



Ekonomik Regülasyon Uygulamalarının Yeniden Tanımlanması: Bağımsız İdari Otoriteler ve Yönetişim

M. Can YARDIMCI

Dr. Öğr. Gör., Afyon Kocatepe Üniversitesi, Emirdağ MYO

canyardim@aku.edu.tr

<https://orcid.org/0000-0002-2317-2249>

Makale Başvuru Tarihi : 02.02.2023

Makale Kabul Tarihi : 16.03.2023

Makale Yayın Tarihi : 25.03.2023

Makale Türü : Araştırma Makalesi

Özet

Anahtar Kelimeler:

Ekonomik
Regülasyon,
Bağımsız İdari
Otoriteler,
Yönetişim,

Bağımsız idari otoriteler, modern bir yönetim kavramı olarak iyi yönetişimin önemli ve açık bir örneğidir. Bağımsız düzenleyici otoritelerin kamu yönetimindeki önemi giderek artmaktadır. Bağımsız idari otoritelerin kamu yönetiminde özerk bir kurum olarak ortaya çıkması regülasyon politikaları ile bağlantılıdır. Çalışmada ekonomik etkiler yaratan bağımsız idari otorite yapılanması incelenmiştir. İlk olarak bağımsız idari otoriteler regülasyon kavramı çerçevesinde ele alınmıştır. Ardından, regülasyon süreçlerinin etkin yönetilmesi tartışılmıştır. Bu bağlamda bağımsız idari otorite ve yönetişim arasındaki ilişki ortaya konulmuştur. Ekonomik regülasyonların uygulayıcısı konumundaki bağımsız idari otoriteler ideal yönetişimi sağladığı takdirde beklentilerle uyumlu sonuçlar ortaya koyacaklardır.

Redefining Implementation of Economic Regulation: Independent Regulatory Authorities and Governance

Abstract

Keywords:

Economic
Regulation,
Independent
Regulatory
Agencies,
Governance,

Independent regulatory authorities are an important and obvious example of good governance as a modern management concept. The importance of independent regulatory authorities in public management has been increasing gradually. The emergence of independent regulatory authorities as an autonomous institution in public administration are in the connection with regulation policy. In this study, it has been examined an overall analysis of independent regulatory authorities structure that creates economic effects. Firstly, we have tried to explain independent regulatory agencies together with the concept of regulation. Then, effective management of regulation processes have discussed. In this connection, the relationship between independent regulatory authorities and governance has been revealed. Independent regulatory authorities, which operate economic regulations, will produce positive results in line with expectations if ideal governance is achieved.

GİRİŞ

Özellikle 1970’li yıllarla hız kazanan süreçte hem özel hem de kamu yönetim anlayışında değişimler meydana gelmiştir. Devletin piyasada aktif oyuncu olmasının sorgulandığı, devlet tarafından yürütülen iktisadi faaliyetlerin azaltılarak devletin minimize edilmesi gerektiği görüşü ağır basmıştır. Devletin piyasalarda hem bir aktör hem de denetleyen olduğu pozisyon sorgulanır olmuş ve bunun sonucunda ortaya çıkan değişimle beraber devletin ağırlığı giderek daha fazla düzenleyici ve denetleyici role kaymıştır.

Başlangıçta denetleme mekanizmasını yürütmek devletin asli vazifesi olarak değerlendirilmektedir. Ancak yaşanan gelişmeler ışığında modern sosyoekonomik çevrenin zamanla daha fazla karmaşıklaşması ile devletin bir buyurgandan aktöre büründüğü alanda adalet sağlamak adına aynı zamanda denetleme yapması piyasa mekanizmasınca doğru olarak algılanmamıştır. Buna giden süreçte yönetim anlamında çevresel değişimin de etkisiyle daha spesifik taleplerin artması, yönetim faaliyetlerinin zorlaşması yeni bir yönetim örgütlenmesini zorunlu kılmıştır.

