

**T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
KAMU YÖNETİMİ PROGRAMI
DOKTORA TEZİ**

**KAMU YÖNETİMİNDE ESNEKLİK VE BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER:
ENERJİ PİYASASI DÜZENLEME KURUMU ÖRNEĞİ**

Danışman

Doç.Dr.Yeşim EDİS ŞAHİN

Mehmet SARITÜRK

İzmir 2009

Yemin Metni

Doktora Tezi olarak sunduğum “Kamu Yönetiminde Esneklik ve Bağımsız İdari Otoriteler: Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Örneği” adlı çalışmanın, tarafımdan, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

Tarih

.../.../.....

Adı SOYADI

İmza

DOKTORA TEZ SINAV TUTANAĞI

Öğrencinin

Adı ve Soyadı : Mehmet Sarıtürk
Anabilim Dalı : Kamu Yönetimi
Programı : Kamu Yönetimi
Tez Konusu : Kamu Yönetiminde Esneklik ve Bağımsız İdari
Otoriteler: Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Örneği
Sınav Tarihi ve Saati :

Yukarıda kimlik bilgileri belirtilen öğrenci Sosyal Bilimler Enstitüsü'nün tarih ve Sayılı toplantısında oluşturulan jürimiz tarafından Lisansüstü Yönetmeliğinin 30.maddesi gereğince doktora tez sınavına alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezini dakikalık süre içinde savunmasından sonra jüri üyelerince gerek tez konusu gerekse tezin dayanağı olan Anabilim dallarından sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin,

BAŞARILI OLDUĞUNA O OY BİRLİĞİ O
DÜZELTİLMESİNE O* OY ÇOKLUĞU O
REDDİNE O**

ile karar verilmiştir.

Jüri teşkil edilmediği için sınav yapılamamıştır. O***
Öğrenci sınava gelmemiştir. O**

* Bu halde adaya 6 ay süre verilir.
** Bu halde adayın kaydı silinir.
*** Bu halde sınav için yeni bir tarih belirlenir.

Tez, burs, ödül veya teşvik programlarına (Tüba, Fulbright vb.) aday olabilir. Evet
Tez, mevcut hali ile basılabilir. O
Tez, gözden geçirildikten sonra basılabilir. O
Tezin, basımı gerekliliği yoktur. O

JÜRİ ÜYELERİ

..... Başarılı Düzeltme Red İMZA
..... Başarılı Düzeltme Red
..... Başarılı Düzeltme Red
..... Başarılı Düzeltme Red
..... Başarılı Düzeltme Red

**KAMU YÖNETİMİNDE ESNEKLİK VE BAĞIMSIZ İDARİ
OTORİTELER: ENERJİ PİYASASI DÜZENLEME KURUMU
ÖRNEĞİ**

YEMİN METNİ	II
TUTANAK	III
ÖZET	IV
ABSTRACT	V
İÇİNDEKİLER	VI
ŞEKİLLER	XI
KISALTMALAR	XII
GİRİŞ	XV

BİRİNCİ BÖLÜM

1. Kamu Yönetiminde Esnekliğin Altyapısal Çözümlemesi	1
1.1) Kapitalist Sistemin özellikleri	1
1.2) 1929 Krizi ve Keynezyen Uygulamalar	6
1.3) Sistemin Yeniden yapılanması ve Fordizm	9
1.3.1) Fordizmin Ortaya Çıkması ve Genel Özellikleri	9
1.3.2) Fordist Örgütlenme ve Üretim Biçimi	12

1.3.3) Yönetmel ve Siyasal Bir Model Olarak Fordizm	16
1.4) Fordizmin Krizi ve Fordizmden Postfordizme ve Esnekliğe Geçiş	18
1.4.1) Postfordizmin Ortaya Çıkması ve Genel Özellikleri	20
1.4.2.) Küreselleşme	21
1.4.3.) Postfordist Örgütlenme ve Üretim Biçimi	28
1.4.3.1) Yeni Bir Üretim ve Örgütlenme Biçimi ve Felsefesi Olarak Toplam Kalite Yönetimi	28
1.4.3.2) Esneklik Uygulamalarının Ortaya Çıkması ve Yaygınlaşması	30
1.5) Neoliberal Uygulamalar ve Devletin Yapısında Ortaya Çıkan Dönüşüm	33
1.5.1) Kamu Yönetiminden Kamu İşletmeciliğine Dönüşüm	33
1.5.1.1) Neoliberalizm ve Liberalleştirme Uygulamaları	33
1.5.1.2) Özelleştirme Uygulamaları	44
1.5.1.3) Taşeronlaşma	47
1.5.2) Kamu Yönetiminde Toplam Kalite Uygulamaları	48
1.5.3) Kamu Yönetiminde Esneklik Uygulamalarının Yaygınlaşması	52
1.5.4) Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Devletin Parçacılaşması	54
1.5.5) Özelleştirme-Yerelleşme-Bağımsız İdari Otoriteler	58
1.5.6) Yönetişimci Devlet ve Yeni Kamu İşletmeciliği Anlayışı	61
Reinventing Government	

İKİNCİ BÖLÜM

POSTFORDİZM VE BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER

2.1. Postfordist Dönemin Kamu Yönetimi Yapısı ve İşleyişi Üzerindeki Etkileri	70
2.1.1. Kamu Yönetiminin Yapısındaki Değişim	70
2.1.1.1. Kamu Yönetiminde Esneklik Uygulamaları ve Bağımsız İdari Otoriteler	70
2.1.1.2. Kamu Yönetiminde Parçacılaşıma ve Bağımsız İdari Otoriteler	74
2.2. Uluslararası Kuruluşlar ve Bağımsız İdari Otoriteler	78
2.3. Kamu Yönetimi ve Bağımsız İdari Otoriteler	81
2.3.1 Regülasyon Kavramı ve Bağımsız İdari Otoriteler	86
2.3.2. Bağımsız İdari Otoriteler ile İlgili Önemli Kavramlar	87
2.3.2.1. Bağımsızlık	87

2.3.2.2. Özerklik	92
2.3.2.3. İdari Otorite	95
2.3.2.4. Kamusal Yaşamın Duyarlı Alanları	96
2.3.4. Dünyada Bağımsız İdari Otoritelerin Ortaya Çıkması ve Yaygınlaşması	97
2.3.4.1. Amerika Birleşik Devletleri'ndeki Bağımsız İdari Otoriteler	98
2.3.4.2. Avrupa'daki Bağımsız İdari Otoriteler	99
2.3.4.2.1. İngiltere	101
2.3.4.2.2. Fransa	106
2.3.4.2.3. Almanya	109
2.4. Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler	111
2.4.1. Türkiye'de Bağımsız İdari Otoritelerin Ortaya Çıkması ve Yaygınlaşması	111
2.4.2. Türkiye'de Bağımsız İdari Otoritelerin Kamu Yönetimi Yapısı İçindeki Yeri ve Genel Özellikleri	117
2.4.2.1. Türkiye'de Bağımsız İdari Otoritelerin Genel Özellikleri	118
2.4.2.2. Türkiye'de Bağımsız İdari Otoritelerin Kamu Yönetimi Yapısı İçindeki Yeri	121
2.4.3. Bağımsız İdari Otoritelerin Örgütsel Yapısı	123
2.4.4. Bağımsız İdari Otoritelerin Görev Yetki ve Sorumlulukları	124
2.4.5. Bağımsız İdari Otoritelerin Denetimi	126
2.4.5.1. İç Denetim	126
2.4.5.2. Dış Denetim	126

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ENERJİ PİYASASI DÜZENLEME KURUMU

3.1. Enerji Piyasasının Evrimi	128
3.1.1. Enerji Sektörünün Karakteristikleri	128
3.1.2. Enerji Piyasasının Yapısı ve Değişik Düzenleme Biçimleri	132
3.1.2.1. Tekel Modeli	133
3.1.2.2. Tek Alıcı Modeli	134
3.1.2.3. Toptan Rekabet Modeli	135
3.1.2.4. Perakende Rekabet Modeli	135
3.2. Türkiye’de Enerji Piyasasının Tarihsel Gelişimi ve Libelleştirilmesi	136
3.3. Türkiye’de Enerji Sektörünün Düzenlenmesi ve Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu	138
3.3.1. Enerji Sektöründe Özelleştirme Uygulamaları	138
3.3.2. Türkiye’de Enerji Piyasasının Düzenlenmesi	148
3.3.3. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu İle İlgili Diğer Kurumlar	156
3.4. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Yapısı ve İşleyişi	165
3.4.1. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Görev Yetki ve Sorumlulukları	167
3.4.2. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Başkanlığının Görev ve Yetkileri	169
3.5. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Gelirleri	179
3.6. EPDK ve Esneklik	182
SONUÇ	185

ŞEKİLLER ve TABLOLAR LİSTESİ

Şekil 1-Bürokrasi Üzerindeki Küresel Etki ve Bürokratik Değişim- s.24

Şekil 2-Enerji Piyasasında Tekel Modeli- 136

Şekil 3-Enerji Piyasasında Tek alıcı Model - 137

Şekil 4-Enerji Piyasasında Toptan Rekabet Modeli- s.138

Şekil 5- Enerji Piyasasında Perakende Rekabet Modeli- s.139

Şekil 6-Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Organizasyon Şeması- s.168

Tablo 1-Esnekliğin Biçimleri- s.31

Tablo 2-Washington Mutabakatı- s.41

Tablo 3-Türkiye'deki Bağımsız İdari Otoriteler- s.118

KISALTMALAR

AB-Avrupa Birliği

ABD- Amerika Birleşik Devletleri

ART- Telekomünikasyon Düzenleme Kurumu

BaFin- Federal Finansal Denetleme Otoritesi

BDDK- Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu

BfArM- Federal İlaç ve Tıbbi Cihazlar Enstitüsü

BOTAŞ- Boru Hatları ile Petrol Taşıma Anonim Şirketi Genel Müdürlüğü

BUNDESKARTELLAMT- Federal Kartel Otoritesi

CEO- Chief Executive Officer

CNG- Sıkıştırılmış Doğal Gaz

CNIL-Bilgi ve Özgürlükler Ulusal Komisyonu

COB-Borsa İşlemleri Komisyonu

CSA

DB-Dünya Bankası

DDK- Devlet Denetleme Kurulu

DİSCO- Dağıtım Şirketi

DİTAŞ- Deniz İşletmeciliği ve Tankerciliği Anonim Şirketi

DPT- Devlet Planlama Teşkilatı

DSİ- Devlet Su İşleri

EC- Avrupa Topluluğu

EİE- Elektrik İşleri Etüt İdaresi

EPDK- Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu

ETKB- Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı

EÜAŞ- Elektrik Üretim Anonim Şirketi Genel Müdürlüğü

GATS-Hizmet Ticaret Genel Antlaşması

GATT- Ticaret ve Gümrük Tarifeleri Genel Antlaşması
GENCO- retim şirketi
ICC- Devletlerarası Ticaret Komisyonu
IMF- Uluslararası Para Fonu
İMKB- İstanbul Menkul Kıymetler Borsası
KHK- Kanun Hükmünde Kararname
KİK- Kamu İhale Kurumu
KİK-Kamu İktisadi Kuruluşu
KİT- Kamu İktisadi Teşebbüsü
LNG- Sıvılaştırılmış Doğal Gaz
LPG- Likit Petrol Gazı/ Sıvılaştırılmış Petrol Gazları
M- Çoklu
MTA- Maden Tetkik Arama Enstitüsü
NDPB- Bakanlık Dışı Kamu rgtleri
NPM- Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı
OECD- Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma rgt
PETKİM- Petrokimya Holding Anonim şirketi
PİGM- Petrol İşleri Genel Müdürlüğü
POAş- Petrol Ofisi Anonim şirketi
QUANGO-Yarı Bağımsız Kamu rgtleri
RegTP- Telekomünikasyon ve Posta Düzenleyici Otoritesi
RK- Rekabet Kurumu
RTÜK-Radyo Televizyon st Kurulu
SPK- Sermaye Piyasası Kurumu
şK- şeker Kurumu
TAEK- Türkiye Atom Enerjisi Kurumu Başkanlığı

TAPDK- Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu

TBMM- Türkiye Büyük Millet Meclisi

TEAŞ- Türkiye Elektrik Anonim Şirketi

TEDAŞ- Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi Genel Müdürlüğü

TEİAŞ- Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi Genel Müdürlüğü

TEK- Türkiye Elektrik Kurumu

TETAŞ- Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt Şirketi Genel Müdürlüğü

TK- Telekomünikasyon Kurumu

TKİ- Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumu Genel Müdürlüğü

TKY-Toplam Kalite Yönetimi

TPAO- Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı Genel Müdürlüğü

TRT- Türkiye Radyo Televizyon Kurumu

TTK- Türkiye taş Kömürü Kurumu

TÜPRAŞ- Türkiye Petrol Rafinerileri Anonim Şirketi

U- Tekli

Y.Y.- Yüzyıl

YKYY- Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı

GİRİŞ

Kapitalist ekonomik sistem yapısal krizler üretmektedir. Artı-değer üretimi ekonomik sistemin temel gereksinimidir. Artı-değeri üretebilmek için gerekli kaynak ise çalışanın ödenmeyen emeğinin sonucu elde edilir. Artı-değer kâra, kâr ise sermayeye dönüşür. Bu yapı kısır döngü olarak devam eder. Sistemin devamının sağlanabilmesi için kârlılığın ve sermaye birikim hadlerinin korunması ve artırılması gerekmektedir. Sermaye birikim hadlerindeki düşüşler sistemde krize neden olmaktadır. Her kriz dönemi ise yeni bir düzenleme rejimi ile aşılmaktadır. Kapitalizmde krizler yapısalıdır. Rekabet, sermaye birikimini ve üretimi de arttırmakta fakat orta ve uzun vadede kârlılığı düşürmektedir. Kârlılığın düşmesi, sistemi yeni düzenleme rejiminin kurulmasına itmektedir.

Toplum birbiri ile uzlaşmaz sınıflardan oluşmaktadır. Ekonominin genişleme dönemlerinde ya da merkezin merkezi ile merkezin çevresinin çevre ülkelere karşı işbirliği içinde olduğu sömürge uygulamalarında oransal olarak aynı olmasa da herkesin kazandığı zamanlar olmasına rağmen kapitalizmin sınıfsal yapısı ekonomik olarak sıfır toplamlı bir yapıdır. Sınıflardan birisinin kazandığı diğerinin kaybıyla gerçekleşmektedir. Kârlılığı ve kârlılığı sağlayacak verimliliği oluşturabilmek ve rekabet üstünlüğü kurabilmek için ücretlerin düzenlenmesi gerekmektedir. Fordist dönemde talep yetersizliğini aşabilmek için sosyal harcamaların artırılması yoluyla piyasa finanse edilmiş ve ekonomik sistemin gereksinimi olan destek sağlanmıştır. Postfordist dönemde ise sosyal harcamalar ve fordist dönemin sosyal güvenlikle ilgili diğer uygulamaları değişen teknolojik, ekonomik, siyasal ve sosyal yapısı içerisinde rekabet gücünü zayıflatarak kâr hadleri üzerinde olumsuz sonuçlar oluşturması nedeniyle yeniden düzenleme gerçekleştirilerek rekabet gücünü artıracak şekilde yeniden düzenlenmiştir. Fordist dönemde sistemin devamı için topluma aktarılan kaynaklar, postfordist dönemde sistemin devamı için toplumdan burjuvaziye aktarılmaya başlanmıştır. Ekonomik sınıflardan birisinin lehine olan uygulama diğerinin aleyhine olmuştur.

Fordist ve postfordist dönemlerde pür liberal uygulamaların mümkün olmadığı, devletin, sistemin krizli dönemlerinde burjuvazi için çözümler geliştirdiği ve

kapitalizmin varlığını sürdürebilmek için devlete olan hayati ihtiyacını gözlemek mümkündür. Kriz dönemlerinde, devlet, krizin aşılabilmesi için belirleyici etkiye sahip uygulamalar gerçekleştirmektedir.

Fordist dönemde kütle üretimi ve tüketimi gerçekleştirilmiştir. Ford'un araba satışlarını artırmak için uyguladığı yöntem II. Dünya Savaşı sonrası için devletin örgütlenmesi, işleyişi ve üretim ve sosyal ekonomik uygulamalar için örnek teşkil etmiştir. 1960'lı yılların sonu ve 1970'li yılların başlaması ile sermayenin kâr hadleri düşmeye başlamıştır. Düşen kâr hadlerini artırmak için yeni bir düzenleme rejimi oluşturulmuştur. Bu rejim, esnek sermaye birikim rejimidir.

Esnek sermaye birikim rejimi yoğun rekabet ortamında başarılı olmak için geliştirilen toplam kalite felsefesine dayanan bir yapı ve anlayışa dayanmaktadır. Fordist dönem uygulamalarından farklı olarak müşteri odaklılık, mal ve hizmete dayanmayan özelliklerin elenmesi, problemleri önleme, stratejik plan yapma, takım çalışması, yatay ve dağıtılmış örgüt yapısı gibi özellikleri geliştirilmiştir. Üretimde tam zamanında üretime önem vermiş, Japon iş kültürü ve örgütlenmesinin de etkisiyle çekirdek bir kadro etrafında esnek olarak istihdam edilmiş bir çalışanlar toplamından oluşan şirketler geliştirmiştir.

İstihdamdaki esnekliğin yanında örgütlenmede de esneklik uygulamaları gerçekleştirilmiştir. Dikey bütünleşik örgütlenmelerin yerini rekabet gücünü artırabilmek için dikey bütünleşik yapıların parçacılaştırılması ile oluşan firmalar almış ve daha önce dikey olarak bir bütün oluşturan yapılar ayrı ayrı piyasa içerisinde çalıştırılarak rekabet gücü arttırılmaya çalışılmıştır.

Kamu yönetiminin yapısı ve işleyişi de yeni dönemde sermayenin ihtiyacını karşılayacak şekilde yeniden düzenlenmiştir. Düzenlenmenin siyasal söylemini oluşturan neoliberalizm 1930'lu yılların ikinci yarısından itibaren oluşturulmaya başlanmıştır. Söylem karmaşık yöntemlerle ve pek çok araç kullanılarak 1970'li yılların başına kadar olan zamanda yaygınlaştırılmıştır. Daha sonraki dönemlerde ise destekleyici ekonomik teoriler geliştirilmiş ve laboratuvar

olarak kullanılan ÷lkelerde denemesi yapıldıktan sonra İngiltere ve ABD'de uygulamaları gerçekleştirilmiştir.

Yeni kamu yönetimi anlayışına uygun olarak kamu yönetiminde de özel sektör uygulamalarının verimlilik ve etkinlik sağlayacağı iddia edilmiş neoliberal söylem uygun olarak devletin etkinsizliği dolayısıyla da kötülüğü ve ekonomik kaynakları verimsiz kullanan bir g olarak toplumun zararına yol açtığı söylemi yaygınlaştırılarak özelleştirmeler ve yeni düzenlemeler yoluyla devletin ekonomik yaşamdaki alanı daraltılmıştır. nce kuralsızlaştırmalar sonra da yeni duruma uygun düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Bu dönemde devlet, burjuvazinin yeni gereksinimine uygun olarak yeniden yapılandırılmıştır.

Bu uygulamalar, önceki dönemdeki uluslararasılaşmanın yerini küreselleşmeye bırakması ile uluslararası sermaye kendi kuralları ile bütün dünyada hareketli hale gelmeye başlamış devleti de uluslararası örgütler aracılığı değiştirmeye başlamıştır. IMF, Dünya Bankası, OECD gibi örgütler ve GATS antlaşması gibi antlaşmalar yoluyla "yeni dünya düzeni" kurulmaya başlanmıştır.

Ulus devletlerin sınırları yüksek düzeyde geçirgen hale getirilmiş ve devletler yeniden yapılandırılmaya başlanmıştır. Devletlerin ekonomik gücü ve örgütlenme alanı daraltılmış, dikey bütünleşik yapıları değiştirilerek toplam kalite yönetimi felsefesine göre yeni kamu yönetimi anlayışına uygun, yönetişimci, neoliberal uygulamalar gerçekleştirilmiştir. Toplam kalite yönetimi ve yeni kamu yönetimi yaklaşımı ile fordist dönemdeki kamu hizmeti ve vatandaşlık anlayışı yerini piyasa ve müşteri odaklılığa bırakmıştır.

Devletin ekonomik aktör olarak alanının daralması ve örgütlenme biçiminin değişmesi ile fordist dönem kamu bürokrasisi yerini esnek yapıda örgütlenen postfordist dönemde kamu bürokrasisine bırakmıştır. Devlet, yeni kamu yönetimi anlayışına uygun olarak özel şirketlerin örgütlenme ve hizmet verme mantığına göre yeniden yapılandırılmaya başlanmıştır. Bağımsız idari otoriteler, fordist dönem kamu yönetimi örgütlenmelerinin tipik örneklerini oluşturmaktadır. Regülasyon amaçlı kuruluşlar olan bağımsız idari otoriteler, esnek yapıda örgütlenmeleri, kullandıkları

fordist dönem bürokrasisinden farklı ve güçlü yetkiler ve siyasal yapı ile kurdukları bağ ve yönetime uygun yapı ve işleyişleri ile kamu yönetimi yapısı içerisinde yeni ve ağırlıklı bir yerde durmaktadırlar.

Enerji sektörü de bağımsız idari otoritelerin örgütlenmesi için öncelikli ve uygun bir sektörü oluşturmaktadır. Enerji sektörü, ekonomi ve gündelik hayat için yaşamsal öneme sahiptir. Fordist dönemde genellikle doğal tekel niteliğindedir ve ağ tipi örgütlenmeye sahiptir. Ekonomik değeri yüksektir. Özellikle elektrik enerjisinin alışlageldik örgütlenmesi dikey bütünleşik yapıdadır. Bağımsız idari otoriteler de yaygınlaştıkları ABD'de ağ tipi ve eyalet sınırını aşan örgütlenmeleri düzenlemek için kurulmuş ve postfordist dönemde de benzer tipte örgütlenmelerin olduğu alanlarda yaygınlaşmıştır.

Enerji sektörü, stratejik özelliğinden ve dikey bütünleşik örgütlenmenin kolay parçalanarak ticarileştirilip özelleştirilebilir yapısından dolayı ilk özelleştirme ve düzenlemelerin yapıldığı sektör olmuştur. Stratejik özelliğinden dolayı da uluslararası kuruluşların özelleştirilmesi ve düzenlenmesi konusunda ağırlıklı olarak durduğu alanlardan birisi olmuştur.

Bu çalışmanın amacı, postfordist dönemde kamu yönetimindeki esneklik uygulamalarını bağımsız idari otoriteler ve bir bağımsız idari otorite olan Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu örneğinde incelemektir. İncelemede önce esneklik uygulamalarının ortaya çıkmasının altyapısal çözümlenmesini fordist ve postfordist dönem içerisinde betimsel olarak gerçekleştirmek daha sonra da bağımsız idari otoriteleri ve ona örnek olarak da Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu örneği üzerinden incelemektir.

KAMU YÖNETİMİNDE ESNEKLİK VE BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER: ENERJİ PİYASASI DÜZENLEME KURUMU ÖRNEĞİ

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİNDE ESNEKLİK

1. Kamu Yönetiminde Esnekliğin Çözümlemesi

Kamu Yönetiminde esnekliğin altyapısını çözümleyebilmek için kapitalist sistemin özelliklerini, fordist ve postfordist dönemin ekonomik, siyasal ve yönetsel özelliklerini betimleyerek, değişimin neden ve sonuçlarını çözümlemek gerekmektedir.

1.1) Kapitalist Sistemin Özellikleri

Her sınıflı toplum, sömürenlerle sömürülenler arasında çelişki ile karakterize edilir. Sorun her bir durumda, söz konusu sömürü ilişkilerinin özgüllüğünü tanımlama sorunudur¹.

Burjuvazi ve proletarya, kapitalist toplumun ana sınıflarıdır. Kapitalist üretim tarzı var olduğu sürece bu iki sınıf kopmaz bir şekilde bağlıdır: Burjuvazi, ücretli işçileri sömürmeden yaşayamaz ve zenginlik sağlayamaz; proletarya, kapitalistlerin yanında çalışmadan yaşayamaz. Aynı zamanda proletarya ve burjuvazi, çıkarları birbirine karşıt düşen ve uzlaşmaz olan antagonist sınıflardır. Kapitalist toplumun egemen sınıfı, burjuvazidir. Kapitalizmin gelişmesi, sömürücü azınlıkla sömürülen çoğunluk arasındaki uçurumun derinleşmesine yol açar. Proletarya ile burjuvazi arasındaki sınıf mücadelesi, kapitalist toplumun itici gücünü oluşturur. Kapitalist toplumun egemen sınıfı, burjuvazidir. Kapitalizmin gelişmesi, sömürücü azınlıkla sömürülen çoğunluk arasındaki uçurumun

¹ Ernesto Laclau, **İdeoloji ve Politika**, Belge Yayınları, 2. Baskı, İstanbul, 1998, s.25.

derinleşmesine yol açar. Proletarya ile burjuvazi arasındaki sınıf mücadelesi, kapitalist toplumun itici gücünü oluşturmaktadır².

Sanayi sermayesi, artı-değerin ya da artı-ürünün yalnızca ele geçirildiği değil, aynı zamanda yaratılması sermayenin bir işlevi olan, sermayenin varlık biçimidir. Bu nedenle onda, üretimin kapitalist niteliği bir zorunluluktur. Varlığı kapitalistler ile ücretli emekçiler arasındaki uzlaşmaz sınıf karşıtlığını göstermektedir. Toplumsal üretimin denetimini ele geçirdiği ölçüde, emek sürecinin teknik ve toplumsal örgütlenmesi kökten değişir ve bunlarla birlikte toplumun ekonomik tarihsel tipi de değişikliğe uğramaktadır³. Üretimin toplumsal biçimi ne olursa olsun, emekçiler ile üretim araçları, daima onun etmenleri olarak kalmaktadır. Birbirlerinden ayrılmaları halinde bu etmenlerden birisi ancak potansiyel olarak bulunabilmektedir. Çünkü üretimin devamı için bunların birleşmeleri zorunludur. Bu birleşmenin gerçekleştirildiği özgül biçim, toplum yapısının farklı ekonomik devirlerini birbirinden ayırmaktadır. Şimdiki durumda serbest işçinin üretim araçlarından ayrılması, verilmiş bulunan çıkış noktasıdır. Metaların kişisel ve maddi yaratıcıları böylece bir araya getirildikten sonra, giriştikleri fiili süreç, üretim sürecinin kendisi, bu nedenle sermayenin bir işlevidir⁴.

Bölüşüm ilişkileri denilen ilişkiler, üretim sürecinin, tarih içerisinde belirlenmiş özgül toplumsal biçimlerine ve insan yaşamının yeniden üretim sürecinde, insanların karşılıklı ilişkilerine tekabül eder ve ondan doğmaktadır. Bu bölüşüm ilişkilerinin tarihsel niteliği, yalnızca bir yönünü ifade ettikleri üretim ilişkilerinin tarihsel niteliğidir. Kapitalist bölüşüm, öteki üretim tarzlarından doğan bölüşüm biçimlerinden farklıdır ve her bölüşüm biçimi, kendisinden doğduğu ve kendisine tekabül ettiği, özgül üretim tarzı ile birlikte ortadan kalkmaktadır. Bölüşüm ilişkilerine, üretim ilişkileri olarak değil de sırf tarihsel ilişkiler gözüyle bakan görüş, bir yandan, burjuva iktisadının, henüz eksik olmakla birlikte, ilk ve biricik eleştirel görüşüdür. Öte yandan ise bu anlayış toplumsal üretim sürecinin, herhangi bir toplumsal yardım olmaksızın son derece yalnız kalmış insanoğlunun yapabileceği türden, basit emek süreci ile karıştırılmasına ve bir tutulmasına

² **Politik Ekonomi Ders Kitabı** (Çev: İsmail Yarkın)SSCB Ekonomi Enstitüsü Bilimler Akademisi, İnter Yayınları, s. 166.

³ Karl Marx, **Kapital**,(Çev: Alaattin Bilgi) İkinci Cilt, Sol Yayınları, Üçüncü Baskı, Ankara 1997, s.56.

⁴ Marx, a.g.e., s.43.

dayanmaktadır. Emek süreci sırf insan ile doğa arasında bir süreç olduğu ölçüde, bu sürecin yalın öğeleri, bütün toplumsal gelişme biçimlerinde ortak olarak bulunmaktadır. Ama bu sürecin bir özgül tarihsel biçimi, kendi maddi temellerini ve toplumsal biçimlerini geliştirmeye devam etmektedir. Belli bir olgunluk aşamasına ulaştıktan sonra, bu özgül tarihsel biçim ortadan kalkar ve daha yüksek düzeyde bir biçime yerini bırakmaktadır. Bu tür bir bunalımın gelip çattığı an bölüşüm ilişkileri ve dolayısıyla, bir yandan, bunların tekabül ettikleri üretim ilişkilerinin özgül tarihsel biçimi de öte yandan, üretici güçler, üretim kuvvetleri ve bunları yerine getirenlerin gelişmesi arasındaki çelişkiler ile uzlaşmaz karşıtlıkların ulaştıkları derinlik ve genişlik ile kendisini belli etmektedir. Bunu, üretimin maddi gelişmesi ile toplumsal biçimi arasındaki çatışma izlemektedir⁵.

Kapitalist ekonomi, artı değere dayanmaktadır. Artı-değer üretimi ya da kazanç elde etme, bu üretim tarzının temel yasasıdır. Ücretli işçinin ödenmeyen emeğinin yarattığı artı-değer, tüm sermayedar sınıfın emekle elde edilmeyen gelirinin genel kaynağıdır⁶. Üretim gerçekleştirildiği zaman, ürün pazarlanmaktadır. Bu hem bir dağıtım sisteminin hem de malları almak için bir alıcılar grubunun varlığını gerektirmektedir. Mallar, (satış noktası itibarıyla) satıcıya olan maliyetlerinden daha yüksek bir fiyata satılır, bu fark payı, satıcının kendi geçimi için gerek duyduğu miktarın üzerindedir. Başka bir ifade ile satışın gerçekleşmesi için kâr gerekmektedir. Kâr sahibi daha sonra bunu yatırım için akla uygun bir fırsat çıkıncaya kadar alıkoymakta yatırıma gerçekleştirdiği zaman ise üretim noktasında kendini yenileyebilmeyi hedeflemektedir⁷. Artı değer kâra, kâr ise sermayeye dönüşmektedir. Artı-değerin yeni bir artı-değer sağlayan sermayeye dönüşümü kapitalist üretimin amacını oluşturmaktadır. Sistem en az giderle en yüksek artı değeri sağlamak amacını gerçekleştirmeyi hedeflemektedir⁸. Kârlılığın ve sermayenin artırılması için artı-değerin artırılması gerekmektedir. Artı-değerin artırılmaması ve kârlılık oranlarının düşmesi sistemi krize sokmaktadır. Artı-değeri artırmak için ya çalışma sürelerini artırma ya da teknoloji geliştirerek gerekli emek zamanını azaltma yoluna gitmişlerdir⁹.

⁵ Marx, a.g.e., s.774.

⁶ Politik Ekonomi Ders Kitabı Cilt 1 (Çev: İsmail Yarkın) Almanca Baskı 1955, s.156.

⁷ Immanuel Wallerstein, Tarihsel Kapitalizm, (Çev: Necmiye Alpay), 2.Baskı 1996, Metis Yayınları, İstanbul, s.13.

⁸ Kapitalist Toplum, Zubritski, Mitropolski, Kerov, Kuznetsov, Gretski Lozovski, Kolossov; (Çev: Sevim Belli) Sol Yayınları, Ankara 1995, s.17.

⁹ Zubritski, a.g.e., s.18.

Sistemin bir başka özelliği, krizlerle kendisini yenilemesidir. Marx'a göre kapitalizm içinde krize ya da bunalıma yol açan faktörler üretim hareketleri, yarışma koşulları ve kredi düzeninin işleyişidir. Kredi düzeninin işleyişinden kastedilen şey, pazarın bunalım anındaki yapısal özellikleri ve finansman kurumlarının işleyiş biçimidir. Bu faktörlerin konumu ve birbirleriyle ilişkileri krizin doğmasına yol açmaktadır. Marx, bu faktörlerin işleyişinde ve birbirleriyle bağlantılarında krizin doğmasına yol açan sürecin esas olarak kâr hadleri olduğunu düşünmektedir. Bir başka deyişle, bir kapitalist sistem içinde kriz durumu kâr hadlerindeki düşmeyle başlamakta ve bu düşüş ve üretimin hareketlenmesi, pazarın yapısal koşulları, yarışma ve finansman sistemi gibi faktörleri krize yol açacak biçimde etkilemektedir¹⁰.

Kapitalizmin, bir sistem ve yaşam biçimi olarak kendisini yeniden üretebilmesinin ontolojik koşulu, sermaye birikim sürecinin kesintisiz ve kararlı bir biçimde devam etmesidir. Kriz olgusunun tanımı buraya dayanmaktadır. Krizler, farklı tarihsel koşullarda, farklı yer ve zamanlarda ortaya çıktığından diğerleri ile farklılıklar göstermektedir. Her krize yol açan nedenler ve ortaya çıkan sonuçlar konjunktürelidir. Bununla beraber, her kriz, farklı ya da özgün nedenlerden kaynaklanmış olsa da sonuç olarak sermaye birikim sürecinin kararlılığının bozulması anlamını taşıyacaktır. Başka bir deyişle, her kriz genel olarak birikim sürecinde bozulma ve kararsızlaşma özelliği olarak yansıyacaktır¹¹

Kapitalist birikim ortamında kapitalist gelişme, birbirini izleyen genişleme (üretimin artması) ve gerileme (üretimin azalması) şeklinde ortaya çıkmaktadır. Genişleme safhası birikimli bir şekilde ortaya çıkmakta fakat geri dönüşü dayatan bir sınırla karşılaşmaktadır. Bu konjunktürel krizdir. Onu izleyen gerileme ve de yine birikimli bir tarzda ortaya çıkmakta ama o da canlanma ve yeni genişlemeye olanak veren bir sınırla karşılaşmaktadır. Krizleri anlayabilmek için üretimin konjunktürel devresini anlamak gerekmektedir¹²:

¹⁰ Gencay Şaylan, Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi, 2.Baskı, İmge Kitabevi, İstanbul, 2003, s.86.

¹¹ Şaylan, a.g.e. s.88.

¹² Jacques Gouverneur; Kapitalist Ekonominin Temelleri, (Çev: Fikret Başkaya) İmge Kitabevi, Ankara 1997, s.241.

a) Genişleme: Üretimin genişlemesi birikimli bir biçim almakta; üretimin genişlemesi aslında istihdamın ve ücretlerin artması, dolayısıyla talebin de artmasını teşvik etmekte ve süreç bu şekilde devam etmektedir.

b) Kriz: Genişleme rekabetçi bir ortamda ve düzensiz bir tarzda gelişmektedir. Rekabet, piyasa olanaklarının gerektirdiği bir toplam üretim planlaması olmaksızın her bireysel sermayedarı üretim kapasitesini ve üretim düzeyini artırmaya zorlamaktadır. Oysa pazarlar görece daha yavaş büyüme eğilimindedir. Bu sonuçta er ya da geç ama mutlaka arz talebi aşarak; aşırı üretim krizi denilen durum gerçekleşmektedir. Arz fazlası satılamayan mal stokları ve kullanılmayan üretim kapasitesinin büyümesi biçiminde tezahür etmektedir.

c) Gerileme: Arz fazlası efektif fiyatlarda düşüşe ve kâr hadlerinde azalmaya neden olmaktadır. Bu durum özellikle her alandaki marjinal işletmeleri etkilemektedir. Daha yüksek birim maliyetler ve düşük kâr marjıyla üretim yapan işletmeler iflasa sürüklenmektedir. Ayakta kalabilen işletmeler ise üretimlerini azaltıp rasyonalizasyon sağlayıcı yöntemlere başvurarak maliyetlerini düşürmenin yollarını ararmaktadır. İflaslar üretimin kısılması ve rasyonalizasyon sonucu işsizlik yaygınlaşmaktadır. İşten atılan işçiler gelirlerinden oldukları için toplam satın alma gücü azalmaktadır. Eğer bu azalma işsizlik ödeneklerinin olmadığı veya çok önemsiz olduğu bir ekonomide ortaya çıkarsa satın alma gücü görece olarak daha da düşmektedir. Bu gerileme sürecidir ve birikimli karakter taşımaktadır. Kitlelerin satın alma gücünün azalması demek, talebin düşmesi demektir. Bunun sonucunda fiyatlar ve kâr düşerek ve iflaslar yaygınlaşmaktadır.

d) Tersine Dönüş ve Yeniden Canlanma: Gerileme süreci sınırsız bir şekilde sürüp gitmemektedir. Belirli bir zaman sonra yerini yeniden canlanmaya bırakmaktadır. Aslında gerileme ayakta kalabilen işletmelerin kâr hadlerini artırmaktadır.

Periyodik hale gelen bu dönemler, sermaye birikimi sürecinde bir devir olarak ele alınmalıdır, sermaye birikimi ve yatırımı için oluşan sürekli zorlamalar

büyüyen sermayenin kâr etmesini sağlayan durumları aştığı için periyodik olarak krizler oluşmaktadır¹³.

Kapitalizmde sermaye artmasını sağlayan rekabet, birikimi ve üretimi artırmakta fakat kârlılık haddini oranını düşürmektedir. Bu durum bir yandan tekelleşmeye neden olurken, diğer yandan da yapısal krizlerin kaynağı olmaktadır¹⁴.

Kriz süreci ve gerileme döneminde satın alma gücünde ve kitle tüketiminde bir azalma oluşur. Fakat tüketimdeki bu azalma, üretim yetersizliğinin veya kıtlığının bir sonucu değildir. (prekapitalist toplumlarda üretimin azalması, yeterli hasadın olmaması gibi nedenlere dayanırdı.) kapitalizmde ise üretimin kısılması, kitlelerin tüketim kapasitesine göre üretim fazlasının sonucudur. Bu üretim fazlası, iflaslara, rasyonalizasyona, işsizliğe, satın alma gücünün ve tüketimin düşmesine neden olur. Süreç yine de işlevseldir. Kriz ve daralma yol güzergâhında bir kaza değildir. Tam tersine özel girişime ve üreticiler arası rekabete dayalı bir toplumda ve kâr haddini eski haline getirmenin bir aracıdır¹⁵.

Bu değişikliklerdeki dinamik etken, üretim tekniklerindeki değişimdir. Maliyeti artırmadan çalışanlardan daha çok verim alınabildiği takdirde sermaye çoğaltılabilir. Bu nedenle maliyetini azaltmak için yeni üretim teknikleri, yeni teknikler, yeni demirbaş eşya ve teçhizat peşindedir. Amaç sırf üretimi artırmak için üretimi artırmak değil, kârını artırmanın yollarını bulmaktır¹⁶.

1.2) 1929 Krizi ve Keynezyen Uygulamalar

Kapitalist birikim modeli, 1910'lu yıllardan başlayarak, II. Dünya Savaşı'nın bitimine kadar uzanan bir yapısal bunalım süreci yaşamıştır. Yaklaşık 30 yıl süren bu süreç, iki dünya savaşının yanısıra kapitalizmin büyük bunalımı olarak isimlendirilen büyük bunalıma da tanıklık etmiştir¹⁷. ABD'de 1929 yılında

¹³ Maurice Dobb, Kapitalizmin Dünü ve Bugünü; (Çev: Feyza Kantur) 4. Baskı, 2001, İletişim Yayınları, İstanbul, s. 57.

¹⁴ Karl Marx; 1844 Elyazmaları, (Çev: Kenan Somer) İkinci Baskı, 1993, Sol Yayınları, Ankara, s.111

¹⁵ Gouverneur, a.g.e. s.243.

¹⁶ John Eaton, Ekonomi Politik, (Çev: Şiar Yalçın), Bilim ve Sosyalizm Yayınları, Üçüncü Baskı, Ankara, 1996, s.187.

¹⁷ M. Kemal Aydın, "Ulusal Kalkınmacılık'tan "Küreselleşme"ye" **Bilgi** 1999/1: 1-23, s.1.

Wall Street'te hisse senetlerinin düşmesi kapitalist dünyada yeni bir dönemin başlangıcını oluşturmuştur. Derin ekonomik, sosyal, siyasal dönüşümlere neden olan yeni bir krizin ortaya çıkmasına neden olmuştur.

Taylor'un iş örgütlenmesi ve işi süreçleri ile ilgili çalışmaları ve Ford'un üretim tekniği ile ilgili geliştirdiği yöntemlerin de etkisi ile işgörenin verimliliği önemli ölçüde artmıştır. Üretimdeki ve verimlilikteki artış işgörenin ücretlerine yansımamıştır. Üretimin paylaşılmasında dengesizlik ortaya çıkmıştır. Paylaşımındaki dengesizlik 1929'daki krizin ana nedenini oluşturmuştur. Ekonomik gücü elinde bulunduranlar, bu güçlerini tüketim malları satın almak, yatırım yapmak, stok değişimleri yapmak ya da stoklarını artırmak için kullanmışlardır. 1920'li yılların ikinci yarısında ABD ekonomisinde artan stok değerleri ve sürekli bozulan gelir dağılımı ortaya çıkmıştır.¹⁸ Üretimin sürekli olarak verimlilik artışı ile gerçekleşmesi ama bunu satın alabilecek ekonomik gücün olmaması krizin çıkış nedenini oluşturmuştur.

Kriz döneminde ABD Başkanı olan Hoover ve yönetimi, piyasa temelli bir liberalizm uygulaması ile krizden çıkılabileceğini ve piyasadaki "gizli elin" fiyatların düşmesine neden olduğu gibi yükselmesinin de sağlayacağına inanmaktaydılar. Başkan Hoover, devletin tarafsız kalması gerektiğine ve düşen fiyatların otomatik olarak talebin yükselmesine paralel olarak artacağına inanmaktaydı. Fakat fiyatlar düşmeye, işsizlik artmaya ve talep azalmaya devam etti.¹⁹

ABD'de Roosevelt seçildikten sonra, New Deal uygulamalarını gerçekleştirmiştir. New Deal uygulamaları piyasanın kendi kendine dengeye ulaşamayacağı varsayımına dayanmaktaydı. Dengeye ulaşmak için devletin müdahale etmesi gerekmektedir. Devlet, sistemin devamı için refahın ulusal düzeyde dağıtımını görevini üstlendi. Bu uygulamalar fordizmi ve sosyal devlet uygulamalarını oluşturdu. Bu iddiaları ortaya atan ise İngiliz İktisatçı J. M. Keynes'ti. 1936 yılında yayımlanan "İstihdam, Faiz ve Paranın Teorisi" adlı eseriyle serbest piyasa ekonomisine ilişkin klasik görüşlerin zaafalarını ortaya koymuştur. 1929 bunalımından çıkmada Keynes'in düşünceleri ekonomi kuramı

¹⁸ http://training.itcilo.it/actrav/library/english/fordism/_Toc93806208
01.07.2005.

¹⁹ http://training.itcilo.it/actrav/library/english/fordism/_Toc93806208
01.07.2005.

açısından önemli etkiye neden olmuştur. Bilinen ve şaşmaz bir etkiyi ifade ettiği varsayılan klasik ekonomik görüş yıkılmış yerine keynezyen ekonomi görüşü geçmiştir²⁰. Keynes'in devletin ekonomiye müdahale etmesini gerektiren anlayışı II. Dünya Savaşı'nın bitiminden itibaren pratiğe aktarılmış ve 70'li yılların ikinci yarısına kadar uzanan anlayış ve uygulamaların belirleyicisi olmuştur. Bu süreç gerek merkezdeki, gerekse çevredeki ülkelerde, ilhamını merkezde keynezyen teoriden çevrede ise kalkınma iktisadından alan yoğun ve kapsamlı devlet müdahalelerinden oluşmuştur. Başka bir ifade ile devlet-sermaye, siyaset-piyasa ikilemelerinde ikinci seçenekler sürekli geri plana itilmiştir. Kapitalist birikim sürecini sürekli denetim altında tutan, hatta yönlendiren devlet ekonomik süreçlerden zararlı çıkanları gözetmeye çalışmış ve işsizliği ve bölüşüm dengesizliğini²¹ sistemin devamının da bir gereği olarak azaltmaya çalışmıştır.

Keynezyen ekonomik anlayış, talep yanlı politikalarıyla satınalma gücünün artırılması durumunda toplam talebin artırılması suretiyle tam istihdama ulaşabileceğini ileri sürer. Tam istihdama ulaşılabilmesi için en önemli araç vergilerde kesinti yapmaktır. Vergilerdeki kesinti ekonomide çarpan etkisi yaparak çalışanların eline daha fazla para geçmesini sağlayacak ve satın alma güçlerinin artmasına neden olacaktır. Bu durumda da çalışanlar, mal ve hizmet talebini artıracak ve artan talep de istihdamı ve ekonomiyi ayakta tutacaktır. Bu tip ekonomi politikalarının sonucu olarak fordist üretim organizasyonları doğmuştur. Fordist üretim biçimi, teknolojik ve örgütsel açıdan kütleli-standart mallar üretmek üzere tasarlanmış, genellikle yarı vasıflı ya da vasıfsız işgücünün taylorist yöntemlerle kontrol edildiği, montaj hattı esasına göre işleyen büyük ölçekli işletmelere dayanmaktaydı. Standartlaştırılmış ve küçük parçalara ayrılmış işlerde çalışanlar yine standart ama eskiye göre daha yüksek ücretler alıyorlardı. Bu yapı aynı zamanda keynezyen ekonomi politikaları hedefleriyle örtüşüyordu²². Bu döneme fordist, keynezci ya da fordizm ve keynezcilik arasındaki bağ göz önünde bulundurularak fordist keynezci bir dönem olarak ifade etmek mümkündür. Keynezyen politikalar, tam istihdam politikaları, sosyal devlet uygulamaları, ekonomik ve sosyal istikrarı sağlamış, sınıflar arası mutabakatı ve tüketim kapasitesini artırarak sistemin devamını sağlarken, fordist üretim biçimi

²⁰ Ekrem Erdoğan, Mehmet Zeki Ak, "Neo-liberal Ekonomik Dönüşüm ve Sendikalar" **Kamu-İş** C:7, S: 2/2003, 1-14, s. 3.

²¹ M. Kemal Aydın, a.g.m. s, 2-3.

²² Erdoğan, Ak, a.g. m., s. 4.

de kütle üretimi ve tüketimi ile keynezyen anlayışın gerektirdiği tam istihdam ve sosyal istikrarı sađlamıřtır²³.

Sosyal devlet içinde sosyal ve siyasal haklar ve kurumlar oluşmuş ve yerleşmiştir. Liberal oğulcu ve katılımcı demokrasiler oluşmaya başlamış ve korporatist bir düzen kurulmaya başlanmıştır. Korporatizmde işçi, işveren devletin içerisinde yer aldığı, çıkar ve baskı gruplarının siyasal süreçte etki ve güç sahibi olduğu yapıyı içermektedir. Korporatizmin en önemli özelliği, siyasal süreçte gelirin yeniden bölüşümünün gerçekleştiği poliarşik yapıyı temsil etmesidir. Gelirin yeniden bölüşümü ise ekonomide talep yapısının değişmesi, talep yapısının değişmesi arz yapısının, arz yapısındaki değişim de faktör piyasasında faktör fiyatları ile firmaların marijinal teknik ikame oranlarının değişimini gerektirmektedir. Faktör fiyatları ile firmaların teknik ikame oranlarının değişimi ise gelir bölüşümünün yeniden oluşumu demektir. Üretim ve bölüşüm arasındaki etkileşim bir süreç olarak gerçekleşmekte ve zaman almaktadır. Bu bakımdan bakıldığı zaman korporatizm ile somutlaşan sosyal devlet modeli üretim ile bölüşümün siyasallaştığı bir süreci oluřurmaktadır²⁴.

1.3) Sistemin Yeniden Yapılanması ve Fordizm

Kapitalizm, sermaye birikim rejimi krizini aşabilmek için talep yetersizliği sorununu aşmanın yolunu üretim yöntemi olarak taylorizm, sosyal siyasa ve devletin ve sermayenin düzenlenmesinin aracı olarak da fordizmi kullanmıştır.

1.3.1) Fordizmin Ortaya çıkması ve Genel zellikleri

Kapitalist sistem içerisinde teknoloji biçimleri, emek süreci, tüketim modelleri ve sosyal kurumlar arasında sinerji bulunmaktadır. Bu sinerji dönemleri "birikim rejimi" olarak adlandırılmaktadır. Üretim, tüketim ve yönetsel kontrol arasındaki özel düzenlemelerin tanımladığı farklı periyotlara bölünmektedir.

²³ Lynne Phillips, Suzan Ilcan, " 'A World Free From Hunger': Global Imagination, and Governance in the Age of Scientific management" **Sociologia Ruralis**, Vol.43, Number 4, October 2003, s.434–453, s.438.

²⁴ Hüseyin Akyıldız, "Temel Dinamikleri ve çelişkileriyle üretim ve Bölüşüm Süreci" **THİS** Mayıs 2005, s.27–44, s. 31.

Birikim rejimi, uluslararası ekonomi düzeyinde tanımlanan üretim ve tüketim arasındaki göreceli olarak istikrarlı ve yeniden üretilebilir bir ilişkidir²⁵.

Birikim rejiminin devamlılığı için kurumsal düzenlemelere ihtiyaç vardır. Bu bakımdan mevcut birikim rejimi ve toplumsal ilişkiler çerçevesinde gerekli uyumu sağlayacak kurumsal biçimler, ilişkiler ve kurallar bütününe “düzenleme tarzı” denmektedir. Düzenleme şekli ya da tarzı kurumsal bir dengeye (yasalar, uzlaşmalar v.s.) ve kapitalist yeniden üretimi koruyan karmaşık kültürel alışkanlıklar ve normlara işaret etmektedir. Düzenleme tarzı, temel sosyal ilişkileri bir sisteme bağlayan formel ya da informel kurallar dizisini içermektedir. Dolayısıyla yasalar, devlet politikaları, siyasal uygulamalar, endüstriyel kodlar, yönetim felsefeleri, anlaşma ve dayanışma kuralları, tüketim ve sosyal beklentiler kültürü, düzenleme tarzı unsurlarıdır²⁶.

Fordizm kavramı 1950'ler ve 1960'larda, makro-ekonomik ve siyasal ilişkiler ile ilgili analizlerde bir değişim yaparak, Keynezyen ve devlet tekelindeki kapitalizmi anlatmak üzere kullanılmıştır²⁷.

Fordizmi açıklamaya çalışan üç temel yaklaşımdan söz edilebilir²⁸:

Bunlardan ilki Fransız Düzenleme Okulu'dur. Ekonomipolitiğe dayalı bu okul, Aglietta öncülüğünde, kapitalizmin uluslararası düzeyi, kriz süreçleri ve bunların sermaye-emek ilişkileri üzerindeki etkilerini sermaye birikim rejimi ve regülasyon tarzı dinamiklerine göre incelemektedir.

Kurumsalcı okul, Piore ve Sabel'in çalışmalarına dayanmaktadır. Bu grubun çalışmalarında temel hareket noktası piyasalardaki değişimlerdir. Bu okuldakilere göre Fordizm büyük ölçekli üretimlerin yapıldığı piyasalarda oluşmuştur ve Fordizmin krizi merkez kapitalist ülkelerdeki temel piyasaların parçalanmalarından ortaya çıkmıştır.

²⁵ Özlem İrmak Balkız, **Küreselleşme ve Esnek Üretim Değişen İş Organizasyonları Üzerine Bir İnceleme**, Basılmamış Doktora Tezi, İzmir 2002, s., 89.

²⁶ Balkız, a.g.e., s. 89.

²⁷ A.Hamdi Aydın, Post-modern Örgüt Teorisi, <http://www.liberal-dt.org.tr/dergiler/1dsayı23/2319.htm>. 27.04.2004.

²⁸ Fiona Williams, Seminar on the **Theories of the State Social relations, welfare and the post-Fordism debate**, Ekim 1998, Suhyun Hong <http://prome.snu.ac.kr/~skkim/lecture/lecture6/files/fw01.html> 22.04.2004.

Üçüncü temel okul ise Atkinson ve Meageri izleyenlerin oluşturduğu yönetimsel (managerialist school) okuldur. “Esnek firma” ve teknik değişimin merkez ve çevre ülkelerin işçileri üzerinde bunun belirleyici olması üzerinde durmuşlardır.

Keynezyen sosyal devletin bürokratik sembolü, üretim teknolojisindeki değişim, tarihsel sınıf mücadelesi sürecinin aldığı şekil yanında kütle halinde üretim ve çalışmadır²⁹.

Fordist sistem, yerleşik hale, yarım yüzyıl süren uzun ve karmaşık gelişmeler sonucunda gelmiştir. Çoğu ulaşılan sonucu hedeflememiş siyasal tercihler ya da kapitalizmin 1930’lu yıllardaki büyük krizde belirgin olarak ortaya çıkan kriz eğilimlerine basit reflekslerle verilmiş cevaplar olan çok sayıda birey, şirket, kurum ve devlet kararına bağlı olmuştur. 1930’lu yılları izleyen savaş dönemi seferberliği de, işçilerin montaj hattı üretimine karşı direnişine ve kapitalistlerin merkezi denetimine ilişkin kaygılarına rağmen geniş ölçekli planlama ve emek sürecinin tam bir rasyonalizasyonu anlamına gelmiştir. Savaş için her şeyin seferber edildiği bir dönemde, rasyonalizasyonu reddetmek kapitalistler için de işçiler için de mümkün olmamıştır. Üstelik ideolojik ve düşünsel pratikler konusundaki kafa karışıklığı sorunları daha da içinden çıkılmaz hale getirmiştir³⁰.

Ford, yeni tür toplumun, büyük şirketlerin elindeki gücün doğru uygulanması halinde kolayca kurulabileceğine inanmaktaydı. Sekiz saatlik, beş dolarlık işgücüyle hedeflenen, sadece işçinin son derece üretken montaj hattı sisteminin gerektirdiği sisteme uymasını sağlamak değil, aynı zamanda, işçilerin, büyük şirketlerin gittikçe daha büyük miktarlarda piyasaya sürmeye hazırlandıkları kütle üretimi ürünlerini tüketmek için yeterli bir gelire ve boş zamana sahip olmalarını sağlamaktı. Bu yaklaşım, işçilerin paralarını doğru harcamayı bildiklerini varsayıyordu. Bu yüzden Ford, 1916’da kütle üretiminin yarattığı “yeni insanın” sermayenin ihtiyaçlarına ve beklentilerine uygun olabilmesi

²⁹ Simon Clarke, Fordism and Flexibility, **What in the F...’s Name is Fordism**, British Sociological Association 1992, s.14.

³⁰ David Harvey, **Postmodernliğin Durumu**, (Çev:Sungur Savran), Metis Yayınları, Birinci Basım, İstanbul, 1997, s.149.

için ahlaki bakımdan dürüstlüğe, iyi bir aile hayatına, alkol tüketiminden kaçınmaya yani akli başında olmaya ve rasyonel bir tüketim kalıbını uygulayacak kapasiteye sahip olmasını sağlamak amacıyla, çoğu göçmen olan ayrıcalıklı işçilerinin evlerine bir sosyal hizmetler ordusu göndermekteydi³¹.

Ford, büyük şirketlerin gücünün toplumu düzenlemesine inanıyordu. Büyük kriz başlar başlamaz, bunu aşabilmek için ücretleri artırdı. Ücret artışının efektif talebi artırarak piyasayı canlandıracağına ve iş dünyasının güveninin artacağına inanmaktaydı. Ücretleri artırmasına rağmen sorunları çözemedi ve işçi çıkararak ücretleri düşürmek zorunda kaldı. Roosevelt, New Deal aracılığıyla Ford'un tek başına yapmaya çalıştığını devlet müdahalesi aracılığıyla yapmaya çalışmaktaydı³².

1.3.2) Fordist Örgütlenme ve Üretim Biçimi

Ford'un iş örgütlenmesi ve teknoloji açısından yarattığı yenilikler, birçok açıdan, iyice yerleşmiş olan eğilimlerin basit bir sonucuydu. Örneğin sermayenin anonim şirket biçiminde örgütlenmesi 19. Yüzyıl boyunca demiryolu şirketlerinde olgunlaştırılmış ve özellikle yüzyılın sonundaki birleşme, tröst ve kartel oluşumu dalgasından sonra (yalnızca 1898-1902 yılları arasında ABD imalat sanayiinde aktiflerin üçte biri birleşme operasyonlarına konu oluyordu) birçok sanayi dalına yayılmıştı. Benzer biçimde, Ford, emek süreci alanında da eski teknolojilerin ve daha önceden varolan ayrıntıda işbölümünün organizasyonundan öte bir şey yapmıyor, yalnızca, işin yerinden kıpırdamayan işçiye akıtılması yoluyla üretkenlikte önemli artışlar elde ediyordu. Bunların yanında, F. W. Taylor'un Bilimsel Yönetimin İlkeleri (The Principles of Scientific Management) 1911'de yayınlanmıştı. Bu çalışmasında Taylor, zaman ve hareket etütleri aracılığı ile üretimin artırılmasını sağlamıştı. Taylor'un düşünceleri de Gilberth'in 1890'lı yıllarda yaptığı deneylerden geriye doğru giderek Ure ve Babbage gibi yazarların aracılığı ile Marx'a kadar gidiyordu³³.

Fordist montaj hattının ilk kez uygulanmaya konduğu Ford otomobil fabrikasında, kuruluşundan bu yana emek sürecinin geçirdiği değişikliklere kısaca

³¹ Harvey, s.147.

³² Harvey, a.g.e., s.149.

³³ Harvey, a.g.e., s.147.

bakmak, somut olarak kapitalist emek sürecinde ortaya çıkan dönüşümleri görmek açısından ilginçtir. Ford fabrikası, 1903 yılında Henry Ford tarafından, diğer oto fabrikaları gibi bir atölye ölçeğinde kurulmuştu. Kendisi dâhil sadece 8 kişi çalışmakta idi. Parçalar civardaki makina atölyelerinden alınıyor, fakat düzgün ve standart olmadığından, eğitim ve beceri sahibi bu 8 kişilik ekip tarafından işlenerek birbirine uyduruluyor, sonra da montajı yapılıyordu. Bu ekip tüm emek sürecini tasarlıyor, uygulamada çıkan sorunları çözüyor ve sabit bir birim halinde duran otomobilin tamamını monte ediyordu³⁴.

Çeşitli parçaların depodan taşınması, işlemler için tezgâhlara gidip gelmesi, kullanılan aletlerin atölye içinde getirilip götürülmesi vakit alıcı olmakla birlikte, ilk yıllarda üretim arttıkça bu üretim tekniği değişmemiş, sadece ekip sayısı çoğaltılmıştı. 1906'da çeşitli parçaların fabrika içinde üretimine geçilmesiyle, Ford'un zaten kıt bulunan vasıflı işgücüne bağımlılığı daha da arttı. İlk iş bölümü, parçaları taşıyanlarla, onları işleyip monte edenler arasında gerçekleştirildi. Taşıma işleri için o sırada ABD'de bol ve ucuz bulunan göçmen işçiler alınmış, vasıflı işçilerin fabrika içinde dolaşmaları engellenerek sabit bir noktada çalışmalarını sağlanmıştı. Böylece, hem denetlenmeleri kolaylaşmış hem de yüksek ücretli işçinin vakit kaybı önlenmişti³⁵.

Bir sonraki adım, üretim sürecini daha küçük parçalara bölmek yolunda atılmış, montajın küçük bir bölümünü yaptırarak işçilerin çok daha seri hareket etmeleri sağlanmış, böylece de emek üretkenlikleri artırılmıştı. Fabrika içinde üretilen parçaların giderek standartlaştırılması, montajlarını kolaylaştırmış ve üretim sürecinin daha çok sayıda vasıfsız işçi arasında parçalanabilmesine olanak vermiştir. Bundan sonra Ford'un üzerinde durduğu konu üretimin akış hızını arttırmak olmuştur. Belirli bir işlemi yapan tezgâhların bir araya toplanması, bölümler arası taşıma sorunları doğurunca, bunlar üretimin gerektirdiği işlem sırasına dizilmiş, bu da akış hızını arttırmakta çok etkili olmuştur. Zincirleme ve kesintisiz yapılan üretimde işçilerin çalışma hızını arttırmak için de en hızlı işçilerin primle ödüllendirilmesi yoluna gidilmiştir. Ancak Ford yöneticileri için bu da yeterli

³⁴ Hacer Ansal Esnek Üretimde İşçiler ve Sendikalar, Post Fordizm'de Üretim Esnekleşirken İşçiye Neler Oluyor? <http://members.tripod.com/%7Emetalworkers/yayin/esnek3.htm> 15.04.2004.

³⁵ Ansal, a.g.m.

olmamış, işçilerin hızlarını gönüllü olarak arttırmalarını beklemek yerine, hızın kendilerince belirlenebileceği bir sistem geliştirmeye yönelmişlerdir³⁶.

İlk olarak, 1913'te titizlikle yapılan zaman ve hareket etütleri sonucu, yaklaşık 50 metrelik bir üretim hattında üretim süreci 140 montaj işçisi arasında bölünmüştür. Montajı yapılan şasi, tekerlekler üzerinde, belli aralıklarla bir halat yardımı ile çekilmeye başlanmıştır. Böylece bir şasinin montajı için gerekli olan 12 saat 28 dakikalık süre, 5 saat 50 dakikaya indirilebilmiştir. 1914 yılında mekanik olarak hareket eden ünlü montaj hattı ya da akar band üretime sokulduğunda bu süre 1,5 saate düşürülmüştür. 11 yıllık bir zaman aralığında Ford fabrikasında gerçekleştirilen tüm bu teknolojik değişikliklerle, artık emek sürecini düşünen, tasarlayan ve uygulayan ustalar gitmiş, yerlerini sadece küçük bir parça-işi biteviye tekrarlayan vasıfsız işçiler almıştır. Dolayısıyla, sermaye vasıflı işçiye olan bağımlılığını ortadan kaldırabilmiş, emek sürecinde tüm kontrolü ele geçirerek üretimin hızını belirleyebilmiş ve büyük bir üretkenlik artışı sağlamıştır³⁷.

Fordist üretim organizasyonu tüm dünyada büyük bir yaygınlık kazanmasına rağmen, sermaye için bu kolay bir başarı olmamıştır. Ford'un montaj hattı, başta Ford otomobil fabrikasında olmak üzere, işçilerin büyük çapta direnişlerine yol açmış ve sendikacılığın gelişmesini hızlandırmıştır. İşin bunaltıcı niteliği ve artan yoğunluğu yüzünden, işçiler dayanamayıp işlerini kısa sürede terk etmeye yönelmiş, 1914 yılında yıllık işgücü devri (turnover) oranı yüzde 400'e ulaşmıştır. Bu kabaca, yüz işçisi olan bir işyerinde işgücünün bir yılda dört kez yenileniyor olması demektir. Bunun dışında, makinelere sabotaj olayları, kasıtlı olarak hatalı üretim, fire artışı ve işten kaytarma gibi sorunlar yanında sendikacılığın da güçlenmesi Ford'un yöneticilerini çare bulmaya itmiştir. Bu yüzden, 2.34 dolar dolayında olan işçi gündeliği 5 dolar gibi o gün için çok yüksek bir rakama çıkarılmış, işçiler böyle yüksek bir ücretin özendiriciliği ile elde tutulabilmiştir³⁸.

Taylor'un üretim yönteminin kullanılmasının yanında ekonomik, kültürel ve siyasal rejim olarak fordizmin ortaya çıkması II. Dünya Savaşı'nın sonunda

³⁶ Ansal, a.g.m.

³⁷ Ansal, a.g.m.

³⁸ Ansal, a.g.m.

gerçekleşmiştir. Fordizm bir hayli şematik ve Taylor'un endüstriyel kütle üretimine dayalı kütle tüketimi olan kapitalizmin özel ve tarihsel bir uygulaması olmasının yanında keynezyen ekonomik anlayışa dayalı liberal ekonomik egemenliğin yanında ulusal piyasaların düzenlenmesini sermaye lehine gerçekleştiren bir anlayıştır³⁹.

Fordist üretim sisteminde, üretim ile kalite kontrol süreçlerinin ayrılmış olması üretimi yapanlara kalite kontrolünü gerçekleştiren kişilerin farklılığı hatalı ürün oranını arttırmıştır. Tamamlanmış ürünlerin büyük kısmının hatalı oluşu ve bunların tamiri verimliliği azaltırken, maliyeti de yükseltmektedir. Bant sistemi işin belli noktalarda yoğunlaşması sonucu bazı noktalarda boşa çıkma, bekleme sürelerine neden olmuştur. Hat üzerindeki makineler ve işgücü öyle ki iş yaparak değil, yarı mamul malı bekleyerek ciddi vakit kaybetmektedir. Banttaki herhangi bir tıkanıklık (arıza) bütün bandın durmasına neden olmakta; işgücünün nitelikten yoksun oluşu, anında müdahaleyi imkânsız kılmaktadır⁴⁰.

Fordist üretim organizasyonunda akan bir montaj hattı ile bir yandan üretim sürekli kılınır ve emek üretkenliğinde büyük artışlar sağlanırken, diğer yandan bu kesintisiz üretim sisteminin getirdiği işçiler arası karşılıklı bağımlılık bir avuç işçiye tüm üretimi durdurabilme olanağını da vermiştir. Bu yüzden, Fordizm'de sendikal mücadele gücünü daha ziyade büyük ölçekli fabrikalarda yapılan toplu üretimin kesintisizlik özelliğinden almıştır. Ancak sendikalar, genellikle işçilerin Fordist emek sürecinde becerilerine dayanan gücü ve kontrolü korumaya değil, vasıfsızlaştırılmış işlerini korumaya, çalışma koşullarını ve ücretlerini iyileştirmeye yoğunlaşmıştır⁴¹. Ücret iyileştirme çabası da devletin ekonomiyi, ücretleri, emek-sermaye ilişkisini rekabeti ve ulusal ekonomiyi uluslararası ekonomiye ekleme çabasının yanında sendikaların ücret mücadelesini kolaylaştırmıştır⁴².

Sendikaların izlediği politikalar sektörden sektöre ve ülkeden ülkeye farklılıklar göstermiş olmakla beraber, işçilerin genel olarak sektör/iş kolu bazında

³⁹ Leerom Medovoi, "Nation, Globe, Hegemony" Postfordist Preconditions of the Transnational Turn in American Studies, **Interventions**, Vol.7(2), 162–169, s. 165.

⁴⁰ <http://www.geocities.com./karakizil/fordizm.htm>. 31.03.2004.

⁴¹ Ansal, a.g. m.

⁴² Ray Broomhill, "Neoliberal Globalism and the Local State: A Regulation Approach" **Journal of Australian Political Economy** no.48, s.115–140, s.118.

örgütlenmeye gittiklerini, Fordizme karşı sendikaların sınıf temeline dayanmayan politikalar izlediklerini ve ücret sendikacılığının egemen olduğunu söylemek mümkündür. Bu ekseninde gelişen ve federatif bir yapı kazanan sendikal hareketin genellikle tek işlevi, toplu pazarlıklara girerek toplu iş sözleşmeleri bağlatmak ve üye sendikaların sözleşme sisteminin getirdiği haklardan yararlanmasını sağlamak olmuştur⁴³.

Kısaca fordizm; Taylor'un ayrıntılı işbölümü esasına dayalı parça başına üretim ile şekillenmiş, kayan bant sistemidir. Rekabet gücünü, bir maldan çok sayıda, ucuza üretmeye kurmuştur. Kütleler halinde üretim buna imkân sağlar. Özel tek amaçlı makinelerin ve nitelsiz işgücünün kullanıldığı son derece disiplinli bir sistemdir. Üretim öncesi ve sonrası dikey haberleşmeyle birbirinden kopartılmış, işçinin emek sürecindeki inisiyatifi yok edilmiştir. Merkezi üretim ve denetim esas alınmıştır⁴⁴.

1.3.3) Yönetmel ve Siyasal Bir Model Olarak Fordizm

Kapitalist sistem içinde devletin rolü, kapitalist sistem için yaşamsaldır. Fakat bu işlevler arasında potansiyel bir karşıtlık ve gerilim bulunmaktadır. Liberal kapitalist toplumsal formasyonlara özgü siyasal düzenleme ve kurumlar sözü edilen karşıtlığı daha da derinleştirmektedir. Bu sistem içinde bölüşüm çekişmesi siyasal bir olgu haline gelmektedir. Bütün bunlar, liberal söylemin kuramsal öngörülerini aksine, sistem krizlerinin kaçınılmazlığını kanıtlamaktadır. Çünkü birikim süreci söylemde öngörüldüğü gibi kesintisiz ve kararlı bir biçimde yürüyememektedir. Birikim sürecinin kararsızlaşması ve kısıntıya uğraması şeklinde baş gösteren kriz, giderek toplumsal ilişki ve davranış kalıplarını da etkisi altına alabilmekte; bir başka deyişle birikim süreci içinde ortaya çıkan total yaşam biçiminin krizine dönüşebilmektedir. Sistem krizleri ekonomik, politik ve kültürel alanları kapsayan bir yeniden düzenleme ile aşılabilmektedir⁴⁵. Bu açıdan bakıldığında, fordist devlet, üretimde mikro ekonomik esneklik uygulamalarını sınırlayan bir özellik göstermektedir. Devlet, ücret ilişkisini ve işgücü piyasalarını yönlendirmekte ve efektif talebi canlandırma yoluyla rekabete dayanan piyasaların döngüsel krizlerini önlediği gibi arz ve talebi dengeleyebilmektedir.

⁴³ Ansal, a.g.m.

⁴⁴ <http://www.geocities.com./karakizil/fordizm.htm>. 31.03.2004.

⁴⁵ Şaylan, a.g.e., s.88-89.

Ayrıca, devlet bu yolla artan kâr oranlarını koruduğu gibi bunu yatırıma yönlendirmektedir. Artan verimlilik, ücretler, talep, kârlar ve yatırımlar zincirinin yarattığı fordist büyüme biçiminde devlet, sermayeyi yönlendirmesi ve tüketim malları sanayisinin entegrasyonu ile ücret ilişkisini yönetmesi yoluyla önemli bir rol oynamaktadır. Devlet altyapı yatırımlarına yönelmektedir, ulusal ekonomiyi destekleme yoluyla ölçek ekonomilerini desteklemektedir, konut ve ulaştırma politikaları yoluyla fordist kitlesel tüketimi teşvik etmektedir ve toplu pazarlık sistemine ve işgücü piyasasına müdahaleler yoluyla kitlesel tüketimin kurallarını genelleştirmektedir⁴⁶.

Sosyal devlet, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra, sanayileşmiş ülkelerde çalışan rejimler, iş dünyası ya da işverenler arasında varılan bir uzlaşmaya bağlı olarak ortaya çıkmıştır. Sosyal devlet, bir siyasi oluşumun kurumsal yapısını simgeleyen bir kavram olarak algılanmıştır. Sözü edilen bu siyasi oluşum, kendini devletin meşruiyet temellerinde ve işlevlerinde değişim biçiminde göstermiştir. Böylece bir taraftan devletin toplumsal rol ve işlevleri kapsamlı bir biçimde değişirken siyasal rejim hızlanmış demokratikleşme sürecine girmiştir. Emekçi sınıflar, burjuvazi ve sistemin siyasal seçkinleri arasında oluşan bir uzlaşmaya dayalı olduğu ileri sürülen sosyal devlet, yeni bir meşruiyet ölçütü üzerine inşa edilmiştir. Bu yeni meşruiyet ölçütünü, kamu kuruluşları aracılığı ile devletin toplumda üretilen mal ve hizmetlerin bölüşümüne müdahale etmesi oluşturmaktadır. Uzlaşma, tüm yurttaşların, salt yurttaş oldukları için üretilen mal ve hizmetlere sahip olmaları ya da yararlanmaları gerekliliğine dayanmaktadır. Devletin temel işlevi, mal ve hizmetlerin adil, eşitlikçi bir şekilde paylaşılmasını sağlamaktır. Liberal yaklaşımın devlet ile ilgili çözümlerine tam karşıt olarak, sosyal devletin temel özelliği, sosyoekonomik yaşama müdahaledir⁴⁷.

Sosyal devlet, kuramsal bir içeriğe sahip olmanın yanında uygulamadır. Sosyal devlet kuram ve uygulamasında Marksizm önemli ölçüde belirleyici bir etkiye sahip gözükmemektedir. Marksizm, 19. Yüzyılın ikinci yarısından beri hem kuramsal alanda hem de 1917 Ekiminden sonra uygulamada liberal kapitalizm için tehdit oluşturmuştur. Marksizm, kapitalizmin, başı ve sonu olan bir tarihsel aşama olduğunu, 19. Yüzyılın sivil toplum kurumlarına karşıt olarak piyasanın

⁴⁶ http://www.petrol-is.org.tr/2003_CD/18_esneklik/govde.htm 31.03.2004.

⁴⁷ Şaylan, a.g.e, s.94.

toplumun her kesimine mutluluk, refah ve gelişme sağlayan mükemmel bir mekanizma olmadığını ortaya koymuştur. Bu bakımdan, sosyal devleti, kapitalizmin bu eleştirilere ve alternatif arayışlarına karşı varlığını sürdürmeye yönelik bir yeniden düzenlemeyi ifade ettiği iddia edilebilmektedir. Kapitalizm, sosyal devlet uygulaması ile birikim krizi çözülebilmiş, buna ek olarak; marksizmin siyasal ve toplumsal eleştirisini karşılayabilmek için ekonomik gelişme demokratikleşme ile bütünleştirilmiştir. Marksizmin eleştirileri, yeniden yapılanma sürecinin iki temel ögesi olan sosyal devlet ve demokratikleşme kuram ve uygulamalarında belirleyici bir etki oluşturmuştur⁴⁸.

Fordizmin dinamikleri, keynezyen sosyal devlet anlayışının görece kapalı biçim ve işlevidir. Fordizmde devlet, ücret ilişkilerini, işgücü piyasasını, pazar politikaları ve toplam talebi etkileyerek yönetmektedir. Bunu arz ve talep arasında uyum sağlayarak gerçekleştirmeye istemektedir. Ayrıca ekonominin dengesizliklerini kontrol ederek istikrarlı büyümenin güvenli şekilde gerçekleşmesini sağlamaya çalışmaktadır⁴⁹.

Fordizmde devlet, ayrıca alt yapı yatırımlarını yapar ve kütle tüketimini cesaretlendirici depolama ve nakliye politikaları oluşturur. Fordist büyüme modelinin baskın olduğu dönem içinde devlet, örgütlenmiş emek ve sermayenin çıkarları arasında tam istihdam ve sosyal refah uygulamaları aracılığı ile uyum sağlamaya çalışmıştır. 1960'lı ve 1970'li yılların başında Fordist sistemin büyümesi çok sayıda refah politikası uygulamasını ve bunların sonucu olan üretim artışını, kentleşmeyi ve bürokratzmi cesaretlendirmiştir⁵⁰.

1.4) Fordizmin Krizi ve Fordizmden Postfordizme ve Esnekliğe Geçiş

Fordist birikim rejimi döneminin sona ermesinde birden fazla faktör belirleyici olmuştur. Bunlar arasına akla gelen en temel faktör, 1973 yılındaki petrol krizi ve petrol fiyatlarının aşırı yükselmesidir. Bunun sonucu olarak ekonomik büyüme oranlarının düşmesi, Fordist birikim döneminde sınırlarına

⁴⁸ Şaylan, a.g.e, s.103.

⁴⁹ Jessop, a.g.m.

⁵⁰ Jessop, a.g.m.

ulaşan kütle üretimi nedeniyle piyasaların belirli mallara doymuş olması ve talebin farklılaşıp çeşitlenmeye başlamasıdır⁵¹.

Fordist birikim rejimi 1945–1975 yılları arasında üretim ve tüketimde hızlı bir artış sağlamış ancak bunu 1970’li yılların ortalarından itibaren sürekli artan işsizliğe eşlik eden yavaş canlanmaları izleyen gerilemeler ve düşük üretim artışı hızı izlemiştir. Büyümenin tıkanması, Fordist birikim rejiminin krizini yansıtmaktadır. 1970’li yılların ortası, kapitalist sistemin uzun dönem eğilimlerinde bir dönüm noktasına gelindiğini göstermektedir. Bunun anlamı eski birikim rejiminin yerine yenisinin bırakılması, yeni birikim rejiminin gerektirdiği siyasal yapının ve devletin yeniden yapılanmasıdır⁵².

Fordist sistemdeki kayan üretim hattı, ayrıntılı iş bölümü, emek yerine makinenin ikamesi üretim hattının giderek daha fazla makineleşmesi, verimliliği arttırmak isterken tersi sonuçlar doğurmuştur. Tek amaçlı makineler hem büyük sermaye yatırımı gerektirmekte, kâr oranını düşürmekte hem de değişen talep koşullarına yanıt üretememektedir. Bu fordizmin içsel çelişkilerinin krizi olduğu kadar kapitalizmin ideolojik krizinin (değişen pazarların ve değişken piyasa olgusunun) fordist üretim sürecine yansımalarıdır⁵³.

1950’ler ve 1960’lar boyunca ekonomik verimlilik, gelişmiş ülkelerde gelişmekte olan ülkelere göre oldukça hızlı yükselmiş ve gelişmiş ülkeler arasındaki ticaret, gelişmekte olan ülkeler arasındaki ticarete göre daha fazla artmıştır. Ancak 1973’ten sonra endüstriyel dünyanın gelişim hızı düşmüştür. ABD’deki düşüş oranı 1965–70 arasında %2 iken 1970–75 arasında %1,4’e gerilemiştir, bu tablo diğer belli başlı sanayi ülkelerinde de aynı şiddettedir. Japonya’da yıllık ortalama milli gelir artış hızı %10,5’ten %3,2’ye gerilemiştir. İtalya’da %5,2’den %1,6’ya, İngiltere’de ise %2,2.’den %1,6’ya düşmüştür. Bu dönemde krizle ilgili olarak görülen belirtiler; büyüme hızının düşmesi, verimliliğin ve kâr hadlerinin düşmesi ve artan işsizlik oranlarıdır⁵⁴.

⁵¹ Balkız, a.g. e. s.67.

⁵² Yeşim Edis Şahin, **Postmodern Durum ve Kamu Yönetimi**, Basılmamış Doçentlik Tezi, Mersin 1999, s.16.

⁵³ <http://www.geocities.com./karakizil/fordizm.htm>. 31.03.2004.

⁵⁴ Balkız, a.g.e. s. 67.

1.4.1) Postfordizmin Ortaya Çıkması ve Genel Özellikleri

Fordizmin, bunalımının ardından, 1980'lerle birlikte yeni bir birikim rejimi ve düzenleme biçiminin ilk somut toplumsal belirtileri ortaya çıkmıştır. 1990'ların başından itibaren ise bütünüyle yeni bir birikim rejimi ve düzenleme biçimine geçilmiştir. Postfordist birikim rejimi, fordizmin bunalımına bulunan çözümdür. Postfordizm ile toplumsal yapı yeni bir biçim kazanmış, sermaye, Fordist yapılardaki kendisini sınırlayan katılıklardan kurtulmuş, küresel ölçekte akışkanlık kazanmıştır. Kapitalizm, üretimden başlayarak bütün toplumsal yapılardaki esnekliği temel paradigma olarak kurmuştur⁵⁵.

