yapıya sahip olur.

ix. Girişimci bir devlet, hiyerarşiyi, bürokrasiyi ve hantallığı azaltarak merkezileşmeden kaçınmalıdır. Bu bağlamda takım çalışması, katılımcı yönetim, kalite çemberleri gibi katılımcı mekanizmalar sisteme yerleşmelidir.

x. Girişimci bir devlet, piyasa temelli düzenleyici politikalar izleyerek kurallar yerine teşvik mekanizmalarını işlevsel hale getirir.

xi. Bürokrat gibi üst düzey yöneticilerin rolleri kesin çizgilerle belirlenmeli ve bürokratlar sahip oldukları görev ve roller itibarıyla hükümet politikalarına daha duyarlı hale getirilmelidir.

Bu temel önermeler sınırlı ama daha etkili bir devlet yönetimine işaret etmektedir. YKİ'nin uygulamasında reformlar özelleştirme politikaları ile beraber yürümüştür. Özelleştirme süreci kamu yönetiminde bir dönüşüm yaratarak, yönetim ilkelerinde, çalışma yöntemlerinde ve personel yönetiminde

belirli ilkelerin uygulanmasını sağlamıştır. Özetle YKİ kuramı geleneksel bürokrasiden kopuşu değil, bürokrasinin sorunsallarına çözüm aramayı ifade etmektedir.

1.3. Yönetişim veya İyi Yönetişim

Yönetişim kavramı ilk olarak Kuzey Avrupa ülkelerinde ortaya çıkmış ve giderek tüm dünyaya yayılmıştır. Kavramın kökeni 16. yüzyıla dayanmaktadır. Özellikle 17. yüzyılda Fransız hükümetinin sivil toplumla uzlaştırılmaya çalışıldığı belirtilmektedir. Günümüzde bu kavramın, 1980'li yıllarda Latin Amerika'da güçlenen demokratikleşme dalgasıyla ve bu dalganın 1990'lardan itibaren Afrika'ya yayılmasıyla kullanımının arttığı görülmektedir. Bu dönemde neoliberal düşünürler yapılandırıcı ve politik yaklaşımlar benimseyerek yönetim modeli üzerinde yoğunlaşmışlardır. Yönetişim en genel anlamda devlet, özel sektör ve sivil toplum olarak açıklanmakta ve bunlar arasında roller ve karar alma süreçlerini vurgulamaktadır (Yüksel, 2000: 147-153). Ancak, yönetim yaklaşımı, temelde özel sektör ve sivil toplum aktörlerinin yönetim süreçlerindeki rolünü vurgulamaktadır.

Yönetişim kavramı genel olarak literatürde üç farklı kavram altında işlenmiştir. Bunlar “kurumsal yönetim”, “iyi yönetim” ve “kamu yönetimi”dir. Kurumsal yönetim, genel olarak her hangi bir örgütteki iç sistem ve süreçlerin sağladığı yönetim ve hesap verebilirlik ile alakalıdır. İyi yönetim ise, toplumsal, siyasal ve yönetsel yönetişimin Dünya Bankası, BM, OECD, AB gibi uluslar üstü ve/veya uluslararası kuruluşlar tarafından yaygınlaştırılmış şeklidir. Kamu yönetimi ise, sosyo-siyasal, kamu politikaları, idari, ağı ve sözleşme yönetimi olarak farklı adlar altında ele alınmaktadır (Osborne, 2010: 6). Rhodes (1996: 653) ise, yönetim kavramının altı farklı kullanımına vurgu yapmıştır: “Minimal devlet olarak yönetim; kurumsal yönetim; yeni kamu işletmeciliği olarak yönetim; iyi yönetim; sosyo siberetik sistem olarak yönetim; kendini örgütleyen ağlar (network) olarak yönetim”. Peters (2010: 36- 48), yönetim kavramına yeni roller yükleyip bu kavramın hayata geçirilmesindeki süreci vurgulayarak, gelişmiş yönetim sürecine “dümen tutulması süreci” diyerek, meta-yönetişim teriminden bahsetmiştir. “Meta-yönetişim” bir diğer anlamda yönetişimin yönetişimidir. Bu bağlamda meta yönetim, yönetişimin yönetilmesindeki yani ona dümen tutulması aşamasındaki zorluklarla ilişkilidir.

Yönetişim kuramına ilişkin olarak farklı özellikler literatürde yer edinse de, bu kuramın ortak özellikleri şöyle sıralanabilir (Bovaird, Löffler, 2002: 16-17; Peters, Pierre, 1998: 225-227):

- i. Kamu otoriteleri, kolektif sorunlarda devlet dışı aktörlere de danışarak çoklu bir karar alma mekanizması oluşturur. Çoğulcu bir ortam sayesinde devlet, politikaların uygulanmasında ve oluşturulmasında alternatif araçlara sahip olacaktır.
- ii. Kamu yönetimi sadece piyasa mekanizmalarına odaklanan ve dümen tutan bir sistem değildir. Bunun yanında bürokrasi gibi hiyerarşik mekanizmaları ve diğer kooperatif sistemleri içine alan yönetim olgusudur.
- iii. Yönetişim ortamında devlet tamamıyla yetkisiz veya güçsüz değildir. Devletin rolü doğrudan müdahale etmekten, düzenleme yapmaya ve etkilemeye kaymaktadır.
- iv. Yönetişim kavramı anayasa, yasa ve diğer düzenlemeler gibi formel kurullarla; etik, gelenek ve diğer informel kurulları içeren bir yönetim anlayışıdır. Fakat bu kurulların önemi, taraflar arasındaki ilişkiye göre değişir.
- v. Yönetişim anlayışı, girdi ve çıktılardan çok süreç odaklı bir yönetim anlayışını vurgular. Bu bağlamda, şeffaflık, bütünlük ve dürüstlük gibi ilkeler esastır.
- vi. Yönetişim anlayışında egemen olan bir otorite yoktur. Taraflar arasındaki çıkar ilişkisine göre karar alma süreci şekillenir. Bu bağlamda, karar alma yetkisi, uzmanlar veya profesyonel karar alma elitlerine bırakılamaz.

Bu anlayış çerçevesinde, kamu yönetiminde karar alma mekanizmasında etkin olan aktörler şunlardır: vatandaşlar, formel veya formel olmayan toplumsal örgütler, yardım kuruluşları veya sivil toplum kuruluşları gibi kar amacı gütmeyen kuruluşlar, iş dünyası, devletin atanmış veya seçilmiş, ulusal veya uluslararası farklı düzeydeki kamu örgütleri, medya, seçilmiş siyasetçiler (Löffler, 2003: 170).

Genel anlamda yönetişim, kamu politikalarıyla ilgili olarak bir dönüşüm sürecinden bahsetmektedir. Bu dönüşüm ilk olarak tüm aktörlerin geleneksel rollerinde bir değişim yaratmıştır. İkinci olarak ise, devleti ve kamu yönetimi dışı aktörleri yüksek kalitede kamu hizmeti sağlamaya yöneltmiştir (Kettl, 2000: 488). Yukarıdaki genel ilkeler ışığında yönetişim kuramı; yönetimde devlet, özel sektör ve diğer devlet dışı aktörleri barındıran; süreç odaklı, şeffaf, dürüst yönetim anlayışını benimseyen; kendi içinde denge ve kontrol mekanizması barındıran bir sistemdir.

Yönetişim ile YKİ arasındaki temel ayrım, yönetişimin politika oluşturma sürecinde demokratik unsurlara dikkat çekerek networkleri ve aktörleri vurgulaması, YKİ'nin ise piyasanın kusursuz işlemlerini sağlayacak araçları daha çok önemsemesidir (Lynn, 2010: 109). Bu bağlamda, yönetişim

kuramı demokratik yapılanmalara ve çıktıdan çok süreçlere daha çok önem veren bir anlayıştır. Fakat yönetim kuramı, halkın iradesine veya halkın sosyal adalet ve hakkaniyet taleplerine cevap verecek güçlü bir devlet anlayışını amaçlamamıştır. Tersine çoğunluk oyuyla iktidara gelenlere karşı bağımsız hareket edebilen, piyasanın düzgün ve etkin çalışmasına yardım eden, özel sektör gibi hareket eden kamu yönetimi hedeflemiştir (Sönmez, 2007: 502). Yönetim kuramı 1980’li yıllarda egemen olan YKİ kuramının tamamlayıcısı olarak 1990’lı yıllarda gündeme gelmiştir.

2. BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURULLAR

Hızla gelişen teknolojik alanlar yüzünden bazı alanların klasik idari ve yargısal yöntemlerle etkin bir şekilde organize edilmesi ve denetlenmesinin zorlanması ve politikacılara olan güvensizliğin sonucunda, iletişim, finans sektörleri gibi bazı hassas alanlarda siyasi iktidarın, tarafsızlık ve objektiflik açısından sorunlar yaratmasının engellenmesi için bağımsız idari otoriteler ortaya çıkmıştır (Aktaran: Ulusoy, 2003: 8-9). İlk bağımsız düzenleyici kurum ABD’de 1887 yılında Eyaletlerarası Ticaret Komisyonu (ICC) olarak kurulmuştur. ICC’nin kuruluş amacı her türlü taşımacılığı düzenlemektir. ABD’de bu kurumların temel olarak ortaya çıkış nedeni yasamanın, yani kongrenin yürütmeye, yani başkana olan güvensizliğidir. İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra İngiltere’de ve Almanya’da rekabeti düzenleme amaçlı bağımsız kurullar oluşturulmuş, ancak diğer sektörlerde böyle bir kurumsal yapılanmaya gidilmemiştir. 1980 sonrası neoliberal anlayışın yükselmesiyle birlikte, bu kurulların benzer örnekleri önce Batı Avrupa ülkelerinde ortaya çıkmış ve pek çok ülkeye yayılmıştır (Sönmez, 2007: 485). BDK’ların önemli bir bölümü özelleştirme politikalarını takip ederek kurulmuştur. Buradaki amaç, piyasa ekonomisinin aksaklıklarının giderilerek sistemin sorunsuz bir şekilde işlemesini sağlamaktır (Mucuk, Uysal, 2010: 344-345).

1980’li yıllarda yaygınlaşan bu yapılar geleneksel kamu bürokrasisinden farklıdır ve değişen sosyo-ekonomik süreçte piyasa ve devlet arasındaki ilişkide yeni roller üstlenmektedirler. BDK’lar, piyasa ekonomisine açılan hassas sektörlerde bir yandan devletin düzenleyici ve denetleyici olarak varlığını sürdürmesine imkan tanımakta; diğer yandan ise ilgili sektörün tarafları olan özel sektör, sivil toplum ve meslek kuruluşlarının da kurul kararlarına etkide bulunmasına imkan tanımaktadır. Bir anlamda YKİ kuramının hedeflediği kamu yönetiminde “etkinlik, etkililik ve ekonomiklik” ilkeleri ile yönetim kuramının hedeflediği “katılımcılık, şeffaflık, hesapverebilirlik” ilkeleri bir örnek yapının doğuşuna etkide bulunmuştur.

2.1. Türk Kamu Yönetiminde BDK'lar

Türkiye’de düzenleyici ve denetleyici kurulların ortaya çıkışları, Türkiye’nin kalkınma ile ilgili yeni ve alternatif değişimlerin başlatıldığı 1980’li yıllara rast gelmektedir. 24 Ocak 1980 tarihinde başlatılan dönüşüm, düzenleyici ve denetleyici kurulların gelişmesinde büyük rol oynamıştır. Son 30 yılda, liberalleşme politikaları “daha az devlet daha çok piyasa” savını vurgulamış, bunun en önemli çıktısı da düzenleyici ve denetleyici kurullar olmuştur. Bir yandan Avrupa Birliği’ne uyum sürecinin yarattığı yükümlülükler diğer yandan IMF, Dünya Bankası, OECD ve BM gibi uluslararası ve/veya uluslar üstü kuruluşların önerileri kamu kurumlarında çok yönlü bir değişimi öngörmüştür (Sezen, 2003: 118-119).

Türkiye’de 1980’li yıllara kadar tarım ve ithalata bağımlı sektörleri koruyan ve destekleyen ithal ikameci politikalar uygulanmış, kamu iktisadi teşebbüsleri (KİT) aracılığı ile de ucuz girdi sağlanmış ve ihracat teşvik edilmiştir. 1980 yılında ise ekonomik daralma ve döviz yetersizliği Türkiye’yi zor bir yokuşta bırakmıştır. Diğer yandan ise 1970’li yıllardaki koalisyon hükümetleri döneminde siyasal istikrarsızlık ve yolsuzluklar artmıştır. Ekonomik ve siyasal olarak yaşanan tıkanıklık döneminde alınan 24 Ocak ekonomik kararlarıyla dış ticarete ve mali piyasalarda serbestleşmeye gidilmiş, kamu harcamaları kısıtlanmış, özelleştirme uygulamaları başlatılmış ve küresel ekonomiye ayak uydurmak için 1989 yılında sermaye hareketlerinin dolaşımına tam serbestlik getirilmiştir. Fakat, 1990’lı yıllarda tüm gelişmekte olan ülkelerin yaşadığı mali sıkıntılar ve yolsuzluklar Türkiye’yi de zor duruma sokmuştur. Şu anda faaliyette bulunan BDK’lardan ilki 1982 yılında kurulan SPK’dır. Düzenleyici kurulların temel amacı “yolsuzlukları azaltmak, piyasalarda etkinliği arttırmak ve istikrarlı ekonomik büyümeyi sağlamaktır”. Özellikle 1994 yılında yaşanan finansal krizden sonra, devletin düzenleyici ve denetleyici işlevlerini ve idari kapasitesini arttırmak amacıyla yönetsel reformlar uygulamaya koyulmuş ve yönetişimi esas alan kurul yapıları artmıştır (Acar, 2004: 97-98).

2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Kanunu’nun sürekli değişen ekli cetvellerine göre, Türkiye’de sekiz (8) bağımsız düzenleyici kurul¹ vardır (Güler, 2010: 325). Bu kuruluşlara ilişkin temel bilgilerin yer aldığı tablo aşağıdadır:

Tablo 1: Türkiye’de Bağımsız Düzenleyici Kurullar

Kurul Adı	Kısaltma	Kuruluş Yılı	İlgili Kanun	Personel Sayısı (2008)
Sermaye Piyasası Kurulu	SPK	1981	2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu	738
Rekabet Kurumu	RK	1997	4054 sayılı Rekabet Kanunu	830
Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu	BDDK	2000	4389 sayılı Kanun	1531
Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu	EPDK	2001	4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu	1196
Kamu İhale Kurumu	KİK	2002	4734 sayılı Kanun	376
Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu	BTK	2000	5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu	1468
Radio ve Televizyon Üst Kurulu	RTÜK	1994	2954 sayılı Kanun	1340
Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu	TAPDK	2002	4733 sayılı Kanun	244
Toplam				7723

Kaynak: 2003 tarihli 5018 sayılı Kanun, Mucuk ve Uysal (2010: 356-360) ve Güler’den (2010: 325) yararlanılarak hazırlanmıştır.

Türkiye’de de BDK’lar, işletmecilik reformlarının temel prensipleri üzerine şekillenmişlerdir. Yukarıda YKİ’ye esas gösterdiğimiz ilkeler ışığında kurullar, görevlerini, çalışma süreçlerini, yapılarını ve personel yönetimini şekillendirmiştir. Türkiye’de ilk kez 1981 yılında 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu ile kurulan Sermaye Piyasası Kurulu (SPK)’nun temel görevi piyasanın güven, açıklık ve etkinlik ilkelerine göre çalışmasını sağlamaktır. 5411 sayılı Bankacılık Kanunu’na göre, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu’nun temel amacı finansal piyasalarda şeffaflık ve istikrarın sağlanması, kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışmasıdır. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu’nun ilgili kanunlara göre temel amacı “elektrik, doğal gaz, petrol ve LPG’nin kaliteli, sürekli, düşük maliyetli sunulması için, rekabet ortamında özel hukuk hükümlerine göre faaliyet gösterebilecek, mali açıdan güçlü, etkin ve şeffaf bir enerji piyasasının oluşturulmasıdır. Kanunlardaki düzenlemelerden de anlaşıldığı gibi, Türkiye’de BDK’ların temel amacı, etkin, rekabet edebilir ve şeffaf bir piyasanın oluşturulmasıdır. Bu sayılan ilkeler de YKİ kuramının temel ilkeleri arasındadır.

YKİ’nin ön gördüğü devlet modeli olan “kürek çeken değil, dümen tutan devlet”in en önemli izdüşümü Türkiye’de BDK’lar olmuştur. Türkiye’de

mevcut yapıların yetersizliği ve bu yetersizliğin giderilmesinde düzenleme ve denetleme görevi yapan, piyasa araçlarını kullanarak özelleştirilen alanları düzenleyen ve denetleyen kurullar devletin yeni rolünde önemli görevler üstlenmiştir. Bu bağlamda, BDK'ların kuruluş amaçları arasında, devletin düzenleyici rolüne sürekli vurgu yapılmıştır. Örneğin, 1994 yılında kabul edilen 4054 Sayılı Kanunun temel amacı “mal ve hizmet piyasalarındaki rekabeti engelleyici, bozucu veya kısıtlayıcı anlaşma, karar ve uygulamaları ve piyasaya hâkim olan teşebbüslerin bu hâkimiyetlerini kötüye kullanmalarını önlemek, bunun için gerekli düzenleme ve denetlemeleri yaparak rekabetin korunmasını sağlamaktır. 12.11.2008 tarihli ve 27052 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilat, Görev ve Çalışma Esasları Yönetmeliği’ne göre kurum, “tütün, tütün mamulleri, alkol ve alkollü içkiler piyasalarındaki faaliyetlerin düzenli, şeffaf ve güvenli bir şekilde gerçekleşmesi için gerekli sektörel düzenlemeleri yapmak veya karar ve tedbirleri almak ve bunları uygulamak, piyasa faaliyetlerini izlemek ve denetlemekle yükümlüdür”. YKİ kuramının öngördüğü etkin, sınırlı ve düzenleyici devlet modeli BDK'ların temel kuramsal alt yapısını oluşturmuştur. Özellikle Türkiye’de bu kuramın etkisinin arttığı yıllarda bu kurulların sayısının da artması tesadüf değildir.