Kamu yönetiminin yeni arayışları çerçevesinde değerlendirildiğinde esasında kamu yönetiminin beş ana döneme ayrılan gelişim ve dönüşüm sürecinin olduğu görülmektedir. Bunlar; Kamu Yönetimi 1.0: “Kameralizm”, Kamu Yönetimi 2.0: “Weberyan Bürokrasi”, Kamu Yönetimi 3.0: “Yeni Kamu Yönetimi”, Kamu Yönetimi 4.0: “Dijital Kamu Yönetimi” ve Kamu Yönetimi 5.0: “Akıllı Toplum” olarak sıralanmaktadır (Yılmaz ve Mecek, 2021:109). Kamu Yönetimi 3.0 yani “Yeni Kamu Yönetimi” dönemi ile merkezi idarenin ağır bürokrasiye dayılı ve merkezi planlamanın en birincil aktör olduğu süreç dönüşmeye başlamış, yerelde ve merkezi idarede katılım mekanizmaları artırılarak paydaşların yönetim süreçlerinde ve kararlarındaki etki oranı artırılmıştır.

Kamu Yönetimi 3.0 yani “Yeni Kamu Yönetimi”; 1970’li yıllarda, “Teknoloji 3.0” olarak ifade edilen, teknolojik unsur olarak sırasıyla “kişisel bilgisayar, internet ve sosyal medya” kullanımının gerçekleştirildiği, bu gelişmelere bağlı olarak da “3. Sanayi Devrimi” ekonomik döneminin yaşandığı evredir. Bu evrede hâkim olan toplumsal dönem “Toplum 4.0”, toplumsal unsur “Bilgi Toplumu” ve toplumun karakteristik yapısı “akıl gücü ve bilgi” olmuştur. Ekonomik unsur olarak “Neo-Liberalizm”, kamu yönetimi alanında ise yönetsel unsur olarak “Yeni Kamu Yönetimi” ön plana çıkmıştır. Yeni Kamu Yönetimi, Dwight Waldo’nun 1950’li yıllarda başlayan, 1968 itibarıyla de hayat bulan görüşlerine dayanmaktadır. Esasen Yeni Kamu Yönetimi, bu dönemde kamu yönetiminde ortaya çıkan “Yeni Kamu Yönetimi Hareketi”, “Yeni Kamu İşletmeciliği” ve “Yeni Kamu Hizmeti” paradigmasını bir bütün olarak kapsayan ortak addır. Devletin görev, yetki ve sorumluluk açısından büyük ve hantal bir yapıya kavuşmasına neden olan geleneksel yönetim anlayışına bir tepki olarak ortaya çıkmıştır. Yeni kamu yönetimi; devletin görev, yetki, sorumluluk, personel, organik yapı ve faaliyetleri açısından küçültülmesini, merkezden yerele doğru bir yetki aktarımının yapılmasını, kamu hizmetlerinin birçoğunun özel ve/veya üçüncü sektör üzerinden yaptırılmasını, devletin doğrudan girişimci ya da icracı rolünden çıkarak düzenleyici ve denetleyici bir rolde sınırlı kalmasını öngörmektedir. Yeni kamu yönetiminde devletin kamu hizmetlerini hayata geçirmesinde özel sektör yönetim anlayışı ve araçlarının kullanılması gerektiği savunulur. Yöneticilerin hukuki sorumluluklarının yanı sıra yerindelik açısından da sorumluluğunu esas aldığı için çok daha esnek ve şeffaf bir yönetim anlayışı benimsenmiştir. Bu bağlamda hem kurum/örgüt içi katılımı, hem de paydaş katılımını teşvik etmektedir (Mecek ve Yılmaz, 2021:234-235).