Postfordist birikim rejimi, karakteristik bir takım özellikler taşımaktadır⁵⁶:

1) Postfordist birikim rejiminde, üretimin ve çalışanların örgütlenmesi yeni bilgi ve iletişim teknolojilerine dayanmaktadır. Bu büyük ölçekli üretimin sona erdiği anlamına gelmemektedir. Yeni teknolojik yapı, işgücünün genel ve ortak hareket etmesini engellemektedir. Geniş kapsamlı bir sosyal marijinalizasyon süreci oluşturmakta ve iş ve ücretler arasında güçlü bir parçalanma sağlamaktadır.

2) Güçlendirilmiş bir hizmet sektörü oluşturmuş bulunmaktadır. Bilgi ve iletişim teknolojileri, hizmet sektöründeki işlerde önemli değişikliklerin oluşmasına neden olmuşlardır. Bu sektördeki değişimler ile çalışanların sosyal yapıları radikal bir şekilde değişmiştir. Aynı zamanda bilgi ve iletişimin artmasına neden olmuşlardır. Bireyselleşmeyi ve bireyselleşmenin toplumsal yapılar üzerindeki etkisini artırmışlardır. Bölgesel yapıların değişmesine ve yeni ve eski endüstriyel bölgelerin oluşmasına ve yeni yerel hizmet sektörlerinin ortaya çıkmasına neden olmuşlardır. Yeni hizmet sektörlerinin ortaya çıkması sosyal yönden de yoğunlaşmış "küresel kentler" in ortaya çıkmasını sağlamıştır.

⁵⁵ Onur Ender Aslan, **Kamu Personel Rejimi, Statü Hukukundan Esnekliğe**, TODAİE, Yayın No: 326, Ankara, 2005, s.98.

⁵⁶ Josef Esser, Joachim Hirsch, Post Fordism, A Reader Edited by Ash Amin, **The Crisis of Fordism and the Dimensions of a 'Post-Fordist' Regional and Urban Structure**, Blackwell Publishers, UK Second Edition: 1995 p. 76.

3) Yeni kapitalizasyon atağı, hizmetlerin endüstrileştirilmesine, tarımsal endüstrileşmenin derinleştirilmesine, artan güçlerin hareketliliğinin hızlandırılmasına ve aile ilişkilerinin hızlı bir şekilde çökmesine dayanmaktadır.

4) Verimliliğin düşmesi ile kütle üretiminin gelirinin düşmesini birbirinden ayırt etmek gerekmektedir.

5) Ücretlerle iş ilişkisinin parçalanması, bireyselleşme ve yaşam biçiminin çeşitlendirilmesi, bilgi teknolojilerine dayanan sosyalizasyon, müşteri çeşitliliği, iş alanlarında çalışanlar arasında rekabetin artırılması, aynı zamanda iş disiplininin, standartlaştırılmış ücretlerin çalışanlar üzerindeki gerginleştirici etkisinin azaltılması ve işten çıkarmanın sosyo-psikolojik süreçlerinin düzenlenmesine dayanmaktadır.

1.4.2.Küreselleşme

Küreselleşme süreçlerinin⁵⁷ farklı bireyler, topluluklar, uluslar ve devletler için farklı sonuçlar oluşturduğu düşünülürse, bu sürece ilişkin olarak, süreçten farklı etkilenenlerin benzer bir tutum ve davranış içerisinde olmayacakları aşikârdır. Küreselleşmeye ilişkin konum farklılıklarının dışında siyasal aidiyetlerin, bilimsel yaklaşım tarzlarının farkı da küreselleşme değerlendirmelerini çok boyutlu hale getirmiştir.⁵⁸ Küreselleşme konusundaki çok boyutluluğa rağmen küreselleşme ile ilgili çalışmalarda konunun başlangıç noktasını ve gelişimini ekonomideki değişim ve bunun diğer alanlara etkisi oluşturmaktadır.

1970'lerin ortalarından itibaren sermayenin benzeri görülmemiş uluslararasılaşmasını, regülasyonun ve yönetişimin küreselleşmesi takip etmiştir. 1980'ler ekonomik küreselleşmeyi hızlandırmıştır. Fakat bu dönemde siyasal yapıların regülasyonu ekonomiye göre görece olarak sınırlı kalmıştır. Gerçekten, en iyi yönetim mekanizmaları ulusaşırı (supranational) şirketler düzeyinde, yeni

⁵⁷ Dünya sistemi yaklaşımı ile konuyu inceleyen Göran Therborn Küreselleşmenin tarihte beş ya da yedi dalga halinde ve iki ana akımda gerçekleştiğini düşünmektedir. Bkz. Göran Therborn "Globalizations Dimensions, Historical Waves, Regional Effects, Normative Governance" **International Sociology** June 2000 Vol 15(2): 151–179.

⁵⁸ Kudret Bülbül(ed.), **Küreselleşme Okumaları, Ekonomi-Siyaset**, Kadim Yayınları Ankara, 2006 s.X.

“devletsiz” firmaların içinde ya da firmalar arasındaki ortaklık ve kartel uygulamalarında ortaya çıkmıştır. “Devletsiz” şirketlerin CEO’ları kendi kuruluşlarının diğer şirketlerle ilişkilerini ekonomik bütünleşme yönünde geliştirmiş, bununla beraber, firmalar uluslararası yönetim ajanları olarak özellikle kamu politikalarıyla ilgili karar verme süreçlerinde yeterince başarılı olamamışlardır. Başarısızlık üzerine uluslararası firmalar, kendi lehlerine iyileştirilmiş bir uluslararası yönetim oluşturma ihtiyacı duymuşlardır. Bunu da başaramayınca, “altın çağ”dan sonra, görev ve yapıları yeniden tanımlama ve oluşturmaya başlayarak önce kendilerini değiştirmeye başlamışlardır. Baskın piyasa temelli politikaların ve güçlerin değişen ilişkilerinin ışığında ciddi inisiyatif kullanarak, cesaretle, konsantrasyon sağlayarak sermayenin, üretimin ve ticaretin küreselleşmesini hızlandırmışlardır⁵⁹.

Küreselleşme dinamiğinin özü, kapitalist sermaye birikiminin toplumsal ve siyasal denetlemelerden daha fazla, hatta neredeyse bütünüyle sıyrılarak, bütün dünyayı ve her türlü mal ve hizmeti kapsamı, bunların kendi birikim dinamiğine tâbi kılmasıdır. Buna denk düşen siyasal egemenlik biçimi ise ulus-devlet modelini değil emperyal gücü ön plana çıkarmaktadır.⁶⁰

İktisadî liberalizmin yayılması ve derinleşmesi olarak değerlendirebileceğimiz küreselleşme ekonomizmin iktisatta ve daha genel olarak toplum bilimlerinde açtığı yolda ilerlemiştir. Küreselleşmenin toplumsal tahayyülde kabul edilme koşullarını, ekonomizmi sistemli bir siyaset felsefesi haline dönüştürerek hazırlayan neoliberal karşı devrim, 1970’li yılların ortalarından itibaren etkili olmaya başladı. O güne kadar metalaşmamış olan toplumsal alan ve faaliyetlerin metalaştırılması ve neoliberal küreselleşme bunun ardından gelmiştir. Piyasa sistemi, 1970’lere kadar, ABD de dâhil olmak üzere dünyanın her yerinde, kamu denetim ve düzenlemelerine, kültürel ve simgesel sınırlamalara tâbi olarak, kısmî olarak toplumsal/siyasal yapı içerisine yerleşmiş biçimde çalışıyordu. Devletler ve diğer kamu güçleri, belli bir ahlâk anlayışı, toplumsal muhalefet hareketleri, din, bir dizi kadim toplumsal örf ve adet, kapitalizmin evrensel olarak içinde taşıdığı, her türlü toplumsal ve siyasal denetim ve sınırlamalardan kurtularak, salt kendi gereklerine tâbi biçimde çalışma

⁵⁹ Robert Went, **The Enigma of Globalization**, Taylor & Francis e-Library 2003, s.115.

⁶⁰ Ahmet İnsel, **Neo-Liberalizm Hegemonyanın Yeni Dili**, Birikim Yayınları, İstanbul, I. Baskı, 2004 s. 156.

eğilimini bir ölçüde sınırlıyordu⁶¹. 2. Dünya Savaşı sonunda yürürlüğe giren keynezyen politikalar ve fordist uzlaşma tarihe devredilmiştir. Kapitalizm bu çerçevede kabuk değiştirmiştir. Bu kabuk değişiminde öne çıkan ilk olgu, sermaye birikimi dinamiğinin dünyanın en ücra köşelerini de etkisi altına almaya başlayarak, küreselleşmesiydi. Küreselleşme, dünyanın bütünüyle tek bir iktisadi mantığın emrine girmesi demektir. Bunu engelleyen kurumlar, kurallar, uygulamalar ve kültürel gelenekler devrilmeliydi. Piyasa, ulusal yönetimlerden daha önemli hale getirildi. Uluslar, kendi yolunu seçmek isteyebilir, piyasa, ulusal politikaları, küresel piyasa doğrultusunda herhangi bir devleti dışında tutmayarak kontrol etmeye çalışmaya başladı⁶².

Her şeyin alınır satılır hale gelmesi, o güne kadar meta ilişkileri dışında veya kenarında kalan toplumsal faaliyetlerin de hızla metalaşmasına yol açmıştır⁶³. Batı, küreselleşme gündemini, gelişmekte olan ülkeleri harcamak pahasına kendisinin kazançtan orantısız bir pay almasını garanti edecek şekilde yönlendirmiştir⁶⁴. Sermaye birikim mantığının tüm alanları kapsamaya ve yayılımın sahip olduğu güç, etkili olduğu alanlarda küreselleşme mantığının belirleyiciliğini kolaylaştırmış ve ulus devletleri ve kamu bürokrasilerini de biçimlendirmeye başlamıştır. Bu durum ulus devletin gücünün gittikçe azalmasına neden olmuştur⁶⁵. Temel anlamıyla küreselleşme ulus devletin, siyasal otoritenin ve bürokratik gücün uygulamalarını zorlayan ve değiştiren bir süreç halini almıştır⁶⁶. Minimal devlet, yeni kamu yönetimi yaklaşımı ve yönetim anlayışı etrafında kabuk değiştirmeye başlamıştır⁶⁷. Devlet ve piyasa ilişkilerinin doğasını değiştirmiş, devlet dışı güçlerin büyümesini sağlamış, dünya ölçeğindeki güç ilişkilerinde otoritenin yeniden düzenlenmesine neden olmuş ve küresel çok taraflı

⁶¹İnsel, a.g.e., s.157.

⁶²Donald F. Kettl, "The Transformation of Governance: Globalization, Devolution, and the Role of Government", **Public Administration Review**, November/December 2000, Vol.60, No.6, pp.488–497, p.490.

⁶³İnsel, a.g.e., s.159.

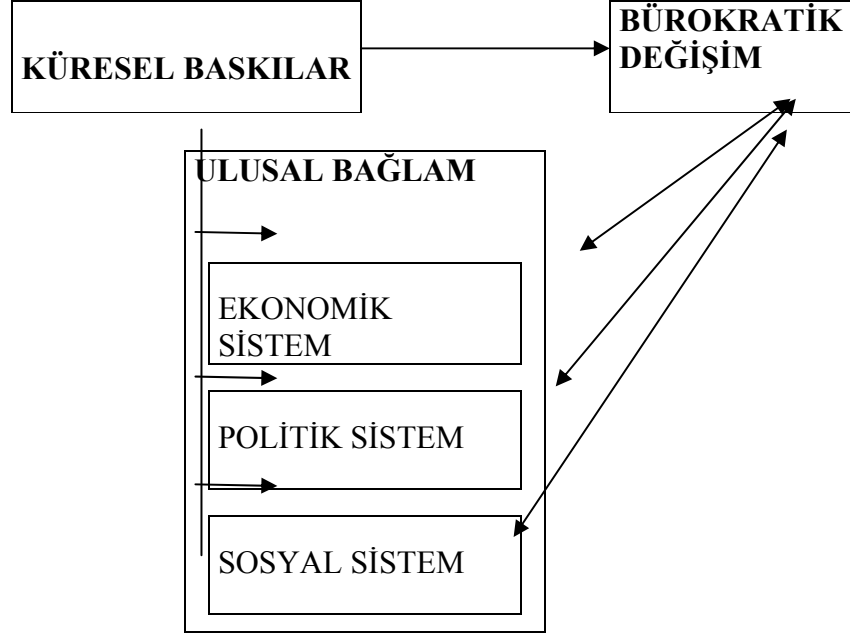
⁶⁴Joseph E. Stiglitz, (Çev: Arzu Taşçıoğlu, Deniz Vural) Küreselleşme Büyük Hayal Kırıklığı, Plan B, İstanbul, Üçüncü Baskı, 2004, s.29.

⁶⁵Ray Kiely, Globalization, Post-Fordism and the Contemporary Context of Development, **International Sociology**, March 1998, Vol 13(1): pp. 95–115, s.97.

⁶⁶Richard K. Common, Convergence and Transfer: a Review of the Globalisation of New Public Management, **International Journal of Public Sector Management**, Vol. 11 No.6 1998, pp.440–450, s.442.

⁶⁷Mark Bevir, R. A. W. Rhodes; "A Decentered Theory of Governance: Rational Choice, Institutionalism, and Interpretation" Colloquium at the Institute Governmental Studies, University of California, Berkeley, 9 March 2001, p.5.

ilişkileri artırarak bölgesel güç dengelerini kurmuştur⁶⁸. Bu süreçte ulus devletler ve toplumlar, uluslararası güçlere karşı çok yüksek bir geçirgenlik göstermektedir⁶⁹. Küreselleşme sürecinde, ulus devlet ve bürokrasi, ekonomik, siyasal ve sosyal sistem üzerinde baskı kurularak değiştirilmektedir.



GERİ BİLDİRİM

Şekil 1: Bürokrasi Üzerindeki Küresel Etki ve Bürokratik Değişim
(Eric W. Welch, Wilson Wong; "Effects of Global Pressures On Public Bureaucracy Modeling a New Theoretical Framework" **Administration & Society**, Vol.33, No.4 September 2001, pp.371-402, p.373.)

Bu dönemde bazı uluslararası kuruluşların gücü ve etkisi, küreselleşme sürecinde oynadığı roller artmıştır. IMF, Dünya Bankası, Dünya Ticaret Örgütü, OECD ve Birleşmiş Milletler Sistemi'nin bazı öğeleri kapitalist sistemin tümünü kapsayacak üstyapılar biçiminde örgütlenmişlerdir⁷⁰. Güçlü ve etkili bu küresel kuruluşlar, hukukun standart işlem süreçleri, regülasyon ve davranış normlarını kullanarak ve kaynak ve başarı vaat ederek küresel alanda kamu bürokrasilerini

⁶⁸ Ben Rosammond, "Babylon and on? Globalization and International Political Economy", **Review of International Political Economy** 10:4 November 2003: 661-671, s. 661.

⁶⁹ Common, a.g.m., s.442.

⁷⁰ Korkut Boratav, **Küreselleşme, Emperyalizm Yerelcilik İşçi Sınıfı**, (Derleyen: E. Ahmet Tonak), Emperyaliz mi? Küreselleşme mi? İmge Kitabevi, 2. Baskı, İstanbul, 2004 s.21-31, s.24.

etkilemişlerdir. Küresel kuruluşlar, sık sık resmi örgütler, antlaşmalar, çok taraflı antlaşmalar yoluyla baskı kurmaktadırlar. Bu dayatmalara rağmen bu kuruluşların ulusal devletlerle ilgili düşünceleri, gelecekle ilgili planları ya da hareketleri açıkça belirlenmemiştir. Küresel kuruluşların, ulusal, bölgesel ve yerel bürokrasiler üzerinde ve ulusal siyasal alanda belirleyici etkisi bulunmaktadır. Ulusal siyasetçiler ve kamu bürokratları, artan bir şekilde bu kuruluşlarla bütünleşmekte ve onların, ulusal düzeyde aldıkları kararların oluşturulmasının ve yürütülmesinin bir parçası haline gelmektedirler⁷¹. Küreselleşmenin, devlet için anlamı, küresel güçler tarafından aradan çıkarılmaya çalışılması ya da küresel güçlerin üzerindeki kontrol kapasitesinin erozyona uğratılmaya çalışılmasıdır. Devletler, içeride küresel güçler tarafından saldırgan bir şekilde yeniden yapılandırılmaktadır. Küreselleşmenin etkisi ile devletler birbiriyle rekabete zorlanan salt ekonomik aktörler haline getirilerek, sosyal devletten rekabetçi devlete dönüşmeye zorlanmaktadır⁷². Rekabet, uluslararası sermayenin gelmesi için uygun şartlar hazırlanması ve ekonomik siyasal ve yönetsel diğer isteklerinin kabulünün sağlanması yoluyla gerçekleştirilmektedir.

Uluslararası kuruluşlar, ulusal kamu yönetimi yapılarını, iki temel yöntemle etkileyerek, değiştirmeye çalışmışlardır. Birincisi, uluslararası kuruluşların karmaşık ve bir ulusal kuruluş tarafından ya da basitçe yerine getirilmesi zor ama devlet tarafından yerine getirilmesi zorunlu isteklerle. Ulusal yönetimler, ya yerel inisiyatife güvenerek bu antlaşmaları uygulamak (dikey koordinasyon) ya da geniş yetkilerle donatılmış kurullar veya bakanlıklar aracılığı ile (yatay koordinasyon) uygulamak zorunda kalmışlardır. Küresel kuruluşların bu konudaki açık tercihleri yerel yönetimler olmuştur⁷³.

İkincisi ise değişik ülkelerdeki vatandaşlar ve örgütler arasında internet, sivil toplum örgütü gönüllüleri ve medya, küresel gündeme merak ve katılım konusunda isteklilik oluşturmuşlardır. Siyasal toplumun, ulusal devlete bağlı birlik fikri ve devlet sınırları eski anlamını yitirmiştir. Ulusal siyasal topluluklar bulunmasına rağmen küreselleşmeyle birlikte karmaşık ekonomik, örgütsel,

⁷¹ Eric W.Welch, Wilson Wong, "Effects of Global Pressures on Public Bureaucracy Modeling a New Theoretical Framework", **Administrative & Society**, Vol. 33, No.4, September 2001 371–402, p.375.

⁷² Stephen Cope, Frank Leishman and Peter Starie, "Globalization, New Public Management and the Enabling State Futures of Police Management", **International Journal of Public Sector Management**, Vol.10, No. 6, 1997, pp. 444–460, p. 446.

⁷³ Welch, a.g.m., s.378.

yönetmel, yasal ve kültürel ağlar ve süreçler, gücünü ve etkisini sınırlanmıştır⁷⁴. Sonuç olarak, ülkedeki vatandaşlar ve örgütlerin, ulusal yönetimlerden, küresel gündeme katılım konusundaki artan talepleri, içyapıyı değiştirmeye başlamıştır⁷⁵. Küresel baskıların yanı sıra oluşturulan iç baskı ve istek özelleştirme, piyasalaştırma, ticarileşme gibi yeni kamu yönetimi anlayışına uygun uygulamaların yanında, yönetim, adem-i merkezileşme, vergi indirimi, kamu yönetimine güvensizlik, artan özel çıkara dayalı ortaklığa bağlı katılım (fonksiyonel temsil/functional representation) ve devletin yeni kurumcu iktisadın ve yönetim yaklaşımının etkisiyle kurumsal yapısındaki değişimini oluşturmuştur⁷⁶. Devletin kurumsal yapısının değişiminde yeni kamu yönetimi anlayışı temel belirleyici rolü oynamıştır. Kaçınılmaz ve sözümona apolitik reformların bir parçası olarak⁷⁷ ve “modernleştirme”, ve “güçlendirme” baskıları ve “siyasa öğretme” çalışmaları ile yaygınlaştırılan yeni kamu yönetimi anlayışı, kamu yönetiminin, yeni küresel standartlarının oluşmasını sağlamış, küreselleştirilmiş ekonomideki yeni yapısını ve rolünü kısmen anlamayı kolaylaştırmıştır⁷⁸. Yeni kamu yönetimi yaklaşımında bütün ülkeler yeni kamu yönetiminin yaklaşımının isteklerine ve standartlarına uymak zorunda kalmışlardır⁷⁹. Uluslararası güçler tarafından kamu sektöründe, mal ve hizmet sunumunda fiyat-maliyet ilişkisinin kurulması için baskılar uygulanmıştır. Bunun anlamı, küresel rekabete katılma ve müşteri memnuniyeti kavramının yaygınlaşması ve kabulü olmuştur. Bunun sonucunda piyasa temelli reformlar yapılmış, yapılan reformlar, ulusal ekonomilerin ve vatandaşların yaşam standartlarını düşürdü ve memnuniyetsizliklerini artırmıştır. Literatürde, kamu yönetiminin piyasa temelli örgütlenmesi yeni kamu yönetimi yaklaşımı(New Public Management) olarak kavramsallaştırılmıştır. YKYY, “kamu yönetiminde küresel devrim” olarak sunulmuştur. Bu “küresel devrim”, farklı ülkelerde farklı sonuçlar ortaya koymuştur. YKYY, yedi temel konu etrafında tanımlanabilmektedir. Yöneticiler için yönetimde serbestlik, performans standartları ve ölçüleri, çıktı

⁷⁴ David Held, “Regulating Globalization? The Reinvention of Politics” **International Sociology** June 2000, Vol. 15(2): pp. 394–408, p.399.

⁷⁵ Welch, a.g.m. s. 379.

⁷⁶ Philip G Cerny, “Reconstructing, The Political In A Globalizing World: States, Institutions, Actors And Governance” Frans Buelens, ed., **Globalization and the Nation-State**, (Cheltenham, Glos.: Edward Elgar, fort he Belgian-Dutch Association for Instituonal and Political Economy, 1999), pp. 89–137, p.93.

⁷⁷ Neil Brenner, Nik Theodore; “Cities and the Geographies of “Actually Existing Neoliberalism”” **The Urbanization of Neoliberalism: Theoretical Debates** Blackwell Publishers, 350 Main Street, Madlen, MA 02148, USA, 2002 Editorial Board of Antipode, p.14.

⁷⁸ Common, a.g.m., s.443.

⁷⁹ Common, a.g.m., s.442.

kontrolüne vurgu, kamu sektörünün varlığına son verme, rekabet ve taşeronlaşma, özel sektör yönetim şeklinin benimsenmesi, kaynak kullanımında sıkılık ve sistemin şirketleşmesi⁸⁰.

Küreselleşme, kamu politikalarının küresel uygulamalarının yaygınlaşması olarak açıklanabilirse, yeni kamu yönetimi yaklaşımı, küreselleşme ile ilgili beş duruma karşılık gelmektedir; neoliberal yaklaşımın taşıyıcısı (missionary) olmuştur, neoliberalizmin, uluslararasılaştırılmasını sağlamıştır, özelleşmenin uluslararasılaşmasını sağlamıştır, uluslararası örgütlerin rolünü artırmıştır ve uluslararası politikaların transferini artırmıştır⁸¹.

Yönetişimin küreselleşmesi de bu dönemde uluslararası antlaşmalarla gerçekleştirilmiştir. Buna örnek olarak, 1987 yılında imzalanan Montreal Protokolü verilebilir. Ozon tabakasına zarar veren kimyasal madde üreticileri ile Avrupa Birliği gibi ulusaşırı kuruluşlar, endüstriyel kimyasal maddelerin kullanılmasının çevreye etkisinin değerlendirilmesi konusunu birlikte düzenlemeye karar vermişlerdir. Resmî olmayan küresel bir yönetim ve “küresel sivil toplum” örneği oluşturdular. Adem-i merkezileşmiş ağ şeklinde örgütlenmiş ve devlet ile devlet olmayan aktörleri içine alan yönetişimin yapı ve anlayışının örneğini oluşturmuşlardır⁸². Yönetişim yapısının bir parçası olan sivil toplum örgütleri (Nongovernmental Organisation/NGOs) de bu dönemde yaygınlaşmıştır. NGO’lar küreselleşmenin bir aktörü ve sonucu olarak yaygınlaştırılmıştır. Boyutu, sayısı, hızı, yoğunluğu, karmaşıklığı, etkisi ve faaliyetleri artırılmıştır. Ağ tipi örgütlenme gerçekleştirilmiş⁸³, NGO’lar kamu yönetiminin parçacılaşmasında ve yönetim uygulamalarının gerçekleştirilmesinde küresel düzeyde etkili olmuşlardır. Ulusal yönetimlerin ve kamu bürokrasilerinin dönüştürülmesi çalışmalarında küresel güçlerin dışarıdan uyguladıkları baskıya, ülke içerisinden destek vermişlerdir.

⁸⁰ Welch, a.g.m., s.376.

⁸¹ Richard K. “Common, Convergence and Transfer: a Review of the Globalisation of New Public Management” **International Journal of Public Sector Management** Vol. 11 No.6 1998, pp. 440–450, p.440.

⁸² James K. Boyce, “Green and Brown? Globalization and the Environment” **Oxford Review of Economic Policy**, vol. 20, no. 1 2004, pp.105-128 p. 106.

⁸³ Mark C. Gordon, **Democracy’s New Challenge Globalization, Governance, and the Future of American Federalism**, Demos: A Network for Ideas and Action, New York, USA, 2001, p.15.

1.4.3.) Postfordist Örgütlenme ve Üretim Biçimi

Postfordist dönemde üretim ve örgütlenme biçimi yeniden düzenlenmiştir. Toplam kalite yönetimi, yönetim felsefesi ve örgütlenme biçiminin temelini kurmuş, hem kamu örgütlenmesinde hem de özel örgütlenmelerde ortak paydayı oluşturmuştur. Toplam kalite yönetiminin gereği ve sonucu olarak esneklik parçacılaştırma ve taşeronlaşma yaygınlaşmıştır. Bu dönemde neoliberal söylemin bir sonucu olarak kamu yönetimi daha fazla özel sektör yönetiminin hedef ve yöntemlerini benimsemiştir.

1.4.3.1) Yeni Bir Üretim ve Örgütlenme Biçimi ve Felsefesi Olarak Toplam Kalite Yönetimi

Toplam kalite yönetimi (TKY), kapitalizmin, sosyal devlet ve ulusal ekonomiye dayalı fordist döneminden yoğun rekabete ve yeni esnek sermaye birikim rejimine dayalı postfordist döneme geçişle birlikte, küresel üretim yerine talep yaratılmasına ve farklı ürünlerin küçük üretim birimlerinde “anında üretim”ine dayalı bir sistem olarak ortaya çıkmıştır. Teknolojik değişimin etkisiyle üretim sürecinin elektronikleşmesi ve otomasyon yapısının değişimi kapitalist anlayışa uygun rekabet edilebilirliği artırıcı verimlilik hız ve kalite anlayışını değiştirerek güvence altına almış; yenilik ve bilgi, üretimin örgütlenmesinde belirleyici faktörlere dönüşmüştür. Bu yönleriyle küresel kapitalizmin gereksinimlerine uygun düşen üretim sistemleri; hiyerarşi yerine katılımı, çatışma yerine uyumu hedeflediği iddia edilen, otonomi ve öz yönetim gibi özellikleriyle insancıl bir çalışma ortamı yarattığına inanılan yeni bir organizasyon modeli olarak TKY ile bütünleşmiştir. TKY, 1950’li yıllarda Amerikalı ve Japon bilim adamlarının katkıları ile ortaya çıkan bir yönetim felsefesidir. Özel sektör uygulamaları için oluşturulmuş daha sonraları kamu kesimi de dâhil olmak üzere her büyüklükteki örgüte uygulanmaya başlanmıştır.

Yeni üretim paradigmasının kapitalist üretimde önemli dönüşümler doğurduğu ve bunun bir sonucu olarak fordizmin yabancılaştırıcı iş ortamından farklı olarak çalışma hayatını çalışanlar için fordizmden farklı anlamlar yükleyerek çekilir hale getirme potansiyeline sahip olduğu düşüncesi ifade edilmektedir. Taylorizmin vasıfsızlaştırma eğilimi yerine, postfordizmin çalışanları yeniden vasıf

ve beceri sahibi yapacağı, bunun da sosyal taraflar arasında çatışma yerine işbirliğine dayalı ilişkiler geliştireceği iddia edilmektedir. Postfordist anlayışta yeni yönetim teknikleri sayesinde insan faktörünün etkin olarak kullanılmasıyla verimlilik artışları sağlanması amaçlanmaktadır. Bu yeni yönetim teknikleri arasında TKY önem kazanmıştır. Japon yönetim tekniklerinin ve iş başarısının arkasında yatan temel unsurlardan biri olarak görülen TKY, kendine has dogmaları ve ritüelleri olan, herkes için fayda sağladığı öne sürülen bir "örgüt dini" haline gelmiştir⁸⁴. Japon imalat sanayinin dünyada üretim yönetimi ile baskın güç haline gelmesi ile de TKY önce batıya daha sonra da diğer bölgelere uyarlanmıştır. Kalitede başarının sürekliliği felsefesinin sağlanması ve çalışanlarda kalite isteğinin artırılmasına yönelik çalışmalar ve kalite, esneklik, verimlilik ve kârlılık amacına uygunluk toplam kalite uygulamalarının geliştirilmesini ve yaygınlaştırılmasını kolaylaştırmıştır⁸⁵. Postfordist esnek birikim rejimi döneminin örgütsel alanda ve yaşam felsefesinde kurucu unsurlarında birisi olarak yaygınlaştırılmıştır.

TKY yaklaşımı, örgütün tüm çalışanlarını ve faaliyetlerini kapsayacak şekilde uygulanan ve rekabet gücünü ve kazancı artırıcı ve çalışanların üretim süreçlerini ve ürünün iyileştirilmesine katılımını sağlamaya dayanan bir anlayış ve uygulamalar bütünüdür⁸⁶. "Kalite Yönetimi" kelimelerinin başına "toplam" kelimesinin eklenmesinin nedeni tasarım aşamasından başlayarak örgütsel performansı artıracak tüm alanlarda kalitenin geliştirilmesinin amaçlanmasıdır⁸⁷.

TKY, geleneksel yönetim tekniklerinden farklı olarak müşteri odaklılık, mal ve hizmetlere değer katmayan uygulamaların elenmesi, problemleri önleme, stratejik plan yapma, takım çalışması, sürekli gelişim, yatay ve dağıtılmış organizasyon yapıları gibi karakteristik özellikler içermektedir. Bu özellikleri göz önünde bulundurulduğunda TKY, stratejik planlar doğrultusunda ortaya çıkacak problemlerin önlenmesine yönelik takım çalışmasının ve sürekli gelişimin şart olduğu müşteri odaklı, esnek örgütlenmenin gerektiği bir yönetim modeli olarak

⁸⁴ Engin Yıldırım, "Türkiye'deki Toplam Kalite Yönetimi Uygulamalarının İşçiler ve Endüstri İlişkileri Üzerindeki Etkileri" <http://www.sendika.org/belgeler/tky-01haziran2003.html> 27.05.2004.

⁸⁵ Patrick Dawson, "The Rhetoric and Bureaucracy of Quality Management" **Personnel Review**, Vol.27 No.1, 1998, pp. 5-19, s.6.

⁸⁶ Tayfun Özüşen, "Toplam Yönetim Kalitesi", **Türk İdare Dergisi**, Sayı:421, Aralık, 1998, s.285.

⁸⁷ Coşkun Can Aktan, http://www.canaktan.org/canaktan_personal/canaktan-arastirmalari/toplam-kalite/aktan-cagdas-yonetim-anlayisi.pdf 12.04.2007 s.5.

karşımıza çıkmaktadır⁸⁸. TKY'nin ana elementi, kalite halkalarıdır. Kalite halkaları, örgütün belleği, performansını belirleyen özelliği, örgütün çalışma şeklini belirleyen kapasitesi ve düzenini ifade eder⁸⁹.

TKY, yeni kamu yönetimi anlayışı uygulamasının yaygınlaşmasında önemli etkiye sahip olmuştur. Hem kamu bürokrasisinin yeniden yapılanması ve çalışma felsefesinin ve şeklinin oluşturulmasında model olmuş hem de yeni uygulamalara toplumsal meşruiyet sağlamak için gerekli kavramları ve çevreyi sağlamıştır. Yenilik, esneklik reformasyon kavramları ile karakterize edilen yeni örgütsel araştırma çalışmalarında kamu kesimi ve özel kesimi ortak bir payda da buluşturmuştur⁹⁰.

1.4.3.2) Esneklik Uygulamalarının Ortaya Çıkması ve Yaygınlaşması

1970'li yılların ortalarından sonra, birikim rejiminde ortaya çıkan değişimler, büyük firmaları, yeni stratejik uyum, örgütsel yapı ve üretim modeli aramaya zorlamıştır. Bu zorlama onları esnek uzmanlaşmaya götürmüştür⁹¹.

Kurucuları Piore ve Sabel olan esnek uzmanlaşma yaklaşımı, fordizmin krizinden çıkışın teknolojik paradigmada dönüşümü ve yeni bir düzenleme biçimini gerektirdiğini ifade etmektedir. Fordizmin krizleri içerisinden, esnek uzmanlaşma ile çıkmıştır. Doğal olarak büyük ölçekli örgütlerden daha esnek üretimin yapıldığı küçük ölçekli birimlere doğru bir dönüşüm, esnek uzmanlaşmaya doğru teknik değişimleri anında ya da stoksuz üretime doğru örgütsel değişimler içermektedir⁹².

⁸⁸ Hilmi Çoban, Fatih Deyneli, "Kamuda Kalite Artırma Çabaları ve Performansa Dayalı Bütçeleme", **20. Türkiye Maliye Sempozyumu Türkiye'de Yeniden Mali Yapılanma** Denizli 2005 s.326-344, s.328.

⁸⁹ René Haak, "Changing Patters of Japanese Production Management A New Balance Between Tradition and Innovation" EU-Japan Workshop on **Corporate Social Responsibility & Changing Wage Systems- The Role of Trade** Sano-Shoin Conference Center, Hitotsubashi University, Tokyo, 186-8603, Japan, 26-27 November 2004, s.1-27, s. 16.

⁹⁰ Ali Farazmand, "Total Quality Management (TQM): Key Concepts and Analysis of Best Practices for Improving Public Service Performance" **International Performance on TQM in Government**, Tehran, Iran, December 7-9, 2002, s. 1-25, s.15.

⁹¹ Fordism and Its Multiple Seguels: The re-Organization of Work in Britain, France, Germany and Japan <http://sol.ccsa.ufrn.br/ccsa/docente/wsouza/download/Capital&Class.doc> 14.09.2005

⁹² Balkız, a.g.e., s.78.

Esneklik kavramı, son yıllarda örgütlenme ve işçi/işveren ilişkilerinde karmaşık uygulamaları ve ilişkileri ifade etmek için kullanılmaktadır. Esneklik uygulamaları ile örgütlerin hiyerarşik yapıları zayıflamış, takım çalışmaları artmaya başlamış, çalışma süreleri değişmiş, çalışma süreleri ve ücret sistemleri değişken hale gelmiş, coğrafi hareketlilik ve çok görevlilik oluşmuş ve yeni istihdam bağımsız çalışma gibi çalışma biçimleri ortaya çıkmıştır⁹³. Esnek çalışma modellerinin yaygınlaşması ile birlikte istihdam atipikleşmeye başlamıştır⁹⁴.

Esnekliği konumu itibarıyla dış ve iç olarak niteliği itibarıyla de nicel ve nitel esneklik olarak sınıflandırmak mümkündür. Bunları birbirleri ile ilişkilendirdiğimiz zaman; dış nicel esnekliğin istihdam statüsünü ve sözleşme tiplerini nitelediği görülmektedir. Dış nitel esneklik ise taşeron kullanma, bağımsız çalışma gibi üretim sistemlerinin yanında coğrafi esneklik ve bu üretim sistemlerindeki istihdam biçimlerini de ifade etmektedir. İç nicel esneklik, çalışma süreleri ve biçimlerini ifade etmektedir. İç nitel esneklik ise, iş örgütlenmelerini ve işlevsel örgütsel esnekliği ifade etmektedir.

Esneklik, fordizmden postfordizme geçişte, geçişin odak noktasında bulunmaktadır. Uluslararası rekabetin artması, istihdam biçimlerini değiştirmeye imkân veren teknolojilerin ortaya çıkması, artan rekabetin sonucu olarak sosyal güvenlik harcamalarının ve görece yüksek ücretlerin firmaların rekabet gücünü olumsuz etkilemesi ve değişen taleplere zamanında ve gerekli cevabın verilememesi esneklik uygulamalarının temelini oluşturmaktadır. Yeni bir örgütlenme ve birikim rejimi dönemi olarak esneklik, ekonomik yapıyı, toplumsal yapıyı, devletin yapısını ve işleyişini değiştirmiş ve postfordist dönemin şekillenmesinde belirleyici temel kavram olmuştur.

⁹³ Pascale Vielle, Pierre Walthery, **Flexibility and Social Protection**, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Office for Official Publications of the European Communities, 2003, s. 7.

⁹⁴ Sabahat Bayrak Kök, "Küreselleşme ve Sendikal Hareket, Artan Yoksullaşma", GOÜ İİBF İşletme Bölümü, **5. Orta Anadolu İşletmecilik Kongresi**, 15-17 Haziran 2006, s.103-113, s.106.

	Nicel Esneklik	Nitel Esneklik
Dış esneklik	İstihdam Statüsü Sözleşme tipleri (sürekli istihdam, geçici istihdam, telefon ile iş yapma vs.) Sayısal/sözleşmeye dayalı 'contractual' esneklik – sürekli ve sözleşmeye bağlı şekilde olan istihdam biçimidir. -	Üretim Sistemleri (taşeron kullanma, bağımsız çalışma 'freelance labour') Üretken 'productive'/ coğrafi esneklik –taşeron kullanımında veya adem-i merkezi örgütlenmelerde kullanılan istihdam biçimidir.-
İç Esneklik	Çalışma Saatleri (fazla mesai, part-time çalışma, hafta sonu çalışma, değişken zamanlı çalışma) Geçici/finansal esneklik – atipik çalışma sürelerinde veya kısa süreli çalışmalardaki esnek istihdam biçimidir. -	İş Örgütlenmeleri (iş rotasyonu, çok görevlilik, çalışanları planlamadan ve bütçeleden sorum hale getirme, vs.) İşlevsel/örgütsel esneklik – çalışanların görevlerinin artması ve fordist dönem istihdam biçiminden ayrılışın artması ile ortaya çıkan istihdam biçimidir.

Tablo 1: Esnekliğin Biçimleri

(Pascale Vielle, Pierre Walthery, **Flexibility and Social Protection**, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Office for Official Publications of the European Communities, 2003, s. 8.)

Esnekleşen örgütlerde merkezdeki kalıcı kadro aynı zamanda örgütün hafızasını, kültürünü temsil etmektedir. Bunun yanında özel amaçları gerçekleştirmek-üretmek üzere sözleşmeli çalışanlar ile hem sayıca hem de çalışma saatleri bakımından değişim gösteren çalışanlar olmaktadır. Giderek

artan miktardaki faaliyet dışındaki örgütlerden ya da geçici çalışanlardan satın alınmaktadır⁹⁵.

1.5) Neoliberal Uygulamalar ve Devletin Yapısında Ortaya Çıkan Dönüşüm

Postfordist dönemde neoliberal uygulamalarla devletin yapısı ve işleyişi yeni birikim rejiminin gereksinimine uygun olarak yeniden yapılandırılmıştır. Neoliberalizm söylemi, uygulamaların ideolojik boyutunu ve temel kurumsal niteliklerini oluşturmuş ve buna uygun olarak fordist bürokrasi ve devlet dönüştürülmüştür.

Kamu yönetiminde işletme yönetim teknikleri daha fazla kullanılmaya başlanmıştır. Hem örgütlenme ve çalışma biçimi olarak özel kesim örnek alınmış buna paralel olarak, toplam kalite yönetimi ve esneklik kamu örgütlenmesinde de merkezi bir konuma gelmiş, hem de devletin örgütlenme biçimi değişerek taşeronlaşma ve parçacılışma artmıştır. Devletin ekonomideki payı ve rolü azaltılmış, özelleştirme ve piyasalaştırma yoluyla sosyal yönü güçlü alanlarda uluslararası sermayeye bırakılmıştır.

1.5.1) Kamu Yönetiminden Kamu İşletmeciliğine Dönüşüm

Postfordist dönemde kamu yönetimi, neoliberal söyleme ve hedeflere uygun olarak, hacim ve işlev olarak küçültülerek yeniden örgütlenmiştir. Yeniden yapılandırma süreciyle beraber kamu yönetimi, işletme yönetim tekniklerine ve işletme yönetimi amaçlarına uygun olarak ve hareket eder hale gelmiştir. Bunu başarabilmek için liberalleştirme uygulamaları, özelleştirme uygulamaları ve taşeronlaşma uygulamaları gerçekleştirilmiştir.

1.5.1.1) Neoliberalizm ve Liberalleştirme Uygulamaları

Liberalizm, genel bir ideoloji, strateji ve rejimdir. Ondan yola çıkılarak, oluşturulan ve sürdürülen neoliberalizmin temeldeki farklı yönü ise devlet sosyalizminden piyasa kapitalizmine radikal bir dönüşümü oluşturmaktadır.

⁹⁵ İlker Belek, **Esnek Üretim Derin Sömürü**, NK Yayınları, İstanbul, Ekim 2004, s.94.

Kapitalist rejim içinde temel bir değişime doğru gidildiğini göstermektedir. Yeni birikim rejimi ve düzenleme biçimi için son derece sınırlı bir siyasal düzenleme yapan devletin ortaya çıkması sağlanmaktadır. Liberalizm karmaşık ve çok boyutlu bir görüngüdür. Ekonomik, politik ve ideolojik diskurda çok boyutlu kavramsal bir boyutu oluşturmaktadır. Devlet-piyasa ilişkilerinin sınırlarının ve niteliğinin belirlenmesi ve yapılandırılması tartışmalarında güçlü bir stratejik kavramdır. Liberalizm nadiren ideal formu ile var olmaktadır⁹⁶. Liberalizmin tarihi, kapitalizmin tarihiyle paralellik oluşturmaktadır. Kapitalist üretim biçiminin ortaya çıktığı dönemde feodal mutlakiyete doğrudan cevap oluşturmuştur. Büyüyen kapitalist sınıfın çıkarlarının aristokrasi, monarşi ve kilisenin çıkarları karşısında ifade edilmesini sağlamıştır. Liberal felsefe, giderek artan ve ticaret, mülkiyet, üretim ve kâr elde etmeyi amaçlayan kesimin ideolojik temelini oluşturmuştur⁹⁷. Liberalizm, keskin bir rasyonalizm, insanın serbest bırakılması amacı, rasyonel beklenti süreci, gizli el yaklaşımını temel alarak erken 19. Y.Y. aydınlanma felsefesi dalı olarak yerleşmiştir. Liberal düşüncenin merkezinde, karmaşık bir toplumsal bütünlükten çok bireysel serbestlik düşüncesi bulunmaktadır⁹⁸.

Neo-liberalizm terimi politik-ekonomik yönetişimin yaygın şekilde piyasa ilişkilerine dayanan yeni formunu ifade etmek için kullanılmaktadır. Eleştirel sosyal bilimler literatüründe özel siyasal projelerin (Thatcherizm, Regeonomik, Rogernomik) ifadesi için yaygın ve baskın bir şekilde kullanılmaktadır. Bu kavramla yaklaşık aynı anlamda kullanılan ve durumun farklı bir yanını ağırlıklı olarak inceleyen oldukça çok sayıda kavram bulunmaktadır; örneğin ekonomik rasyonalizm, monetarizm, yeni muhafazakarlık, managerialism, ve contractualism⁹⁹. Neoliberalizm, dünya çapında küreselleşmeyi destekleyen ve cesaretlendiren ideoloji ve siyasal duruştur. Klasik liberalizmin yeniden ve kapitalizm lehine ifadesidir. Liberalizmde insan, kendine dönük, materyalist ve rekabetçi olarak kabul edilir. Toplum atomistik yapıdadır. Kendi kendine yönelen bireyler, yaşayabilmek, güç, sağlık, refah ve itibar için rekabet ederler. Bu

⁹⁶ Bob Jessop, "Cities and State Restructuring Pathways and Contradictions" , 2002 Editorial Board of **Antipode**, s.452-472, s. 453-454.

⁹⁷ Peter M. Lichteinstein, "Some Theoretical Coordinates of Radical Liberalism" **American Journal of Economics and Sociology**, Vol.43, No.3 July 1984, s.333-339, s.334.

⁹⁸ Philip G. Cerny, Georg Menz, Susanne Soederberg, "Different Roads to Globalization: Neoliberalism, the Competition State, and Politics in a More Open World" **Internalizing Globalization: The Rise of Neoliberalism and the Decline of National Varieties of Capitalism** International Political Series, Palgrave Macmillan, 2005, USA, 1-43, s.11.

⁹⁹ Wendy Larner, "Neo-liberalism: Policy, Ideology, Governmentality, **Studies in Political Economy** 63: 5-25, 2000, s.5.

perspektifte, arzu edilebilir bir sosyal düzen rekabetçi davranışı eğitici, koruyucu ve cesaretlendirici bir kurumlar setini gerektirir, çünkü rekabetçi etkileşimin sonucu refah ve mutluluk artar¹⁰⁰. Neoliberalizm ile yakından ilişkilendirilebilecek problem, neoliberalizmin, pozitivist bilimsel yaklaşımdan kaynaklanan ekonomizm problemidir. Neoliberal gerçeğin diğer bir bileşeni ise sosyal ilişkiler, değerler, anlam ve açıklamaların ciddi değerlendirmelerin dışında tutulmasıdır. Bireyler ve sosyal gruplar atomistik nesnelere veya şeyler olarak ele alınmış ve sosyal içerik ve anlamdan uzak evrensel hukuk düşüncesine uygun düzenleme nesnesine dönüşmüştür¹⁰¹. Kavramsal olarak, liberal bireycilik evrenselcidir ve bireylerin bir sınıfın, sosyal ya da ulusal grubun parçası olması durumunu düşünmez ve herkesi benzer ve eşit kabul eder. Neoliberalizm, bireyciliğin merkezde olması durumunu restore eder ve kolektif kimlikler ve kurumsal arabuluculukla çok az ilişkilendirir¹⁰².

İnsan serbestliğinin rasyonalist felsefesi olarak liberalizm, değişik zamanlarda ve değişik ülkelerde farklı şekilde yorumlanmıştır. Kıta Avrupası'nda liberalizm düşüncesi devlet karşıtlığı olarak algılanmakta ve siyasal felsefenin kapitalist haklara yönelik bir uzantısı olarak görülmektedir. ABD'de ise bu anlayıştan uzak bir şekilde "ortanın solu"nda yer alırken Avustralya'da "sosyal liberalizm" olarak değerlendirilmektedir. İngiltere'de liberalizm ilk olarak özgürlüğün devlet tarafından maruz kalınan sınırlamalarının kaldırılması olarak anlaşılmıştır. "Minimum devlet" in dayandığı Locke'un yaklaşımına dayanan "hayat, özgürlük, mülkiyet" üçlemesi ile klasik "bırakınız yapsınlar" yaklaşımına dayanan ekonomik doktrinin birleşmesiyle ortaya çıkmış bir anlayıştır. Bununla birlikte, faydacılığın etkisi ve Bentham'ın radikal felsefesi liberalizmi İngiltere'de daha farklı bir yöne sevk etmiştir. Sol ideolojinin etkisiyle, liberaller, devletin reform programları aracılığı ile insanları sefalet, eşitsizlik, cehalete ittiğini görmüşler ve bu durum İngiliz Liberal Partisi'nin devletin önderliği konusunda parçalanmasına neden olmuştur. Parçalanmış liberallerden "bırakınız yapsınlar" anlayışında olanlar muhafazakâr partiye katılmış, "radikal liberaller" in çoğu ise sosyalistlere katılmıştır. Fransa'da ise liberalizm, çok değişik anlamlara gelmektedir. Toplumda yaygınlaşması, anarşist, sosyalist, sendikalist ve

¹⁰⁰ Christopher J. Niggle, "Globalization, Neoliberalism and the Attack on Social Security" **Review of Social Economy**, Vol. LXI, No.1, March 2003, 51–72, s. 60.

¹⁰¹ John Brohman, "Economism and Critical Silences in Development Studies: a Theoretical Critique of Neoliberalism" **Third World Quarterly**, Vol 16, No 2, 1995, 297–318, s.315.

¹⁰² Gavin O'toole, "A New Nationalism for a New Era: The Political Ideology of Mexican Neoliberalism" **Bulletin of Latin American Research**, Vol. 22, No.3, pp. 269–290, 2003, s.272.

komünist akımlarla olmuştur. Daha sonraki dönemlerde sol akımların yanında kralcı ve muhafazakâr yaklaşımlarda da liberalizm yaygınlaşmaya başlamıştır. Genellikle İngiliz liberalizminde de Fransız liberalizminde de laissez-faire anlayışına dayanmış ve Lockçu anlayış Fransa'da Voltaire tarafından popüler hale getirilmiş, devletçi, demokratik ve eşitlikçi bir türü de Rousseau tarafından temsil edilmiştir. İngiltere'deki endüstriyel devrim ve Fransa'daki siyasal devrim ayrı ayrı liberalizmi etkilemiş ve ulusalcılık üzerinde de etkili olmuştur¹⁰³. Uluslararası ilişkiler ve uluslararası politik ekonomi liberalizmi –bu dönemde ise neoliberalizmi- farklı bir şekilde anlamlandırmaktadır. Bugünkü liberalizmin kökenini, liberal uluslararasılığa dayanan Woodrow Wilson'un Milletler Cemiyeti'nin mirası olarak görmektedir. Liberal uluslararasılık, egemen devletler tarafından desteklenen uluslararası ya da yönetimlerarası örgütler tarafından gerçekleştirilen “ortak güvenlik” örgütlerinin varlığı ve kısmen liberal özellikte uluslararası hukukla gerçekleşen bir düzendir. Birleşmiş Milletler ve İnsan Hakları Evrensel Beyannameesi bu geleneğin anahtar kurumu ve dokümanıdır. Birleşmiş Milletler, sağlık, yiyecek, barınma gibi programların geliştirilmesinde etkili rol oynamıştır. İkinci Dünya Savaşı'nın bitmesinden sonra uluslararası ekonomik kurum olarak kurulan Bretton Woods sistemi, uluslararası ekonomik liberalizmin simgesidir. Bu dönemde uluslararası ekonomik liberalizm Amerikan tarzı ülke içi liberalizm, Alman tipi neokorporatizm, Fransız tarzı açık planlamacı ekonomi, Avrupa tarzı sosyal demokrasi tipinin örneklerini oluşturmakta ve Bretton Woods sisteminin parçalarını oluşturarak savaş sonrası dönemin uyuşmasını göstermektedir. Bu dönemde uygulanan müdahaleci liberalizm bugünkü neoliberalizmin karşıtını oluşturmaktadır¹⁰⁴.

1970'lerdeki kriz (1960'ların sonunda başlayıp, 1980'lerin başına kadar devam eden bu dönemde kâr hadlerindeki düşmeye paralel olarak sosyal politikalar, kamu hizmetleri, ulusallaştırılmış endüstriler ve bürokrasinin maliyetleri vergi gelirlerinden daha hızlı bir şekilde büyümüş,¹⁰⁵ Uluslararası ve iç ekonomik koşullar dramatik bir şekilde değişmiş ve düşen büyüme oranları ve dünya ticareti, korumacılığı artırmış ve stagflasyon ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu

¹⁰³ Lichtenstein, a.g.m. s.334–335.

¹⁰⁴ Philip G. Cerny, Georg Menz, Susanne Soederberg, “Different Roads to Globalization: Neoliberalism, the Competition State, and Politics in a More Open World” **Internalizing Globalization: The Rise of Neoliberalism and the Decline of National Varieties of Capitalism** International Political Series, Palgrave Macmillan, 2005, USA, 1–43, s.11.

¹⁰⁵ Philip G. Cerny, “Mapping Varieties of Neoliberalism” **IPEG Papers in Global Political Economy** no. 12, May 2004, 1–18, s.5.

durum, 1930'lardaki büyük krize dönme korkusunu ortaya çıkarmıştır. Bu durumu aşabilmek için ilk olarak, uluslararası sermaye ve ticaretin önündeki engeller azaltılmıştır. Bu dönemde ekonomik olarak neoliberal "muhafazakâr" partiler toplumun oylarını almaya başlamıştır¹⁰⁶. Neoliberalizm ve sosyal devlet, zıt anlamlar içeren terimler olarak görünmektedirler. Neoliberal söylem, sosyal devleti, refahçılık (welfarism), ekonomik etkinsizlik ve bu duruma bağımlı olmakla suçlamaktadır. Tartışma ortaya çıktığı dönemden bu yana neoliberal yazarlar tarafından artırılarak günümüze kadar gelmiştir. Literatür çeşitlenerek artmış ve özellikle gelişmiş ülkelerde küreselleşme ile eş anlamlı olarak kullanılmaya başlanmıştır. Bu tartışmalarda, neoliberalizm, uluslararası ekonomik ilişkilerde serbest piyasaya ağırlık veren bir ekonomik doktrin olarak ele alınmanın yanında, yönetimi içeren siyasal bir ideoloji olarak da ele alınmıştır. Bu durumda neoliberal yaklaşımın, devletin rolü ile ilgili temel yol gösterici ilkesi, "özel mülkiyet haklarının ve sözleşmelerin korunması" ile sınırlandırılmıştır. Neoliberalizm siyasal bir ideoloji olarak, geniş bir uygulama alanına, 1970'ler ve 1980'lerin başında, Reagan'ın ABD'de ve Thatcher'ın İngiltere'de iktidara gelmesi ile önemli ölçüde Friedman'ın monetarist düşünceleri ve Hayek'in müdahaleci devlet eleştirilerine dayanarak kurulmaya başlanmıştır¹⁰⁷.

Ondokuzuncu Yüzyılın ortalarındaki klasik liberalizm ile neoliberalizm arasında farklar bulunmaktadır. Hayek'e göre klasik liberalizm, devleti "asli görevleri" ile sınırlamaya çalışmış, sermayenin kâr elde etmesi yasalarla engellenmemiş ve sosyal devletin vergileri ile sınırlandırılmamıştır. Öte yandan neoliberal devlet, kârlılığını artırmak için daha güçlü devlete ihtiyaç duymaktadır. Bu nedenle ideolojik olarak uysal, fakat teknik olarak becerili, güçlü, müdahaleci devlet gerekmektedir¹⁰⁸. Neoliberalizmin, klasik liberalizmin ürünü olmadığını da belirtmek gerekmektedir. Neoliberalizmdeki bireysellik anlayışı, özgürlük anlayışı ve yönetim anlayışı diğer yaklaşımda bulunmamaktadır. Hartman'a göre liberalizm geleneksel olarak kendi kendisini otoriter rejimlerden, devlete dayalı zorlayıcı güç kullanmama yönüyle ayırır tutar. Buna rağmen, neoliberal

¹⁰⁶ Gerny., "Different Roads to Globalization: Neoliberalism, the Competition State, and Politics in a More Open World" s.13-15.

¹⁰⁷ Yvonne Hartman, "In Bed the Enemy: Some Ideas on the Connections between Neoliberalism and the Welfare State", **Current Sociology**, January 2005, Vol. 53(1): 57-73 s.58-59.

¹⁰⁸ Dave Hill, "Global capital, neo-liberalism, and the growth of educational inequality", **The School Field: International Journal of Theory and Research in Education**, 13 (1/2), 2002, s.81-107 s.83.

rasyonalitenin özneleri uygulamada onların özgürlükleriyle desteklenmiş, fakat konumları da önceden tanımlanmıştır¹⁰⁹

Liberalizm, ulusaşırı sermayenin başarılı hegemonik bir projesi olarak ortaya neoliberalizmi çıkarmıştır. Fordizmin başarısızlığına, neoliberalizm başarılı siyasal, entelektüel ve moral bir cevap olmuştur¹¹⁰. Neoliberal değişimin başlangıcı, 1970'lerin sonunda ABD ve İngiltere'deki uygulamalardır. Bu uygulamalar, diğer uyumlu hale getirilmemiş ekonomilere de yaygınlaştırılmış ve bu ülkeler de sermaye için verimli hale getirilmiştir. Bu iki ülkedeki değişimden sonra Kanada, Yeni Zelanda ve Avustralya'da da neoliberal uygulamalar gerçekleştirilmiştir. Daha sonra ise İskandinavya ülkelerinde uygulanmışlardır. Neoliberal siyaset uygulamaları 1980'lerde başlamış ve 1990'lar boyunca devam etmiştir. Sovyet bloğunun çökmesinden sonra ABD liderliğindeki Batılı neoliberal güçler ve uluslararası kuruluşlar, neoliberal söylemi Orta ve Doğu Avrupa'daki ülkelerde de yaygınlaştırarak "neoliberal sistem dönüşümü"nü gerçekleştirilmiştir. Transatlantik neoliberal güç bloğu 1970'lerde ve 1990'ların başında hegemonik değil baskın bir güce sahiptir. Neoliberal değişimi gerçekleştirmek için değişik araçlar kullanmışlardır. Önemli ölçüde neoliberal bir zafer kazandıklarını da düşünmüşlerdir. Fakat Almanya doğu komşularını ve Balkanlar'daki Almanya'nın ekonomik etkisindeki ülkeleri aynı yöntemlerle olmasa da faşist dönemdekine benzer bir ekonomik nüfuz bölgesi anlayışıyla bütünleştirmeye başlamıştır. İsveç ise sosyal demokratik uygulamalarını sürdürebilmek için Baltık Denizi ekonomik bölgesini oluşturmaya çalışmıştır. Fakat Polonya, Çek Cumhuriyeti, Slovakya ve Macaristan kapitalizmin genelleştirilmiş ekonomik çöküşünün bir parçası haline getirilmişlerdir¹¹¹.

Ekonomik liberalizasyon, ekonomik yapının serbest piyasaya göre düzenlendiği bir süreçtir. Kamu kurumlarını, ekonominin doğrudan parçası olmaktan çıkarmak (özelleştirme) ve piyasanın serbest çalışmasının önündeki engelleri kaldırmak (deregülasyon) ve piyasa mekanizmasının etkili ve verimli kararlar alacağına güvenmek demektir. Ekonomik liberalizmin felsefi kökenleri, 18. yüzyılın sonu ve 19. yüzyılın başına Adam Smith, David Ricardo gibi yazarlara dayanmaktadır. Bu yazarlar ekonomik faaliyetin özü olarak serbest

¹⁰⁹ Hartman, a.g.m, s.60.

¹¹⁰ . Jessop, a.g.m. s. 455.

¹¹¹ . Jessop, a.g.m. s.458.

ticaret ve ortak doktrin olarak da “laissez faire” anlayışına dayanmışlar, devletin ekonomi üzerindeki düzenleme alışkanlığına karşı çıkmışlardır¹¹². Temelde liberalizasyon; siyasal, ve yönetsel mekanizmalar, mal, hizmet ve finansal piyasalar üzerindeki kontrollerin kaldırılması ve sonrasında da uluslararasılaştırılmasını amaçlamaktadır. 1970’li yıllarda başlayıp 1980 sonrası dönemde yaygınlaşan bu akım birçok ülkenin piyasalarını gelişen teknolojilerin de etkisiyle önemli ölçüde birbirine bağlamış ve ulus devletlerin üzerinde güç odakları yaratılmasını sağlamıştır. Uyum sürecinde liberalizasyonun işleyişi birbirini takip edecek şekilde ticari liberalizasyon, finansal liberalizasyon ve yönetsel liberalizasyon politikaları ile gerçekleştirilmiştir. Liberalizasyon olgusunun ideolojik köklerini, önemli ölçüde, neoliberalizmin, kendi çizgisi üzerindeki ön aşaması olan liberalizmde bulunmaktadır. 17., 18. ve 19. yy.’larda Adam Smith’den, Bentham, Burke, Humboldt ve John Stuart Mill’e kadar çok sayıda kuramcısı bulunan liberal düşünceye göre doğal uyuma ve bütünleşmeye sahip olan meta üretim ve değişim sistemine dışarıdan, herhangi bir şekilde hiçbir müdahale yapılmamalıdır. Çünkü her tür müdahale doğal uyumu ve bütünleşmeyi ortadan kaldıracaktır. Bu durum ise bireylerin özgürlüklerinin kısıtlanması yanında bir grubun bir başka grup üzerinde baskı uygulaması demek olacaktır. Özgürlüğün kısıtlanması ve baskı uygulaması ise toplumsal uyum yerine toplumsal çatışma ortamının egemenliğine neden olacaktır. Dolayısıyla, “görünmez düzenleyici el” ve “laissez-faire” anlayışı liberalizmi ifade eden başat kavramlar olmuştur. Bu “müdahaleci olmayan devlet” sloganını temel dayanak noktalarından birisi olarak geliştiren liberal düşüncenin anılan yaklaşımı, sosyal devlet anlayışı ile bir müddet kesintiye uğramış ve sosyal devletin krizine paralel olarak geliştirilen düşünsel akımlarla yeniden, bu defa daha baskın surette egemen hale gelmiştir. Bu yeni akım neoliberalizmdir. Liberalizasyon olgusu, neoliberalizmin ve ona koşut olarak gelişen küreselleşme ideolojisinin en önemli unsurudur¹¹³.

Neoliberalizm, keynezyen ya da kolektivist bütün stratejilere karşı derin bir antipati oluşturarak bunların karşısındaki pek çok söylemi piyasa mantığı ve

¹¹² Keith Salmon, “Spain: From Protectionism to Advocacy of Liberalisation” **CONFERENCE The Spanish Presidency of the European Union** Supported by the Real Instituto Elcano, UACES (University Association for Contemporary European Studies), EWC (Europe in the World Centre) and the Instituto Cervantes Foresight Centre, University of Liverpool, 12 October 2002 s.1–17, s.2.

¹¹³ İlhan Dağdelen, Liberalizasyon, **Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi**, ISSN: 1303–5134, 2004, 1–66, s.5-8.

rekabet düşüncesi etrafında bünyesinde birleştirmiştir. Rekabetçi güçler, saldırgan bir biçimde devletin küçültülmesi, finansal disiplin ve kamu hizmetlerinde reform çalışmaları uygulamalarını gerçekleştirmişlerdir. Söylemsel olarak devlet gücüne karşı olmalarına rağmen neoliberaler, devlet gücünü kullanarak bu amaçlarını gerçekleştirmişlerdir¹¹⁴. Krize giren liberal sosyal düzenlemenin ve siyasal ekonomik yapının yeniden formüle edilmesi neoliberalizmi oluşturmaktadır. Uluslararası avangart militan ekonomik liberalizmi, 1938 yılında Paris'te toplanan Walter Lippmann'ın "The Good Society" etkilemiş ve yönlendirmiştir. Bu toplantıda "Marksist ve Keynes'çi totalitarizme karşı haçlı seferi" açılmış ve 1947 yılında "piyasanın sömürülmesine" karşı Mont-Pelerin Topluluğu kurulmuştur. Daha sonra, uluslararası kuruluşlar, enstitüler, araştırma merkezleri ağı oluşturularak, yazarlar, bilim adamları yönlendirilerek, yayınlar yapılmış, halkla ilişkiler kuruluşları oluşturulmuş ve neoliberal düşünce geliştirilmeye başlanmıştır. Daha sonra 1973 yılında Allende'nin devrilmesiyle Şili de "libertad economica/liberalleştirilmiş ekonomi" deneyi yapılmıştır. Bu çalışmayı Adam-Smith Enstitüsü, Thatcher uygulamalarının bilimsel meşruiyetini sağlamak ve Reagan dönemi Amerikan think-tank kuruluşlarının kabul edebileceği bir kurumsal miras oluşturabilmek için gerçekleştirmiştir. Neoliberal projenin siyasal-ekonomik atılımı ise ekonomi alanında verilen Nobel ödülleri ile olmuştur. İlk olarak 1969 yılında verilen ödül, daha sonra çok sayıda neoliberal iktisatçıya verilmiştir. Bu konuda önde gelen örnekler, Samuelson (1970), Hicks ve Arrow (1972), Hayek (1974) Friedman (1976) ve Becker (1992)dir. Mont-Pelerin Topluluğu'ndan 1974 ile 1992 arasında 7 neoliberal iktisatçı bu ödülü almıştır¹¹⁵.

Serbest ticaretin ekonomik modeli olan neoliberalizm, Chicago da üretilerek hızlı bir şekilde kullanıma sürülmüş ve Washington, New York ve Londra gibi merkezler aracılığı ile "çağdaş devlet reform"larının ve küreselleşmenin baskın ideolojik rasyonalizasyon aracı haline getirilmiştir. Neoliberalizm, rekabetçi küreselleşme için devletin yeniden yapılandırılmasında ve faaliyetlerinin ölçülmesinde ulusal ve yerel düzeyde geçerli olacak değerlendirme ölçütleri, sonuçları etkileyici programlar ve operasyon çatısı ya da

¹¹⁴ Peck, a.g.m., s.381.

¹¹⁵ Gabriela Michelitsch, **What is Neoliberalism?**,
<http://portland.indymedia.org/en/2005/03/314055.shtml> 06.03.2007, s.2.

ideolojik yazılımlar (software) gerçekleştirmiştir¹¹⁶. Ana kapitalist ülkelerdeki 1980’lerde başlayan “yeni ortodoks liberal” araştırmalar, bu araştırmaların Washington merkezli IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlarca formüle edilip dayatıldığı için 1990 yılında İktisatçı John Williamson tarafından Washington Mutabakatı (Washington Consensus) olarak ifade edilmiştir. Williamson’a göre Washington Mutabakatı; 1) Mali disiplin, 2) altyapı, temel eğitim, sağlık alanlarındaki kamu harcamalarının yeniden yapılandırılması, 3) vergi reformu, 4) kâr hadlerinin liberalizasyonu, 5)serbest döviz kuru, 6) ticari liberalizasyon, 7) doğrudan dış yatırımın liberalizasyonu, 8) özelleştirme, 9) piyasaya giriş çıkış ile ilgili engelleri kaldırmak için deregülasyon yapmak 10) mülkiyet haklarının korunmasıdır. Williamson daha sonra bu özellikleri yeniden gözden geçirmiş ve buna “neoliberal piyasa fundamentalizmi” ismini vermiştir. Washington mutabakatı daha sonra gözden geçirilerek eklenmiş ve özellikleri artırılmış Washington mutabakatına dönüşmüştür¹¹⁷.

Washington Mutabakatı (orijinal 10 özellik)	Özellikleri Artırılmış Washington Mutabakatı
1. Mali disiplin	11. Merkez bankasının Bağımsızlığı ve enflasyon hedeflemesinin yapılması
2. Altyapı, temel eğitim, sağlık alanlarındaki kamu harcamalarının yeniden yapılandırılması	12. Kamu sektörü ve özel sektör yönetiminde reform
3. Vergi reformu	13. Esnek emek piyasası
4. Kâr hadlerinin liberalizasyonu	14. İş ve finansman alanındaki ulusal standartların, çevre ve emek piyasasındakiler hariç, uluslararası standartlar ve Dünya Ticaret Örgütü antlaşmalarıyla uyumlu hale getirilmesi
5. Serbest döviz kuru	15. Sermaye hesabının liberalizasyonunu sağlayarak ulusal

¹¹⁶ Jamie Peck, Adam Tickell, “Neoliberalizing Space”, **Antipode** Vol 34, No 3. Blackwell, Boston, 2002, 380–404, s.380.

¹¹⁷Jang, a.g.m., s.4-5.

	finansal sistemi kuvvetlendirmek
6. Ticaretin liberalizasyonu	16. Sürdürülebilir kalkınma
7. Doğrudan dış yatırımların liberalizasyonu	17. Hassas bir güvenlik ağı oluşturmak
8. Özelleştirme	18. Yoksulluk azaltıcı stratejilerin oluşturulması bunun için de yoksulluk azaltma belgelerinin ve yoksulluk azaltma çatisının hazırlanması
9. Deregülasyon	19. Ülke içerisinde paydaşların yeterli desteğini sağlayacak siyasal gündeme sahip olmak
Mülkiyet haklarının korunması	20. Demokratik katılım

Tablo 2: Washington Mutakabati

Washington mutabakatı kavramı zaman içinde geliştirilerek özelliklerin sayısı artmış Washington mutabakatına dönüşmüştür¹¹⁸.

Neoliberalizmin kurumları ve yaklaşımları, küresel kurumlar aracılığı ile serbest piyasanın yeni biçimi olarak devletlerin kontrolü ve planlı çalışmaları aracılığı ile yaygınlaştırılmışlardır. Gerçekten, serbest ticaretin erdemi, esneklik, aktif bireycilik merkezi konuma getirilmiştir¹¹⁹. Küresel neoliberalizm ikili yapıda gelişmiştir. Uluslararası şirketler için çalışan iyi örgütlenmiş neoliberalizmi savunan elitler lobisi güçlü bir şekilde neoliberal küreselleşmeyi savunmuştur. İlk olarak, piyasaların dünya çapında liberalizasyonunu ve küresel ekonomi için yeni yasal yapıyı ve düzenleyici güçlü yapıyı oluşturmaya çalışmışlardır. İkinci olarak da ülkelerin içyapılarını yeniden yapılandırarak küresel ekonomi ile bütünleşmelerini sağlamışlardır. Bu ikisinin kombinasyonu, "liberal dünya düzenini" oluşturmuştur. Liberal dünya düzeni diğer bir ifade ile açık küresel ekonomi ve küresel siyasal rejim sermayenin ulusaşırı hareketini sağlamak için ulusal engelleri azaltmıştır. Ekonomik yeniden yapılandırma programı, 1970'ler ve 1980'lerde uluslararası finansal ajanslar tarafından tasarlanmıştır¹²⁰. Başka bir

¹¹⁸ Jang, a.g.m. s.5.

¹¹⁹ Peck, a.g.m., s.381.

¹²⁰ William I. Robinson, "Remapping Development in Light of Globalisation: from a Territorial to a Social Cartography", **Third World Quarterly**, Vol 23, No 6, 2002, s.1047–1071, s. 1056.

ifade ile neoliberalizmi, iki bölümde analiz etmek mümkündür. Birincisi küresel ve ulusaşırı karakteri üzerinde yoğunlaşmakta diğeri ise tek tek ülkeler düzeyinde iç ilişkiler incelemesi olarak yapılmaktadır. Neoliberalizmin anlaşılmasına yönelik çalışmalar ise üç başlık altında sınıflandırılabilir. Birincisi, monetarizm, arz yanlısı iktisat, rasyonel beklenti ve tercih teorisi, verimli kaynak tahsisi için kusursuz işleyen ve kendi kendisini düzenleyen piyasa inancı gibi ekonomik rol, etki, düşünceler ve paradigma olarak neoliberalizmin yükselişine ve yayılışına vurgu yapmaktadır. Neoliberalizmi açıklamaya çalışan ikinci yaklaşım, sıkı anti enflasyonist para politikaları, deregülasyon, liberalizasyon, özelleştirme, esnek emek piyasaları, bağımsız merkez bankası, glocalizasyon ya da IMF kaynaklı yapısal uyum politikalarına maruz kalma olarak ortaya çıkan katı ekonomik ve sosyal politikalar olarak incelenmektedir. Üçüncü yaklaşımda ise neoliberalizm genel olarak Foucault'nun düşünceleri çerçevesinde yönetim yaklaşımları eksenli düşüncelerle değerlendirilmektedir¹²¹.

Neoliberalizm, kapitalizmden, kendi başına var olan, tek parça (monolithic), ayrılmamış (undifferentiated), her nasılsa ortaya çıkmış bir süreç olarak fetişleştirilmiştir. Kaçınılmaz ve doğal devlet biçimi olarak, kaçınılmazlığın siyaseti olarak sunulmuştur. Özellikle insan olmayan bir dünya ile karşılaşmıştır. Süreç olarak neoliberalizasyona ve bir şey olarak da neoliberal vurgu yapılacaktır.¹²² Neoliberalizm hem teorik hem de siyasal bir meydan okuma ile gelmiştir¹²³. Bourdieu ve Wacquant neoliberalizmi, "gezegenin yeni kutsal kuralları" ve aynı durumu olağanüstü belirsizleştiren bir düşünce virüsü olarak ifade etmektedir¹²⁴. Neoliberalizmin kurumsal yapısı ve siyasal hareketi ağ yapılı ve bileşiktir. Neoliberalizm bir süreç olarak algılanabilir, devletin sonu olarak değil¹²⁵. Neoliberalizmi, Sovyet komünizminin çökmesinden sonra, hemen hemen her yerde bulunduğu varsayılan, uygulanabilir alternatifinin bulunmadığı iddia edilen piyasa temelli yönetimi ifade etmektedir. Neoliberal politikalar, siyasal yelpazenin her iki tarafındaki partiler tarafından ülkelere uyarlanmıştır¹²⁶.

¹²¹ Jin-Ho Jang, "Approaching Neoliberalism as Finansal Hegemony-The Case of South Korea" <http://www.soc.uiuc.edu/about/Transnational/Jin-Ho%20Jang.pdf>. 2006, 1–51, s.1.

¹²² Nik Heynen, Paul Robbins, "The Neoliberalization of Nature: Governance, Privatization, Enclosure and Valuation" **Capitalism Nature Socialism** Volume 16, Number 1 (March 2005) p.5–8, s.6.

¹²³ Peck, a.g.m. s.381.

¹²⁴ Peck, a.g.m. s.381.

¹²⁵ Peck, a.g.m. s.383.

¹²⁶ Hartman, a.g.m, s.59.

1.5.1.2) Özelleştirme Uygulamaları

Özelleştirme, güçlü bir ideolojik tavırla devlet ve piyasa ilişkilerinin yeniden düzenlenmesi çalışmasının bir parçası olarak 1980'li yıllarda Şili ve İngiltere'de ortaya çıkan ve makroekonomik yapısal reformların gerçekleştirilmesi için oluşturulan sistematik politik ekonomik reformların bir parçasını ifade eden uluslararası bir fenomendir. Özelleştirmenin çok geniş kapsamlı sonuçları bulunmaktadır. Özelleştirme sadece basit ekonomik politikaları ifade etmemekte aynı zamanda kapitalizmin küresel ideolojik siyasetinin bir parçasını oluşturmaktadır¹²⁷. Özelleştirme kavramı, ortaya çıktığında siyaset aracı olarak makroekonomik düzeyde marjinal bir anlam ve öneme sahiptir. Hakkında ilk referans Oxford English Dictionary'de Batı Alman Erhard Government ile – madencilik konusunda- bağlantılı olarak ortaya çıkmıştır. Kamu hizmetleri ile ilgili olarak ise OECD tarafından 1976 yılında hazırlanan Kanada basın raporunda kullanılmıştır¹²⁸. Özelleştirme (privatization) sözcüğü, ilk defa 1983 yılında Webster's New Collegiate Dictionary'nin 9. baskısında yer alarak yaygın uygulamanın tanımı olarak yer almış ve “özel hale getirmek, endüstriyel veya ticari hayattaki değişim ve mülkiyeti, kamu kesiminden özel kesime aktarmak” olarak ifade edilmiştir. Akademik çalışmalarda sözcüğün ilk kullanımı ise Peter D. Drucker'ın 1969 yılında basılan “The Age of Discontinuity” adlı eserinde “reprivatization” şeklindedir. 1976 yılında ise Robert W. Poole bu terimi, “privatization” olarak kısaltmış ve “Reason Foundation” isimli çalışmasında kullanmıştır¹²⁹. Özelleştirme, fordist birikim rejiminin krize girme eğilimi göstermesi ile gündeme gelmiş ve postfordist birikim rejimine geçiş ile birlikte bu dönemin dönüştürücü uygulamalarına temel oluşturmuştur. İdeolojik olarak; devlet karşıtı ve özel mülkiyete dayalı yönetimin geliştirilmesi uygulamalarının; ekonomik olarak; liberalizasyon ve özel girişime dayalı ekonomi kültürünün gelişmesi ve özel yönetim tekniklerinin rasyonalizasyonu; siyasal olarak; kâr hadlerinin yükseltilmesine yönelik politikaların oluşturulması ve sol ideolojilere darbe vurulmasının yanında istikrarlı bir muhafazakâr seçmen tabanının oluşturulması; finansal olarak; sermayenin hem kamu mallarının ucuza satılarak

¹²⁷ Ali Farazmand, “Privatization or Reform? Public Enterprise Management in Transition” **International Review of Administrative Sciences**, Vol.65, 4, 1999, 551–567, p.551.

¹²⁸ Brendan Martin, “Privatization of Municipal Services: Potential, Limitations and Challenges for the Social Partners” **International Labour Office, Sectoral Activities Programme**, Working Paper, Geneva August 2001, p.1-2.

¹²⁹ Nursel Öztürk, **Özelleştirme Ders Notları**, http://www.ydk.gov.tr/egitim_notlari/ozellestirme.htm 26.12.2005.

hem de piyasa onlara bırakılarak desteklenmesinin yanında kamu yönetimi uygulamalarının da ticarileştirilmesi ve bütçe kısıntıları ve bütçe açıkları verilmesi; işletme yönetimi teknikleri açısından; rasyonalize edilmiş yönetsel özerklik ve işletme yönetimi tekniklerinin ekonomik ve örgütsel bir ideoloji haline getirilmesi sağlanmıştır. Bunun yanında kamu yönetimine ağırlıklı olarak işletme yönetimi teknikleri de postfordist dönüşüm sürecinde özelleştirme uygulamaları ile başlamış ve yaygınlaştırılarak piyasanın üstünlüğü yönetim felsefesi haline getirilmiştir¹³⁰.

Özelleştirme düşüncesi, postfordist dönüşümün ekonomik söyleminin oluşmasında belirleyici olan kamu tercihi düşüncesi araştırmalarının, tüketici/müşteri özgürlüğü anlayışının işleyebilmesi için temel oluşturmaktadır. Müşteri tercihi, piyasa mekanizması düşüncesinin temelini oluşturmaktadır. Tercihler yoluyla örgütler üzerinde yararlı bir baskı yaparak verimlilik geliştirileceği düşüncesi bulunmaktadır. Bu yaklaşım, ekonomik araçlar, kamu mülkiyetinden çıkarılırsa, müşterilerin hakları konusunda zorunlu olarak piyasa yoluyla iyileştirme sağlanacağını iddia etmektedir. Bazı yazarlar, yeni sağ söylemi ve onun tercih retoriği – sadece tercih mekanizmasının yeterli olduğu düşüncesi-piyasa temelli dönüşümde ve özellikle özelleştirme uygulamalarında çekirdek rolü oynamıştır¹³¹.