Geleneksel kamu bürokrasisi için kamu çıkarı önceliklidir. Fakat, yeni kamu işletmeciliği kuramında genel refah, ortak çıkar veya kamu yararı yerine “müşteri önceliği” ve “müşteri memnuniyeti” gibi kavramlar vatandaş isteklerinin önüne geçmiştir. Bu bağlamda, özel sektördeki müşteri vurgusu kamu yönetimine de taşınmıştır. Türkiye’deki yönetsel reform sürecinde, tüm diğer kamu kurum ve kuruluşlarında olduğu gibi, BDK'ların da hizmet önceliğinde genel çıkar yerini müşteri odaklılığa bırakmıştır. Örneğin, Sermaye Piyasası Kurulu’nun esas görevlerinden biri, tasarruf sahiplerinin, yani yatırımcıların hak ve yararlarının korunmasıdır Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu’nun tabi olduğu, 01.11.2005 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan, 5411 sayılı Bankalar Kanunu’nun temel amacı tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerinin korunmasıdır.

Türkiye’de BDK'ların bağımsız olmalarını güvenceye alan bir düzenleme de bu kurulların bütçelerine ilişkindir. Bu kurullar özel bütçeye sahiptir. Böylece özel sektör şirketleri gibi kendi gelirlerini müşterilerden, yani yetki kullandıkları kurum veya kuruluşlardan (kullanıcılardan) temin etmelerini sağlar. 09.01.2002 tarih ve 24635 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 4733 sayılı Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun’a göre kurumun gelirleri, mamul üretimi, satışı ve uygunluk belgesi başına alınacak tutar; tescil, izin ve ruhsat harçları ve bu kanunda yer alan idari para cezalarının %25’idir. 10.11.2008 tarihli ve 27050 sayılı Resmi Gazete yayımlanan 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu’na göre, Bilgi

Teknolojileri ve İletişim Kurumu'nun gelirleri arasında kurumca sunulacak hizmetler ile kurum imkan ve yeteneklerinin üçüncü kişilere kullandırılmasından elde edilen gelirler, müşavirlik hizmetlerinden elde edilen gelirler, her türlü basılı evrak, form ve yayınlardan elde edilen gelirler ve buna benzer gelirler yer almaktadır.

Türkiye'de BDK'ların temel amacı piyasanın etkin işleyişini kontrol etmek, düzenlemek ve gerekli tedbirleri almaktır. Bu bağlamda YKİ'nin temel prensipleri olan sonuç odaklı düşünme ve performans yönetimi BDK'ların yapı taşlarını oluşturmaktadır. Diğer yandan, BDK'lar otorite, hiyerarşi ve de yazılı kurallar gibi kural ve düzen temelli unsurlardan çok stratejik düşünmeyi, proaktif olarak hareket etmeyi, önemseyen kuruluşlardır.

Türkiye'de BDK'ların kurul üyelerinin atanmasında özel sektörün niteliklerinden olan profesyonellik ve uzmanlık tam anlamıyla olmasa da aranan özelliklerdir. Örneğin, çoğu düzenleyici kurulda üyelerin atanmasında belli alanlarda eğitim görmesi ve belli bir süre kamu veya özel sektörde çalışmış olması gibi mesleki birikim şartları aranmaktadır. Diğer yandan, BDK'larda çalışan personelin maaşı diğer kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan personelin maaşına göre fark yaratacak kadar yüksektir (Sönmez, 2007: 500). Bu anlamda BDK personelinin geleneksel "kamu bürokrati" özelliklerinden sıyrılması amaçlanmıştır.

Türkiye'de BDK'lar, özelleştirme amaçlarını ve kamu yönetiminde piyasalaşmayı teşvik ederek, yukarıda saydığımız YKİ'nin temel beklentilerinin işletilmesini sağlar. Bu kuramın arkasındaki temel felsefe içerisinde kamusal mal ve hizmetlerin özel sektöre devredilmesi, bu alanlarda rekabet ortamının sağlanması ve devlete bu hizmet ve malların işletilmesinde düzenleyici rolün bırakılması vardır (Sönmez, 2007: 501). Nitelikleri itibariyle devletin bu işlevinin yürütülmesi BDK'lara bırakılmıştır.

Özet olarak, Türkiye'de BDK'ların ortaya çıkışında, temel amaç ve görevlerinde, idari yapılanmalarında, yetki ve sorumluluklarında ve işleyişlerinde çerçeveyi belirleyen temel etkenlerden birinin, yukarıdaki bilgiler ışığında, YKİ kuramı olduğu söylenebilir. Uygulamada ne kadar etkin, rekabetçi, şeffaf, bağımsız ve sonuç odaklı hareket ettiği sorgulansa da, bu kurulların kuruluş amacında Yeni Kamu İşletmeciliği ilkelerinin hayata geçirilme isteği aşıkardır. Ayrıca, her ne kadar tartışmaya açık da olsa bu kurulların kuramsal alt yapısında yönetim kuramının temel ilkelerinin esas olduğu açıktır (Güler, 2010: 323-324). Yönetişim kuramının en belirgin özelliği olan ve önem verilen katılımcılık ilkesini, BDK'ların kurul üyelerinin göreve gelmelerinde ve kurulun birleşiminde görmek mümkündür. İlgili mevzuat incelendiğinde Türkiye'de BDK'ların oluşumunda hükümetin, özel sektör

temsilcilerinin ve sivil toplum kuruluşlarının² etkili oldukları görülmektedir. Böylece kamu yönetiminde çoğulcu karar mekanizmaları oluşturarak demokratik yapılanmanın güçlenmesini amaçlayan yönetim anlayışının izdüşümlerini BDK'larda görebiliriz. Özetlemek gerekirse, BDK'ların kuramsal alt yapısı bir taraftan YKİ'ne, diğer yandan yönetişime dayanmaktadır. BDK'lar bir taraftan verimlilik ve etkililik vurgularıyla YKİ kuramının izlerini taşırlarken, diğer taraftan kurul eliyle karar alma mekanizmaları, yönetimde açıklık ve etkinlik, hesap verebilirlik, katılımcılık, sınırlı veya düzenleyici devlet, devleti dışlayan politikalar yerine bürokrasiyi de içine alan ama belli mekanizmalarla onun gücünü dengeleyen boyutları ile yönetişim kuramının izleri görülmektedir. BDK'ların varlıklarının kuramsal açıdan değerlendirilmesi bu kurulların düşünsel alt yapısının YKİ ve yönetişim kuramlarına dayandığını göstermektedir. Diğer taraftan Türkiye'deki BDK'ların geleceğinin ne olacağına da kuramsal değerlendirmeye ihtiyacı vardır. Çalışmanın bundan sonraki kısmında bu değerlendirmeye yer verilmektedir.

2.2. Türk Kamu Yönetiminde BDK'ların Geleceği

Yönetim bilimi disiplini içerisinde örgütler mikro ve makro düzeyde incelenmektedir. Örgütü konu alan kuramsal çalışmalarda analiz düzeyi örgütün yapısı, bu yapının işleyişi ve çalışanları kapsıyorsa mikro örgüt kuramları, analiz düzeyi çevre-örgüt ilişkisine odaklanmış ise makro örgüt kuramları söz konusudur (Leblebici, 2004: 286). Örgüt kuramının gelişiminde mikro kuramlardan makro kuramlara geçişte belirleyici etken olan "çevre"nin yönetim düşününe dahil edilmesi aşaması "sistem ve durumsallık" yaklaşımları³ ile gerçekleşmiştir.