Geleneksel yönetimden postmodern yönetim anlayışına geçiş sürecinde birçok faktör etkili olmuştur. Bunlardan en önemlisi küreselleşen dünya ile birlikte değişen ekonomik koşullar, siyasi koşullar, geleneksel kamu yönetimine getirilen eleştiriler ve yeni Sağ düşüncesidir. Yeni Sağ düşüncesi özel sektörü öven, kamu sektörünü yeren bir anlayıştır. Buna bağlı olarak Yeni kamu işletmeciliği anlayışının oluşumuna da büyük ölçüde yön vermiştir. Yeni kamu işletmeciliği anlayışının en belirgin özelliği, özel sektör yönetim anlayışının kamu sektörüne aktarılmasıdır. Kamuda işletmecilik anlayışının uygulanmasıyla birlikte hizmetlerde etkinlik, verimlilik ve kalitenin artırılması hedeflenmiştir. Özel sektördeki anlayışın kamu sektörüne aktarılmasıyla daha esnek ve katılımcı bir yönetim sağlamaya çalışılmıştır (Akar, 2018:481).

Ekonomik anlamda ve sosyal anlamda kamusal yararın gözetilmesi için merkezi otoritenin yürütmesi gereken düzenleme, denetleme, yönetme ve yönlendirme faaliyetlerinin yetki devri yapılarak özerk kurul ve kurumlar tarafından idare edilmesi anlayışı genel kabul görmüştür. Aslında bu faaliyetlerin genel çerçevesi regülasyonlardır.

Regülasyonlar, devletin sosyoekonomik etki yaratan tüm ekonomik birimlerin ve diğerlerinin faaliyetlerine ne kadar müdahale edeceğinin, nasıl müdahale edeceğinin ve hangi araçları kullanacağını çerçevesini ortaya koyan kısıt ve kurallardır. Bu bağlamda regülasyon faaliyetlerinin yürütülmesi için bağımsız idari otoritelerin kurulması ve yetkilendirilmesi modern devlet otoriteleri tarafından benimsenmiştir.

Bağımsız idari otoriteler hem özel hem de kamusal anlamda yönetsel bir paradigma değişimine işaret etmektedir. Bağımsız idari otoritelerin yürüttüğü faaliyetlerin başta ekonomik ve sosyal olmak üzere yarattığı yaygın ve majör etkilerden dolayı önemsenmesi gereken kurumlar olduğu aşikârdır. Bağımsız idari otoriteler klasik bürokrasi yönetim biçimine bir meydan okumadır.

Bağımsız idari otoriteler genel özellikleri itibarıyla tüm ülkelerde benzer biçimde olmalarına rağmen, her ülkenin kendine özgü siyasi, ekonomik ve sosyal yapısına göre de birtakım farklılaşmalar içermektedir. Bu otoriteler, mali ve idari özerklik sahibi olup geniş yetkileri vardır buna karşılık aynı genişlikte sorumluluk sahibidirler.

Bağımsız idari otoritelerin, yaratacağı sosyoekonomik etkilerin büyüklüğünü ve yaygınlığını anlayabilmek için bu kurul ve kurumların ortaya çıkış nedenlerinin iyi bir şekilde anlaşılması gereklidir. Bağımsız idari otoriteler, aynı zamanda yeni yönetim paradigmasının ve anlayışının somutlaşmış hali ve bilhassa sosyoekonomik alanlarda can bulmuş hali olarak değerlendirilebilir. Bu yeni yönetim anlayışı kısacası çok aktörlü yönetim olarak tanımlanabilecek yönetiştir (Seçkiner Bingöl, 2022: 56).

Yönetim kavramına “*karşılıklık (işteşlik)*” eklenmesi (Okçu, 2012:11) sonucu üretilen yönetişim terimi kısaca, kamuya bağlı özellikle sosyoekonomik çevreyi düzenleyen kurumların siyasetten arındırılması ve karar ile uygulama süreçlerine hep birlikte aktif bir şekilde katılmalarını ifade etmektedir. Yönetişim anlayışının bağımsız idari otoriteler yoluyla regülasyon uygulamaları üzerinde olumlu etkiler yaratacağı açıktır.

Bu çalışmada, ekonomik etkiler yaratan bağımsız idari otorite yapılanması incelenmiştir. İlk olarak regülasyon kavramı, çeşitleri ve nedenleri ele alınmıştır. Ardından bağımsız idari otoriteler regülasyon kavramı çerçevesinde, regülasyon süreçlerinin etkin yönetilmesi bağlamında tartışılmıştır. Bu bağlamda bağımsız idari otorite ve yönetişim arasındaki ilişki ortaya konulmuştur. Ekonomik regülasyonların uygulayıcısı konumundaki bağımsız idari otoriteler, ideal yönetişim standartları çerçevesinde değerlendirilmiştir.