Özelleştirme ilk defa 1979 ekonomik ve siyasal bir hedef olarak yılında İngiltere’de Muhafazakâr Parti’nin seçim bildirgesinde yer almış, ilk özelleştirme uygulamaları da, Şili uygulaması hariç tutulursa, yine İngiltere’de Muhafazakâr Parti döneminde gerçekleştirilmiştir. Bu uygulamalardan sonra 1980 yılında ABD’de başkanlık seçimlerinin Ronald Reagan tarafından kazanılması ile dünyaya ihraç edilir hale gelmiştir¹³².

Özelleştirme uygulamaları ve bu uygulamaların kapsam ve biçimi uluslararası örgütler tarafından diğer devletlere dayatılmıştır. Özelleştirme, 1980’li yıllardan itibaren gelişmişlik derecelerine bağlı olmaksızın, 60’dan fazla ülkede uygulanmaya başlanmış, IMF ve Dünya Bankası kredi verme koşullarını, ülkede

¹³⁰ Farazmand, a.g.e., p.554-555.

¹³¹ Miguel Martinez Lucio, Mike Noon, Sarah Jenkins, “Constructing The Market: Commercialization and Privatization in the Royal Mail” **Public Administration** Vol.75, Summer 1997, 267–282, p.269.

¹³² Öztürk, a.g.e.

neoliberal uygulamaların geçerli olması için gerekli düzenlemelerin yapılmasına, kamu girişimciliği alanının daraltılmasına yönelik önlemlerin uygulamaya konulmasına bağlamıştır. Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi 3 Ekim 1990 tarih ve 953 sayılı kararında özelleştirmeye ilişkin kararında, özelleştirmeye ilişkin amaçları; “verimliliği arttırmak, fiyatları düşürmek, kaynakların etkin kullanımını sağlamak, devlet bütçesini küçültmek, gelir sağlamak, kamuda çalışanların sayısını azaltmak ve aşırı tekelci durumdaki sendikaların gücünü kırmak” şeklinde açıklamıştır¹³³.

Özelleştirme, neoliberal piyasa serbestisi ve deregülasyon uygulamaları ile ve neoliberalizmin temel değeri olan rekabetin dayatması olarak hayata geçirilmektedir. Öz itibarıyla bu, işçi hareketi ve diğer toplumsal hareketlerden gelen baskılar sonucunda iş dünyasının öncelikli taleplerinden belirli bir özerklik kazanan kamunun, tekrar sermaye birikiminin doğrudan aracına dönüştürülmesidir¹³⁴.

Sermayenin yayılması lehine devletin ekonomik ve sosyal faaliyetlerinin budanmasının yanında, kamu sektörünün kâr yarışına katılmamasının ve pazar paylaşımının temel yasalarına uyum sağlamamasının sonucu olarak kamu sektörü kesin bir şekilde küçültülmüştür¹³⁵. Bu küçülme basit bir mülkiyet ve yönetim transferinin ötesinde, bütün bir ekonomik örgütlenmeyi, neoliberal anlayışa ve hedeflere uygun hale getirmek ve bunun için gerekli dönüşümü sağlayacak olanakları oluşturmuştur.

Bu süreç bir yandan devletin ekonomik faaliyetlerinin yanında işlevlerinde bir küçülmeyi –sosyal harcamaların azaltılmasını, sosyal hizmetlerin küçültülmesini, istihdam potansiyelinin düşürülmesini ve kamu endüstrilerinin satılmasını- gerektirmiş, diğer yandan devletin güvenlik, gözetim ve baskıcı rolünü artırarak, bu işlevleri genişletmiştir. Gilles Deleuze ve Felix Guattari'ye göre bu durum “Daha önce hiçbir zaman, bir devlet, bu kadar çok kuvveti

¹³³ Öztürk, a.g.e.

¹³⁴ Nick Dyer-Witheford, (Çev: Ali Çakıroğlu); **Siber m@rx, Yüksek Teknoloji Çağında Sınıf Mücadelesi**, Aykırı Yayıncılık, İstanbul, 2004, s.308.

¹³⁵ Susan George, (Çev: Füsun Çiçekoğlu); **Neoliberalizmin Kısa Tarihi ve Yapısal Değişim Şansları**

ekonomik güç göstergelerinin hizmetine koşmak adına, bu kadar güç yitirme”miştir.¹³⁶

Sermaye bağımlı olduğu, teknolojik yenilikleri, hükümet-sanayi konsorsiyumları, üniversite-şirket ortaklığı, eğitim ve öğrenim projeleri, askeri sözleşme ve şirket sübvansiyonları aracılığı ile yani devlet aracılığı ile harekete geçirmektedir. Bunun yanında özelleştirme uygulamaları büyük ölçüde, daha önce ölçek sorunları nedeniyle kamu hizmeti olarak geliştirilmiş olan ve şimdi özel işletmelere kâr sağlayabilecek duruma gelen teknobilimsel sistemlere el konulmasını amaçlamaktadır. Telefon sistemleri, araştırma enstitüleri, kütüphane kaynakları bu yüzden satılmaktadır. Yüksek teknolojiler ve finansal güç, özelleştirme ve koruyucu düzenlemelerin kaldırılmasında şirket gücüne hem ceza hem de ödül kullanma gücü sağlamaktadır. Ceza, sermayenin küresel yatırım ve spekülasyon ağlarına kaçış tehdididir. Ödül uysal rejimlere maliyetleri azaltacak yöntemleri, kamu hizmetlerinde işleri otomatikleştirmeyi, toplumsal huzursuzluk ve çalkantıları sona erdirmek için iyi eğitilmiş güvenlik kuvvetlerinden yararlanmayı vaat etmektedir. Sosyal harcamalardaki teknoloji destekli küçülmenin kendisi şirketlerin sırtındaki sözde vergi yükünü azaltarak, yeni ileri teknoloji sistemlerinin dev yatırımlara giderek fonları serbest bırakma yollarından bir tanesidir. Dolayısıyla ortaya çıkan teknobilimsel üretim koşulları, hem amaçlar hem de araçlar bakımından tam anlamıyla özelleştirme dinamiği ile ilgilidir¹³⁷.

1.5.1.3) Taşeronlaşma

Esnek istihdam biçiminin uygulanmasının en önemli uygulama modellerinden birisi de taşeronlaşmadır. Üretimin parçalanmasının sonucu olarak üretimin bazı parçalarının ana firmanın dışında parça ile ilgili uzmanlığa sahip küçük firmalara ürettirilmektedir. Fordist dönemde yaygın olarak kullanılan dikey entegrasyonların örgütlerin rekabet gücünü olumsuz yönde etkilemesi üzerin dikey entegrasyon yöntemine uygun olarak üretim yapan örgütler parçalanmış ve üretimin her aşamasındaki birim piyasada kendi faaliyet alanında çalışmaya başlamıştır. Dikey entegrasyonların parçalanmasının dışında tek tek firmalar da kendi üretim yaptıkları alanlarda taşeronlardan yararlanmaya başlamışlardır. İş

¹³⁶ Witheford, a.g.e. s. 308.

¹³⁷ Witheford, a.g.e., s.309.

taşeronlaştırmaya devreden şirket devrettiği kısım ile ilgili olarak kadro istihdam etmemekte, yatırım yapmamaktadır¹³⁸.

Taşeronlaşmanın artması esneklik uygulamalarını kolaylaştırmış, çalışanın pazarlık gücünü ve sosyal haklarını sınırlandırmıştır. Proje temelli ya da serbest çalışanların sayılarını artırmıştır.

Alt sözleşme veya günlük dilde kullanıldığı şekliyle taşeronlaşma, 1970'lerde kapitalist sistemin içine girdiği krize karşı geliştirilen yeni üretim biçiminin (postfordizm) bir parçası olarak karşımıza çıkmaktadır. Üretim yerinde işin bir kısmının işveren tarafından başka bir işverene verilmesi veya işverenin ürettiği ürünün belirli parçalarını, işyeri dışında alt sözleşme ile başka bir birime devretmesi şeklinde tanımlanan taşeron uygulamasında, hem emek piyasası farklılaştırılarak ucuz iş gücü olanağı yaratılmakta hem de sendikalaşma önlenilmektedir. Taşeronlaşma uygulamasında temel amaç; sendikasız yerlerde sendikalaşmayı önlemek, sendikalı yerlerde de işçilerin bir kısmının toplu iş sözleşmesinden yararlanmalarını engellemek, sendikalaşmayı zayıflatarak sendikanın toplu sözleşme yetkisini düşürmek, grev uygulamasını önlemek ve düşük ücretli işçi çalıştırmaktır. Yeni sistemin (postfordizm) yaratıcısı ve uygulayıcısı Japonya'dır. Japonya'da yaşananlar, taşeron uygulamasının işçiler üzerindeki olumsuz etkilerini göstermesi bakımından hayli önemlidir. Japonya'da, çelik üretiminde çalışan işçilerin yarısı taşeron işçisidir ve yalnızca yüzde 20'si sendikalıdır. Taşeron işçilerinin çalışma saatleri ana firmada çalışan işçilerden yüzde 10 daha fazla, ücretleri ise yüzde 30 daha düşüktür. Bir Japon sendikalı, taşeronlaşmanın sonuçlarını şöyle dile getirmektedir: "Toyota'nın ana üretimin dışına taşıdığı birimlerde çalışan işçiler asla hastalanmaz, asla grev lafını ağzına almaz ve yılda yalnız birkaç gün tatil yapabilir. Sendikalaşma anında Toyota bu birimlerdeki bağlantısını hemen sifıra indirir"¹³⁹.

1.5.2) Kamu Yönetiminde Toplam Kalite Uygulamaları

Son 20 yılda kamu yönetimi- toplum ilişkilerinde kamu yönetimi- özel sektör yapılanmasında, ulusal-uluslararası-küresel ilişkilerde vatandaş- kamu

¹³⁸ Dünyada ve Türkiye'de Sendikal Örgütlülük, Disk Birleşik Metal İş Örgütlenmesi, İstanbul, 2002, s. 31-32.

¹³⁹ <http://www.yapiyolsen.org/eyysen/yayinlar/brosur/taseronlasma.htm>.

yönetimi ilişkileri ve kamu yönetiminin doğası ve işlevlerinde hızlı bir küresel dönüşüm dönemi yaşanmaktadır. Bu dönüşüm, iki temel akım temel kavramlarını oluşturmaktadır. Bunlardan birisi piyasanın üstünlüğü söylemine dayanan kapitalizmin küreselleşmesi diğeri ise kamu ve özel sektörün örgütsel performans ve hizmet dağıtımı konularında küresel kalite ve toplam kalite hareketidir¹⁴⁰. Toplam kalite yönetimi, kamu ve özel sektör örgütlerindeki değişimin baskın ideolojisini oluşturmuştur. Kamu hizmeti anlayışının yerine piyasa ekonomisinin kurallarının yerleşmesinin önemli araçlarında birisidir¹⁴¹. Neoliberal politikaların kamu yönetimi ortaya çıkardığı değişimin tanımlayıcı özelliği “kamusal” olandan “özel” olana kaçış olarak ifade edilebilmekte, sürecin araçlarından birisini özelleştirme, diğeri ise kamu yönetiminin özel sektörleştirilmesi oluşturmaktadır. Toplam kalite yönetimi, özel sektör yönetim anlayışının kamu sektörüne aktarılması ve kamu etkinlik alanının piyasa etkinlik alanına dönüştürülmesinde önemli bir işlev yüklenmektedir¹⁴². Kamu hizmeti ve yurttaşlık kavramının yerine müşteri odaklılık ve yeni kamu yönetimi anlayışına uygun özel yönetim hedef ve işleyişinin kamu yönetimine yerleşmesini kolaylaştırmıştır.

Kamu yönetimi alanında uygulanan TKY, üretim alanında uygulananlara göre benzerlikler içermesinin yanında işlevsel olarak farklılıklar da içermektedir. Kamu yönetimi alanında uygulanan TKY, kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi sürecinde “kalite” ve “müşteri” kavramını ön plana çıkartarak kamu hizmetlerinin piyasalaştırılmasının ve bu sürecin ideolojik alt yapısının hazırlanmasının olanaklarını hazırlamıştır¹⁴³.

Küreselleşme sürecinde yaşanan değişime cevap verebilmek amacıyla, kamu sektörü yerel yönetimleri de kapsayacak şekilde, TKY ilkelerini izleyen çıktı yönelimli, müşteri odaklı mal ve hizmet sunumu yaklaşımına yönelmiştir. Kamu yönetiminde toplam kalite yönetimi uygulaması ilk aşamada yerel yönetimlerde

¹⁴⁰ Ali Farazmand, “Role of Government in an Era of Total Quality Management (TQM) and Globalization: Challenges and Opportunities” **Public Organization Review: A Global Journal** 5: 2005, 201–217, s. 202.

¹⁴¹ Alvaro de Miranda, “Total Quality Management and Inequality: The Triple Helix in Global Historical Perspective” **Science Technology Human Values** 2003, 28;34, pp. 34–51, s.36.

¹⁴² Ayşe Gül Yılgör, “Toplam Kalite Yönetiminin Özel Sektör ve Kamu Kesimi İçin Ortak Bir Model Oluşturabilme Potansiyeli” **Kamu Yönetiminde Kalite, 2. Ulusal Kongresi**, 21–22 Ekim 1999, s.1–13, s. 12–13.

¹⁴³ Meltem Kayıran Dikmen, Ahmet Alpay Dikmen, “Her Derde Deva İksir:Toplam Kalite Yönetimi” <http://kamyon.politics.ankara.edu.tr/calismalar/belgeler/01.pdf> s.11.

uygulanmış, yerel yönetimleri bakanlık örgütleri izlemiştir¹⁴⁴. Yeni kamu yönetimi yaklaşımı, toplam kalite yönetimi uygulamalarının kamu yönetiminde de gerçekleştirilmesini cesaretlendirmiştir¹⁴⁵. Yeni kamu yönetimi ve TKY, kamu hizmeti ethosunun içini boşaltmıştır. TKY uygulamaları ile birlikte kamu yönetiminin kültürü dönüştürülerek kural esaslı kamu hizmeti yerine girişimciliğe ve performansa odaklı kamu yönetimine geçilmiştir. Yeni durum ise kamu hizmetlerini oportünist ve kaliteye indirgeyerek sunma riski taşımaktadır¹⁴⁶. YKYY ve TKY yaklaşımındaki paradoks ise her ikisinin de bürokrasi formuna dayanmasıdır.

YKYY ve TKY ile paradigmatic bir değişim gerçekleştirilmiştir. Weberyen bürokrasi yerine YKYY'nın parçası olan kamu sektörü örgütleri oluşturulmuştur. TKY ile kamu yönetiminin paydaşları, siyasal sitem, kurumsal araçlar, kültür vb. kamu yönetiminin çevresel yapısı ve kamu yönetiminin yapısı ve işleyişi dönüştürülmüştür. TKY ile kamu yönetiminin doğası değiştirilerek kamusuz (publicness) kamu yönetimi oluşturulmuştur¹⁴⁷. Özel sektör örgütlenme ve çalışma biçimi teşvik edilmiştir. Profesyonel bir devlet ve kamu yönetimi öngören YKYY anlayışı "public management" anlayışının ardılı olarak geliştirilmiştir. Piyasa şartları içerisinde ticari bir işletme gibi çalışan kamu yönetimi modeli öngören bu iki yaklaşım arasındaki fark kamu yönetimi anlayışlarından değil kapsadıkları alandan kaynaklanmaktadır. Kamu yönetiminde gerçekleşen değişimler ilk aşamada personel ve finansman gibi alanlarda parçacıl biçimde uygulanmış, 1980'lerin ikinci yarısında reformlar bir "managerialist model" çerçevesinde kamu kurumları tüm boyutları ile ele alınarak gerçekleştirilmeye başlamış, bu yaklaşım YKYY olarak tanımlanmıştır¹⁴⁸. TKY, kamu yönetiminde 1980'lerde YKYY'nın ideallerinden birisi olarak popülerleştirilmiştir. Rasyonel seçim ve kamu tercihi teorileri TKY unsurları taşımakta, YKYY ile ise kamunun performans seviyesini artırıcı ve etkili bir kamu malları ve hizmetleri dağıtım mekanizması oluşturulmak istenmektedir. Bunu başarabilmek için TKY

¹⁴⁴ Yeşim Şahin, "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma ve Çalışma Yaşamı" **I.Ulusal Sosyal Politika Kongresi Yaşam Boyu Sosyal Koruma**, Ankara, 2004, 255-265, s. 257-258.

¹⁴⁵ Ching-Ping Tang, "When New Public Management Runs Into Democratization: Taiwan's Public Administration in Transition" **Issues & Studies** 40, nos.3/4 (September/December 2004): 59-100, s. 86.

¹⁴⁶ Suzan M. Ilcan, Daniel M. O'Connor, Marcia L. Oliver, "Contract Governance and the Canadian Sector" **RI/IR** Vol.58, no.4, 2003, pp.620-643, s.635.

¹⁴⁷ Rauno Vinni, "Total Quality Management and Paradigms of Public Management" **International Public Management Review**, Electronic Journal at <http://www.ipmr.net> Volume 8, Issue 1, 2007, International Public Management Network, pp.103-131, s.109.

¹⁴⁸ Yeşim Şahin, "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma ve Çalışma Yaşamı", s. 257-258.

kullanılmıştır. TKY, kamu kesimi için Weberyen bürokrasiden, özel sektör için ise taylorist örgütlenmelerden daha verimli sonuçlar üretmiştir¹⁴⁹.

TKY, kamu hizmetlerinden faydalanan vatandaşları dış müşteri, sürecin katılımcılarını da iç müşteri olarak tanımlamaktadır. Bu ayırım ve müşteri gereksinimlerinin karşılanması hedefi, kamu faaliyetlerinin piyasa mekanizmasının belirleyiciliğinde yürütülen faaliyetlere dönüştürmektedir. Kamu hizmetlerinin ne kadar yürütüleceği, hizmetlerden kimlerin yararlanacağı, standartların nasıl belirleneceği, nasıl fiyatlandırılacağı, hangi hizmetlerin sözleşmeler aracılığı ile taşeronlara devredileceği, hangi hizmetlerin kamu kuruluşları tarafından üretimine devam edileceği vb. konularda alınacak kararların piyasa işlerliğine bırakılması halinde, kamu hizmetlerinin esasını oluşturan tarafsızlık ve eşitlik ilkelerinin yerini düşük maliyet, kârlılık, verimlilik gibi ekonomik hedefler almaktadır. Temel karakteristiklerinden farklı olarak, kamu kuruluşları işletmeye, kamu hizmetleri de alım-satım değerleri ile ifade edilen "meta"lara dönüşmüştür¹⁵⁰.

TKY'nin, kamu yönetiminde uygulanmasının da önünde bazı zorluklar bulunmaktadır. TKY, kamu yönetiminde uygulanması kamu yönetiminin yapısından kaynaklanan nedenlerle kamu yönetiminin işleyişini bozmaktadır. Kamu yönetimi fonksiyonları uzun dönemli çalışmaları gerektirdiği halde TKY'nin kamu yönetiminde uygulanması değişen siyasal bağlam içerisinde uzun dönemli çalışmaları engellemektedir. Özel sektör ile kamu kesimini özdeş kabul ederek birisini diğersinin anlayışına uygun olarak örgütleyip çalışmasını istemek de bozucu etki oluşturmaktadır. Kamu yönetiminin işleyişi de TKY uygulamaları ile eşitliği bozucu ve baskın grubun lehine sonuçlar oluşturmaktadır. TKY, özellikleri gereği, kamu yönetiminde anti-demokratik bir işleyişe neden olmaktadır. Ticarileşme ve müşteri odaklılık buna neden olmaktadır. Bireysel müşterinin talebini karşılama çabası da kamu yönetiminin mal ve hizmetlerinin biçimini bozmaktadır. TKY'nin uygulamasının yanlış anlama ya da hatalı kullanımından kaynaklanan sonuçları da olumsuz özelliklerindedir. TKY uygulamasına geçildiği zaman her şeyin yeniden kurulması ve çalıştırılması gerekmektedir. Kurulma ve çalıştırılma ile ilgili hatalar bulunmaktadır. Bir diğer sorunlu alan ise kamu

¹⁴⁹ Vinni, a.g.m., s.110.

¹⁵⁰ Yılğör, a.g.m., s. 12-13.

yönetiminin kanun ve kurallarla bağlı olması TKY'nin ise çalışanların kendi çalışmalarının koordinasyonunu örgütsel engele takılmadan gerçekleştirebilmesidir¹⁵¹.

1.5.3) Kamu Yönetiminde Esneklik Uygulamalarının Yaygınlaşması

Kamu yönetimi de rekabet ve piyasa temelli bir yaklaşım çerçevesinde değiştirilmektedir. Gelişmeler, Fordist dönemin hiyerarşik yapıli örgütünün yerine daha yatay yapıdaki örgütlerin kamu yönetiminde de yaygınlaşmasına neden olmuştur. Bu yapı çalışanların karar alma süreçlerine katılımını artırarak örgüt hedeflerine uyumunu sağlamakta ve performanslarını artırmaktadır.

Postfordist dönüşüm ile birlikte istihdam statüsü değişmiş, geçici istihdam ve atipik diğer istihdam biçimleri yaygınlaşmıştır. Özelleştirmelerin başlamasıyla birlikte kamu yönetiminde de dış esneklik ortaya çıkarak yaygınlaşmaya başlamıştır. Uygulamanın yaygınlaşması ve derinleşmesiyle birlikte hem kamu personelinin istihdam biçimi değişmiş hem de istihdamın sınıflandırması ve farklı kamu personel gruplarının kamu istihdamı içerisinde ki ağırlığı değişmiştir.

Kamu Yönetiminde, dış esneklik kapsamında nitel değişim gerçekleşmiştir. Nitel esneklik uygulamalarını bir parçası olarak üretim sistemleri esnekleşmiştir. Kamu yönetimi yerel yönetimlerden başlayarak taşeron kullanmaya başlamış, taşeron kullanımı hem kamu yönetiminde hem de kamu yönetiminin izin verdiği ya da çekildiği alanlarda özel ve kamu ve özel tüzel kişilerce yaygınlaşmıştır. Dış nitel esneklik uygulamalarından birisi de üretken coğrafi esneklik uygulamasıdır. Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, bölgesel kalkınma ajanslarının kurulması bağımsız idari otorite (BİO)ler, dış nitel esneklik uygulamalarındandır. Bu tip örgütlenmeler aynı zamanda kamu yönetiminin parçacillaşmasına da neden olmaktadır. Bu tip örgütler ve istihdam biçimi artan bir hızla kamu yönetiminin örgütlenme ve istihdam karakterini oluşturmaktadır.

Kamu yönetiminin yapısı iç esneklik uygulamaları ile de değişmektedir. İç nicel esneklik uygulamaları kapsamında çalışma saatleri ve istihdamın niteliği

¹⁵¹ Maria Patrocinia Ferreira, Francisco Diniz, "Total Quality Management and Public Administration: The Case of Vila Real Town Hall", **44 th European Congress of the European Regional Science Association- Regions and Fiscal Federalism**, University of Porto, Portugal, 25–29 August 2004, participants 664 and 665, paper 347, 1–23, s.11–12.

değişmektedir. Sözleşmeli personel sayısı artırılarak memur sayısı azaltılmakta sözleşmeli personelin istihdamı ise iç nicel esneklik biçiminde gerçekleşmektedir.

İç esnekliğin nitel özellikte olanı ise iş örgütlenmeleri ve işlevsel örgütsel esneklik şeklinde gerçekleşmektedir. Çalışanlar çok görevli hale getirilmekte ve sayıca azaltılmaktadır. Örgüt içerisinde yatay ve dikey esneklik yaygınlaşmaktadır.

Esneklik, idari yapının daha yüksek performans taahhüdü karşılığında karar ve faaliyetlerde kanun ile tanımlananlar dışındaki usul ve esaslar itibarıyla görece özerk davranışlara izin vermesi anlamını taşır. Esneklikle birlikte düşünülmesi gereken ilke hesap verme sorumluluğudur. Hesap verme sorumluluğu da kaynak kullanım yetkisi bulunan idari ve siyasi birimlerin bu kaynakların kullanım biçimi, diğer bir ifadeyle etkinliği ve istenilen amaçlara ulaşıp ulaşılmadığı, yani etkililiği konusunda idare, vatandaş, kanun yapıcı ve denetleyici birimler nezdinde yükümlü bulunmalarıdır. İdareye belli karar ve eylemlerde esneklik oluşturulmuştur¹⁵². Esnek kamu yönetimi, temel ilkesi düzenleme olan sanal örgütler ve geçici personel ile yönetilen, siyasa üretimini deneyerek yapan, kamu yönetiminin maliyetlerini kısmaya ve çıkarlar arasında uyum sağlamaya çalışan bir yapıdadır¹⁵³.

TKY ve YKYY, kamu yönetiminin kültürünü değiştirmiş çıktı üzerine kurallardan çok çıktının önemli olduğu bir yapının ortaya çıkmasına neden olmuştur. Adem-i merkezi ve karar vermeye odaklı hale gelmiştir. Bürokrasinin örgütsel ve ilişki yapısı dış çevrenin değişimi ile birlikte değişmektedir. Ağ yapısı ve örgütler arası ilişkiler önemli hale gelmekte, örgütsel sınırlar belirsizleşmektedir. Esneklik, zorunlu olarak değişen örgütler ortaya çıkmasına neden olmakta ve hızla değişen piyasa şartları ve müşteri tercihlerine uygun adem-i merkezileştirilmiş örgütsel yapılar ve süreçler ortaya çıkmaya başlamıştır. Kamu yönetimi de yeni yönetim tekniklerini uyarlamaktadır¹⁵⁴. Weberyan bürokrasinin yerine karar alma katmanları daha az hiyerarşik yapısı zayıflatılmış

¹⁵² Birol Aydemir, "Stratejik Yönetim ve Bütçe", **20. Türkiye Maliye Sempozyumu Türkiye'de Yeniden Yapılanma**, 23-27 Mayıs 2005 Karahiyat/Pamukkale, s.24-32, s.26.

¹⁵³ H. George Frederickson, "Whatever Happened to Public Administration? Governance, Governance Everywhere" **Working Paper** QU/GOV/3/2004, 1-36, s.11.

¹⁵⁴ Rachel Parker, Lisa Bradley, "Bureaucracy or Post-Bureaucracy? Public Sector Organisations in a Changing Context" **The Asia Pacific Journal of Public Administration**, vol.26, No.2 (december 2004) 197-205, s.198.

sonuç odaklı örgütler kamu yönetiminde de egemen örgüt tipi olmuştur¹⁵⁵. Bu örgütlenme biçimi ve YKYY ile değişen ekonomik çevreye uyum konusunda gerekli özelliklere sahip esnek kamu yönetimi örgütleri ortaya çıkmıştır¹⁵⁶.

Esneklik uygulamaları kapsamında uluslararası sermayenin gereksinimlerine uygun olara bölgesel kalkınmacılık ve yerel yönetimler ön plana çıkarılmış¹⁵⁷, BİO'lar yaygınlaştırılmıştır.

1.5.4) Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Devletin Parçacılaşması

Son zamanlarda, aşırı yüklenmiş ideolojik yapılar, parçacılaşmış kamu yönetimi disiplini matrisini ortaya çıkarmıştır. Parçacılaşma, ilgili literatürde yeni kamu yönetimi, yönetim ve siyaset biliminin etkisi ile ortaya çıkmış ilgili alanlarda kamu yönetiminde kullanılan isme benzer isimlerle ifade edilmeye başlanmıştır¹⁵⁸.

Kamu yönetiminin nasıl tasarlandığını uygulandığını ve düşüncelere uygun hale getirildiğini anlamak için geniş bir algı ve düşünceye gerek bulunmaktadır. Kamu yönetimi teori ve uygulamasını şekillendiren etki ve tepkileri anlamak için yönetim tecrübesinin sübjektif ideasının etrafında oluşturulmasını ve benzer durumlarda genişlemesini anlamak gerekmektedir. Parçacılaşma, üç alanın etkisiyle açığa çıkmaktadır. Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı (NPM), siyaset biliminin kamu yönetimi alanındaki etkisi ve yönetim¹⁵⁹.

Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı, “ilerleme çağında” kalkınmacı tepkilerin, “bilimsel” hareketlerin ve davranışçı yaklaşımın ortaya çıktığı erken orta ve geç 20. yüzyılda oluşmuştur. Kötü durumdaki kamu ve özel sektör yönetimleri için yönetsel araştırmalar yapılmıştır. Özellikle kamu yönetimi alanında, siyasal pratiklerin kötülüğü argümanı etrafında bir söylem geliştirilmiş, siyasal pratiklerin yerine, şeffaf araçlar, yöntemler, modeller ve katı (hard) bilim ve mühendislik

¹⁵⁵ M. Akif Özer, “Günümüzün Yükselen Değeri” **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 59, s.3–46, s.4, s. 11.

¹⁵⁶ Parker, a.g.m, s.201.

¹⁵⁷ Sabahattin Şen, “Esnek Uzmanlaşma ve Kamu Yönetimi” **İş Güç**, Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi, Cilt:6, Sayı:1

¹⁵⁸ Arthur Sementelli “**Unmasking the Disciplinary Matrix: Deconstructing Public Administration Ideologies**” 16Th Annual Public Administration Theory Network Conference June 19-21, pp 1-12, 2003, Anchorage, Alaska s.4.

¹⁵⁹ Sementelli, a.g.e.,s.4.

uygulamaları tavsiye edilmiştir. Zamanla bu hareketler popülerlik, mali kısıntı, bürokrasi için ekonomik darlık ve sosyal kaos oluşturmuştur. Yeni kamu yönetimi yaklaşımının gelişimi ve yerleşmesi ile birlikte, bu yaklaşımın kamu yönetiminin diğer alanlarında da etkileri ve temel teleolojik inançları kamu yönetimini etkilemeye başlamıştır. Teknik karmaşıklık, ekonomik ve örgütsel uzmanlaşma ve departmanlaştırılmış düşünce ve örgütlenme tasarımları, amaçları ve hedefleri azaltarak ayrıntılandırılmış ve parçacılaşmayı oluşturarak kamu yönetimini dönüştürmüştür¹⁶⁰. Bu anlayış ve uygulamalarla, kamu yönetimi ve özel yönetim alanları benzeşmeye başlamıştır. Özel sektör hedefleri, örgütlenme biçimleri, süreçleri, yöntemleri ve araçları ve istihdam biçimi “reform” yapılarak kamu kesimine uygulanmıştır. Esnek istihdam biçimine geçilerek çekirdek kadroların dışında kalanlar özellikle düşük kademe çalışanları özel sektörün istihdam biçimiyle istihdam edilmişlerdir¹⁶¹. Devletin küçültülmesi ve hizmetlerin piyasalaştırılması ile de taşeronlaşma sağlanmıştır.

Bu uygulama devletin niteliği gereği toplumdaki güç ilişkilerinin düzenlemeye yansımaları sağlamıştır. Kamu yönetiminin dinamikleri, kamu yönetiminin örgütsel yapısının parçacılaşması da buna dâhil olmak üzere, değişen güç ilişkileri ve toplumda değişen güç yapısına uymaktadır. Yeni güç ilişkileri yapısı siyasal yöneticiler ve üst düzey bürokratlar tarafından sistematik hale getirilerek kamu yönetimi dönüştürülmüştür¹⁶².

Yönetişim, bu dönemde, hedeflerin kimliğinin, yasaların ve bütün kavramların oluşturulmasında kurucu rolü oynamıştır. Bu nedenle kamu yönetiminin en önemli ve karmaşık kavramlarını temsil eden kavramlardan birisidir. Diğer iki etki kaynağının da temel kavramsal kaynaklarından birisidir¹⁶³. Parçacılaşma ve yönetim uygulamaları ile alt yöntemlerdeki karar verme süreçleri ortadan kalkmıştır¹⁶⁴. Yönetişim, otoritenin parçacılaşmasının yanında karar alma süreçlerine katılımı ve karar almanın parçacılaşmasını sağlamıştır.

¹⁶⁰ Barbara Kudrycka, *Governance and Public Administration in the 21st Century* “The Changing Position and Status of Civil Servants”. Twenty-fifth International Congress of Administrative Sciences Athens, 9 to 13 July 2001, 1–7, s.2.

¹⁶¹ Sementelli, a.g.e., s.4.

¹⁶² Johan P. Olsen, “Citizens, Public Administration and the Search for Theoretical Foundation”, www.apsonet.org, 69–80, s.71.

¹⁶³ Sementelli, a.g.e., s.7.

¹⁶⁴ Pia Marconi, “Public Administration Reform and Government Responsiveness to Citizens in Italy” OECD Public Management Service, 1997.

Aynı zamanda parçalanarak gücü ve etkisi azalan ve piyasa güçlerinin ihtiyacına göre yeniden yapılanan kamu bürokrasisi, piyasa güçlerine bağlı hale gelmiştir.

Parçacılaşma, kamu yönetiminin temel yapısını yeniden kurmuştur. Kamu yönetimi yatay ve dikey olarak parçalanmıştır. Bu durum, kamu kesiminin topluma hizmet ve faydası için koordinasyon sorununu ortaya çıkarmıştır¹⁶⁵. Kamu yönetiminde tipik bir makro süreç farklı kamu yönetimi örgütleri ile etkileşim içerisindedir. Otoritenin ve sorumluluğun parçalanması, kamu yönetiminde sürecin sık sık kesintiye uğramasına neden olmuş ve kamu örgütlerinin işbirliğinin sonuçlarını ortadan kaldırdığı gibi hizmetlerde etkisiz tedarik sağlamanın yanında, kamu yönetiminin oluşturduğu bütünlüğün işbirliğinin etkili olmasını da engellemiştir¹⁶⁶. Ulusal kamu yönetimlerinde BİO'lar yaygınlaşmış ve bu durum parçacılaşmayı artırmıştır. Kamu yönetiminin yasal çatısı ve bakanlıklar devam ederken, tekil durumlarda kararlar önemli ölçüde BİO'lara bırakılmıştır¹⁶⁷. Parçacılaşma içsel zıtlıklar taşımaktadır. Adem-i merkezleşmenin yanında güçlü bir merkezleştirilmiş siyasa kontrolü gerektirmektedir¹⁶⁸. Farklı alanları düzenlemek için oluşturulan kurumların birlikte uyum içerisinde çalışabilmesi ve sistemi bir arada tutabilmek için siyasal kontrolün, kurumların bağımsızlığına rağmen, güçlü bir şekilde gerçekleşmesi gerekmektedir

Yatay düzlem boyunca uzmanlaşma artarak tek amaçlı örgütler ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu uygulamalardan önce karmaşık kamu örgütleri, hizmet sağlama ve altyapı sahipliği ve onun ulaştırma ve iletişimi de dâhil olmak üzere birleşik düzenleyici role sahipken parçacılaşma ile görevi parçalanmış ve örgütsel yapıları şirketlerdeki benzer hale getirilmiştir. BİO'lar ve parçacılaşma yeni kamu yönetimi olarak isimlendirilmiştir. Yeni kamu yönetimi yaklaşımı ile birlikte ortaya çıkan ticarileştirme, şirketleştirme, özelleştirme ve kamu tekellerinin

¹⁶⁵ H. George Frederickson, David S.T. Matkin, "Public Administration and Shared Power: Understanding Cooperation" pmranet.org/conferences/USC2005/USC2005papers/pmra.frederickson.matkin.2005 s. 1–29, s.6.

¹⁶⁶ Frederickson, a.g.e., s.1.

¹⁶⁷ Morten Egeberg, "European Government(s) Executive Politics in Transition" www.arena.uio.no/publications/working-papers2007/papers/wp07_05.xml - 7k pp.1–24, s.2.

¹⁶⁸ Anne Junor, "Participation, Fragmentation and Union Response: The 1998-2000 ACT Public Sector Bargaining Round and the Workplace Relations Act" **Australian Journal of Public Administration**, 59(4): 67-75, s. 67, December 2000.

parçalanması ve kullanıcı/tüketici uyumlulaştırma neoliberal devletin bileşenlerini oluşturmuştur¹⁶⁹.

Kamu yönetiminin parçacılaşması, kamu yönetiminin ülke içindeki kaynaklar üzerindeki önceliğini rekabete açmış, ülke içerisindeki yasal yapıdaki ve terminolojik değişimleri oluşturmuştur. Yönetişim, kamu yönetiminde yoğunlaşmayı ve kurumsallaşmayı en aza indirmiştir. Yoğunlaşmanın olmaması problemlere ve neden olmuştur¹⁷⁰. Yönetişim ekseninde parçacılaşmayı makro ve mikro düzeyde etkileyen güçler ortaya çıkmıştır. Merkezileştirici güçler, bölgeselleşme ve küreselleşmeyi içermektedir. Parçacılaşmacı güçler ise yerelleşmeyi ve topluluk temelli yönetişimi bütün uzamda gerçekleştirmeyi istemektedir. Kamu yönetimi bu güçlerin etkisi ile uluslararası uzamda bütünleşirken, ulusal devletler parçacıl olarak yeniden örgütlenmektedirler¹⁷¹.

Siyaset biliminin etkisi de kamu yönetiminin ve parçacılaşmanın önemli kaynaklarından birisidir. Tarihsel olarak kamu yönetimi, siyaset bilimine bağlıdır. Kamu yönetimi alanında çok bilinen teorisyenlerden bazıları eğitimlerini siyaset bilimi alanında almışlardır. Bu eğitim ve formasyon kamu yönetimi ile siyaset bilimini birbirine bağlamayı kolaylaştırmıştır. Siyaset bilimi teorileri, kamu yönetiminin siyaset bilimi ile sağlıklı bir bağ kurması konusunda güçlü bir bağ oluşturmaktadır. Siyaset bilimi, kamu yönetiminin kamu ile yakın bir bağ kurmasının bağına oluşturmaktadır. Yapı, bağlam, çok sayıda temel çerçeve argümanı ve yasalaştırma gibi kamu yönetiminin idealleriyle ilgili bilgiyi siyaset bilimine borçludur. Siyaset bilimi “devlet yaratıcı”nın varlığı hakkında bilgiler ve siyaset teorisini oluşturan düşünürlerin düşüncelerini vermektedir¹⁷². Bu bilgilerdeki değişim, kamu yönetimi ile ilgili örgütlenmenin ve değişen siyasal ideoloji ya da söyleme koşut olarak yönetim bilimi literatürünü de yeniden şekillendirmektedir. Siyaset biliminin, kamu yönetimi için temel kurucu niteliğinin yanında, devlet ve bürokrasinin yapısındaki değişim üzerindeki etkisi de yönetim bilimini etkilemektedir. Neoliberal siyasal söylemin siyasal yaygınlığı ve etkisi siyaset biliminin etkisi ile oluşmuştur.

¹⁶⁹ Egeberg, a.g.e., s. 3.

¹⁷⁰ Ö Maria Wimmer, Roland Traunmüller, “KM for Public Administration: Focusing on KMS” **14th International Workshop on Database and Expert Systems Applications (DEXA’03)** 2003 IEEE, s.3.

¹⁷¹ Frederickson, a.g.e., s.6.

¹⁷² Sementelli, a.g.e., s. 5-6.

Parçacılaşma, yeni düzenlemenin bir gereği olarak taşeronlaşmanın da ortaya çıkmasına neden olmuştur. Kamu yönetiminin bütünlüğünün ve işbirliğinin zayıflaması ve piyasa temelli bir anlayışla yeniden örgütlenilmesi kamu yönetimi bütünlüğü içerisinde sağlanan mal ve hizmetlerin artık hem “müşteri”ye sunulmasına hem de kamu örgütlerinin birbirlerinin piyasa içerisinde birbirlerinin müşterilerine dönüşmesine neden olmuştur. Dikey olarak bütünleşik örgütler yeni ekonomik gereksinimden dolayı, yatay olarak örgütlenmeye başlamışlardır. Özelleştirmeler sonucu devredilen kamu iktisadi kuruluşları hem iş yapış şekli olarak hem de yeni duruma uygun olarak yeniden örgütlenerek parçalanmışlardır.

1.5.5) Özelleştirme-Yerelleşme-Bağımsız İdari Otoriteler

Genel olarak yerelleşme, *devletin içinde, yukarıdan aşağıya bir yetki aktarım sürecinden ibaret* olarak tanınır. Oysa neoliberalizmin küresel örgütlerce geliştirdiği tanım, *gerçek* yerelleşme sürecini kamu kudretinin devletten topluma -asıl olarak özel sektöre aktarılmasını öngören bir özü vardır. Yerelleşme devlet içi bir hareket olarak değil, asıl hedefi bakımından kamu kudretinin sermayeye devri olarak tanımlanmaktadır. Öngörülen yerelleşme, toplumsal kaynakları küresel sermayeye bağlayacak bir "yerellik", kamu hizmetlerini her düzlemde piyasaya teslim edecek bir özelleştirme sürecinden ibarettir.¹⁷³ Yerelleşme politikaları, 1970'lerin krizinin ardından neoliberal anlayış ve postfordist örgütlenme biçimine uygun olarak gerçekleştirilen ve IMF, Dünya Bankası ve Dünya Ticaret Örgütü gibi kurumların öncülüğünde gerçekleştirilen yeniden yapılanma sürecinin önemli uygulamalarından birisidir. Buna göre; yetkilerinin fazla olması nedeniyle aşırı bürokratik, hantal ve verimsiz hale gelen devletin küçültülmesi hedeflenmektedir. Bu yolla yerel yatırım ortamı daha da iyileştirilerek yabancı sermaye için uygun hale getirilecektir¹⁷⁴. Merkezi yönetim yapısının küçültülmesi ve denetiminin kaldırılması, bunun yerine yerel halkın denetim ve katılımının artırılması, hizmetin yerinde karşılanması, yani yerel yönetimlerin özerkleştirilmesinin sağlanması ve bunun uzantısı olarak sermayeyi kendi alanlarına çekmek üzere gerekli zemini ve koşulları yaratması sağlanmaktadır. Bu anlamda yerel yönetimler, küresel ölçekte bir güç ve rekabet imkânına sahip olmaktadır. Yerel yönetimlerin özerk ve rekabetçi bir yapıya

¹⁷³ Birgül Ayman Güler, “Devlette Reform” Mimarlar Odası Sunuşu, 3 Mart 2003.

¹⁷⁴ Esen Çağlar, “Türkiye’de Yerelleşme ve Rekabet Gücü: Kümelenmeye Dayalı Politikalar ve Organize Sanayi Bölgeleri” **Bölgesel Kalkınma’da İktisadi Perspektif**, 305–316, s.307.

kavuşturulması ise, özünde ulusötesi tekelci sermayenin, kendini coğrafi ve siyasi alanlarda zaman ve mekan sınırlamalarından kurtarma ve böylece kendine daha fazla kârlılık sağlayan mekanlar arama gereğinin bir uzantısıdır. Dolayısıyla sermaye kendi krizini yenmeye ve *azalan kâr oranı* sorununu aşmaya çaba sarfetmektedir. Bu bakımdan önceki dönemin yerel birimi, toplumsal tüketimin örgütlendiği ve emeğin yeniden üretiminin sağlandığı bir mekân olmaktan çıkıp, çokuluslu sermayenin kârlılığını arttıracak biçimde üretimin örgütlendiği bir mekân haline gelmektedir¹⁷⁵. Ulusal ve uluslararası şirketlerin büyümesi ve bu büyümeyi mümkün kılan ulaşım, iletişim ve bilişim teknolojilerindeki gelişmeler, sermayeyi belli bir yerleşim yerine bağımlı olmaktan kurtarmakta ve uluslararasılaştırmaktadır. Böylece sermaye, üretim ve yerel yönetim ile bağlantılı kararlarını özgürce ve kârlı olacak biçimde belirleyebilmekte, hatta bunun için şehri veya yerel birimi terketme yönünde tehditlere dayalı yaptırım gücünü kullanıp yerel yönetimler arasında rekabet yaratabilmektedir¹⁷⁶. Devlet, egemenliğini uluslararası kuruluşlarla ve parçacılılaşma sonucu yeniden yapılandırılan yerel yönetimlerle paylaşmaya başlamıştır. Ulus devletin merkezi otoritesi yıpranmış ve egemenliğin devletlerden şehirlere ve özel birliklere doğru yayılmasına sebep olarak ulusal, bölgesel ve yerel egemenliklerin global egemenliğe uyumlu olmasına neden olmuştur. Yani ulus devletler bundan böyle uluslararası egemenlik kullanan birimlerin etkisini yerel düzeyde hayata geçirmektedirler. En üstte global siyasal güçler, sonra devletleri kapsayan bölgesel oluşumlar, ulus devlet ve daha altta ise yerel otoritelerin olduğu bir sistem işletilmektedir. Kapitalizmin ikilemli ve çatışmalı doğasının bir sonucu olarak küreselleşmenin zıt yönde işleyişe sahip çok boyutluluğu piyasayı küreselleştirirken ulusal düzeyde ekonomik ve siyasal alanı birbirinden ayırmakta, bazı alanlarda yakınlaşma, bütünleşme ve merkezileşme kadar, uzaklaşma, yerelleşme parçalanma eğilimlerini güçlendirmektedir¹⁷⁷. Ulus devletlerin işlevi belediyelerin faaliyetlerine, ulusal politikalar da global sistemin belirleyeceği hizmetleri yerine getiren belediyelerin politikalarına benzetilmektedir.¹⁷⁸ Bu aşamadan sonra yönetim uygulamaları gerçekleştirilmekte ve sivil toplum örgütleri siyasallaşarak yönetim işlevini üstlenmektedir. Küreselleşme süreci ile birlikte merkezin görev, yetki ve kaynakları önce yerel yönetimlere daha sonra da hükümet dışı örgütlenmeler olarak

¹⁷⁵ Birsen Acar, "Yerel Yönetimlerin Mali Krizleri Üzerine Kuramsal Açıklamalar: Nedenler Öneriler ve Bir Değerlendirme" **Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi**, (9) 2005, 202–247, s.230.

¹⁷⁶ Acar, s.230.

¹⁷⁷ Meryem Koray, "'Reel' Küreselleşme veya Küreselleşmenin Realitesi" **Çalışma ve Toplum**, 2005/4, 11–46, s.21.

¹⁷⁸ Yasemin Özdek, "Globalizmin İdeolojik Hegemonyası: Yanılsamalar", **Amme İdaresi Dergisi**, TODAİE, C: 32, Sayı: 3, Eylül 1999, s. 37-38.

sivil toplum örgütlerine aktarılmaktadır¹⁷⁹. Neoliberal yerelleştirme, adem-i merkezileştirmeyi kamu yönetiminde yetkileri "yukarıdan aşağıya kaydırma" olarak değil, yetkileri kamu yönetimi sisteminden sivil toplum örgütlerine ve özel sektöre kaydırma biçiminde tanımladığı için yerelleştirme ve bir tür özelleştirme politikası olarak değerlendirilmektedir¹⁸⁰.

Birleşmiş Milletler ve Dünya Bankası'nın çeşitli kaynaklarında yerelleşme, dört türe ayrılmaktadır¹⁸¹:

Bu tanımlardan ilkinde göre merkezi yönetim içinde aşağı kademelere yetki transferi gerçekleştirilmektedir. Deconsantration olarak adlandırılan yönetsel sorumlulukların merkezi yönetimden taşra yönetimlerine yetki devrederek yetki genişliği sağlayan bir yöntemdir. İkinci tanıma göre ise merkezi yönetimin görevlerinin özerk örgütlere devri yani delegasyon gerçekleştirilmektedir. Üçüncü uygulamada ise özerk ve bağımsız, gelir toplama ve harcama yetkisine sahip olan ulusaltı yönetim birimlerinin yaratılması bulunmaktadır. Karar alma yetkisi merkezi ve bölgesel yönetimler arasında paylaşılır. Türkiye'de desantralizasyon olarak adlandırılan bu uygulama devolution olarak adlandırılmıştır. Yerelleşmeye ilişkin söz edilen son tür; yetkinin özel sektöre devri yani özelleştirme. Özelleştirme mal varlıklarının satışı, özel sektörün hizmetin sunumunda payının artırılması ve kâr güdüsünün ilgili sistemin her aşamasında davranışlara yansıtılmasını anlatmaktadır¹⁸². Yerelleşme uygulamaları, endüstriyel sektördeki yönetişimin güç yapısı anlayışına uygun olarak gerçekleştirilmektedir. Bennett Harrison tarafından, uygulamanın geçerli formunun analizi merkezi olmayan yoğunlaşma düşüncesine dayanmaktadır. Bu anlayışa göre ana şirketler, stratejik temel işlevleri kontrol etmeyi sürdürmekte ve stratejik olmayan işleri ise çok sayıda taşeron devretmektedir¹⁸³. Yerelleşmiş Amerikan liberalizminin kurumsal karakterinden doğan bu uygulama, ekonomik olmayan bazı değerleri de üretmiştir; örgütsel yerellik, bütünleşmiş coğrafi, ekonomik, etnik ve kültürel

¹⁷⁹ AbdulkadirMahmutoğlu, http://www.icisleri.gov.tr/_icisleri/TurkIdareDergisi/UpLoadedFiles/AbdulkadirMahmuto%F0lu%2029-52.doc. S.35.

¹⁸⁰ **Bağımsız Sosyal Bilimciler 2006 Yılı Raporu** "IMF Gözetiminde On Uzun Yıl, 1998–2008: Farklı Hükümetler, Tek Siyaset" Haziran 2006, Ankara, s.46.

¹⁸¹ Güler, "Devlette Reform" Mimarlar Odası Sunuşu, 3 Mart 2003.

¹⁸² "Küresel Saldırıları Karşısında Eğitim Hakkı" **Eğitim Sen IV. Demokratik Eğitim Kurultayı**, 1-5 Aralık 2004, Ankara, Birinci Cilt, s.27., Nuray KESKİN, **Kamu Yönetimi 1. Ulusal Kurultayı**, Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı'nın Ulusal ve Uluslararası Boyutları, İkinci Oturum, Eğitim Boyutu, <http://www.inonu.edu.tr/kongre/kamu2004/Oturum2.doc>.

¹⁸³ Andrea Gallina, "The Political Economy of Production Systems *Power, Governance and Learning in Industrial Networks*", s.17.

değişiklik ve güçlü bir çeşitlilik. Bunların sonucu olarak yurttaşlık erdemi, gönüllü kuruluşlar aracılığı ve çeşitli yerel yönetim örgütleri tarafından yürütülen çalışmalara katılma ile değerlendirilmeye başlanmıştır. Karşılıklı istek kilise grupları, çiftçiler, kooperatifler ve vakıf çalışanları tarafından geliştirilmiş fakat neden olarak açıklanan bu değerler, ekonomik refah maksimizasyonu açısından değerlendirilmeyerek ve ekonomik olmayan terimlerle açıklanarak, yaygınlaştırılmıştır¹⁸⁴. Tercih edilerek yaygınlaştırılmış bir strateji olarak yerelleştirmenin toplumsal meşruiyetini sağlayabilmek için kolektif karar verme, toplumcu tehlikeye indirgenmiş, yerelleştirme ise çeşitliliği üretmenin deneysel yolu olarak merkezi emirlere karşı makul bir şekilde tercih edilebilir çeşitlilik tipleri olarak sunulmuştur¹⁸⁵.

Neoliberalizm, küreselleşme, yerelleşme ve özelleştirmeyi birlikte kapsamına alarak, uluslararası örgütler ile uygulama alanını genişleterek, uygulama etkinliğini denetlemektedir¹⁸⁶. Uygulama ve denetleme kısmında ise BİO'ların önemli bir rolü bulunmaktadır.

Özelleştirmelerle birlikte devletin işlevi "düzenleyici" faaliyetlere indirgenmeye başlanmış ve bu işlev de BİO'larla gerçekleştirilmeye başlanmıştır. Devletin özelleştirmeler ve yerelleşme yoluyla ekonomik faaliyetlerinin sınırlandırılması ve bu özel sektörün güçlenmesinin sonucu olarak BİO'ların bu alandaki etkileri de artmaktadır. Bu alanlardaki düzenleme, yönetim ve denetim görevleri piyasanın en önemli düzenleyici kurumları BİO'lar tarafından yerine getirilmektedir.

1.5.6) Yönetişimci Devlet ve Yeni Kamu İşletmeciliği Anlayışı Reinventing Government

Yeni kamu yönetimi yaklaşımı, önceden teorisi oluşturulmamış, uygulamaya yön veren sistematik bir düşünce demeti şeklinde ortaya çıkmamış; daha çok İngiltere ve ABD gibi ülkelerde hükümetler tarafından yürürlüğe konulan reform programları ile kendini göstermiş ve peşisıra bu

¹⁸⁴ Richard B. Stewart, "Regulation in a Liberal State: The Role of Non-Commodity Values" **The Yale Law Journal**, Vol. 92, No. 8.

¹⁸⁵ Stewart, a.g.e., s.1573-1574.

¹⁸⁶ Gökhan Günaydın, "Özelleştirme: İdeolojinin Rasyonalizmi Üzerine-Madsen Pirie'nin, 'Privatise Everything' Makalesi Üzerine-" **Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi** Yıl:2, Sayı: 7-8, Aralık 2001.

uygulamalardan esinlenen teorik açıklamalar ve formülasyonlarla gelişmiştir¹⁸⁷. YKYY (NPM) terimi, ilk olarak Cristopher Hood tarafından 1991 yılında kamu yönetimi ile ilgili ve kamu yönetiminin yeni durumunu açıklayan bir doktrini ifade etmek için kullanılmıştır¹⁸⁸. Daha sonra bu ifade genel kabul görerek yaygınlaşmıştır.

YKYY paradigmasının¹⁸⁹, kökeni iki ana kaynağın birleşmesine dayanmaktadır. Bunlardan birisi yeni kurumcu iktisattır. Buna ek olarak kamu tercihi teorisini, temel ajan teorisini (principal-agent theory) ve işlem maliyeti teorisini (transaction-agent theory) belirtmek mümkündür. Diğer ana akım ise managerializmdir¹⁹⁰. Geçen 20 yıl boyunca bu iki akım eşzamanlı olarak etkili olmuş değildir. Daha ziyade kurumsal ekonomi, pazar mekanizmalarının yerleştirilmesi sürecini izlemiştir. Rhodes, Britanya’da YKYY’nı incelerken, 1980’den 1990’a kadar, yapılan reformların kamu sektörü organizasyonunu, pazar mekanizmalarına uygun hale getirmeye çalıştığını, bu süreci takiben, müşteri odaklı ya da kullanıcı dostu kamu sektörü organizasyonunun ortaya çıktığını gözlemler¹⁹¹. Kamu kesimi reformu düşüncesi, kamu tercihi ve managerializm düşüncelerinden kaynaklanmaktadır¹⁹². Bu teorilerin önemli bir kısmı, kamu bürokrasisinin örgütlenme prensiplerinin eleştirilerine dayanmaktadır. Bürokrasinin çok katmanlı ve rahatsız edici bir katılık içinde karmaşık hiyerarşik yapıda kurallara dayanan yukarıdan aşağı karar alma sürecine sahip, vatandaşların beklentilerini artan bir şekilde kendinden uzaklaştıran bir özelliğe sahip olduğu¹⁹³ eleştirisi YKYY uygulamalarının yaygınlaştırılmasında ve meşrulaştırılmasında hareket noktasını

¹⁸⁷ Bilal Eryılmaz, “Kamu Yönetimi’nde Değişim” **II. Kamu Yönetimi Bildiriler Kitabı**, “Dünyada Kamu Yönetiminde Dönüşüm ve Türkiye’de Kamu Yönetimine Yansımaları” Ankara, Hacettepe Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü, 2004 50–64, s.56.

¹⁸⁸ Jeroen Maesschalck, “The Impact of New Public Management Reforms on Public Servants’ Ethics: Towards a Theory” **Public Administration** Vol.82 No.2, 2004, pp.465–489, p.466.

¹⁸⁹ Recep Kızılcık, “21. Yüzyılda, Yönetişim ve Kamu Yönetimi, Yeni Eğilimler ve Yeni Teknikler” **Türk İdare Dergisi**, s.438, Mart 2003, s.181–193, s. 187.

¹⁹⁰ Hiromi Yamamoto, “New Public Management Japan’s Practice” **II PS Policy Paper** 293E January 2003, s.6.

¹⁹¹ Kadir Akın Gözel, “Yeni Kamu Yönetimi Nedir”, **Türk İdare Dergisi**, s.438, Mart 2003, s.195–208, s.200.

¹⁹² Yamamoto, a.g.m., p.6.

¹⁹³ Yamamoto, a.g.m. p. 3.

oluşturmuştur. YKY Yaklaşımını, iki aşamalı bir fenomen olarak sınıflandırıldığında belli başlı üç konuya odaklandığı görülmektedir¹⁹⁴;

Ayrışma (disaggregation); başlangıçta, büyük ölçekli kamu ve özel kesim bürokrasileri birleşik (U-Unity) formdan, çoklu (M-Multi) form yapısına geçilmiştir. Bunda başarılı olunduktan sonra örgütlerin içinde kontrol artmıştır. Bilgi ve yönetim sistemleri kontrolü örüntüleri oluşturmak kolaylaşmıştır. Kamu örgütleri personel, bilgi teknolojileri, tedarik ve diğer fonksiyonları itibarıyla güçlü bir esnekleşme gerçekleştirmişlerdir. Bilgi sistemleri, değişik pratiklerin ortaya çıkmasına neden olmuştur.

Rekabet; (competition) müşteri/tedarikçi dağılımının genişlemesi müşterilerde ve tedarikçilerde rekabete yol açmıştır. İç kullanımda rekabetinin artması, kaynakların kullanılması kararının alınmasında hiyerarşik karar almayı zorlaştırmıştır. Kamu yönetiminde tedarik talebinde bulunanlar azalmış, tedarikçiler çoğalmıştır.

Teşvik etmek (incentivization), yöneticiler de dâhil olmak üzere çalışanları, performanslarını yükseltmek için ayrıntılı para temelli ödüllerle teşvik etmek yaygınlaşmıştır. Bu uygulama, kamu kesiminin maaş ve ücret yapısını yeniden oluşturmuştur.

İkinci olarak, YKYY, siyaset yapma araçları konusunda geliştirilmiş hareketli ve değişken yapıyı anlatmaktadır. Bu aşamadaki değişimler hareketlidir ve ekonomik ve yönetsel düşüncelerinin kamu bürokrasisi üzerindeki pragmatik etkisini sağlamaktadır. Kamu kesimindeki, bu yaklaşıma uygun başarılı uyarlamaları gerçekleştirmektedir.

YKYY, liberal ekonomistler tarafından pazar mekanizması çözümlerini savunan ideolojik tercihlerle de birleştirilerek, kamu hizmetlerini azaltmanın entelektüel dayanağını hazırlarken aynı zamanda bu hizmetlerin idaresinin yeniden yapılandırılmasının da gerekçelerini

¹⁹⁴ Patrick Dunleavy, Helen Margetts, Simon Bastow, "New Public management Is Dead-Long Live Digital-Era Governance" **Journal of Public Administration Research and Theory**, 16, 2005, pp.467-494, p.471.

oluşturmuşlardır¹⁹⁵. Yeniden yapılandırma, kurallardan çok ekonomik disiplini ve değerleri öncelikli hale getirmiştir¹⁹⁶.

YKYY kavramının etkisi, batılı ülkelerdeki dört faktöre etkisiyle açıklanabilir; makro ekonomik etki, parti politikaları, siyasal sistem ve devlet geleneği. Makroekonomik yapıya etkisi; derecesi artan mali kriz ve ekonomik daralmayı ortadan kaldırma çabasının aracı olmuştur. YKYY reformları ile sık sık makroekonomik krizlerin çözülmesine girişilmiş, kamu mülkiyetindeki girişimleri satılmış, kamu harcamaları özellikle sosyal harcamalar kısılmış, kamu kesiminin etkililik ve verimlilik ölçüleri değiştirilmiştir. Parti politikaları incelendiğinde sağ partilerin beklenildiği şekilde, YKYY reformlarını gerçekleştirdiği görülmektedir. Siyasal sistem incelendiğinde, Devletin ve kamu bürokrasisinin gücünün büyük kısmı YKYY reformları ile devletten ayrılmıştır. Devlet geleneği düşünüldüğünde ise işletme yönetimi değerleri ve piyasa değerleri YKYY'nin belirleyiciliği altında kamu bürokrasilerinin değerleri haline getirilmiştir¹⁹⁷.

YKYY'nin bu alanda çalışanlar tarafından kabul edilmiş temel özellikleri yedi maddede sıralamak mümkündür¹⁹⁸:

1. Başarı için yönetime profesyonelleri getirmek ve örgütün kontrolünü onlara bırakmak (Yönetme özgürlüğü/freedom to manage)
2. Sınıflandırılmış amaçlar, hedefler, başarı göstergelerinin yanında belirtilmiş performans standartları ve ölçülerin bulunması
3. Girdi kontrolündeki değişim yanında bürokratik prosedürlerin kurallarını çıktı kontrol ölçülerini niceleyici (kantitatif) performans ölçülerine göre düzenlemek

¹⁹⁵ Gözel, a.g.m.. s.199.

¹⁹⁶ Hamza Al, Türk "Kamu Yönetiminde Liberal ve Postmodern Esintiler: Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı" **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 37, Sayı 4, Aralık 2004, s. 1–10, s.3.

¹⁹⁷ Eliza W. Y. Lee, M. Shamsul Haque, "The New Public Management Reform and Governance in Asian NICs: A Comparison of Hong Kong and Singapore" **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, Vol.19, No.4, October 2006, pp.605–626, p.606.

¹⁹⁸ Yamamoto, a.g.m., p.4.

4. Birleştirilmiş yönetim sistemleri yerine parçacılaşmış ya da adem-i merkezi haline getirilmiş kamu sektörünün oluşturulması

5. Kamu sektörünü, yüksek rekabet içine girdirerek, düşük fiyat ve yüksek kalite yakalamalarını isteyerek piyasa kuralları ile çalıştırmak

6. Kısa süreli sözleşmeler, iş planları geliştirme ve performans standartları ve misyon belirleme gibi özel sektör tarzı yönetim pratiklerini uygulamaya zorlamak

7. Masrafları azaltma, verimlilik, kaynakları kısma ve az kaynakla çok iş yapma (doing more with less) ya zorlanma.

YKYY, sermaye birikim rejimi krizini aşma çabasındaki ekonomik sistemin yapısal dönüşümünün yönetsel yöntemini sağlamıştır. Bu anlayıştaki yeni değerler ve uygulamalar, devleti kapitalizmin yeni durumdaki ihtiyacına göre yapılandırmış ve sermayenin küreselleşmesinin ulus devlet düzeyinde kurumsal altyapısını oluşturmuştur.

YKYY ile oluşturulan yapı daha sonraki karmaşık siyasal ve yönetsel uygulamalara hareket noktası oluşturmuştur. Yönetişim uygulamaları ve BİO'lar gibi yeni kurum ve uygulamalara, YKYY uygulamaları temeli oluşturmuştur.

Yönetişim kavramı, postfordist dönemdeki küreselleşme yapısının işleyişinin ve sürecinin, devletlerin yapısında ve işleyişinde ortaya çıkardığı neoliberal anlayışa uygun değişimlerin ulaştığı total durumu ve bu durumun uluslararası niteliğini ifade etmektedir. Sermaye birikim rejiminde ortaya çıkan krizin aşılabilmesi için çevre ülkelere kalkınma düzeyi farkı gözetilmeksizin Dünya Bankası ve İMF gibi uluslararası örgütler tarafından dayatılan ve merkez ülkeler tarafından da yaygın olarak uygulanan, devletin piyasa temelli çok boyutlu yeniden yapılanmasını ve bu yeniden yapılanmanın küresel boyutunu ifade etmektedir.

Çok sayıda üçüncü dünya ülkesinde, postkolonyal dönemde ve diğer gelişmemiş ülkelerde özellikle özel sermayenin görece eksikliğinden ve ileri düzeyde piyasa güçlerinin yokluğundan dolayı, devlet merkezli bir yönetim modeli oluşturulmuştur. Bu model içinde, daha önceki kolonyal güçlerin ve sistem içerisinde merkezde bulunan devletlerin egemenliğindeki çok sayıda kuruluş ulusallaştırılmıştır. Özellikle temel kamu yararı sağlayacak olan eğitim, sağlık, konut sermayenin gelişmemesinin de etkisiyle devlet tarafından sağlanmıştır. Devlet liderliğinde bu hizmetlerin ve ulus yaratma ve kalkınma çabalarının desteklenmesi çalışmalarını, 1980'li yıllardan önce bilgi ve finansmanla merkezi uluslararası yardım kuruluşları desteklemiştir. Fakat 1980'li yılların başlarında bu ülkelerde yönetim modeli değişmeye başlamıştır. Devlet kuruluşlarının ve temsilcilerinin yerine bölgesel ya da yabancı firmalar ve yatırımcıların sosyo-ekonomik faaliyetlerini sağlayacak ve piyasa temelli ekonomik yapılanmaya gitmeyi gerçekleştirecek değişimler ortaya çıkmaya başlamıştır. Yeni dönemle birlikte devletin kapsamı, fonksiyonları, yapısı ve işleyişini belirleyen kuralları değişmeye başlamıştır¹⁹⁹. Bu değişim, yeni kamu yönetimi anlayışında ifade edilen devletin, özel sektör mantığı ile iş yapması ve örgütlenmesi anlayışından evrilerek, yönetişimci devletin ortaya çıkmasına yol açmıştır.

Yönetişim, ortak çıkarlar etrafında öngörülen toplumsal gruplara çeşitli şekillerde iletişim-etkileşim içinde olan siyasal partilerin üzerine kurulu olan temsili demokrasinin yerine oluşturulmak istenen bir toplumsal yapılanmadır. Yönetişim anlayışı, bölüşümü ve kaynak tahsisi mekanizmalarının tümünü siyasetin dışına taşımayı hedeflemektedir²⁰⁰. Bölüşüm ve kaynak tahsisi mekanizmalarının tümünün siyasetin dışına taşınması toplumların iradesinin siyasetten ayrışması, idarenin siyasetten özerkleşmesi ya da özerk kurum ya da kurullara devredilmesi yoluyla sağlanmaya çalışılmaktadır. Diğer bir ifadeyle yönetim anlayışının uygulanması yoluyla, toplumun karar verme yetkisinin kamusal alandan çıkarılıp, özel alana indirgenmesi gerçekleştirilmektedir. Bu oluşumda toplumsal talepler ise farklı grup ve sınıfların kamusal alanda örgütlenme mücadelelerinden kopartılarak, sivil toplum örgütlenmeleri olarak tanımlanan güç oluşumlarının inisiyatifine devredilmektedir. Ancak söz konusu

¹⁹⁹ M. Shamsul Haque, "Globalization, New Political Economy, and Governance: A Third World Viewpoint", *Administrative Theory & Praxis*, Vol. 24, No. 1, 2002, s.108.

²⁰⁰ <http://www.google.com.tr/search?q=cache:N5I0xzqaWooJ:www.baskent.edu.tr/~gurayk/28cuma.doc+%22elektrik+piyahas%C4%B1+kurulu%22&hl=tr&ie=UTF-8&inlang=tr> 23.12.2003.

sivil toplum örgütleri toplumsal grupların çıkarlarını değil, özel çıkarları temsil etmektedir. Kabaca özel çıkarların örgütlenmesinin ve bu çıkarların önündeki yasal engellerin kaldırılmasının toplumun etkin yönetimini geliştireceği iddiası üzerine temellenmektedir. Bu görüşe göre sivil toplum, kamu organlarının yürütme görevlerini ve hatta parlamentonun yasama görevini bile paylaşmalıdır. Liberal demokratik devletin kurallar bütününden bireyler arasındaki anlaşma ve alışverişler düzeyine geçişin toplumda daha büyük özgürlük ve öncelik ortamı yaratacağı izlenimi verilmektedir. Bu yaklaşıma göre siyaset, toplum yönetimini etkisizleştirmektedir, öyleyse daraltılmalı ve onun yerini sivil toplum oluşumları almalıdır. Söz konusu sivil toplumun yeni aktörleri ise büyük ölçüde ulus ötesi kurum ve şirketlerle işbirliği içindeki yerli şirket yöneticilerinden, "vizyon" sahibi bürokratlardan ve medya kuruluşlarında çalışıp gündelik hayata giren kişilerden oluşmaktadır²⁰¹.

Bu dönemde örgütler, istikrarlı yapılardan değişken yapılara geçmeye başlamıştır. Bürokratik ve istikrarlı örgüt ve otorite yapıları ve rutin işleyiş belirleyici iken yeni dönemle birlikte esneklik ve özerk hareket etmeye vurgu artmaya başlamıştır.²⁰²

Yönetişimin yaygınlaşması ile birlikte, çok çeşitli örgütlerin ve aktörlerin ortaya çıktığı ve yaygınlaştığı bir kamu yönetimi ağı oluşmuştur²⁰³. Bu dönem içinde devlet yapısı ve gücü parçalanmış, sermayenin kamu yönetimine katılımı ve temel belirleyici güç oluşu yasal düzenlemelerle güvence altına alınmış, bu anlayışın kurumları olarak BİO'lar yaygın ve etkili hale getirilmiştir.

Yönetişimci yapının yaygınlaşması ile birlikte, yönetişimi yaygınlaştırma çabası içerisindeki yazarlar ve kuruluşlarca devlet, sivil toplum kuruluşları ve sermayenin etkileşim içinde ve dengeli bir biçimde oluşturdukları varsayılan bir ilişki yapısı oluşmaya başlamıştır.

²⁰¹<http://www.google.com.tr/search?q=cache:N5l0xzqaWooJ:www.baskent.edu.tr/~gurayk/28cuma.doc+%22elektrik+piyahas%C4%B1+kurulu%22&hl=tr&ie=UTF-8&inlang=tr> 23.12.2003.

²⁰² Danny L. Balfour ve Joseph W. Grubbs; "Character, Corrosion and The Civil Servant: The Human Consequences of Globalization and The New Public Management", **Administrative Theory & Praxis**, Vol. 22, No. 3, 2000, s.573.

²⁰³ Robert Hoppe, Co-evolution of modes of Governance and Rationality: A Diagnosis and Research Agenda, **Administrative Theory & Praxis**, Vol.24, No.4, 2002, s. 776.

YKYY ve yönetimin yeniden yapılandırılması amacı taşıyan reformist hareketleri ortaya gündeme getirip destekleyenler, akademisyenlerden ziyade uygulayıcılar ve özel şirketlerin danışmanlarıdır. YKYY'nın gelişimi 1970'li yıllarda yavaş iken özellikle 1980'li yıllarda, IMF ve Dünya Bankası'nın da desteği ile çok hızlı ve açık olmuştur. Manageralism esas olarak şu ki, belirli prensiplerin özel sektöre uygulandığı gibi pekâlâ kamu yönetimine de uygulanabileceği fikrine dayanmaktadır. Bu görüşün, "yönetimi yöneticilere bırakalım" ilkesini hareket noktasıdır. Belirsizlik durumlarında koşullara adapte olabilme, hızlı çözüm bulma ve anında cevap verebilme, ayakta kalabilmenin ve başarının olmazsa olmaz koşulu olduğu ve katı yapıların geçmişin bir uygulaması olarak kabul edildiği ve değişim ile devamsızlığın hayatın gerçeklerinden olduğu bir dünyada varsayılmaktadır²⁰⁴.

Bu model kamu yönetiminin yeni profili ve şeklidir. Osborne ve Gaebler "Reinventing Government" in da üzerinde kurulan bir modeldir. Bu kitap ve diğer yazılarında "Müteşebbis Yönetici" rutin işleri yapan "klasik" bürokrate yüceltilmektedir. Yeni lider tipi, özel sektör mantığı ile düşünen, kendini beğenmiş, fakat aynı zamanda görev üzerinde yoğunlaşmış, sorgulayıcı ve önceden hareket eden ve halka sıcak davranan yönetici tipidir²⁰⁵. 1990'ların küresel devlet formu olarak sunulmuştur. Yeni devlet anlayışı Clinton tarafından "National Performans Review" adıyla uygulanmış, Reagan'ın politikalarının hızla küreselleşmesi gibi Clinton'un politikaları da ulusötesi finans kuruluşlarının desteğiyle hızla küreselleşmiştir. Osborne ve Gaebler, hükümetin nasıl işleyeceğini gösteren yeni modeli tanımlamak için girişimci hükümet kavramını kullanmıştır. Modelde girişimci hükümetin nasıl işlemesi gerektiği şöyle anlatılmaktadır: Girişimci bir hükümet; özelleşmeli, bir işletme gibi Pazar yönelimli olmalı ve risk yüklenmeli, çalışanlarını bir işletme anlayışında istihdam etmeli, performans ölçümü üzerinde odaklaşmalıdır. Kentsel işlevlere bütçe yapıcı olarak değil para yapıcı olarak eğilmeli, özel sektörle birlikte çalışmalı ve gelir yaratıcı etkinlikler yaratmalıdır. Girişimci hükümet "rekabetçi" ve "toplulukların sahiplendiği bir hükümet" olmalıdır. Modelde, "kamu-özel rekabeti", özel-özel rekabeti" kamu-kamu rekabeti" olarak üç çeşit rekabet üzerinde durulmaktadır. Kamu kurumların, özellikle BİO'ların hem kendi aralarında hem de özel sektörle

²⁰⁴ Recep Kızılcık, "21. Yüzyılda Yönetişim ve Kamu Yönetimi, Yeni Eğilimler ve Yeni Teknikler" **Türk İdare Dergisi**, s.438, 181-193, s.181-186.

²⁰⁵ Kızılcık, a.g.m., s.187

rekabet etmesi öngörülmektedir. Girişimci hükümet modeli, Dünya Bankası tarafından “good governance/iyi yönetim” modeli olarak sunulmuştur. Dünya Bankası modelin temel öğelerini; “public sektör management”, “accountability”, (hizmet sunulan topluluklara, bireylere hesap verebilirlik) “şeffaflık ve bilgilendirme” kalkınma için gerekli yasal çerçevenin hazırlanması olarak saptanmıştır. Modelin temel öğeleri Dünya Bankası’nın kamu sektörü stratejisi “katılım” “rekabetçi baskı”, “etkili bir yerelleşme” olmak üzere üç mekanizma üzerinde yapılandırılmıştır. “Public sector management” öğretisi, 1980’lerin kamu yönetiminin “Pazar odaklı işletmesi, rekabetçi olması, esneklik ve yerelleşme” politikalarını içeren kamu yönetimi anlayışını yeniden önermektedir. Bu politikalar hesap verilebilirlik ve şeffaflık öğeleri ile desteklenmektedir²⁰⁶.

Reinventing government yaklaşımı, YKYY’nın ve yönetimi anlayışını birleştirme çabası içerisinde olmuştur. Hem esneklik ve katılıma vurgu yapmış hem de kamu yönetiminde özel sektör yönetim uygulamalarının yapılmasını uygun bulmuştur.

Reinventing government hareketi, kamu yönetiminin bütün düzeylerinde reform yapılmasına neden olmuştur. Kamu yönetiminde çoğu kişiyi etkileyen bir değişime neden olmuştur²⁰⁷. Reinventing government, bu değişim ile hem kamu yönetiminin yapısını değiştirmiş hem de sosyal devletin sonunu getirmiştir. Devlet sosyal alandan ve ekonomik aktör olarak piyasadan önemli ölçüde çekilmiştir. Kapitalist dönüşümü genelleştirmiş ve yaygınlaştırmıştır²⁰⁸.

²⁰⁶ Şahin, “Kamu Yönetiminde Yeniden yapılanma ve Çalışma Yaşamı” s.259.

²⁰⁷ Richard C. Kearney Carmine Scavo, “Reinventing Government in Reformed Municipalities, Manager, Mayor and Council Actions” **Urban Affairs Review**, Vol.37, No.1, September 2001, 43–66, s. 43.

²⁰⁸ William Sites, “Primitive Globalization? State and Locale in Neoliberal Global Engagement” **Sociological Theory** 18:1, 1 March 2000, 121–144, s. 139.

İKİNCİ BÖLÜM

POSTFORDİZM VE BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER

2.1. Postfordist Dönemin Kamu Yönetimi Yapısı ve İşleyişi Üzerindeki Etkileri

Postfordist dönemle birlikte kamu yönetiminin yapısı ve işleyişi değişmiştir. Kamu yönetiminin örgütlenme ve çalışma biçimi değişmiştir. Devletin yeniden düzenlenmesine paralel olarak kamu yönetimi de yeniden düzenlenmiştir. Fordist bürokrasi çözülmüş, yerine postfordist; esnek, parçacıl, kamu hizmeti ve kamu yararı yerine yeni kamu yönetimi yaklaşımının toplam kalite yönetimi ve esneklikte ifade edilen amaç ve değerleri belirleyici olmuştur.

2.1.1. Kamu Yönetiminin Yapısındaki Değişim

Kamu yönetiminin yapısında esnek birikim rejiminin gereği olarak değişimler oluşturulmuştur. Kamu bürokrasisi esnek biçimde yeniden örgütlenmiştir. İstihdam biçimi olarak esnekliğin yanında parçacılaştırılmış ve BİO'lar gibi yeni kurumlar tesis edilmiştir.

2.1.1.1. Kamu Yönetiminde Esneklik Uygulamaları ve Bağımsız İdari Otoriteler

Postfordist esnek birikim rejimi, kamu yönetimi teknikleri ile güçlendirilmiş yeni BİO'ları oluşturdu. Yeni düzenleme, merkezi yönetimlerin kontrolünün azalmasına, yapısal devrime, özelleştirmeye ve yönetsel özerkliğe yol açmıştır. BİO'lar, artan bir esneklik ve takdir yetkisi ile güçlendirilerek, düzenleme ve performans temelli bir yönetim oluşturuldu²⁰⁹. BİO'lar, kamu gücünün özel sektör elbisesi giydirilmiş ve esnek ve özel girişim inisiyatifi kullanan kurumları²¹⁰ olurken, bakanlık tipi örgütlenmenin de yerini almaya başlamıştır²¹¹. Bu durum

²⁰⁹ Tom Christensen, Per Lægred, "Agencification and Regulatory Reforms" "**Automization of the State: From Integrated Administrative Models to Single Organizations**" Stanford University, April 1–2 2005, 1–39, s.24.

²¹⁰ Roger Wettenhall, "Agencies and Non-departmental Public Bodies" **Public Management Review**, 7:4, 615–635, s.627.

²¹¹ Sonay Bayramoğlu, "Küreselleşmenin Yeni Siyasal İktidar Modeli: Yönetişim" **Praksis** 7 s. 85–116, s.109.

kamu yönetiminde parçacılaşmaya BİO'lar aracılığı ile dış nitel esneklik uygulamalarının yaygınlaşarak yerleşmesine neden olmuştur. Kamu yönetiminin adem-i merkezileşmesini hızlandırmış, kamu yönetiminin çalışma ve üretim biçimini değiştirmiş, taşeron kullanımını artırarak üretim sistemlerinin ve istihdam statüsünün değişmesinde ve istihdamın esnekleşmesinde etkili olmuştur. Bir mal ya da hizmetin üretiminin değişik aşamalarının farklı iç bölge, şehir ya da farklı ülkelerde üretilmesini ülke içinde düzenleyerek coğrafi esneklik uygulamalarının yaygınlaşmasına ve ulusaşırılığın hızlanmasına neden olmuştur.