1960'ların ortalarında açık sistem modeli, örgütsel karar alıcıların her zaman çok yüksek bir rasyonalite sergilemediği ve örgütsel yapı ve ajanların her durumda etkinlik ve etkililik sağlama yönünde hareket etmediği yönünde eleştirilere maruz kalmıştır. Bu bağlamda 1970'lerde "Kaynak Bağımlılığı Kuramı" ortaya çıkmıştır. Bu kuram, karar alıcıların örgütsel özerklik ve başka örgütler üzerinde hakimiyet kurma gibi konularda ilgilerini ortaya koymuştur. Örgütsel analizlerde "Kurumsalcı Kuram"a gelinceye kadar mevcut olan modeller içinde karşılaşılan temel sorunlar, rasyonel teknik uyum veya stratejik tercih kuramlarının örgütsel gerçeği daha iyi açıklayan kuramlarla değiştirilmesi gereğini ortaya koymuştur. Erel'e (2002: 90) göre, kurumsalcı kuram bu yolda bir çabadır. Örgütle kurumun farkı, yönetim ile kurumsallaşma arasındaki farkta görülmektedir. Yönetim rasyonel, amaçlara yönelmiş ve etkinliği rehber alan bir nitelik arz eder. Kurum ise, değer yüklü, tepkisel ve uyum sağlayan bir niteliktedir. Kurumlar sosyal davranışa istikrar ve anlam kazandıran bilişsel, normatif ve düzenleyici yapılardır. Kurumsal özellikler; kültür, yapılar ve rutin işler yoluyla taşınırlar ve her düzeyde etki yaratırlar (Erel, 2002: 91). Yani

kurumsalcı kuramda ele alınan çevre açık sistem yaklaşımındaki “teknik çevre” değildir. Çevre, kurumsalcı kuramda çok daha fazla vurgulanmış ve ayrıntılandırılmıştır. Kurumsalcı kuram içinde çevreyi yeniden tanımlayan Meyer ve Rowan, çevreyi kaynak akışları ve teknik gereklerden bağımsız olarak örgütsel yapıları etkileyen kurumsallaşmış inançlar, kurallar, roller ve sembolik unsurlar olarak formüle etmişlerdir (Meyer, Rowan, 1977). Kurumsalcı kuram ilk olarak Selznick’in (1949) örgütünü kendisini çevresel şartlara uyarlamaya çalışan bir sistem olarak tarif etmesi ile gündeme gelmiştir. Daha sonraları kurumsalcı kuram örgütün içinde yer aldığı kurumsal çevrede meşruiyet kazanma gerekliliği çerçevesinde tartışılmıştır. İlerleyen bölümlerde kurumsalcı kurama ayrıntılı olarak değinilecektir.

Örgütü içinde yer aldığı çevre ile olan ilişkisi bağlamında ele alan ekolojik kuramlardan biri de nüfus ekolojisi kuramıdır. Nüfus ekolojisi kuramı, çevre-örgüt ilişkisini adaptasyon fikri ile açıklamaya çalışan yaklaşımlara alternatif olarak ortaya çıkmıştır. Nüfus ekolojisi kuramı, örgütlerin değişime yönelik ve çevreye uyum yönünde istekli olmadıklarını, aksine bir atalet içerisinde olduklarını savunur. Darwin’in “doğal seçim” yaklaşımı nüfus ekolojisi kuramı tarafından temel alınmaktadır (Leblebici, 2005: 2). “Örgütsel uyumdan, çevrenin yaratacağı etkilerden daha doğrusu rahatsızlıklardan örgütün korunması için örgüt üst yönetiminin aldığı uyarılma tedbirleri kastedilmektedir. Nüfus ekolojisi kuramı, bu açıdan örgütsel uyumun örgütün bilinçli bir uyum çabası sonucu değil, çevrenin doğal seçimiyle gerçekleştiğini ileri sürmektedir. Diğer bir ifadeyle, örgütsel uyumdan ziyade doğal seçimin örgütlerin yaşamsallığı açısından önemli olduğuna dikkat çekmektedir” (Leblebici, 2005: 3-4).

Bu çalışmada Türkiye’deki BDK’ların geleceği örgüt-çevre ilişkisine farklı açılardan bakan kurumsalcı kuram ve nüfus ekolojisi kuramı çerçevesinde ele alınıp incelenmektedir.

2.3. Nüfus Ekolojisi Kuramı

Selznick ve Parson’un yapısal-işlevselci paradigma çerçevesinde değerlendirilebilecek kuramları örgütleri uyum sağlayıcı mekanizmalar olarak görmektedir. Morgan’ın (1980: 614-615) da belirttiği gibi, organizma metaforunu kullanan açık sistem yaklaşımının temel noktası örgüt ve çevrenin yakın iletişimde olmasıdır. Diğer yandan örgütün hayatta kalma çabası çevreye uyumu oranında başarılı olabilir.

Nüfus ekolojisi kuramı ise örgütsel uyumun bilinçten çok çevrenin doğal seçimi ile gerçekleştiğini savunmaktadır. Hannan ve Freeman (1977), doğal seçim düşüncesini Darwin’in evrim teorisinden faydalanarak kullanmıştır.

Darwin'e göre, türlerin önce değişim geçirerek çeşitlenmesi ve daha sonra çevreyle uyum sağlayan türlerin varlıklarını devam ettirmesi söz konusudur. Aynı şekilde nüfus ekoloji kuramı da örgütlerin önce değişim geçirerek çeşitlenmesi ve daha sonra çevreye uyum sağlayanların varlıklarını sürdürmesi fikrini ileri sürmektedir. Bir başka deyişle, biyolojik evrimin değişmez kuralı "doğal seçim" örgütsel yaşamsallık açısından da işlemektedir (Leblebici, 2005: 4-5).

Örgütsel nüfus-çevrebilimi modeli olarak da anılan nüfus ekolojisi kuramını Daft (1989, 72-75) diğer kuramsal yaklaşımlardan iki noktada ayırmaktadır (Aktaran: Sargut, 2001: 117):

1. Modelin odağında bireysel örgütler yerine örgüt topluluğu bulunmaktadır.
2. Örgütsel nüfus içindeki araştırma alanı, bireysel olarak örgütlerin çevreye uyum açısından ne yaptıkları yerine; farklı örgütlerin doğum, ölüm yüzdelerini açıklayan çevresel ayıklama süreçlerini içermektedir.

Nüfus ekolojisi modeli nüfusa sürekli yeni örgütlerin katıldığını ileri sürmektedir. Bu değişim üç aşamada anlatılabilir (Sargut, 2001: 117-121):

1. Çeşitlenme: Örgütsel mutasyon da diyebileceğimiz bu olgu, özel teknolojisi, yapısı, ürünleri, amaçları ya da insan kaynakları farklı değişik örgütlerin ortaya çıkmasıdır.
2. Ayıklanma: Mutasyon sonucu ortaya çıkan yeni örgüt biçimleri eskilerine oranla yeni çevresel koşullara daha iyi uyum sağlamaktadır; fakat çok az örgüt çeşidi çevre tarafından seçilip uzun süre yaşama olanağına kavuşur.
3. Korunma: Çevre tarafından seçilen örgütler korunur ve kurumlaştırılır. Bunun en çarpıcı örnekleri hükümetler, okullar ve en tutulan ürün ve hizmet üreticileridir.

Burada şunu açıklamak konunun bütünlüğü açısından büyük önem arz etmektedir. Örgütlerin çevredeki değişimlere karşı ayak uyum sağlamak için eyleme geçmesini engelleyecek içsel ve de dışsal baskılar söz konusudur. Bu baskılar yapısal atalet (structural inertia) bir başka adla eylemsizliğe neden olur. Hannan ve Freeman (1977: 930-932) yapısal atalet neden olan içsel ve dışsal baskıları açıklamıştır:

İç Baskılar:

1- Bir örgütün araç, tesis, personel yatırımlarının başka bir görev için dönüşümünü sağlamak kolay değildir.

2- Örgütsel karar alıcılar için bir diğer sıkıntı ise almış oldukları bilgilerin sınırlılığıdır.

3- Siyasal iç sınırlamalar da önemli bir içsel baskıdır. Örgütler yapıyı değiştirdiğinde siyasal dengeler de zarar görür.

4- Örgütün geçmişi yapısal atalet açısından da bazı sınırlamalara neden olmaktadır. Örgüt kendi gelişimi içerisinde kendi değer ve normlarını üretir. Bu normlar değişime karşı direnç göstermek isteyen bireylere savunma mekanizması yaratır.

Dış Baskılar:

1- Belli bir pazara girmek veya çıkmak birçok yasal engeller barındırır. Siyasal kararların firmaların bazı görevlerinden vazgeçmesini engellediği birçok örnek vardır. Çevreye giriş ve çıkış sınırlarının hepsi yeni bir adaptasyonun sağlanmasını engellemektedir.

2- Bilgiye tam olarak ulaşamama da dışsal bir sorundur. Buna ek olarak, istihdam edilen uzmanın türü elde edilecek bilginin doğasının sınırlanmasına ve yararlanılacak, geliştirilecek uzman bilginin türünün engellenmesine neden olmaktadır.

3- Meşruluk sorunu da çevreden kaynaklanmaktadır. Adaptasyon, meşruluk zeminine zarar verebilir ve büyük ölçüde bir maliyet yaratabilir. Bir diğer deyişle, dışsal meşruluk adaptasyon önünde bir engel olabilir.