KAVRAMSAL VE KURAMSAL AÇIDAN REGÜLASYON

Regülasyon Kavramı

İktisadi literatürde sıklıkla piyasaların kontrol edilmesi açısından tartışılan konulardan biri regülasyonlardır. Regülasyon kavramı genellikle düzenleme ve denetleme kelimeleri ile iktisadi metinlerde yer almaktadır. Ancak regülasyon kelimesi, sadece düzenleme ve denetleme kelimelerinin taşıdığı anlam ile açıklanabilecek sıklıkta bir kavram değildir. Regülasyonların, denetleme ve düzenlemeler ile tanımlanması teorik düzeyde doğru olmayan bir yaklaşımdır.

Düzenleme ve denetleme kavramlarının ötesinde daha geniş anlam ve amaç içeren regülasyonlar interdisipliner bir açıdan ele alındığında temelde iktisat ve hukuk disiplinleri ile ilişkilidir. Bir başka deyişle; hukuk ve iktisat disiplinlerinin kesişiminde yer alır. Bununla birlikte, regülasyonların belirlenmesi ve uygulanmasını sağlamak açısından regüle edici kurumlar ya da bağımsız idari otoritelerin öneminden dolayı regülasyonların iktisat, hukuk ve yönetim disiplinlerini de kapsadığını söylemek yanlış olmayacaktır. Dolayısıyla etkin yönetişim mekanizmalarının tesisi ve bunların analizi bilimsel açıdan önemlidir. Ancak

öncelikle regülasyon kavramının kapsamlı bir tanımı yapılmalıdır. Bu amaçla bu başlıkta ilk olarak regülasyon kavramının detaylı bir tanımı ortaya konulacaktır.

Regülasyon dar çerçevede özerk bir yapıya sahip bununla birlikte bir kamu tüzel kişiliği vasfı olan bir organizasyonun sosyoekonomik alanı denetlemek ve düzenlemek için kullandığı uygulamalardır (Levent, 2016:568-569). Regülasyonlar, devlet ile toplum arasındaki ve hükümet ve piyasalar arasındaki sınırı tanımlar. Örneğin; sağlık hizmetleri devlet tarafından sunulduğunda regülasyonların bir gereği olmaz ancak aynı sağlık hizmetleri özel sektör tarafından sunulursa regülasyon bir gerekliliktir. Regülasyonlar, kamusal çıkarı gözeterek özel sektör faaliyetlerini denetleyen bir tür kamu yönetimi kolluğu olarak tasvir edilmektedir (Christensen, 2010:2).

Regülasyon; genel olarak otorite sahibi devletin koyacağı kurallar ile iktisadi birimler olan bireylerin ve firmaların, bunun yanında ekonomik etki yaratan ancak kâr amacı gütmeyen organizasyonların alacağı kararları etkilemesidir. Bu etki mekanizması ekonomik tesir yaratan tüm organizasyonların kararlarını kısıtlama biçiminde olabileceği gibi, ki buna regülasyon denir, özgürleştirme biçiminde de olabilir ki buna da deregülasyon denir. Regülasyonların arkasında kanun koyma ve uygulama gücüne sahip devletin bulunması bir gerekliliktir (Brown vd., 2006:16).

Dikkat edilirse sadece bu genel tanımda bile regülasyonların sadece bir düzenleme olmadığı bunun yanında ekonomik etki yaratan mekanizmaları yönetme ve yönlendirme fonksiyonun da olduğu ortaya konulmaktadır. Aslında regülasyonlar doğası gereği aynı zamanda denetleme görevi de üstlenmek zorundadır. Bu açıdan bakıldığında; Oğuz (2011:19) regülasyonları, yasal vasıtalarından faydalanılarak sosyoekonomik etkileri olan her birimi düzenleme, denetleme, yönetme ve yönlendirme aksiyonlarının tümü olarak tanımlamıştır.