BİO'larda yatay organizasyon anlayışına uygun olarak kariyer uzmanlık kadroları oluşturularak, kurum ve kuruluşların asli nitelikteki görevlerinin uzman personel eliyle gördürülmesi yoluna gidilmiştir. Böylece geleneksel organizasyon yapısı içerisine alınamayacak şekilde siyaset üretme, uygulamayı yönlendirme, proje ve fikir geliştirme ve karar vermeye yetkili otoriteye bağımsız önerme yapmayı gerekli kılan görev alanlarında memur, şef gibi personel çeşitliliği kaldırılarak kariyer uzmanlığına önem verilmiştir²¹². BİO'lar, personel, sözleşme ve satın alma uygulamaları ve bütçe uygulamaları ile ilgili olarak artan bir esnekliğe sahiptir. Personel yapısı değiştiğinde takdir yetkisine dayalı uygulamalar yöneticinin pozisyonuna göre sınıflandırılmaktadır. Sonuç olarak, çeşitli maaş dizileri oluşmakta, bu da personelin beklentilerini, kurum ile anlaşmasının sonucunu ve yöneticinin sorumluluk ve eğilimi ile başarıyı yansıtmaktadır²¹³. BİO'lar, YKY yaklaşımının bir yansıması olarak, özel sektör mantığı ile devletin yeniden yapılandırılmasının tipik örneğini oluşturmaktadır. Büyük ölçekli dikey örgütlerin parçalanarak alt birimlerinin esnek bir bağ ile bağımsız bir şekilde piyasada bulunmasındaki uygulamaya koşut bir uygulama ile devletin parçacılaşmasının sağlanması da BİO'lar aracılığı ile gerçekleştirilmektedir. Devletin bakanlıklar şeklindeki dikey örgütlenmesi parçacılaştırılarak, yatay BİO'lar aracılığı ile yeniden örgütlenmekte ve devlet yapısı esnekleştirilmektedir. BİO'lar, taşeron kullanan ana şirketlerin çalıştığı sektörde oynadığı role benzer bir rolü, devlet bünyesi içinde bulunmanın getirdiği niteliklerle çok boyutlu bir şekilde görev alanında yerine getirmektedir. BİO'lar, varlıkları ile farklı ülke uygulamaları olmasına rağmen bir yandan bakanlıkların

²¹² Mahmut Varol, "Kamuda Yeniden Yapılanma Çerçevesinde Personel Rejimi ve Organizasyon Yapılarına Genel Bakış" s. 4, <http://www.demud.org.tr/uzmanbakis/2/mvarol.pdf>.

²¹³ "Review of Small Regulatory Agencies" Joint Legislative audit Committee, Report No. 04-1, December 2004, Oregon, USA, 1-48, s.4.

gücünü paylaşmakta, bir yandan da ana şirketlerin, taşeronların üzerindeki etkisine benzer, örgütlenme biçiminin sonucu olarak sektör üzerinde düzenleyici “ana şirket” işlevini üstlenmektedir. Bu işlevinde, yönetim uygulamalarının sonucu olarak sermayeye eklenmekte, dolayısıyla devlet yapısındaki parçacılaşma, yönetim teknikleri ve araçları ile güçlendirilen BİO’ların, bir yandan devlete karşı esnekleştirilerek güçlendirilmesine rağmen devletle kurulan esnek bağın oluşturduğu boşluk yönetim uygulamaları ile sermaye tarafından doldurulmaktadır. Bu durumda BİO’lar ile sektörün “ana firmaları”nın, BİO’ların karar organlarına seçilen personelin sektör ile bağı da düşünüldüğü zaman, kamu yönetimin siyasal ve bürokratik yapısından uzak bir konumda oluşturularak sağlanmaya çalışılan esnekliğin, esnekliği meşrulaştırmakta kullanılan söylemin iddialarının aksine, piyasa ve sermaye bağımlılığı ile azaltıldığı ve kamu yönetiminde, istihdam ve örgütlenmenin yeni kamu yönetimi yaklaşımının gerektirdiği esnekliğin kurulmasına rağmen, kurumlarda, piyasa ve sermaye bağımlısı bir sonuç ortaya çıkarmaktadır. BİO’lar, sermayenin kamu yönetimi içindeki, varlıklarını profesyonizm ve ekonomizm ile meşrulaştırdığı, örgütlenme ve iş yapma biçimi bakımından esnek uzmanlaşmanın kamu yönetimindeki en somut örneklerini oluşturmaktadır.

Kamu yönetiminin araçlarını ve kurumlarını sistematik olarak geliştirmek ve kullanabilmek ve onun düzenleyici gücünü artırabilmek için düzenleme politikaları uygulanmaktadır. Bu politikalar, postfordist düzenleyici siyaset gündeminde ve BİO’ların esneklik ve sonuç odaklı değişen kültürü içerisinde bütünleşik rekabet politikası ve açık piyasa önceliğini kurumların oluşturmasında sistematik olarak belirleyici hale getirmiştir²¹⁴. Bu durum da ekonomik rekabet ve devletin yeni konumu ve rolü göz önünde alındığında BİO’ların iç niteliksel ve niceliksel esnek yapılarının anlaşılmasını kolaylaştıracaktır. BİO’lar, hem fordist dönemdeki bürokratik yapı ve işleyişi değiştiren ve kamu yönetiminde yeni kamu yönetimi yaklaşımına en uygun istihdam ve çalışma koşullarını oluşturan kurumlardır. Çekirdek kadrolar etrafında sayısal ve işlevsel istihdam biçimlerini, finansal esnekliği ve coğrafi esnekliği uygulamaktadırlar.

²¹⁴ Nick Malyshev, “Regulatory Policy: OECD Experience and Evidence” **Oxford Review of Economic Policy**, Vol.22, No. 2, 274–299, s.276.

Düzenleme literatürünün ana konularından birisi BİO'ların özellikle esneklikle kontrol arasındaki denge sağlamada politikacılar ve diğer BİO'larla ilişkileridir. Özellikle BİO'lar oluşturulurken siyasetçiler, BİO'ların görevlerini yerine getirmeleri için önemli ölçüde güç ve takdir yetkisi aktarmayı istemekte fakat bu ilişkilerin doğasından kaynaklanan bilgi asimetrisi politikacıları risk altında bıraktığı için ve kurumların takdir yetkilerinin genişliğinden dolayı kontrolün zayıflayacağından, çalışmalarının sonuçlarının olumsuz etkilerinin takip edilmesinin siyasetçilerin çıkarına olduğundan dolayı esneklikle kontrol arasındaki dengenin sağlanması zorlaşmaktadır²¹⁵.

Kamu yönetiminde YKY yaklaşımının sonucu olarak BİO'ların örgütlenme ve çalışma yöntemleri özel sektör yöntemlerine benzemektedir. Bu nedenle BİO oluşturmanın nedenlerinden birisi CEO gibi farklı tiplerde kamu yönetimi esnekliği (administrative flexibility) oluşturmaktır. BİO'lar, yetenekli çalışanlara yapılan ödeme ve güdülemlerde farklı özel yönetim hizmet tiplerinin ve kurallarının uygulanmasını sağlamaktadır. İkinci neden, BİO'ların, kabul ve onay gücünü taşıması ve uzmanlığı teşvik ve belirsizliği ilgili sektörde sonuç odaklı hale getirmek için esneklik uygulanmaktadır. Bürokratlar bir sektörü düzenlemekle suçlanmasına rağmen ilgili sektör BİO aracılığı ile uzmanlığın fırsatlarından yararlanmaktadır. Etkili siyasa desteklerinin eksik olmasına rağmen kurullar ve CEO tipi yönetimlerle bu eksiklik giderilmektedir. Kurul tipi yönetimlerin bilgilendirici bir rol oynaması, BİO'ların varlık amacına uygun bir faydası sonucudur²¹⁶. Bu uygulamalarla, fordist dönemde hükümetler ya da bakanların gerçekleştirdiği siyasa belirleme işlevi, siyasal denetimin dışında ve piyasa gereklerine uygun olarak gerçekleştirilmektedir. BİO'ların karar organları yasama ve yargı benzeri kararlarının ile birlikte yürütmenin uygulayıcı özelliğinin yanısıra siyasal niteliklerini de paylaşan kurumlara dönüşmektedir.

Üçüncü neden, kamu yönetiminin, BİO'ları kabul etmesini sorumluluk değişimi yönünde güdülemesidir. Çünkü reformlar ve değişimler çok sayıda sektörde refahın farklı gruplar arasında yeniden dağıtımını yapılırken kamu

²¹⁵ Bernardo Mueller, Carlos Pereira, "Credibility and the Design of Regulatory Agencies in Brazil", **Brazilian Journal of Political Economy**, vol. 22, no. 3 (87), July-September/2002, p. 65-88, s.65-66.

²¹⁶ Mueller, a.g.m., s.65-66.

yönetimi “suçlu” olarak bu sürecin uzağında tutulmaktadır²¹⁷. Bu durum kamu gücünün parçacılaşmasına, piyasa için, piyasanın gereklerine uygun olarak ve piyasanın gerektirdiği esneklikle çalışacak BİO’ların yaygınlaşmasına neden olmaktadır. Devletin kapitalizm için yaşamsal görevi, yeni birikim rejiminin döneminde sınırlandırılarak, daha önceki dönemde oynadığı talep oluşturucu rolün yerine, artan rekabette, ekonomik güçten aldığı pay azaltılarak BİO’lar ile yoğunlaşmış bir güç ve esnek bir sahiplik ve müdahale alanına dönüştürülmüştür.

BİO’ların esneklik özelliği ile ilişkilerindirilebilecek özelliklerden dördüncüsü, merkezi yönetimden bağımsızlıkları ve özerklikleridir. Kamu yönetimleri, düzenleme sürecini, şirketler açısından güvenilir bir şekilde yerine getiremeyebilir. Düzenlemede sermayenin güvenini sağlamak için BİO’lar tarafından düzenleme oluşturulmaktadır²¹⁸. Bu durum, BİO’ların dış nicel esneklik özelliklerinin artırılması ile sağlanmaktadır. Hem BİO’ların kurum içi istihdam biçimi hem de sermayenin çalışma biçiminin dış nicel kısmı ile ilgili düzenlemeleri esneklik uygulamalarının, düzenlenmesinin ve sürekliliğinin sağlanmasında etkili olmaktadır.

2.1.1.2. Kamu Yönetiminde Parçacılaşma ve Bağımsız İdari Otoriteler

Miladi Yirminci Yüzyıl boyunca devlet yapısı karmaşık ve çok yönlü hale gelmiştir. Kamu yönetiminin yapısı ve görevleri artmaya başlamıştır. Postfordist dönem ile birlikte kamu yönetimi yeniden düzenlenmiştir. Reformlarla birlikte kamu yönetiminin örgütsel yapısında BİO’lar ve misyon yönelimli ve bakanlıklardan bağımsız kamu yönetimi örgütlenmeleri ortaya çıkmaya başlamıştır²¹⁹. Bu tip örgütler kamu yönetiminin parçacılaşmasına neden olmuştur.

Bu tip örgütlerin dışında kamu yönetiminin parçacılaşırılması ve ayrıştırılmasını pek çok faktör etkilemiştir. Merkez ve çevre arasında büyüyen ilişkilerin gelişmesi ile birlikte bölgesel ve yerel otoritelerin önemli olduğu varsayılan büyümesi, kamu yönetimi yapısının yeniden örgütlenmesi, küresel

²¹⁷ Mueller, a.g.m., s.66.

²¹⁸ Mueller, a.g.m., s.66.

²¹⁹ Lorenzo Casini, “Models of Public Administration: Comparative Analysis of Administrative Organisation”, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CAIMED/UNPAN028187.pdf>, 10.11.2007, 1–25, s. 18.

düzenleyici sistemin varlığı ve buna bağlı olarak ortaya çıkan çok aşamalı ve karmaşık yapı, YKYY uygun özel sektör uygulamalarının kamu yönetiminde de gerçekleştirilmesi gibi uygulamalar kamu yönetimindeki parçacılaşmayı ve ayrışmayı arttırmıştır²²⁰. Parçacılaşma yöntem olarak ise işin işlevsel uzmanlaşma ve özerk alt sistemlere ayrılması yolu ile gerçekleşmektedir. Bu iki özellik birbirisine bağlıdırlar. Karşılıklı bağıllık olmasına rağmen alt sistemler birbirlerine karşı genellikle yasal kayıtsızlık içerisinde²²¹.

Yirmi yıldan uzun zamandır hiyerarşik ve bütünlük kamu yönetimi, artan bir hızla yatay ve parçacıl bir yapıda yeniden oluşturuldu. Bu değişimin temel nedeni düzenleyici etkinliklerin örgütlenmesiydi. Üst yönetim ve bürokrasinin temel gücü önemli ölçüde BİO'lara aktarıldı. Tepe yönetiminin merkezi yönetim ve kontrolüne bağlı olan düzenlemenin, BİO'ların ortaya çıkması ile merkezi özelliği zayıflatıldı²²². Düzenleyici yönetim çalışmaları gerçekleştirildi. Düzenleyici yönetim ise tipik olarak parçacılaşmadır. Düzenleyici rejimlerde parçacılaşma, BİO'lara yetki ve kaynak devredilmesi yoluyla gerçekleştirildi. Bu yapı BİO'ların kendi aralarında ve diğer kamu yönetimi aktörleri arasında birbirine çoğu zaman bağlı olmayan çeşitli formlar ve siyasa setleri oluşturmaktadır. Farklı tiplerde örgütler de diğeri için gerilim oluşturacak farklı rasyonaliteler ortaya çıkmakta bu durum da kamu yönetiminin düşünsel niteliklerinin de parçacılaşmasına neden olmaktadır²²³. Evrensel bir reform modeli iddiasının ortaya çıkması ile geliştirilen yeni uluslararası düzenleyici ortodoksi, BİO'ları siyasal kontrol ve demokrasi gibi diğer değerlerden dolayı yan etkilere maruz kalmadan verim ve başarıyı geliştirerek korumaya çalışmıştır²²⁴. Kurumsal parçacılaşma ile yönetsel esneklik yanında çok sınırlı parlamenter hesap verilebilirlik ortaya çıkarılmıştır²²⁵. BİO'lar, siyasal kontrolün aşılmasında yapısı ve işleyişi gereği önemli sonuçlar elde edilmesini sağlamıştır.

²²⁰ Casini, a.g.m., s. 22.

²²¹ Yannis Papadopoulos, "Network Governance: Governance Without Parties?", **ECPR Joint Sessions**, Granada 14–19 April 2004, Workshop "Democrasi and Political Parties", 1–18, s. 3.

²²² Tom Christensen, "Agencification and Regulatory Reforms", **Otomatization of the State: From Integrated Administrative Models to Single Purpose Organizations**, Stanford University, April 1–2 2005, 1–38, s.1–2.

²²³ Colin Scott, "Governance Beyond the Regulatory State: Competing Rationalities and Regulatory Effects", http://www.law.wisc.edu/m/wm4mt/colin_scott_11-5-07_lecture.doc, 1-28, s.3.

²²⁴ Christensen, "Agencification and Regulatory Reforms", s. 2.

²²⁵ Andreas Nölke, "Limits to Democratic Governance: The Case of Transnational Politics", **Conference on Democratic Governance**, Copenhagen 2004, 1–25, s. 11.

BİO'ların ortaya çıkmasının hem devletin iç örgütlenmesinin parçacıllaşmasında hem de dış etkilerin artmasında önemli işlevleri bulunmaktadır. BİO'lar aracılığı ile devletin hızla parçacıllaşması, içyapısı açısından yapısal bir devrime yol açmıştır. Tek amaçlı ve uzmanlaşma esaslı örgütler olan BİO'ların ortaya çıkması, merkezi yönetimlerin siyasa kapasitelerini düşürmüştür. Bu durum koordinasyon probleminin ortaya çıkmasına neden olmanın yanı sıra üst düzey siyasal yöneticilerin kapasite problemi yaşamasına neden olmuştur. Çünkü çok sayıda yönetsel ve siyasa sorunu, karar düzeyleri azalmış ve güç kaybetmiş bir hiyerarşik yapı içerisinde bakanlıklara ya da hükümetlere gelmeye başlamıştır. Artan koordinasyon probleminin aşılabilmesi için kamu yönetimi ve bakanlıkların dikey, BİO'lar ve bakanlıkların yatay siyasal koordinasyonu, radikal yeni kamu yönetimi yaklaşımı çözümü olarak uygulanmaktadır²²⁶.

Bürokratik özerklik ve BİO oluşturmak, belirli alanlarda çalışan bakanlıkların hiyerarşisinin ve otoritesinin bozulması ve sınırlandırılması ve özel düzenleyici kararların aktarılması ile olmuştur. Merkezi kamu yönetimi aygıtı, bakanlık sorumluluğunda bütünleşik sistem ya da üniter veya federal yapı fark etmeksizin parçacıllaşmış bağımsız örgütler olan idari otoriteler şeklinde, işlevine ya da coğrafi alana göre kurulmuş örgütler şeklinde çalışmaktadır. Bu yapılar ne olursa olsun, sermayenin çıkarlarına ve düzenleyici karar verme süreçlerine dâhil edilmektedir²²⁷. Bakanlıkların koordinasyon kapasitesi sınırlandırılmış, genel olarak koordinasyona dönüştürülmüştür. Bu durum, koşullardan çok görece belirgin teorik nedenlere dayanmaktadır. BİO'ların yetkileri, bütünleşme kapasitelerini azaltmış ve onlara aktarılan yetkiler, aynı seviyedeki pek çok birimi kapsayacak şekilde ve diğer kamu bürokrasisinin alanının dışındadır. Bu alandaki yazına göre yetki aktarımı ve özerklik, güvenilir vaatler, kurulmayı gerektirecek problemlerin oluşturulması kolay değildir ve uzmanlaştırma ve bunun güçlendirilmesi için bir takım ikna edici nedenlere gereksinim bulunmaktadır²²⁸.

²²⁶ Christensen, "Agencification and Regulatory Reforms", s.20.

²²⁷ Jorgen Gronnegaard Christensen, Kutsal Yeşilkağıt, "Delegation and Specialization in Regulatory Administration: A Comparative Analysis of Denmark, Sweden and The Netherlands", **Autonomization of State: From Integrated Administrative Models to Single Purpose Organizations**, Scancor, Stanford University, April 1-2, 2005, 1-28, s. 22.

²²⁸ Christensen, "Delegation and Specialization in Regulatory Administration: A Comparative Analysis of Denmark, Sweden and The Netherlands"s.10.

BİO'ların uluslararası etkilerin bir sonucu olarak kamu yönetimi üzerindeki parçacılaşmaya etkisi bulunmaktadır. Küresel ekonomik ilişkilerin artması ve ekonomik akışın hızlanması ile birlikte egemenliğin bölgesel yapısı üzerinde artan bir parçalanma ve devletin yapısı ve uyumu üzerinde bozucu bir etki oluşmuştur. Özel sektör aktörleri hızla yaygınlaşarak, yerel, bölgesel, ulusal ve uluslararası düzeylerde kamu yönetiminde siyasa yapımı ve uygulamalarında merkezileşmiş devlet karar ve uygulamaları, yönetim ve koordinasyon özelliğinin temel yapı ve işleyişini kontrol etmeye başlamışlardır²²⁹. Devlet içerisinde çeşitli BİO'lar yüksek derecede özerklik ve bağımsızlıkla ortaya çıkmaya başlamıştır. Devletlerin içyapısı üzerindeki bu parçacılaşma düzenleyici yönetişimin uluslararası formu tarafından geliştirilmiştir. Farklı ülke içi kurumsal gruplar, değişik parçacılaşma derecelerinde, düzenleyici reformların dinamik ve sürecine uygun olarak, hiyerarşik yapıları, siyasal özellikleri, kendi mantık ve dinamiklerine göre, düzenleyici reforma tabi tutulmuşlardır²³⁰. Ekonominin küresel yönetişimi, BİO'ları ve bu durumun ürettiği diğer kurumları uluslararasılaştırmıştır. Ulusaşırı siyasal ağın ayırıcı özelliği, devletlerin kurumsal olarak düzenlemesini içermesidir. Eğer devlet yapısı merkezi olursa, bir aktör olarak devlet, diğer devlet ve özel sektörlerle kaynak değişimine çok fazla gereksinim duymayacaktır. Bunun tam aksine, devlet yapısı parçacılaştırılırsa, kaynaklar farklı yatay konumda bakanlıklar, BİO'lar, yerel yönetimler ya da kamu yönetimi hiyerarşisi içerisindeki federal alt birimler gibi örgütler arasında dağılacak, bunun sonucu olarak da siyasa ağları artacaktır. Bu sadece ülke içi aktörler açısından kaynak paylaşımında önemli olmayacak ulusaşırı örgütlerin çıkarlarına da uygun olacaktır²³¹. Bu kurumlar devlet içerisindeki diğer kurumlara ve birbirlerine karşı da bağımsızlığa ve özerkliğe sahip olmuşlardır. Devletin parçacılaşması, küresel ekonomi tarafından arttırılmaktadır. Parçacılaşmış kurumlara BİO'ların yanında merkez bankaları da verilebilir. Devletin parçacılaşması sonucunda, BİO'lar, ülkelerdeki benzerleri ile ulusaşırı birlikler oluşturmuşlar ve küresel işlevler yerine getirmeye başlamışlardır²³². BİO'ların ulusaşırı örgütlerle kamu yönetimi arasındaki bağın bir parçası olması bağımsızlıklarını güçlendirerek

²²⁹ Oliver James, "The UK Central State and Core Executive's Changing Capacity for Coordination and Steering: Stronger but More Limited Tools in the Post – "Whitehall Model" Era of Governance", **Study Group on Governance of Public Sector Organizations, EGPA Conference**, Madrid 19–22 September 2007, 1–42, s. 11.

²³⁰ Christensen, "Agencification and Regulatory Reforms", s. 27.

²³¹ Nölke, a.g.m., s. 9-10.

²³² Kanishka Jayasuriya, "Neoliberalism, Securitisation and the New Transnational Regulatory Governance", **Working Paper No. 108**, Asia Research Center, Murdoch University Perth, Australia, , August 2004, 1–22, s. 8.

parçacılaşmayı artırmıştır. Ulusaşırı siyasal ve ekonomik ağ aracılığı ile çok sayıda aktör kaynaklarla ilgili olarak, BİO'lar aracılığı ile parçacılaşmış siyasal sistemden dolayı ve BİO'ların sağladığı bilgi kolaylığının karar vermeyi kolaylaştırmasının da etkisi ile sürece katılabilmektedirler²³³.

2.2. Uluslararası Kuruluşlar ve Bağımsız İdari Otoriteler

Uluslararası örgütler, BİO'ların ideolojik meşruluğunun sağlanmasında, örgütsel yapı ve işlevlerinin geliştirilmesinde ve uluslararası hukuk ve ekonominin kullanılarak yaygınlaştırılmasında belirleyici etkiye sahip olmuşlardır. Bu örgütler içerisinde OECD, Avrupa Birliği ve GATS antlaşmasının birbirini tamamlayan ve kurucu nitelikte etkileri bulunmaktadır.

BİO'ların gelişiminde, Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Teşkilatı'nın çalışmalarının özel bir yeri bulunmaktadır. OECD'nin 1997 yılında Bakanlar Konseyi'nde düzenleyici reform raporu kabul edilmiş, bir yıl sonra ise OECD gönüllü ülke incelemeleri programına başlamıştır. Bu program çerçevesinde isteyen ülkelerin BİO'ların durumunu ortaya koyan raporlar hazırlanmaya başlanmıştır. OECD'nin düzenleyici reformlar programı, üye ülkelerde devletin yeniden yapılandırılmasını takip etmektedir. Düzenleyici reformların ana eksenini BİO'lar oluşturmaktadır. OECD bu çalışmalarında devletin yeniden yapılandırılmasında sistemli bir dönüşümü ve dönüşümün sürekliliğini sağlayacak mekanizmaların geliştirilmesine yönelmiştir. Düzenleyici etki analizi yöntemi ile düzenleyici reformlar hem takip edilecek hem de maliyeti yüksek olan düzenlemeler ayıklanacaktır²³⁴.

OECD, PUMA adını taşıyan organı aracılığı ile devletin yeniden yapılandırılmasına diğer uluslararası kuruluşlarla paralellik oluşturacak biçimde düzenleme reformu ile katılmıştır. Düzenleme devletin karar alma alanını daraltmakta ve toplumun yönetimini gerçekleştiren kamu gücünün, özel sektöre ve sermayeye devredilmesini içeren düzenlemeleri kapsamaktadır. PUMA'nın işlevleri kamu personelinin yönetimi, düzenleme, bütçeleme ve mali yönetim gibi kamu sektörlerinde hükümetlerin nasıl çalıştıklarını izlemek, bu alanlarda

²³³ Nölke, a.g.m., s.12-13.

²³⁴ Sonay Bayramoğlu, **Yönetişim Zihniyeti Türkiye'de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü**, İletişim Yayınları, I. Baskı, İstanbul, 2005, s. 261.

hükümetlerin etkin ve etkili olmalarını sağlayacak yöntemleri belirlemek ve yönetim konularında hükümetleri teşvik etmek şeklindedir²³⁵.

OECD, düzenleyici reform programı aracılığı ile bir ülkenin kamu kaynaklarının dağıtımını sorununu BİO'lar aracılığı ile çözmeye çalışmaktadır. Özellikle stratejik alanlarda BİO'ların kurulması ve bu kurumların yasal ve mali yönden özerk ve bağımsız olmaları ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının da bu ilkeler etrafında şekillendirilmesine çalışmaktadır²³⁶.

Avrupa Topluluğu (EC-European Community) antlaşmalar sistemi çerçevesinde oluşturulan ve farklı sektörlerde faaliyet gösteren 15 ayrı BİO bulunmaktadır. Bu kurumlar, işgücünün eğitimi, çalışma güvenliği, ilaç üretimi, gıda güvenliği ve iç pazarın uyumlaştırılması gibi belirli sektörlerde faaliyet göstermek için Konsey'in ikincil düzenlemeleri ile oluşturulmakta, tüzel kişiliğe ve belirli ölçüde idari ve mali özerkliğe sahip bulunmaktadır. Komisyon bünyesinde gerçekleştirilen çalışmalarda bu kurumlar, idari ve düzenleyici olarak iki başlık altında toplanmaktadır. İdari kurumlar sadece Komisyon'un mali yardım programlarının uygulanmasına yardımcı olmak gibi sadece yönetsel görevlerden sorumludur ve Komisyonun sıkı denetimi altında çalışmaktadır. Düzenleyici kurumlar ise spesifik sektörlerin düzenlenmesi, gözetimi ve denetimi konusunda ikincil mevzuat yapma gücüne sahip idari birimlerdir. Birlik politikalarının uygulanması görevi genellikle üye devletler ve onların ulusal kuruluşlarına delege edilse de, bu kurumların çoğu, önceden üye devletlerin denetiminde olan faaliyetleri, Avrupa Birliği düzeyinde birleştirilerek daha tutarlı ve etkili biçimde düzenlenmesi, gözetimi ve denetimini temin etmek amacıyla oluşturulmuştur²³⁷.

Avrupa Birliği bünyesindeki BİO'ların, idari yapılanmaları, diğer kurumlar ile ilişkileri ile yetki ve sorumlulukları gibi özellikleri bakımından, bu kurumların farklılıkları benzerliklerinden daha fazladır. Bu farklılıklar, bağımsız kurumların, ABD uygulamasında olduğu gibi, değişik zamanlarda ortaya çıkan özel gereksinimleri karşılamak için kurulmalarından kaynaklanmaktadır. Bu nedenle Avrupa Birliği bünyesinde oluşturulan BİO'ların oluşturulması ve işleyişi konusunda tek bir model bulunmamaktadır. Bu nedenle, düzenleyici kuruluşların

²³⁵ Melehat Kutun, "Uluslararası Kuruluşların Türk Kamu Yönetiminde Yönetimsel Dönüşüme Etkileri", **Toplum ve Demokrasi**, yıl.1, sayı.1, eylül-aralık-2007, s.117-134, s.128-132.

²³⁶ Kutun, a.g.e., s.128-132.

²³⁷ Uğur Emek; Muhittin Acar, **Çağdaş Kamu Yönetimi II** (Editörler: Muhittin Acar, Hüseyin Öztürk), Düzenleyici Reformlar ve Kurumlar, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara 2004, s.103.

faaliyet ve denetimlerine ilişkin koşulların daha saydam, tutarlı katılımcı, hale getirilmesini sağlayacak, faaliyetlerin kapsamını belirleyecek, BİO'ların performans ölçütlerini ve gelecekte oluşturulabilecek kurumlar için de alt yapı oluşturacak çerçeve bir düzenleme yapılması öngörülmektedir. Komisyonun BİO'ların işleyişinin çerçevesini belirleyen bildiri, düzenleyici kurumları yönetecek olan ölçütlerin bir taraftan bağımsızlık, yeterlik ve güvenilirlik, diğer taraftan da saydamlık ve hesap verebilirlik ilkeleri çerçevesinde geliştirilmesi gerektiğini belirtmektedir²³⁸.

BİO'ların ortaya çıkmasında Hizmet Ticaret Genel Antlaşması (GATS)'nın da önemli bir rolü bulunmaktadır. Mal ticaretinde ülkelerin uyguladıkları kısıtlamaları kaldırmak ve mal ticaretini liberalleştirmek amaçlı GATT kapsamını genişletmek amacıyla 1986–1993 yıllarında yapılan Uruguay görüşmeleri sonucunda GATS doğmuş, bu antlaşma ile hizmet ticaretinin liberalleştirilmesi, ülkelerin hizmet sektörlerini küresel ticarete engelsiz bir biçimde açmalarının sağlanması amaçlanmıştır. Hizmet endüstrilerinin ülke ekonomileri içindeki payı önemli ölçüde artmış ve uluslararası ticaret alanında da hizmet sektörü hızla büyümeye başlamıştır. Ekonomi içindeki artan payları ve uluslararasılaşması, hizmet sektörünün sermaye yatırılması konusundaki cazibesini artırmış ve üye ülkelerin hizmet sektörüne sermaye yatırımı yapabilmesinin önündeki tüm engellerin ortadan kaldırılması GATS'ın en önemli hedefleri arasında sayılmıştır. Bu anlaşmayı imzalayan ülkeler, hangi hizmet sektörlerinin liberalleştirileceğini de liste halinde açıklamakla yükümlü tutulmuşlardır²³⁹.

Bu anlaşmalardan sonra GATS kamu hizmeti olarak devletler tarafından yürütülen hizmet alanlarının özelleştirilerek devredilmesini sağlamaya çalışmış ve bu aşanlarda sermayenin sınırlandırılmadan çalışmasını güvence altına almaya çalışmıştır.

GATS hizmet ticaretinde daha fazla liberalizasyon için hizmet ticaretini engelleyen tüm idari düzenlemelerin kaldırılması, devlet yardımlarının lisans ve kalite standartlarının piyasaya giriş ve çıkışların yeniden düzenlenmesi

²³⁸ Emek, a.g.e, s.103.

²³⁹ Selime Güzelsarı, "Küresel Kapitalizmin Anayasası: GATS", Düzenlemeden Yeniden Düzenlemeye: Türkiye'de Kapitalizmin Yeniden Yapılanması ve Devletin Değişen Rolü, **Praksis**, Üç Aylık Sosyal Bilimler Dergisi, Ankara, Kış-Bahar 2003, s.118–121.

öngörülmüştür. Bu uygulamaların sonucu olarak IMF ve Dünya Bankası'nın belirlediği regülasyon politikaları, ulusal düzenleme ve düzenleyici kurumlar üzerinde belirleyici olmuştur.

2.3. Kamu Yönetimi ve Bağımsız İdari Otoriteler

Üst Kurullar İlk defa ve yaygın olarak önce ABD'de sonra İngiltere'de görülmeye başlandı. 1970'lerden itibaren Kıta Avrupa'sında ve 1980'li yılların sonunda Doğu Blok'unun dağılması üzerine eski sosyalist ülkelerde örnekleri, biçimleri ve içerikleri değişerek ortaya çıkmaya başlamıştır²⁴⁰. Ülkeler, yeni BİO'lar oluşturdukça kamu yönetiminin yapısı ve işleyişi değişmiştir²⁴¹. Kamu yönetimini açık bir şekilde yönetim anlayışına uygun hale getirilmiştir²⁴¹. Kamu yönetiminin temel anlayışının yanında yapısı ve personel uygulamaları BİO'larla yeniden şekillendirilmiştir²⁴². BİO'ların ortaya çıkması ile birlikte, bakanlık olarak örgütlenen merkezi yönetimlerin karma görev ve fonksiyonları bölünmüştür²⁴³. Fordist bürokrasi, diğerleri ile görevleri paylaşarak yerine getirirken, düzenleyici bürokrasi ile düzenlenenler arasında örgütsel ayrışma oluşmuştur. BİO'lar için bazı örgütsel emir ve düzenleme davranışlarının bulunması ve bazı otoriter temel nitelikleri BİO'ları diğer kamu örgütlerinden ayırmaktadır²⁴⁴. YKY yaklaşımı, düzenleyici devlet uygulamaları ile düzenleyici faaliyetlerle eylemsel olan, müşteriden tedarik edene yönelik olan ve siyasa oluşturma işlevi ile de siyasa uygulama işlevini bölmüştür. Fordist döneme zıtlık teşkil eden bu durum, düzenleyici devlette, tek amaçlı ve yalın örgütlerle BİO'lar aracılığı ile gözetime büyük önem verilmiştir. Fordist dönemdeki doğrudan bakanlık yönetiminde olan bütünleşik örgütler zayıflamış geri plana çekilmiş ve yeniden yapılandırılmışlardır. Yeni yöntem BİO'ların yaygınlaştırılması olmuş ve kamu yönetiminden ve bakanlık kontrolünden uzaklaştırılmış ve düzenlenen işten ve paydaşlardan

²⁴⁰ <http://www.google.com.tr/search?q=cache:N5l0xzqaWooJ:www.baskent.edu.tr/~gurayk/28cuma.doc+%22elektrik+piyahas%C4%B1+kurulu%22&hl=tr&ie=UTF-8&inlang=tr> 23.12.2003.

²⁴¹ Mathew Flinders, "Distributed Public Governance in the European Union" **Journal of European Public Policy**, 11:3, June 2004: 520-544, s.522.

²⁴² H. George Frederickson, "Whatever Happened to Public Administration? Governance, Governance Everywhere" **Working Paper** QU/GOV/3/2004, 1-36, s.22,30.

²⁴³ Tom Christensen, Per Lægreid, "Regulatory Agencies- The Challenges of Balancing Agency Autonomy and Political Control" **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, Vol.20, No.3, July 2007, 499-520, s.503.

²⁴⁴ Hood, Oliver James, George Jones, Colin Scott, Tony Travers; "Regulation Inside Government: Where New Public Management Meets the Audit Explosion", **Public Money & Management April_June 1988**, 61-68, s.61.

bağımsızlığı sağlanmaya çalışılmıştır²⁴⁵. BİO bünyesinde birleştirilmiş uzmanlık bilgisine, özerkliğe, uzmanlaşmış ve sınırlı alanlarda görevlere sahiptir. Bu durum bakanlık ile BİO arasındaki dikey ilişkileri bölmekte ve diğer alanlardan sorumlu BİO'larla da yatay ilişkilere gelişmesine neden olmaktadır. Bu durum örgütsel karmaşıklığa ve potansiyel olarak da koordinasyonun artmasına neden olmaktadır. Yapısal değişim, BİO'ların ve düzenleyici reformların aynı zamanda ortaya çıkmasına neden olmuştur²⁴⁶.

BİO'ların ortaya çıkıp gelişimi ile geniş anlamda özelleştirme uygulamalarının başlaması ve ekonomide sosyal devlet politikalarının yerini "düzenlenmiş piyasa ekonomisi"nin alması arasında koşutluk bulunmaktadır. Bu nedenle, geniş anlamda "özelleştirme" olarak algılanan "devlet düzenlemelerinin azalması" (déréglementation) hareketinin boş bıraktığı alanların BİO'lar tarafından doldurulduğu kabul edilmektedir²⁴⁷. BİO'lar, kamu yönetimi örgütleri arasında firmalar ve müşterilerde de olduğu gibi çatışan çıkarları yöneten ve merkezi otorite ve BİO'lar arasında parçacılaşmış otoritenin bir kısmını kullanan örgütler olarak kabul edilmektedir²⁴⁸. Yönetişim anlayışına uygun olarak oluşturulmuş ve yönetim anlayışına uygun olarak işleyen BİO'lar, çatışan çıkarları piyasanın işleyişi lehine çözümlenmektedir.

Sosyal devlet araçları, kamu mülkiyetindeydi ve kamu yararı ve kamu hizmetlerini devlet, kamu politikaları ve devletin işlevi olarak sağlamaktaydı. Düzenleyici devlette ise bunun tersi olarak, bazı siyasal alanlardaki düzenleyici faaliyetler de (bazı durumlarda özelleştirmelerle ilgili olarak ya da danışma ve raporlama sonucu) yönetişimin bir takım karmaşık yapısının da gerektirdiği şekilde, yürütme ile ilgili fonksiyonları parçalanmış ve BİO'lara aktarılmıştır. Kamu yönetimi ile birlikte BİO'lar, standartların belirlenmesi, gözetim ve denetim, yaptırım uygulamalarını yapmaktadır²⁴⁹.

²⁴⁵ Tom Christensen, Amund Lie, Per Lægred, "Beyond New Public Management: Agencification and Regulatory Reform in Norway", **Financial Accountability & Management**, 24(1), February 2008, 0267-4424, 15-30, s.15.

²⁴⁶ Tom Christensen, Amund Lie, Per Lægred, "Beyond New Public Management: Agencification and Regulatory Reform in Norway", s.17.

²⁴⁷ Turgut Tan, Bağımsız İdari Otoriteler, Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar, **Amme İdaresi Dergisi**, 35/2 (Haziran 2002), s. 11-37, s.1.

²⁴⁸ Sharon Gilad, Exchange Without Capture: The UK Financial Ombudsman Service's Struggle for Accepted Domain, s.1.

²⁴⁹ Colin Scott, "Regulation in the Age of Governance: The Rise of the Post-Regulatory State" **National Europe Centre Paper**, Australian National University, No. 100, 6 June 2003, 1-28, s.4.

BİO'ların yaygınlaşma gerekçelendirmesini iki temel nedene indirgemek mümkündür. Kişiyi devlete ve diğer güç odaklarına karşı korumak ve ağır, verimsiz şekilde işleyen ve işin tekniğine fazla önem vermeyen mevcut idari yapılara karşı seçenek oluşturmasını sağlamak. Bu hedeflere ulaşmak için üst kurulların idari ve mali açıdan özerk olması, yani devletin merkezi idare yapısının dışında kalması kendine verilen görevi ifa ederken dışsal bir müdahaleye maruz bırakılmaması, karar organının uzmanlardan oluşması ve bunların görev süreleri boyunca prensip olarak görevden alınmaması, yürütme işlevinin yanı sıra kısmen de olsa yasama ve yargı fonksiyonlarına da benzer görevler yüklenmişlerdir²⁵⁰. BİO'lar, toplumsal yaşam için özel bir önem ve duyarlılık taşıyan, liberal temel hak ve özgürlükler ile ekonomik ve sosyal sektörlerde veya alanlarda düzenleme, denetleme ve yönlendirme faaliyetlerinde bulunan, kararları üzerinde hiçbir makam ve merciin yasal, doğrudan ve genel etkisinin olmadığı, karar organları özel güvencelere sahip, mali özerkliği olan özerk bütçeli kamu tüzel kişileridir. Bazı istisnalar dışında asli karar organı olan kurul ve ona yardımcı olmak üzere ve kararlarını uygulamak üzere, kurul başkanı ve yardımcı personelden oluşan kurum şeklinde yapılandırılmaktadır²⁵¹. Günümüzde BİO'lar aracılığı ile genellikle ekonomik sektörler yönetilmekte ve ekonomi üzerindeki bazı sosyal riskler sınırlandırılmaktadır. Bakanlık ya da bakanlığa ait birimlerden BİO'lara, memur, profesyonel, teknokrat ve güç aktarılmaktadır. Bu durum bazı yazarlar tarafından temsili demokrasiden dolayı temsili demokrasiye geçişe neden olmaktadır. Kamu politikalarının oluşturulması ulusaşırı profesyonel topluluklar ve onlarla benzer algı ve düşüncelere sahip geç-modern topluluklara geçmektedir²⁵².

BİO'ları yerleşik devlet kurumlarından ayıran en önemli iki özellik üyeleri ve görevleri siyasal iktidarcı (yasama organı ve hükümet) belirlenmesine rağmen, organları ve faaliyetleri üzerinde klasik kamu yönetimi denetim mekanizmalarının bulunmaması ve temel işlevlerinin regülasyonu gerçekleştirme işlevi olmasıdır²⁵³. Başka bir ifade ile BİO'ların belirleyici özelliği bağımsızlıkları

²⁵⁰ <http://www.google.com.tr/search?q=cache:N5l0xzqaWooJ:www.baskent.edu.tr/~gurayk/28cuma.doc+%22elektrik+piyahas%C4%B1+kurulu%22&hl=tr&ie=UTF-8&inlang=tr> 23.12.2003.

²⁵¹ Ali Ulusoy, "Türkiye için Nasıl Bir Bağımsız İdare Modeli?", **Stratejik ve Teknik Araştırmalar Merkezi (STEAM) II. Özerk Kurullar Arenası**, Ankara, 17-18 Aralık 2002, 1-15, s. 1.

²⁵² Jacint Jordana, David Levi-Faur, "The Diffusion of Regulatory Capitalism in Latin America: Sectoral and National Channels in the Making of a New Order" **The Annals of The American Academy of Political Science** 2005; 598; 102, 101-124, s.103.

²⁵³ Ulusoy, a.g.b., s.2.

ve özerklikleridir. BİO'lar, kamu yönetiminde seçmenlere karşı doğrudan sorumluluk taşımadan ve parlamentolara doğrudan açıklama yapma gereği duymadan teknokratlar aracılığı ile geniş yetkiler kullanmaktadırlar. BİO'lar da uzman istihdamı konusu, ana konulardan birisi olarak bürokrasi ve düzenleme literatüründe merkezi bir öneme sahiptir. BİO'lar, ekonomik ve sosyal düzenleme bilgisi gerektiren ve esnek ve hızlı karar alma gerektiren alanlarda düzenleme için oluşturulmuşlardır²⁵⁴. BİO bürokratları, uzmanlık bilgisine ve özelliklerine sahiptir. Yüksek çaba için becerileri geliştirilmiştir. Geniş kapsamlı bir güven duygusunun yaygınlaştırılması için bilimsel ya da sosyal bilimsel uzmanlık yeni sosyal düzenlemelerin karmaşıklığını düzenleyebilmek için gerekmektedir. Kamu yönetimleri, tarihsel olarak kendi siyasal ve bilimsel kaynaklarını kullanmışlardır. BİO'ların gücü ise kendi istihdamını gerçekleştirecek kadar fazladır. Bu fazlalık ve uzman istihdamı yoluyla çalışanlarının istihdamında siyasal süreçlerden bağımsızlığı, kendi içindeki çıkarlardan bağımsızlığı ve siyasal hırslardan ve varlık nedenine uygun olarak çalışmasını engelleyecek her türlü etkiden bağımsızlığı sağlamalıdır. BİO'lar, kanunlarla güçlendirilmişlerdir çünkü memurlarının çalıştığı alanların uzmanları olduğu kabul edilmiştir. Bu uzmanlık modeli, profesyonel standartlar ve yüksek performans getirmeyi amaçlamaktadır²⁵⁵. Yargısal, yönetsel ve özellikle yasama benzeri yapısı ile demokrasinin alternatif modelini oluşturmaktadır. Seçimle gelmeyen yöneticiler, sınırlı ya da dolaylı olarak siyasal yöneticilere hesap vermektedir²⁵⁶.

Devletler, BİO'lara daha fazla özerklik ve diğer BİO'lara ve ülke içindeki diğer kamu otoritelerine karşı biçimsel ve güçlü roller verdiler. Güçlendirmenin gerekçesi, kamu ya da özel sektörü, kurallara uygun olarak düzenlemek ve BİO'ların etkili ve verimli olarak çalışmasını sağlamak için profesyonel normları ve değerleri siyasal etkilerden uzak tutmaktır. Özerkliğin artırılmasının açıklığı, güvenilirliği ve tarafsızlığı artıracığı ve siyasal oportünizmi engelleyeceği iddia edilmektedir. Düzenleyici faaliyetleri bu yolla gerçekleştirme, BİO'ların yetkilerinin artırılması ve siyasal kontrolden uzaklaştırılmış profesyonel aktörlerle düzenleme

²⁵⁴ Giandomenico Majone, "The Agency Model: The Growth of Regulation and Regulatory Institutions in the European Union" .

²⁵⁵ Clare M. Ryan, "Leadership in Collaborative Policy-Making: an Analysis of Agency Roles in Regulatory Negotiations" **Policy Sciences** 34: 221-245, 2001, s.226-227.

²⁵⁶ Helena Ekelund, "Agencification and the EU as a Regulatory State: a Framework for the Study of European Community Agencies" **UACES Student Forum 8th Annual Conference**, Nottingham 19th-20th of April 2007, s.5.

özneleri ile işbirliği içerisindeki BİO'ların yöneticileri ile kamu amaçları haline getirilmektedirler²⁵⁷.

BİO'lar siyasal denetimin dışında olmalarına rağmen siyasa yapım sürecinde etkili olmaktadır. BİO'lar siyasal aktörler olarak, kural koymak, gözetim ve kontrol, hüküm verme, izin verme gibi bazı güçleri kendisinde toplamıştır. Bunların yanında alanları ile ilgili olarak yasama öncesi ya da yasama sonrası danışma süreçleri ile yasama kararları üzerinde de etkili olmaktadır²⁵⁸.

BİO'lar ilgili olduğu sektör ile ilgili siyasal karar süreçlerinde önemli roller oynamaktadır. Sahip olduğu teknik uzmanlık gereği, uzmanı olduğu alan ile ilgili "en iyi çözüm"ü gerçekleştirecek ve kendisine has bilgiye sahip olmaktadır. İkinci olarak BİO'lar, bazı yetkilerle donatılarak güçlü örgütler haline getirilmektedir. BİO'ların bu durumu siyasal karar alıcılar tarafından göz önünde bulundurulmaktadır. Üçüncü olarak, siyasal sürece güvenilirliği sağlamak amacıyla BİO'ların biçimsel bağımsızlıklarının zedelenmemesine dikkat edilmektedir. Bu nedenle BİO'lar yasallaştırma sürecinin şekillenmesinden önce yasallaştırma sürecine katılmaları sağlanmaktadır²⁵⁹.

Değişik ülkelerde, hatta aynı ülke farklı alanlarda oluşturulan BİO'ların yapısal farklılıkları bulunmakla beraber, ortak biçimde formel kurumsal yapıyı ifade etmektedir. BİO'ların bulunduğu ülkelerde, benzer bir biçimde bu kurumların, kanuni düzenlemeler çerçevesinde yetki ve sorumlulukları bulunmakta, genellikle bakanlıklardan kurumsal olarak ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olmakta, seçilmiş siyasetçiler tarafından yönetilmemektedir. Hem siyasal yöneticilerden, hem de düzenledikleri sektörde faaliyet gösteren işletmecilerden bağımsızlıkları yasal olarak güvenceye alınmaya çalışılmaktadır²⁶⁰.

²⁵⁷ Tom Christensen, Per Lægveid, "Modern Regulatory Agencies-Professional and Judicial Objectivity or Increased Complexity in Decision-Making?" Stein Rokkan Centre for Social Studies Unifob as December 2006, **Working Paper** 12-2006, 1-36, s.7.

²⁵⁸ Martino Maggetti, "The Role of Independent Regulatory Agencies in Policy-Making: a Comparative Analysis of Six Decision-Making Processes in the Netherlands, Sweden and Switzerland", **The Fourth ECPR General Conference**, Section "Regulation and Governance", Panel "Administration, Policy and Politics in Government Regulation", Pisa Italy, 6-8th September 2007, 1-18, s.1.

²⁵⁹ Maggetti, a.g.e., s.2.

²⁶⁰,Emek, a.g.e., s.106.

BİO'ların kamu yönetimi içerisinde diğer örgütlerden ayıran birtakım özellikleri bulunmaktadır²⁶¹:

- a) BİO'lar kamu bürokrasisinin hiyerarşik yapısından ayrılmaktadır. Genellikle bakanlıkların bünyesinin dışında örgütlenmektedirler.
- b) Görevlerini ulusal seviyede yapmaktadırlar.
- c) Bir ülkede tek bir kurum bulunmaktadır.
- d) Kamu bürokrasisinde çalışan memurlar istihdam edilmektedir.
- e) Prensipte olarak devlet bünyesinde finanse edilmektedirler. Kendi bütçelerini kendileri de hazırlamaktadırlar.
- f) Kamu hukuku süreçlerine bağılılıkları zayıftır. Kullandıkları bağılı yetki, BİO'lara çok geniş bir düzenleme ve hareket alanı bırakmaktadır.
- g) Tasarlanabilir bir kimlik, bağımsızlık ve kendi adına örgütsel yapı oluşturabilmektedirler.
- h) Genellikle tek ya da küçük bir sınırlı alanla ilgili görevleri bulunmaktadır.
- i) Bu görevler, dağıtım, uygulama ve yorum, danışma ya da yargı ile ilgilidir.
- j) Açık bir kurucu ana metin ile kurularak düzenlenmektedirler.
- k) Genellikle tek bir kişi tarafından yönetilmektedirler.
- l) Kendine has işe alma yöntemleri kullanabilmektedirler.
- m) Yeni biçimsel raporlama düzenleri oluşturabilmektedirler.

2.3.1 Regülasyon Kavramı ve Bağımsız İdari Otoriteler

Regülasyon kavramı, belli bir faaliyete ilişkin olarak "oyunun kurallarının belirlenmesi" (düzenleme), bu kurallara riayetini sağlanması (denetim) ve sektörü veya bir alanı düzgün bir rekabet ortamına ve plüralist bir yapıya doğru sevk etme (yönlendirme) işlevi olarak ifade edilebilir²⁶².

Kapitalist sistemin kendiliğinden sürekli bir dengeye ulaşamaması dışarıdan müdahaleyi ve denge için düzenlemeyi gerektirmektedir²⁶³. Her

²⁶¹ Ekelund, a.g.e., s.7.

²⁶² Ali Ulusoy, **Bağımsız İdari Otoriteler**, Turhan Kitabevi, Ankara 2003, s. 21.

²⁶³ Andrew L. Friedman, Microregulation and Post-Fordism: Critique and Development Of Regulation Theory, **New Political Economy**, Vol 5, No 1, 2000, s. 60.

sermaye birikim rejimi dönemi yeni bir sosyal, yönetsel, kültürel düzenlemeyi de beraberinde getirmektedir.

Sistem içerisinde devletin yapısı ve işleyişi değişmiş, düzenleyici bir işlev üstlenmeye başlamıştır. Fordist dönemdeki sosyal devlet anlayışı, Postfordist dönemde önceliklerini tamamen piyasa sisteminin gereklerine göre kuran, tüm toplumu piyasa gereklerine göre düzenleyen devlete bırakmıştır²⁶⁴

2.3.2. Bağımsız İdari Otoriteler ile İlgili Önemli Kavramlar

BİO'lar yönetim sistemi içinde dayandığı farklı anlayış ve kavramlar nedeniyle farklı bir konumda bulunmaktadır. BİO'ların dayandığı farklı kavramlar incelendiği zaman bu kurumların daha iyi anlaşılacaktır. BİO kavramının tam anlamıyla bir otorite olmasını sağlayacak önemde ve özellikte olan kavramlar, bağımsızlıkları ve özerk yapılarıdır. Kamusal alanın duyarlı alanları, BİO'ların üzerinde çalıştıkları ve düzenledikleri alanlardır.

2.3.2.1. Bağımsızlık

BİO'lar, fordist bürokrasiden farklı kurumlardır. Fordist bürokrasi ile BİO'ler arasındaki temel fark; BİO'ların siyasetçilerden uzak bir yere yerleştirilmesidir. Bunun anlamı bu kurumların siyasal etkiden uzak tutulması için kasten bağımsız olarak kurulmasıdır. Bağımsızlık, farklı bir yasal bakış açısını oluşturmuştur. Bu durum da BİO'ların başı ve yönetim kurulu üyelerinin statüleri, (çalışma süreleri, işe alma ve işten çıkarma usulleri vb.) parlamento ve yürütme ile ilişkileri, (hesap verebilirlikleri, resmi yükümlülükleri) finansal ve örgütsel özerklikleri (bütçe, iç örgütsel yapıları, istihdam vb.) gibi konuları içermektedir. BİO'lar, belirgin bir biçimde, kurumların başkanları ve yöneticilerinin uzun dönemli görevlendirilmeleri ile karakterize edilmiştir. Seçilip atanmalarında teknik becerileri anahtar rol oynamaktadır. İşten çıkarılma sürecinde ise siyasal etkinin hemen hemen olmadığı bir yapı tasarlanmıştır. Yüksek derecede bağımsız olan BİO'ler, yasama ve yürütmeye karşı genellikle yıllık raporların sunumu ile sınırlı çok düşük derecede sorumluluklar taşımaktadır. Kendi bütçelerini düzenleyebilmekte ve ilgili sektörden de ceza yoluyla zorla gelir elde edebilmektedir. Personel

²⁶⁴ Birgül Ayman Güler, Kamu Yönetimi I. Ulusal Kurultayı, 18–19 Aralık, 2003, s.143.

politikalarında, iç örgütsel yapılarında ücret ve istihdam da neredeyse tamamen serbesttirler. Çok ya da az yaygın olan bu bağımsızlık, basit kuralsal prensiplerini fordist bürokrasiden almaktadır. Fordist bürokrasi bir hiyerarşi ağı içerisinde bulunurken, BİO'ler, bu ağın dışındadırlar²⁶⁵. BİO'lerin bağımsızlığının merkezinde, BİO'lerin, başka bir kamu otoritesinin etkisinden özgür olarak sektör ile ilgili tarifelerin düzenlenmesi dâhil kararlar alabilmesi bulunmaktadır²⁶⁶.

Bağımsızlık kesin prensiplere dayalı olarak ve kurumun kendiliğinden kaynaklanmaz. Piyasa başarısızlığı, BİO'lara çok önemli görevler yüklemiştir. Büyük piyasa başarısızlıklarının yanında sınırlı kamu yönetimi başarısızlığının bulunduğu durumda, BİO'ların bağımsızlık nedeni önemlidir. Avrupa uygulamasında, BİO'lar, kamu yönetiminin sahiplik olarak değerlendirilebilecek kontrolünde yeniden oluşturulmuşlardır. Kamu mülkiyetinin ve kamu hizmetinin parçacılaştırılmasında düzenleyici olarak devlet, liberalizasyon sürecindeki güvenilirliğin sağlanmasında uç noktada önemli bir aktör haline gelmiştir. Bu nedenle BİO'ların, özel sektör lehine sınırlı siyasal müdahaleyi sağladığı ve devletin düzenleyici risklerini azalttığı vurgulanmaktadır²⁶⁷. Fesler'in ve benzer düşünce içerisinde olan pek çok yazarın yaklaşımına göre bağımsızlığın nedeni işe yarar düzenlemenin yapılmasını sağlamaktır²⁶⁸. Bağımsızlık ve hesap verebilirliğin özelliği bunun bir amaç olmasıdır. Bu amaç, sektörün ürettiği mal ve hizmetin satın alınabilirliğini sağlamak, müşterilerin satın almasını teşvik için altyapı hizmetlerinin kalitesini yükseltmek, geliştirilmiş işlemsel etkinlik için finansal devam ve yatırımlar sağlamaktır²⁶⁹. Yabancı yatırımcıları ülkeye çekmek ve altyapı sektörlerinde özelleştirmenin amacını gerçekleştirmek için BİO'ların bağımsızlığı istenmektedir. Bu şekilde yabancılar içinde uygun, istikrarlı yatırım çevresi oluşturulacaktır. Bağımsızlık, piyasa esaslı rekabet, evrensel hizmet ve sosyal ve ekonomik hedeflerin başarılması için gerekmektedir. Çok sayıda yabancı yatırımcı, gelişmekte olan piyasalarda, BİO'ların düzenleme yapmasını

²⁶⁵ Fabrizio Gilardi, "Principal-Agent Models Go to Europe: Independent Regulatory Agencies as Ultimate Step of Delegation" **ECPR General Conference** Canterbury (UK) 6-8 September 2001, s.9.

²⁶⁶ Anton Eberhard, "The Independence and Accountability of Africa's Infrastructure Regulators: Re-Assessing Regulatory Design and Performance" **4th Afur Annual Conference** 25 April 2007 Livingstone Zambia, s. 3.

²⁶⁷ Katja Sander Johannsen, Anders Larsen, Lene Holm Pedersen, Eva Moll Sørensen, "Dimensions of Regulatory Independence – A Comparative Study of the Nordic Electricity Regulators" **Market Design Conference 2003**, Saltsjöbaden, Sweden, 16-17 June 2003, s.2.

²⁶⁸ Johannsen, a.g.e., s.2.

²⁶⁹ Eberhard, a.g.e., s. 2.

ve bağımsızlığını istemektedir²⁷⁰. Bu amacı gerçekleştirmek için BİO'lar politik alandan ve siyasetçilerden bağımsız hale getirilmişlerdir. Özelleştirme yapan ülkeler, özel sermaye yatırımlarına güven sağlayabilmek için düzenleyici kararları kısa dönemli siyasal endişelerden ve oportünizmden uzaklaştırabilmek için BİO'ları oluşturmuşlardır. Bunu sağlayabilmek için BİO'lar olabildiğince uzun dönemli çalışmalar yapmaktadırlar²⁷¹.

BİO'ların bağımsızlığının sınıflandırılmasında hareket noktası için ilk adım, amacın bağımsızlığı ve aracın bağımsızlığıdır. Bu ayırım BİO'ların bağımsızlığının değerlendirilmesinde objektif bir hareket noktası sağlayacaktır. Hukuksal olarak kurulmuş ve düzenleyici ve denetleyici politikaların güncel formülasyonunun anlaşılmasında da etkili olacaktır. Siyasetçilerin düzenleyici ve denetleyici amaçları tanımlama ve kurma çabalarına karşı düzenleyiciler, bağımsız ve hesapverilebilir hedeflerini ve onların nasıl gerçekleştirilebileceğini kendileri karar vermek istemektedirler. Bu araçsal ve operasyonel bağımsızlığı gerektirmektedir²⁷².

BİO'ların araçsal bağımsızlığının ise altı temel boyutu bulunmaktadır²⁷³:

Kamu yönetiminden kurumsal bağımsızlık:

Kamu yönetiminden, yönetim ve kural koyma olarak ayrılması demektir. BİO'ların yönetimine atanacak olanların uzun dönem ve belirli bir süre için atanmaktadır. Siyasal nedenlerle tekrar atamasının yapılması bağımsızlığını olumsuz etkilemektedir. BİO'lar kanun ya da kurumlar tarafından kurulmaktadır. Hükümet ya da yasamanın onayına gerek olmadan karar alması sağlanmaktadır. Bu yöneticilerin görev süresi içerisinde iş güvenliğinin sağlanması ve işten

²⁷⁰ Dhanaraj Thakur, Michael L. Best, Kipp Jones, "Regulatory Independence and the Development of the Telecommunications Sector: The Liberian Telecommunications Authority" **Open Society Institute for West Africa (OSIWA)** <http://www.cc.gatech.edu/~mikeb/papers/lt.pdf>

²⁷¹ Mariana Mota Prado, "Independent Regulatory Agencies, Patronage, and Clientelism Lessons from Brazil" **Primera Conferencia Internacional sobre Corrupción y Transparencia: Debatiendo las Fronteras entre Estado**, Mercado y Sociedad, Ciudad de México 23–25 de marzo de 2006, s.3.

²⁷² Marc Quintyn, Silvia Ramirez, Michael W. Taylor, "The Fear of Freedom: Politicians and the Independence and Accountability of Financial Sector Supervisors" **IMF Working Paper**, WP/07/25, February 2007, s.7.

²⁷³ G. Oliveira, EL Machado, LM Novaes, CBG Ferreira, "Aspects of Independence of Regulatory Agencies and Competition Advocacy" **First Research Cycle of CUTS Competition, Regulation and Development Research Forum (CDFR) 2005–2007**, s.9.

çıkarılma korkusu olmadan çalışmasının sağlanması demektir. İdeal kabul edilen atama uygulamasına göre, yürütme ve yasamanın atama sürecini birlikte oluşturmaktadır. Bir diğer özellik ise BİO'nun yönetim yapısının oluşturulmasıdır. Komisyon şeklinde örgütlenme, karar vermenin zamanın ve bireysel değerlendirmelerin etkisini azaltarak kararlarda sürekliliğin ve tutarlılığın sağlanmasında etkili olacaktır. Kurumsal bağımsızlığın bir diğer unsuru karar sürecindeki açıklıktır. Çoğu karar, kaçınılmaz şekilde, hassas bilgilerin açıklama zorluğunu içermektedir. Karar verme sürecindeki tahmin edilebilir açıklık tercihi, kamu ve özel sektör için gözden geçirilmiş düzenleyici kararlar, siyasal müdahalenin en aza indirilmesini sağlayacaktır²⁷⁴. Ayrıca ikincil politikalar geliştirmektedirler. Yöneticilerin konumları sabitlenerek derecelendirilmekte, işten çıkarılma koşulları düzenlenmektedir²⁷⁵.

Bir başka bakış açısına göre ise kurumun güvenilirliğini sağlamak için kurum ve kamu yönetimi arasında açık ilişkiler oluşturmak ve yatırımcıların kısa dönem risk algılamalarına neden olacak kısa dönem siyasal müdahalelerden kaçınılmalıdır. Kamu yönetiminden bağımsızlık, siyasetçilerden ve siyasal baskılardan bağımsızlığı, alışlageldik kamu bürokrasisinden bağımsızlığı, yaşamaya karşı bağımsızlığı ve diğer düzenleyici otoritelerden bağımsızlığı da içermektedir.

Paydaşlardan bağımsızlık:

Düzenlenen alandaki kişiler ve şirketler, sektöre müdahale etmek için BİO'de önemli pozisyonlar ve maaşlar elde etmek isteyebilir. Sektör, kendi amacı doğrultusunda bilgi asimetrisi sağlamak için kurumu yönlendirmek isteyebilir. Bunun engellenebilmesi için de paydaşlardan bağımsızlığı sağlanmaktadır.

Kararlardan bağımsızlık:

BİO yöneticilerinin, siyasal onay ve ceza korkusundan uzak bir şekilde karar almaları sağlanmaktadır. Bu durum BİO'lara düzenleyici bağımsızlık

²⁷⁴ Quintyn, a.g.e., s.8.

²⁷⁵ Ashley Brown "Independence and Autonomy of Infrastructure Regulatory Agencies: Their Importance and Their Elements" Rio de Janeiro, RJ, Brazil, May 24, 2004, http://www.ariae.org/pdf/VIII_Reunion_RioJaneiro/24maio/10h/Ashley%20Brown/ACB_Rio_5.04.ppt

olanağı sağlayacaktır. Uygun bir özerklik düzeyinde, hukuka uygun olarak, denetimi altındaki sektör için basiretli kurallar, düzenlemeler oluşturmasını sağlayacaktır. Düzenleyici bağımsızlıkta, düzenleyicilerin fonksiyonu, hakları, kurumun finansman yöntemi, paydaşların temsil derecesi, düzenleyici ile sektör arasında geçiş yapan (revolving door/sektör dostu) çalışanların etkisi belirleyicidir²⁷⁶.

Örgütten bağımsızlık:

Kurumun, düzenleyici kurumun güçlendirilmiş yöneticilerinden bağımsızlığı sağlanmalıdır. Bir örgütün bağımsızlığı arttırılırsa kaynaklar üzerindeki kontrolü de artar. Böylece kaynaklar ve düzenlenmiş sektör ile ilgili ücretler üzerinde istikrar sağlanır. BİO'nun kontrol görevi, terfi ve ücret politikaları dikkate alınır. Kurumun yöneticileri, kurumun yapısını ve işleyişini işlevinin gereği gibi yerine getirilmesini olumsuz etkileyecek kadar güçlenmesini engelleyecek düzenlemelerle bağımsızlık güçlendirilmektedir.

BİO'ların yöneticilerine hatta kurumun kendisine karşı bağımsızlığını koruyabilmek için, katı örgüt yapılarından ve fordist bürokrasiden kaçınılmıştır. BBİO'ların tepe yöneticileri veya komisyon üyeleri dâhil bütün çalışanları esnek olarak istihdam edilmişlerdir. Fordist dönem kamu bürokrasisinin sahip olduğu memur güvenceleri tam olarak bulunmamaktadır.

Denetleyici bağımsızlık:

Denetleyici bağımsızlık, sistemin istikrarını ve devamını sağlayıcı nitelikte BİO'nun yargı benzeri ve uygulamaları ile lisans verme ve iptali, izin verme, ceza uygulama, denetim ve gözetim görevlerini kapsamaktadır²⁷⁷. Bu konulardaki bağımsızlığı denetleyici bağımsızlığı oluşturmaktadır.

²⁷⁶ Thakur, a.g.e., s. 5.

²⁷⁷ Quintyn, a.g.e., s.9.

Bütçe bağımsızlığı:

Bütçe bağımsızlığı, BİO'nun bütçenin büyüklüğüne, kaynaklarına ve bütçe kaynaklarının özel olarak tahsisi ve bütçe kaynaklarının bütçeyi oluşturmasına karar vermesidir. BİO'lar yüksek bir bütçe bağımsızlığına sahiptirler. Bütçe bağımsızlığı siyasal baskıya direnişi kolaylaştırıcaktır. Bütçe bağımsızlığı yeterli niteliklere sahip memur istihdamı için gerekli maaş ve ücretlerin oluşturulabilmesi için de gereklidir²⁷⁸.

BİO'ların bağımsızlığı, siyaset yapma ile siyasetin uygulamasını ve düzenleyiciler ile düzenlenen ayırmaktadır. Bu ayırım önemlidir. Çünkü etkili yönetim sistemi, hesap verilebilirlik gerektirmektedir. Parçalanmış siyaset yapma ve siyaset uygulama sistemleri, siyaset yapıcılarının siyasal hesap verilebilirliğinin yanında düzenleyicilere de yasal ve yönetsel hesap verilebilirliği yüklemektedir²⁷⁹.

2.3.2.2. Özerklik

Kamu yönetimi biçimsel olarak varlığını sürdürüyor olmasına rağmen kamu yönetimi birliğinin atomizasyonu, özerkleştirilmesi süreci yaygınlaşmaktadır. "Çekirdek kamu yönetimi" geliştirebilmek için görevler, sonuç odaklı olarak ve müşteri odaklılığa göre BİO'larda yeniden gruplandırılmaktadır. Bu örgütlere piyasa uyumlu görevlerin aktarılabilmesi için özel sektör prensiplerine göre örgütlendirilerek kamu yönetimi etkinliklerinin etkililiğinin yüksek güvenliğinin sağlanması gerekmektedir. Güvenliği sağlayabilmek için de özerklik gerekmektedir²⁸⁰.

Özerklik kaygan bir kavramdır. Doğrudan tanımlanması ve gözlenmesi zordur²⁸¹. Bazı yazarlar özerklik ve bağımsızlığı eş anlamlı olarak kullanmaktadır. BİO'ların bağımsızlığı, paydaşlar ya da BİO'ların yöneticilerini de kapsamına

²⁷⁸ Quintyn, a.g.e., s.10.

²⁷⁹ Thakur, a.g.e., s.4.

²⁸⁰ Christoph Reichard, Alexander Wegener, "New Borderlines Between State and Market" draft **Annual Conference of the International Public Management Network** at Salem (Oregon) 1998.

²⁸¹ Suzanne Dove, *Fragile Miracles: The Creation and Sustainability of Autonomous Oversight Agencies in a Politicized Bureaucracy the Case of Bolivia*, Tesi Doctoral, Universitat Autònoma de Barcelona Facultat de Ciències Polítiques i de L'Administració, 2002, s.75.

rağmen özerkliğini, diğer kamu yönetimi aktörlerinin yetkilerinin dışında karar verme yeteneği seviyesi olarak değerlendirmek mümkündür. Kamu yönetimi içerisinde kendisini yetkilendirme, görevlendirme, seçim yapabilme ve uygulama özelliğinin bulunmasıdır.

BİO'ların özerkliği, çok boyutlu bir biçimsel yasal statüyü oluşturmaktadır. BİO'lar, aynı yasal statü içerisinde çok farklı özerklik düzeylerine sahiptirler. Fakat bakanlıklardan örgütsel kopuşları çalışmalarının temelini oluşturmaktadır. Özerkliklerindeki çeşitlilik farklı boyutlarda olmaktadır. Bazı kurumlar, siyasa oluşturma, yönetsel, yapısal, finansal ya da yasal düzenleme konularında sahip oldukları özerklikler ile ilgili olarak farklılaşabilmektedir. Bu özelliklerden herhangi birisi başka bir konuda özerklik sayılacak bir özelliği gereksinimden kurumların özerk sayılması için yeterlidir. Özerkliğin, biçimsel, yasal ve de facto olarak farklı biçimleri bulunmaktadır²⁸².

Özerkliğin kamu yönetimindeki diğer aktörlerin yetkilerinin dışında karar verebilme yeteneği olduğu göz önünde bulundurulursa, BİO'nun kendi kendisini yetkilendirebilmesi, görevlendirebilmesi ve adem-i merkezileştirebilmesi gerekmektedir. Yönetsel özerklik, seçim yapabilme ve finansal kaynaklar, personel, ve diğer kaynaklar üzerinde seçim yapabilmeyi gerektirmektedir. Özerkliğin bir diğer özelliği ise siyasa özerliğidir. Amaçları, hedef gruplarını, siyasa araçlarını, çıktının niteliğini ve niceliğini, süreçleri ve işlemleri, genel düzenlemeleri ve bireysel durumlara yönelik kararları stratejik ya da işlemsel aşamada üretebilmeleridir²⁸³. Bu üretimde ise siyasal aktörlerle BİO'lar arasındaki ilişkiler özerkliğin niteliğinde belirleyici olacaktır.

BİO'lar, bakanlıklardan, siyasa kararı üretme tarzı ve personel, finansman ve yönetsel konularda özerliğe sahiptirler. Fakat tam olarak bağımsız değildirler. Siyasal üst yönetim, kurumların nihai siyasal sorumluluğuna sahiptir. Bakanlıklar, kamu iktisadi teşebbüsleri ve tanım dışında kalan sivil toplum gibi

²⁸² Tom Christensen, Per Lægred, "Agencification and Regulatory Reforms", **SCAN/SOG**, Workshop on "Automization of the State: From Integrated Administrative Models to Single Purpose Organizations" Stanford University, April 1–2–2005, s. 7.

²⁸³ Reichard, a.g.e.

diğer kurumlar ve sosyal ve gönüllü kuruluşlar ve ulusaltı ve ulusaşırı kurumlar, BİO'ların doğrudan görev ve yetki alanına girmemektedir²⁸⁴.

Özerklik ile politik otoritenin kapsamı sınırlandırılmış ve siyasal kurallar, özel alanın özerkliğini yok etmeden yönetmeye göre oluşturulmaya başlanmıştır. BİO'larda kontrol ve özerklik arasında hassas bir denge bulunmaktadır²⁸⁵. Liberalizm ile birlikte devletin kural koyma kapasitesi "sınırlı hükümet" ve "minimal devlet" kavramları ile belirlenerek, düzenleme işlevi, yasama, devlet işlevlerinin yönetsel etkinlikleri ve alenen kontrol edilen kamu bürokrasileri siyasal kontrolden ayrılarak "her şeyi gören polis" in disiplini ve gözetimi altına alınmıştır²⁸⁶. Maksimum yönetim ve minimum devlete ulaşmayı başarmak amacıyla hükümetler liberal programları yayınlamaktansa özerkliği siyasal olmayan otorite biçimleri içinde ve devlet içinde araçsallaştırmışlardır²⁸⁷. Araçsallaştırma ile birlikte fordist dönemdeki özerkliğin rasyonalitesi ve geçerliliğinden koparak özerkliği, postfordist dönemdeki kamu yönetimi amaçlarının gerçekleştirilmesinde etkili bir araca dönüştürmüşlerdir.

Özerkliğin yaygınlaşmasında "ideolojilerin sonu" sonu söylemi ile birlikte bilimin ve profesyonelizmin yaygınlaşması bulunmaktadır. Genellikle belirli bir sektör ya da konuya yönelik olarak yüksek derecede uzmanlaşmış örgütler olan BİO'ların özerklik eğilimleri güçlü olmaktadır²⁸⁸. Uluslararası ağ yapılı sivil örgütler de, üye devletlerden özerklik kazanabilmek için bu argümanı kullanmışlardır. BİO'lar artan bir hızla profesyonelize dayalı bir özerklik kazanmaktadır. Devletlerarasılık (intergovernmentalism) ile ulusaşırılık (supranationalism) arasında bulunan basit dikotomi bu durum için yanıltıcı olabilmektedir. BİO'lar ağı iki ana hareket alanına sahiptir; epistemik topluluklar ve devletlerden kendilerine özgü özerklikleri. BİO'lar için etkin oldukları alanda

²⁸⁴ Christensen, Lægheid; a.g.m. s.6.

²⁸⁵ Xénophon A. Yataganas, "Delegation of Regulatory Authority in The Union The Relevance of the American Model of Independence Agencies" **The Jean Monnet Program** Jean Monnet Working Paper 3/01, 2001.

²⁸⁶ All-seeing police, George Orwell'ın 1948 yılında yazdığı 1984 isimli romanında anlattığı özel ve bireysel olan herhangi bir şeyin olmadığı totaliter bir yönetimi ifade etmek için kullanılmış bir ifadedir.

²⁸⁷ Daniel O'Connor, Suzan Ilcan, "The Folding of Liberal Government: Contract Governance and the Transformation of the Public Service in Canada" **Alternatives** 30 (2005), 1–23, s. 3.

²⁸⁸ Martino Maggetti, "Between Control and Autonomy: Implementing Independent Regulatory Agencies, An Empirical Comparison" **Frontiers of Regulation: Assessing Scholarly Debates and Political Challenges**, International Conference, European Consortium of Political Research, Standing Group on Regulatory Governance and the Centre for the Study of Regulated Industries, School of Management, University of Bath, September 7th-8th 2006, s. 3.

oluşturulan uluslararası ağa katılma, benzerleri arasında itibar sağlayıcı bir durum oluşturmaktadır. Buna BİO ağları genel profesyonel normlar geliştirebilmektedir. BİO'ların çoğunluğu özerkliğe değer verme eğilimindedir. Epistemik otorite ise ulusal siyasal liderlerin genellikle ülke içi siyaset yapma mantığına sahip olmalarına rağmen, uluslararası niteliktedir²⁸⁹.

2.3.2.3. İdari Otorite

Otorite, haklardan çok yerleşmiş güç olarak kavramsallaştırılmıştır. Ortaçağda, tanrısal düzenden gelen düzenden ya da doğal hukuktan gelen ilkelere sadakat olarak anlaşılmıştır. Teori genellikle güç tipi olarak otoriteye odaklanmıştır. Weber otoriteyi, kimliği belirli meşru ve kabul edilmiş güç kullanımı olarak kabul etmektedir. Otorite teorisi genellikle otoriteyi kurallar ve kurumlarla ilişkilendirmektedir. Kurallar, kanun, yönetmelik gibi biçimsel süreçlerle belirlenmektedir. Kurumların görevleri, bu kurallara uygun olarak belirlenmektedir²⁹⁰.

Açık kurallarla biçimsel olarak yetkilendirilmiş kamu görevlisinin zor kullanma kuralları olarak tanımlanabilir. Otoritenin iki temel özelliği ortaya çıkmaktadır; somut ve dinamik olması. Otorite bir yasal hak konusu ve kullanıcısı belirli bir olgudur. Otoritenin aynı zamanda kullanım alanı ve kullanım yöntemi belirlenmiştir. Bu özelliği ile soyut ve belirgindir²⁹¹.

Otorite, yönetim hukukunda otorite "icrai karar alma gücü"nü ifade etmektedir. Kamu bürokrasisi içerisinde bir kuruluş idare etme değil de düzene koyma işlevini yüklenmiş, kendisine tahsis edilen işlevini yerine getirmek için hukuksal düzenlemeleri ve bireysel durumları değiştirme olanağı veren karar alabilme yetkisine sahip ise bir otoritedir²⁹². Kamu görevlileri, teknik uzmanlıklarından dolayı idari otorite ile yetkilendirilmişlerdir. Kurumlar da

²⁸⁹ Fabrizio Gilardi, Jacint Jordana, David Levi-Faur, "Regulation in the age of Globalization: The Diffusion of Regulatory Agencies across Europe and Latin America" **Institut Barcelona D'Estudis Internacionals Working Paper** 2006/1, s.14.

²⁹⁰ Jos C. N. Raadschelders, Richard J. Stillman II, "Towards a New Conceptual Framework for Studying Administrative Authority" **Administrative Theory & Praxis** Vol.29, No.1, 2007, 4–40, s.12.

²⁹¹ Jos, a.g.m., s.12.

²⁹² E. Ethem Atay, **Fransız İdare Hukukunda Bağımsız İdari Otoriteler (BİO'lar)**: Rekabet Konseyi, Perşembe Konferansları 6, Ankara, Mart 2000, s. 65.

uzmanlık gerektiren uygulamaları yapmaları gereğinden dolayı idari otorite olarak örgütlenmişlerdir²⁹³.

BİO'lardaki yönetici ve çalışanların otorite olmaları ve bağlı yetki ile esnek düzenleme ve uygulama alanına sahip olmaları, Weber'n sınıflandırmasına göre, liderliklik yapısında yasal-ussal otoriteden çok karizmatik sonuçların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Karizmanın uzun ömürlülüğü büyük örgütsel problem oluşturmaktadır. İrrasyonel karakterdedir ve lider kişiler ve kişilik üzerinde güven, bağlılık ve bağımlılık oluşturmaktadır²⁹⁴.

2.3.2.4. Kamusal Yaşamın Duyarlı Alanları

Kamusal alanın duyarlı alanlarını, Yıldırım, sermaye piyasası, rekabetin ve tüketicinin korunması, görsel-işitsel iletişim gibi alanlar olarak ifade etmektedir. Bu alanlar, siyasal iktidar ve ekonomik güç odaklarına karşı etkili koruma, bağımsız ve güvenceye sahip birimler tarafından sağlanacaktır²⁹⁵. Bu alanlar hem siyasi otoriteden hem de piyasanın öteki aktörlerinden bağımsız biçimde uzmanlığa dayalı düzenlemeler yapmak amacıyla ortaya çıkarılmıştır²⁹⁶. BİO'ların özerkliği ve bağımsızlığı sağlanarak hem devlete ve siyasal denetim yolları sınırlanarak topluma karşı hem de sistemin parçası olan aktörelere karşı koruma sağlanmaya çalışılmıştır.