4- Son olarak, genel bir rasyonalite sorunu vardır. Tek bir kişi tarafından oluşturulan stratejik bir kararın, başkaları yani diğer karar alıcılar tarafından rasyonel olup olmayacağını saptamak zordur.

Örgütü değişim karşısında eylemsizliğe iten yukarıdaki nedenlerin bir kısmı veya tamamı Türkiye'deki reform çabalarında başarısız olunmasının nedenleri arasında yer almıştır.

Nüfus ekolojisi kuramının önemli bir kavramı da “kovuk” (niche) kavramıdır. Kovuk belirli bir alanda faaliyet gösteren örgütlerin birlikte var olduğu yeri işaret etmektedir. Bu yer fiziki olarak tanımlanabilir bir yer değildir. Belirli bir kovuktaki örgüt nüfusunun yoğunluğu kovuğun taşıma kapasitesine bağlıdır. Kovuğun taşıma kapasitesi kovuktaki kaynaklarla sınırlıdır. Diğer taraftan nüfus yoğunluğu fazla ise yeni girenlerin sayısı çok olacaktır. Çünkü, yoğun nüfus örgüt için gerekli bilgiyi ve meşruluğu

sağlayacaktır. Burada bir tezat varmış gibi gözükebilir ama sayı arttıkça kaynakların sınırlılığına bağlı olarak ölümler de artmaktadır. Burada örgütün yaş ve büyüklüğü yok olma veya varlığı sürdürmede önemli bir kıstastır (Hannan, Freeman, 1977: 940- 961).

Nüfus ekolojisi kuramına göre (Hannan, Freeman, 1984) eylemsizlik eski yapılarda daha yüksektir; örgütlerin ölümleri yaşa bağlı olarak artar. Yeniden yapılandırma süreçleri eylemsizliğe bağlı olarak yaşlı örgütleri zorlamaktadır. BDK'lar da, eski bürokratik yapıların hantallaştığı ve yeniden yapılanma sürecinin yaşandığı dönemde eski sistemin belli işlevlerini yerine getirmek amacı ile kurulmuştur. Nüfus ekolojisi kuramına göre, aynı kovukta aynı kaynakları paylaşan kurumlar uzun süre birlikte var olamazlar. Burada şu sorular sorulabilir: "Bu düzenleyici kurullar yeni bir tür müdür? Yoksa, aynı kaynakları paylaştığı için geleneksel bürokratik yapının bir uzantısı mıdır?". Bu bağlamda, BDK'ların ne kadar özerk ve bağımsız⁴ olduğu sorgulanması gereken unsurlardır. Nüfus ekolojisi kuramı temel alındığında, bürokratik yapıların çeşitlenerek ayrı bir tür olarak BDK'ları ortaya çıkardığı söylenebilir. Bu iki tür aynı kaynakları paylaşmaktadır ve hangisinin çevreye uyum sağlayarak hayatta kalacağını görmek yeni bir araştırma konusu olacaktır. Bu çalışmada yapılmak istenen, BDK'ların yeni bir tür olup olmadığı; eğer bürokratik yapının içinden doğduysa, ne kadar özerk ve bağımsız olduğunun sorgulanmasıdır. İzleyen bölümlerde ilk önce kurumsalcı kuram ile BDK'lar hakkında bazı açıklamalar getirilecektir. Devamında BDK'ların yeni bir tür olup olmadığı tartışılarak, bürokrasinin doğasından kaynaklanan sorunların bu kurullarda doğal genetik mutasyon yaratıp yaratmadığı incelenecektir.

2.4. Kurumsalcı Kuram

Bir örgütün kurumsal çevrede var olabilmesi ve/veya bulunduğu çevrede varlığını sürdürebilmesi için içinde yer aldığı kurumsal çevrede meşruluk kazanması gerektiği tartışmalarına daha önce değinilmişti. Meşruiyet aynı zamanda örgütün kurumsal çevreye uyum göstermesini gerektirir (Leblebici, 2004: 286). Bu uyum çabaları kaçınılmaz olarak örgütlerin birbirlerine benzemesine neden olmaktadır (DiMaggio, Powell, 1983; Leblebici, 2004: 287).

Kurumsalcı kuramın temel varsayımlarını aşağıdaki gibi özetlemek mümkündür (Yoğun, 2010: 3):

- Çevredeki bazı değerler, zihinsel ve yasal faktörler örgütsel davranışın özgürlüğünü kısıtlamaktadır.
- Kurumsal çevre, örgütsel yapıların benzeşmesine neden olmaktadır.

- Meşruluk kavramı örgütler için verimlilik ve etkinlik sağlamaktan daha önemlidir.
- Örgütler kendilerini çevreleyen kurumları yansıtmaktadır.
- Örgütü kurumsal çevreye benzetmek yöneticinin en önemli fonksiyonudur.
- Kurumsallaşan örgütlerin hayatta kalma şansları daha yüksektir.
- Örgüt ve çevre etkileşim içindedir.
- Örgütsel davranış bir nevi alışkanlıkların sonucudur.

Birçok örgütsel yapı, rasyonel kurumsal normlarla var olur. Bu kuralların ayrıntılı bir şekilde toplum veya örgütte bulunması biçimsel örgüt yapılarının karmaşıklığının yaygınlaşmasına ve artmasına neden olmaktadır. Örgütsel norm ve değerler bir mit olarak örgütlerin meşruluk kazanmasına, kaynak sağlamasına, istikrara ulaşmasına ve hayatta kalmasına hizmet ederler. Böylece örgütlerin yapıları örgütsel çevre mitleri ile birlikte birbirine benzerler. Örgütler diğer yandan meşruluğu sağlamak için içsel denetim ve koordinasyonu azaltır. Değerlendirme, koordinasyon ve denetimin yerini güven ve adalet alır. Örgütler diğer örgütlerle benzeşir ve birbirlerinden etkilenirler (Meyer, Rowan, 1977: 340).

Maggio ve Powell (1983)'a göre örgütler birbirlerini değiştirmeye çalışırken gittikçe birbirine benzemektedir ve bu üç biçimde gerçekleşmektedir: "Zorlayıcı, Taklitçi ve Normatif". Böylece, kurumsallaşma, örgütlerin yapısal unsurlarının meşruluk kazanmak için değer ve yapıları benimsedikleri bir düzey olmaktadır. Bu benimsemenin sonucu olarak ortaya çıkan eşbiçimlilik mekanizmaları şöyle özetlenebilir (Di Maggio, Powell, 1983: 147-150):

1. Zorlayıcı Eşbiçimlilik: Genellikle devlet kuruluşları aracılığı ile gündeme gelen zorlayıcı eşbiçimlilik, örgütsel yapılar üzerinde değiştirmeye yönelik bir baskı oluşturur.

2. Öykünmecî Eşbiçimlilik: Bu eşbiçimlilik biçimi belirsizliğe karşı bir savunma yöntemi olarak değerlendirilebilir. Örgütlerin verimsizliğin üstesinden gelebilmek için başarılı örgütleri taklit etmeye başlaması bu eşbiçimlilik türünü yansıtmaktadır.

3. Normatif Eşbiçimlilik: Üçüncü eşbiçimlilik mekanizması normatiftir ve profesyonellikten ileri gelir. Profesyonellik üreticilerin ürünlerini denetlemek, yaptığı işlerin yöntemlerini belirlemek üzere çalışanların kolektif çabaları ve mesleki özerkliğini sağlamak için oluşturulan bilimsel ve meşruluk sistemidir. Meslek uzmanları tarafından üretilen zorlayıcı olarak örgütlerin benzeşmesidir.

Bu eşbiçimlilik türlerinden her biri kurumsal çevre içerisinde var olan örgütlerin çevre ile olan ilişkilerinin biçimini belirlemektedir. Bir kurumsal çevrede zorlama eşbiçimlilik, yani yasa ve kurallara uymanın örgütün meşruiyetini sağladığı ortamlar, söz konusu değilse kurumsal çevrede genel hatlar bakımından benzeme söz konusu olsa da farklılaşarak varlıklarını sürdüren örgütler yaşam alanı bulabilecektir (Leblebici, 2004: 288). Temel olarak kurumsal çevre ile teknik çevrenin farkı burada belli olmaktadır. Kurumsal çevrenin en esnek olduğu (öykünmeci eşbiçimlilik durumu) hallerde dahi örgüt yılların getirdiği kurumsal değerleri, kuralları ve düzenlemeleri etkileyememektedir. Zira, bu kurumsal unsurların örgüt tarafından korunması onun meşruiyeti açısından gereklidir. Aslında kurumsalcı kuram, tek yönlü bir çevre-örgüt ilişkisi sunuyor gibi gözükse de örgüte çevrenin normlarına uyarak varlığını sürdürebileceği stratejik bir tercih sunmaktadır. Temel değerlere uyan bir örgüt kurumsal çevrede farklı alanlarda faaliyet gösterebilecektir.