Regülasyon Çeşitleri

Regülasyonlar sosyoekonomik etkiler oluşturması hasebiyle çok geniş fonksiyonlar barındırmaktadır. Kamu otoritesi sosyoekonomik etkinlik ve refah artırıcı görevi kapsamında denetleme, düzenleme, yönetme ve yönlendirme faaliyetlerinin en tepedeki belirleyicisi ve yürütücüsü olarak birçok regülasyon uygulamasını hayata geçirir. Devlet, kamusal yarar sağlamak için bireyleri uygulamaya alacağı regülasyonlar yani kural ve koşullardan oluşan tedbirler vasıtasıyla korumak bunun yanında ekonomik etkinlik ve sosyal refahı yükseltmek ister. Toplumsal sözleşme teorisyenleri olan Hobbes ve Rousseau kamu yararı kavramını devletin yerine getirebileceği bir görev olarak görmüşlerdir (Elcock, 2006:102). Kamu otoritesinin geniş kapsamlı görev tanımından dolayı regülasyonlarda geniş bir çerçevede ele alınmaktadır. Bu anlamda regülasyonlar üç ana bölüme ayrılarak ele alınabilir: ekonomik regülasyonlar, sosyal regülasyonlar ve idari regülasyonlar.

Ekonomik regülasyon kavramı temel olarak firmaların davranışını etkilemeye yöneliktir. Piyasalarda regüle etme gücü ve yetkisini elinde bulunduran en üst mercii olan kamu otoritesi veya yetki devri yaptığı bağımsız idare otorite, belirlediği koşul ve kurallarla firmaların fiyat, rekabet, miktar ve piyasaya giriş-çıkış kararlarını etkileyerek ekonomik etkinliği sağlamaya çalışması ekonomik regülasyon olarak tanımlanır (Chang, 1997:704).

Ekonomik regülasyon uygulamalarında regüle edici kurum fiyat, miktar, piyasaya giriş ve çıkış gibi değişkenler için koşul ve kurallar belirler. Fiyat bazlı uygulanacak bir regülasyon, fiyat için tek bir düzey belirlemek şeklinde olabileceği gibi, alt ve üst limiti tayin edilmiş bir fiyat aralığı belirlemek şeklinde de olabilir. Bunun yanında fiyat değişkeni için belirlenecek regülasyon kararı tavan fiyat veya taban fiyat şeklinde de olabilir (Viscusi vd., 2000:298).

Fiyat temelli uygulanan regülasyon sadece firmanın davranışının koşul ve kuralını belirlerken, miktar temelli uygulanacak regülasyon ise firma davranışı yanında tüketici davranışını da etkileyen kural ve koşulları içerebilir. Kamu otoritesi bazı mal ve hizmetlerin tüketiminden kimsenin dışlanmasını istemez. Yani talep eden herkes tarafından ulaşılabilir olması için regülasyon uygular (Akça, 2007: 25).

Ekonomik regülasyon uygulaması kontrol edilmek istenen bir diğer değişken piyasaya giriş ve çıkışlarıdır. Bu regülasyonlar ile kamu otoritesi öncelikle piyasada faaliyet gösterecek firma sayısını kontrol eder, bununla birlikte fiyat değişkeni üzerinde de etki yaratır (Viscusi vd., 2000:299). Regüle edici kurumun, piyasaya girişler için getireceği kural ve koşul genellikle yeni girişler içindir. Yeni girişlerin sıkı kurallara tabi tutulması girişler önünde doğal bariyer oluşturacaktır. Bunun amacı, bireylere sunulacak ürünlerdeki kalite standardının sağlanması (Djankov vd., 2002:2) ve paternalistik güdü ile bireylerin korunmasıdır.