Hangi alanların duyarlı alanlar olarak belirlenmesi gerektiği tam olarak belirli olmamasına rağmen iletişim, medya, rekabet, bankacılık ve finans gibi faaliyetler "kamusal yaşamın duyarlı alanları" olarak kabul edilmektedir²⁹⁷. Bu alanlar sadece duyarlı olarak kalmamakta, aynı zamanda birbirinden çok farklı aktörleri sahneye sürmektedir: Bireyler, yönetilenler ve diğerleri, faal meslek yöneticileri, faal ücretliler, çeşitli nitelikteki kamusal yararlar, çeşitli özel çıkarlar. Tüm bu alanlarda devletin hukuku geçerli olmakla birlikte bu alanların, aynı

²⁹³ Jos, a.g.e., s.19.

²⁹⁴ Eugenie Samier, "Toward Weberian Public Administration: The Infinite Web of History, Values, and Authority in Administrative Mentalities" **Halduskultuur**, 2005, vol 6, 60–94, s.75.

²⁹⁵ ²⁹⁵ Turan Yıldırım, "Bağımsız İdari Otoritelerin Yargısal Denetimi", **2000 Yılında İdari Yargı Sempozyumu**, Danıştay Yayın Bürosu Yayınları No:59, Ankara 2000, s.201-206.

²⁹⁶ Ali Coşkun, **II. Bağımsız Kurullar ve Piyasa Ekonomisi Arenası**, Açılış Oturumu, 2002.

²⁹⁷ Müslüm Akıncı, **Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman**, Beta Yayınları, İstanbul, 1999, s.123.

²⁹⁷ Akıncı, **Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman**, s.115.

zamanda dar anlamda hukuk kuralı niteliği taşımayan kendilerine özgü kuralları vardır: piyasa yasaları, iletişim gerekleri, meslek kuralları, yönetim anlayışları ve gerekleri²⁹⁸.

BİO kavramı ile nitelenen kuruluşların tümünün aynı niteliklere sahip kuruluşlar olduğunu söylemek zordur. Doğan Kestane bu kuruluşları iki ana grupta sınıflandırarak, sadece sistemin genel düzenleyici kurumları olan RTÜK, SPK ve Rekabet Kurumu'nu birinci grup olarak niteleyerek bu gruptakilerin düzenlediği alanları kamusal alanın duyarlı sektörleri olarak kabul etmektedir. BİO'ların ikinci grubu olarak ise kamusal tekel biçiminde yürütülen kamu hizmetlerinin özel girişimin de girişi sağlandıktan sonra kamusal işleticilerle özel işleticilerin birlikte faaliyette buldukları alanları düzenleme işlevini yerine getirmek üzere oluşturulmuş, düzenleyici otoriteler olarak kabul etmektedir²⁹⁹.

YKYY'na uygun olarak devlet yeniden örgütlenmektedir. "Kamusal alanın duyarlı alanları" dışında kalan alanlar da bağımsızlık ve özerklik özellikleri dışında BİO'lara benzer şekilde örgütlenmekte ve çalışmaktadır. Esneklik, parçacılaşma, taşeronlaşma, yürütülen hizmetin parçalanması ve iş yapış şekilleri BİO'ların iş yapma şekillerine benzemektedir. Bu dönemde esneklik "aklı" belirleyici olmaktadır. Örgütlenme ve istihdam anlayışının hem kamu ve özel arasında benzeşmesi hem de kamunun kendi içinde farklılıklar oluşarak bakanlık tipi örgütlenmelerin BİO'lara benzemeye başlaması, BİO'ların görev alanlarının belirlenmesinde "kamusal alanın duyarlı alanları"ni belirleyici hale getirmektedir.

2.3.4. Dünyada Bağımsız İdari Otoritelerin Ortaya Çıkması ve Yaygınlaşması

BİO'lar, ekonomik krizlerden sonra ortaya çıkan liberalizasyon uygulamalarının ve federal nitelikli siyasal yapıların federal parçalarının bütünlüğünü koruma isteğinin bir ürünü olarak ortaya çıkmış ve değişik hukuk

²⁹⁸ J. Morange, (Çev: Cevdet Atay) "Fransa'da Bağımsız İdari Otoriteler", Bağımsız İdari Otoriteler (der: İ. Kaboğlu), Alkım Yayınları, 18-23, s.20.

²⁹⁹ Doğan Kestane, "Kamu Kesimindeki İdari Kuruluşların Genel Görünümü ve İdari Yapıda Yeni Organizasyonlar Olarak Bağımsız İdari Otoriteler (Üst Kurullar)" Maliye Dergisi Sayı:139, Ocak-Nisan 2002, s.1-22.

anlayışları ve siyasal ve bürokratik kültürlere uygun olarak temel bir biçim etrafında farklı uygulamalarla yaygınlaşmıştır.

BİO'larla ilgili olarak Amerika Birleşik Devletleri ve Avrupa anlayışına dayalı iki temel örneği incelemek mümkündür.

2.3.4.1. Amerika Birleşik Devletleri'ndeki Bağımsız İdari Otoriteler

BİO'ların ilk oluşturulduğu ülke Amerika Birleşik Devletleri'dir. 19. Yüzyılın sonunda ABD'de artan sanayi üretimi ve buna bağlı olarak gelişen ticaret, taşımacılık sektörünün iş yoğunluğunu artırmış ve sorunların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Genişleyen ekonominin ve büyüme sürecine giren sanayinin önündeki bu engelin ortadan kaldırılması için 1887 yılında çıkarılan özel bir kanunla Eyaletlerarası Ticaret Komisyonu (Interstate Commerce Commission – ICC) oluşturulmuş ve ABD Başkanı bu alandaki yetkisini bu komisyona devretmiştir³⁰⁰.

Amerika Birleşik Devletleri'nde düzenleyici kurumların oluşturulmasında başkanın yürütme yetkisini aşmasını önlemek ve kural dışı olay bazında ortaya çıkan yargı denetiminden, sürekli ve düzenli denetim sağlanması amaçlanmıştır. Bu kurumların ABD'de ortaya çıkmasının ekonomik sistemin gereği dışında ABD siyasal sistemi ve kültürü ile ilişkilendirilebilecek bir yanı da bulunmaktadır. Bu kurumların ortaya çıkmasında yasamanın (kongre), yürütmeye (başkan), olan güvensizliği de belirleyici olmuştur. Kongre, bu kurumların üyelerini, ilgili sektörlerde deneyimi olanlardan ve siyasi bir formasyonla ilişkili olmayanlardan atanmıştır³⁰¹.Günümüzde de ABD'de çok sayıda ve federal ve eyalet düzeyinde örgütlenerek çalışmalarını sürdüren BİO bulunmaktadır.

BİO'lar, ABD sisteminde, anayasal bir dayanağa sahip olmadıklarından, güçler ayrılığı çerçevesinde, kamu kurumları arasındaki statüleri sürekli tartışma konusu olmuştur. Bu nedenle bu kurumlar, devletin dördüncü organı olarak

³⁰⁰ Ayşe Günay, Ahmet Özen; "Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye" **Vergi Sorunları Dergisi**, Ocak 2004, Sayı:184 s.172.

³⁰¹ Günay, a.g.m. s.172.

nitelendirilmişlerdir. ABD'deki BİO'lar, New Deal gibi yoğun düzenleme dönemleri veya Reagan döneminde başlatılan hızlı liberalleşme hareketleri gibi farklı konjonktürel hareketlerin ürünleri olduklarından, idari sistem içinde *de facto* olarak kabul edilmiş, pratik ihtiyaçlara uygun olarak gelişmiştir³⁰².

ABD ve Avrupa düzenleyici kurumlarının incelendiğinde bu kurumların genellikle federatif bir yapıda faaliyet gösterdikleri görülmektedir. ABD'de eyaletler, AB'de de üye devletler arasında ihtilaf çıkabilecek teknik konular/alanlar BİO'ların gözetimi ve denetimine bırakılmışlardır. Bu kurumlar, hem eyaletlerin ya da üye devletlerin, hem de merkezi idarenin dışına çıkartılarak kendilerine bağımsızlık tanınmıştır. Temel kaygı federal sistemdeki olası bir çıkar çatışmasının teknik kararları olumsuz etkilememesi olduğundan, BİO'ların düzenleme, gözetim ve denetiminden sorumlu oldukları konuların ya da alanların seçiminde de oldukça pragmatik yaklaşılmaktadır³⁰³.

2.3.4.2. Avrupa'daki Bağımsız İdari Otoriteler

Avrupa ülkelerinde ve Avrupa Birliği bünyesinde farklı yönetim anlayışlarını yansıtan çok sayıda BİO kamu hizmetlerinin liberal uygulamaların yaygınlaşması ile birlikte yaygınlaşmaya başlamıştır.

Anglo-Sakson sisteminin Kara Avrupası'ndan farklı ve belirgin özelliği olan güçlü idare hukuku ve idarî yargı sistemi olmayışı nedeniyle BİO'ların ilk belirgin örnekleri Anglo-Sakson ülkelerinde ortaya çıkmıştır. BİO'ların, Kara Avrupası ülkelerinde ortaya çıkmaları 1970'li yıllarda gerçekleşmiştir. Kara Avrupası ülkelerinde BİO'ların, Anglo-Sakson ülkelerinden esinlenerek oluştuğu kabul edilmektedir. Otoritelerin oluşturulmasında "siyasal iktidar ve ekonomik güç odakları karşısında, güvenli otoriteler olarak, temel hak ve özgürlükler ile piyasa mekanizmasına daha düzenli işleyişini, bunların müdahale baskı ve etkileri olmadan sağlama ve güvence altına alma" amacı yatmaktaydı. Avrupa Birliği

³⁰², Emek, a.g.e., s.101.

³⁰³ Emek, a.g.e. s.106.

kapsamında ise kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi, liberalizasyonu süreci gelişmeye başlamıştır³⁰⁴.

Almanya, Fransa, İngiltere ve İtalya örnekleri incelendiğinde; bu ülkeler, genellikle, piyasa aksaklıklarının yer aldığı, rekabet, telekomünikasyon, enerji, su, posta, çevre ve demiryolu gibi alanlarda piyasaların gözetimi ve denetiminden sorumlu BİO'lar kurmayı tercih etmektedirler. Bunların yanı sıra, son yıllarda giderek önem kazanan medya ile gıdaların ve kişisel bilgilerin korunması alanlarının da BİO'lara delege edildiği de gözlenmektedir³⁰⁵.

Değişik ülkelerde, hatta aynı ülkelerde farklı alanlarda oluşturulan BİO'ların yapısal farklılıkları bulunmakla beraber, BİO'lar, ortak biçimde formel kurumsal yapıyı ifade etmektedir. BİO'ların bulunduğu ülkelerde, benzer bir biçimde bu kurumların, kanuni düzenlemeler çerçevesinde yetki ve sorumlulukları bulunmakta, genellikle bakanlıklardan kurumsal olarak ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olmakta, seçilmiş siyasetçiler tarafından yönetilmemektedir. Hem siyasal yöneticilerden, hem de düzenledikleri sektörde faaliyet gösteren işletmecilerden bağımsızlıkları yasal olarak güvenceye alınmış çalışılmaktadır.

Fransız geleneğinde, siyasal iktidara tabi güçlü bir idarî merkezîyetçilik benimsenmiştir. Fransız idari sisteminde yer almalarına karşın, BİO'lar henüz bulanık bir kategori olarak görünmektedir. Bugün genellikle bu kurumların sayısının 20'den fazla olduğu kabul edilmekte ve bunlardan 10 tanesi piyasa ekonomisinin düzenlenmesine dönük olarak oluşturulmuştur. Geri kalanların çoğu ise hak ve özgürlükler alanını düzenlemeye ilişkin olarak oluşturulmuştur. Yetkileri birbirinden farklı ve kapsamaları da değişmektedir. Fransa'da BİO'lar yargı yeri değildir. Kamu hukuku tüzel kişiliği niteliği de taşımamaktadır. Başbakana veya bir bakanlığa bağlı olarak çalışmaktadır. Yönetim içinde yer alırlar fakat hiyerarşik güce bağlı değildirler ve idari nitelikli organ niteliği de taşımazlar. Fransa'da BİO'ların müdahale alanları çok çeşitlidir. Bu alanlar, mali ve ekonomik, iletişim, yönetim-yönetilen ilişkileri alanları gibi duyarlı alanlardır³⁰⁶.

³⁰⁴ Doğan Kestane, "Kamu Kesiminde İdari Kuruluşların Genel Görünümü ve İdari Yapıda Yeni Organizasyonlar Olarak Bağımsız İdari Otoriteler (Üst Kurullar) **Maliye Dergisi**, Sayı:139, Ocak-Nisan 2002, s.35.

³⁰⁵ Emek, a.g.e., s.106.

³⁰⁶ Kestane, a.g.m. s.35.

2.3.4.2.1. İngiltere

İngiltere’de son 25 yılda, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında birbiri ile ilgili üç önemli baskı alanı oluşmuştur. Bunlardan ilki kurul tipi örgütlenme akımının, özel sektör anlayışının kamu örgütlerinde yaygınlaşması ve fordist bürokrasi ve hiyerarşik örgütlenmelerden uzaklaşılması ve piyasaya daha fazla duyarlı ve esnek örgütlerin yaygınlaşmasıdır. İkincisi, kamu yönetimi örgütlerinin piyasalaştırılmış ilişkilerin ve ülke içindeki yarı-piyasaların (quasi-market³⁰⁷) özel sektör ile oluşturduğu ağ ilişkisi kamu yönetimi yapısını değiştirmiştir. Yeni özel sektör yönetim teknikleri YKYY yaklaşımı içerisinde kamu yönetiminde uygulanmaya başlanmıştır. Üçüncü olarak, bu yaklaşım ile birlikte kamu yönetimi örgütleri, önemli istisnalar bulunmasına rağmen maliyet kısma ve etkililiğin sürdürülmesi baskısı altına alınmıştır³⁰⁸.

Kamu yönetimi üzerindeki baskıların bütününün sonucunda örnekleri postfordist öncesi döneme dayanan BİO’lar yeni döneme uygun olarak geliştirilerek yaygınlaştırılmıştır. BİO’lar İngiltere kamu yönetimi üzerindeki bütün baskı alanlarının gereklerini yerine getirecek niteliktedirler.

İngiltere’de BİO’ları özerk örgütlerin bir türü olarak değerlendirmek gerekmektedir. Kamu yönetimi yazarları, İngiliz kamu yönetiminde bakanlık dışı bütün kamu örgütlerini “bakanlık statüsünde olmayan kamu kurumları” ya da “bakanlık dışı kamu örgütleri” biçiminde bir şemsiye kavram altında toplamaktadırlar ve çeşitli niteliklere sahip bu örgütleri birbirinden ayırmak da çok güçtür. Ulusal ve bölgesel düzeyde, bakanlıklardan bağımsız olarak faaliyet gösteren ancak bakanların işlem ve eylemlerinden nihai olarak sorumlu olduğu örgütler 2000 yılı itibarıyla 1035 olarak hesaplanmıştır³⁰⁹. İngiltere kamu örgütlenmesinde tek hedefli özerk örgütlerin 1880’lerden sonra ortaya çıkmış ve 1980’lerden sonra kamu örgütlerinin esnekleştirilmesine yönelik değişikliklerden

³⁰⁷ Quasi-market, piyasa benzeri ya da taklidi bir mekanizma ile hizmetin son kullanıcıya sunulduğu, kamu yönetimi içerisinde özel sektör gibi örgütlenen fakat özel sektöre ait olmayan, bazı faydalı etkileri olan kalite, etkililik, tercih, isteklilik ve eşitlik gibi kriterlere göre çalışan örgütlerdir. (Ewan Ferlie, Lynn Ashburner, Louise Fitzgerald, Andrew Pettigrew, **The New Public Management in Action**, Oxford University Press Inc. USA, New York, 1996, s.57.)

³⁰⁸ Jonathan Morris, Catherine Farrel “The ‘Post-Bureaucratic’ Public Sector Organization. New Organizational Forms and HRM in ten UK Public Sector Organizations” **International Journal of Human Resource Management** 18:9, September, 2007, 1575-1588.

³⁰⁹ Selahattin Ateş, “İngiltere Yönetim Yapısının Özellikleri”, **Türk İdare Dergisi**, Mart 2008, Sayı:458, s.183-204, s.102.

sonra yaygınlaşmaya başlamıştır. İngiltere’de özerk örgütler, kamu hizmetlerinin yürütülmesi, danışmanlık, lisans verme, denetleme, düzenleme ve hatta kolluk olmak üzere çok çeşitli işlevleri yerine getirmektedir. İngiltere’de tek tip özerk örgütten söz edilemez. Farklı adlar altında, farklı niteliklere sahip özerk örgütlerin varlığı görülmektedir. Örneğin yarı resmi ya da yarı özerk, bakanlık dışı ya da hükümet dışı gibi örgütlerin niteliklerine vurgu yapılarak ayırım yapılmaktadır. Veya yarı özerk hükümet dışı örgütler şeklinde özelliklerin birkaçı vurgulanmaktadır. Açıkçası özerk örgütlerin türlerine yönelik sınıflandırmalarda tek tip halinde sınıflandırma yapılamamaktadır³¹⁰.

Geçmişte quango terimi, yasal olarak özel sektör statüsünde bulunan ancak hükümetten yarı bağımsız olarak kamusal hizmet gören kuruluşları ifade etmek için kullanılmaktaydı. Kullanım, devletin bir kısım işlevlerini yerine getiren ancak siyasi irade tarafından bakanlıkların uç birimleri (fringe bodies) olarak oluşturulan kurumların tümü quango kavramı içerisine sokuldu. Günümüzde quango terimi genel olarak kamu sektörü ile özel sektör arasında yer alan bütün kurumları ifade etmek için kullanılmaktadır. Quangolar “ değişik yetki ve sorumluluklara sahip olup, merkezi yönetim ile ilişkileri kuruma göre değişmekte ve kamusal politikaların yürütülmesinde önemli rol oynamaktadırlar. Bunların yönetim kurullarına yapılan atamaların İngiliz siyasal üzerinde de önemli sonuçları olmaktadır³¹¹. Quangolar, merkezi hükümet birimlerinin veya yerel otoritelerinin uzantıları olarak işlev görürler. Kamu sektöründeki bir kısım alanları, siyasal iktidarın doğrudan etkisinden uzaklaştırma isteğinin, quangoların sayısının artmasında ve quango örgütlenmesinin yaygınlaşmasında ana faktör olarak kabul edilmektedir. Özellikle Muhafazakâr Partinin iktidarda bulunduğu 1980’li yıllarda bu örgütlerin sayısının arttığı görülmektedir. Bunun önemli bir nedeni de bu örgütlerin gittikçe artan sayıdaki muhalif yerel yönetimleri by-pass ederek yetkilerini almak için iyi bir araç olmasıdır³¹².

Günümüzde quangoların sayısının ne olduğu ve bu tanımın tam olarak hangi kuruluşları kapsadığı, hangi alanlarda faaliyet gösterdikleri konusunda siyasetçiler, akademisyenler ve basın arasında ortak bir farklı görüşler

³¹⁰ Ateş, a.g.e., s.102.

³¹¹ Şentürk Uzun, “Büyük Britanya Yönetim Sistemi”
http://www.arem.gov.tr/proje/yonetim/Dunyada_Kamu_yon/ingiltere.pdf 15.03.2008, s.618.

³¹² Uzun, a.g.e., s.618.

bulunmaktadır. Paliatzky Raporu'nda quangolar "merkezi hükümet etme sürecinde rol alan, ancak merkezi bir hükümet birimi veya uzantısı olmayan ama az veya çok bakanların bir uzantısı olarak görev yapan birimler" olarak tanımlanmaktadır. Daha basit bir ifade ile ulusal veya bölgesel düzeyde, bakanlardan bağımsız olarak faaliyet gösteren ancak bakanların eylem ve işlemlerinden nihai olarak sorumlu olduğu örgütler olarak tanımlanmaktadır³¹³.

Quangolar faaliyet alanına göre dörde ayrılmaktadır³¹⁴;

Yürütme Birimleri (Executive Bodies) Hükümet adına yönetsel, düzenleyici, icrai veya ticari fonksiyonlar gören örgütler. Örneğin; Sanat Komitesi (The Arts Council), Emniyetle İlgili Şikayet Değerlendirme Kurulu gibi.

Danışma Komiteleri (Advisory Committees) Bakanlara ve diğer yetkililere bağımsız olarak uzmanlık hizmeti veren birimler. Örneğin; Ulusal Özürlüler Meclisi, Zararlı ve Uyuşturucu Maddeler Danışma Komitesi gibi.

Hakem Heyetleri (Tribunals) Hukukta uzmanlık gerektiren alanlarda üst itiraz kurulu gibi fonksiyon görürler. Özürlüler Üst Kurulu, Çalışma Üst Kurulu gibi.

Mahkum Yayınları Kurulları (Prison Boards of Visitors) Hapishane sisteminin işleyişini bağımsız olarak gözetlerler.

İngiltere'de zayıf bir genel rekabet düzenleyici BİO, 1940'ların sonunda ve 1950'lerde kuruldu. Çoğu sektörel BİO ise 1980'lerde altyapı hizmetlerinin özelleştirilmesi sırasında siyasetçilerin vaatlerine güveni artırmak gibi işlevleri uygulamak için oluşturulmuştur. BİO'ların kurulması ve yaygınlaşması ulusallaşmış endüstriler ile siyasetçiler arasındaki çatışmanın tarihini vermektedir. Zorunlu olarak dikey bütünleşik baskın piyasa güçlerinin müdahalesi sonucu ortaya çıkmıştır. Siyasetçiler, BİO'ların geçici olduklarını sanmışlardır. Tam rekabeti sağladıktan sonra gereksiz hale gelecekleri düşünülmüştür³¹⁵. Tam rekabet sağlanması ile de piyasaya güven oluşturulacağı varsayılmıştır.

³¹³ Uzun, a.g.e., s.618.

³¹⁴ Ateş, a.g.e., s.199.

³¹⁵ Mark Thatcher, "Regulatory Agencies, the State and Markets: A Franco-British Comparison" **European University Institute, Florence; Robert Schuman Centre for Advanced Studies Florence School of Regulation**, EUI Working Paper RSCAS 2007/17, s.4.

İngiltere’de BİO’ların düzenlemelerinin temel hedefinde rekabetin oluşturulması bulunmaktadır. 1980’lerde Sir Bryan Carsberg rekabete dayanan kavramsal bir çatı geliştirmiştir. Kavramsal çatının iki temel dayanağı bulunmaktadır. Birincisi “etkin rekabetin” (effective competition) kurulmasının yüksek önceliğidir. Çünkü bunun müşterilere yararı olacaktır. İkincisi ise “teşvik edici düzenleme”nin (incentive regulation) gerçekleştirilmesidir. Çünkü sadece rekabetin düzenleyici bir çatı oluşturmaya yetmeyeceği düşünülmektedir. Kavramsal çatı, BİO’ların yasama benzeri etkinlikler, yargısal düzenleyici etkinliklerin yorumlanması ve güvenilirliği için yorum yapmanın temelini oluşturur. Etkili ve uygun rekabetin garanti altına alınması ya da rekabet oluşturulmasının sağlanması için güdü ve baskı oluşturulmasını sağlayacağı varsayılmıştır³¹⁶.

YKYY, İngiltere’de Next Steps raporundan sonra fordist bürokrasinin yanında idari otoritelerde ortaya çıkmıştır. İngiliz kamu hizmetinin yaklaşık %80’i BİO’larla gerçekleştirilmeye başlanmıştır. İngiliz BİO’ları diğer ülkelerin BİO’larının geliştirilmesinde yaygın bir örnek model olarak kullanılmıştır. İngiltere’de bazı bağlantılar ve süreklilikler devam etmiştir. Bu durumu açıklamak için bazı örneklerden yararlanmak gerekmektedir. Eski yasal örgütler olan quangolar korunarak yeni idari otoritelerle birlikte ajansları oluşturmuşlardır. Bu ajanslar geliştirilen bir etkinlik anlayışını merkeze alarak benzer yasal yapılar oluşturulmuştur³¹⁷.

İngiltere’de ajanslaştırma ‘agencification’ kavramı 1995 yılında NDPB’(Non-Departmental Public Bodies) lerin başarısızlığı üzerine kullanılmaya başlanmıştır. İki sene sonra Thatcherizmin (Thatcherite) anahtar akımı oluşturduğu İngiliz kamu yönetiminin yeniden icadı (reinvention) anlayışı, quangoların bakanlıkların himayesinde kamu yönetimi yerine, yeni ‘çoban köpeği’ (Watchdog) kuruluşu olarak düzenleme görevinin yaygınlaştığı gözlenmiştir. Bu kuruluşlar birbirinden bağlantısız olarak Next Steps reformları çerçevesinde ‘ajanslaştırma veya operasyonel yönetimden sorumlu yarı özerk kuruluşlar olarak’ oluşturulmuşlardır³¹⁸.

³¹⁶ Mark Thatcher, “Regulatory Agencies, the State and Markets: A Franco-British Comparison”, s.8.

³¹⁷ Wettenhall, a.g.m., s.616-617.

³¹⁸ Wettenhall, a.g.e., s.618.

Kamu yönetimindeki yapısal reformları ve ajansların ortaya çıkmasını finansal reformlar ve yönetimin hesap verebilirliğine giriş takip etmiştir. Ajanslar, ajansların tepe yöneticilerine kısa vadeli taşeron sözleşmeleri yapmalarını da içermektedir. Bu ise birleştirilmiş kamu hizmetinin parçacılaştırılmasına, kamu personelinin ise BİO'lara aktarılmasına neden olmuştur. Her BİO kendi personel yapısını, işe alma sürecini, sayısını, sorumluluklarını işe alma yöntemlerini toplu olarak ya da bireysel istihdam şartlarını kendisi belirleme hakkına sahiptir. Kamu yönetimindeki kıdemli memurlar haricindeki çalışanlar kamu hizmetinin dışına çıkarılmış BİO'larda istihdam edilmişlerdir. BİO'ların yaygınlaşması ile birlikte bakanlıklardaki kıdemli memurların da bir kısmı yönetim hizmetleri sorumluluğu ile birlikte yönetici olarak bakanlıklardan BİO'lara aktarılmışlardır. Bakanlıklardan ayrılanlar kurumların tepe yöneticileri olarak siyasa yapımı konusuna yoğunlaşarak BİO'ların siyasa çatısını kurmuşlardır. Bakanlar, BİO'ların yönetim ve sorumluluğunu taşımamaktadırlar. BİO'lar, Bakanlık sorumluluğunu aşındırmaktadır. Anonimlik ilkesini ortadan kaldırmaktadır. BBİO'ların CEO özellikleri taşıyan yöneticilerinin ve CEO konumundaki yöneticilerini varlığı parlamento ile halk arasındaki doğrudan bağın kopmasına neden olmaktadır. Özelleştirmeler sonucunda devletin sorumlulukları, kamu yararı yerine özel sektör ve piyasaya dönülerek, ulusallaştırılmış endüstrileri yöneten şirketlere ve devlet şirketlerine aktarılmıştır. Hükümetin görevi en temel düzenlemeleri yapmaya indirgenmiş ve kamu yararına karşı sektörün güvenine yönelik sektörün aktörlerinin çıkarlarının sağlanması zorunluluğu taşıyan yeni BİO'lar oluşturulmuştur. Kâr güdüsü ile hareket eden özel şirketlerin amaçları kamu hizmeti düzenleyicileri tarafından da kabul edilmiştir³¹⁹. Kâr güdüsünün temel güdü haline gelmesi ile de piyasalaşma ve müşteri odaklılık yerleşerek, YKYY uygulamalarını yaygınlaştırmıştır.

³¹⁹ Sylvia Horton "The Public Service Ethos in the British Civil Service: An Historical Institutional Analysis" **Public Policy and Administration**, Volume 21 No.1 Spring 2006, 21;32, 32–48, s. 39.

2.3.4.2.2. Fransa

BİO'ler ya da benzeri kurumlar, Fransa danıştayının tanımına göre 1941 ile 2000 yılları arasında oluşturulmuştur. BİO'ların ne zaman tam olarak ortaya çıktığı ile ilgili olarak belirsizlik bulunmaktadır. Örneğin, Borsa İşlemleri Komisyonu (Commission des Opérations de Bourse- COB) Eylül 1967'de kurulmuştur. Fakat bu kurumun yasal olarak BİO sınıfına katılması Temmuz 1996'da Finansal Etkinliklerin Modernleştirilmesi yasası ile olmuştur. Fransa'da BİO'ların hangisi olduğu konusunda Fransa danıştayının kararı belirleyici olmuştur. Danıştayın çalışmalarının kronolojisi bize bu kurumların 1967'de değil de 1996'da ortaya çıktığını göstermektedir. Fransa'da BİO'ların, ilki 1940'larda, 2'si 1950'lerde, 1'i 1960'larda, 5'i 1970'lerde, 12'si 1980'lerde kurulmuştur. Fransa danıştayının BİO'ları sıralayan çizelgesindeki 34 BİO, 1958'den günümüze kadar uzanan zaman dilimi içindeki beşinci cumhuriyet döneminde kurulmuştur. Fransa'daki BİO'ların 1'i de Gaulle (1958–1969) tarafından kurulmuştur. 1969–1974 yılları arasında cumhurbaşkanlığı yapan Pompidou döneminde BİO kurulmamıştır. Giscard d'Estaing (1974–1981) döneminde 5, Mitterrand (1981–1995) döneminde 15 ve Chirac (1995- 2007) döneminde 10 adet BİO oluşturulmuştur. BİO'lar Fransa'da, kavram olarak 1978 yılında kurulan Bilgi ve Özgürlükler Ulusal Komisyonu'ndan (Comission Nationale de L'information et des Libertés-CNIL) bu yana bulunmaktadır. BİO'ların hukuksal standartları daha sonra tespit edilmiştir. Konu ortaya çıktığı zaman yazarlar BİO'ların ana karakteristiklerini belirlemişler, bu durum olguyu tanımlayabilmek için yetmemiştir. Bu çalışmalardan sonra BİO'ların tanımlaması karşılaştırma yoluyla Fransa danıştayı (Conseil d'État) tarafından yapılmıştır³²⁰. BİO anlayışı, Fransa danıştayının Ministre des Armées c/Ruffin kararında, Hükümet komiseri Rigaud'nun görüşünü göz önünde bulundurarak geliştirilmiştir. Rigaud, bakanlık hiyerarşisine dayanmayan ve karar alma yetkisiyle donatılan yeni yapıların ortaya çıktığı saptamasını yapmıştır³²¹. Tanım, yasal tanım ile konu ile ilgili olarak çalışanların oluşturduğu karakteristik listesinin karışımına temel oluşturmaktadır. Fransa danıştayı, bu kurumları, “devlet adına, hükümetin altında yer almadan hareket ederler, görevini gereği gibi yapabilmelerine imkân sağlayan

³²⁰ Robert Elgi, “Why Do Government Delegate Authority to Quasi-Autonomous Agency? The Case of Independent Administrative Authorities in France” **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, Vol. 19, No.2, April 2006, pp.207–227, s. 212.

³²¹ Onur Karahanoğulları, “Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Dersi” <http://politics.ankara.edu.tr/~karahan/makaleler/kars-frans-2004.doc>

garantilerden yararlanırlar, böylece eylemleri mahkemeler dışındaki kuruluşlar tarafından etkilenemez ve yaptırımla karşılaşmazlar. Bu kurumlar, görevlerini gerçekleştirmede güç setlerini çeşitlendirmektedir. Bu çeşitlendirme bazı durumlarda kurumlara düzenleme, bireysel yetkilendirme, kontrol, resmi emir, yaptırım ve atama güçlerini sağlayacak şekildedir. Diğer durumlarda ise bu güç gerçek ahlaki yetki sağlayacak şekilde oldukça resmi terimlerle ifade edilmiş olsa bile yalnızca etkilerden birini elde edebilecek şekilde olmaktadır³²².

BİO'ları kesin olarak tanımlamanın zorluğu, farklı yazarlar tarafından farklı tanımların ortaya çıkmasına neden olmuştur. BİO'lar hakkında, üzerinde kabul görmüş bir tanım ortaya çıkmamıştır. Öncelikle, Fransa danıştayı tarafından 31'i beşinci cumhuriyet döneminde oluşturulmuş 34 kurum üç BİO tipi içinde sınıflandırılmıştır. İlk kategori, yasama ve yürütme tarafından BİO olarak sınıflandırılan 13 kurumdan oluşmaktadır. Bu kurumlar kendileri tarafından da BİO olarak kabul edilmektedirler. Diğerleri kurucuları tarafından BİO olarak kurulmuşlardır. Fransa hukuk siteminde çocuk koruyucu ombudsman dahil(Défenseur des Enfants) ombudsman da BİO olarak kabul edilmektedir. Ombudsmanın bu listede bulunup bulunmaması gerektiği konusunda belirsizlik bulunmaktadır. Fakat ombudsman, BİO'lerle ilgilenenler tarafından BİO kabul edilmektedir. İkinci kategori, 17 kurumdan oluşur ve Fransa danıştaya göre BİO olarak sınıflandırılmıştır. Bunların karakteristikleri düzenlemeye uymaktadır. Bu kurumların özelliği, hukuk tarafından BİO olarak isimlendirilmemeleridir. Fakat birinci kategoridekilerle aynı türden özellik taşımaktadırlar. Sonuç olarak Danıştay, bunların BİO olarak sınıflandırılmasını uygun görmüş bulunmaktadır. Bu mantığın ilk sonucu 1978'de ilk resmi olarak tasarlanmış BİO'nun 1941'deki en eski kurum ile aynı olmasıdır. Üçüncü kategori, Fransa danıştaya göre dört kurumdan oluşmaktadır. Bu kurumların güçleri, yönetimlerinin yapısı ve benzeri konularla ilgili bazı ciddi şüphelerden sonra BİO olarak kabul edilmişlerdir. Bu kurumlar BİO'lara yeterince benzediği için BİO olarak kabul edilmişlerdir. Danıştay açıkça BİO'ları belirlemiştir. Bunların dışında BİO özelliği taşıyan her kurumun BİO kabul edilmesi kolay değildir³²³.

³²² Robert Elgie, Iain McMenemy, "Explaining the Origins of Delegation: The Case of Independence Administrative Authorities in France" **ECPR Delegation Workshop: French Independent Administrative Authorities** s.3.

³²³ Elgie, McMenemy, a.g.e., s.4.

Fransa literatürü, BİO'ların farklı alanlardaki çalışmalarını farklı sınıflandırmıştır. Fransa danışmayı iki temel BİO etkinlik alanı belirlemiştir; düzenleme ve sivil özgürlüklerin korunması. Bu ayırım birbirinden kesin olarak farklı ve dikotomik niteliktedir. Devlet, Fransa'da iki alanda çalışmaktadır; ekonominin yanında bilgi ve seçim. Bazı yazarlar daha geniş bir sınıflandırma yapmaktadır. Marie-José Guédon'a göre devlet, üç genel alanı düzenlemektedir; bürokrasi ile mücadele, piyasa ekonomisinin düzenlenmesi ve bilgi ve iletişim sektörü. Yazar son sektörün üç alt sektöre ayrılabilirliğini, bunların da, radyo ve televizyon yayını sektörünün düzenlenmesi, siyasal yaşam ve bilimsel ve teknolojik etkinlikler. Sonuç olarak, Fransa danışmayı, çok uygun ve geniş bir perspektif önermiştir. Danışmanın bu sınıflandırmasına göre BİO'ların 5 faaliyet alanı bulunmaktadır. 1.Ombudsman ve arabuluculuk, düzenleme, sivil özgürlüklerin korunması, devletin bireylere karşı aldığı takdire bağlı kararlara karşı bireylerin korunması, geri kalan düzenleyici kısım, anti-doping otoritesi (Conseil, de Prévention et de Lutte Contre le Dopage) gibi heterojen bir kurumlar grubundan oluşmaktadır³²⁴.

BİO'lar, Fransa'da direniş ile karşılaşmıştır. Fransa geleneği, bütün ve bölünmez devlet anlayışı ile karakterize edilmektedir. Yüksek derecede merkezileşmiş otorite ve antagonistik devlet-devlet toplum ilişkileri BİO'lara güç ve yetki aktarımının otoritenin adem-i merkezileşmesine neden olacağı ve düşük düzeyde hiyerarşiye sahip ilişkiler ortaya çıkaracağı düşüncesi oluşmuştur³²⁵. Aleyhte düşüncelere rağmen 1980'lerden sonra BİO'lar Fransa'da da yaygınlaşmaya başlamıştır.

Fransa'da BİO'ların ortaya çıkması ile birlikte idare hukukunun temel özelliklerinde farklılıklar gündeme gelmiştir. Örneğin BİO'lara özel hukuka tabi olan personelin atanması kabul edilmiş, BİO'lardan bazılarının işlemlerine karşı idari yargının görevlendirilmesi anayasaya aykırı kabul edilmemiştir³²⁶.

³²⁴ Elgie, a.g.e., s.213

³²⁵ Gül Sosay, "Embedding Independent Regulatory, Agencies, into Administrative Traditions: Acceptance or Resistance?" **2007 Annual Conference of the European Consortium for Political Research**, Pisa, Italy, 6-8 September 2007, s.8.

³²⁶ Yunus Yılmaz, "Fransa'da Bağımsız İdari Otoriteler", **AYİM 20 Numaralı Dergi**, http://www.msb.gov.tr/ayim/Ayim_makale_detay.asp?IDNO=66

Yaygınlaşma nedenleri arasında siyasa süreçlerinin Avrupa Birliği'ne uyumun sağlanması çalışmasına (Europenazition) paralel olarak ortaya çıkan Fransa Cumhuriyeti ile AB örgütlerinin eşbiçimli hale getirilmesi uygulaması (isomorphism), YKYY'nın OECD tarafından yaygınlaştırılmasının etkisi belirleyici olmuştur. Fransa'da diğer ülkelerdeki BİO'larla eş biçimde olan BİO'ların yanında, YKYY'nın bir sonucu olarak çeşitli ombudsmanlar, bunlara örnek olarak Cumhuriyet Arabulucusu (Médiateur de la République), Çocukların Koruyucusu (Défenseur des Enfants) ve Sinema Arabulucusu (Médiateur du Cinéma) verilebilir, bulunmaktadır. BİO'ların varlığı, Fransa idare hukuku geleneği ve devlet örgütlenmesine zıt bir yönde ilerlemektedir. Bu otoriteler, Fransa'nın hukuk geleneği içerisinde yer almamaktadırlar. Bunlar daha önce var olan yönetsel sistem içerisine dâhil edilmiş ve büyük ölçüde buldukları ortamın etkisi altında kendilerine güçlü bir özgüllük kazandırılmıştır³²⁷. Geleneksel olarak, Fransa devleti, ulusal güvenlikle ilişkilendirilmiş yüksek politikalarla yakından korunur. Açıkça Fransa hükümeti, karar verme gücünü yarı-özerk kurumlara aktararak bu yapıyı değiştirmeye başlamıştır. Bu durum, kamu yönetiminin Napolyuncu hiyerarşik sisteminin kırılması ve yönetimci düzenin (orders of executive) yapısına geçmesi demektir. Bu ülke, bazı bakış açılarına göre yarı özerk kurumlara karar verme otoritesini açıkça aktarmıştır. Bu durum Fransa Cumhuriyeti devlet geleneğine uygun değildir ve tartışılmaktadır³²⁸. BİO'ları devlet geleneğine uygun olarak kurma çabası, Fransa'da örgütlenmenin ve uygulamanın çeşitlenmesine neden olmuştur.

2.3.4.2.3. Almanya

Almanya, liberalleştirme öncesi, düzenleyici faaliyetleri, merkezi devlet ve eyalet yönetimleri arasında paylaşmış olması nedeniyle BİO'lar kendisine özgü bir gelişim izlemiş ve fordist bürokratik yapı içerisinde yer almışlardır³²⁹. Almanya'da federal düzeydeki BİO'ların sayısı sınırlı tutulmuştur. Telekomünikasyon ve Posta Düzenleyici Otoritesi (RegTP), Federal İlaç ve Tıbbi Cihazlar Enstitüsü (BfArM), Federal Finansal Denetleme Otoritesi (BaFin) ve

³²⁷ Jean Morange, "Les Autorites Administratives Independantes en France" **Bağımsız İdari Otoriteler**, (ed. İbrahim Ö. Kaboğlu), Alkim Yayınları, 1998, İstanbul, s.11.

³²⁸ Elgie, a.g.e., s.213-215.

³²⁹ Uğur Emek, **Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması**, TÜSİAD Yayınları, Aralık, 2002, İstanbul, s.109.

rekabet alanında Avrupa'nın en eski kurumu olan Federal Kartel Otoritesi (Bundeskartellamt) federal düzeydeki BİO'lardandır³³⁰.

Almanya'daki BİO'ların başındaki başkanlar, süre sınırlaması olmaksızın hükümet tarafından atanmakta ve bu atamada görevden alınmaları da hükümetin takdir yetkisinde bulunmaktadır. Kurum başkanları, kamuda başka bir görev alamamakta, atama konusunda ise sınır bulunmamaktadır. Kurul başkanı olmak için İngiltere ve Fransa'daki gibi her türlü ortaklık ve bağlantılarından vazgeçmesi gerekmektedir. Bu Almanya için görüldüğü üzere söz konusu değildir. Yine, bu kurumların başkan ve üyeleri, kamu görevlisi olarak sayılmaktadırlar. Bu yönüyle de Anglo Sakson tarzı BİO'lardan ayrılmaktadırlar. Kurul üyeleri, başkanlar gibi kamu görevlisidir ve bu yüzden görevi bitince tekrar görevlendirilmeleri mümkündür. Bunun yanında bu kurumların bağımsızlıkları, kuruluş yasalarında açıkça belirtilmiştir. Bu kurumlar, hükümete ve parlamentoya tam sorumlu olarak yalnızca bilgilendirmek amaçlı rapor sunmak suretiyle hesap vermektedirler. Kurumların kararları bazı durumlarda ilgili bakanlık tarafından veto edilebilir ve bütçelerini, hükümetler denetlemektedir. Kurumların gelirleri ise genel bütçeden finanse edilmektedir. Ayrıca, bu kurumlar diğer AB üyesi ülkelerden ayrılacak bir uygulama biçimi doğrultusunda yetkilerini sektördeki diğer BİO'larla paylaşırlar³³¹.

Almanya'da elektrik ve enerji konusunda AB direktifleri doğrultusunda BİO oluşturulmuştur. Federal Kartel Ofisi ve Telekomünikasyon ve Posta Düzenleyici Otoritesi geniş düzenleyici yetkilere sahipken, ilaç piyasası ile ilgili olan BİO olan Federal İlaç ve Tıbbi Cihaz Enstitüsünün düzenleyici yetkileri yoktur. Ayrıca federal kartel ofisinin finansal ve örgütsel özerkliğinden söz edilemez. Buna karşın Finansal Denetleme Ofisi ise finansal ve idari özerkliği ile ön plana çıkmaktadır. Genel itibariyle Almanya'da bulunan BİO'ların başkan ve kurul üyelerinin bağımsızlıklarının az olduğu da söylenebilir. Kurul başkanlarının görevden alınmasına ilişkin belirli bir

³³⁰ TUSİAD, a.g.e., s. 109.

³³¹ Ali Kayalı, **Bağımsız Düzenleyici Üst Kurullar**, Eğitim Kitabevi Konya, 2004, s. 81.

düzenleme söz konusu değilken, kurul başkanları genellikle hükümet tarafından atanmaktadır. Kurul üyelerinin atanması konusunda tek tip bir uygulama yoktur. Örneğin RegTP'nin kurul üyeleri RegTP başkanı, Bundeskartellamt'ın kurul üyeleri Bundeskartellamt'ın başkanı tarafından atanırken, BaFin kurul üyeleri hükümet tarafından atanır. Genellikle yeniden atanmaları mümkün olan kurul üyelerinin, görevden alınması konusunda belirli bir düzenleme söz konusu değildir. Bağımsızlıkları yasada ayrıca belirtilen Almanya'daki BİO'lar parlamentoya karşı yalnızca bilgi amaçlı yıllık rapor sunma yoluyla hesap vermektedirler. Ancak BaFin parlamentoya karşı hesap vermemektedir. BİO'ların gelir kaynakları farklılaşmaktadır. BaFin gelir kaynağı düzenlenen şirketlerden alınan paylar iken RegTP ve Bundeskartellamt'ın gelirleri genel bütçeden sağlanmaktadır. Son olarak, Alman BİO'ların farklı özelliklerinden biri de, bunların kararlarına karşı iptal merciinin idari mahkemeler değil de özel hukuk mahkemeleri oluşudur³³².

2.4. Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler

Türkiye'de BİO'lardan önce de kurul tipi örgütlenmeler olmuştur. BBİO'lar, 1980 sonrası yaygınlaşan neoliberal uygulamaların Türkiye'ye etkisinin bir sonucu olarak yaygınlaşmış ve geleneksel devlet bürokrasisinin dışında ve geleneksel bürokrasiden çok farklı özellik ve güçlerle donatılmış olarak kurulmuşlardır. BİO'ların kamu yönetimi yapısında oluşturduğu değişimi ve etkiyi anlayabilmek için Türkiye'de ortaya çıkmasını ve yaygınlaşmasını ve Türk kamu yönetimi yapısı içindeki yerini ve genel özelliklerini belirlemek gerekmektedir.

2.4.1. Türkiye'de Bağımsız İdari Otoritelerin Ortaya Çıkması ve Yaygınlaşması

Türkiye'de kurul tipi örgütler daha önce de bulunmasına rağmen onlardan farklı olarak BİO'lar, Türkiye'de 1980 sonrası uygulanan neoliberal uygulamalarla birlikte ortaya çıkmaya ve yaygınlaşmaya başlamıştır. Bu kurumlar, uygulamada ve bu alanda çalışan farklı alanlardan gelen yazarlarca, "Bağımsız idari otoriteler", "Düzenleyici Kurullar", "Bağımsız Düzenleyici Kurumlar", "Özerk

³³² TÜSİAD, a.g.e., s.114.

Kurumlar”, “Üst Kurullar”, “Regülasyon Kurumları”, “Bağımsız Kurullar” “Bağımsız Kurullar” adlarıyla ifade edilmişlerdir.

Türkiye’deki BİO’ların yaygınlaşmasında uluslararası kuruluşların önemli etkisi bulunmaktadır. Liberalleşme, özelleştirme ve küreselleşme sürecinin bir sonucu olarak İMF, Dünya Bankası, Avrupa Birliği, OECD bu kuruluşların Türkiye’deki yaygınlaşmasında önemli etkiye sahip uluslararası kuruluşlardır.

Sezen, Türkiye’deki BİO’ların ortaya çıkmasını ve yaygınlaşmasını üç ana dönemde incelemiştir³³³: Filizlenme dönemi, serpilme dönemi ve büyüme dönemi.

Neoliberal dönüşümün başlaması ile filizlenme dönemi de başlamıştır. Türkiye’de, 24 Ocak kararları ile başlatılan bu dönüşüm, “daha az devlet daha fazla piyasa” ilkesi ile başlatılmış ve bu dönüşümün en önemli kurumları BİO’lar olmuştur. Bu politikalardaki, ülke ekonomisinin giderek daha fazla uluslararası finans kuruluşlarına bağımlılığı ile nitelenecek derinleşme BİO’ların niceliksel ve niteliksel gelişimini doğrudan belirler hale gelmiştir. Bir yandan Avrupa Birliği’ne uyum sürecinin yarattığı baskı, diğer yandan İMF ve Dünya Bankası ile yalnızca ekonomik değil aynı zamanda kamu yönetiminin işlev ve kurumları ile köklü bir dönüşümünü öngören yükümlülükler doğuran ilişkilerin sonucunda, Türkiye kendisini bir BİO içinde bulmuştur³³⁴.

Türkiye’nin ilk düzenleyici kurumu SPK, 1981 yılında 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu ile kurulmuş ve 1982 yılında da faaliyete geçmiştir. SPK’nın kurucu yasasının gerekçesi özetle, Ticaret Kanunu’nun kısıtlamalarından kurtulmak, piyasada güven ve istikrarı sağlamak, böylece sermaye piyasalarının oluşması ve gelişmesi için uygun ortamı hazırlamak ve sermaye piyasasının oluşması ve gelişmesi için uygun ortamı hazırlamak ve sermaye piyasasını etkinlikle denetleyecek bir kurum oluşturmaktır. SPK, Maliye Bakanlığı ile ilgilendirilmiş, yedi üyeden üçü Maliye Bakanlığı tarafından önerilmekte ve başkan ve başkan vekilleri de Bakanlığın teklif ettiği adaylar arasından atanmakta idi. Kurul, Maliye Bakanlığı’nca istenecek incelemeleri yapmak ve çalışmaları

³³³ Serije Sezen, **Türk Kamu Yönetiminde Kurullar, Geleneksel Yapılanmadan Kopuş**, TODAİE, Ankara 2003, s.117.

³³⁴ Sezen, a.g.e. s.118.

hakkında bakanlığa rapor vermek zorundadır. Ayrıca, aracı kurumların kuruluşlarına izin vermek gibi birtakım yetkilerini kullanması Bakanlığın uygun görmesine bağlanmıştır. Maliye bakanı uygun görmesi halinde sektördeki kuruluşlarda denetim yaptırabilmektedir. Kurul, sermaye piyasasını denetlemekle birlikte Maliye Bakanlığı'nın etki alanı içerisinde tutulmuştur. Daha sonra 2499 sayılı yasa ile yapılan değişikliklerle, Kurulun Maliye Bakanlığı ile bağlantı koparılmış, Bakanlık, "ilgili bakanlık" statüsünden çıkarılmış, sektör üzerindeki denetleme ve aracı kurumların kuruluşlarına izin vermek yetkilerini kaybetmiş, 4487 sayılı yasa ile kurulun hem yetkileri hem de yetkilerini kullanacağı alanlar genişletilmiş ve bir yandan sermaye piyasalarına ilişkin daha önce düzenlenmemiş unsurları içeren hükümler, diğer yandan sermaye piyasası kurumlarının yanı sıra sermaye piyasası araçlarının işlem gördüğü borsalar ve diğer teşkilatlanmış piyasalar da yasa kapsamına alınmıştır³³⁵.

Serpilme döneminde 1990'lı yılların ilk yarısı ile 1990'lı yılların sonuna kadar olan dönemdir. Bu dönemde RTÜK ve Rekabet Kurumu eklenmiştir. RTÜK, kamu yayıncılığı tekelinin 1990'ların başında önce fiilen 1993'te yapılan anayasa değişikliği ile de hukuken kaldırılması ile radyo televizyon yayıncılığının serbestleştirilmesi sonucunda 1994'te kurulmuştur. Kurul radyo ve televizyon yayıncılığı alanının liberalleşmesinin bir sonucu olarak bu alanı düzenlemek ve denetlemekle görevlendirilmiştir. Diğer kurullara göre yasama organına daha yakındır. Üyelerin atanması ve bütçe açısından TBMM'nin etkisi altında tutulmuştur. Personel rejimi açısından da TRT Kurumu personel rejimine tabi tutulmuş ve diğer kurumlara oranla hareket serbestisi verilmemiştir. Rekabet Kurumu ise 1994 yılında kurulmuş ve 1997 yılında faaliyete geçebilmiştir. Kurum, mal ve hizmet piyasalarının serbest ve sağlıklı bir rekabet ortamı içinde oluşmasını ve gelişmesini sağlamak üzere görevlendirilmiştir. Rekabet Kurumu, yapısal özellikler açısından kimi noktalarda kendinden sonra gelen kurumlara model oluşturmuştur. "İlişkili kuruluş" statüsü ve idari para cezalarının gelir kaleminden sayılması, Kurumun yargı denetiminde ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'ın görevlendirilmesi, bu kurumların mevzuatına 4054 sayılı yasa ile girmiştir. Bu özelliklerin yanı sıra personel ücretlerini belirleme, kadro ihdas/iptal yetkisinin doğrudan kurula tanınmış olması, yasanın memur istihdamını hiç anmamış olması dikkate alındığında, Rekabet Kurumu, BİO'ların özerkliğinin

³³⁵ Sezen, a.g.e., s.118-120.

genişlemesinde yeni bir dönemi ve geleneksel örgütlenmeden ciddi bir kopuşu simgelemektedir³³⁶.

1990'lı yılların sonundan günümüze kadar olan büyüme sürecini, "bağımsız idari otorite dönemi" olarak ifade etmek mümkündür. Bu dönemdeki dönüşüm, daha önceki tasfiyeci dönemden farklı olarak yeniden yapılanmacı bir dönemdir. Bu dönemde yönetişimin Türkiye'deki inşası gerçekleştirilmiştir. İMF ile 1999 yılında imzalanan İstikrar Programı çerçevesinde yeniden yapılandırılma başlamıştır³³⁷. Bu dönemde, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (1999), Telekomünikasyon Kurumu (2000), Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (2001), Şeker Kurumu (2001), Tütün, Tütün Mamülleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu (2002), Kamu İhale Kurumu (2002). Bu dönemde BİO'ların artması, tartışmaları ve BİO'lar hakkındaki çalışmaları artırmıştır. Büyüme döneminin özelliklerinden birisi de çoğalma sürecine tümüyle İMF, Dünya Bankası'nın ve Avrupa Birliği'nin egemen olması, bu kuruluşların yaygınlaşmasının bu örgütler tarafından adeta dayatılmasıdır. Son on yılda Türkiye Cumhuriyeti tarafından İMF'ye verilen niyet mektuplarının ve Dünya Bankası ile imzalanan ikraz anlaşmalarının toplu bir incelenmesi, bu kurumların kimler tarafından hangi amaçlarla olduklarının açıklanmasını kolaylaştıracaktır. Hangi sektörde hangi kurumun ne kadar süre içerisinde kurulacağı, kurucu yasalarının nasıl bir içerik taşıyacağı ve bunların yasama organından hangi tarihe kadar çıkarılacağı, ne zaman faaliyete geçecekleri, yasaların ne yönde değiştirileceği, kredilerin ödenmesinin koşulları olarak bu belgelerde taahhüt edilmiştir. Avrupa Birliği, müktesebatına uyum için, daha önce İMF ve Dünya Bankası'nın isteği ile hazırlanan BİO'larla ilgili yasalar, değiştirilmekte ve AB'nin istekleri doğrultusunda ayrıntılı yeni düzenlemeler gerçekleştirilmektedir. AB, BİO'ların gelir durumunu belirlemeye kadar mikro alanlarda düzenlemelere müdahale etmektedir. Kamu İhale Kurumu ile BİO'lar yeni bir boyut kazanmış bulunmaktadır. BBİO'lar, Türkiye'de devlet girişimi olsun ya da olmasın özel girişimin faaliyet gösterdiği belirli sektörler üzerinde devletin düzenleyici ve disiplin altına alıcı rollerini yerine getirmeye çalışan kurumlar olarak ortaya çıkmasına rağmen, Kamu İhale Kurumu, bu özelliği önemli ölçüde esnetmiş bulunmaktadır. Çünkü Kurum, devletin bir işveren, özel sektörün ise yüklenici rol

³³⁶ Sezen, a.g.e. s., 122.

³³⁷ Bayramoğlu, a.g.e. s., 291.

oynadığı bir ihale işi sürecinin ikincil düzenlemelerini yapmak ve bu süreçte ortaya çıkacak şikâyetleri çözmekle görevlidir. BİO'ların varlık nedenini oluşturan, piyasaya açılan alanlarda düzenleyici ve disiplin altına alma rolünü yerine getirme gerekçesi bu Kurum için geçerli değildir. Kamu kaynaklarının özel sektöre aktarımını sağlayan ihale sürecini, hükümetin etki alanına açık geleneksel bürokrasiden alınarak özerk bir kuruma transferi, BİO'ların hem siyasetçilerin hem de geleneksel bürokrasinin etki ve yetki alanının daraltılmasının bir aracı olarak kullanılmasında yeni bir aşamayı simgelemektedir. Yolsuzluğun kaynağı olarak görülen bu kesimlerin dışlanması ile bu kurumlara aynı zamanda yolsuzluğu önleme gibi bir rol de yüklenmektedir³³⁸. Yolsuzluğu engelleme amacı dışında Kamu İhale Kurumu'nun kurulması ihaleler üzerindeki siyasal denetimin yok edilerek ihaleler üzerindeki siyasal denetim aracılığı ile halk denetiminin de ortadan kaldırılması ve devletin ihale yoluyla harcamalarının da tam olarak sermaye kontrolüne geçirilmesini sağlayıcı bir etkinin ortaya çıkmasına yol açacaktır.

Büyüme dönemi üç aşamalı bir süreçten oluşmuştur. Birinci aşamada ülkenin makro-ekonomik politikaları başta anayasa olmak üzere temel yasalarının düzenlemelerinin ve buna bağlı olarak devlet örgütlenmesinin AB, İMF ve Dünya Bankası'nın talepleri doğrultusunda köklü bir yeniden yapılanmaya tabi tutulmuş ve BİO'lar ülke yönetimine dayatılarak ölçsüz bir şekilde büyümüştür. İkinci aşamada temel ekonomik çıkarlara, kaynak tahsisine müdahale yetkisinin siyaset kurumundan alınıp, kime karşı nasıl sorumlu olduğu tartışmalı olan BİO'lara aktarılmasının sorunları çözemeyeceği, bunun siyaset kurumunun içinin boşaltılması olduğunun kısmen de olsa anlaşılması, düzenleyici kurumların gözden geçirilmesi gerekliliği en azından siyasal söylem düzeyinde dile getirilmeye başlanmış, özellikle mali kaynaklarını daraltıcı, hesap verme sorumluluğunu görel olarak artırıcı önlemlerle disiplin altına almaya başlanması ve "ayrıcalıklı kurumlar olma özelliklerinin kısmen de olsa budanmaya başlanması bu dönemde gerçekleşmeye başlamıştır³³⁹.

³³⁸ Sezen, a.g.e., s. 123-131.

³³⁹ Sezen, a.g.e. s. 135.

Bağımsız İdari Otorite	Kuruluş Yılı ve Kurucu Kanun Sayısı	Görevleri
SPK (Sermaye Piyasası Kurulu)	1981/4389	Sermaye Piyasasının güven, açıklık ve kararlılık içinde çalışmasını, tasarruf sahiplerinin hak ve yararlarının korunmasını sağlamak.
RTÜK (Radyo ve Televizyon Üst Kurulu)	1994/3984	Radyo ve televizyon piyasasının yayınlarının düzenlenmesine ilişkin esas ve usulleri belirlemek.
RK (Rekabet Kurumu)	1994/4054	Mal ve hizmet piyasalarındaki rekabeti engelleyici, bozucu veya kısıtlayıcı anlaşma, karar ve uygulamaları ve piyasaya hakim olan teşebbüslerin bu hakimiyetlerini kötüye kullanmalarını önlemek bunun için gerekli düzenlemeleri yaparak, rekabetin korunmasını sağlamak, birleşme ve devralmaları kontrol etmek.
BDDK (Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu)	1999/4389	Tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerini korumak, mali piyasalarda güven ve istikrarı ve ekonomik kalkınmanın gereklerini de dikkate alarak kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışmasını sağlamak üzere bankaların kuruluş, yönetim, çalışma, devir, birleşme, tasfiye ve denetlenmelerine ilişkin esasları düzenlemek.
BTİK (Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu)(Telekomünikasyon Kurumunun adı 10.11.2008 tarihinde Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu olarak değiştirilmiştir.)	2000/4502	Telekomünikasyon sektöründe 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.
EPDK (Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu)	2001/4628	Elektrik, doğal gaz, petrol ve lpgnin kaliteli, sürekli, düşük maliyetli ve çevreye uyumlu bir şekilde tüketicilerin kullanımına sunulması için rekabet ortamında özel hukuk hükümlerine göre faaliyet gösterebilecek, mali açıdan güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir enerji piyasası oluşturmak ve bu piyasada bağımsız bir düzenleme ve denetim yapmak

ŞK (Şeker Kurumu)	2001/4634	Şeker rejimini, şeker üretimindeki usul ve esaslar ile fiyatlandırma, pazarlama şart ve yöntemlerini düzenlemek
TAPDK (Tütün, Tütün Mamülleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu)	2002/3984	Tütün ve tütün mamüllerinin üretimine, iç ve dış alım ve satımına ilişkin usul ve esasları düzenlemek
KİK (Kamu İhale Kurumu)	2002/4734	Kamu hukukuna tabi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veya kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usulleri belirlemek, şikâyetleri incelemek.

Tablo 3: Türkiyedeki Bağımsız İdari Otoriteler

2.4.2. Türkiye’de Bağımsız İdari Otoritelerin Kamu Yönetimi Yapısı İçindeki Yeri ve Genel Özellikleri

BİO’ların Türk kamu yönetim içindeki yeri ve anayasal dayanağı oldukça tartışmalıdır. BİO’larla ilgili anayasal konumu ile ilgili tartışmalarda, bu kurumların anayasada dayanağının bulunmaması önemli bir sorun olarak belirlemekte ve BİO’ların, merkezden yönetim ya da yerinden yönetim kuruluşu olarak sınıflandırılmaması tartışma konusu olmaktadır.

BİO’lar Türkiye’de geleneksel bürokratik yapıdan köklü bir kopuşu göstermektedir. Kamu yönetiminin örgütlenmesi ve işleyişinin yeniden yapılandırılmasının başlangıcı BİO’lar aracılığı ile gerçekleştirilmektedir

BİO’ların diğer kamu kurum ve kuruluşlarından ayırt edilmelerini sağlayan en önemli iki özelliği, idari açıdan bağımsız olmaları ve düzenleme işlevi görmeleridir. Bir başka anlatımla herhangi bir idari organın BİO olarak kabul edilebilmesi için idari yönden bağımsız ve düzenleme işlevini yerine getirme özelliklerini birlikte taşıması gerekmektedir³⁴⁰.

Uluslararası gelişmelere paralel bir şekilde Türkiye’de de devletin yönetim anlayışına uygun olarak yeniden yapılandırılmasının bir parçası olarak BİO’lar oluşturulmaktadır. Yönetimin sonucu olarak kamu yönetiminin işleyişinde sermayenin doğrudan etkisine açık yapılar oluşturulmaktadır. Bu

³⁴⁰ Ulusoy, a.g.e, s.15.

durumda da siyasal sorumluluk ve yapı değişmektedir. Bürokrasi üzerindeki iktidar, siyasal iktidarın halka karşı siyasal sorumluluğunun dışında tutulan kurumlar aracılığı ve yönetim yöntemi kullanılarak piyasaya devredilmektedir.

2.4.2.1. Türkiye’de Bağımsız İdari Otoritelerin Genel Özellikleri

Türkiye’de BİO’lar neoliberal politikaların bir uzantısı olarak 12 Eylül’den sonra kurulmaya başlanmıştır. Uluslararası alanda yaygınlaşmasına koşut olarak farklı alanlarda ve zamanlarda yaygınlaşmıştır. Faaliyet alanları ve örgütlenme biçimleri arasında farklılıklar bulunmaktadır.

Kamu yönetiminin hiyerarşik yapısından ayrı ve ilgili ve ilişkili oldukları bakanlıklara karşı özerkliği haiz kamu tüzel kişileridir. Yasama organı tarafından yasa ile kurulmuşlardır. SPK 1981 yılında 4389 sayılı yasa ile RTÜK 1994 yılında 3984 sayılı yasa ile Rekabet Kurumu 1994 yılında 4054 sayılı yasa ile BDDK 1999 yılında 4389 sayılı yasa ile Telekomünikasyon Kurumu 2000 yılında ve 4502 sayılı yasa ile kurulmuş 10.11. 2008 ise adı Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu olarak değiştirilmiştir. EPDK 2001 yılında 4628 sayılı yasa ile Şeker Kurumu 2001 yılında 4634 sayılı yasa ile TAPDK 2002 yılında 3984 sayılı yasa ile KİK ise 2002 yılında 4734 sayılı yasa ile kurulmuştur.

BİO’lar Kemal Gözler’e göre kamu tüzel kişisi olarak Türkiye Cumhuriyeti’nin idari teşkilatına dâhildir. Sadece idarî teşkilât içerisinde yerini belirlemek gerekmektedir. Devletten ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olduklarına göre merkezden yönetim örgütü değil, hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşudurlar. Kamu kurumlarının bir çeşidi olarak kabul edilip “düzenleyici ve denetleyici kamu kurumları” olarak isimlendirilmektedir³⁴¹.

Türkiye’deki BİO’lar kamu tüzel kişileridir ve bu durum kuruluş kanunları ile belirlenmiştir. Tüzel kişilik sahibi olmaları bağımsızlıklarının ve özerkliklerinin kaynağını oluşturmaktadır. SPK, “sermaye piyasası kanunu ile verilen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak üzere kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerliğe sahip”tir ve “kurul yetkilerini kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak

³⁴¹ Kemal Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, Düzeltilmiş ve Güncelleştirilmiş Yedinci Baskı, Ekin Yayınları, Bursa 2008, s.229-230.

kullan”maktadır³⁴². 5411 sayılı Bankacılık Kanunu ile BDDK düzenlenmiştir. Bu kanunda BDDK “kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve mali özerkliğe sahip” olduğu ve Kurumun, “bu Kanunla ve mevzuatla kendisine verilen düzenleme ve denetlemeyle ilgili görev ve yetkileri kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak yerine getirir ve kullanır Kurumun kararları yerindelik denetimine tâbi tutulamaz. Hiçbir organ, makam, merci veya kişi Kurumun kararlarını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremez³⁴³.” RK ise 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun ile kurulmuştur. RK, “mal ve hizmet piyasalarının serbest ve sağlıklı bir rekabet ortamı içinde teşekkülünün ve gelişmesinin temini ile bu Kanunun uygulamasını gözetmek ve Kanunun kendisine verdiği görevleri yerine getirmek üzere kamu tüzel kişiliğini haiz idari ve malî özerkliğe sahip”tir. “Kurum görevini yaparken bağımsızdır. Hiçbir organ, makam ve merci ve kişi Kurumun nihai kararını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremez”³⁴⁴ ifadesi kullanılmıştır. Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun ile RTÜK kurulmuştur. Bu kanunda, “radyo ve televizyon faaliyetlerini düzenlemek amacıyla, özerk ve tarafsız bir kamu tüzel kişiliği niteliğinde Radyo ve Televizyon Üst Kurulu kurulmuştur.³⁴⁵” Bu kanun kapsamında özerklik özelliğinin yanında tarafsızlığı belirtilmiştir. BTİK, “kanunla verilen görevleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak üzere kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve mali özerkliğe sahip özel bütçeli”dir ve “kurum görevlerini yerine getirirken bağımsızdır. Hiçbir organ, makam ve merci veya kişi emir ve talimat veremez.³⁴⁶” TAPDK, “kamu tüzel kişiliği haiz, idari ve mali özerkliğe sahip³⁴⁷”tir. KİK, “bu kanunla verilen görevleri yapmak üzere kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve malî özerkliğe sahip”, “görevini yerine getirirken bağımsız” ve “hiçbir organ, makam ve merci ve kişi” nin “kararlarını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremeyeceği” belirtilmektedir³⁴⁸. EPDK ise “kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip”tir ve “piyasanın oluşturulması ve bu piyasada bağımsız bir düzenleme ve denetimin sağlanması” amaçlanmaktadır. Kurum, “Kurul kararıyla ve bu Kanun hükümleri uyarınca çıkaracağı yönetmelikleri, piyasada faaliyet gösteren tüzel kişilerin ve ilgili kurum

³⁴² Sermaye Piyasası Kanunu, 2499, md.17.

³⁴³³⁴³ Bankacılık Kanunu, 5411, md.82.

³⁴⁴ Rekabetin Korunması Hakkında Kanun, 4054, md.20.

³⁴⁵ Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun, 3984, m.5.

³⁴⁶ Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunun Kuruluşuna İlişkin Kanun, 2813, md.5.

³⁴⁷ Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğünün Yeniden Yapılandırılması ile Tütün ve Tütün Mamullerinin Üretimine, İç ve Dış Alım ve Satımına, 40406 Sayılı Kanunda ve 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 4733, md.1.

³⁴⁸ Kamu İhale Kanunu, 4734, md.53.

ve kuruluşların görüşlerini alarak hazırlar.³⁴⁹ BİO'ların kurucu kanunlarında, BİO'ların tüzel kişilikleri, idari ve mali özerklikleri ve bağımsızlıkları belirtilmiştir. Özerklik ve bağımsızlıkla ilgili düzenlemeler göz önünde bulundurulduğunda BİO'lara yargı benzeri bir dokunulmazlık sağlandığı gözlenmektedir. İdari özerkliğin sonucu olarak BİO'lar fordist personel rejiminin dışında kendi personel istihdamını kendileri düzenlemektedirler. Mali özerkliği ve bağımsızlığı sağlayabilmek için ise bütçeler kullanılmaktadır. Bütçeleri kurumlar kendileri hazırlamakta ve gelirlerini de düzenledikleri sektörden elde etmektedirler. BDDK'nın giderleri, bankalar, finansal kiralama şirketleri, faktoring şirketleri ve finansman şirketlerince bütçenin yürürlüğe girmesinden önce katılma payı adı altında Kuruma yapılacak ödemelerle karşılanmaktadır. Kurum bütçesi 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerinde belirtilen usûl ve esaslara göre hazırlanır ve kabul edilir³⁵⁰. RK'nın gelirleri kurumun bütçesini oluşturmaktadır. Bütçe kaynakları ise; bakanlık bütçesine konacak ödenek, yeni kurulacak anonim ve limited şirket statüsündeki tüm ortaklıkların sermayelerinin ve sermaye artırımını halinde artan kısmın onbinde dördü nispetinde yapılacak ödemeler ve yayın vs gelirlerden oluşmaktadır³⁵¹. RTÜK'de Televizyon ve radyo frekansı yıllık tahsis bedeli, özel radyo ve televizyon kuruluşlarının yıllık brüt reklam gelirlerinden %5 oranında ayrılacak paylar, gerektiğinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı bütçesinin transfer tertibinde yer alacak ödenek, radyo ve televizyon kuruluşlarına verilecek idari para cezaları gelirleri oluşturmaktadır. RTÜK bütçesi Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı bütçesi ile birlikte Türkiye Büyük Millet Meclisi Plan ve Bütçe Komisyonunda incelenmekte ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülerek karara bağlanmaktadır³⁵². BTİK'nin gelirleri arasında kurumun her türlü idari giderlerinden kaynaklanan masraflarına katkı amacıyla işletmecilerin bir önceki yıl net satışlarının binde beşini geçmemek üzere işletmecilerden alınacak idari ücretler, Elektronik Haberleşme Kanunu uyarınca Kurumca sunulacak hizmetler ile Kurum imkan ve yeteneklerinin üçüncü kişilere kullandırılmasından elde edilen gelirler, Kurum tarafından uygulanacak idarî para cezaları, Genel Bütçeden gerektiğinde yapılacak yardımlar ve her türlü bağış, yardım ve diğer gelirler sayılmaktadır³⁵³. TAPDK'nin gelirleri arasında yurt içinde üretilen veya ithal edilen tütün mamulleri

³⁴⁹ Elektrik Piyasası Kanunu, 4628, md. 4.

³⁵⁰ 5411, md. 101.

³⁵¹ 4054, md. 39.

³⁵² 3984, md.12.

³⁵³ 5809, md.67.

ile alkol ve alkollü içkilerin yurt içinde yapılacak ilk teslimlerinde satış fiyatının binde dördü, mamul üretimi, satışı ve uygunluk belgesi başına alınacak tutar, tescil, izin ve ruhsat harçları, idari para cezalarının yüzde yirmibeşi sayılmaktadır³⁵⁴. KİK'in gelirleri arasında vize ve tescile tâbi sözleşmelerin, sözleşme bedelinin yükleniciden tahsil edilecek onbinde üçü, şikâyetle bulunan isteklilerden alınacak yüzeli milyon Türk Lirası, eğitim, kurs, seminer ve toplantı faaliyetlerinden elde edilecek gelirler ve gerektiğinde genel bütçeden yapılacak yardımlar sayılmıştır³⁵⁵. SPK'da ise kurulun bütün giderleri emrinde kurulacak bir özel hesaptan karşılanmaktadır. Özel hesap gelirleri Kurulun giderlerini karşılamaya yetmediği takdirde, açık, Maliye Bakanlığı bütçesinden verilecek yardımlarla karşılanmaktadır³⁵⁶. EPDK'da ise düzenlenen alt enerji piyasalarından elde edilen gelirler bulunmaktadır. BİO'ların bütçe konusunda özerkliği ve bağımsızlığını sağlayabilmek için giderleri güvence altına alınmıştır. Sektörden elde edilen gelir yetersiz kaldığında genel bütçeden gelir-gider açığı kapatılmaktadır.

2.4.2.2. Türkiye'de Bağımsız İdari Otoritelerin Kamu Yönetimi Yapısı İçindeki Yeri

Türkiye'de BİO'lar, fordist dönem bürokrasisinden farklı yapıda örgütlerdir. Hem yapıları hem de işleyişleri bakanlık tipi örgütlenmelerden farklıdır. Fordist bürokrasiden farklılığın yanında kendi içinde tek tip de değillerdir. Kestane bu kuruluşları iki ana grupta sınıflandırmıştır³⁵⁷:

Birinci grup, kamusal yaşamın duyarlı sektörlerinde düzenleme işlevi yerine getiren RTÜK, SPK, ve Rekabet Kurumu'dur.

İkinci grup ise, neoliberal uygulamalardan önce kamusal tekel kamusal tekel biçiminde yürütülen kamu hizmetlerinin özel girişime açılması ile birlikte kamusal işleticilerle özel işleticilerin birlikte faaliyet gösterdikleri alanları düzenleme işlevini yerine getirmek üzere oluşturulmuş düzenleyici otoritelerdir. Bilgi teknolojileri ve iletişim ve enerji alanında oluşturulan BİO'lar bunlara örnek olarak verilebilir.

³⁵⁴ 4733. Md.5.

³⁵⁵ 4734. Md.53.

³⁵⁶ 2499. Md. 28.

³⁵⁷ Kestane, a.g.m. s.10.

BİO'lar ile ilgili anayasada düzenleme bulunmamaktadır. Kurumlar, idari şema içinde başbakanlıkla ya da bir bakanlıkla ilgilendirilmekte ya da ilişkilendirilmektedir. BİO'ların, Başkanlık dışında ilgilendirildiği kurum bulunmamaktadır. Bu kurumlar kendi kuruluş kanunları ile kurulmaktadır.

BDDK ve SPK, Başbakanlığın ilgili kuruluşu, RTÜK ise ilişkili kuruluşudur. EPDK Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın, KİK Maliye Bakanlığı'nın, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu Ulaştırma Bakanlığı'nın, Rekabet Kurumu Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın ilişkili kuruluşudur.

Turgut Tan, BİO'ların yargı organları tarafından hizmet yerinden yönetim kuruluşları gibi değerlendirildiğini, idare hukuku öğretisinde de benzer bir yaklaşım gözlendiğini belirtmektedir³⁵⁸.

Türk idarî teşkilat düzeninde, bazı kuruluşlar bakanlıklarla “bağlı”, “ilgili” ve “ilişkili” statülerde ilişkilendirilmişlerdir. *Bağlı kuruluşlar*, görevinin önemi ve özelliği dolayısıyla, bazı bakanlıkların kimi ana hizmet birimleri, özel bir kanun ile kurulan, genel bütçe içinde ayrı bütçeli, ya da katma bütçeli kuruluşlarca yürütülmektedir. Genel müdürlük biçiminde özel bir kanunla kurulmuş bu kuruluşlara “bakanlık bağlı kuruluşları” denmektedir. Buna örnek olarak İçişleri Bakanlığı'na bağlı Emniyet Genel Müdürlüğü verilebilir. Tüzel kişiliğe sahip olmayan bağlı kuruluşlar ile bakanlık arasındaki ilişki *hiyerarşi* ilişkisidir. Buna karşılık tüzel kişiliğe sahip bağlı kuruluş ile bakanlık arasındaki ilişki ise *vesayet* ilişkisidir³⁵⁹.

İlgili kuruluşlar ise tüzel kişiliğe sahip olan, bağlı kuruluşlar dışında diğer hizmet yerinden yönetim kuruluşları, örneğin kitler, idarenin bütünlüğü ilkesinin bir gereği olarak bakanlıklarla ilişki içine sokulmuşlardır. Bu kuruluşlar, bakanlık ilgili kuruluşları olarak adlandırılırlar ve bakanlıkla arasında *idari vesayet* ilişkisi kurulur³⁶⁰.

³⁵⁸ Tan, a.g.m.

³⁵⁹ Kestane, a.g.m., s.37.

³⁶⁰ Kestane, a.g.m., s.38.

İlişkili Kuruluşlar, bakanlıklarla ilişkilendirilmiştir. İlgilendirildikleri takdirde bakanlıkların bunlar üzerinde vesayet yetkisi olacaktır. Bakanlıklarla ilişkilendirilmek suretiyle vesayet denetiminin dışında tutulmuşlardır. İlişkili olmanın, idari teşkilat sisteminde *bağlı* ve *ilgili* kuruluşlarda olduğu gibi bir tanımı bulunmamaktadır. BİO'lar ilişkili kuruluşlar sınıflandırmasına girmektedir. BİO'ların bir bakanlıkla ilişkilendirilmesi bütçe açısından yapılan bir ilişki olduğu, bunun bir vesayet ve hiyerarşi ilişkisi olmadığı kabul edilmektedir³⁶¹.

2.4.3. Bağımsız İdari Otoritelerin Örgütsel Yapısı

Uluslararası uygulamalarda, ülkelerin gelenek ve koşullarına göre BİO'ların karar mekanizmaları tek bir kişiden oluşabileceği gibi farklı sayılardan oluşan kişilerden de oluşabilmektedir. Smith her iki yöntemin de kendine göre avantajları ve dezavantajları bulunduğunu bildirmektedir. Yazara göre kaynak talebi, karar sürecinin hızı, kararların hesap verilebilirliği ve kararların öngörülebilirliği açısından tek kişiye bağlı karar mekanizmaları, bireysel çıkarlara ve olumsuz dış baskılara mukavemet, birden çok bakış açısını içermek ve siyasi iktidar ile bağı gevşetip istikrarı artırmak adına kurul karar alma süreçleri daha etkin ve etkili bir sonuç vermektedir³⁶². Kurullar çoklu karar organlarıdır ve BİO'ların bağımsızlıklarında önemli işleve sahiptirler. BİO'ların hem dış çevresine hem de iç çevresine karşı özerklik ve bağımsızlığını sağlamada belirleyici etkiye sahiptirler.

Türkiye'de BİO'lar, ana hizmet, danışma ve yardımcı hizmet birimlerinden oluşmaktadır. Her BİO, kendi örgütsel yapısını ve işleyişini kendi düzenlemeleri ile oluşturmaktadır. BİO'ların merkezi Ankara'dadır. BİO'ların bazılarında Ankara dışında da örgütlenme yetkisi verilmiştir. ŞK, RK ve KİK ise Ankara dışında örgütlenme yetkisi verilmemiştir.