Zorlayıcı, öykünmeci ve normatif eşbiçimlilik mekanizmaları gözden geçirildiğinde, bunlar içerisinde Türkiye'deki örgütlerin sayılarının ve kuruluş hızlarının artmasını en uygun şekilde açıklayanın öykünmeci eşbiçimlilik olduğu düşünülmektedir (Sargut, 2001: 135). Türkiye'de BDK'ların ortaya çıkmasında sürekli zikredildiği gibi dış baskılar, ekonomi politikaları, liberal politikalar ile birlikte kamu bürokrasinin içinden gelen bir eşbiçimlilik önemli bir şekilde etkili olmuştur. Türkiye'de BDK'lar, uluslararası örneklerden yararlanılarak, ulusüstü ve/veya uluslararası kurum ve kuruluşların yönlendirmesi ve siyasal iradenin kararlarıyla oluşturulan zorunlu ortamda bürokrasinin talepleri ile biçimlenmiştir. Fakat bu kurullar, Di Maggio ve Powell'in (1983) dediği gibi değişmeye çalışırken giderek birbirlerine benzemişlerdir. Bürokrasi bu kurulların işleyişinde yine ortak bir yapı olarak kalmıştır ve bu yeni tür aslında var olan geleneksel bürokratik yapıdan beslenmekte ve onun araçlarından doğmaktadır. Bu bağlamda geleneksel bürokratik yapıdaki mekanizmalar ve sorunlar bu kurullarda da gözlemlenmektedir.

2.5. BDK'ların Geleceği: Öze Dönüş mü?

BDK'lara, kendi fonksiyonlarını yerine getirebilmeleri için yargı organı benzeri bir bağımsızlık verilmektedir. Bu bağlamda BDK'lar açısından

bağımsızlık, yargılama, karar verme, danışma, bilgi isteme ve soruşturma yapma gibi etkinliklerin yerine getirilmesinde herhangi bir kurum veya kuruluşa bağlı olmaması anlamına gelmektedir. Bu bağımsızlığın tesis edilmesinde ve sürekliliğinin sağlanmasında, kurul personelinin ücret ve mali haklarının ayrıcalıklı olmasının; kurulun özel bütçeye sahip olmasının; BDK'lara düzenleme, uygulama ve yapılanma yetkisinin verilmesinin ve kurul üyelerinin atanmasında mesleki standartların belirlenmesinin katkısı büyüktür. Türkiye'de BDK'ların bağımsızlıkları tartışmaya açıktır. Bunun kaynağında ise en başta kurul üyelerinin sahip olmaları gereken mesleki standartların biçimlendirilme şekli ve atanma usulleri gelmektedir. Uygulamada çıkar gruplarının ve siyasi aktörlerin kurul üyelerinin atanmasında büyük etkisi vardır. Diğer yandan bu kurulların bazılarında, kurulun faaliyet gösterdiği alanlarda, kurul üyelerinin atanmasında mesleki birikim şartı aranmaması; görev sürelerinde yeknesaklığın olmaması gibi birçok etken bağımsızlığı olumsuz yönde etkilemekte ve kurullarda patronaj ve politize ilişkilerin doğmasına neden olmaktadır (TÜSİAD, 2002: 161-165).

Kurul üyelerinin atanmasında, RK, EPDK, TAPDK ve RTÜK üyelerinin kendi meslekleriyle ilgili bilgi ve deneyime sahip olma şartı aransa da, üyelerin BDK'nın faaliyet gösterdiği alan konusunda birikimlerinin olması şartı aranmamaktadır (TÜSİAD, 2002: 165). Diğer yandan kurul üyelerinin atanmasına siyasal aktörlerin baskın olması bir diğer çıkmazdır. Bu durumlar BDK personelinin uzmanlıktan ziyade, geleneksel devlet bürokrati gibi olmasına yol açmaktadır. Böylece siyasal ve bürokratik kaygılar öne çıkmakta ve geleneksel kamu bürokrasisinde görülen büropatalojik özellikler bu kurullarda da görülmektedir.

Düzenleyici ve denetleyici kurulların üyelerinin seçiminde farklılıklar görülmektedir. Bu farklılıklardan, çoğu kurul üyesinin bağımsızlığını sağlayacak hukuki düzenlemelerin var olmadığı anlaşılmaktadır. Diğer yandan ise, yapılan atamalarda siyasal faktörlerin önemli rol oynadığı gözükmektedir. Türk kamu personel rejiminin önemli ilkelerinden biri liyakat ve siyasi tarafsızlıktır. Fakat uygulamada bu niteliklerden ziyade siyasallaşmanın çoğu zaman ağır bastığı görülmektedir. Türk kamu yönetiminde siyasal anlamda atamaların yoğun olması, üst düzey yöneticilerin kamu yönetiminde yükselebilmek için kendilerini geliştirmek veya uzmanlıklarını arttırmaktan çok iktidarla ya da ona aday bir partiyle ilişki kurması sonucunu doğurmaktadır (Eryılmaz, 2003: 190). Gerek kurul üyelerinin atanması, gerekse mesleki standartlarının oluşturulmasında siyasallaşma olması ve liyakatten çok bir tür genel bürokratin uygun görülmesi yönetimde kayırmacılığı da ortaya çıkarmaktadır (Danet, Elihu, 1973: 4-7). Bugün düzenleyici ve denetleyici kurullar ilgili yasalarda bağımsız olarak adlandırılrsa da, görev süreleri siyasi

iktidardan uzun tutulsa da yönetimde siyasallaşmanın devamının en açık göstergesi kanuni düzenlemelerdir.

Diğer yandan, idarenin bütünlüğünü sağlamak amacıyla her bir düzenleyici ve denetleyici kurulun, belli bir bakanlıkla ilişkilendirilmesi ve kurul üyelerinin atamalarında siyasi unsurların rol oynaması bürokrasinin sorunlarından olan merkeziyetçiliğin artmasına neden olmaktadır. Her ne kadar BDK'lar yeni bir tür olarak görülse de, geleneksel bürokratik yapıların varlığına ihtiyaç duymakta ve bu ise bürokratik sorunların yeniden üretilmesine neden olmaktadır. Türkiye'de kamu yönetimi sisteminin bu şekilde sürdürülmesi, yapısal ataletin yeniden üretilmesi demektir. Değişimin önündeki eylemsizlik nedenleri değişim sonrasında da örgütleri sınırlamaktadır. Yani, yeni bir tür olarak nitelendirilen düzenleyici ve denetleyici kurullar, yine geleneksel bürokrasiden beslenip onun denetim ve gözetim mekanizmalarını kullanmaktadır. Bir anlamda geleneksel bürokrasi ile BDK'lar arasında simbiotik⁵ bir yaşam formu söz konusudur. Ortak yaşamın ortak aracı da kurul üyeleri olmaktadır. BDK'lar ökse otu⁶ gibi geleneksel bürokrasiden beslenmektedir. Ortak yaşam iki farklı türün bağımsız yaşam formuna geçmesine engel olmakta, bir türde var olan alışkanlıkların diğer tür tarafından kabulünü zorunlu kılmaktadır. Böylece BDK'lar geleneksel bürokrasinin yapısal ataletine uygun hareket eder hale gelmektedir.

SONUÇ

1980'li yıllarda başlayan dönüşüm sürecinde artan dış baskılar ve ortaya çıkan iç kurumsal ihtiyaçlar çerçevesinde, neoliberal politikaların önderliğinde, YKİ'nin ve yönetim kuramlarının belirleyiciliğinde Türkiye'nin devlet modelinde değişiklikler öngörülmüştür. Yaşanan yönetsel reform sürecinde düzenleyici devletin temelleri bir anlamda düzenleyici ve denetleyici kurullar aracılığı ile atılmıştır. BDK'lar dönemine geleneksel bürokrasiden direnç gösterilse de, uluslararası ve uluslararası kuruluşların, siyasal iradenin de etkisiyle, bürokrasi kendi içinden (her ne kadar dirense de) talep eder hale gelmiş ve bu yeni yapıların mevzuatı hazırlanmıştır. Düzenleyici ve denetleyici kurullar adıyla anılan bu örgütler, öykünmeciler ve zorlayıcı eşbiçimlilik kavramlarının açıkladığı benzeşme süreçleri ile oluşturulmuş ve aynı kovukta aynı kaynaktan beslenen geleneksel kamu bürokrasisi ile birlikte barınmaya çalışmışlardır. Fakat bu kurumlar tam olarak yeni bir tür olarak ortaya çıkamamıştır. Değişmeye çalışırken yine geleneksel bürokratik yapının araçlarını kullanmış ve de onun olumsuz unsurlarını taşımaya devam etmiştir. Bu bürokratik yapı bu kurullar aracılığı ile yeniden revize edilmiştir. Her ne kadar farklı isimler altında düzenleyici ve denetleyici kurullar oluşmuş ise de, bürokrasi yine ortak bir yapı olarak kalmıştır. Böylece bu kurulların tam olarak

bağımsız ve tam anlamıyla yeni bir tür olarak adlandırması için biraz daha düşünülmesi gerekmektedir.