Piyasaya giriş koşullarının sıkılaştırılması veya engellenmesi sonucu yetersiz ürün miktarı ve bu durumun doğal sonucu olarak fiyatların yükselmesi sorunu oluşabilir. Ancak bu sorun da yine regüle edici kurumlar tarafından uygulanacak fiyat regülasyonu ile ortadan kaldırılabılır. Çıkış regülasyonu ile arzu edilen, bazı mal ve hizmetlerin tüketiminden hiçbir bireyin dışlanmaması yani bu mal ve hizmetlerin ilgili piyasalarda düşük kâr veya maliyetle sunulmasının sağlanmasıdır. Bunun için regüle edici kurumlar, firmaların piyasadan istediği zaman çekilmelerini koşul ve kurallara bağlayarak çıkış regülasyonu uygular (Viscusi vd., 2000:300).

Fiyat, miktar ve giriş-çıkış regülasyonları yanında kamu otoritesi ürün kalitesi (Adams ve Opoku, 2015), yatırım ve güvenlik gibi değişkenler için de koşul ve kurallar oluşturabilir (Rammal ve Zurbruegg 2006). Kamu otoritesi ya da yetki devrinde bulunduğu regüle edici kurum, belirli mal ve hizmetlere ilişkin kalite standardı içeren kural ve koşullar oluşturabilir. Bu tarz regülasyonlar maliyetli olmalarından ötürü dikkatle uygulamaya alınmaktadır. Yine regülasyon kurumu, firmaların gerçekleştireceği tüm yatırımlar için sektörün önemini dikkate alarak kural ve koşullar yaratarak tüm üretim süreçlerini etkileyebilir (Viscusi vd., 2000:300).

Ekonomik regülasyon yanında; sosyal alanları ilgilendiren ve sosyal alanda etkiler ortaya çıkaracak sosyal regülasyonlarda mevcuttur. Sosyal regülasyonlar genellikle sağlık, çevre, güvenlik gibi alanlarda kamunun sosyal yararını gözetken bununla birlikte ekonomik etkiler de ortaya çıkaran kural ve koşullardır (Levi-Faur, 2010:16). Diğer yandan literatürde bazı çalışmalarda ayrı bir regülasyon çeşidi olarak kabul edilen idari regülasyonlar mevcuttur. İdari regülasyonlar, ekonomik ve sosyal regülasyonların belirlenmesi ve uygulanması süreçlerinde etkilenen tüm paydaşların yerine getirdiği bürokratik iş ve işlemler ile üstlenilen bürokratik maliyetleri tanımlar (Kostakoğlu, 2014: 9). Çalışmanın odak noktası ekonomik regülasyon uygulamasını gerçekleştiren bağımsız idari otoriteler, bunların yönetimi ve dizaynı olmasından ötürü sosyal ve idari regülasyonlara daha geniş yer verilmeyecektir.

REGÜLASYON UYGULAMALARININ NEDENLERİ VE BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERE OLAN İHTİYAÇ

Regülasyonların temel amacı kamu yararı sağlamaktır. Ancak literatüre bakıldığında kamu otoritelerinin çok çeşitli gerekçelerle regülasyon uygulamalarına başvurdukları varsayılmış veya görülmüştür. Regülasyon uygulamalarına başvurulmasının nedenini iki ana başlıkta ele alınabilir. İlki kamu yararı ikincisi ise siyaset bilimciler tarafından ortaya atılan ele geçirme teorisinin öne sürdüğü bireylerin veya çıkar gruplarının yararlarıdır (Massadikov, 2018:14).

Regülasyon uygulamalarına başvurulmasını ele geçirme teorisi bağlamında ele alındığında, başlangıçta regülasyonların çıkar gruplarının yararına olması gibi bir durumun olmadığını aslında regülasyon uygulamalarının kamu yararı sağlamak üzere uygulamaya konulduğunu ancak zamanla regülasyon