Türkiye'de BİO'ların SPK ve RTÜK haricindekilerde kurum ve kurul olarak ikili ayrıma gidilmiştir. SPK ve RTÜK ise kurul olarak ifade edilmiştir. Kurul asli karar organıdır. Hem düzenlenen alan ile ilgili hem de BİO'nun içyapısı ve işleyişi ile ilgili düzenlemeler yapar ve kararları verirler. Başkan ise karar organının ve

³⁶¹ Kestane, a.g.m., s.38.

³⁶² Emek, a.g.e. s.176.

yürütme teşkilatının başıdır. RTÜK dışında BİO'ların başkanları kurul üyeleri arasından bakanlar kurulu tarafından atanır. EPDK'da ise başkan ve başkan yardımcısını bakanlar kurulu atamaktadır. RTÜK'de ise başkan, seçim sonuçlarının Resmi Gazetede yayımlanmasından itibaren onbeş gün içinde toplanarak kurul üyeleri kendi aralarından bir başkan ve bir başkan vekili seçmektedir. Başkanın görev süresi iki yıldır ve başkanın görev süresinin dolması ile bu seçim tekrar yapılır. Başkanın kurul ya da kurumu temsil görevi bulunmaktadır. Karar organının aldığı kararların uygulanması ve karar organının gündeminin belirlenme ve karar organının toplantıya daveti ile görevlidir. Başkanın tek oy hakkı bulunmakta ve diğer üyelerin amiri konumunda da bulunmamaktadır. Kurul üyeleri arasında yapılan seçimle kurul üyelerinden başkan yardımcısı olarak seçilmektedir.

2.4.4. Bağımsız İdari Otoritelerin Görev Yetki ve Sorumlulukları

BİO'ların fordist idari yapılanma karşısında özgünlüklerini, yapısal özelliklerin yanında, işlevsel özellikler de sağlamaktadır. Bu kuruluşlar, bir yandan görevli oldukları alanda düzenleme yetkisi kullanarak kurallar koyarken öte yandan da bu kurallara uygun hareket edilmesini gözetip denetlemekte ve gerektiğinde önemli parasal ve idari yaptırımlar uygulayabilmektedir. Bu tür kuruluşların bir aşka önemli özellikleri de bazı uyuşmazlıkları çözme yetkisine sahip olmalarıdır. Bu nedenle BİO'lar devlet düzeninde üç temel erkin yetkilerine benzer donatıldığı, dolayısıyla salt idari kuruluş değil, karma nitelikte olduğu ileri sürülmektedir³⁶³. BİO'lar işlevlerini yerine getirirken bir takım yetkiler kullanmaktadır:

Düzenleme İşlevi; BİO'ları düzenleyen yasalar bu kuruluşlara geniş düzenleme yetkisi vermiştir. Bu yasalar çerçevesinde yerine getirilen bağlı yetki ile düzenleme gerçekleştirilmektedir³⁶⁴. Düzenleme yetkisi bir yandan kanuna dayanmak, bir yandan da kanuna aykırı olmamak zorundadır³⁶⁵. Düzenleme yetkisi BİO'ların icraî karar alabilme özelliğinin de sonucudur. İcraî karar alma özellikleri nedeniyle Danıştay MGK gibi danışma organlarından da

³⁶³ Şeref Gözübüyük, Turgut Tan, **İdare Hukuku Dersleri** Cilt 1, Genle Esaslar, Güncelleştirilmiş 4. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2006, s.386.

³⁶⁴ Gözübüyük, a.g.e., s.387.

³⁶⁵ Gözler, a.g.e., s.234.

ayrılmaktadırlar³⁶⁶. Görevlerini düzenlemelerle yerine getirmektedirler. Düzenleme yetkisi ile piyasa içerisinde yarışma da özendirilmektedir³⁶⁷.

Danışmanlık İşlevi; BİO'lar, kendi görev alanları ile ilgili konularda, ilgili bakanlıklara ve diğer kuruluşlara görüş bildirmek suretiyle bir danışma işlevini de yerine getirmektedirler³⁶⁸. Danışmanlık işlevi sayesinde BİO'lar siyasa oluşturmada da etkili olmaktadır. Görüş bildirme yetkisi hukuksal olarak üç değişik niteliği içermektedir. Birincisi zorunlu olmayan, ikincisi zorunlu görüşler, üçüncüsü ise uyulması zorunlu olan görüşlerdir³⁶⁹.

Gözetim ve Denetim İşlevi; BİO'ların düzenledikleri alanlarda, yasalara veya yönetmelik ve benzeri araçlarla kendileri tarafından konan kurallara uyulup uyulmadığını denetleyebilme yetkisine sahiptir. Bu doğrultuda gerek duyduğu takdirde ilgililerden bilgi ve belgeleri istemek, yerinde inceleme yapmak gibi bir takım yetkiler bu kurumlara tanınmıştır. Kuruluş yasalarında bu yetkiler tanınmıştır. Ayrıca yasama organı bazı otoritelere ilgilileri dinlemenin ötesinde belgelere el koyma gibi zorlama yetkiler de verebilmektedir³⁷⁰. Gözetim ve denetim işlevinin sonucu olarak yaptırım uygulayabilmektedirler. Yaptırım uygulama yetkilerinin kullanılmasında yargı benzeri bir süreç işlemektedir. ABD'deki BİO'ların ceza yargısı dışında, cezalandırma yetkisine sahip kuruluşların ilk örneği olduğu kabul edilmektedir. İlgililerin savunma hakları korunmaktadır. Hukuka aykırılığın tespit edilmesi durumunda yaptırım uygulamadan önce ilgili uyarılması, yazılı ve sözlü savunmasını yapmasını yapma imkânının sağlanması, uygulanacak yaptırım ile fiil arasında orantılılık olması, alınacak kararın gerekçeli olarak duyurulması gibi usuller uygulanmaktadır³⁷¹.

Uyuşmazlık Çözme İşlevi; BİO'lar kendi aralarındaki bazı uyuşmazlıkların çözümünde yetkili kılınmıştır. Faaliyette buldukları alanın çok teknik olması ve dolayısıyla yargı yoluna giderek çözüme kavuşmasının çok zaman alması gibi nedenlerle bu kurumlara uyuşmazlık çözme yetkisi tanınmıştır³⁷².

³⁶⁶ Gözler, a.g.e., s.231.

³⁶⁷ Turgay Ergun, **Kamu Yönetimi**, Kuram Siyasa Uygulama, Birinci Baskı, TODAİE, Ankara, 2004, s.324.

³⁶⁸ Gözübüyük, a.g.e., s.388.

³⁶⁹ Akıncı, a.g.e., s.134.

³⁷⁰ Bekir Parlak, Zahid Sobacı, **Kuram ve Uygulamada Kamu Yönetimi Ulusal ve Global Perspektifler**, 1. Baskı, Alfa Aktüel, İstanbul, 2005, s.,263.

³⁷¹ Gözübüyük, a.g.e., s.391.

³⁷² Parlak, a.g.e., s.263.

2.4.5. Bağımsız İdari Otoritelerin Denetimi

BİO'ların denetimini iç denetim ve dış denetim olarak iki kategoride incelemek mümkündür.

2.4.5.1. İç Denetim

BİO'ların iç denetimleri konusunda dört tür uygulama söz konusudur. İlk olarak, iç denetim yapmak üzere teftiş kurulu başkanlığı kuran RTÜK'tür. Tütün Kurumu'nda ise Kurumun ana hizmet birimi olan Denetim Daire Başkanlığı, aynı zamanda iç denetimi yapmakla görevlendirilmiştir. İkinci uygulama, kurum içi teftiş inceleme ve soruşturma işlemlerinin Başkan tarafından görevlendirilecek yetkililer tarafından yapılmasıdır (Ör: Rekabet Kurumu, EPDK, Telekomünikasyon Kurumu). Üçüncü türü temsil eden Şeker Kurulu'nda ise yetki kurum başkanına değil Şeker Kurulu'na verilmiştir. Buna göre Kurul, hem kurum içi denetim inceleme ve soruşturma esaslarını hem de bu işlemleri yapacak görevlileri belirlemektedir. Dördüncü türü ise iç denetimlerinin nasıl yapılacağı ne kurucu yasalarında ne de örgütlenme yönetmeliklerinde düzenlenmiş olan kurumlar oluşturmaktadır (Ör: BDDK, KİK)³⁷³.

2.4.5.2. Dış Denetim

Hiyerarşik ya da açıkça tanımlanmış bir vesayet denetimine tabi olmayan BİO'lar üzerinde üç çeşit dış denetim söz konusudur. İlk olarak idarenin her türlü eylem ve işlemleri yargı denetimine tabi olduğunu belirten anayasa ilkesi gereği olarak yargı denetimine açıktır. Kurumların ilk derece ve nihai yargı yeri Danıştay'dır. Bir kısım kurumlar için (RTÜK, SPK) Danıştay Kanunu'ndaki değişiklikten önce ilk derece yargı yeri idare mahkemeleri olarak belirlenmiştir. Danıştay Kanunu'ndaki değişiklik ile birlikte bütün BİO'ların ilk derece ve nihai yargı yeri olarak Danıştay görevlendirilmiştir. Danıştay Kanunu'nda yapılan son değişiklikle Danıştay 13. dairesi, BİO'ların davalarına bakmakla görevlendirilmiştir³⁷⁴. İlk derece ve nihai yargı yeri olarak Danıştay'ın

³⁷³Sezen, a.g.e. s. 176.

³⁷⁴Bayramoğlu, a.g.e., s.405.

görevlendirilmesi, söz konusu kurumlarca alınan kararların, ilk derece mahkemesi kararları gibi görüldüğünün işareti sayılabilecek bu farklılaşma aynı zamanda kurumların “yargı benzeri kurumlar” olarak nitelendirilmesini de güçlendirmektedir³⁷⁵.

Düzenleyici kurumlarla ilgili ikinci dış denetim türü mali denetimdir. Kurucu yasaları çerçevesinde kanun koyucu, kurumların mali denetimi konusunda da genel bir ilkedен hareket etmemiştir. Örneğin SPK ve BDDK için bu yetkiyi ilgili bakana vermiştir. SPK için bu yetkinin nasıl kullanılacağını belirtmezken, BDDK için Sayıştay denetçisi, Başbakanlık müfettişi ve Maliye Bakanlığı müfettişinden oluşan bir komisyon eliyle bu yetkinin kullanımını düzenlemiştir. Rekabet Kurumu için Sayıştay, diğer kurumlar için de Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu denetim organı olarak gösterilmiştir. Kurucu yasalarında açıkça bir vesayet denetimi öngörülmemekle birlikte, yürütme organının her iki kanadının da elinde bu kurumlar üzerinde denetim yapacak mekanizmalar bulunmaktadır. Bu mekanizmalardan ilki, Cumhurbaşkanınca harekete geçirilebilen Devlet Denetleme Kurulu, ikincisi ise Başbakanın harekete geçirebileceği Başbakanlık Teftiş Kurulu'dur. Anayasanın 108. maddesi uyarınca Cumhurbaşkanı, BİO'ları Devlet Denetleme Kurulu eliyle denetleyebilir. Çünkü DDK'nın denetim alanını belirleyen Anayasa'nın 108. maddesinin kapsamına, silahlı kuvvetler ve yargı organları dışındaki “tüm kamu kurum ve kuruluşları” girmektedir. BİO'lar, Başbakanlık Teftiş Kurulu'nun da denetim alanına girmektedir. Kurulun görev ve yetkilerini düzenleyen 3056 sayılı yasanın 20. maddesine dayanarak, Başbakan, öngörülen mali denetim dışında da Teftiş Kurulu'nun bu kurumlarda inceleme, araştırma ve denetim yapmak üzere görevlendirebilir³⁷⁶.

BİO'lar, kamu kaynaklarını kullanan ve kamu adına karar alma yetki ve sorumluluğu taşıyan kurumlar olduğu için idari açıdan tam bağımsız olamayacaklardır. İdari açıdan tam bağımsızlık her şeyden önce Anayasanın 123. maddesinde belirtilen idarenin bütünlüğü ilkesine aykırı olacaktır. Bu nedenle bu organlar üzerinde minimum bir idari denetim mekanizmasının kurulması gerekmektedir.³⁷⁷

³⁷⁵ Sezen, a.g.e. s. 178.

³⁷⁶ Sezen, a.g.e. s. 180.

³⁷⁷ Ulusoy, a.g.e. s.68.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ENERJİ PİYASASI DÜZENLEME KURUMU

3.1. Enerji Piyasasının Evrimi

Enerji piyasasının evrimi konusunu açıklayabilmek için, enerjinin günlük hayat ve ekonomi için öneminin anlaşılması ve postfordist dönemde ortaya çıkan liberalizasyon, düzenleme ve örgütlenme biçimleri, talep değişiklikleri ve enerji projeksiyonları anlatılacaktır.

3.1.1. Enerji Sektörünün Karakteristikleri

Varoluşun temel kaynağı enerjidir. Etrafımızda gördüğümüz ya da görmediğimiz her şey enerjiye sahiptir. Evrendeki izlenebilen ya da izlenemeyen her olay sırasında enerji kullanılır. Bu olaylar sırasında sürekli enerji dönüşümü gerçekleşmektedir. İnsanlık da var olduğundan beri enerji kullanımına gereksinim duymuştur³⁷⁸. Enerji “iş yapma kapasitesi veya kabiliyeti” olarak tanımlanmaktadır. Değişik formlarda karşımıza çıkmaktadır: Isı enerjisi, ışık (radyant enerjisi), mekanik enerji, elektrik enerjisi, kimyasal enerji ve nükleer enerji gibi. Enerji kaynakları genelde iki grup altında toplanmaktadır; yenilenebilir ve tükenebilir veya yenilenemez. Yenilenebilir enerji tekrar tekrar kullanabilen enerjidir. Örneğin güneş enerjisi gibi güneşten gelir ve elektrik veya ısı enerjisine dönüştürülebilir. Rüzgâr enerjisi, yerküreden gelen jeotermal enerji, bitkilerden üretilen biyokütle ve sudan elde edilen hidrojen yenilenebilir enerji grubundadır. Yenilenebilir enerji kısa sürede yerine konulan enerjidir. Enerjinin çoğu tükenebilir enerji kaynaklarından sağlanmaktadır. Tükenebilir enerji ise kullanılan fakat kısa zaman aralığında yaratılmayan enerji olarak tanımlanır. Bunlar genelde petrol, doğal gaz ve kömür gibi fosil yakıtlardır. Bu tür enerjiler yaşamları milyonlarca yıl önce sona ermiş bitki ve hayvan kalıntılarının yerkürenin içinden gelen ısı ve bu kalıntıların üzerinde bulunan kayaçlardan kaynaklanan basınç altında oluşmuş fosillerinden kaynaklanmaktadır³⁷⁹.

³⁷⁸ Şenay Yalçın, “Dünyada Enerji” **Türkiye’de Enerji ve Kalkınma Sempozyumu**, Nisan 2006, İstanbul, s. 41.

³⁷⁹ Abdurrahman Satman, “Dünyada Enerji Kaynakları” **Türkiye’de Enerji ve Kalkınma Sempozyumu**, Nisan 2006, İstanbul, s.47.

Oluşumu çok zaman aldığı ve hızla tüketildiği için tükenmesi ihtimali yüksek enerji kaynağıdır.

Üretimin temel girdisi enerjidir. Üretim faktörlerinin üretime yönelik olarak kullanılabilmesi için enerji gerekmektedir. Ülkelerin gelişmelerine bağlı olarak, enerji kaynaklarına olan gereksinimleri de giderek artmaktadır. Son 50 yıl içerisinde dünya nüfusu 2 kat artarken enerji talebi artışı 6 kat olmuştur. Bir başka deyişle dünyada kişi başına enerji tüketimi son 50 yıl içerisinde 3 kat artmıştır³⁸⁰. 6,4 milyarlık dünya nüfusunun 2,4 milyarının hala ticari olmayan enerji kaynaklarına (odun, bitki-hayvan artıkları) bağlı olduğu, 1,6 milyarına elektriğin ulaşmadığı ve gelişmiş ülkelerde kişi başına enerji tüketiminin gelişmekte olan ülkelere göre 7 kat yüksek olduğu bilinmektedir. Düşük enerji fiyatının ekonomik gelişmeyi tetiklediği ve yenilenebilir kaynakların fosil kaynaklara göre tüketici için genelde daha yüksek maliyetli olduğu bilinen gerçeklerdir. Diğer taraftan enerji kaynakları tüm ülkelere eşit olarak dağılmış durumda değildir. Dünyada bazı ülkeler rezervlere sahip olup üretici konumundayken diğerleri bu enerji kaynaklarını elde etmeye çalışan tüketici konumundadırlar. Bu arada nüfus artarken ve ülkeler daha fazla enerji kullanarak gelişirken, enerji kullanımından kaynaklanan çevre ve sağlık sorunları dünya gündemindedir. Kapalı ortamlardaki hava kirliliği ve atmosferdeki hava kirliliği nedeniyle insan ölümleri ve atmosferdeki iklim değişikliğinden kaynaklanan olumsuzluklar bilinmektedir³⁸¹.

Artan talep ise enerji kaynaklarının önem kazanmasına neden olmaktadır. Enerji kaynaklarının üretim ve tüketim verileri incelendiğinde ortaya çıkan en önemli gerçeklerden birisi, üreten ve tüketen ülkelerin farklı ülkeler olmalarıdır. Bu durum ise enerji ticareti ve enerjiye bağımlılık gibi konuları uluslararası ilişkilerle birlikte gündeme getirmektedir³⁸². Ülkeler için enerji artık “kendi kendine yeterli” tanımının dışındadır. Ülkeler arası ticaret esastır³⁸³. Bu ticaretin güvenliği ve sürekliliğini sağlamaya yönelik postfordist özellikleri olan neoliberal anlayışa uygun örgütlenmeler ve uygulamalar gerçekleşmektedir. Enerji piyasasının uluslararası standardizasyonu ve bütünleştirilmesi gerçekleştirilerek özelleştirme ve liberalleştirme yoluyla uluslar arası sermayeye açılması sağlanmaktadır.

³⁸⁰ Haluk Karadoğan, **Türkiye’de Enerji ve Kalkınma Sempozyumu**, Açış Konuşmaları, Nisan 2006, İstanbul, s. 31.

³⁸¹ Satman, a.g.m., s.47

³⁸² Karadoğan, a.g.m., s. 31.

³⁸³ Satman, a.g.m., s.48

Ülkelerin gelişmesinde enerji en önemli kaynak olmanın yanı sıra stratejik özellik taşımaktadır. Dünyada var olan enerji kaynaklarının ülkelere arzında; hükümet politikalarında önemle yer alması gereken, ülkelerin bağımsızlığını veya uluslararası karşılıklı bağımlılığı gündeme getiren ve çevresel sorunlarla sosyal sorunların birlikte tartışılmasını incelenmesini ve planlanmasını gerektiren özellikler bulunmaktadır. Enerji sektörü küresel anlamda incelendiğinde, enerji sektörü ile ilgili olarak dünyanın ilgilendiği sorunlar arasında; gittikçe büyüyen anlamda petrolün bitmesi korkusu, enerji güvenliğinin sağlanması, çevresel bozulmanın durdurulması ve artan enerji gereksiniminin karşılanması sorunları öncelikli olarak yer almaktadır. Doğal olarak diğer sorunlar da vardır, fakat yukarıda sıralanan dört sorun dünyanın ve Türkiye'nin odaklandığı temel sorunlar olarak gündemdedir³⁸⁴.

Enerji sektörünün karakteristiklerini ifade edebilmek için enerji piyasasının karakteristiklerini de belirlemek gerekmektedir. Enerji alanında çeşitli piyasa tipleri bulunmaktadır. Bazı devletlerde, enerji arzı kamu hizmeti olarak kamu kesiminin sahibi olduğu kuruluşlar tarafından gerçekleştirilmektedir. Başka ülkelerde ise enerji arzı piyasadaki diğer mal ve hizmetlere benzer bir biçimde ticaretin konusu olarak ve rekabet içerisinde gerçekleştirilmektedir. Enerji piyasasının temel özelliklerini iki genel kategori içerisinde sınıflandırmak mümkündür. Talep yanlı ekonomilerde makro faktörler etkili olmakta ve kamu hizmeti piyasası oluşmaktadır³⁸⁵. Bu kategorilerden birisi, imtiyazlı tekel diğeri ise rekabettir. İmtiyazlı hale getirilmiş enerji piyasası, doğası gereği çok az rekabet özelliği taşımaktadır. Hizmet alanında özel imtiyaz verilerek tekel konumu oluşturulmuştur. Enerjinin üretimi, iletimi ve dağıtımı kamu hizmeti olarak gerçekleştirilmektedir. Pek çok OECD ülkesi bu yöntemi kullanmaktadır. İmtiyazlı enerji piyasası bazı unsurları taşımaktadır: Kamu hizmeti ile görevlendirilmiş sektörün dikey bütünleşmesi zorunlu olmamakla birlikte sağlanmaktadır. Diğer bir unsur ise kamu hizmetini veren kurumun görev bölgesinde bulunanlara hizmet verme zorunluluğudur. Bunun yanında hizmeti alanın da bölgesel hizmet sağlayıcıdan hizmet satınalma zorunluluğu bulunmaktadır. Bu tip piyasada hizmet sağlayan sektörün etkinlikleri üzerinde ağır bir düzenleme ve yakın bir

³⁸⁴ Karadoğan, a.g.m., s.31.

³⁸⁵ "Guidelines for Transferring Methods and Processes for Integrated Planning" A Report of task IV- Development of Improved Methods for Integrating Demand –Side Options Into Resource Planning (Subtask IV/5) Final Report –February 1997 Demand-Side Management- International Energy Agency, s.28.

denetim yapılmaktadır. Rekabetçi enerji piyasasında ise sunulan hizmet verildiği alanda çok az özel hakka sahiptir. Fakat müşterilere hizmet yükümlülüğü taşımaktadır. Müşteri hizmeti sağlayan kuruluşun ürününü satın alır ya da daha cazip başka alternatif hizmet sağlayıcılarının hizmetinden yararlanır. Fiyat, piyasa tarafından belirlenir. İngiltere, ABD ve Norveç gibi bazı ülkelerde, elektrik piyasası rekabetçi karakterdedir. Avustralya ve Yeni Zelanda'da ise piyasalar, geniş tüketici için tam rekabet etmektedir. Rekabetçi enerji piyasasının bazı unsurları bulunmaktadır: Enerji piyasası faaliyetlerinin (üretim, iletim, dağıtım) parçalanması, bunu sağlamak için dikey bütünleşmiş kamu hizmetinin parçalanması gerçekleştirilmiştir. İletim ve dağıtımda piyasaya girişin serbest olması sağlanmıştır. Perakende piyasasında rekabet sağlanarak müşterilerin satıcıları seçebilmesi sağlanmaya başlanmıştır³⁸⁶.

Liberalizasyon, diğer argümanların yanında geniş bir coğrafi alanda daha fazla rekabet içeren ve bütün piyasada etkinliğin arttığı piyasa oluşturmuştur. Etkin üreticiler ve teknik olarak piyasayı ele geçiren güçler ortaya çıkmıştır. Bütünleşme bundan dolayı liberalizasyonun beklenen faydasını sağlamamıştır. Piyasayı ele geçiren güçler, dikey ve yatay olarak bütünleşmeye başlamışlardır. Elektrik ile ilgili üretim, dağıtım(iletim) ve satış gibi faaliyetlerin çeşitli firmaların sorumluluğuna verilmesi gerçekleştirilmiştir. Bununla birlikte bu etkinlikler genellikle aynı kişiler tarafından sürdürülmekte ya da koordine edilmektedir. Bu nedenle, ayrıntılı olarak düzenlenmiş olmasına rağmen aynı durumlarda üretim ve satış arasındaki bağlantı doğrudan aynı sahiplik içerisinde birleşmektedir. Yatay bütünleşmede ise bölgesel üretim ve satış şirketlerinin bütünleşmesi oluşmaya başlamış, yönetimin birleşmesi fakat farklı şirketlerin bağımsız üreticiler olarak devam etmesi sonuçları ortaya çıkmaya başlamıştır³⁸⁷. Bu durum yeni ve büyüyen piyasalarda liberalizasyondan beklenen rekabetin yerine sistemin yapısı gereği kartelleşme ve tekelleşme eğilimini güçlendirmektedir³⁸⁸.

³⁸⁶ "Guidelines for Transferring Methods and Processes for Integrated Planning" A Report of task IV- Development of Improved Methods for Integrating Demand –Side Options Into Resource Planning (Subtask IV/5) Final Report –February 1997 Demand-Side Management- International Energy Agency, s.29.

³⁸⁷ Henrik Klinge Jacobsen, Peter Frstrup, Jesper Munksgaard, "Integrated Energy Markets and Varying Degrees of Liberalisation: Price Links, Bundled Sales and CHP Production Exemplified by Northern European Experiences" **Energy Policy** 34, 2006, s.3531.

³⁸⁸ Jacobsen, a.g.m., s.3530.

3.1.2. Enerji Piyasasının Yapısı ve Değişik Düzenleme Biçimleri

Enerji sektörünü düzenleyebilmek için, siyasa, yasal, düzenleyici ve kurumsal geliştirme desteği, çift yönlü ve çok yönlü kalkınma kurumları oluşturuldu. Sermaye için cazip hale getirebilmek için artan ekonomik verimlilik neden olarak gösterildi ve çift taraflı ekonomik ajanslara IMF, Dünya Bankası gibi kuruluşlar ve başka çok taraflı borç veren uluslararası kuruluşlarca teknik destek borç ve sınırlayıcı faktörlerle ve diğer zorunluluklarla birlikte enerji sektörü modellerini kurdu. Kıtılığın azalması, Birleşmiş Milletler'in hırslı hedefleri olan Milenyum Kalkınma Hedefleri seti, elektriğe verilen önemi artırmıştır³⁸⁹. Elektrik piyasasının merkeze alınarak enerji sektörü yeniden yapılandırılmaya ve bütünleştirilmeye başlanmıştır.

Son 20 yıl içerisinde enerji piyasası çok sayıda ülkede dikkatli bir şekilde potansiyel piyasa güçlerine açılarak liberalleştirilmiştir. Liberalizasyon ile ilgili çalışmalar elektrik piyasası üzerinden yoğunlaşmış ve elektrik piyasası geniş bir şekilde liberalleştirilen ilk sektör olmuş fakat enerji sektörünün doğalgaz, elektrik ve petrol ve petrol ürünlerinin bütünleşmesi ile bu piyasaların güçlerinin dikkatle bütünleştirilmesi gerçekleştirilmeye çalışılmıştır³⁹⁰. Liberalleşme ile birlikte bütünleşme ortaya çıkmaya başlamıştır. Sektörün yeni sahiplik yapısı ve fayda olanakları düzenlenene kadar kâr amacı gütmeyen ilkelere oluşmaktadır. Düzenlemeden sonra ortaya çıkan ağ yapısı ve diğer etkinlikler yeni düzenlemelerle bütünleştirilerek, farklı enerji piyasalarının etkinliklerinin bütünleştirilmesi sağlanmıştır. Liberalizasyon, diğer argümanların yanında geniş bir coğrafi alanda daha fazla rekabet içeren ve bütün piyasada etkinliğin arttığı piyasa yapısı oluşturmayı hedeflemiştir. Etkin üreticiler ve teknik olarak piyasayı ele geçiren güçler ortaya çıkmıştır. Bütünleşme bundan dolayı liberalizasyonun beklenen faydasını sağlamamıştır³⁹¹. Piyasa yapısı da genişlemek yerine daralmış ve ülke içinde bölgesel örgütlenmeler belirleyici olmaya başlamıştır.

Enerji sektörü reform modelleri gelişmekte olan ülkelerde arttırıldı. Bu modeller, alışıldık dikey bütünleşik ana modelin yeniden yapılandırılarak, kamu

³⁸⁹ Deloitte Touche Tohmatsu Emerging Markets Ltd., **Sustainable Power Sector Reform in Emerging Markets- Financial Issues and Options**, Submitted to : World Bank, US Agency for International Development (USAID), Final Draft, 18 June 2004, s.4.

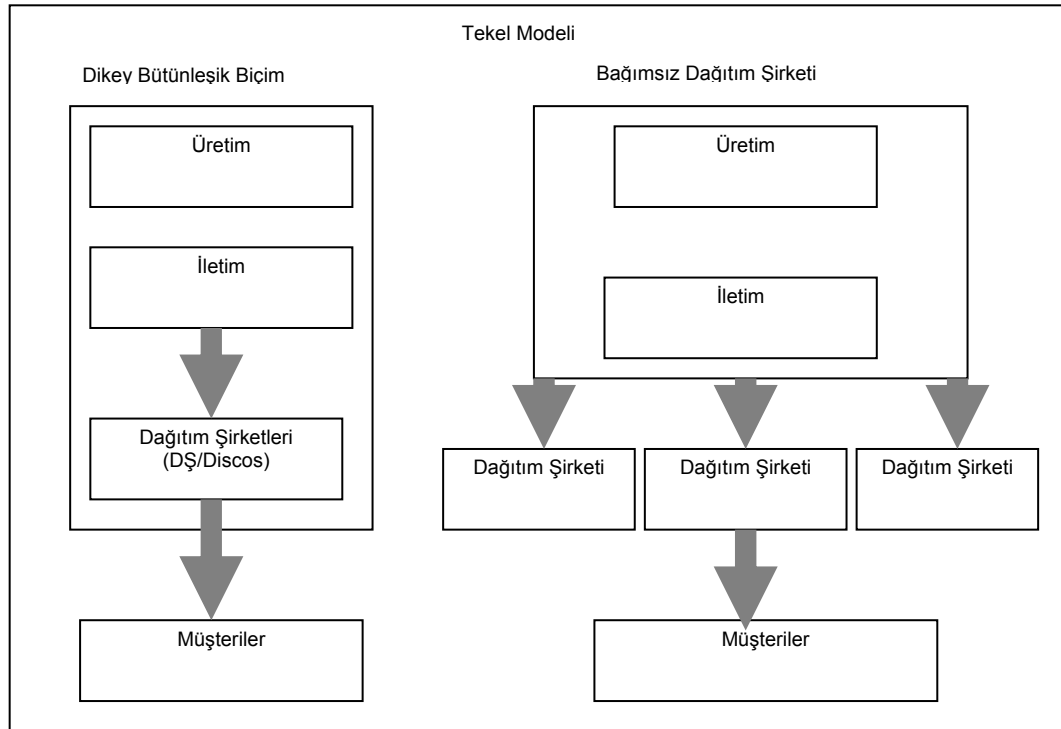
³⁹⁰ Jacobsen, a.g.m., s.3527.

³⁹¹ Jacobsen, a.g.m. s.3530.

mülkiyetinde ve kamu hizmeti niteliğindeki enerji sektörü tekeli gelişmekte olan ülkelerde yeniden yapılandırdılar. Enerji sektörü reform modelleri, son 20 yılda, endüstrileşmiş ülkelerde, özellikle ABD, İngiltere, Şili ve İskandinav ülkelerinde, bu sektörleri piyasaya kattılar. Bu konuda dört temel model bulunmaktadır³⁹².

3.1.2.1. Tekel Modeli (Monopoly Model);

Enerji sektörü, diğer hizmet alanlarına ve düzenlenmiş alanlara, kendi hizmet alanına, tarifesini kendisinin belirlediği ve düzenlediği dikey bütünleşik, tam tekel niteliğinde (full monopoly) kamu hizmeti sunmaktadır. Tekel düzenleme biçiminde iki tip düzenleme bulunmaktadır. Enerjinin üretimden müşterilere ulaşmasına kadar bütün faaliyetlerin tek bir şirket çatısı içerisinde gerçekleştirildiği dikey bütünleşik düzenleme ve Üretim ve iletimin bütünleşik olarak gerçekleştirilip dağıtımın, dağıtım şirketleri aracılığı ile gerçekleştirildiği bağımsız dağıtım şirketi modeli. Bu modelde müşteriler bağımsız dağıtım şirketlerinden enerji sağlamaktadır.

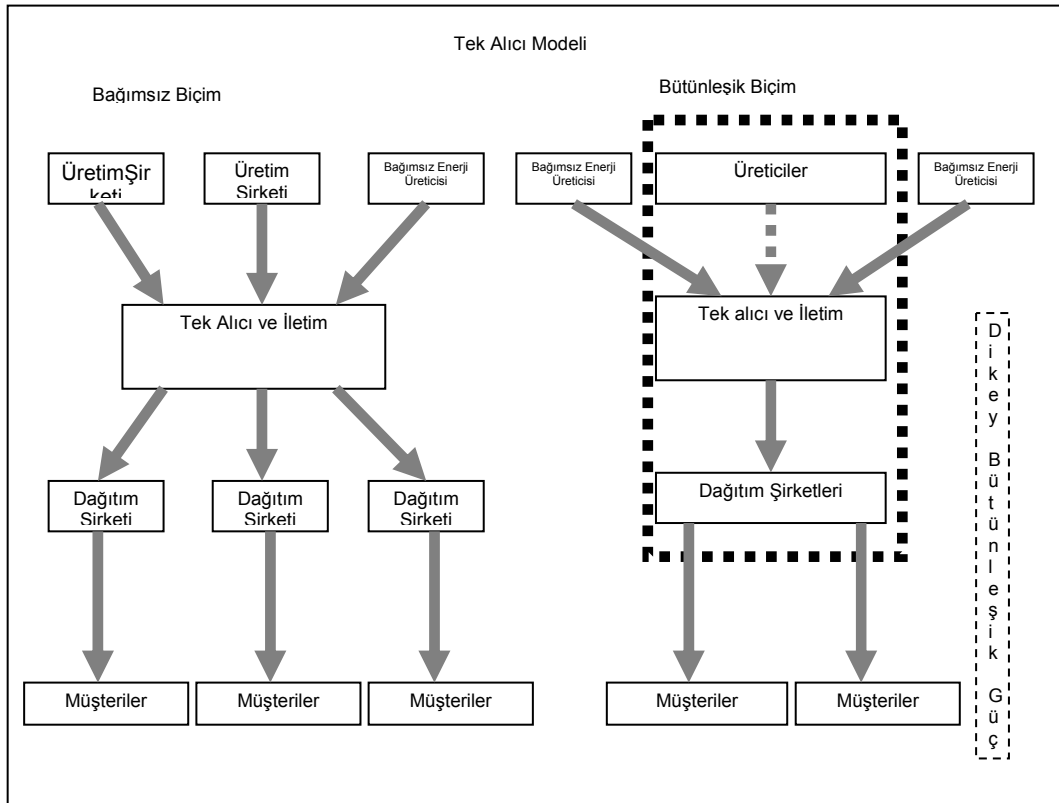


Şekil 2: Enerjide Tekel Modeli

³⁹² Deloitte Touche Tohmatsu Emerging Markets Ltd., **Sustainable Power Sector Reform in Emerging Markets- Financial Issues and Options**, Submitted to : World Bank, US Agency for International Development (USAID), Final Draft, 18 June 2004, s.4.

3.1.2.2. Tek Alıcı Modeli (Single Buyer Model);

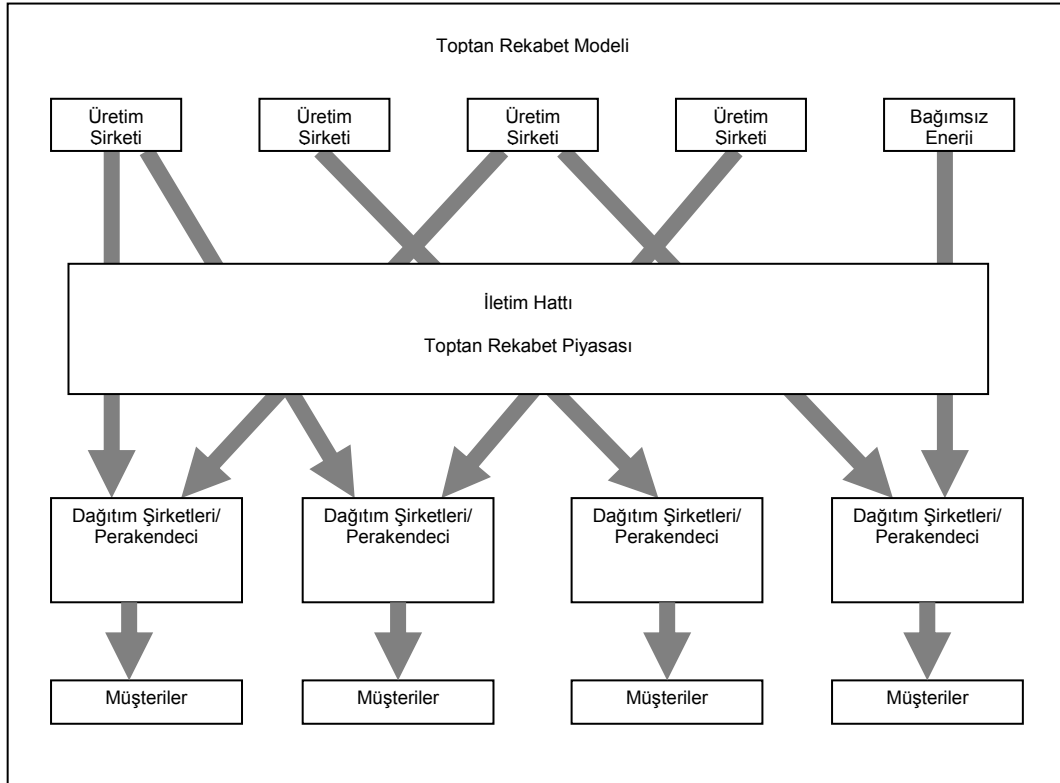
Kamu hizmeti hala dikey bütünleşik olarak örgütlenmiştir. Bu yapıya, bağımsız enerji üreticileri ile yapılan Enerji Satınalma Sözleşmesi eklenmiştir. Bu tip örgütlenmede, bağımsız enerji sektörü üretim şirketlerine (generation companies-gencos) ve iletim (transmission companies) ve dağıtım şirketlerine (distribution companies-discos) dağılmış bulunmaktadır. Merkezi iletimi ve dağıtımı kontrol eden şirket, enerji sektörünün bütün gücünü elinde bulundurmaktadır. Bu modelde de iki temel düzenleme tipi bulunmaktadır. Üretimin ve dağıtımın bağımsız şirketlerce gerçekleştirildiği bağımsız biçim ve tek alıcının kendi içerisinde dikey bir bütünleşik yapı oluşturduğu ve bağımsız enerji üreticilerinin ürettiği enerjinin de iletimi ve dağıtımını gerçekleştirdiği dikey bütünleşik biçim.



Şekil 3: Enerjide Tek Alıcı Modeli

3.1.2.3. Toptan Rekabet Modeli (Wholesale Competition);

Enerji sektöründe, üretim, iletim, dağıtım ve düzenleyici otorite kurarak çok alıcılı ve çok satıcılı rekabete dayalı bir enerji piyasası oluşturulur. Üretim şirketleri ürettikleri enerjiyi iletim hattı aracılığı ile toptan rekabet piyasasına iletilirler ve dağıtım şirketleri alım yapacakları üretim şirketini seçerler. Bu modelde üretim şirketi ile müşteri arasında dağıtım şirketleri ve perakendeciler bulunmaktadır. Doğrudan nihai kullanıcıya enerji satışı gerçekleşmez. Rekabet enerji piyasasının bütün seviyelerinde ve ikili sözleşmeler ve spot piyasa ile gerçekleştirilir.

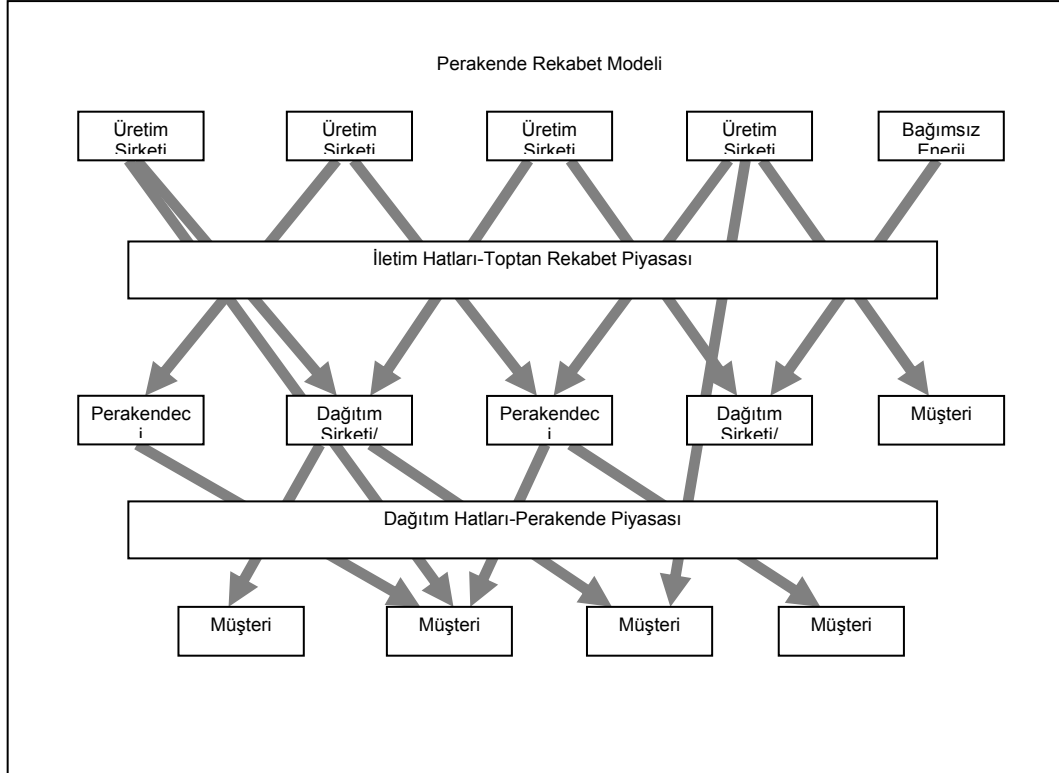


Şekil 4: Enerjide Toptan Rekabet Modeli

3.1.2.4. Perakende Rekabet Modeli (Retail Competition Model);

Toptan rekabet modelinde olduğu gibi perakende rekabet modelinde de üretim, iletim, dağıtım ve düzenleyici otoritenin düzenlediği çok satıcılı ve çok alıcılı bir rekabete dayalı enerji piyasası bulunmaktadır. Bu model rekabet, toptan enerji piyasası modelinden, arzın rekabeti açısından farklıdır. Enerji sunan

firmalar, doğrudan müşteriye enerji satabilmektedir. Toptan rekabet piyasası bulunmakta onun dışında dağıtım aşamasında perakende enerji piyasası da oluşmaktadır. Enerjinin dağıtım aşamasında dağıtım şirketleri dışında enerjiyi müşteriye perakende olarak pazarlayan perakendeciler de bulunmaktadır. Üretim şirketleri, piyasanın her aşamasında satış gerçekleştirebilmektedir. Hem toptan hem de perakende piyasalarda enerji arzı konusunda rekabet bulunmaktadır.



Şekil 5: Enerjide Perakende Rekabet Modeli

3.2. Türkiye’de Enerji Piyasasının Tarihsel Gelişimi ve Libelleştirilmesi

Elektrik enerjisinin gündelik yaşamda kullanılmaya başlanması, ancak 1878 yılında olanaklı hale geldi. İlk elektrik santrali ise 1882 yılında Londra’da kullanılmaya başlandı. Türkiye’de elektrik ilk olarak 1902 yılında Tarsus’ta bir değirmene bağlanan küçük bir dinamo tarafından üretildi. Santral büyüklüğündeki ilk üretim ise 1913 yılında İstanbul Silahtarağa’da kurulan tesis ile gerçekleştirildi. 1935 yılında Etibank, Maden Tetkik ve Arama Enstitüsü (MTA) ve Elektrik İşleri Etüt İdaresi kuruldu. Enerji alanında çalışan bu kuruluşlara İller Bankası ve Devlet Su İşleri Müdürlüğü (DSİ) katıldı. 1950’li yıllara gelindiğinde özel sektör de

elektrik üretiminde devreye girdi. Bunlara örnek olarak imtiyazlı şirket olarak kurulan Adana ve İçel bölgesine elektrik veren Çukurova Elektrik A.Ş. yani kısa adı ile ÇEAŞ ile Antalya bölgesine elektrik sağlayan Kepez Elektrik A.Ş. verilebilir. 1970 yılında çıkartılan 1312 sayılı yasa çerçevesinde KİK statüsünde faaliyetlerini sürdüren TEK, elektrik alanında, İller Bankası ve belediyeler dışında bütünlük sağladı³⁹³.

1980'li yıllarda özelleştirmeye ilgili neoliberal değişimlerin sonucu, enerji sektörü de yeniden yapılandırılmaya başlanmıştır. 1984 yılına kadar, Türkiye elektrik endüstrisi, kamu mülkiyetinde dikey entegre tekel yapı özelliği göstermektedir. Elektrik enerjisi alanından devlet tekeli kaldırılmadan önce, 1982 yılında, belediyeler ve birliklerin mülkiyetindeki elektrik tesisleri TEK'e devredildi. Böylece köy satışları da dahil olmak üzere tüm satışların TEK tarafından yapılması sağlandı³⁹⁴. 1984 yılında, 3096³⁹⁵ sayılı kanun ile özel sektörün elektrik üretimi, iletimi, dağıtımı ve ticareti yapabilmesine, dolayısıyla kamu tekeli dışında yapılanmaya izin verilmiştir. Bu kanun uyarınca Yap-İşlet-Devret modeli çerçevesinde Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile görevli şirketler arasında 1984-1993 yılları arasında "imtiyaz sözleşmeleri" imzalanmış, 1993-1996 yılları arasında " özel hukuk sözleşmesi" özelliğinde (ve yürürlüğe girdikleri tarihte Anayasa ve Danıştay Kanunu'na aykırı olan) Uygulama Antlaşmaları ile doğal gaz santralleri (Esenyurt, Marmara Ereğlisi Trakya ve Marmara Ereğlisi Unimar) kurulmuştur³⁹⁶. TEK, 15.9.1993 günlü Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 12 Ağustos 1993 gün ve 93/4789 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile, TEDAŞ ve TEAŞ unvanlı iki ayrı İktisadi Devlet Teşekkülü statüsü ile yeniden yapılandırılmıştır³⁹⁷. 513 Sayılı KHK, 22.02.1994 tarihinde 3974 sayılı yasaya dönüştürülmüştür³⁹⁸.

Önemli bir enerji kaynağı olan petrol ile ilgili Cumhuriyet dönemindeki ilk düzenleme, 1926 yılında çıkarılan 792 sayılı kanundur. Bu kanun ülke sınırları

³⁹³ Sanayinin Can Damarı Enerji, **Ekonomik Forum**, Şubat 2004, s.41.

³⁹⁴ Sanayinin Can Damarı Enerji, **Ekonomik Forum**, Şubat 2004, s.42.

³⁹⁵ 3096 Sayılı "Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kurumların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesine İlişkin Kanun" R.G. 18610, 19.12.1984.

³⁹⁶ F. Yeşim Akçollu, Elektrik Arz Endüstrisi ve Özelleştirme, **Altyapı Ekonomisi, Altyapı Hizmetlerinde Serbestleşme ve Özelleştirme**, (Editörler: Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici, İstiklal Y. Vural), Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2005, s.113.

³⁹⁷ Mustafa Çetin, **Türkiye'de Elektrik Enerjisi Dağıtımının Bugünü ve Hedeflenen Yeni Politikalar**, http://www.emo.org.tr/eski/merkez/sempozyumlar/enerji_sempozyumu.htm#SOYSAL 14.09.2005.

³⁹⁸ Öztürk, a.g.e. s.48

içerisinde bütün petrol arama ve işletme hakkını hükümete vermiştir. Fakat modern petrol tekniğine uygun olarak hazırlanmadığı için aynı yıl yürürlükten kaldırılmıştır. Daha sonra petrol aramaları 1935 yılında çıkarılan 2804 sayılı Kanunla MTA'ya verilmiştir. 1954 yılında 6326 sayılı Petrol Kanunu kabul edilmiş ve bu kanun, 1955, 1957, 1973, 1979, 1983 ve 1994 yılında altı defa değişerek yürürlükte kalmıştır. 6326 sayılı Petrol Kanunu, Türkiye Cumhuriyeti Petrol kaynaklarının milli menfaatlere uygun olarak hızlı, sürekli ve etkili bir şekilde aranmasını geliştirilmesini ve değerlendirilmesini amaçlamaktadır ³⁹⁹.

1989 yılına kadar Türkiye'de akaryakıt ithalatı, üretimi, satışı, fiyatlandırılması gibi temel ticari faaliyetlerin tümü, ya doğrudan kamu idareleri ya da iktisadi kamu teşekkülleri aracılığı ile devlet tarafından yapılmaktadır. 1973-1989 yılları arasında petrol aramalarında TPAO, rafinajda TÜPRAŞ, petrol taşıma ve dağıtımında BOTAŞ ve akaryakıt dağıtımında ise Petrol Ofisi etkin ve belirleyici olmuştur. Petrol piyasasının liberalizasyonuna ilişkin mevzuat değişikliği 1989 yılında yürürlüğe giren 3571 sayılı Kanun ile başlamıştır⁴⁰⁰.

3.3. Türkiye'de Enerji Sektörünün Düzenlenmesi ve Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun ortaya çıkış nedenlerini anlayabilmek için ülkedeki özelleştirme uygulamalarını bilmek gerekmektedir.

3.3.1. Enerji Sektöründe Özelleştirme Uygulamaları

Türkiye'de devletin ekonomik yaşama zorunlu olmadıkça girmemesi, devletçe gerçekleştirilen ekonomik faaliyetlerin de zaman içinde özel kesime devredilmesi ilkesi, Cumhuriyet'in kuruluşuna kadar uzanmaktadır. Türkiye'de ilk KİT'ler kurulurken, kuruluş yasalarında ileride özel sektöre devredileceklerine ilişkin hükümlerin de yer aldığı görülmektedir. Nitekim 1925 yılında kurulan Sanayii ve Maadin Bankası kuruluş yasasınının 8. maddesinde "Bankanın kendisine devredilen fabrika gibi işletmelerin %51 payını kendisinde ve Türk soylu kişilerde bırakmak koşulu ile %49 payı elinden çıkarabileceği" hükmü yer

³⁹⁹ Belkıs Özalp, Petrol Mevzuatının Dünü ve Bugünü, **PetroGas**, Kasım-Aralık 2003, Sayı 44, s., 14.

⁴⁰⁰ Özalp, a.g.m. s., 15

almıştır. Yine 1933 yılında kurulan Sümerbank'ın kuruluş yasasında da "Hükümetin teklifi üzerine umumi heyetçe verilecek karara göre, bu hisse senetlerinin kısmen veya tamamen Türk eşhas ve müesseselerine satılması caizdir" hükmü yer almıştır. KİT'lerin özel sektöre devri, 1950'li yıllarda hükümet programlarına bile girmiş, ancak uygulamaya yönelik ilk ciddi çalışmalar 1980'li yıllarda başlamıştır⁴⁰¹. Türkiye'de özelleştirme uygulamalarında 24 Ocak kararları kilometre taşı olarak kabul edilmektedir. 24 Ocak 1980 sonrası dönemde özelleşmeye ilişkin bir yandan yasal düzenlemeler yapılırken diğer yandan da uygulamaya yönelik uluslararası hazırlık çalışmalarına başlanmıştır. Dönemin Hükümeti tarafından 11.12.1985 tarihinde Morgan Quaranty Trust Company of New York firması ile anlaşma imzalanarak özelleştirme master planı hazırlıklarına başlanmıştır⁴⁰². Morgan Quaranty Trust Company of New York firması ile birlikte Türkiye Sınai Kalkınma Bankası, Sınai Yatırım ve Kredi Bankası, Yatırım Finansman A.Ş. ve Price Waterhouse /Muhasebe A.Ş.'nin birlikte çalışması ile birlikte özelleştirme ana planı hazırlanmıştır. Söz konusu planda 32 KİT, ekonomik yaşayabilirlik ve yatırım gereksinimleri dikkate alınarak özelleştirme önceliklerine göre sınıflandırılmış ve 3 ana kategori ile 8 alt kategori belirlenmiştir. Master planda ayrıca özelleştirme uygulamaları çerçevesinde, mali sektörün genişletilmesi, ekonomideki rekabeti önleyici kısıtlamaların kaldırılması, kamu mülkiyetinde kalacak ya da kısa sürede özelleştirilmesi mümkün olmayan KİT'lerin bir reform programı içinde yeniden yapılandırılmasını içeren ilkeler yer almasına karşın, uygulamalarda özelleştirme, bütçeye gelir sağlamak ve borç ödemeleri için araç olarak kullanılmıştır. Zamanla doğrudan özel kesime kaynak aktarma aracı haline gelmiştir. 1985 Yılında ise özelleştirme uygulamalarının belirli bir plan dâhilinde yapılması amacıyla DPT görevlendirilmiştir⁴⁰³. Morgan Quaranty firmasınınca planın hazırlanmasında IMF, Dünya Bankası ve bir kısım uluslararası finans kuruluşlarının etkisi ve Dünya Bankası'nın parasal desteği olmuştur. Plan, 1986 Yılı'nın Mayıs ayında hükümete sunulmuştur⁴⁰⁴. Türkiye'deki özelleştirme tarihinin ilk dönemine bakıldığında ilk özelleştirme uygulamaları, özel sektördeki devlete ait azınlık hisselerinin İMKB yoluyla satışı

⁴⁰¹ Öztürk, a.g.e., s.22.

⁴⁰² Hüseyin Yayman "1980 Sonrası Türkiye'de Özelleştirme Uygulamalarının Gelişimi ve Kamu Yönetimi Üzerine Etkileri" **Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt: 2, Sayı:3, Ankara, s.4.

⁴⁰³ Özelleştirme ve Türkiye, Petrol-İş Araştırma
http://www.petrolis.org.tr/Web_Arastirma/Ozellestirme/Turkiye/OZELLESTIRME_VE_TURKIYE.htm

⁴⁰⁴ Yayman, a.g.e., s. 5.

şeklinde⁴⁰⁵ ve 1984 yılında kamuya ait yarım kalmış tesislerin tamamlanması veya yerine yeni bir tesis kurulması amacı ile özel sektöre devri uygulamaları ile başlamıştır⁴⁰⁶. Türkiye’de özelleştirme, 1990’lı yılların başından, özellikle 1994’ten sonra itibaren hız kazanmıştır. Özelleştirme ile kısaca, “hür teşebbüsün iş yapma yeteneğinin sınırlandırılmasını ortadan kaldırmak ve toplumun kaynaklarını mümkün olduğu kadar rasyonel bir şekilde sisteme dâhil etmek, bu itibarla, özelleştirme sonucu ulaşılmak istenen hedef toplumun bütün kaynaklarının rekabet ortamı içerisinde harekete geçirilmesi “nin sağlanmasıdır⁴⁰⁷.

Türkiye’de özelleştirme uygulamalarının hukuksal çerçevesi, 24711/1994 tarih ve 4046 sayılı Özelleştirme Yasası çıkarılıncaya kadar geçen süre içerisinde yapılan yirmi dolayında (1984–1994) yasal düzenleme ile yürütülmüştür⁴⁰⁸. Özelleştirme ile ilgili olarak 1984 yılında çıkarılan Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında 2983 Sayılı Kanun ile kısmi bir özelleştirme olan Gelir Ortaklığı Senedi İhracı uygulamasına başlanmıştır. Kamu mülkiyetinin devri ve işletme hakkı verilmesi doğrultusunda gerçek anlamda özelleştirme işlemlerine, Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi Hakkında 3291 Sayılı Kanun’un 1986 yılında yürürlüğe girilmesinden sonra başlanabilmektedir. Diğer taraftan 1984 yılında yürürlüğe giren 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname’de mülkiyetin devri veya işletme hakkı verilmesine yönelik gerekli düzenlemeler bulunmakla birlikte sözkonusu yasal yetki kullanılmamıştır⁴⁰⁹.

1985 yılından itibaren 246 kuruluşteki kamu hisseleri, 22 yarım kalmış tesis, 393 taşınmaz, 8 otoyol, 2 boğaz köprüsü, 103 Tesis, 6 Liman, şans oyunları lisans hakkı ile Araç Muayene İstasyonları özelleştirme kapsamına alınmıştır. 1986 yılından itibaren hız kazanan ve tamamı kamuya ait veya kamu işbirlikçi olan kuruluşlardaki kamu paylarının özelleştirme kapsamına alınması yoluyla yürütülen program çerçevesinde, İdare tarafından bugüne kadar 196

⁴⁰⁵ Eren Ocakverdi, “Türkiye’de Özelleştirme Süreci”, **TÜSİAD Görüş: Ekim 2004**, s.62.

⁴⁰⁶ T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, **Türkiye’de Özelleştirme**, http://www.oib.gov.tr/program/turkiyede_ozellestirme.htm

⁴⁰⁷ Ahmet Kenan Tanrıku, **Rekabet Politikası ve Özelleştirme Sempozyumu**, 5 Kasım 1999, Açılış Konuşmaları, s.11.

⁴⁰⁸ Yayman, a.g.e., s.6.

⁴⁰⁹ Hayrettin Aşar, “Türkiye’de Özelleştirme ve Özelleştirme Uygulamaları” **Hazine Dergisi**, Ocak 1998, Sayı:9, s.1.

kuruluşta hisse senedi veya varlık satış/devir işlemi yapılmış ve bu kuruluşlardan 186'sında hiç kamu payı kalmamıřtır⁴¹⁰.

Özelleştirme ile ilgili olarak ise kullanılan başlıca yöntemler řunlardır⁴¹¹:

İhale yöntemi (contracting-out): kamu tarafından gerçekleştirilmekte olan bir mal ve hizmetin üretiminin, tamamen veya kısmen, ihale ile belirlenen firmaya devredilmesidir. İhalede temel ölçü, o hizmetin minimum maliyetle yapılması olduğu için, etkinliğin yanısıra, kamu giderlerinde tasarruf sağlamayı hedefleyen bir yöntemdir. Bu yöntem Türkiye'de, gerek KİT'ler, gerekse diğer kamu kuruluşlarında, maliyetleri düşürmesi ve son yıllarda personel konusunda getirilen kısıtlamalar nedeniyle büyük çapta uygulanmaktadır. Başlangıçta temizlik, yemek ve benzeri hizmetler sözleşme ile müteahhitlere verilirken, daha sonra doğrudan üretimle ilgili hizmetler de sözleşme ile firmalara ihale edilmeye başlanılmıştır. Örneğin Etibank'ın bir çok işletmesinde bazı maden ocaklarındaki üretimin tamamı müteahhit aracılığı ile gerçekleştirilmektedir. Yöntem belediyeler tarafından da yol bakım onarımı, çöplerin toplanması, park bahçe yapımı ve benzeri hizmetlerde uygulanmaktadır.

Yasal-kurumsal serbestleşme (deregulation): Aslında bir özelleştirme yöntemi olmaktan çok, kamu ekonomisinin sınırlarını daraltmaya ve tüm ayrıcalıklarını kaldırmaya yönelik bir iktisat politikası aracıdır. Ekonomik faaliyetlerde piyasa şartlarına işlerlik kazandırılması, devlet tekelindeki iktisadi faaliyetlerde özel sektörün önündeki giriş engellerinin kaldırılması yönündeki uygulamalar olarak tanımlanmaktadır. Yasal kurumsal serbestleşmeye, özelleştirme kuramcıları ve uygulamalarda büyük destek sağlayan Dünya Bankası ve İMF tarafından büyük önem verilmekte ve ekonomide etkinliğin sağlanmasının ön şartlardan birisi olarak görülmektedir. Türkiye'de 24 Ocak 1980 kararlarını izleyen süreçte, yasal kurumsal serbestleşme yönünde çeşitli uygulamalar yapılmış, piyasa ekonomisine devletin müdahalesini asgariye indirecek para ve maliye politikaları değişikliklerinin yanı sıra 3032 sayılı Yasa ile 1984 yılında çay tekeli, 3291 sayılı Yasa ile 1986 yılında tütün tekeli kaldırılmıştır

⁴¹⁰ T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı **Türkiye'de Özelleştirme**, http://www.oib.gov.tr/program/turkiyede_ozellestirme.htm.

⁴¹¹ Öztürk, a.g.e., s.11-14.

Satış yöntemi (asset sales): Bu yöntem kamu kuruluşunun aktiflerinin kısmen veya tamamen satılması olup, 2 alt yöntem şeklinde uygulanmaktadır.

Doğrudan satış yöntemi: Türkiye'deki uygulama şekliyle varlık satışı olarak da adlandırılmaktadır. Burada kamu kuruluşunun aktiflerinin tamamı veya bir kısmı özel kişi veya kuruluşlara satılmaktadır.

Hisse senedi yoluyla satış yöntemi: Bu yöntemde kamu kuruluşunun hisse senetleri aracılığı ile bireylere ve/veya özel kuruluşlara satışı söz konusudur. Hisse senetlerinin satışı doğrudan halka, tek bir alıcıya, o kamu kuruluşunda çalışanlara ve seçilmiş finansal aracı kuruluşlara yapılabilir. KİT hisselerinin tamamının veya bir kısmının bir alıcı ya da alıcı grubuna doğrudan satışı söz konusu olup, blok satış olarak da adlandırılmaktadır. Sermaye piyasaları aracılığıyla satışta halka arz uygulaması söz konusudur.

Yönetim devri yöntemi (Management Contract Method): İşletme sözleşmesi yöntemi adı verilen bu yöntemde KİT'lerin yönetimi özel sektöre devredilmektedir. İmzalanan sözleşmelere eklenecek bir madde ile belli sürelerin bitiminde KİT'in kendisi de şirket tarafından satın alınabilmekte, ancak yöntem olarak bu transferin mutlaka yapılması gerekmemektedir. Bu yöntem, turizm, sağlık hizmetleri, şehiriçi toplu taşımacılık hizmetleri bakımından uygulanabilir yöntem olarak kabul edilmektedir.

İşletme hakkı devri: Mülkiyeti kamuda kalmak kaydıyla, mal ve hizmet üretim birimlerinin işletilmesinin özel sektöre devredilmesidir. Türk mevzuatına 2983 sayılı Tasarrufların Teşviki ve Yatırımların Hızlandırılmasına Dair Kanunla girmiş olup, bu tip özelleştirme uygulamaları limanların ve elektrik santrallerinin işletme haklarının verilmesinde uygulanmakta, mülkiyet hakkı kamuda kalmaktadır.

Finansal Kiralama yöntemi (leasing): Burada özel şirketlere kiralanan KİT'ler söz konusudur. Özel şirketlere kiralanan kamu kuruluşlarının belli süre içinde kiracı veya işletmeci şirketler tarafından mal ve hizmet üretiminde kullanımı ve uzun dönemde satın alınması öngörülmektedir.

İmtiyaz Devri (Franchising Method): Bu yöntem esas olarak doğal tekellerin söz konusu olduğu üretim faaliyetlerinde kullanılmaktadır. Elektrik, su, demiryolları gibi sanayilerde ölçek büyümesi sonucu şirketin maliyetinin düşmesi ile ortaya çıkan doğal tekelleşmenin olduğu üretim alanları, imtiyaz sözleşmesi ile özel kesime devredilmektedir. Hizmetin büyük ölçekte olası maliyetlerin düşmesine ve doğal tekelin doğmasına yol açmaktadır. Bu alanların özel sektöre devredilmesiyle, verimsiz çalışması nedeniyle doğal tekel avantajlarını tüketicilere ucuz fiyat şeklinde yansıtamayan KİT'ler yerine, yapılacak pazarlık sonucunda söz konusu mal ve hizmeti en düşük bedelle piyasaya sunmayı kabul eden firmanın imtiyazı alacağı, dolayısıyla aynı mal ve hizmeti tüketicilerin daha ucuza tüketecekleri iddia edilmektedir.

Fiyatlandırma yöntemi: Bu yöntemde daha önce ücretsiz olarak sunulan bazı hizmetlerin fiyatlandırılarak belli bir bedel karşılığı sunulmasıdır. Fiyatlandırma yöntemi 1980 sonrasında Türkiye'de de geniş uygulama alanı bulmuş, yüksek öğretimden harç alınması, paralı yol uygulaması, reçete bedellerine katılım gibi çeşitli yöntemler uygulamaya konulmuştur.

Enerji piyasası Türkiye'de ilk özelleştirmelerin yapıldığı sektörlerden birisidir. Enerji üretimi alanında özelleştirmeler gerçekleştirilmiştir.

1970 yılında 1312 sayılı Kanunla TEK kurulmuştur. Bu Kanunla, belediyelere ait elektrik iletim ve dağıtım şebekeleri belediyelerde bırakılmış, Etibank, DSİ, İller Bankası ve belediyelere ait santraller TEK'e devredilmiştir. Kanunun uygulamasında, özellikle büyük müşteriler açısından TEK'le belediyeler arasında bazı sorunların oluşmasından sonra, belediyelerin bir kısmı Danıştaya başvurarak sanayi müşterilerinin kendilerine devrini sağlamışlardır. Ayrıca, elektrik tesisleri TEK tarafından yapılan köylerin sonradan belediye haline dönüşmesi ile önceden TEK'in mülkiyetinde bulunan dağıtım tesislerinin teknik ve hukuki durumu taraflar arasında uyuşmazlıklara neden olmuştur. Bu hususların düzeltilmesi amacıyla, elektriğin santralden en küçük aboneye kadar taşınması ve bu konuda fiziki bir ilişkinin kurulması için, planlamadan tesisin işletilmesine kadar bir bütün olarak ele alınıp tek elden yürütülmesindeki faydalar gerekçe

gösterilerek, elektrik hizmetlerinin belediyelerden TEK'e devrini sağlayan 2705 sayılı Kanun 3.9.1982 tarihinde yürürlüğe konulmuştur⁴¹².

2705 sayılı Kanun ile TEK ve DSİ'nin santral kurma konusundaki tekeli kaldırılarak, enerji sektörünün özel kesime açılmasının ilk adımı atılmıştır. Bu çerçevede, Kanunla süre kısıtlaması olmaksızın özel sektöre elektrik üretim tesisleri kurma ve üretilen elektriği TEK'e satma imkânı verilmiştir. Santrallerin devlete devrinin sözkonusu olmadığı bu model temelde bir yap-işlet modeli olarak değerlendirilebilir. Bu Kanun çerçevesinde Kayseri'de 13 MW'lık TOHMA hidroelektrik santrali için başvuru yapılmış, gerekli izin alınmasına rağmen, finansman temini çalışmaları süresinde tamamlanamadığından santral kurma izni iptal edilmiştir. Daha sonra, 2705 sayılı Kanunun amaçları içinde yer alan, hizmetlerin birleştirilmesi ilkesinden vazgeçilmiş ve elektrik hizmetlerinin sağlanmasında kamu kesimi yanında özel kesimin imkânlarından da yararlanılması amacıyla, her iki kesimin bir arada faaliyet gösterebileceği yeni bir yapılmaya gidilmiştir. Bu amaca yönelik olarak, 4.11.1984 tarih ve 3096 sayılı "Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun" yürürlüğe konulmuştur⁴¹³.

Türkiye'de doğrudan özelleştirmeye yönelik ilk hukuksal düzenleme, 29.02.1984 tarihinde çıkarılan 2983 sayılı yasa ile yapılmıştır. Bu yasadan sonra yine 1984 yılında 04.12.1984 tarihinde 3092 sayılı Çay Yasası ile çay tarımı, üretimi, işlenmesi ve satışı serbest bırakılmış üçüncü olarak ise aynı tarih ve 3096 sayılı yasa ile Türkiye Elektrik Kurumu (TEK) dışında özel sektörün elektrik üretim, iletim ve dağıtım faaliyetleri yapabilmesine yönelik düzenlemeler yapılarak liberalizasyon uygulamalarına geçilmiştir⁴¹⁴. TEK'nun elektrik sektöründeki tekeline son veren 3096 sayılı yasa ile özel sektörün yap-işlet-devret modeli ile üretim tesisi kurmak ya da mevcut üretim ve dağıtım tesislerinin mülkiyeti TEK'de kalmak üzere, işletme hakkını devralmak suretiyle özel sektöre faaliyette bulunmak olanağı sağlanmıştır. Bu çerçevede, Türkiye'de, elektrik sektöründe

⁴¹² İhsan Kulalı, **Elektrik Sektöründe Özelleştirme ve Türkiye Uygulaması**, DPT Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü, Finansman Dairesi Başkanlığı, Uzmanlık Tezi, Ankara, Ağustos 1997.

⁴¹³ Kulalı, a.g.e.

⁴¹⁴ http://www.emo.org.tr/resimler/ekler/fc6aa246e88ab3e_ek.pdf?tipi=36&turu=X&sube=0

“piyasa için rekabet” süreci başlamıştır⁴¹⁵. Enerji sektörünün özelleştirilmesi, sektörün yönetsel olarak parçacillaştırılıp yeniden yapılandırılarak gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Bunu sağlayabilmek için 1993 yılında TEK, TEAŞ ve TEDAŞ olarak ikiye bölünmüş ve böylece dağıtım şirketlerine bölünen TEDAŞ’ın satılabilir hale getirilmesine çalışılmıştır. 2001 yılında ise Dünya Bankası’nın verdiği kredilerin ön şartı olarak TEAŞ Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi (TEİAŞ) ve Elektrik Üretim Anonim Şirketi (EÜAŞ) ve Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt Şirketi (TETAŞ) olarak üçe bölünmüştür. Böylece sektörün bütünlüklü yapısı bozularak özelleştirmeye uygun bir yapı ortaya çıkmıştır⁴¹⁶.

3096 sayılı Kanun ile özel şirketlerin enerji sektöründe yatırım yapmasına olanak tanınmasının yanı sıra bu kanunu tamamlayıcı yönetmelikler ve bakanlar kurulu kararları ile de yerli veya yabancı özel şirketlerin enerji sektörüne değişik şekillerde girmesi, yatırım ve işletme faaliyetlerini yürütmesi olanağı sağlanmıştır. Dağıtım müessesesi hisselerinin satışı veya mülkiyetinin tamamen özel sermaye şirketine devri konusunda 3974 sayılı kanunun çıkarılması ile başlatılan girişimler, anılan kanunun Anayasa Mahkemesi’nce iptali ile sonuçsuz kalmıştır. Yürürlükteki mevzuat çerçevesinde uygulanabilecek tek özelleştirme yöntemi, işletme haklarının devri olarak gözükmektedir. Bu konuda yapılan ilk uygulamalar 1990 yılında İstanbul Anadolu Yakası’nın Aktaş Elektrik A.Ş.’ye, Kayseri’nin Kayseri ve Civarı Elektrik T.A.Ş.’ye devridir. Kanun kapsamında verilen haktan yararlanmak üzere Çukurova Elektrik A.Ş. ile Kepez Antalya ve Havalisi Elektrik A.Ş. de görevli şirket olmak ve bölgelerindeki dağıtım şebekesinin işletme haklarını almak üzere görevli şirket statüsüne geçmiştir. Bu kapsamda son olarak mevcut 4 bölgeye ilave olarak, 25 adet dağıtım bölgesi teşkil edilmiş ve bu bölgelerdeki dağıtım hizmetlerinin, işletme hakkının devredilmesi suretiyle, özel şirketler marifetiyle yürütülmesi amaçlanmıştır⁴¹⁷.

Mevcut santrallerin işletme haklarının özel şirketlere devredilmesi gerçekleştirilmektedir. Bu kapsamda üç farklı devir söz konusudur:

⁴¹⁵ Sibel Çetinkaya, **Türkiye’de Elektrik Enerjisi Piyasası Beklentiler ve Gelişmeler 2007**, Deloitte Danışmanlık, s.9.

⁴¹⁶ Cem KÜKEY, “Enerjide Özelleştirme ve Yolsuzluk” **Elektrik Mühendisliği Dergisi**, Sayı:423, Kasım 2004, s.53.

⁴¹⁷ http://www.sbd.com.tr/ozellestirme_alt.htm#

Birincisi yatırımı tamamlanmış olan ve halen işletmede bulunan 9 adet linyit (Yeniköy, Kemerköy, Soma-B, Orhaneli, Yatağan, Soma-A, Kangal, Tunçbilek, Çayırhan) 1 adet taşkömürü (Çatalağzı-B) ile 2 doğalgaz santralının (Hamitabat, ve Ambarlı), işletme haklarının 20 yıllık süreyle özel şirketlere devredilmesi. Bu santralleri devir alıp, işletecek olan şirketler gerekli iyileştirmeleri ve yenileme yatırımlarını yapacakları gibi santrallerin yürürlükteki çevre mevzuatına uyabilmesi için tüm diğer yatırımları da yapmakla yükümlü olacaklardır. İkincisi, halen DSİ Genel Müdürlüğü'nce yatırımları sürdürülen, bazıları işin başında, bazıları sonunda 19 hidrolik santral projesinin, Yap işlet devret modeli çerçevesinde, tamamlattırılarak işletmelerinin 20 yıllık süre ile özel şirketlere devredilmesi. Üçüncüsü, işletilmekte olan ancak tevsii üniteleri programlanmış olan santrallerin işletme haklarının devri ile beraber, yap işlet devret modeli ile yeni ünitelerinin santralleri devir alan şirketlere yaptırılmasıdır⁴¹⁸.

Petrol piyasasında özelleştirme, Petrol Ofisi'nin ve ardından Tüpraş'ın satışı ile devam etmektedir. Petrol ofisi 2002 yılında İş Bank-Doğan Holding tarafından alınmış 2005 yılında Doğan Grubu mülkiyetinin tamamını üstüne almış ve holding hisselerinin %34'ünü 2006'da Avusturyalı petrol ve gaz şirketi OMV'ye satmıştır. Tüpraş'ın %51'lik hissesi Koç-Shell ortak girişim grubuna satılmıştır⁴¹⁹. Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı'nın bağlı ortaklıkları olarak petrol piyasasından bütünlük oluşturan BOTAŞ (Taşıma), TÜPRAŞ (Rafinaj), DİTAŞ (Taşıma) ve POAŞ (Pazarlama) 1984'ten 1990'lı yıllara kadar arama, sondaj, üretim, taşıma, rafinaj ve pazarlama alanlarının ilk üçünde bizzat diğerlerinde ise bağlı ortaklıklar vasıtasıyla faaliyet göstermiştir. Pazarlama alanında faaliyet gösteren POAŞ, 05.09.1990'da rafinaj alanında faaliyet gösteren TÜPRAŞ, 10.07.1990'da, ham petrol ve petrol ürünleri taşıma alanında faaliyet gösteren DİTAŞ, 25.11.1993'te özelleştirme kapsamına alınmıştır. Boru hatları aracılığı ile taşıma yapan BOTAŞ ise 1995 yılında TPAO'nun bağlı ortaklığı statüsünden çıkarılarak teşekkül haline getirilmiştir. Özelleştirilme sürecinde DİTAŞ'ın %50.98 hissesi, 21.11.2002 tarihinde bedelli olarak TÜPRAŞ'a devredilmiş ve DİTAŞ, TÜPRAŞ'ın iştiraki haline getirilmiştir⁴²⁰. TÜPRAŞ'ın hisselerinin büyük

⁴¹⁸ http://www.sbd.com.tr/ozellestirme_alt.htm#

⁴¹⁹ Alpay Hekimler, <http://www.konrad.org.tr/Enerji/05HEKIMLER.pdf>, s.10.

⁴²⁰ Sabrina Kayıkçı, "Rafinaj Sektöründe Özelleştirme Politikası: Tüpraş" <http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/tupras.pdf>

bölümünün özelleştirilmesi ile yurtiçi ve yurtdışı piyasalarda bugüne kadar yapılan en büyük halka arz gerçekleştirilmiştir. Yine 2000 yılı içerisinde POAŞ'ın % 51 oranındaki hissesinin blok satış yöntemiyle özelleştirilmesi sonucunda bugüne kadar yapılan en büyük özelleştirme uygulaması gerçekleştirilmiş, 2002 yılında ise kalan kamu hisselerinin İMKB'de satışı sonucunda POAŞ'da bulunan kamu hisselerinin tamamı özelleştirilmiştir. Özelleştirme kapsamında kamu payı satışı yoluyla enerji sektöründe, BURSAGAZ Bursa Şehiçi Doğ. Dağ. Tic. Tah. A.Ş., ESGAZ Eskişehir Şehiçi Doğ. Dağ. Tic. Tah. A.Ş., Petrol Ofisi A.Ş., TÜPRAŞ Türkiye Petrol Rafinerileri A.Ş., İpragaz A.Ş., ALTEK Elek.Sant. Tes. İşlet. ve Tic. A.Ş., AEG Eti Elektrik A.Ş., Çukurova Elektrik A.Ş., ÇESTAŞ Çukurova Elektrik San. A.Ş., TESTAŞ T. Elektronik San.Tic. A.Ş. tamamen özelleştirilmiştir⁴²¹. TEDAŞ'ın ise ihale süreci devam etmektedir.

Ankara Doğal Elektrik Üretim ve Ticaret A.Ş.'ye ait Tercan, Kuzgun, Mercan, İkizdere, Çıldır, hidroelektrik santralleri ve Beyköy, Ataköy Hidroelektrik Santralleri ile Denizli Jeotermal Santrali'nin "işletme hakkı verilmesi" yöntemi, Engil Gaz Türbünleri Santrali'nin ise "Satış" yöntemi olmak üzere iki yöntemi birlikte uygulayarak tamamının özelleştirilmesi amacıyla 10 Ekim 2007 tarihinden itibaren verilen ilanlarla ihale açılmıştır. İhale 14 Mart 2008 tarihinde sonuçlandırılmış ve ihaleyi Global Energaz kazanmıştır⁴²².

PETKİM Petrokimya Holding A.Ş. sermayesindeki %44 oranındaki İdare hissesi ile %7 oranındaki Emekli Sandığı hissesi olmak üzere toplam %51 hissenin 'blok satış' yöntemiyle özelleştirilmesi amacıyla 16 Mart 2007 tarihinden itibaren verilen ilanlarla ihale açılmış, ihalede 15 Haziran 2007 olarak belirlenen son teklif verme tarihi 25 Haziran 2007 tarihine uzatılmış ve toplam 8 teklif yapılmıştır. 5 Temmuz 2007 tarihinde yapılan nihai pazarlık görüşmeleri sonucunda, en yüksek ikinci teklifi veren Socar&Turcas-Injaz Ortak Girişim Grubu'na satışı Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun 22 Kasım 2007 tarihli kararı ile onaylanmıştır. Satış sözleşmesinin imzalanmasına ilişkin çalışmalar sürdürülmektedir. Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun özelleştirme kararının iptali için Petrol-İş Sendikasının açtığı davada, Danıştay 13. dairesi satışa onay vererek, iptal isteminin reddine karar vermiştir. Daire gerekçesinde, Anayasa'nın

⁴²¹ T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı **Türkiye'de Özelleştirme**, http://www.oib.gov.tr/program/turkiyede_ozellestirme.htm

⁴²² Hürriyet Gazetesi, 15 Mart 2008.