Bu çerçevede önemli bir raporun tespitlerine ve önerilerine kısaca bakmakta fayda vardır. T.C. Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu'nun (2010: 384-388) raporunda; Türkiye'deki düzenleyici ve denetleyici kurumların bazılarında özerklik statüsünün, idari ve mali özerkliğin kurumun faaliyet ve sorumluluk alanına ilişkin asli işlevlerin yerine getirilmesinde uygun kullanıldığı; yolsuzluk ve kamu zararına yönelik davranışların oluşmadığı ve genel olarak hesap verilebilirlik ilkesine uygun hareket edildiği belirtilmiştir. Ancak, bazı kurulların asli görevler konusunda başarılı olamadığı; özerklik statüsünün yeterince değerlendirilemediği, sektörün ve siyasi tartışmaların etkisi altında kaldığı, tarafsızlıktan uzaklaşıldığı ve tutarlı-istikrarlı kararlar düzeni oluşturamadıkları belirtilmiştir. Bu rapor göstermektedir ki, adaptasyonun önündeki engeller, yapısal ataletle neden olan iç ve dış baskılar düzenleyici ve denetleyici kurulların kurulmasından sonra da devam etmiştir. Diğer yandan 17 Ağustos 2011 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 649 sayılı "Avrupa Birliği Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname"nin 45'inci maddesi ile 27/9/1984 tarihli ve 3046 sayılı kanunun 19/A maddesinin birinci fıkrasına "Bakan, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların (5018 sayılı kanuna ekli (III) sayılı cetvelde yer alan kurumlar dahil) her türlü faaliyet ve işlemlerini denetlemeye yetkili kılınmıştır." Bu nedenle belli bir bakanlıkla ilgili veya ilişkili kuruluşlar olan bu kurulların tam anlamıyla bağımsız kalması ve varlık sebeplerini gerçekleştirmeleri mümkün olmamıştır denilebilir. Geleneksel bürokratik yapıların araçları, yönetimde siyasallaşma, kayırmacılık, merkezileşme vb. büropatolojik sorunlar bu kurulların yapılanmasında, kurul üyelerinin atanmasında ve mesleki standartlarının belirlenmesinde de belirleyici olmuştur.

Düzenleyici ve denetleyici kurulların geleceğini şimdiden kestirmek imkânsızdır. Ancak nüfus ekolojisi kuramına göre, aynı kaynaktan beslenen kurumların beraber barınması olası gözükmemektedir. Güler'in (2010: 327-328) de tartıştığı gibi, bir belirsizlik vardır; BDK'ların ya bakanlık ilgili kurumu ya da bakanlık dengi ayrı bir merkezi yönetim örgütlenmesi olacağı şeklinde iki seçenek gözükmektedir. Hangisinin hayatta kalacağını veya birlikte nasıl var olacaklarını zaman ve yeni araştırmalar gösterecektir. Ancak Nüfus ekolojisi kuramına göre örgütlerin yaşı arttıkça, yapısal atalet, örgüte güven, meşruiyet artarken örgütlerin ölüm oranı azalmaktadır (Hannan, Freeman, 1984: 149-155). Dolayısıyla aynı kovukta kaynakları ve çıkarları kesişen dolayısıyla sahip olduğu yaştan ötürü hayatta kalma olasılığı yüksek olan klasik yapılar karşısında BDK'ların varlıkları sıkıntılıdır denilebilir. Ekolojik bir metafor ile

durumu açıklamak gerekirse, BDK'ların farklı bir tür olmakta zorlanmalarının geleneksel bürokrasi ile olan simbiyotik ilişkilerinden mi kaynaklandığı, yoksa geleneksel bürokrasi ile olan genetik birliktelikten mi kaynaklandığı tartışma konusudur.

Türkiye açısından kısa tarihi olan BDK'ların meşruiyetlerini onaylayacak farklı bir kurumsal çevreleri de bulunmamaktadır. Böylece BDK'lar bilinmeyen bir boşluğa meşruiyet çılgınlıkları atmaktadır. Bu çılgınlıkları geleneksel bürokrasinin kurumsal çevresi dışında duyan da yoktur, cevaplayan da... Geleneksel bürokrasinin (hükümet de dahil) kurumsal çevresinden gelen yanıtlar ekseriyetle BDK'ların bağımsızlığını sorgulayan serzenişler⁷ şeklindedir. Sonuç olarak BDK'lar ayrı bir tür olarak var olacaklar ise, geleneksel bürokrasi ile olan simbiyotik ilişkiden vazgeçerek kurumsal çevrelerini doğru tarif etmek zorunda kalacaklardır. Diğer taraftan söz konusu simbiyotik ilişkiden vazgeçmenin riskleri nüfus ekolojisinin “yapısal atalet” kavramına işaret etmektedir.

NOTLAR

¹ Düzenleyici ve denetleyici kurulların sayıları konusunda belirsizlik vardır. Güler (2010: 325-326), 5018 sayılı yasanın sürekli değişen ekli cetvellerine göre bu sayının sekiz olduğunu, “Şeker Kurumu” ve “Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu” daha önceden bu listede yer alırken bugün olmadığını belirtmiştir. Mucuk ve Uysal (2010: 356-360), konuyla ilgili kapsamlı çalışmalarında yukarıda sayılan sekiz düzenleyici ve denetleyici kurula “Şeker Kurumu”nu da eklemişlerdir. Son olarak, T.C. Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu'nun (2010) hazırladığı raporda ve 2011 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nda (Bkz. www.bumko.gov.tr, E.T.: 28.07.2011) yukarıda sayılan sekiz kurula yer verildiği için, bu çalışmada sekiz BDK dikkate alınmıştır.

² 2010 yılında Turgut ve Çapar tarafından yapılan bir çalışmada, katılımcılık açısından, sivil toplum ayağının bu kurullarda tam anlamıyla işlemediğine değinilmiştir. Makalede, sadece bir kurulda (TAPDK), sivil toplum örgütünden temsil olduğu tespit edilmiştir. Dolayısıyla, yönetim kuramının katılımcılık ilkesi açısından, bu kurullarda sivil toplum ayağı zayıftır denilebilir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Çapar ve Turgut (2010). Katılımcılık Bağlamında Düzenleyici Kurumlarda Yönetişim, Türk İdare Dergisi, 469, 63-91.

³ “Örgüt kuramında sistem yaklaşımının tanımından da anlaşılacağı gibi, sistem yaklaşımının örgüte getirdiği en önemli değişken çevredir. Örgüt, çevresini etkileyen ve ondan etkilenen bir açık sistem olarak tasarlanmıştır. Sistem yaklaşımının kurumsal yaklaşımdan farkı çevreyi ele alış biçiminde ortaya çıkmaktadır. Sistem yaklaşımı çevreyi ayrı bir sistem olarak ele almış ve ona teknik olarak kaynakların sağlandığı bir üst sistem olarak bakmıştır” (Erel, 2002: 89). “Modern örgüt kuramları içinde sistem yaklaşımı ile birlikte “durumsallık yaklaşımı” da çevre-örgüt arasındaki ilişkiyi açıklama çabasına katkı sağlamaktadır. Durumsallık yaklaşımı, 1950'lerin sonlarında

ortaya çıkmıştır. En iyi örgüt yapısını oluşturmayı ve evrensel örgüt ilkeleri geliştirmeyi amaçlayan klasik ve neoklasik yönetim teorilerinin aksine, durumsallık yaklaşımı her yer ve koşulda geçerli olabilecek bir örgüt yapısının olamayacağını savunmaktadır.

⁴ Burada BDK'lar açıdan bahsedilen bağımsızlık, karar alma süreçleri ile alakalıdır. Karar alma süreçlerini oluşturan kurul üyelerinin atanma usulü (Bakanlar Kurulu'nun, kurul üyelerinin atanmasında çoğu kurulda yetkili olması) , mesleki birikimleri, bu kurulların ilişkili veya ilgili kuruluşları ile olan ilişkileri (ilgili veya ilişkili bakanlıkların bu kurulların her türlü eylem ve işlemlerini denetlemeye yetkili kılınması) bu kurulların karar alma süreçlerinde önceden belirleyiciliği yaratması, bu sayede bu kurulları baştan önlem olarak etkilemesi olasıdır denilebilir.

⁵ Bu kavram İngilizce "symbiosis" kavramına atfen kullanılmıştır ve iki farklı canlı türünün ortak yaşamına verilen isimdir. Bu ortak yaşam formunda türler yaşayabilmek için birbirlerine muhtaçtır.

⁶ Ökse otu (*Viscum album*), *Santalaceace* familyasından Avrupa, Batı ve Güney Asya'ya özgü asalak bir bitki türü.