kurumlarının çıkar grupları tarafından ele geçirileceği ve firmaların yararına hareket edeceği kabul edilir (Christensen, 2010:3). Bunun arkasında çıkar gruplarının iyi organize olmalarının yanında regüle edicilerin de kendi çıkarlarına hizmet amacının olabileceği unutulmamalıdır (Ginosar, 2014:303-304). Bunun gerekçesi ise regüle edici kurumların ekonomik güçten etkilenebilecekleri ve bundan dolayı regüle edilmiş bir endüstrinin çıkarına hareket edebilecekleri varsayımına dayanır. Ayrıca regülasyon kurumları çalışanları, regüle edilen piyasada faaliyet gösteren firmaların potansiyel insan gücünü oluştururlar. Bundan dolayı kamu tarafından uygulamaya konulacak regülasyonlar sadece kamu yararını dikkate alarak dizayn edilecek ve sürdürülebilir olacak olanların hayata geçirilmesi uygun olacaktır (Baldwin vd., 2012:15).

Regülasyon uygulamalarına başvurulmasının ana nedeni piyasa başarısızlıklarıdır. Kamu yararı açısından literatüre bakıldığında; piyasa başarısızlığı, kamu çıkarının maksimize edilmesi ya da bir başka deyişle beklenen çıkar düzeyi ile uyumlu sonuçlar üretilememesinin temel nedenidir. Piyasa başarısızlıklarının öne çıkan nedenlerini sıralamak gerekirse; eksik rekabet, asimetrik bilgi, dışsallıklarıdır. Dolayısıyla piyasa başarısızlıklarının varlığında kamu yararının istenilen düzeyde olması mümkün olmayacağından regülasyon uygulamalarının hayata geçirilmesi bir gerekliliktir (Croley, 2009:167-168).

Kamu yararını önceleyen bir diğer argüman ise kamu otoritesinin paternalistik davranmak zorunda olduğu gerçeğidir. Paternalizm, devletin bireylere karşı anayasal sorumluluğundan doğan ve bireylerin kendi çıkarlarına olan rasyonalitesine olan güvensizliktir. Dolayısıyla devlet bazı konularda bireylerin tercihleri dışında kararlar almak ve kurallar belirlemek yani regülasyonlar uygulayabilmek zorunda kalabilir. Devlet, sosyopolitik amaçlar gereği toplumun bireylerinin bazı konular ve regüle etme üzerindeki tercihlerini göz ardı edebilir. Örneğin; devlet deprem felaketlerinden bireyleri azami ölçüde koruyabilmek için inşa edilecek konutlarda maliyeti artırıcı ek önlemler alınması zorunlu kılabilir. Bu tarz regülasyonlar toplum tarafından arzu edilmez çünkü bu tarz regülasyonlar genelde toplum tarafından kullanılan mal ve hizmetlerin maliyetini artırıcı etkiye sebep olurlar (Baldwin ve Cave, 1999: 14-15). Mal ve hizmetlere her bir birey tarafından sürekli olarak erişimin sağlanması da kamu yararı gözetilerek uygulamaya konulacak regülasyonların bir diğer nedenidir. Bu nedenle uygulanacak bir regülasyon, evrensel insani bir gereksinimi karşılayacak olan mal ve hizmetlere her bireyin kesintisiz bir biçimde ulaşmasını sağlar (Atiyas ve Oder, 2008:15).

Regülasyonlar nedenleri açısından değerlendirildiğinde bu uygulamaların keyfi değil zorunlu olduğu görülecektir. Son yüzyıl özelinde bakıldığında birçok alanda regülasyon faaliyetlerinin yürütülmesinin de gerekli olduğu aşikardır. Modern sosyoekonomik çevrenin zamanla giderek daha fazla karmaşıklaşması ile daha eski zamanların tekdüze ve sıradan olmasından ötürü merkezi yönetimin tek başına yürütebildiği regülasyon görevinin artık gözden geçirilmesi gerekliliği doğmuştur. Bununla birlikte yönetim anlamında çevresel değişimin de etkisiyle daha spesifik taleplerin artması, yönetim faaliyetlerinin zorlaşması yeni bir yönetim örgütlenmesini zorunlu kılmıştır. Ekonomik anlamda ve sosyal anlamda kamusal yararın gözetilmesi için merkezi otoritenin yürütmesi gereken düzenleme, denetleme, yönetme ve yönlendirme faaliyetlerinin yetki devri yapılarak özerk kurul ve kurumlar tarafından idare edilmesi anlayışı genel kabul görmüştür. Bu özerk kurul ve kurumlarda bağımsız idari otoriteler olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu noktada önemli olan, uygulamaya konulacak regülasyonların yürütülmesinden sorumlu kurumların yönetsel dizaynı ve regülasyon politikasının ne kadar kurala bağlı ne kadar duruma bağlı olacağı hususudur.