“devletleştirme ve özelleştirme” başlıklı 47. maddesinin 3. fıkrasında “devletin, kamu iktisadi teşebbüslerinin ve diğer kamu tüzel kişilerinin mülkiyetinde bulunan işletme ve varlıkların özelleştirilmesine ilişkin esas ve usuller kanunla gösterilir” ifadesine atıfta bulunmuştur. Dairenin kararında 1990 ve 2005 yıllarında olmak üzere %38.68 oranında hissesi halka arz yoluyla özelleştirilmiş olan Petkim’in kalan kamu hissesinin %51’inin blok satış yöntemiyle özelleştirilmesinin, 4046 sayılı kanunda yer alan özelleştirme ilkelerine, ekonomik verimlilik artışı ve kamu giderlerinde azalma sağlamak amacına uygun olduğundan dolayı dava konusu işlemde hukuka aykırılık bulunmadığı ifade edilmiştir. Davacı Petrol-İş’in bu kararı temyiz hakkı bulunmaktadır⁴²³.

TEDAŞ’(Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş.)a ait Başkent Elektrik Dağıtım A.Ş.’deki, %100 oranındaki idare hissesinin, Sakarya Elektrik Dağıtım A.Ş.’deki %100 oranındaki idare hissesinin ve İstanbul Anadolu Yakası Elektrik Dağıtım A.Ş.’deki %100 oranındaki idare hissesinin “blok satış” yöntemiyle özelleştirilmesi amacıyla, 31 Ağustos 2006 tarihinden itibaren verilen ilanlarla ihale açılmıştır. Fakat, 8 Ocak 2007 tarihinde Özelleştirme Yüksek Kurulu kararına uygun olarak ihale süreci ertelenmiştir⁴²⁴.

3.3.2. Türkiye’de Enerji Piyasasının Düzenlenmesi

EPDK düzenlemelerinin ekonomik ve yönetsel boyutu incelenecektir. Ekonomik düzenleme kapsamında piyasaya giriş özellikleri, piyasanın düzenlenmesi, tarifeler, üretim miktarları, firma sayısı incelenecektir. Yönetsel düzenleme kapsamında da düzenleme süreci, düzenlemeler, örgütlenme biçimindeki değişim incelenecektir.

Enerji piyasasında liberalizasyon ve özelleştirmelerle birlikte daha önceki enerji sektörü yapısı değişmiştir. Enerji sektörünün dikey bütünleşik yapısının yerini ayrışma ve yatay bütünleşmeler almış ve sektörün ekonomik yapısı ve işleyişi değişmiştir. Özellikle üretim ve dağıtım alanları sermayeye açılmış ve piyasanın düzenlenmesi için de EPDK kurulmuştur. EPDK, piyasayı ve işleyişini Elektrik Piyasası Kanunu, Doğal Gaz Piyasası Kanunu, Petrol Piyasası Kanunu

⁴²³ http://www2.internethaber.com/news_detail.php?id=131143

⁴²⁴ T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı **Türkiye’de Özelleştirme**, http://www.oib.gov.tr/program/turkiyede_ozellestirme.htm

ve Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasası Kanununun verdiği görev ve yetkiye dayanarak düzenleyici işlemlerle düzenlemiştir. Elektrik Piyasası Kanunu ile enerji sektöründeki kitlerin yapısı ve fonksiyonunun yanında, piyasa şartlarında da köklü değişiklikler ortaya çıkarken, kamuya ait üretim tesisleri ile doğal tekel olan dağıtım bölgelerinin de özelleştirilmesi esas alınmıştır⁴²⁵. Özelleştirmelerden sonra enerji sektörünün mülkiyet yapısı ve işleyişi değişmiş, devletin enerji sektöründeki rolü de yeniden yapılandırılmıştır.

Enerji piyasasının düzenlemesi çerçevesinde 4 kanun çıkarılmıştır. 20 Mart 2008 itibariyle, elektrik piyasası ile ilgili olarak 16 yönetmelik, 10 tebliğ, 167 kurul kararı çıkarılmış ve bir de mahkeme kararı bulunmaktadır. Doğal gaz piyasası ile ilgili olarak 8 yönetmelik, 6 tebliğ, 112 kurul kararı, petrol piyasası ile ilgili olarak 8 yönetmelik, 16 tebliğ, 16'sı mülga olmak üzere toplam 60 kurul kararı çıkarılmış, LPG piyasası ile ilgili olarak 5 yönetmelik, 1 tebliğ, 16 kurul kararı çıkarılmıştır.

Elektrik piyasası ile ilgili olarak, Elektrik Piyasası Tarifeler Yönetmeliği, Lisans Yönetmeliği, Müşteri Hizmetleri Yönetmeliği, Serbest Tüketici Yönetmeliği, İthalat ve İhracat Yönetmeliği, Şebeke Yönetmeliği, Dağıtım Yönetmeliği, Piyasa dengeleme ve Uzlaştırma Yönetmeliği, İletim Sistemi Arz Güvenilirliği ve Kalitesi Yönetmeliği, Elektrik Enerjisi Talep tahminleri Hakkında Yönetmelik, Yenilenebilir Enerji Kaynak Belgesi Verilemesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, Elektrik Piyasasında Dağıtım Sunulan Elektrik Enerjisinin Tedarik Sürekliliği, Ticari ve Teknik Kalitesi Hakkında Yönetmelik, Elektrik Piyasasında yapılacak Denetimler ile Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, Elektrik Piyasasında Birden Fazla Piyasa Faaliyetini Sürdürmekte Olan Tüzel Kişilerin Mevcut Sözleşmelerinde Yapılacak Tadillere ve İletim Faaliyeti ile Vazgeçilen Faaliyetlerin Devrine İlişkin Yönetmelik, Organize Sanayi Bölgelerinin Elektrik Piyasası Faaliyetlerine İlişkin Yönetmelik ve Elektrik Piyasasında Dağıtım Sistemi Yatırımlarının Düzenlenmesi ve Planlardaki Gerçekleşmelerin Denetlenmesi Hakkında Yönetmelik çıkarılmıştır.

Doğal gaz piyasası ile ilgili olarak; Doğal Gaz Piyasası Lisans Yönetmeliği, Sertifika Yönetmeliği, Dağıtım ve Müşteri Hizmetleri Yönetmeliği,

⁴²⁵ TES-İŞ Enerji Araştırmaları Birimi, "EPDK'ya Eleştirel Bakış" **TES-İŞ Dergisi**, Ekim 2007, s.44-61, s. 50.

Tarifeler Yönetmeliği, Tesisler Yönetmeliği, İletim Şebekesi İşleyiş Yönetmeliği, İç Tesisat Yönetmeliği ve Doğal Gaz Piyasasında Yapılacak Denetimler ile Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik çıkarılmıştır.

Petrol piyasası ile ilgili olarak; Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği, Tarifeler Yönetmeliği, Petrol Piyasasında Uygulanacak Teknik Kriterler Hakkında Yönetmelik, Petrol Piyasasında Uygulanacak Ulusal Marker uygulamasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, Petrol Piyasasında yapılacak Denetimler ile Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, Kaçak Petrolün Tespit ve Tasfiyesine Dair Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, Petrol Piyasası Bilgi Sistemi Yönetmeliği ve Petrol Piyasası Mevzuat Klasörü Revizyonları çıkarılmıştır.

Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasası ile ilgili olarak; LPG Piyasası Lisans Yönetmeliği, Sorumlu Müdür Yönetmeliği, Eğitim Yönetmeliği, LPG Piyasasında Uygulanacak teknik Düzenlemeler Hakkında Yönetmelik ve LPG Piyasasında Yapılacak Denetimler ile Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik çıkarılmıştır.

Kurumun düzenlediği piyasaların dışında, kurumun örgütlenmesini ve istihdamını düzenleyen İnsan Kaynakları Yönetmeliği, Yerli ve Yabancı Uzman İstihdamı Yönetmeliği, Teşkilat Yönetmeliği ve Yönetim Hizmetleri Yönetmeliği de çıkarılmıştır.

Elektrik Piyasası Kanunu, elektrik piyasası faaliyetlerini 2. maddede; Elektrik Piyasası Kanunu hükümlerine göre piyasada faaliyet gösterecek tüzel kişilerin üretim, iletim, dağıtım, toptan satış, perakende satış, perakende satış hizmeti, ticaret, ithalat ve ihracat faaliyetleri olarak belirlemiştir. Bu faaliyetleri yürütebilmek için EPDK'dan lisans almaları gerekmektedir. Uygun şartları taşıyanlara tarafsız değerlendirme ile lisans verilecek olsa bile elektrik piyasasına giriş sınırlanmıştır.

Doğal gaz piyasasında lisans, lisans yönetmeliği madde 5'e göre "tüzel kişilere piyasa faaliyetinde bulunabilmeleri amacıyla kurul tarafından her bir piyasa faaliyeti için verilen izin belgesidir. Doğal gaz piyasasında faaliyette

bulunmak isteyen kişiler kurumdan lisans almak zorundadırlar. Yönetmeliğin 6. maddesi, lisans türleri olarak, ithalat lisansı, iletim lisansı, depolama lisansı, toptan satış lisansı, dağıtım lisansı, sıkıştırılmış doğal gaz (CNG) lisansı ve ihracat lisansını belirtmiştir.

Petrol piyasasında lisanslar lisans yönetmeliği madde 5'e göre lisans, bir gerçek veya tüzel kişinin piyasada faaliyet gösterebilmek için kurumdan almak zorunda olduğu izin belgesidir. Her bir piyasa faaliyeti ve piyasa faaliyeti yürütülen her tesis için ayrı lisans alınır. Lisanslarda, lisans kapsamında yer alması halinde tesise özgü hükümlere yer verilir. Petrol piyasası için verilen lisanslar, lisans yönetmeliği madde 6'ya göre; rafinerici lisansı, işleme lisansı, madeni yağ lisansı, depolama lisansı, iletim lisansı, serbest kullanıcı lisansı, ihrakiye teslimi lisansı, dağıtıcı lisansı, taşıma lisansı, bayilik lisansı(akaryakıt veya ihrakiye alt başlıkları altında; istasyonlu bayii veya istasyonsuz bayii kategorilerine göre verilir. Akaryakıtın özelliklerini iyileştirmeye yönelik inorganik katkı maddelerinin ilavesi işlemleri, teknik düzenlemeler uygun olan ve akaryakıtta ayrı bir vasıf kazandırmayan harmanlama işlemleri için lisans gerekmemektedir.

LPG piyasasında lisans, lisans yönetmeliği madde 5'e göre bir gerçek veya tüzel kişinin piyasada faaliyet gösterebilmek için kurumdan almak zorunda olduğu izin belgesidir. Piyasa faaliyetleri ve piyasa faaliyetlerinin yürütüldüğü her bir tesis için ayrı ayrı lisans alınır. Lisanslarda tesise özgü bilgi ve hükümlere yer verilir. LPG piyasası için verilen lisanslar yönetmeliğin 6. maddesinde sayılmıştır; LPG dağıtıcı lisansı, LPG taşıma lisansı, LPG depolama lisansı, LPG otogaz bayilik lisansı, LPG tüpü imalat lisansı, LPG tüpü muayenesi, tamiri ve bakımı Lisansıdır. Tüplü LPG bayileri lisansa tabi değildir. Yurt dışından LPG temin edeceklerin, LPG dağıtıcı lisansına sahip ya da Petrol Piyasası Kanununa göre kurumdan rafinerici lisansı almış olması gereklidir. Lisans sahibi olmayanlar LPG ticareti yapamazlar.

Enerji Piyasası Kanununun 3. maddesinin (c) fırcasının birinci bendinde üretim lisansı düzenlenmiştir. Üretim faaliyetinde bulunabilmek için üretim lisansı almak zorunludur. Üretici her bir üretim tesisi için ayrı bir lisans almak zorundadır, ancak ayrı bir hukuki kişilik oluşturmasına gerek bulunmamaktadır. Doğal Gaz Piyasası Kanununun 4. madde (b) fırcasının ilk bendine göre ise üretim, 6326

sayılı Petrol Kanununa göre yapılır. Arama ve işletme ruhsatları Petrol İşleri Genel Müdürlüğü tarafından verilir. Petrol Piyasası Kanunu da üretim lisansını düzenlememiştir. Petrol Piyasasında üretim yapacak olanlar da Petrol İşleri genel Müdürlüğünden üretim lisansı almak zorundadırlar. LPG piyasasında da LPG Piyasası Kanunu madde 5'e göre Petrol Piyasası Kanununa uygun olarak rafinerici lisansı alanlar LPG üretimi yapabilmektedir.

Enerji Piyasası Kanununun 2. maddesi 4.fıkrası, b bendine göre, elektrik iletiminde iletim faaliyeti gösterebilecek tüzel kişi olarak Elektrik İletim A.Ş. gösterilmektedir. Doğal gaz Piyasası Kanunu 2. madde 10. fıkraya göre iletim; üretime mahsus toplama hatları ve dağıtım şebekeleri haricindeki gaz boru hattı şebekesi veya sıvılaştırılmış doğal gaz (LNG) taşıma vasıtalarıyla gerçekleştirilen doğal gaz naklini, iletim şirketi de iletim faaliyetini gerçekleştiren tüzel kişiyi ifade etmektedir. Elektrik iletimindeki tekel konumu doğal gaz iletiminde bulunmamaktadır. Doğal gaz piyasasındaki iletim şirketlerinin Doğal Gaz Piyasası Kanunu 4. madde (c) fıkrası 6. bende göre kuruldanda lisans almaları zorunludur. Petrol Piyasası Kanunu 2. madde, 18.fıkraya göre iletim; boru hattı vasıtasıyla petrolün taşınması işlemini (üreticiden rafineriye veya iletim hattına ulaşan boru hatları ile tesislerin bünyesinde yer alan boru hatları hariç) ifade etmektedir. Petrol Piyasası Kanunu, 3. madde (b) fıkrası birinci bende göre iletim için lisans alınması zorunludur. LPG Piyasası Lisans yönetmeliğinde iletim lisansı bulunmamaktadır.

Elektrik Piyasası Dağıtım Yönetmeliği 4.madde 18.fıkraya göre elektriğin dağıtımı; elektrik enerjisinin gerilim seviyesi 36 kV ve altındaki hatlar üzerinden naklini ifade etmektedir. Elektrik Piyasası Kanunu 2. madde (c) fıkrasına göre dağıtım şirketleri, buldukları dağıtım bölgesinde, başka bir tedarikçiden elektrik enerjisi ve/veya kapasite temin edemeyen tüketiciler bulunması halinde, perakende satış lisansı alarak bu tüketicilere perakende satış yapmak ve/veya perakende satış hizmeti vermekle yükümlüdür. Dağıtım şirketleri, bölgelerinde, başka perakende satış şirketi ve/veya şirketleri bulunsa dahi perakende satış lisansı almak suretiyle tüketicilere perakende satış yapabilir. Elektrik Piyasası Dağıtım Yönetmeliği 24. maddeye göre, dağıtım şirketi, lisans kapsamındaki dağıtım bölgesinde elektriğin dağıtım sistemine girişinden tüketim noktalarına iletilmesine kadar olan tüm aşamalarda, enerji akışının gerçek zamanlı olarak

izlenmesi, sisteme ilişkin ihbarların alınması ve sonuçlandırılması ve koruyucu bakım ve onarım hizmetlerinin planlanması ile uygulanması konularında gerekli iletişim alt yapısını kurmakla yükümlüdür. Dağıtım şirketi, ilgili mevzuat kapsamında bölgesel talep tahminlerini hazırlar ve TEİAŞ'a sunar. Doğal Gaz Piyasası Dağıtım ve Müşteri Hizmetleri Yönetmeliği 4. madde 11. fıkraya göre, dağıtım, doğal gazın müşterilere teslim edilmek üzere mahalli gaz boru hattı şebekesi ile naklini ve perakende satışını ifade etmektedir. Dağıtım lisansı ihale ile verilmekte ve kurum tarafından belirlenecek lisans süresi için doğal gaz dağıtım şebekesinin mülkiyeti de dahil olmak üzere, ilgili şehirde dağıtım faaliyetlerini gerçekleştirmeye yetkili şirketi belirlemek için ihale yapılmaktadır. Dağıtım lisansı ise tüzel kişilere şehir içi doğal gaz dağıtım faaliyetinde bulunabilmeleri için Kanun uyarınca kurul tarafından verilen izin belgesini ifade etmektedir. Doğal Gaz Piyasası Kanunu 1.madde 17. ve 18. fıkraya göre serbest olmayan tüketiciler yani aboneler doğal gazı kendi kullanımı için dağıtım şirketlerinden almak zorundadır. Serbest tüketici ise yurt içinde herhangi bir üretim şirketi, ithalat şirketi, dağıtım şirketi veya toptan satış şirketi ile doğal gaz alım-satım sözleşmesi yapma serbestisine sahiptir. Yönetmeliğin 21. maddesine göre dağıtım lisansını alan şirket, lisans yürürlük tarihinden itibaren bir ay içerisinde, yetki aldığı şehirde bulunan belediye veya belediye şirketini sermaye koyma şartı aranmaksızın, %10 oranında dağıtım şirketine ortak olmaya davet etmek zorundadır. Bu sermaye oranı, bedeli defaten ve peşin ödenmek kaydıyla en fazla %20 oranına kadar artırılabilir. Belediye veya belediye şirketinin hisse almaması veya bir yönetim kurulu üyeliğine hak kazanamayacak oranda hisse alması halinde, şirket durumu kuruma bildirir. Kurum, şirketten Türk Ticaret Kanununun 275 inci maddesine göre belediyeye şirket yönetim ve denetim kurullarında temsil hakkı verecek düzenlemelerin yapılmasını isteyebilir⁴²⁶. Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği 4. madde 9. fıkra'ya göre dağıtım serbest

⁴²⁶ 29/06/1956 tarih ve 6762 no.lu Türk Ticaret Kanununun 275. maddesi, "Amme Hükmi Şahıslarının İştiraki"ni düzenlemektedir. "Devlet, vilayet, belediye gibi amme hükmi şahıslarından birisine esas mukaveleye dercedilecek bir kayıtla pay sahibi olmasa dahi, mevzuu amme hizmeti olan anonim şirketlerin idare ve murakabe heyetlerinde temsilci bulundurmak hakkı verilebilir.

Yukarıki fıkrada yazılı şirketlerde pay sahibi olan amme hükmi şahıslarının idare meclis ve murakabe heyetlerindeki temsilcileri ancak bunlar tarafından azlolunabilir.

Amme hükmi şahıslarının, şirket idare meclisi ve murakabe heyetlerindeki temsilcileri, umumi heyet tarafından seçilen azaların hak ve vazifelerini haizdirler. Şu kadar ki, bunlar; idare meclisi azası sıfatıyla pay senetleri tevdi etmek mükellefiyetinden muaftırlar. Amme hükmi şahısları şirket idare meclisi ve murakabe heyetlerindeki temsilcilerinin bu sıfatla işledikleri fiil ve yaptıkları muamelelerden dolayı şirkete ve onun alacaklılarıyla pay sahiplerine karşı mesuldür. Hükmi şahsın rücu hakkı mahfuzdur."

kullanıcılara akaryakıt toptan satışı ve ikmal dahil bayilere akaryakıt satış ve ikmal faaliyetlerinin bütünü ifade eder. Dağıtım yapabilmek dağıtıcı lisansı gerektirir. LPG Piyasası Lisans Yönetmeliği 4. maddeye göre dağıtım, LPG'nin tüplü ve otopaz olarak kullanıcılara ve bayilere; dökme olarak kullanıcılara satış ve ikmal faaliyetlerinin bütünü, dağıtıcı ise LPG dağıtım yetkisi olan ve lisanslarına işlenmesi halinde depolama, dolun, taşıma işlemleri yapabilen sermaye şirketini ifade etmektedir. LPG dağıtıcı lisansı sahiplerinin yürütebileceği faaliyetler yönetmeliğin 19. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre dağıtıcı lisansı sahipleri, LPG ithalatı ve ihracatı, kendi mülkiyetlerindeki veya sözleşmelerle oluşturacakları bayilerinin istasyonlarına otopaz LPG dağıtım, sözleşme yaptıkları kullanıcılara dökme LPG satış ve ikmal, tüplü LPG dağıtım ve pazarlaması yapabilirler.

Fiyat Düzenlemesi tarifeler aracılığı ile gerçekleştirilmektedir. Girişimin belli bir mal veya hizmet için uygulayacağı belli bir fiyat ya da fiyat aralığı belirlenmektedir. Örneğin düzenleyici elektrik iletim sahibinin veya dağıtım şebekesini işleten şirketin fiyatlarının çok yüksek olduğu kanaati taşıyorsa firmaya uygulayabileceği maksimum fiyatı bildirmektedir. Bu firmaların düzenlemeye tabii kılınmayan bir pazarda (Örneğin elektrik üretimi veya perakende satış) rekabetçi bir rakibi varsa yıkıcı bir fiyat uygulayarak onu Pazar dışına itmenin önüne geçmek için minimum fiyat düzenlemesi de yapılabilmektedir. Fiyat düzenlemesinde en önemli konu BİO'nun sürekli olarak tekel olan firmayı yakından takip etmesidir. Örneğin ABD'de yüksek enflasyonun yaşanmaya başladığı 1970'li yıllarda düzenleyici kurumların ilgili endüstriyi yakından takip ederek gerekli düzenlemeyi yapmaması sonucunda birçok firma zor durumda kalmıştır⁴²⁷. Elektrik Piyasası Tarifeler Yönetmeliğinin 5. maddesine göre düzenlemeye tabii tarife türleri; iletim dağıtım tarifesi, dağıtım bağlantı tarifesi, iletim tarifesi, dağıtım tarifesi, perakende satış tarifesi, TETAŞ'ın toptan satış tarifesidir. Doğal Gaz Piyasası Tarifeler Yönetmeliğinin 5. maddesinde doğal gaz piyasasında düzenlenen tarifeler; bağlantı tarifeleri, iletim ve sevkiyat kontrolüne ait tarifeler, depolama tarifesi, toptan satış tarifesi ve perakende satış tarifeleridir. Petrol Piyasası Tarifeler Yönetmeliğine göre tarife, petrolün rafinajı, dağıtım, iletimi, depolanması, taşınması, işlenmesi ve satışı ile bunlara dair

⁴²⁷ İ.Yılmaz Aslan, Erol Katırcıoğlu vd. , **Enerji Hukuku**, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa 2007, s.264.

hizmetlere ilişkin fiyat, hüküm ve şartları içeren düzenlemeleri veya lisans sahibi kişiler tarafından oluşturulan fiyat listelerini ifade etmektedir. Yönetmeliğin 5. maddesi, iletim ve onaya tabii depolama tarifelerine ilişkin olarak, lisansa konu her bir tesis için ayrı ayrı olmak üzere; lisans sahiplerince hazırlanacak tarife önerileri, gerekli bilgi ve belgeler ile birlikte her yıl ekim ayının sonuna kadar kuruma sunulmaktadır.

Fiyat düzenlemesi yöntemleri; maliyet artı düzenlemesi, tavan fiyat düzenlemesi, göreceli rekabet yöntemi, hizmetin etkin olarak sağlanması maliyeti yöntemidir. Maliyet artı yönteminde şirketin uygulayacağı fiyatın önceden tespit edilen kârlılık haddini sağlayacak şekilde düzenleyici kurumun belirlemesi esasına dayanır. Tavan fiyat düzenlemesinde ise mal veya hizmet için düzenleme yoluyla sabit bir fiyat belirlenmektedir. Bu yöntemde şirketlerin ortama fiyatlarını, öngörülen enflasyon eksi "verimlilik sabiti" kadar arttırmasına izin verilmektedir. Göreceli rekabet yönteminde ise düzenlenen firmanın performansı seçilen bir hedefe göre değerlendirilmektedir. Seçilen hedef ülkede aynı endüstride faaliyet gösteren diğer bölgesel tekellerle birlikte endüstrinin ortalama maliyeti, bunun mümkün olmadığı durumlarda diğer ülkelerde tekel olan bir firmanın kâr haddi ve ortalama maliyeti olabilmektedir. Hizmetin etkin olarak sağlanması maliyeti yöntemi temel olarak hizmetin sunulması için yeni bir altyapının yapılması halinde gerekecek sabit maliyetlerle ilave hizmet için katlanılan maliyetlere dayanmaktadır. Türkiye'de fiyat düzenlemesinde epdk iki yöntem kullanılmaktadır. Birincisi, şirketlerin lisanslarında yer alan düzenlemeler, diğeri ise epdk'nın yaptığı ikincil düzenlemelerdir. Bu düzenlemelerde iletim ve dağıtım hizmetlerinde gelir tavanı yöntemi, serbest olmayan tüketicilere perakende satışta ise tavan fiyat yöntemi uygulamasıdır⁴²⁸.

Fordist dönem örgütlenmesi ile birlikte enerji piyasasının yapısı da değişmiştir. Dikey bütünleşik yapı parçalanarak rekabete dayalı bir piyasa yapısı gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır. Türkiye'de elektrik piyasasında üretim aşamasında hem devlet hem de özel sektör birlikte bulunmakta devletin üretim şirketi de oyunu piyasa kurallarına göre oynayan bir aktör olmasına rağmen piyasanın geleceği açısından fordist dönemdeki görevine benzer bir piyasanın devamı için varlığı gerekli olduğundan ek görevler yüklenmiştir. İletim

⁴²⁸ Aslan vd. a.g.e., s.267-281.

aşamasında ise kamu tekeli özelliği bulunmaktadır. Dağıtım aşamasında ise ülke 21 bölgeye bölünmüş ve bu bölgelerin her birinde bir şirket elektrik dağıtımını gerçekleştirmektedir. Kullanılan iletim ve dağıtım alt yapısı devlete aittir. Üretimin mülkiyetinde ise hem devlet hem de özel sektör bulunmaktadır. Nu özellikleri göz önünde bulundurduğumuz zaman toptan rekabete dayalı bir piyasa yapısı ortaya çıkmaktadır. Üretim birbirinden bağımsız, iletimde kamu tekeli bulunmakta ve bölgesel tekel niteliğindeki şirketler elektrik dağıtımını gerçekleştirmektedirler.

Doğal Gaz Piyasasında da BOTAŞ'ın özelleştirilmesine kadar benzer bir yapı bulunacaktır. 2009'da planlanan özelleştirme gerçekleştirilirse doğal gaz piyasasında iletim de özelleşecek, fakat illerdeki dağıtım şirketleri arasında rekabet olmayacağı için üretim ve iletimde rekabet olacak dağıtımda ise illerde tek satıcılar varlıklarını sürdürmeye devam edecektir. Petrol ve LPG Piyasasında ise tam rekabet modeli gerçekleştirilecektir. Üretim, iletim ve dağıtımda tam rekabet gerçekleşmiş bulunmaktadır.

3.3.3. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu İle İlgili Diğer Kurumlar

Enerji sektöründe çoğunluğu Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı bünyesinde bulunan görev ve sorumluluk alanlarından dolayı EPDK ve enerji sektörü ile değişik düzeylerde görevlendirilmiş kamu kurumları bulunmaktadır. Bu kurumların bilinmesi EPDK'nın ve enerji sektörünün analizini kolaylaştıracaktır.

Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı (ETKB)

ETKB, 3154 no.lu kanun ile kurulmuştur. Bu kanunun amacı, enerji ve tabii kaynaklarla ilgili hedef ve politikaların, ülkenin savunması, güvenliği ve refahı, milli ekonominin gelişmesi ve güçlenmesi doğrultusunda tespitine yardımcı olmak, enerji ve tabii kaynakların bu hedef ve politikalara uygun olarak araştırılmasını, geliştirilmesini, üretilmesini ve tüketilmesini sağlamak için Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın kurulmasına, teşkilat ve görevlerine ilişkin esasları düzenlemektir⁴²⁹. ETKB'nin görevleri, kanunun ikinci maddesinde belirtilmiştir. Bu maddede, 20/2/2001–4628/17 md. Elektrik Piyasası Kanunu İle ek bir ibare eklenmiştir. Bu ibareye göre "ilgili kanunlarda piyasada faaliyet

⁴²⁹ Enerji ve tabii Kaynaklar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, 3154, md.1.

gösteren kurum ve kuruluşlara bırakılmadığı takdirde ve ölçüde” bakanlığın görevleri sayılmıştır⁴³⁰. Bu ibare ile bakanlığın görevlerinin belirlenmesinde EPDK merkezi bir konuma gelmekte ve ETKB, EPDK’ya bırakılmayan görevleri yerine getirecek şekilde konumlanmaktadır.

ETKB, bağlı ve ilgili kuruluşları ile birlikte enerji politikalarını oluşturmak ve politikalar doğrultusunda stratejiler geliştirmek sorumluluğunu taşımaktadır. Siyasa oluşturarak yasama ile enerji sektörü arasında bağı oluşturan kurumdur. ETKB daha önce kendisi tarafından yürütülen uygulamaya ilişkin bir takım görev ve yetkilerini EPDK’ya aktardıktan sonra piyasanın sağlıklı bir şekilde işlemesi ve EPDK’nın başarılı olması için çalışmaktadır. Enerji sektöründeki ilgili tüm kişi ve kuruluşlar enerji sektörünün yapısının da gereği bütünün parçaları olduğunun farkındadırlar⁴³¹. EPDK’nın çalışmalarında ETKB’nin ana hizmet birimlerinin, bağlı ve ilgili kuruluşların önemli rolü bulunmaktadır. Özellikle enerji üretimi ve iletimi ile ilgili alanlarda bakanlık teşkilatındaki kuruluşların EPDK’nın çalışmalarını tamamlayıcı ve kolaylaştırıcı görevleri bulunmaktadır.

Elektrik Üretim Anonim Şirketi Genel Müdürlüğü (EÜAŞ)

ETKB’nin ilgili kuruluşlarından. Mülkiyeti kamuya ait, işletme hakları özel sektöre devredilmemiş termik ve hidrolik santrallerin işletilmesi, inşa halindeki tesislerin tamamlanması, DSİ tarafından yeni tesis edilenlerin devir alınarak işletilmesi, EPDK tarafından onaylanacak yeni üretim tesislerinin kurulması, işletilmesi ve kiralanması EÜAŞ Genel Müdürlüğü’nün sorumluluğundadır⁴³². TEAS’den oluşturulan üretim şirketi özel sektör üretim yatırımlarını dikkate almak suretiyle Kurul onaylı üretim kapasite projeksiyonu uyarınca, gerektiğinde yeni üretim tesisleri kurabilir, kiralayabilir ve işletebilir. EÜAŞ, DSİ bünyesindeki üretim tesislerini bu Kanun hükümlerine göre devralır. TEAS’den devralınan ve özel hukuk hükümlerine tâbi tüzel kişilere devri yapılmamış üretim tesislerini kendisi ve/veya bağlı ortaklıkları vasıtasıyla işletir ya da gerektiğinde sistemden çıkarır. EÜAŞ, işletme hakkı devri yoluyla özel hukuk hükümlerine tâbi tüzel kişilere devri

⁴³⁰ 3154, md. 2.

⁴³¹ “Türkiye’nin Enerji Sorunları ve Çözüm Önerileri”, **TÜGİAD Enerji Raporu**, Ajans-Türk Basın ve Basım, Ankara, 2003, s.96–98.

⁴³² DPT IX. Kalkınma Planı Enerji Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 2006, s.114–118.

yapılmış veya yapılacak tesis ve işletmelerin ve bunlara yapılacak ilave ve idame yatırımlarının mülkiyetini korur⁴³³.

5307 no.lu Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasası Kanunu ve Elektrik Piyasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un geçici 6/b'ye göre, EÜAŞ, mevcut kapasitesinin yeterli olması ve ihraç edilmesi kaydıyla toptan satış şirketlerine ikili antlaşma ve döviz bedeli ile elektrik enerjisi satabileceği belirtilmiştir. Satış fiyatı, EÜAŞ'nin yıllık ortalama maliyetinin altında olmamak üzere EÜAŞ yönetim kurulu tarafından belirlenecektir.

Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği madde 17'ye göre, EÜAŞ ve/veya bağlı ortaklıkları tarafından rekabet ortamında piyasaya yapılan elektrik enerjisi ve/veya kapasite satışı, kamu kurum ve kuruluşları ve özel sektör kuruluşları arasında ayırım gözetilmeksizin uygulanır ve EÜAŞ ve/veya bağlı ortaklıklarının satış fiyatı hiçbir şekilde ve hiçbir yolla sübvansiyon edilemez. EÜAŞ'ye sübvansiyon engellenerek elektrik üretiminde rekabet sağlanması amaçlanmaktadır.

EÜAŞ, bağlı ortaklıkları ve özel sektör üretim şirketleri; işletmekte veya işletirmekte oldukları ya da kiraladıkları her bir üretim tesisi için ayrı lisans almak ve ayrı hesap tutmak zorundadır. Bu yolla da EÜAŞ ile diğer şirketler arasında eşitlik sağlanmak istenmektedir.

Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi Genel Müdürlüğü (TEİAŞ)

ETKB'nin ilgili kuruluşlarından. Devletin genel enerji ve ekonomi politikasına uygun olarak elektrik iletim faaliyetlerinde bulunmak bu çerçevede, tüm iletim tesislerini devralmak, mülkiyetindeki tesislerde tüm iletim faaliyetlerini yürütmek, kurulması öngörülen yeni iletim tesislerinin etüd ve planlamasını yapmak, buna bağlı olarak gerekli tesislerin yatırım programına alınarak, yapılmasını sağlamak, ülkenin teknik ve sosyoekonomik gelişim verilerine dayanılarak hazırlanan elektrik enerjisi talep tahminlerini esas alarak ve dağıtım şirketleri tarafından hazırlanan talep tahminlerini de değerlendirerek

⁴³³ "Türkiye'nin Enerji Sorunları ve Çözüm Önerileri", **TÜGİAD Enerji Raporu**, Ajans-Türk Basın ve Basım, Ankara, 2003, s.96-98.

üretim kapasite projeksiyonunu hazırlamak ve Kurul onayına sunmak TEİAŞ Genel Müdürlüğü'nün sorumluluğundadır⁴³⁴. TEİAŞ 233 sayılı kamu iktisadi teşebbüsleri hakkındaki 08/06/1984 tarihli ve 2680 no.lu Kanun Hükmünde Kararname sistemi içerisinde, EPDK'dan 13/03/2003 tarihinde aldığı iletim lisansı çerçevesinde, yeni piyasa yapısına uygun olarak faaliyetlerini yürütmektedir⁴³⁵. TEİAŞ iletim ile ilgili diğer görevlerinin yanında, Kurul tarafından belirlenen lisans alma ve lisans bedellerini Kuruma ödemek ve alacağı lisans hükümleri uyarınca faaliyet göstermektedir. Ülkenin teknik ve sosyoekonomik verilerine dayanılarak hazırlanan elektrik enerjisi talep tahminlerini esas alarak ve dağıtım şirketleri tarafından hazırlanan talep tahminlerini de değerlendirerek üretim kapasite projeksiyonunu hazırlayarak Kurul onayına sunmakta, piyasanın gelişimine bağlı olarak Kurul kararı doğrultusunda yeni ticaret yöntemleri ve satış kanallarının uygulanabilmesine yönelik alt yapıyı geliştirmek ve uygulamak ve mevzuat ile verilecek diğer görevleri yapmakla yükümlüdür⁴³⁶.

Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt Anonim Şirketi Genel Müdürlüğü (TETAŞ)

ETKB'nın ilişkili kuruluşlarından ve anastatüsüne göre; Enerji Piyasası Kanunu, KHK ve Şirketin anastatüsü saklı kalmak üzere özel hukuk hükümlerine göre hareket eden, Genel Muhasebe Kanunu ile Devlet İhale Kanunu hükümlerine ve Sayıştay denetimine tabi bir İktisadi devlet teşekkülüdür. TETAŞ'ın amaç ve faaliyet konuları anastatüsünün 4. maddesinde sıralanmıştır. Buna göre TETAŞ, sayılan diğer görevlerinin yanında devletin genel enerji ve ekonomi politikasına uygun olarak elektrik ticaret ve taahhüt faaliyetlerinde bulunmak amacıyla oluşturulmuştur. İlgili mevzuat kapsamında imzalanmış olan enerji alım ve satım anlaşmalarını TEAŞ ve TEDAŞ'tan devralınarak yürütmek, Elektrik Piyasası Kanununun getirdiği koşullarla sınırlı olmak üzere, gerektiğinde enerji satış anlaşmaları ve süresi bir yılı aşmayan enerji alım anlaşmaları yapmak ve yürütmek, kurul tarafından belirlenen lisans alma ve lisans bedellerini kuruma ödemek ve alacağı lisans hükümleri uyarınca faaliyet göstermek, enterkoneksiyon şartları oluşmuş ülkelere/ ülkelere, bakanlık politikalarına uygun olarak elektrik ithalat ve ihracatı yapmak, toptan satış tarifesini hazırlamak

⁴³⁴ DPT IX. Kalkınma Planı Enerji Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 2006, s.114–118.

⁴³⁵ <http://www.teias.gov.tr>

⁴³⁶ <http://www.teias.gov.tr>

ve onaylanmış tarifeyi uygulamak, 3154 sayılı kanuna göre oluşturulan Bakanlık görüşü çerçevesinde Kurulca belirlenen usul ve esaslar dâhilinde ve Kurulca belirlenen bir dönem boyunca, Üretim AŞ'den ürettiği elektrik enerjisini satın almak, mevcut sözleşmeler kapsamındaki devir işlemi süresi içinde tamamlanmış olan işletme hakkı devir sözleşmeleri çerçevesinde dağıtım şirketlerine ve TEDAŞ'a karşı üstlendiği enerji satış taahhütlerini EPK hükümlerine uygun olarak aksatmadan yerine getirmektir.

Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş. Genel Müdürlüğü (TEDAŞ)

Kamu adına elektrik enerjisi dağıtımını ve perakende satışı ve diğer ilgili faaliyetleri yürütmek, bu faaliyetlerle ilgili tesisleri yapmak ve işletmek, elektriğin üretici kuruluşlardan alışı, abonelere satışı ve ticaretini yapmak veya yaptırmak bu kuruluşun görev alanıdır. TEDAŞ'ın faaliyet alanında yer alan ve dağıtım faaliyeti için gerekli olan işletme ve varlıklar üzerinde, mülkiyeti saklı kalmak kaydıyla TEDAŞ ile belirlenen dağıtım bölgelerinde faaliyet göstermek üzere kurulan elektrik dağıtım şirketleri arasında işletme hakkı devir sözleşmesi düzenlenebilir⁴³⁷. TEDAŞ özelleştirme programına alınmış ve 20 bölgesel dağıtım şirketinin işletme hakkına dayalı olarak hisselerinin %100 blok satışı yapılacaktır.

Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumu Genel Müdürlüğü (TKİ)

ETKB'nın ilgili kuruluşlarından olan Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumu Genel Müdürlüğü, 27/11/1984 tarih ve 18 588 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan ana statü ile kurulmuş ve 08/06/1984 tarih ve 233 no.lu KHK hükümlerine bağlı olarak ve söz konusu KHK çerçevesinde faaliyette bulunmak üzere Türkiye Taş Kömürü İşletmeleri Kurumu (TKİ) adı altında oluşturulan kuruluşun hukuksal yapı, amaç ve faaliyet konuları, organları ve örgüt yapısı, müessese, bağlı ortaklık ve iştirakleri ile bunlar arasındaki ilişkileri ve ilgili diğer konuları düzenlemektedir. TKİ, anastatünün 4. maddesine göre, devletin genel enerji ve yakıt politikasına uygun olarak linyit, turb, bitümlü şist, asfalt gibi enerji hammaddelerini değerlendirmek, ülkenin gereksinimlerini karşılamak, yurt ekonomisine en çok katkıda bulunmak, plan ve programlar tanzim etmek, takip etmek, uygulamam

⁴³⁷ Elektrik Piyasası Kanununda değişiklik yapılmasına dair 5496 no.lu kanun md.4.

stratejilerini tespit etmek ve gerçekleştirilmesini sağlamak amacı ile oluşturulmuştur. TKİ, anastatüde sayılan diğer görevlerinin yanında; müesseseler ve bağlı ortaklıkların bütçeleri ile fiyat tarife ve yatırımlarının genel ekonomi ve madencilik, enerji ve yakıt politikalarına uyumunu sağlamaktır.

Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı Genel Müdürlüğü (TPAO)

1954 yılında 6327 sayılı kanunla milli petrol şirketi olarak Türkiye’de kamu adına hidrokarbon arama, sondaj, üretim ve rafineri ve pazarlama faaliyetlerini yürütmek amacıyla kurulmuştur. 1983 yılına kadar bütünleşik bir petrol şirketi olarak aramadan, üretime, rafinaja, pazarlama ve taşımacılığa kadar pek çok alanda faaliyette bulunan TPAO, 1983 yılından sonra sadece arama, sondaj, kuyu tamamlama ve üretim alanında faaliyet göstermektedir⁴³⁸. 20 Mayıs 1983 tarihinde yayımlanan 60 sayılı “İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Kamu İktisadi Kuruluşları Hakkındaki Kanun Hükmünde Kararname” ile TPAO, “Türkiye Petrol Kurumuna” tabi bir bağlı ortaklık haline getirilmiş, TÜPRAŞ ve POAŞ’ın kurulması, PETKİM ve İGSAŞ’daki TPAO hisselerinin “Türkiye Kimya Sanayii Kurumuna” devredilmesi kararlaştırılmıştır. 18 Haziran 1984 tarihinde yayımlanan 233 sayılı “Kamu İktisadi Teşebbüsleri” hakkındaki “KHK” ile; Türkiye Petrol Kurumunun varlığı sona erdirilmiş, TPAO’nun “Anonim Şirket” ve “Bağlı Ortaklık” statülerinden çıkarılarak %100 hissesi devlete ait bir İktisadi Devlet Teşekkülü’ne dönüştürülmesi ile Petrol Ofisi A.Ş. (POAŞ), Deniz İşletmeciliği ve Tankerciliği A.Ş. (DİTAŞ), Boru Hatları ile Petrol Taşıma A.Ş. (BOTAŞ), Türkiye Petrol Rafinerileri A.Ş. (TÜPRAŞ)’ın TPAO’nun bağlı ortaklıkları olması hükme bağlanmıştır⁴³⁹. Bu bağlı ortaklıkların da BOTAŞ ve DİTAŞ dışındakiler özelleştirilmiş BOTAŞ da özelleştirme kapsamına alınmıştır.

Boru Hatları ile Petrol Taşıma A.Ş. Genel Müdürlüğü (BOTAŞ)

ETKB’nin ilgili kuruluşu Botaş, 27 Ağustos 1973 tarihinde Ankara’da Türkiye Cumhuriyeti ile Irak Cumhuriyeti Hükümeti Dışişleri Bakanları tarafından imzalanmış bulunan “Petrol Boru Hattı Antlaşmasının ikinci maddesinin ikinci fıkrası gereğince TPAO’nun temsilci olarak görevlendirilmesi üzerine, 30/11/1973

⁴³⁸ TPAO Yıllık Raporu, 2006, s.13.

⁴³⁹ EPDK, Petrol Piyasası 2005-2006 Raporu, s.13.

tarihi ve 7/7537 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'nın onsekizinci maddesi gereğince, TPAO'nun sermayesinin en az %99'una sahip olacağı bir anonim şirketin kurulması kararlaştırılmıştır⁴⁴⁰. Boru hatları ile petrol ve doğal gaz taşımacılığı, doğal gaz ithalat, ihracat, pazarlama ve satışı ile boru hatları etüt, mühendislik ve yapımı alanlarında faaliyet göstermektedir⁴⁴¹. Doğal Gaz Piyasası Kanununa Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun 16/06/2005 tarih ve 4918 no.lu Kanunun ikinci maddesi ile 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu ikinci maddesi birinci fıkrası ile BOTAŞ'ın konumu belirlenmiştir. Buna göre BOTAŞ, hazırlık döneminden başlamak üzere ithalatı ulusal tüketimin %20'si oranına düşüncüye kadar yeni doğal gaz alım sözleşmesi yapamayacaktır. 2009 yılına kadar toplam yıllık ithalat miktarını yıllık ulusal tüketimin %20'sine düşürüncüye kadar mevcut doğal gaz alım veya satım sözleşmelerinin kısmi veya bütün olarak tüm hak ve yükümlülükleri ile devredilmesi için istekli olan diğer ithalat lisans yeterlilik sahibi ve satıcı şirketten sözleşme devri hususunda ön onay alan şirketlerin katılacağı devir için BOTAŞ tarafından ihale yapılır⁴⁴².

Türkiye Taş Kömürü Kurumu (TTK)

ETKB'nin ilgili kuruluşu olan TTK, Türkiye Kömür İşletmelerine bağlı Ereğli Kömür İşletmeleri (EKİ) müessesesinin, 19 Ekim 1983 tarihinde ayrı bir genel müdürlüğe dönüştürülmesiyle kurulmuştur. 233 sayılı KHK hükümlerine tabi bir kamu iktisadi teşebbüsüdür. 11.12.1984 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan ana statüsünde kuruluş amacı; devletin genel sanayi ve enerji politikasına uygun olarak, taşkömürü rezervlerini en iyi şekilde değerlendirerek ve ülkenin taş kömürü ihtiyacını karşılayarak yurt ekonomisine katkıda bulunmak olarak belirtilmiştir⁴⁴³.

Petrol İşleri Genel Müdürlüğü (PİGM)

PİGM, ETKB'nin bağlı kuruluşlarından biridir. 1954 yılında 6326 sayılı Petrol Kanunu ile Petrol Dairesi Reisliği kurulmuş, 1973 yılında çıkarılan 1702 sayılı kanun ile T.C. Petrol İşleri Genel Müdürlüğü adını almıştır. Aynı kanun ile ETKB

⁴⁴⁰ 7Mart 1974 ve 14820 sayılı Resmi Gazete

⁴⁴¹ <http://www.botas.gov.tr/hakimizda.asp>

⁴⁴² 5347, md.2.

⁴⁴³ <http://www.taskomuru.gov.tr/index.php?entityType=HTML&id=196>

bünyesinde bulunan Akaryakıt Daire Başkanlığı da lağvedilerek genel müdürlüğe bağlanmıştır⁴⁴⁴.

Elektrik İşleri Etüt İdaresi Genel Müdürlüğü (EİE)

ETKB'nın bağlı kuruluşlarından. Ülkenin su kaynaklarını etüt ederek, elektrik enerjisi üretimine elverişli olanlarını belirlemek, baraj ve hidroelektrik santral tesislerinin teknik ve yapılabirlik etütleri ile ilgili projeleri hazırlamak, enerji verimliliği ile ilgili faaliyetleri yürütmek, yeni ve yenilenebilir enerji kaynaklarının geliştirilmesine yönelik faaliyetleri yürütmek bu kuruluşun sorumluluğundadır. Enerji verimliliği ile ilgili çalışmalarını yürütmek ve yönlendirmek amacıyla EİE bünyesinde Ulusal Enerji Tasarruf Merkezi, (EİE/UETM) kurulmuştur⁴⁴⁵.

Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı (DPT)

Tüm kamu kurum ve kuruluşlarında olduğu gibi, enerji sektöründeki kuruluşlarca hazırlanan yıllık yatırım programlarının ülkenin genel ekonomisi çerçevesinde, enerji ihtiyaçlarının da göz önünde bulundurularak değerlendirilip, onaylanmasından ve bu yatırımların takibinden sorumludur⁴⁴⁶.

Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü (DSİ)

25/12/1953 tarih ve 8592 no.lu Devlet Su İşleri Umum Müdürlüğü Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun ile kurulmuştur. Kuruluşunda Bayındırlık bakanlığına bağlı olarak kurulmuş, 19/02/1985 tarih ve 3154 sayılı kanunun 24. maddesi gereğince ETKB'na bağlanmış, daha sonra tekrar Bayındırlık ve İskan Bakanlığına, sonra tekrar ETKB'na 30/08/2007'de de Çevre ve Orman Bakanlığı'na bağlanmıştır. DSİ, yerüstü ve yeraltı sularının zararlarını önlemek ve bunlardan çeşitli yönlerden yararlanmak amacıyla kurulmuştur⁴⁴⁷. Görev ve yetkileri; taşkın su ve sellere karşı tesisler meydana getirmek, sulama tesislerini kurmak, bataklıkları kurutmak, bu faaliyetlerle ilgili olmak koşuluyla enerji üretmek

⁴⁴⁴ <http://www.pigm.gov.tr/tarihce.php>

⁴⁴⁵ DPT IX. Kalkınma Planı Enerji Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 2006, s.114–118.

⁴⁴⁶ DPT IX. Kalkınma Planı Enerji Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 2006, s.114–118.

⁴⁴⁷ Devlet Su İşleri Umum Müdürlüğü Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun, 8592, md. 1.

gibi görevleri bulunmaktadır. DSİ, tüm su kaynaklarının planlanması, yönetimi, geliştirilmesi ve işletilmesinden sorumludur. DSİ'ye ait elektrik santralleri, Özelleştirme Yüksek Kurulu tarafından Özelleştirme İdaresi Başkanlığına devredilerek özelleştirme kararı alınmıştır.

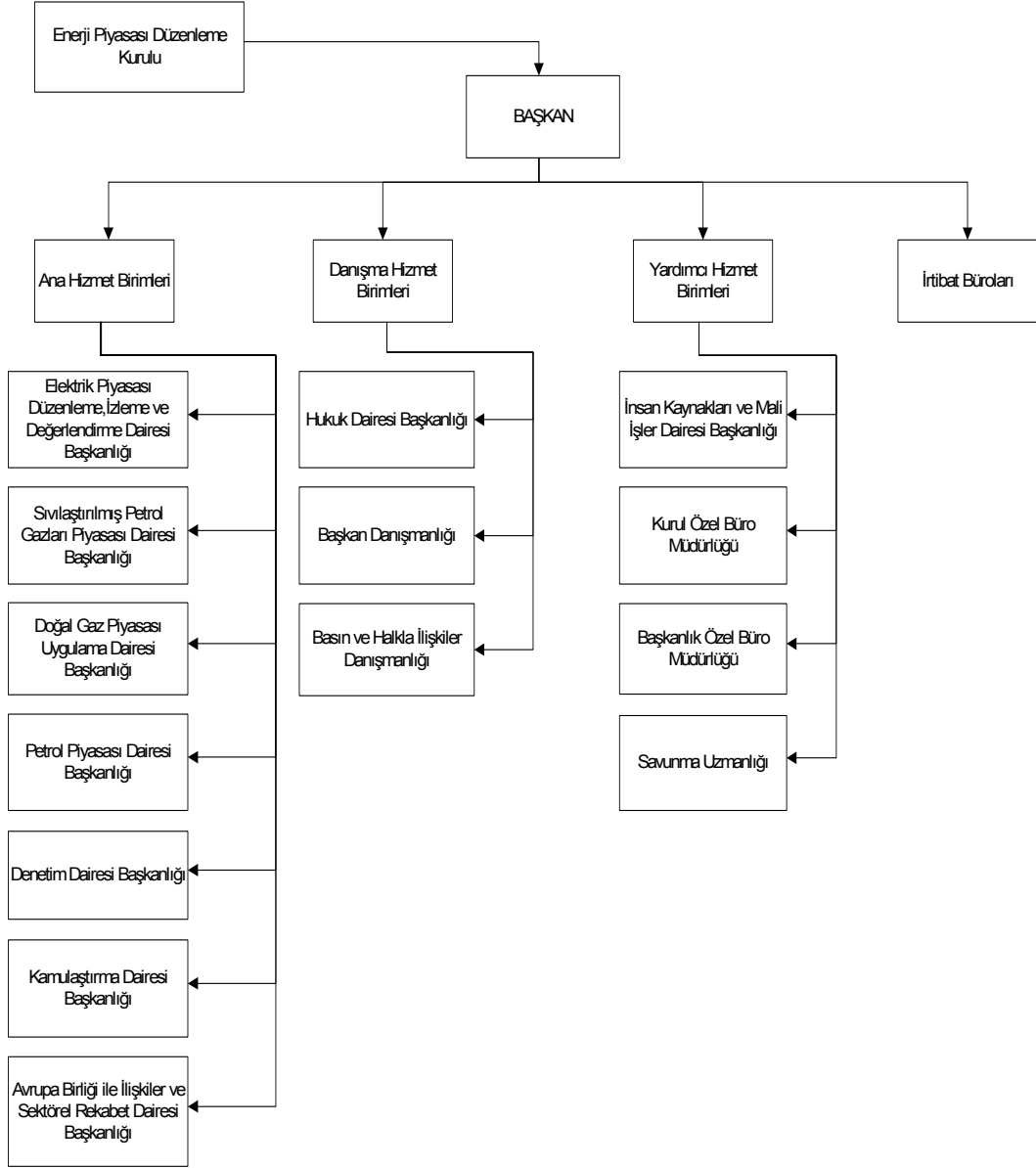
Türkiye Atom Enerjisi Kurumu Başkanlığı (TAEK)

ETKB'nın bağlı kuruluşlarından. Barışçıl amaçlarla Türkiye'de atom enerjisinin kalkınma planlarına uygun olarak ülke yararına kullanılmasını sağlamak, temel ilk eve politikaları belirleyip önermek, bilimsel, teknik ve idari çalışmaları yapmak, düzenlemek, desteklemek, koordine etmek ve denetlemek üzere TAEK'nun kuruluşu, işleyişi, görev yetki ve sorumluluklarını saptamaktır⁴⁴⁸. Atom enerjisi konusundaki araştırma ve geliştirme faaliyetlerini yürüterek, radyoaktif malzeme ve araçların kullanımını kontrol etmek ve bunlara ilişkin ruhsat vermek, nükleer santrallerin yer seçimi, inşası ve işletilmesinde yetkili olmak kurumun görevleri arasındadır.

⁴⁴⁸ Türkiye Atom Enerjisi Kurumu Kanunu, 2690, md. 1.

3.4. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Yapısı ve İşleyişi

ENERJİ PİYASASI DÜZENLEME KURUMU ORGANİZASYON ŞEMASI



Şekil 6: EPDK'nın Organizasyon Şeması
Kaynak: epdk.gov.tr

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'na ilişkilendirilmiş, elektrik, doğal gaz, LPG ve petrol piyasalarını düzenlemekle görevlendirilmiştir. Kurum ana hizmet birimleri, danışma hizmet birimleri, yardımcı hizmet birimleri ve irtibat büroları şeklinde örgütlenmiştir.

Kurumun ana hizmet birimleri; Elektrik Piyasası Düzenleme, İzleme ve Değerlendirme Dairesi Başkanlığı, Sıvılaştırılmış Petrol Fazları Piyasası Dairesi

Başkanlığı, Doğal Gaz Piyasası Uygulama Dairesi Başkanlığı, Petrol Piyasası Dairesi Başkanlığı, Denetim Dairesi Başkanlığı, Kamulaştırma Dairesi Başkanlığı, Avrupa Birliği ile İlişkiler ve Sektörel Rekabet Dairesi Başkanlığından oluşmaktadır.

Yardımcı Hizmet Birimleri; İnsan Kaynakları ve Mali İşler Dairesi Başkanlığı, Kurul Özel Büro Müdürlüğü, Başkanlık Özel Büro Müdürlüğü ve Savunma Uzmanlığından oluşmaktadır.

Danışma Hizmet Birimleri; Hukuk Dairesi Başkanlığı, Başkan Danışmanlığı ve Basın ve Halkla İlişkiler Danışmanlığından oluşmaktadır.

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nun irtibat bürosu bulunmamaktadır.

Kurumun merkezi Ankara'dadır. Kurumun ilişkili olduğu Bakanlık, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığıdır. Kurum, dağıtım bölgelerinde müşteri ilişkilerini sağlamak üzere irtibat büroları kurabilir.

Kurumun teşkilatı; Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu, başkanlık ve hizmet birimlerinden oluşur.

Kurum, bu Kanundan kaynaklanan görevlerini yerine getirirken yetkilerini Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu vasıtasıyla kullanır. Kurumun temsil ve karar organı Kuruldur.

Kurul, biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere yedi üyeden oluşur.

Kurul üyeleri; hukuk, siyasal bilgiler, idari bilimler, kamu yönetimi, iktisat, mühendislik, işletme ya da maliye dallarında eğitim veren en az dört yıllık yüksek öğrenim kurumlarından mezun olmuş, kamu kurum ve kuruluşlarında ya da özel sektörde en az on yıl deneyim sahibi ve mesleğinde temayüz etmiş kişiler arasından Bakanlar Kurulunca atanır.

Bakanlar Kurulu, atamayla birlikte Kurul Başkanını ve İkinci Başkanı görevlendirir.

Kurul başkan ve üyelerinin görev süresi altı yıldır. Görev süresi sona eren üyeler tekrar seçilebilir.

Kurul Başkanı, aynı zamanda Kurumun da başkanıdır. Başkan, Kurul kararlarının uygulanmasından, yürütülmesinden ve Kurulun temsilinden sorumludur. Bu sorumluluk; Kurulun işleri ile ilgili olarak kamuya bilgi verilmesi görevini de kapsar. İkinci Başkan, Başkanın yokluğunda Başkanın tüm görevlerini ve yetkilerini üstlenir.

Başkanlık tarafından Kurum personeline verilen yetkiler hariç olmak üzere, Kurumun tüm kararları Kurul tarafından alınır.

Başkanlık veya üyelikler, görev süresi dolmadan herhangi bir sebeple boşaldığı takdirde, boşalan üyeliklere bir ay içinde atama yapılır. Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu, Elektrik Piyasası Kanunu, Doğal Gaz Piyasası Kanunu, Petrol Piyasası Kanunu ve LPG Piyasası Kanunu hükümlerini uygulamakla görevlidir.

3.4.1. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Görev Yetki ve Sorumlulukları⁴⁴⁹

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, 4628 No'lu ve 20/2/2001 tarihli Elektrik Piyasası Kanunu ile kurulan Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumunun 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanununda yapılan düzenleme ile kurulmuştur.

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip ve ilgili mevzuat ile kendisine verilen görevleri yerine getirmekle yükümlüdür.

Kurum görev kapsamında⁴⁵⁰;

elektrik piyasasına dönük olarak, tüzel kişilerin yetkili oldukları faaliyetleri ve bu faaliyetlerden kaynaklanan hak ve yükümlülüklerini tanımlayan Kurul onaylı

⁴⁴⁹ www.epdk.gov.tr adresindeki mevzuat ile bilgilerin düzenlenmesi ile oluşturulmuştur.

⁴⁵⁰ Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu 2003 Yılı Faaliyet Raporu, s.2

lisansların verilmesinden, işletme hakkı devri kapsamındaki mevcut sözleşmelerin bu Kanun hükümlerine göre düzenlenmesinden, piyasa performansının izlenmesinden, performans standartlarının ve dağıtım ve müşteri hizmetleri yönetmeliklerinin oluşturulmasından, tadilinden ve uygulattırılmasından, denetlenmesinden, bu Kanunda yer alan fiyatlandırma esaslarını tespit etmekten, piyasa ihtiyaçlarını dikkate alarak serbest olmayan tüketicilere yapılan elektrik satışında uygulanacak fiyatlandırma esaslarını tespit etmekten ve bu fiyatlarda enflasyon nedeniyle ihtiyaç duyulacak ayarlamalara ilişkin formülleri uygulamaktan ve bunların denetlenmesinden ve piyasada bu Kanuna uygun şekilde davranılmasını sağlamaktan sorumludur.

Doğal gaz piyasasında; doğal gazın ithali, iletimi, dağıtımı, depolanması, ticareti ve ihracatı ile bu faaliyetlere ilişkin tüm gerçek ve tüzel kişilerin hak ve yükümlülüklerini tanımlayan lisans ve sertifikaların verilmesinden, piyasa ve sistem işleyişinin incelenmesinden, dağıtım ve müşteri hizmetleri yönetmeliklerinin oluşturulmasından, tadilinden ve uygulattırılmasından, denetlenmesinden, maliyeti yansıtan fiyatların incelenmesinden ve piyasada 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanununa uygun şekilde davranılmasını sağlamaktan yetkili ve sorumludur. Kanunun yürütülmesinde, gerçek ve tüzel kişilerin Kurumdan alacakları lisans veya sertifika kapsamında yapacağı faaliyetlerin denetimi, gözetimi, yönlendirilmesi, uyulacak usul ve esaslar ile lisans ve sertifika sahiplerinin hak ve yükümlülükleri ve piyasanın düzenlenmesi ile ilgili gerek görülen diğer hususlar, çıkarılan yönetmelikler ile düzenlenmektedir.

Petrol piyasasında; petrol ile ilgili rafinaj, işleme, madeni yağ üretimi, depolama, iletim, serbest kullanıcı ve ihrakiye faaliyetlerinin yapılması ve bu amaçla tesis kurulması ve/veya işletilmesi, akaryakıt dağıtımı, taşınması ve bayilik faaliyetlerini yapılması için lisansların verilmesi, güncelleştirilmesi, geçici olarak durdurulması veya iptaline ilişkin işlemler yapmak, lisans gerektiren faaliyet ve/veya işlemlerin kapsamı, lisans ile kazanılan hak ve üstlenilen yükümlülükler, lisans kapsamındaki faaliyetlerin kısıtlanması, faaliyetlerin yürütülmesine ilişkin olarak özel şartlar belirlenmesi konularında düzenleme yapmaya yetkilidir.

Kurumun görev kapsamına, 5307 sayı ve 02.03.2005 tarihli LPG (Sıvılaştırılmış Petrol Gazları) Kanunu ile yeni görev ve sorumluluklar eklenmiştir⁴⁵¹:

LPG Piyasası Kanunu ve Elektrik Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun hükümlerini uygulamak, piyasa faaliyetlerine ilişkin her türlü düzenlemeleri yapmak ve yürütülmesini sağlamak, LPG piyasası faaliyetlerine ilişkin plan, politika ve uygulamalarla ilgili kurum görüş ve önerilerini belirlemek, LPG piyasası faaliyetleri ilgili denetleme ön araştırma ve soruşturma işlemlerini yürütmek, yetkisi dahilindeki ceza ve yaptırımları uygulamak ve dava açmak da dahil olmak üzere her türlü adli ve idari makama başvuru kararlarını almak, uluslararası organizasyon ve teşkilatların LPG piyasasına ilişkin uygulamalarını izlemek, LPG piyasasındaki lisans ve lisanslarla ilgili işlem bedellerini belirlemek, LPG piyasasında faaliyet gösteren kişilerin denetlenmiş mali tablolarını incelemek veya inceletmek, LPG piyasasında faaliyet gösteren kişilerden istenecek olan hizmet güvenilirliği, hizmet dışı kalmalar ve diğer performans ölçütleriyle ilgili raporların kapsamını belirlemek ve düzenli olarak kurula verilmelerini sağlamak, LPG Piyasası Kanunu ve Elektrik Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükümlerine, çıkarılan yönetmelik hükümlerine kurul tarafından onaylanan tarife ve yönetmeliklere, lisans hüküm ve şartlarına, teknik düzenlemelere ve kurul kararlarına aykırı davranıldığı durumlarda idari para cezası vermek ve lisansları iptal etmek.

Kurum, Kurul kararıyla bu Kanun hükümleri uyarınca çıkaracağı yönetmelikleri, piyasada faaliyet gösteren tüzel kişilerin ve ilgili kurum ve kuruluşların görüşlerini alarak hazırlar.

3.4.2. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Başkanlığının Görev ve Yetkileri

Kurul başkanının görevleri, epdk ile ilgili kanunlar ve yönetmelikler incelenerek hazırlanmıştır. Kurul başkanı kanunlarda verilen görevlerin dışında

⁴⁵¹ Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasası Kanunu ve Elektrik Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun No: 5307, Kabul Tarihi 02.03. 2005, Üçüncü Bölüm, m.20 (13/03/2005 tarih ve 25754 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.)

epdk bünyesindeki bütün yönetmeliklerin hükümlerinin yürütülmesinden de sorumludur.

Kurul başkanı ve ikinci başkanı, bakanlar kurulu tarafından atanmaktadır⁴⁵². Kurul başkanının ve üyelerinin görev süresi 6 yıldır⁴⁵³. Kurul başkanı, aynı zamanda Kurumun da başkanıdır. Başkan, kurul kararlarının uygulanmasından, yürütülmesinden ve kurulun temsilinden sorumludur. Bu sorumluluk; kurulun işleri ile ilgili olarak kamuya bilgi verilmesi görevini de kapsar. İkinci başkan, başkanın yokluğunda başkanın tüm görevlerini ve yetkilerini üstlenir⁴⁵⁴. Başkanlık tarafından kurum personeline verilen yetkiler hariç olmak üzere, kurumun tüm kararları kurul tarafından alınır⁴⁵⁵. Başkanlık, kurum personelini yetkilendirmek yetkisine sahiptir.

Başkanlığın görev ve yetkileri şunlardır:

- a) Kurul kararlarına istinaden gerekli gördüğü hizmet birimlerini kurmak.
- b) Kurumun işlevlerini yerine getirebilmesi için kurul kararı doğrultusunda yeterli sayıda personeli istihdam etmek.
- c) Hizmet birimlerinin uyumlu, verimli, disiplinli ve düzenli biçimde çalışmasını temin etmek, hizmet birimleri ile kurul arasında organizasyonu ve koordinasyonu sağlamak ve hizmet birimleri arasında çıkabilecek yetki ve görev ihtilaflarını çözmek.
- d) Kurul toplantılarının gündemini, gün ve saatini belirlemek ve toplantıları idare etmek.
- e) Kurul kararlarının gereğinin yerine getirilmesini sağlamak ve bu kararların uygulanmasını izlemek.

⁴⁵² 4628 No'lu Elektrik Piyasası Kanunu madde 5.

⁴⁵³ 4628/md. 5/7-n.

⁴⁵⁴ 4628/md. 5/8.

⁴⁵⁵ 4628/md. 5/9.

f) Kurulu resmi ve özel kuruluşlar nezdinde temsil etmek.

g) Kurumun yıllık bütçesi ile gelir gider kesin hesabını ve kurum yıllık raporunu hazırlamak ve kurula sunmak ve kurum bütçesinin uygulanmasını, gelirlerin toplanmasını, harcamaların yapılmasını sağlamak.

Haftada en az bir kez olmak üzere, gerekli gördüğü sıklıkta toplanan kurulu, başkan, onun yokluğunda ise ikinci başkan yönetir ve her bir toplantının gündemi toplantıdan önce başkan ya da yokluğunda ikinci başkan tarafından kurul üyelerine bildirilir⁴⁵⁶.

Yerli ve yabancı uzman istihdamı için kurulun önerisi ile bakanlar kurulu yönetmelik çıkarır ve bu yönetmeliğe uygun olarak kurulun onaylayacağı yerli ve yabancı uzman istihdamını düzenleyen yönetmeliği başkanlık hazırlar⁴⁵⁷. Kurum personelinin emeklilik açısından durumunu düzenleyen ve bakanlar kurulu tarafından çıkarılacak yönetmeliği başkanlık hazırlar. Buna bağlı olmaksızın, emeklilik konusunda, kurul başkanının, bakanlık müsteşarına, kurul üyelerinin ise bakanlık müsteşar yardımcısına denk statülerinin olduğu kabul edilir⁴⁵⁸. Kurum personelinin ücret ve mali hakları, bakanlar kurulunca belirlenecek esaslar çerçevesinde ve başkanlığın teklifi ile kurulca tespit edilir⁴⁵⁹.

Kurul başkanı, elektrik, doğal gaz, piyasasında faaliyette bulunan tüzel kişilerin denetimlerde ihtiyaç duyulması halinde denetim yapacak uzman ve/veya uzman yardımcılarını kurumun diğer birimlerinden de personeline görevlendirilmesini onaylar⁴⁶⁰. Denetim sırasında piyasa faaliyetlerini olumsuz etkileyecek derecede önem arz eden hususların tespit edilmesi halinde, denetim faaliyetlerinin sonuçlanmasını beklemeksizin daire başkanlığı aracılığı ile başkan derhal bilgilendirilir⁴⁶¹. Hazırlanan denetim raporu da daire başkanlığının görüşleri

⁴⁵⁶ 4628/ md. 8/a.

⁴⁵⁷ 4628/ md. 9/4.

⁴⁵⁸ 4628/9 md./9.

⁴⁵⁹ 4628/ md. 9/11.

⁴⁶⁰ Elektrik Piyasasında Yapılacak Denetimler ile Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, md.6., Doğal Gaz Piyasasında Yapılacak Denetimler ile Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, md. 6.,

⁴⁶¹ Elektrik Piyasasında Yapılacak Denetimler ile Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, md.10/e., Doğal Gaz Piyasasında Yapılacak Denetimler ile Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, md.10/e.

de eklenerek başkanlığa sunulur. Raporu başkan kurul gündemine öncelikle alır⁴⁶².

Petrol Piyasasında, denetim yapmakla görevlendirilen kurum personeli tarafından düzenlenen rapor ile kurum adına denetim yapmakla yetkilendirilen diğer kamu kurum ve kuruluşları ile özel denetim kuruluşları tarafından düzenlenen ve mevzuat ihlali tespitini içeren rapor, tutanak veya yazılar, ilgili hizmet birim amirine iletilir. İlgili hizmet birim amiri, kendi görüşünü de belirtmek suretiyle rapor, tutanak veya yazıları başkanlığa sunar. Başkan, söz konusu rapor, tutanak ve yazıları Kurul gündemine öncelikle alır⁴⁶³.

Lisanssız piyasa faaliyeti yapıldığı ya da kaçak veya menşei belli olmayan ürün ikmal edildiği konusundaki somut ihbar ve şikâyetler ile adli veya mülki makamlar, kolluk kuvvetleri ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının bu konudaki bildirimleri üzerine; başkan, konunun aciliyetini, delillerin kaybolma ve karartılma ihtimalini değerlendirerek denetim başlatabilir, başka merciler tarafından başlatılmış olan denetimlere katılmak üzere kurum personeli görevlendirebilir, kurum adına denetim yapmakla yetkilendirilen diğer kamu kurum ve kuruluşları ile özel denetim kuruluşlarına denetime katılmaları emrini verebilir⁴⁶⁴.

Petrol piyasasında ön araştırma yapılmasına karar verilmesi halinde başkan ön araştırmayı yürütmek üzere daire başkanlığını görevlendirir. Ön araştırma yapmakla görevli personel raporunu daire başkanlığına iletir ve daire başkanı da kendi görüşünü belirtmek suretiyle raporu başkanlığa sunar. Başkan raporu kurul gündemine öncelikle alır⁴⁶⁵.

⁴⁶² Elektrik Piyasasında Yapılacak Denetimler ile Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, md.13., Doğal Gaz Piyasasında Yapılacak Denetimler ile Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, md.13.

⁴⁶³ Petrol Piyasasında Yapılacak Denetimler ile Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, md. 13., Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasasında Yapılacak Denetimler ile Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, md. 12.

⁴⁶⁴ Petrol Piyasasında Yapılacak Denetimler ile Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, md. 18., Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasasında Yapılacak Denetimler ile Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, md.14/7.

⁴⁶⁵ Petrol Piyasasında Yapılacak Denetimler ile Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, md. 19, 20., Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasasında Yapılacak Denetimler ile Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, md. 18/2-3.

Kurul başkanı, ön araştırma yapılmasına karar verilmesi halinde ön araştırmayı yürütmek üzere daire başkanlığını görevlendirir. Ön araştırmada da ihtiyaç duyulması halinde diğer birimlerden başkanın onayı ile uzman ve/veya uzman yardımcısı görevlendirilir. Ön araştırma raporu, başkan tarafından kurul gündemine öncelikle alınır⁴⁶⁶.

Doğrudan ya da ön araştırma neticesinde soruşturma açılmasına karar verildiğinde başkan soruşturmayı yürütmek üzere daire başkanlığını görevlendirir. İhtiyaç duyulması halinde kurumun diğer hizmet birimlerinden de uzman ve/veya uzman yardımcılarını başkan onayıyla görevlendirilir⁴⁶⁷. İnceleme sonunda ilgili dosya başkanlığa sunulur ve başkan dosyayı kurul gündemine öncelikle alır⁴⁶⁸.

Ön araştırma ve soruşturmaya gerek bulunmaz ise ilgili prosedüre uygun olarak hazırlanan dosya daire başkanı tarafından başkanlığa sunulur. Başkan konuyu öncelikle kurul gündemine alır⁴⁶⁹.

Yapılan incelemede mevzuata aykırılık tespit edilmesi ve bunun da kurulca sabit görülmesi halinde kanunca belirlenen sürede bunun düzeltilmesi istenir. Verilen süre sonunda durum tespit edilir ve daire başkanlığı tarafından başkanlığa bildirilir. Başkan konuyu kurul gündemine öncelikle alır⁴⁷⁰.

⁴⁶⁶ Elektrik Piyasasında Yapılacak Denetimler ile Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, md.15, 16., Doğal Gaz Piyasasında Yapılacak Denetimler ile Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, md.15, 16.

⁴⁶⁷ Elektrik Piyasasında Yapılacak Denetimler ile Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, md.18. Doğal Gaz Piyasasında Yapılacak Denetimler ile Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, md.18., Petrol Piyasasında Yapılacak Denetimler ile Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, md. 21. , Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasasında Yapılacak Denetimler ile Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, md.20/1.

⁴⁶⁸ Elektrik Piyasasında Yapılacak Denetimler ile Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, md.20., Doğal Gaz Piyasasında Yapılacak Denetimler ile Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, md.20., Petrol Piyasasında Yapılacak Denetimler ile Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, md. 23. , Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasasında Yapılacak Denetimler ile Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, md.22/4-5.

⁴⁶⁹ Elektrik Piyasasında Yapılacak Denetimler ile Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, md.23., Doğal Gaz Piyasasında Yapılacak Denetimler ile Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, md. 23., Petrol Piyasasında Yapılacak Denetimler ile Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, md. 25.

⁴⁷⁰ Elektrik Piyasasında Yapılacak Denetimler ile Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, md.21. Doğal Gaz Piyasasında Yapılacak Denetimler ile Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, md.21., Petrol Piyasasında Yapılacak Denetimler ile Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, md. 21.

Petrol Piyasası Bilgi Sistemi Yönetmeliğine göre; veri tabanı, bildirimler ve diğer kaynaklardan toplanan bilgilerin işlenmesi ile oluşturulur. Veri tabanına işleme ile bilgilerin değiştirilmesine ve silinmesine ilişkin erişim, yetkilendirme, güvenlik ve benzeri hususlar Görevlendirme ve Sistem İşletme Talimatları ile belirlenir. Talimatların ihdas, değişiklik ve iptal işlemleri Başkan onayı ile karara bağlanır⁴⁷¹. Veri tabanında yer alan bilgiler, formlar, formüller her yıl kasım ayında incelenerek Veri Tabanı Değerlendirme Raporu hazırlanır. Rapor kurulca onaylanarak değişiklikler yılbaşından itibaren yürürlüğe girer ve acil durumlarda, başkan onayı ile geçici olarak veri tabanı dışında izleme yapılabilir⁴⁷². İlgililerin acil bilgi isteklerinde ve format değişikliklerinde Başkan onayı ile geçici düzenlemeler yapılabilir⁴⁷³. Milletlerarası anlaşmalar gereği doğan bildirim yükümlülükleri ile Kurumca müdahil olunan organizasyonlara yapılacak açıklamaların kapsamı Başkan Olur'u ile belirlenir⁴⁷⁴.

İnsan kaynakları yönetmeliğine göre, personel kurum çalışmaları ile ilgili olarak bilgi ve demeç veremez. Bilgi ve demeç ancak başkan ya da görevlendireceği personel tarafından verilebilir⁴⁷⁵.

Kurum için ihdas edilmiş kadroların dereceleri, başkanın teklifi üzerine kurul kararı ile belirlenir. Kadrolarda söz konusu olabilecek derece değişiklikleri, kurum ihtiyaçlarına göre Yönetimi Geliştirme ve İnsan Kaynakları Dairesi Başkanlığı tarafından tespit edilir ve başkanın teklifi üzerine kurul kararı ile gerçekleşir. Kurum kadrolarının unvan, derece ve sayılar itibariyle hizmet birimleri arasında dağılımı başkan tarafından belirlenir. Kurum kadrolarının hizmet birimleri itibariyle dağılımında söz konusu olabilecek değişikliklerde de aynı usule uyulur⁴⁷⁶.

Kamu kurum ve kuruluşlarında personel kanunlarına tabi görev yapmakta olanlar ile daha önce personel kanunlarına tabi görev yapmış olanların, daire başkanlığı dışındaki kurum kadrolarına atanmalarına ilişkin

⁴⁷¹ Petrol Piyasası Bilgi Sistemi Yönetmeliği, md.11.

⁴⁷² Petrol Piyasası Bilgi Sistemi Yönetmeliği, md.12.

⁴⁷³ Petrol Piyasası Bilgi Sistemi Yönetmeliği, md.13.

⁴⁷⁴ Petrol Piyasası Bilgi Sistemi Yönetmeliği, md.13.

⁴⁷⁵ İnsan Kaynakları Yönetmeliği, md.17.

⁴⁷⁶ İnsan Kaynakları Yönetmeliği, md. 22.

değerlendirme; gerekli diğer şartları taşımaları kaydıyla, sahip oldukları ve atanılacak kadronun gerektirdiği nitelikler ile kurum hizmet ihtiyaçları çerçevesinde, belirleyecek üç daire başkanını başkan belirler. Daire başkanları sonuç başkana sunulur⁴⁷⁷.

Başkan, kurum kadrolarında görev yapmakta olan personelin yükselme suretiyle üst unvanlı kadrolara atanmalarına ilişkin değerlendirmeyi yapar ve hizmet gerekleri ve boş kadro durumunu göz önünde bulundurarak, kadronun gerektirdiği nitelikleri taşıyanlar arasından, sicil ve performans durumlarını da dikkate alarak atamayı yapar⁴⁷⁸. Başkan, kurum personelinin unvan, sorumluluk ve aylık derecelerinde herhangi bir değişiklik söz konusu olmadan, aynı veya başka bir birimdeki eşit bir göreve atanmasına ilişkin değerlendirmeyi yaparak; personelin isteği üzerine veya hizmetin gereği olarak, doğrudan ya da ilgili birimlerin görüşü çerçevesinde atamayı yapar⁴⁷⁹.

Kurumun personel alımında yönetmelikte belirlenen duyuru araçları dışında, başkan uygun göreceği araçları da duyuru için kullanabilir. Giriş sınavlarında da Yönetimi Geliştirme ve İnsan Kaynakları Dairesi başkanının başkanlığında, başkan tarafından belirlenecek daire başkanları ve grup koordinatörlerinden oluşan beş kişilik komisyon görev alır⁴⁸⁰.

İlk defa, yeniden, naklen ve kurum içi yükselme suretiyle, 1, 2, 3 ve 4 üncü dereceli Kurum kadrolarına atanacak olanlar ile meslek personelinin ataması başkanın önerisi üzerine kurul tarafından, başkan danışmanları dahil diğer kurum personelinin ataması ise doğrudan başkan tarafından yapılır. Kurum içi yer değiştirme suretiyle personelin görev, sorumluluk ve aylık derecesi bakımından bir kadrodan aynı veya başka bir birimdeki eşit bir göreve ataması başkan tarafından yapılır⁴⁸¹.