⁷ Bülent Ecevit: "Özerkleştirme alanında ise itiraf ederim ki ölçüyü kaçırdık. "Pazar ekonomisi, demokrasinin gereğidir, IMF'nin isteğidir. Birçok kamu kuruluşu hükümetin etki alanı dışına çıktı. Bu özerklik konusunu elden geçirmemiz ve bir dengeli hale, sağlıklı işler hale getirmemiz gerektiğine inanıyorum. Bunun için ilgili arkadaşlarıma bir yasa değişikliği hazırlığı için görev vermiş bulunuyorum", Radikal Gazetesi, 28.03.2002. Tayyip Erdoğan: "Bağımsız bazı kurullar faydalı değil, belli bir zaman sonra belki bu kurulları yeniden reforme etmemiz gerekecek.", Yeni Şafak Gazetesi, 30.04.2011. Ali Babacan: "Kantarın topuzu kaçtı, bu kurulların bazı yetkilerinin yeniden gözden geçirilmesi ve bazı yetkilerinin hükümete devredilmesi gereklidir", Radikal, 20.08.2011.

KAYNAKÇA

- Acar, M. (2004) "Düzenleyici Reform ve Kurullar", iç. M. Acar ve H. Özgür (ed.), **Çağdaş Kamu Yönetimi 2**, Ankara: Nobel Yayın, 90- 112.
- Bovaird, T., E. Löffler (2002) "Moving from Excellence Models of Local Service Delivery to Benchmarking Good Local Governance", **International Review of Administrative Sciences**, 68(1), 9-24.
- Çapar, S., K. Turgut (2010) "Katılımcılık Bağlamında Düzenleyici Kurumlarda Yönetişim" , **Türk İdare Dergisi**, 469, 63-91.
- Denhardt, R., J.V. Denhardt (2000) "The New Public Service: Serving rather than Steering", **Public Administration Review**, 60(6).
- Di Maggio, P.J., W.W. Powell (1983) "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", **American Sociological Review**, 48, 147-160.

- Erel, D. (2002) “Yeni Kurumsal Yaklaşım Örgütlerin Analizinde Bir Paradigma Değişimine İşaret Ediyor mu?”, **Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 2(1), 88-107.
- Eryılmaz, B. (2003) “Türkiye’ de Bürokrasinin Sorunları”, iç. Ş. Durgun, H.Yayman ve B. Aykaç (der.) **Türkiye’ de Kamu Yönetimi**, Ankara: Yargı Yayınevi.
- Genç, K.Y., T. Acuner (2003) **Durumsal Değişkenler-Organizasyon Yapısı İlişkisinin Türkiye Çay Sektöründe Araştırılması**, <http://www.iibf.ogu.edu.tr/kongre/bildiriler/17-01.pdf>, 730-738.
- Güler, B.A. (2010) **Türkiye’nin Yönetimi-Yapı**, (2. Baskı), Ankara: İmge Kitabevi.
- Hannan, M., J. Freeman (1977) “The Population Ecology of Organizations”, **American Journal of Sociology**, 82, 929-964.
- Hannan, M., J. Freeman (1984) “Structural Inertia and Organizational Change”, **American Journal of Sociology**, 49, 149-164.
- Hood, C. (1991) “A Public Management for All Seasons”, **Public Administration**, 69, 3-19.
- Katz, E., B. Danet (1973) **Bureaucracy and Public**, Newyork: Basic Books, Inc, Publishers.
- Kelly, R.M. (1998) “An Inclusive Democratic Polity, Represenatative Bureaucracies, and the New Public Management”, **Public Administration Review**, 58(3), 201-208.
- Kettl, F.D. (2000) “The Transformation of Governance: Globalization, Devolution and the Role of Government”, **Public Administration Review**, 60(3), 488- 497.
- Lan, Z., D. Rosenbloom (1992) “Public Administration in Transition”, **Public Administration Review**, 52(6), 535-537.
- Lynn, L.E. (2010) “What Endures? Public Governance and the Cycle of Reform”. S. P. Osborne (Ed.), **The New Public Governance**, London and New York: Roulledge, 105-125.
- Leblebici, D.N. (2004) “Örgüt-Çevre İlişkisinde Yeni Perspektif Arayışı: Dinamik Örgütsel Çevre ve Örgütsel Doku”, **Hacettepe Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, 22(2), 285-307.
- Leblebici, D.N. (2005) “Küresel Değişim Baskısına Karşı Türk Bürokrasisindeki Yapısal Uyum Çabalarının Yapısal Atalet Kavramı Açısından Değerlendirilmesi”, **Cumhuriyet Üniversitesi, İİBF Dergisi**, 6(1), 1-14.

- Löffler, E. (2003) "Governance as an Emerging Trend in the Public Sector", T. Bovaird and E. Löffler (Ed.), **Public Management and Governance**, London: Rouledge, 163-175.
- Meyer, J.W., B. Rowan (1977) "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", **American Journal of Sociology**, 83, 340-363.
- Morgan, G. (1980) "Paradigms, Metaphors, and Puzzle Solving in Organization Theory", **ASQ**, 25, 605-622.
- Mucuk, M., D. Uysal (2010) "Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Yönetişim" iç. M.A. Çukurçayır, H.T. Eroğlu, H.E. Uğuz (ed.), **Yönetişim-Kuram, Boyutlar, Uygulama**, Çizgi Kitabevi, Konya, 341-370.
- Osborne, D., T. Gaebler (1992) **Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming in the Public Sector**, Reading: Addison-Wesley.
- Osborne, S.P. (2010) "The (New) Public Governance: a suitable case for treatment?" in S.P. Osborne (ed.), **The New Public Governance**, London: Rouledge, 1-17.
- Ömürgönülşen, U. (1997) "The Emergence of a New Approach to the Public Sector: The New Public Management", **A.Ü. SBF Dergisi**, 52(1), 517-565.
- Ömürgönülşen, U. (2003) "Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği" iç. M. Acar ve H. Özgür (ed.) **Çağdaş Kamu Yönetimi 1**, Ankara: Nobel Yayın, 3-45.
- Peters, B.G., J. Pierre (1998) "Governance Without Government? Rethinking Public Administration", **Journal of Public Administration Research and Theory**, 8(2), 223-243.
- Peters, B.G. (2010) "Meta Governance and Public Management" in S. P. Osborne (ed.), **The New Public Governance**, London: Rouledge, 36-52.
- Pollitt, C. (1993) **Managerialism and Public Services**, Oxford: Blackwell.
- Rhodes, R.A.W. (1996) "The New Governance: Governing without Government", **Political Studies**, 44(4), 644-653.
- Sargut, S. (2001) **Kültürler Arası Farklılaşma ve Yönetim**, Ankara: İmge Kitabevi.
- Scott, H.J. (1999) "The Second Generation Regulatory Reforms", **IMF Conference on Second Generation Reforms**, 26 October, Washington D.C.
- Selznick, P. (1948) "Foundations of the Theory of Organization", **American Sociological Review**, 13(1), 25-35.

- Sezen, S. (2003) **Türk Kamu Yönetiminde Kurullar: Geleneksel Yapılanmadan Kopuş**, Ankara: TODAİE.
- Simonet, D. (1998) “The New Public Management Theory and European Health-care Reforms”, **Canadian Public Administration**, 51(4), 617-635.
- Sönmez, Ü. (2007) “Bağımsız Düzenleyici Kurumların Kuramsal Altyapısı ve Gelişimi” iç. Ş. Aksoy ve Y. Üstüner (ed.), **Kamu Yönetimi: Yöntem ve Sorunlar**, Ankara: Nobel, 485-508.
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu (2010) **Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Oluşumu, Teşkilatı, Yetki ve Görevleri, Denetlenmeleri ve Kurul Üyeleri ile Çalışanlarının Statüsüne İlişkin Hususların İrdelenmesi**, Araştırma ve İnceleme Raporu, Ankara.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi (2011) **T.C. 2011 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu**, www.bumko.gov.tr, E.T.: 28.07.2011.
- Terry, L.T. (1998) “Administrative Leadership, Neo Managerialism, and the Public Managment Movement”, **Public Administration Review**, 58(3), 194-200.
- TÜSİAD (2002) “Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması”, **TÜSİAD Raporu, TÜSİAD-T/2002-12/349**, İstanbul: Lebib.
- Ulusoy, A. (2003) **Bağımsız İdari Otoriteler**, Ankara: Turhan Kitabevi
- Yoğun, A.E. (2010) “Kurumsal Taklitçilik- İzomorfizm: Türkiye’ de Sağlıklı Dönüşüm Program Hedeflerinin Ulaşılabilirliği”, **Akademik Bakış Dergisi**, 19, Kırgızistan.
- Yüksel, M. (2000) “Yönetişim Kavramı Üzerine”, **Ankara Barosu Dergisi**, 58(3), 145-159.