Aday olarak atanan personelin yetiştirilmesinde Yönetimi Geliştirme ve İnsan Kaynakları Dairesi Başkanlığı tarafından Aday Memurların Yetiştirilmelerine

⁴⁷⁷ İnsan Kaynakları Yönetmeliği, md. 26.

⁴⁷⁸ İnsan Kaynakları Yönetmeliği, md.27.

⁴⁷⁹ İnsan Kaynakları Yönetmeliği, md. 27.

⁴⁸⁰ İnsan Kaynakları Yönetmeliği, md. 30.

⁴⁸¹ İnsan Kaynakları Yönetmeliği, md. 33.

İlişkin Genel Yönetmelik çerçevesinde hazırlanacak program başkanın uygun görmesi ile uygulanır⁴⁸².

Başkan, adaylık devresi içerisinde eğitimde başarılı olan ve olumlu sicil alan aday personeli, sicil amiri durumundaki ilgili birim amirinin teklifi ve Yönetimi Geliştirme ve İnsan Kaynakları Dairesi Başkanlığınca onayına sunulması üzerine başkanın onayı ile asil olarak atanır⁴⁸³.

Yönetimi Geliştirme ve İnsan Kaynakları Dairesi başkanlığının teklifi ya da doğrudan başkanın önerisi ile kurum personeli, kurul kararı ile çalışma sürelerine bakılmaksızın eğitim, inceleme ve araştırma yapmak üzere yurt dışına gönderilir⁴⁸⁴.

Kurum çalışmaları ve personelin özlük hakları bakımından değerlendirilmesinde göz önünde bulundurulacak yabancı dillerin hangisi olması gerektiğini kurula başkan önerir. Bilgi seviyesinin tespit edilmesinde Kamu Personeli Yabancı Dil Seviye Tespit Sınavı esasları göz önünde bulundurulur. Ancak kurul, belirlenmiş olan dillerde, çeşitli kuruluşlarca yapılmış yeterlik sınavlarından birisinin de değerlendirmeye alınmasına ve bu sınavlarla ilgili esasların belirlenmesine Başkanın önerisi üzerine karar verir⁴⁸⁵.

Öğrenim amacı dışında yurt dışına çıkan personel, yurt dışında yapılacak çalışma sonucu hazırlayacağı raporu, yurda dönüşten itibaren bir ay içerisinde başkanlığa sunar⁴⁸⁶.

Başkanın teklifi üzerine kurul tarafından yürürlüğe konacak yönetmelik tarafından sicil amirleri belirlenir⁴⁸⁷.

Sicil amirleri tarafından sicil raporlarında 60'ın altında not verilmek suretiyle olumsuz değerlendirilen personelin sicil raporlarındaki kusur ve

⁴⁸² İnsan Kaynakları Yönetmeliği, md. 36.

⁴⁸³ İnsan Kaynakları Yönetmeliği, md. 39.

⁴⁸⁴ İnsan Kaynakları Yönetmeliği, md.43.

⁴⁸⁵ İnsan Kaynakları Yönetmeliği, md.44.

⁴⁸⁶ İnsan Kaynakları Yönetmeliği, md.45.

⁴⁸⁷ İnsan Kaynakları Yönetmeliği, md.56.

eksiklikleri, uyarılmaları bakımından gizli bir yazı ile Başkan tarafından kendilerine tebliğ edilir⁴⁸⁸.

Düşük sicil notu nedeniyle tebligatta bulunulan personel tebliğ tarihinden itibaren en geç bir ay içinde başkana itirazda bulunabilir ve başkan itirazla ilgili kararını iki ay içinde ilgiliye ve Yönetimi Geliştirme ve İnsan Kaynakları Dairesi Başkanlığına yazı ile bildirir⁴⁸⁹. Sicil bakımından iki defa üst üste iyi düzeyin altında değerlendirilen daire başkanları, grup koordinatörleri ve grup başkanları, Başkanın teklifi ve Kurulun onayı ile görevlerinden alınarak durumlarına uygun bir kadroya atanırlar⁴⁹⁰.

İki defa olumsuz sicil aldığı amirinin dışından başka bir sicil amiri yanında denenen personel burada da olumsuz sicil alırsa kadro derece ve unvanları itibariyle Başkan ya da Başkanın önerisi üzerine Kurul kararıyla, Kurumla ilişkileri kesilir ve haklarında 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanununun emekliliğe ilişkin hükümleri uygulanır⁴⁹¹.

Başkan, görevinde olağanüstü gayret ve çalışmaları ile başarı sağlayan personele, takdirname verebilir. Başkanın uygun görmesi üzerine, kurumda olağanüstü gayret ve çalışmaları sonucunda emsallerine göre başarılı görev yaptıkları görülen personele, bir mali yıl içerisinde bir aylık ücretleri tutarını aşmamak üzere ödül verilebilir⁴⁹².

Başkan, Kurumda görevli tüm personelin en üst disiplin amiridir. Bu sıfatla haiz bulunduğu yetkileri her derecedeki Kurum personeli hakkında doğrudan kullanabilir⁴⁹³.

Kurum personeli hakkında⁴⁹⁴;

a)Uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezaları disiplin amirleri, üst disiplin amirleri ve en üst disiplin amiri sıfatıyla Başkan tarafından,

⁴⁸⁸ İnsan Kaynakları Yönetmeliği, md.59.

⁴⁸⁹ İnsan Kaynakları Yönetmeliği, md.60.

⁴⁹⁰ İnsan Kaynakları Yönetmeliği, md.62.

⁴⁹¹ İnsan Kaynakları Yönetmeliği, md.63.

⁴⁹² İnsan Kaynakları Yönetmeliği, md.64.

⁴⁹³ İnsan Kaynakları Yönetmeliği, md.68.

⁴⁹⁴ İnsan Kaynakları Yönetmeliği, md.66.

b)Kademe ilerlemesinin durdurulması cezası, Kurum Disiplin Kurulunun kararını aldıktan sonra, başkan tarafından,

c)Devlet memurluğundan çıkarma cezası, Başkanın bu yoldaki isteği üzerine, Kurum Yüksek Disiplin Kurulu kararıyla verilir.

Başkan, kurum yüksek disiplin kurulunda görevli olmayan bir daire başkanını, kurum disiplin kurulu başkanı olarak atar. Başkan, kurum yüksek disiplin kurulunun başkanıdır ve Yönetimi Geliştirme ve İnsan Kaynakları Dairesi Başkanı ile Hukuk Dairesi Başkanı dışındaki iki üyeyi kurum ana hizmetler birimleri daire başkanları arasından belirler⁴⁹⁵.

Başkan, kademe ilerlemesinin durdurulması cezasını gerektiren hallerde soruşturma dosyasını 15 gün içerisinde kurum disiplin kuruluna tevdi eder⁴⁹⁶.

Başkan, devlet memurluğundan çıkarma cezası talep edebilir⁴⁹⁷.

Kurullar oy çokluğu ile ve açık oyla karar verirler. Oylamada çekimser kalinamaz. Kurul başkanları oyunu en son kullanır. Oyların eşitliği halinde kurul başkanın bulunduğu tarafın oyu üstün sayılır. Karar kurul başkanı tarafından açıklanır. Karar özeti üyeler tarafından imzalanan bir tutanakla tespit edilir⁴⁹⁸.

Kendilerine disiplin cezası olarak aylıktan kesme veya kademe ilerlemesinin durdurulması cezası verilenler daire başkanlığı, grup koordinatörlüğü ve grup başkanlığı görevlerine atanamazlar. Görevleri sırasında bu cezaları almış olanlar ise başkanın teklifi ve Kurul kararı ile durumlarına uygun bir kadroya atanırlar⁴⁹⁹.

⁴⁹⁵ İnsan Kaynakları Yönetmeliği, md.69.

⁴⁹⁶ İnsan Kaynakları Yönetmeliği, md.72.

⁴⁹⁷ İnsan Kaynakları Yönetmeliği, md.72.

⁴⁹⁸ İnsan Kaynakları Yönetmeliği, md.72.

⁴⁹⁹ İnsan Kaynakları Yönetmeliği, md.72.

Kurumda, doğrudan Başkana bağlı olan personelin yıllık izinleri Başkan tarafından, diğer personelin yıllık izinleri ise ilgili birim amirleri tarafından verilir⁵⁰⁰.

Evlilik, doğum, ölüm gibi nedenlerin dışında, birim amirinin muvafakatiyle, başkan tarafından, bir yıl içinde toptan veya parça parça olarak, mazeretleri sebebiyle personele 10 gün izin verilebilir⁵⁰¹.

Ücretsiz izin, ilgili birim amirinin inhası ve Yönetimi Geliştirme ve İnsan Kaynaklar Dairesi Başkanlığının teklifi üzerine Başkan tarafından verilir⁵⁰².

Kurum hizmetlerinin gerektirdiği hallerde görevi başında kalmasında sakınca görülen veya haklarında mahkemelerce cezai kovuşturma yapılan Kurum personeli hakkında Başkan tarafından alınabilecek görevden uzaklaştırma tedbiri, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümleri çerçevesinde uygulanır⁵⁰³.

Kurum personelinin kanuni izin, geçici görev, disiplin cezası uygulaması veya görevden uzaklaştırma nedenleriyle işlerinden geçici olarak ayrılmaları halinde, yerlerine Başkan tarafından vekil atanabilir veya görevlendirme yapılabilir⁵⁰⁴.

3.5. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Gelirleri

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun elektrik piyasası, doğal gaz piyasası, petrol piyasası ve lpg piyasası ile ilgili gelirleri bulunmaktadır. Bu gelirler 4628 no.lu Elektrik Piyasası Kanunu 10. maddede sayılmıştır. 10. maddeye göre kurumun gelirleri kurumun bütçesini oluşturmakta ve aşağıdaki gelir kalemlerinden oluşmaktadır.

(Ek: 18/4/2001-4646/19. md.) Kurumun elektrik piyasası ile ilgili gelirleri aşağıdaki kalemlerden oluşmaktadır:

⁵⁰⁰ İnsan Kaynakları Yönetmeliği, md.79.

⁵⁰¹ İnsan Kaynakları Yönetmeliği, md.81.

⁵⁰² İnsan Kaynakları Yönetmeliği, md.83.

⁵⁰³ İnsan Kaynakları Yönetmeliği, md.84.

⁵⁰⁴ İnsan Kaynakları Yönetmeliği, md.89.

- a) Lisans alma, lisans yenileme, lisans tadili, lisans sureti çıkarma ve yıllık lisans bedelleri.
- b) Yayın gelirleri ve sair gelirler.
- c) Ayrıntıları kamuoyuna duyurulmak kaydıyla ve piyasanın gelişimine dair etüt ve proje çalışmalarının finansmanında kullanılmak üzere uluslararası kurum ve kuruluşlar tarafından verilecek hibeler.
- d) Kurul tarafından verilen idari para cezalarının yüzde yirmibeşi.
- e) İletim tarifesinin en fazla yüzde biri oranındaki iletim ek ücretleri.

(Ek: 18/4/2001-4646/19. md.) Kurumun doğal gaz piyasası ile ilgili gelirleri aşağıdaki kalemlerden oluşmaktadır:

- a) Katılma payı. (Katılma payının mükellefi, lisans ve sertifika sahibi olan tüzel kişilerdir. Katılma payı alınan mükelleflerin, yıllık faaliyet dönemine ilişkin olarak düzenleyecekleri gelir tablolarında yer alan safi satış hasılatı tutarının, kurulca %0,2 (binde iki) oranını aşmayacak şekilde belirlenecek katılma payı oranı ile çarpımı sonucu bulunur. Yıl içerisinde uygulanacak katılma payı oranı, bir önceki yılın aralık ayı içerisinde ilan edilir.)
- b) Lisans, sertifika, onay ve vize işlemleri üzerinden alınacak bedeller.
- c) Yayın ve sair gelirler.
- d) Ayrıntıları kamuoyuna duyurulmak kaydıyla ve piyasanın gelişimine dair etüt ve proje çalışmalarının finansmanında kullanılmak üzere uluslararası kurum ve kuruluşlar tarafından verilecek hibeler.

(Ek: 4/12/2003-5015/27.md) Kurumun petrol piyasası ile ilgili gelirleri aşağıdaki kalemlerden oluşmaktadır:

- a) Katılma payı. (Katılma payının mükellefi, rafinaj, işleme, dağıtıcı, iletim, taşıma, ihrakiye, depolama, bayi ve madeni yağ üretim lisansı sahibi gerçek ve tüzel kişilerdir. Ortak lisans sahipleri katılma payını toplam net satışlar üzerinden öder. Katılma payı, lisans sahiplerince yıllık gelir tablolarında yer alan net satışlar tutarının binde biri oranını ve iki milyon ABD Dolarını aşmayacak

Net satış hasılatı içinde yer alması halinde, yıl içinde petrol için ödenen gümrük vergi, resim ve harçları ile Özel Tüketim Vergisi toplamı net satışlar toplamından tenzil edilir.

Katılma payı ödemekle yükümlü lisans sahipleri, herhangi bir bildirim beklemezsizin her yıl mayıs ayı sonuna kadar bir önceki yıla ait bilanço ve gelir tablolarını kuruma göndermek ve katılma payının yarısını haziran, ikincic yarısını kasım ayı sonuna kadar ödemek zorundadır.

Süresinde beyan edilmeyen veya hatalı beyan edilen katılma paylarına ilişkin cezai ve idari işlemler kurumca tamamlanarak ilgili organlar nezdinde adlî ve idarî işlemler başlatılır. Süresince ödenmeyen malî yükümlülükler ve gecikme zamları hakkında 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümleri uygulanarak ilgili vergi daireleri aracılığı ile tahsili yapılır.)

- b) Lisans, onay, izin ve vize işlemleri üzerinden alınacak bedeller.
- c) Yayın ve sair gelirler.
- d) Ayrıntıları kamuoyunda duyurulmak kaydıyla ve piyasanın gelişimine dair etüt ve proje çalışmalarının finansmanında kullanılmak üzere uluslararası kurum ve kuruluşlar tarafından verilecek hibeler.

(Ek: 2/3/2005-5370/22.md.)Kurumun LPG Piyasası ile ilgili gelirleri aşağıdaki kalemlerden oluşmaktadır:

- a) Katılma payı. (Katılma payının mükellefi; LPG Piyasası Kanunu ve Elektrik Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanuna göre üretim, dağıtım, dolum ve otogaz bayii lisansı sahibi gerçek ve tüzel kişilerdir. LPG Piyasası Kanunu ve Elektrik Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanuna göre lisans alarak faaliyet gösteren lisans veya müşterek lisans sahipleri, katılma payını toplam net akaryakıt ve LPG satışları üzerinden öder. Katılma payı, lisans sahiplerince yıllık gelir tablolarında yer alan net satışlar tutarının binde bir oranını ve iki milyon ABD Dolarını

Net satış hasılatı içinde yer alması halinde, yıl içinde LPG için ödenen gümrük vergi, resim ve harçları ile tüketim vergisi toplamı net satışlar toplamından tenzil edilir.

Katılma payı ödemekle yükümlü lisans sahipleri, herhangi bir bildirim beklemezsizin her yıl mayıs ayı sonuna kadar bir önceki yıla ait bilanço ve gelir tablolarını kuruma göndermek ve katılma payının yarısını haziran, ikinci yarısını kasım ayı sonuna kadar ödemek zorundadır.

Süresinde beyan edilmeyen veya hatalı beyan edilen katılma paylarına ilişkin cezaî ve idarî işlemler kurumca tamamlanarak ilgili organlar nezdinde adlî ve idarî işlemler başlatılır. Süresince ödenmeyen malî yükümlülükler ve gecikme zamları hakkında 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümleri uygulanarak ilgili vergi daireleri aracılığı ile tahsili sağlanır.)

- b) Lisans, onay, izin ve vize işlemleri üzerinden alınacak bedeller.
- c) Yayın ve sair gelirler.
- d) Ayrıntıları kamuoyunda duyurulmak kaydıyla ve piyasanın gelişimine dair etüt ve proje çalışmalarının finansmanında kullanılmak üzere uluslararası kurum ve kuruluşlar tarafından verilecek hibeler.

Elektrik Piyasası Kanunu 10. maddenin ikinci fıkrasına göre ise; kurumun gelilerinin, giderlerini karşılaması esastır. Kurumun gelir fazladı ertesi yılın mart ayı sonuna kadar genel bütçeye aktarılır. Kurumun gelirleri, kurumun uygun gördüğü bankalarda açılacak hesaplarda tutulur. Kurumun gelirleri bu kanunda belirtilen görevlerini tam olarak yerine getirebilmesi için yeterli düzeye gelinceye kadar, gerekli mali kaynak genel bütçeden sağlanır. Kurumun mal ve varlıkları devlet malı sayılır, haczedilemez ve rehnedilemez.

3.6. EPDK ve Esneklik

BİO'ler ve BİO'lara örnek olarak seçilen EPDK, Kamu yönetiminde esneklik uygulamalarının yapı ve işleyiş olarak örnek kurumlarından. Dış ve iç esneklik uygulamalarının tamamının gözlenebileceği uygulamaları bulunmaktadır.

EPDK dış esneklik uygulamaları gerçekleştirmektedir. Dış esneklik uygulamalarından nicel esneklik uygulamasının özelliğini veren istihdam statüsü buna örneklik teşkil etmektedir. EPDK'da hizmetler ücret ve mali haklar dışında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabiidir. Hem Devlet Memurları Kanunu'na uygun olarak istihdam gerçekleştirilmekte hem de sözleşmeli personel istihdamı gerçekleştirilmektedir. Dış nicel esnekliğin özelliği gereği hem sözleşmeye dayalı geçici istihdam gerçekleştirmekte hem de sürekli statüde istihdam edilen personel bulunmaktadır. Merkezi çekirdek bir devlet memurları kadrosu bulunmakta bunlar örgütün kültürünü ve hafızasını oluşturmaktadır. Özel amaçları gerçekleştirmek içinde sözleşmeli çalışanlar istihdam etmektedir.

Dış nitel esneklik uygulamaları da bulunmaktadır. Hem denetimlerde hem de enerji dağıtım ihalelerinde dış nitel esneklik uygulamaları gerçekleştirilmektedir. EPDK, denetim için dış denetim şirketlerini yetkilendirmektedir. Özel denetim şirketlerinin yaptığı denetim fordist dönem kamu bürokrasisinin rutin işleyişi içerisinde, denetim yapısının ve işleyişinin bir parçası değildir. Postfordist dönem esnek ve parçacılaşmış kamu yönetimi yapısı içerisindeki örgütlerin özelliklerindedir.

Dış nitel esneklik uygulamalarından birisi ise hizmetin ihale yolu ile özel sektör şirketlerine yaptırılmasıdır. Enerji sektörünün dikey bütünleşik yapısının parçalanması enerji üretim-iletim- dağıtım parçalanarak taşeronlaşmasına neden olmuştur. Enerji alanında parçalanma özellikle elektrik enerjisi alanında sektöre has bir taşeronlaşma olarak yorumlanabilecek bir sonuç doğurmuştur. İletim ve dağıtım altyapısının önemli ölçüde kamu yönetiminde olduğu elektrik sektöründe yapının parçalanması, kamu mülkiyetindeki altyapıyı kullanarak iletim ve dağıtım yapan şirketlerin ihale yolu ile bunu yaptıklarını da göz önünde bulundurulursa fonksiyonel olarak taşeronlaştırmaktadır. Mülkiyet özel sektörde olduğu durumlarda da sektörün dikey bütünleşik yapısının değiştirilerek parçalanması sonucu ekonomik yapı doğası gereği taşeronlar oluşturacaktır.

EPDK'da iç esneklik uygulamaları da gerçekleştirilmektedir. Çalışma süreleri esnemektedir. Çalışma süreleri ve biçimleri esnekleşmiştir. Değişken zamanlı çalışma, geçici-finansal esneklik yoluyla atipik çalışma süreleri ortaya çıkmaktadır. Kısa süreli çalışmalar için esnek istihdam uygulamaları gerçekleştirilmiştir.

İç nitel esneklik uygulamaları da gerçekleştirilmektedir. Çalışanların planlamadan ve bütçeleden sorumlu hale getirilmesi ve özellikle bütçelemeyi kolaylaştırıcı sorumluluklar yüklenmeleri BİO'ların özelliklerindedir.

EPDK, esneklik biçimi olarak kamu yönetiminin örgütsel olarak parçacılaşmasının tipik örneklerindedir. Piyasa için devlet eliyle gerçekleştirilen ve kamu gücü kullanarak özel sektör mantığı ile çalışan kurumlar olan BİO'lar fordist kamu bürokrasinin örgütsel yapısını ve işleyişini değiştirmiştir. EPDK'nın kurulması da enerji sektöründe kamu yönetimi yapısını, yapı ve işleyişin merkezinde piyasa dolayısıyla EPDK olacak şekilde değiştirmiştir. Enerji alanındaki diğer bütün kurumlar, ETKB da buna dâhil olmak üzere yeniden konumlandırılmışlardır. Kamu yönetimi örgütlenmesi içerisinde ETKB'nın görevleri EPDK'nın görevleri merkeze alınarak sıralanmış ve bakanlık bünyesindeki farklı statüdeki kurumlara da EPDK ile ilgili görevler verilerek ikili bir yapı ve işleyiş gerçekleştirilmiştir. EPDK'nın kamu yönetimi içerisindeki parçacılaşmaya etkisi sadece enerji sektörü ile ilgili olmamıştır. Yargı üzerinde de parçacılaşmaya neden olmuştur. EPDK'nın piyasa ile ilgili düzenlemeleri ve işlemleri ile ilk derece yargı yeri olarak Danıştay belirlenmiş ve EPDK, Türk idari yargı sistemi içerisinde birinci dereceden yargı yeri konumuna getirilerek idari yargı alanında da parçacılaşma gerçekleştirilmiştir. BİO'ların özelliği gereği faaliyette buldukları alanlarda işleyişini en iyi hale getirebilmek için devletin yapısı parçalanarak BİO'ya göre yeniden oluşturulmaktadır. Liberal demokrasilerdeki güçler ayrılığı prensibinin siyasal alanın dışında yeniden piyasa lehine bütünleştirilmesi olarak değerlendirilebilecek bir yapı ortaya çıkmaktadır. Örgütlenmenin merkezinde çok geniş alanda bağlı yetki kullanan kurum, kurul ve başkanlar bulunmakta sınırlı sayılabilecek bir sürekli çekirdek kadro ile iş yapılmakta ve esneklik yapının ve işleyişin temel karakteri haline gelmektedir.

SONUÇ

Egemen sınıfın egemenlik aracı olan devlet, ekonomik gücü elinde bulunduran sınıfın gereksinimleri doğrultusunda ekonomiyi, toplumu, kültürü ve bürokrasiyi şekillendirmektedir. Fordist dönemde ekonomik sistemin devamı için gerekli olan düzenlemeleri gerçekleştirmiş, bu düzenlemeler yeni koşullarda yetersiz kaldığında yeni düzenlemelere gidilmiştir.

Esnek birikim rejimi, rekabetin arttığı ve sermayenin küreselleştiği postfordist dönemde hem sermayenin hem de devletin yeniden yapılandırılmasını uygulamalarından oluşmaktadır. Bu dönemde merkez ülkelerdeki sermaye, uluslararası alana yayılmaya başlamakla birlikte hem yeni rakipler, hem de yeni fırsatlar ve pazarlar bularak talep ile ilgili yetersizlik sorununu azaltmış dolayısıyla hem de talep oluşturabilmek için gereksinim duyduğu sosyal harcamalardan kurtulması mümkün hale gelmiş hem de rekabet koşulları bunu gerektirmiştir. Bu durumda daha önce ölçek sorunundan dolayı ya da talep oluşturabilmek için devlet tarafından yapılan harcamalara gerek kalmamıştır.

Ekonomik yapıda meydana gelen değişim, devletin yapısı ve işleyişini de değiştirmiştir. Yeni bir düzenleme dönemi ile devlet de yeniden düzenlenmiş, esnek ve güçlü bir devlet yapısı ortaya çıkarılmıştır. Devlet, piyasanın gereksinim duyduğu ekonomik alanları, gereksinimini karşılayacak şekilde piyasaya bırakmış daha sonra da piyasaların kapitalist sistemin gerektirdiği şekilde işleyişini sağlayabileceği bir yapı ve içeriğe uygun olarak yeniden yapılandırılmıştır. Bu haliyle devlet, gücün daha yoğunlaştığı yatay olarak örgütlenmiş, siyasal denetimin azaldığı, doğrudan piyasa için çalışır şekilde yeniden düzenlenmiştir. Hem örgütlenmesinde yeni kamu yönetimi yaklaşımı ile piyasa içinde piyasa kuralları ile işleyen dolayısıyla, vatandaş ile ilişkisi müşteri olma esasına göre yeniden kurularak, vatandaşın vatandaş olmasından dolayı ortaya çıkacak sosyal maliyetin sermayenin üzerinden alındığı ve mal ve hizmet sunulan hemen hemen her alandan, sermaye için maliyetli olduğundan dolayı hala yürüttüğü altyapı hizmetleri dışında, çekilmiş ve mal ve hizmeti piyasada piyasa kurallarına uygun olarak özel sektör ile rekabet içinde sunan bir yapı ve işleyişle yeniden kurulmuştur. Bu durumda rekabeti bozmayan herhangi bir piyasa aktörüne dönüşmüştür.

Devletin, piyasadan ekonomik aktör olarak çekilmesinin dışında, esnek istihdam yoluyla istihdam ettiği çalışanların sayısı azaltılmış ve statüleri değiştirilmiştir. Devlet, istihdam hacmi bakımından da küçültülmüştür.

Devletin ekonomik alandan çekilmesi ve istihdam biçiminin ve içeriğinin değişmesi, kapitalizm açısından merkezi rolünü azaltmamış, piyasa lehine düzenleyici rolünü arttırmıştır. Bİ'lar, esnek birikim rejimi dönemindeki devletin merkezi konumunun tipik örgütlenmeleridir. Yönetişim yaklaşımını hayata geçiren önemli ölçüde ekonomizm ve profesyonelizm içeren bir anlayışla oluşturulmuşlardır. Düzenledikleri alan için var olan ve bu alanı düzenlerken fordist dönemde belirleyici etkileri olan kamu hizmeti, kamu yararı,, sosyal devlet gibi geniş kesimleri ilgilendiren yaklaşımların yerini piyasanın gereklerinin aldığı ve piyasa için çalışan kuruluşlardır.

BİO'lar, yasal olarak siyasal denetimin dışındadırlar. Fakat genellikle düzenledikleri alanlarda siyasa oluşturulmasına katılmaktadırlar. Bu durumda da siyasal olarak sorumsuz ama siyasal işlevleri de olan kuruluşlara dönüşmektedirler. Siyasal sorumluluk taşımadan siyasal güç paylaşımında bulunmaktadırlar.

BİO'lar, önce doğal tekel niteliğindeki ekonomik alanlarla ilgili düzenlemelerin bir parçası olarak yaygınlaşmalarına rağmen daha sonra esneklik uygulamalarının kamu yönetimi alanındaki belirgin kurumları haline gelmişlerdir. Hem kamu yönetiminin parçacılaşmasında hem de istihdam biçiminin değişmesinde belirleyici etkileri olmuştur. Esnek birikim rejimi aklının sembol kurumları haline gelmişlerdir. Yeni kamu yönetimi yaklaşımının, yönetim uygulamalarının gözlenebileceği yapıdadırlar. Ekonomik alanlarla ilgili örgütlenmeler olmaktan çıkarak devlet örgütlenmesinin yaygın biçimi olmaya başlamışlardır. Örgütlenme biçim ve içerikleri ülkelere göre farklılıklar oluştursa da uygulama yaygınlaştıkça devletin yaygın örgütlenme biçimine dönüşme eğilimi içerisindedirler. Kamu istihdamı artan bir hızla BİO'lara kaymaktadır.

İstihdam biçimi değişmiş ve yeni kamu yönetimi anlayışıyla örgütlenmişlerdir. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu örneğinde de gözlenebileceği gibi işlemlerin önemli bir kısmı ücretlendirilmiştir. Devlet

bünyesinde, piyasa içinde piyasa için piyasa mantığına uygun olarak çalışan kurumlardır. Yönetişim uygulamalarının da açıklayıcı örneklerini oluşturmaktadırlar. Bu kurumların oluşturulmasında hem uluslararası sermayenin, hem uluslararası örgütlerin hem de ulusal sermayenin belirleyici etkisi olmuştur. İşleyişlerinde de yönetim yaklaşımı belirleyicidir. Hem kurul üyelerinin seçimindeki sektör tecrübesi şartı hem de kararlardaki sivil toplum ve uluslararası etkilere açık yapı yönetişimci özelliklerindedir.

BİO'ların, devletten olabildiğince bağımsız ve esnek ama piyasaya olabildiğince bağımlı ve katı bir yapısı bulunmaktadır. Yasama, yürütme ve yargı benzeri yetkileri hatta ilk derece yargı mercii konumu bulunmaktadır. Denetim sistemi belirsiz ve düzensizdir. Siyasal sorumlulukları bulunmamaktadır. Devletin üzerlerindeki etkisi oldukça sınırlandırılmıştır. Mali özerklikleri de bulunmaktadır. Bağlı yetkiye dayanarak örgüt yapılarını ve çalışanlarını da belirleyebilmektedirler. Bütün dikkatlerini piyasanın gerektiği gibi çalışmasına yöneltmişlerdir. Ekonomik sistemin yapısından kaynaklanan krizleri ve krizlerin etkisini en aza indirerek piyasanın devamını sağlama çabası içerisindedirler. Sorumlulukları piyasanın işleyişine yöneliktir.

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, enerji piyasasını düzenleme için kurulmuştur. Enerji sektörleri, kurum içerisinde daire başkanlıkları şeklinde örgütlenmiştir. Düzenlemelerin merkezinde elektrik piyasası bulunmaktadır. Elektrik piyasası, dağıtımda bölgesel tekeller, doğal gaz piyasası da dağıtım da illerde tekeller oluşturacak şekilde düzenlenmişlerdir. Dağıtımda bu yapıda ihale sürecinin dışında rekabet dağıtım tekelleri oluşmakta fakat fiyat ile ilgili düzenlemelerle de tüketici korunmaya çalışılmaktadır. Düzenleme tam rekabetin yıkıcı etkisinden piyasayı koruyarak piyasanın ve kârlılığın devamının garanti alındığını gösterir bir özelliktedir. Enerji ihalelerini kazananlar, kazandıkları süre içerisinde rakipsiz ama geliri de garanti altına alınmış bulunmaktadır.

KAYNAKÇA

KİTAPLAR

AKÇOLLU, F. Yeşim. **Elektrik Arz Endüstrisi ve Özelleştirme, Altyapı Ekonomisi, Altyapı Hizmetlerinde Serbestleşme ve Özelleştirme**, (Editörler: Coşkun Can AKTAN, Dilek Dileyici, İstiklal Y. Vural), Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2005.

AKINCI, Müslüm. **Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman**, Beta Yayınları, İstanbul, 1999.

ASLAN, İ.Yılmaz, Erol Katırcıoğlu vd. **Enerji Hukuku**, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa 2007.

ASLAN, Onur Ender. **Kamu Personel Rejimi, Statü Hukukundan Esneklige**, TODAİE, Yayın No: 326, Ankara, 2005.

BAYRAMOĞLU, Sonay. **Yönetişim Zihniyeti Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü**, İletişim Yayınları, I. Baskı, İstanbul, 2005.

BELEK, İlker. **Esnek Üretim Derin Sömürü**, NK Yayınları, İstanbul, Ekim 2004.

BORATAV, Korkut. **Küreselleşme, Emperyalizm Yerelcilik İşçi Sınıfı**, (Derleyen: E. Ahmet Tonak), Emperyaliz mi? Küreselleşme mi? İmge Kitabevi, 2. Baskı, İstanbul, 2004 s.21–31.

BRENNER, Neil, Nik Theodore. **“Cities and the Geographies of “Actually Existing Neoliberalism”” The Urbanization of Neoliberalism: Theoretical Debates**, Blackwell Publishers, 350 Main Street, Madlen, MA 02148, USA, 2002 Editorial Board of Antipode.

BÜLBÜL, Kudret (ed.). **Küreselleşme Okumaları, Ekonomi-Siyaset**, Kadim Yayınları Ankara, 2006.

CERNY, Philip G. Georg Menz, Susanne Soederberg. "Different Roads to Globalization: Neoliberalism, the Competition State, and Politics in a More Open World" **Internalizing Globalization: The Rise of Neoliberalism and the Decline of National Varieties of Capitalism** International Political Series, Palgrave Macmillan, 2005, USA, pp.1–43.

DOBB, Maurice. **Kapitalizmin Dünü ve Bugünü**; (Çev: Feyza Kantur) 4. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2001.

EATON, John. **Ekonomi Politik**, (Çev: Şiar Yalçın), Bilim ve Sosyalizm Yayınları, Üçüncü Baskı, Ankara, 1996.

EMEK, Uğur, Muhittin Acar. **Çağdaş Kamu Yönetimi II** (Editörler: Muhittin Acar, Hüseyin Öztürk), Düzenleyici Reformlar ve Kurumlar, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara 2004.

EMEK, Uğur. **Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması**, TÜSİAD Yayınları, Aralık, 2002, İstanbul.

Ergun, Turgay. **Kamu Yönetimi**, Kuram Siyasa Uygulama, Birinci Baskı, TODAİE, Ankara, 2004

ESER, Josef, Joachim Hirsch. Post Fordism, A Reader Edited by Ash Amin, **The Crisis of Fordism and the Dimensions of a 'Post-Fordist' Regional and Urban Structure**, Blackwell Publishers, UK Second Edition: 1995.

FERLIE, Ewan, Lynn Ashburner, Louise Fitzgerald, Andrew Pettigrew. **The New Public Management in Action**, Oxford University Press Inc. USA, New York, 1996.

GORDON, Mark C. **Democracy's New Challenge Globalization, Governance, and the Future of American Federalism, Demos: A Network for Ideas and Action**, New York, USA, 2001.

GOUVERNEUR, Jacques. **Kapitalist Ekonominin Temelleri**, (Çev: Fikret Başkaya) İmge Kitabevi, Ankara 1997.

Gözler, Kemal. **İdare Hukuku Dersleri**, Düzeltilmiş ve Güncelleştirilmiş Yedinci Baskı, Ekin Yayınları, Bursa 2008

Gözübüyük, Şeref Turgut Tan. **İdare Hukuku Dersleri** Cilt 1, Genle Esaslar, Güncelleştirilmiş 4. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2006

HARVEY, David. **Postmodernliğin Durumu**, (Çev: Sungur Savran), Metis Yayınları, Birinci Basım, İstanbul, 1997.

İNSEL, Ahmet. **Neo-Liberalizm Hegemonyanın Yeni Dili**, Birikim Yayınları, I. Baskı, İstanbul, 2004.

Laclau, Ernesto. **İdeoloji ve Politika**, Belge Yayınları, 2. Baskı, İstanbul, 1998

KAYALI, Ali. **Bağımsız Düzenleyici Üst Kurullar**, Eğitim Kitabevi Konya, 2004.

MARX, Karl. **1844 Elyazmaları**, (Çev: Kenan Somer) İkinci Baskı, 1993, Sol Yayınları, Ankara.

Marx, Karl. **Kapital**,(Çev: Alaattin Bilgi) İkinci Cilt, Sol Yayınları, Üçüncü Baskı, Ankara 1997

MİTROPOLSKİ, Zubritski vd. **Kapitalist Toplum**, (Çev: Sevim Belli) Sol Yayınları, Ankara 1995.

MORANGE, J., (Çev: Cevdet Atay), **Fransa'da Bağımsız İdari Otoriteler, Bağımsız İdari Otoriteler** (der: İ. Kaboğlu), Alkım Yayınları, 18-23.

MORANGE, Jean. "Les Autorites Administratives Independantes en France"
Bağımsız İdari Otoriteler, (ed. İbrahim Ö. Kaboğlu), Alkım Yayınları, 1998, İstanbul.

Parlak, Bekir; Zahid Sobacı. **Kuram ve Uygulamada Kamu Yönetimi Ulusal ve Global Perspektifler**, 1. Baskı, Alfa Aktüel, İstanbul, 2005

Politik Ekonomi Ders Kitabı Cilt 1 (Çev: İsmail Yarkın) Almanca Baskı 1955.

SEZEN, Seriya. **Türk Kamu Yönetiminde Kurullar, Geleneksel Yapılanmadan Kopuş**, TODAİE, Ankara 2003.

STIGLITZ, Joseph E. (Çev: Arzu Taşçıoğlu, Deniz Vural) **Küreselleşme Büyük Hayal Kırıklığı**, Plan B, İstanbul, Üçüncü Baskı, 2004.

ŞAYLAN, Gencay. **Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi**, 2.Baskı, İmge Kitabevi, İstanbul, 2003.

ULUSOY, Ali. **Bağımsız İdari Otoriteler**, Turhan Kitabevi, Ankara 2003.

WALLERSTEİN, Immanuel. **Tarihsel Kapitalizm**, (Çev: Necmiye Alpay), 2.Baskı 1996, Metis Yayınları, İstanbul.

WENT, Robert. **The Enigma of Globalization**, Taylor & Francis e-Library 2003.

WITHEFORD, Nick Dye. (Çev: Ali Çakıroğlu); **Siber m@rx, Yüksek Teknoloji Çağında Sınıf Mücadelesi**, Aykırı Yayıncılık, İstanbul, 2004.

SÜRELİ YAYINLAR

ACAR, Birsen. "Yerel Yönetimlerin Mali Krizleri Üzerine Kuramsal Açıklamalar: Nedenler Öneriler ve Bir Değerlendirme", **Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi**, (9) 2005, 202–247.

AFŞAR, Hayrettin. "Türkiye'de Özelleştirme ve Özelleştirme Uygulamaları", **Hazine Dergisi**, Ocak 1998, Sayı:9.

AL, Hamza. "Türk Kamu Yönetiminde Liberal ve Postmodern Esintiler: Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 37, Sayı 4, Aralık 2004, s. 1–10.

ATEŞ, Selahattin. "İngiltere Yönetim Yapısının Özellikleri", **Türk İdare Dergisi**, Mart 2008, Sayı:458, s.183-204.

AYDIN, M. Kemal. “Ulusal Kalkınmacılık”tan “Küreselleşme”ye”, **Bilgi** 1999/1: 1–23.

BALFOUR, Danny L. ve Joseph W. Grubbs. “Character, Corrosion and The Civil Servant: The Human Consequences of Globalization and The New Public Management”, **Administrative Theory & Praxis**, Vol. 22, No. 3, 2000.

BAYRAMOĞLU, Sonay. “Küreselleşmenin Yeni Siyasal İktidar Modeli: Yönetişim”, **Praksis Üç Aylık Sosyal Bilimler Dergisi**, 7 s. 85–116.

BOYCE, James K.. “Green and Brown? Globalization and the Environment”, **Oxford Review of Economic Policy**, vol. 20, no. 1 2004, pp.105-128.

BROHMAN, John. “Economism and Critical Silences in Development Studies: a Theoretical Critique of Neoliberalism”, **Third World Quarterly**, Vol 16, No 2, 1995, 297–318.

BROOMHILL, Ray. “Neoliberal Globalism and the Local State: Aregulation Approach”, **Journal of Australian Political Economy**, No.48, s.115–140.

CERNY, Philip G.. “Mapping Varieties of Neoliberalism”, **IPEG Papers in Global Political Economy**, No. 12, May 2004, 1–18.

CHRISTENSEN, Tom, Amund Lie, Per Læg Reid. “Beyond New Public Management: Agencification and Regulatory Reform in Norway”, **Financial Accountability & Management**, 24(1), February 2008, 0267-4424, 15-30.

CHRISTENSEN, Tom, Per Læg Reid. “Regulatory Agencies- The Challenges of Balancing Agency Autonomy and Political Control”, **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, Vol.20, No.3, July 2007, 499-520.

COMMON, Richard K., Carmine Scavo. "Reinventing Government in Reformed Municipalities, Manager, Mayor and Council Actions" **Urban Affairs Review**, Vol.37, No.1, September 2001, 43–66, s. 43.

COMMON, Richard K.. "Convergence and Transfer: A Review of the Globalisation of New Public Management", **International Journal of Public Sector Management**, Vol. 11 No.6 1998, pp.440–450.

COPE, Stephen, Frank Leishman and Peter Starie. "Globalization, New Public Management and the Enabling State Futures of Police Management", **International Journal of Public Sector Management**, Vol.10, No. 6, 1997, pp. 444–460.

DAĞDELEN, İlhan. "Liberalizasyon", **Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi**, ISSN: 1303–5134, 2004, 1–66.

DAWSON, Patrick. "The Rhetoric and Bureaucracy of Quality Management", **Personnel Review**, Vol.27 No.1, 1998, pp. 5–19.

DUNLEAVY, Patrick, Helen Margetts, Simon Bastow. "New Public management Is Dead-Long Live Digital-Era Governance". **Journal of Public Administration Research and Theory**, 16, 2005, pp.467–494.

ELGI, Robert. "Why Do Government Delegate Authority to Quasi-Autonomous Agency? The Case of Independent Administrative Authorities in France", **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, Vol. 19, No.2, April 2006, pp.207–227.

FARAZMAND, Ali. "Privatization or Reform? Public Enterprise Management in Transition", **International Review of Administrative Sciences**, Vol.65, 4, 1999, 551–567.

FARAZMAND, Ali. "Role of Government in an Era of Total Quality Management (TQM) and Globalization: Challenges and Opportunities", **Public Organization Review: A Global Journal** 5:, 2005, 201–217.

FLINDERS, Mathew. "Distributed Public Governance in the European Union", **Journal of European Public Policy**, 11:3, June 2004: 520-544.

FRIEDMAN, Andrew L. "Microregulation and Post-Fordism: Critique and Development Of Regulation Theory", **New Political Economy**, Vol 5, No 1, 2000.

GÖZEL, Kadir Akın. "Yeni Kamu Yönetimi Nedir", **Türk İdare Dergisi**, s.438, Mart 2003, s.195–208.

GÜNAY, Ayşe, Ahmet Özen. "Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye", **Vergi Sorunları Dergisi**, Ocak 2004, Sayı:184.

GÜNAYDIN, Gökhan. "Özelleştirme: İdeolojinin Rasyonalizmi Üzerine-Madsen Pirie'nin, 'Privatise Everything' Makalesi Üzerine", **Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi**, Yıl:2, Sayı: 7-8, Aralık 2001.

GÜZELSARI, Selime, "Küresel Kapitalizmin Anayasası: GATS, Düzenlemeden Yeniden Düzenlemeye: Türkiye'de Kapitalizmin Yeniden Yapılanması ve Devletin Değişen Rolü", **Praksis Üç Aylık Sosyal Bilimler Dergisi**, Ankara, Kış-Bahar 2003, s.118–121.

HAQUE, M. Shamsul. "Globalization, New Political Economy, and Governance: A Third World Viewpoint", **Administrative Theory & Praxis**, Vol. 24, No. 1, 2002.

HARTMAN, Yvonne. "In Bed the Enemy: Some Ideas on the Connections Between Neoliberalism and the Welfare State", **Current Sociology**, January 2005, Vol. 53(1): 57-73.

HELD, David. "Regulating Globalization? The Reinvention of Politics", **International Sociology**, June 2000, Vol. 15(2): pp. 394–408.

HEYDEN, Nik, Paul Robbins. "The Neoliberalization of Nature: Governance, Privatization, Enclosure and Valuation", **Capitalism Nature Socialism**, Volume 16, Number 1 (March 2005) p.5–8.

HILL, Dave. "Global capital, neo-liberalism, and the growth of educational inequality", **The School Field: International Journal of Theory and Research in Education**, 13 (1/2), 2002, s.81–107.

HOOD, Oliver James, George Jones, Colin Scott, Tony Travers. "Regulation Inside Government: Where New Public Management Meets the Audit Explosion", **Public Money & Management**, April_June 1988, 61-68.

HOPPE, Robert. "Co-evolution of modes of Governance and Rationality: A Diagnosis and Research Agenda", **Administrative Theory & Praxis**, Vol.24, No.4, 2002.

HORTON, Sylvia. "The Public Service Ethos in the British Civil Service: An Historical Institutional Analysis", **Public Policy and Administration**, Volume 21 No.1 Spring 2006, 21;32, 32–48.

ILCAN, Suzan M., Daniel M. O'Connor, Marcia L. Oliver. "Contract Governance and the Canadian Sector", **RI/IR**, Vol.58, No.4, 2003, pp.620–643.

JORDANA, Jacint, David Levi-Faur. "The Diffusion of Regulatory Capitalism in Latin America: Sectoral and National Channels in the Making of a New Order", **The Annals of The American Academy of Political Science**, 2005; 598; 102, 101-124.

JUNOR, Anne. "Participation, Fragmentation and Union Response: The 1998-2000 ACT Public Sector Bargaining Round and the Workplace Relations Act", **Australian Journal of Public Administration**, 59(4): 67-75, December 2000.

KESTANE, Doğan. "Kamu Kesiminde İdari Kuruluşların Genel Görünümü ve İdari Yapıda Yeni Organizasyonlar Olarak Bağımsız İdari Otoriteler (Üst Kurullar)", **Maliye Dergisi**, Sayı:139, Ocak-Nisan 2002, s.35.

KIELY, Ray. "Globalization, Post-Fordism and the Contemporary Context of Development", **International Sociology**, March 1998, Vol 13(1): pp. 95–115.

KIZILCIK, Recep. "21. Yüzyılda Yönetişim ve Kamu Yönetimi, Yeni Eğilimler ve Yeni Teknikler", **Türk İdare Dergisi**, s.438, Mart 2003, 181–193.

KORAY, Meryem. "'Reel' Küreselleşme veya Küreselleşmenin Realitesi" **Çalışma ve Toplum**, 2005/4, 11–46.

KUTUN, Melehat. "Uluslararası Kuruluşların Türk Kamu Yönetiminde Yönetimsel Dönüşüme Etkileri", **Toplum ve Demokrasi**, Yıl.1, Sayı.1, Eylül-Aralık-2007, s.117-134.

KÜKEY, Cem. "Enerjide Özelleştirme ve Yolsuzluk", **Elektrik Mühendisliği Dergisi**, Sayı:423, Kasım 2004.

LEE, Eliza W. Y., M. Shamsul Haque. "The New Public Management Reform and Governance in Asian NICs: A Comparison of Hong Kong and Singapore", **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, Vol.19, No.4, October 2006, pp.605–626.

LICHTEINSTEIN, Peter M.. "Some Theoretical Coordinates of Radical Liberalism", **American Journal of Economics and Sociology**, Vol.43, No.3 July 1984, s.333–339.

LUCIO, Miguel Martinez, Mike Noon, Sarah Jenkins. "Constructing The Market: Commercialization and Privatization in the Royal Mail", **Public Administration**, Vol.75, Summer 1997, 267–282.

MAESSCHALCK, Jeroen. "The Impact of New Public Management Reforms on Public Servants' Ethics: Towards a Theory", **Public Administration**, Vol.82 No.2, 2004, pp.465–489.

MALYSHEV, Nick. "Regulatory Policy: OECD Experience and Evidence", **Oxford Review of Economic Policy**, Vol.22, No. 2, 274–299.

MEDOVOI, Leerom. "Nation, Globe, Hegemony, Postfordist Preconditions of the Transnational Turn in American Studies", **Interventions**, Vol.7(2), 162–169.

MIRANDA, Alvaro de. "Total Quality Management and Inequality: The Triple Helix in Global Historical Perspective", **Science Technology Human Values**, 2003, 28;34, pp. 34–51.

MORRIS, Jonathan, Catherine Farrel, "The 'Post-Bureaucratic' Public Sector Organization. New Organizational Forms and HRM in ten UK Public Sector Organizations", **International Journal of Human Resource Management**, 18:9, September, 2007, 1575-1588.

MUELLER, Bernardo, Carlos Pereira. "Credibility and the Design of Regulatory Agencies in Brazil", **Brazilian Journal of Political Economy**, vol. 22, no. 3 (87), July-September/2002, p. 65–88.

NIGGLE, Christopher J. "Globalization, Neoliberalism and the Attack on Social Security", **Review of Social Economy**, Vol. LXI, No.1, March 2003, 51–72.

O'TOOLE, Gavin. "A New Nationalism for a New Era: The Political Ideoloji of Mexican Neoliberalism", **Bulletin of Latin American Research**, Vol. 22, No.3, pp. 269–290, 2003.

ÖZALP, Belkıs. "Petrol Mevzuatının Dünü ve Bugünü", **PetroGas**, Kasım-Aralık 2003, Sayı 44,.

ÖZDEK, Yasemin. "Globalizmin İdeolojik Hegemonyası: Yanılısamalar", **Amme İdaresi Dergisi**, TODAİE, C: 32, Sayı: 3, Eylül 1999, s. 37-38.

ÖZER, M. Akif. "Günümüzün Yükselen Değeri", **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 59, s.3–46.

ÖZÜŞEN, Tayfun. "Toplam Yönetim Kalitesi", **Türk İdare Dergisi**, Sayı:421, Aralık, 1998.

PARKER, Rachel, Lisa Bradley. "Bureaucracy or Post-Bureaucracy? Public Sector Organisations in a Changing Context", **The Asia Pacific Journal of Public Administration**, Vol.26, No.2 (December 2004) 197–205.

PECK, Jamie, Adam Tickell. "Neoliberalizing Space", **Antipode**, Vol 34, No 3. Blackwell, Boston, 2002, 380–404.

PHILLIPS, Lynne, Suzan Ilcan. " 'A World Free From Hunger': Global Imagination, and Governance in the Age of Scientific management", **Sociologia Ruralis**, Vol.43, Number 4, October 2003, s.434–453.

RAADSCHELDERS, Jos C. N., Richard J. Stillman II. "Towards a New Conceptual Framework for Studying Administrative Authority", **Administrative Theory & Praxis**, Vol.29, No.1, 2007, 4–40.

ROBINSON, William I.. "Remapping Development in Light of Globalisation: from a Territorial to a Social Cartography", **Third World Quarterly**, Vol 23, No 6, 2002, s.1047–1071.

ROSAMOND, Ben. "Babylon and on? Globalization and International Political Economy", **Review of International Political Economy** 10:4 November 2003: 661–671.

RYAN, Clare M. "Leadership in Collaborative Policy-Making: an Analysis of Agency Roles in Regulatory Negotiations", **Policy Sciences** 34: 221–245, 2001.

SAMIER, Eugenie. "Toward Weberian Public Administration: The Infinite Web of History, Values, and Authority in Administrative Mentalities", **Halduskultuur**, 2005, vol 6, 60–94.

SCOTT, Colin. "Regulation in the Age of Governance: The Rise of the Post-Regulatory State", **National Europe Centre Paper**, Australian National University, No. 100, 6 June 2003, 1-28.

SITES, William. "Primitive Globalization? State and Locale in Neoliberal Global Engagement", **Sociological Theory**, 18:1, 1 March 2000, 121–144.

STEWART, Richard B.. "Regulation in a Liberal State: The Role of Non-Commodity Values", **The Yale Law Journal**, Vol. 92, No. 8.

ŞEN, Sabahattin. "Esnek Uzmanlaşma ve Kamu Yönetimi", **İş Güç, Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi**, Cilt:6, Sayı:1.

TAN, Turgut. "Bağımsız İdari Otoriteler, Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar", **Amme İdaresi Dergisi**, 35/2 (Haziran 2002), s. 11–37.

TES-İŞ Enerji Araştırmaları Birimi, "EPDK'ya Eleştirel Bakış", **TES-İŞ Dergisi**, Ekim 2007, s.44–61.

THERBORN, Göran. "Globalizations Dimensions, Historical Waves, Regional Effects, Normative Governance", **International Sociology**, June 2000 Vol 15(2): 151–179.

VINNI, Rauno. "Total Quality Management and Paradigms of Public Management", **International Public Management Review**, Electronic Journal at <http://www.ipmr.net> Volume 8, Issue 1, 2007, International Public Management Network, pp.103–131.

WELCH, Eric W., Wilson Wong. "Effects of Global Pressures on Public Bureaucracy Modeling a New Theoretical Framework", **Administrative & Society**, Vol. 33, No.4, September 2001 371–402.

WETTENHALL, Roger. "Agencies and Non-Departmental Public Bodies, The Hard and Soft Lenses of Agencification Theory", **Public Management Review**, Vol.7, Issue 4, 2005, 615–635.

WETTENHALL, Roger. "Agencies and Non-departmental Public Bodies", **Public Management Review**, 7:4, 615–635.

YAYMAN, Hüseyin. “1980 Sonrası Türkiye’de Özelleştirme Uygulamalarının Gelişimi ve Kamu Yönetimi Üzerine Etkileri”, **Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt: 2, Sayı:3, Ankara.

ELEKTRONİK KAYNAKLAR

“Fordism and Its Multiple Seguels: The re-Organization of Work in Britain, France, Germany and Japan” (14.09.2005)

<http://sol.ccsa.ufrn.br/ccsa/docente/wsouza/download/Capital&Class.doc>

AKTAN, Coşkun Can. http://www.canaktan.org/canaktan_personal/canaktan-arastirmalari/toplam-kalite/aktan-cagdas-yonetim-anlayisi.pdf s.5. (12.04.2007)

ANSAL, Hacer. “Esnek Üretimde İşçiler ve Sendikalar, Post Fordizm’de Üretim Esnekleşirken İşçiye Neler Oluyor?”

<http://members.tripod.com/%7Emetalworkers/yayin/esnek3.htm> (15.04.2004).

AYDIN, A. Hamdi. “Post-modern Örgüt Teorisi”, <http://www.liberal-dt.org.tr/dergiler/1dsayı23/2319.htm> (27.04.2004).

BROWN, Ashley. “Independence and Autonomy of Infrastructure Regulatory Agencies: Their Importance and Their Elements”, Rio de Janeiro, RJ, Brazil, May 24,2004,

http://www.ariae.org/pdf/VIII_Reunion_RioJaneiro/24maio/10h/Ashley%20Brown/ACB_Rio_5.04.ppt

CASINI, Lorenzo. “Models of Public Administration: Comparative Analysis of Administrative Organisation”,

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CAIMED/UNPAN028187.pdf> (10.11.2007)

ÇETİN, Mustafa. **Türkiye’de Elektrik Enerjisi Dağıtımının Bugünü ve Hedeflenen Yeni Politikalar**

http://www.emo.org.tr/eski/merkez/sempozyumlar/enerji_sempozyumu.htm#SOY_SAL (14.09.2005)

DİKMEN, Meltem Kayıran, Ahmet Alpay Dikmen. “Her Derde Deva İksir: Toplam Kalite Yönetimi”, <http://kamyon.politics.ankara.edu.tr/calismalar/belgeler/01.pdf>

EGERBERG, Morten. “European Government(s) Executive Politics in Transition”, www.arena.uio.no/publications/working-papers2007/papers/wp07_05.xml

FREDERICKSON, H. George, David S.T. Matkin. “Public Administration and Shared Power: Understanding Cooperation”
www.pmrnet.org/conferences/USC2005/USC2005papers/pmra.frederickson.matkin.2005.pdf

HEKİMLER, Alpay. <http://www.konrad.org.tr/Enerji/05HEKIMLER.pdf>

<http://training.itcilo.it/actrav/library/english/fordism/Toc93806208> (01.07.2005).

<http://www.botas.gov.tr/hakkimizda.asp>

http://www.emo.org.tr/resimler/ekler/fc6aa246e88ab3e_ek.pdf?tipi=36&turu=X&sube=0

<http://www.geocities.com./karakizil/fordizm.htm> (31.03.2004).

<http://www.geocities.com./karakizil/fordizm.htm> (31.03.2004).

<http://www.geocities.com./karakizil/fordizm.htm> (31.03.2004).

<http://www.google.com.tr/search?q=cache:N5I0xzqaWooJ:www.baskent.edu.tr/~gurayk/28cuma.doc+%22elektrik+piyasas%C4%B1+kurulu%22&hl=tr&ie=UTF-8&inlang=tr> (23.12.2003).

http://www.petrol-is.org.tr/2003_CD/18_esneklik/govde.htm (31.03.2004).

<http://www.pigm.gov.tr/tarihce.php>

http://www.sbd.com.tr/ozellestirme_alt.htm#

<http://www.taskomuru.gov.tr/index.php?entityType=HTML&id=196>

<http://www.teias.gov.tr>

<http://www.yapiyolsen.org/eyysen/yayinlar/brosur/taseronlasma.htm>

Hürriyet Gazetesi, 15 Mart 2008

http://www2.internethaber.com/news_detail.php?id=131143

JANG, Jin-Ho. "Approaching Neoliberalism as Finansal Hegemony-The Case of South Korea", <http://www.soc.uiuc.edu/about/Transnational/Jin-Ho%20Jang.pdf>. (2006).

Kamu Yönetimi 1. Ulusal Kurultayı, "Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı'nın Ulusal ve Uluslararası Boyutları", İkinci Oturum, Eğitim Boyutu, <http://www.inonu.edu.tr/kongre/kamu2004/Oturum2.doc>

KARAHANOGULLARI, Onur. "Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Dersi", <http://politics.ankara.edu.tr/~karahan/makaleler/kars-frans-2004.doc>

KAYIKÇI, Sabrina. "Rafinaj Sektöründe Özelleştirme Politikası: Tüpraş", <http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/tupras.pdf>

MAHMUTOĞLU, Abdulkadir.

<http://www.icisleri.gov.tr/ icisleri/TurkIdareDergisi/UpLoadedFiles/AbdulkadirMahmuto%F0lu%2029-52.doc>

MICHELITSCH, Gabriela. "What is Neoliberalism?", (06.03.2007).

<http://portland.indymedia.org/en/2005/03/314055.shtml>

OLSEN, Johan P.. "Citizens, Public Administraiton and the Search for Theoretical Foundation", www.apsonet.org

Özelleştirme ve Türkiye, Petrol-İş Araştırma

http://www.petrolis.org.tr/Web_Arastirma/Ozellestirme/Turkiye/OZELLESTIRME_VE_TURKIYE.htm

ÖZTÜRK, Nursel. Özelleştirme Ders Notları, (26.12.2005).

http://www.ydk.gov.tr/egitim_notlari/ozellestirme.htm

SCOTT, Colin. "Governance Beyond the Regulatory State: Competing Rationalities and Regulatory Effects",

http://www.law.wisc.edu/m/wm4mt/colin_scott_11-5-07_lecture.doc

T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, "Türkiye'de Özelleştirme",

http://www.oib.gov.tr/program/turkiyede_ozellestirme.htm

THAKUR, Dhanaraj, Michael L. Best, Kipp Jones. "Regulatory Independence and the Development of the Telecommunicaitons Sector: The Liberian Telecommunicaitons Authority", Open Society Institute for West Africa (OSIWA),

<http://www.cc.gatech.edu/~mikeb/papers/lta.pdf>

UZUN, Şentürk. "Büyük Britanya Yönetim Sistemi",

http://www.arem.gov.tr/proje/yonetim/Dunyada_Kamu_yon/ingiltere.pdf

(15.03.2008)

VAROL, Mahmut. "Kamuda Yeniden Yapılanma Çerçevesinde Personel Rejimi ve Organizasyon Yapılarına Genel Bakış"

<http://www.demud.org.tr/uzmanbakis/2/mvarol.pdf>

WILLIAMS, Fiona. "Seminar on the Theories of the State Social Relations, Welfare and the Post-Fordism Debate", Ekim 1998, Suhyun Hong

<http://prome.snu.ac.kr/~skkim/lecture/lecture6/files/fw01.html> (22.04.2004).

www.epdk.gov.tr

YILDIRIM, Engin. "Türkiye'deki Toplam Kalite Yönetimi Uygulamalarının İşçiler ve Endüstri İlişkileri Üzerindeki Etkileri", <http://www.sendika.org/belgeler/ky-01haziran2003.html>

(27.05.2004)

YILMAZ, Yunus. "Fransa'da Bağımsız İdari Otoriteler", AYİM 20 Numaralı Dergi,

http://www.msb.gov.tr/ayim/Ayim_makale_detay.asp?IDNO=66

DİĞERLERİ

2499 No.lu Sermaye Piyasası Kanunu

2813 No.lu Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunun Kuruluşuna İlişkin Kanun

3096 Sayılı “Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kurumların Elektrik Üretimi, İletimi,

3984 No.lu Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun

4054 No.lu Rekabetin Korunması Hakkında Kanun

4628 No’lu Elektrik Piyasası Kanunu.

4733 Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğünün Yeniden Yapılandırılması ile Tütün ve Tütün Mamullerinin Üretimine, İç ve Dış Alım ve Satımına, 40406 Sayılı Kanunda ve 233 Sayılı Kanun Hükmünde No.lu Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

4734 No.lu Kamu İhale Kanunu,

5411 No.lu Bankacılık Kanunu

6762 no.lu Türk Ticaret Kanunu.

7Mart 1974 ve 14820 sayılı Resmi Gazete

AKYILDIZ, Hüseyin. “Temel Dinamikleri ve Çelişkileriyle Üretim ve Bölüşüm Süreci”, **TÜHİS**, Mayıs 2005, s.27–44.

ATAY, E. Ethem. “Fransız İdare Hukukunda Bağımsız İdari Otoriteler (BİO’lar): Rekabet Konseyi”, **Perşembe Konferansları 6**, Ankara, Mart 2000.

AYDEMİR, Birol. “Stratejik Yönetim ve Bütçe”, **20. Türkiye Maliye Sempozyumu Türkiye’de Yeniden Yapılanma**, 23–27 Mayıs 2005 Karahiyat/Pamukkale Bağımsız Sosyal Bilimciler 2006 Yılı Raporu, “IMF Gözetiminde On Uzun Yıl, 1998–2008: Farklı Hükümetler, Tek Siyaset”, Haziran 2006, Ankara.

BALKIZ, Özlem İrmak. “Küreselleşme ve Esnek Üretim Değişen İş Organizasyonları Üzerine Bir İnceleme”, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), İzmir 2002.

BEVİR, Mark, R. A. W. Rhodes. "A Decentered Theory of Governance: Rational Choice, Institutionalism, and Interpretation", **Colloquium at the Institute Governmental Studies**, University of California, Berkeley, 9 March 2001.

CERNY, Philip G.. "Reconstructing, The Political In A Globalizing World: States, Institutions, Actors And Governance" Frans Buelens, ed., **Globalization and the Nation-State**, (Cheltenham, Glos.: Edward Elgar, for the Belgian-Dutch Association for Institutional and Political Economy, 1999)

CHRISTENSEN, "Delegation and Specialization in Regulatory Administration: A Comparative Analysis of Denmark, Sweden and The Netherlands".

CHRISTENSEN, Jorgen Gronnegaard, Kutsal Yeşilkağıt. "Delegation and Specialization in Regulatory Administration: A Comparative Analysis of Denmark, Sweden and The Netherlands", **Autonomization of State: From Integrated Administrative Models to Single Purpose Organizations**, Scancor, Stanford University, April 1–2, 2005

CHRISTENSEN, Tom, Amund Lie, Per Lægreid. "Beyond New Public Management: Agencification and Regulatory Reform in Norway".

CHRISTENSEN, Tom, Per Lægreid. "Agencification and Regulatory Reforms", **"Automization of the State: From Integrated Administrative Models to Single Organizations"**, Stanford University, April 1–2 2005

CHRISTENSEN, Tom, Per Lægreid. "Modern Regulatory Agencies-Professional and Judicial Objectivity or Increased Complexity in Decision-Making?", Stein Rokkan Centre for Social Studies Unifob as December 2006, **Working Paper 12-2006**

CHRISTENSEN, Tom. "Agencification and Regulatory Reforms", **Otomatization of the State: From Integrated Administrative Models to Single Purpose Organizations"**, Stanford University, April 1–2 2005

CLARKE, Simon, "Fordism and Flexibility", What in the F...’s Name is Fordism, British Sociological Association 1992.

COŞKUN, Ali. "Açılış Oturumu", **II. Bağımsız Kurullar ve Piyasa Ekonomisi Arenası**, , 2002.

ÇAĞLAR, Esen. "Türkiye'de Yerelleşme ve Rekabet Gücü: Kümelenmeye Dayalı Politikalar ve Organize Sanayi Bölgeleri", **Bölgesel Kalkınma'da İktisadi Perspektif**

ÇETİNKAYA, Sibel. **Türkiye'de Elektrik Enerjisi Piyasası Beklentiler ve Gelişmeler 2007**, Deloitte Danışmanlık.

ÇOBAN, Hilmi, Fatih Deyneli. "Kamuda Kalite Artırma Çabaları ve Performansa Dayalı Bütçeleme", **20. Türkiye Maliye Sempozyumu Türkiye'de Yeniden Mali Yapılanma**, Denizli 2005

Dağıtım ve Ticareti ile Görevlendirilmesine İlişkin Kanun" R.G. 18610, 19.12.1984.

Deloitte Touche Tohmatsu Emerging Markets Ltd., **Sustainable Power Sector Reform in Emerging Markets- Financial Issues and Options**, Submitted to : World Bank, US Agency for International Development (USAID), Final Draft, 18 June 2004.

Devlet Su İşleri Umum Müdürlüğü Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun.

Disk Birleşik Metal İş Örgütlenmesi, Dünyada ve Türkiye'de Sendikal Örgütlülük, İstanbul, 2002.

Doğal Gaz Piyasasında Yapılacak Denetimler ile Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik.

DOVE, Suzanne. "Fragile Miracles: The Creation and Sustainability of Autonomous Oversight Agencies in a Politicized Bureaucracy the Case of Bolivia", Tesi Doctoral, Universitat Autònoma de Barcelona Facultat de Ciències Polítiques i de L'Administració, 2002.

DPT IX. Kalkınma Planı Enerji Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 2006

EBERHARD, Anton. "The Independence and Accountability of Africa's Infrastructure Regulators: Re-Assessing Regulatory Design and Performance", **4th Afur Annual Conference**, 25 April 2007 Livingstone Zambia.

EKELUND, Helena. "Agencification and the EU as a Regulatory State: a Framework for the Study of European Community Agencies", **UACES Student Forum 8th Annual Conference**, Nottingham 19th-20th of April 2007.

Elektrik Piyasası Kanununda değişiklik yapılmasına dair 5496 no.lu Kanun.

Elektrik Piyasasında Yapılacak Denetimler ile Ön Araştırma ve Soruşturmelerde Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik.

ELGIE, Robert, Iain McMenamin. "Explaining the Origins of Delegation: The Case of Independence Administrative Authorities in France", **ECPR Delegation Workshop: French Independent Administrative Authorities**.

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu 2003 Yılı Faaliyet Raporu.

Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun.

EPDK İnsan Kaynakları Yönetmeliği,

EPDK, Petrol Piyasası 2005-2006 Raporu.

ERDOğAN, Ekrem, Mehmet Zeki Ak. "Neo-liberal Ekonomik Dönüşüm ve Sendikalar", **Kamu-İş**, C:7, S: 2/2003, 1-14.

ERYILMAZ, Bilal. "Kamu Yönetimi'nde Değişim", **II. Kamu Yönetimi Bildiriler Kitabı**, "Dünyada Kamu Yönetiminde Dönüşüm ve Türkiye'de Kamu Yönetimine Yansımaları" Ankara, Hacettepe Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü, 2004 50-64.

FARAZMAND, Ali. "Total Quality Management (TQM): Key Concepts and Analysis of Best Practices for Improving Public Service Performance" **International Performance on TQM in Government**, Tehran, Iran, December 7–9, 2002, s. 1-25.

FERREIRA, Maria Patrocinia, Francisco Diniz. "Total Quality Management and Public Administration: The Case of Vila Real Town Hall", **44 th European Congress of the European Regional Science Association- Regions and Fiscal Federalism**, University of Porto, Portugal, 25–29 August 2004.

FREDERICKSON, H. George. "Whatever Happened to Public Administration? Governance, Governance Everywhere", **Working Paper**, QU/GOV/3/2004

GALLINA, Andrea. "The Political Economy of Production Systems Power, Governance and Learning in Industrial Networks".

GEORGE, Susan. (Çev: Füsün Çiçekoğlu), "Neoliberalizmin Kısa Tarihçesi Seçkin Ekonomi Yirmi Yılı ve Yapısal Değişim Şansları"

GILAD, Sharon. "Exchange Without Capture: The UK Financial Ombudsman Service's Struggle for Accepted Domain".

GILARDI, Fabrizio, Jacint Jordana, David Levi-Faur. "Regulation in the age of Globalization: The Diffusion of Regulatory Agencies across Europe and Latin America", **Institut Barcelona D'Estudis Internacionals Working Paper**, 2006/1.

GILARDI, Fabrizio. "Principal-Agent Models Go to Europe: Independent Regulatory Agencies as Ultimate Step of Delegation", **ECPR General Conference**, Canterbury (UK) 6-8 September 2001.

GÜLER, Birgöl Ayman. "Devlette Reform", Mimarlar Odası Sunuşu, 3 Mart 2003.

GÜLER, Birgöl Ayman. **Kamu Yönetimi I. Ulusal Kurultayı**, 18–19 Aralık, 2003.

HAAK, René. “Changing Patters of Japanese Production Management A New Balance Between Tradition and Innovation”, **EU-Japan Workshop on Corporate Social Responsibility & Changing Wage Systems- The Role of Trade**, Sano-Shoin Conference Center, Hitotsubashi University, Tokyo, 186-8603, Japan, 26-27 November 2004

International Energy Agency, “Guidelines for Transferring Methods and Processes for Integrated Planning”, A Report of task IV- Development of Improved Methods for Integrating Demand –Side Options Into Resource Planning (Subtask IV/5) Final Report –February 1997. Demand-Side Management.

JACOBSEN, Henrik Klinge, Peter Fristrup, Jesper Munksgaard. “Integrated Energy Markets and Varying Degrees of Liberalisation: Price Links, Bundled Sales and CHP Production Exemplified by Northern European Experiences”, **Energy Policy**, 34, 2006.

JAMES, Oliver. “The UK Central State and Core Executive’s Changing Capacity for Coordination and Steering: Stronger but More Limited Tools in the Post – “Whitehall Model” Era of Governance”, **Study Group on Governance of Public Sector Organizations, EGPA Conference**, Madrid 19–22 September 2007

JAYASURIYA, Kanishka. “Neoliberalism, Securitisation and the New Transnational Regulatory Governance”, **Asia Research Center Working Paper No. 108**, Murdoch University Perth, Australia, , August 2004.

JESSOP, Bob. “Cities and State Restructuring Pathways and Contradictions” , 2002 **Editorial Board of Antipode**.

JOHANNSEN, Katja Sander, Anders Larsen, Lene Holm Pedersen, Eva Moll Sørensen. “Dimensions of Regulatory Independence – A Comparative Study of the Nordic Electricity Regulators”, **Market Design Conference 2003**, Saltsjöbaden, Sweden, 16-17 June 2003.

Joint Legislative Audit Committee, “Review of Small Regulatory Agencies”, Report No. 04–1, December 2004, Oregon, USA

KARADOĞAN, Haluk. "Açış Konuşmaları", **Türkiye'de Enerji ve Kalkınma Sempozyumu**, Nisan 2006, İstanbul.

KESKİN, Nuray. "Küresel Saldırıları Karşısında Eğitim Hakkı", **Eğitim Sen IV. Demokratik Eğitim Kurultayı**, 1-5 Aralık 2004, Ankara, Birinci Cilt.

KÖK, Sabahat Bayrak. "Küreselleşme ve Sendikal Hareket, Artan Yoksullaşma", GOÜ İİBF İşletme Bölümü, **5. Orta Anadolu İşletmecilik Kongresi**, 15-17 Haziran 2006.

KUDRYCKA, Barbara. "Governance and Public Administration in the 21st Century-The Changing Position and Status of Civil Servants". **Twenty-fifth International Congress of Administrative Sciences** Athens, 9 to 13 July 2001

KULALI, İhsan. "Elektrik Sektöründe Özelleştirme ve Türkiye Uygulaması", DPT Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü, Finansman Dairesi Başkanlığı, Uzmanlık Tezi, Ankara, Ağustos 1997.

LARNER, Wendy. "Neo-liberalism: Policy, Ideology, Governmentality", **Studies in Political Economy**, 63: 5–25, 2000.

MAGGETTI, Martino. "Between Control and Autonomy: Implementing Independent Regulatory Agencies, An Empirical Comparison", **Frontiers of Regulation: Assessing Scholarly Debates and Political Challenges**, International Conference, European Consortium of Political Research, Standing Group on Regulatory Governance and the Centre for the Study of Regulated Industries, School of Management, University of Bath, September 7th-8th 2006.

MAGGETTI, Martino. "The Role of Independent Regulatory Agencies in Policy-Making: a Comparative Analysis of Six Decision-Making Processes in the Netherlands, Sweden and Switzerland", **The Fourth ECPR General Conference**, Section "Regulation and Governance", Panel "Administration, Policy and Politics in Government Regulation", Pisa Italy, 6-8th September 2007.

MAJONE, Giandomenico. "The Agency Model: The Growth of Regulation and Regulatory Institutions in the European Union".

MARCONI, Pia. "Public Administration Reform and Government Responsiveness to Citizens in Italy", OECD Public Management Service, 1997.

MARTIN, Brendan. "Privatization of Municipal Services: Potential, Limitations and Challenges for the Social Partners", **International Labour Office, Sectoral Activities Programme**, Working Paper, Geneva August 2001.

NÖLKE, Andreas. "Limits to Democratic Governance: The Case of Transnational Politics", **Conference on Democratic Governance**, Copenhagen 2004

O'CONNOR, Daniel, Suzan Ilcan. "The Folding of Liberal Government: Contract Governance and the Transformation of the Public Service in Canada", **Alternatives**, 30 (2005)

OCAKVERDİ, Eren. "Türkiye'de Özelleştirme Süreci", **TÜSİAD Görüş**: Ekim 2004.

OLIVEIRA, G., EL Machado, LM Novaes, CBG Ferreira. "Aspects of Independence of Regulatory Agencies and Competition Advocacy", **First Research Cycle of CUTS Competition, Regulation and Development Research Forum (CDRF)**, 2005–2007.

PAPADOPOULOS, Yannis. "Network Governance: Governance Without Parties?", **ECPR Joint Sessions**, Granada 14–19 April 2004, Workshop "Democracy and Political Parties".

Petrol Piyasası Bilgi Sistemi Yönetmeliği.

Petrol Piyasasında Yapılacak Denetimler ile Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasasında Yapılacak Denetimler ile Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik.

PRADO, Mariana Mota. "Independent Regulatory Agencies, Patronage, and Clientelism Lessons from Brazil", **Primera Conferencia Internacional, Sobre Corrupción y Transparencia: Debatiendo las Fronteras entre Estado, Mercado y Sociedad**, Ciudad de México 23–25 de marzo de 2006.

QUINTYN, Marc, Silvia Ramirez, Michael W. Taylor. "The Fear of Freedom: Politicians and the Independence and Accountability of Financial Sector Supervisors", **IMF Working Paper**, WP/07/25, February 2007.

REICHARD, Christoph, Alexander Wegener. "New Borderlines Between State and Market", **Draft Annual Conference of the International Public Management Network at Salem** (Oregon) 1998.

SALMON, Keith. "Spain: From Protectionism to Advocacy of Liberalisation", **CONFERENCE The Spanish Presidency of the European Union**, Supported by the Real Instituto Elcano, UACES (University Association for Contemporary European Studies), EWC (Europe in the World Centre) and the Instituto Cervantes Foresight Centre, University of Liverpool, 12 October 2002

Sanayinin Can Damarı Enerji, **Ekonomik Forum**, Şubat 2004.

SATMAN, Abdurrahman. "Dünyada Enerji Kaynakları", **Türkiye'de Enerji ve Kalkınma Sempozyumu**, Nisan 2006, İstanbul

SEMENTELLI, Arthur. "Unmasking the Disciplinary Matrix: Deconstructing Public Administration Ideologies" **16Th Annual Public Administration Theory Network Conference**, June 19-21, pp 1-12, 2003, Anchorage, Alaska.

SOSAY, Gül. "Embedding Independent Regulatory, Agencies, into Administrative Traditions: Acceptance or Resistance?", **2007 Annual Conference of the European Consortium for Political Research**, Pisa, Italy, 6-8 September 2007.

ŞAHİN, Yeşim Edis. "Postmodern Durum ve Kamu Yönetimi", Basılmamış Doçentlik Tezi, Mersin 1999.

ŞAHİN, Yeşim. “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma ve Çalışma Yaşamı”, I. **Ulusal Sosyal Politika Kongresi Yaşam Boyu Sosyal Koruma**, Ankara, 2004

TANG, Ching-Ping. “When New Public Management Runs Into Democratization: Taiwan’s Public Administration in Transition” **Issues & Studies** 40, nos.3/4 (September/December 2004)

TANRIKULU, Ahmet Kenan. “Açılış Konuşmaları”, **Rekabet Politikası ve Özelleştirme Sempozyumu**, 5 Kasım 1999.

THATCHER, Mark. “Regulatory Agencies, the State and Markets: A Franco-British Comparison”. **European University Institute, Florence; Robert Schuman Centre for Advanced Studies Florence School of Regulation**, EUI Working Paper RSCAS 2007/17.

TPAO Yıllık Raporu, 2006.

TÜGİAD Enerji Raporu, “Türkiye’nin Enerji Sorunları ve Çözüm Önerileri”, Ajans-Türk Basın ve Basım, Ankara, 2003

Türkiye Atom Enerjisi Kurumu Kanunu.

ULUSOY, Ali. “Türkiye için Nasıl Bir Bağımsız İdare Modeli?”, **Stratejik ve Teknik Araştırmalar Merkezi (STEAM) II. Özerk Kurullar Arenası**, Ankara, 17–18 Aralık 2002

VIELLE, Pascale, Pierre Walthery. “Flexibility and Social Protection”, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Office for Official Publications of the European Communities, 2003.

WIMMER, Ö. Maria. Roland Traunmüller. “KM for Public Administration: Focusing on KMS”, **14th International Workshop on Database and Expert Systems Applications (DEXA’03)**, 2003 IEEE.

YALÇIN, Şenay. “Dünyada Enerji” **Türkiye’de Enerji ve Kalkınma Sempozyumu**, Nisan 2006, İstanbul.

YAMAMOTO, Hiromi. “New Public Management Japan’s Practice”, **II PS Policy Paper**, 293E January 2003.

YATAGANAS, Xénophon A.. “Delegation of Regulatory Authority in The Union The Relevance of the American Model of Independence Agencies”, **The Jean Monnet Program, Jean Monnet Working Paper**, 3/01, 2001.

YILDIRIM, Turan. “Bağımsız İdari Otoritelerin Yargısal Denetimi”, **2000 Yılında İdari Yargı Sempozyumu**, Danıştay Yayın Bürosu Yayınları No:59, Ankara 2000

YILGÖR, Ayşe Gül. “Toplam Kalite Yönetiminin Özel Sektör ve Kamu Kesimi İçin Ortak Bir Model Oluşturabilme Potansiyeli”, **Kamu Yönetiminde Kalite, 2. Ulusal Kongresi**, 21–22 Ekim 1999