REGÜLASYON KURUMLARI OLARAK BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER

Anayasal düzene sahip her devlet, her bir bireyin ve dolayısıyla toplumun çıkarını yani refahını sağlamakla yükümlüdür. Bunu sağlamak için anayasanın kendisine verdiği yetkileri ve otorite gücünü kamu yararını gözeterek biçimde kullanmalıdır. Birincil amacı kamu yararını sağlamak olan regülasyonların dizaynı ve uygulanması süreçlerini yürütmekte yine devletin yani kamu otoritesinin temel ödevidir.

İlkel sayılabilecek, daha küçük ve karmaşık olmayan dönemlerde kamu otoritesi regülasyonu bizzat kendisi yönetebilirdi. Ancak günümüz koşullarının karmaşık yapısı, sürekli değişen dinamik çevresel koşullar, teknoloji gibi faktörlerin etkisiyle kamu otoritesi kendisi adına regülasyon faaliyetlerinde bulunmak için özelleştirilmiş bağımsız kurum ve kurullar oluşturarak yetki devrinde bulunurlar. İşte bu yetki devri ile birlikte regülasyon faaliyetleri bağımsız ve tarafsız bu kurum ve kurullar tarafından yönetilir. Bu noktada regülasyonları yerel idare tarafından yürütülen ve merkezi idare tarafından yürütülenler olmak üzere iki sınıfa ayrılabilir.

Yerel idare tarafından yürütülen regülasyonlar daha yerel konulara odaklanan yerel düzeydeki sosyoekonomik; çevre, temizlik, imar gibi konulara etkin ve yerinde kural ve koşullar oluşturur. Yerel bazda takibi yapılabilecek bu konuların düzenlenmesi, denetlenmesi, yönetilmesi ve yönlendirilmesi ile etkin bir süreç yürütülebilecektir. Yerel idarenin sorumluluğunda olan bu tarz regülasyonlar, daha katılımcı ve yerinde denetim olanağı sunarak kamu yararının gözetilmesi hususunda daha etkin ve hızlı refleks gösterilmesini sağlarlar. Ancak her regülasyon uygulaması yerel idareye bırakılamaz. Yerel idareye bırakılamayacak olan, coğrafi olarak daha geniş ve ülkede yaşayan bireylerin genelini ilgilendiren regülasyonlar merkezi idare tarafından dizayn edilir ve yürütülür. Böylece regülasyonun daha etkin bir şekilde uygulanması ile etkin sonuçlar alınabilir. Merkezi idarenin yerel idareye oranla avantaj sahibi olduğu yani üstün olduğu hususlar (Baldwin ve Cave, 1999: 66);

- Uygulanacak regülasyonun birden fazla bölgeyi etkileyecek olmasından kaynaklı koordinasyonu sağlayabilecek olması,
- Kanunların tanıdığı haklar bakımından ortaya koyabileceği irade ve iradenin uygulanmasını sağlayabilmesi,
- Merkezi bütçe üzerindeki yetkisinden kaynaklı gerekli beşeri ve fiziki sermayeyi istihdam edebilme kabiliyeti,
- Yasama faaliyetlerinin belirleyicisi olmasından ötürü yerel idareleri dahi kontrol edebilmesi,
- Ölçek ekonomilerinden kaynaklı sorumluluğu karşılayabilmesidir.

Modernleşmenin başlangıcında regülasyonların dizaynı, kuralları, koşulları ve yürütülmesi bizzat yasa yapıcılar tarafından gerçekleştiriliyordu. Ancak her alanın kendine özgü uzmanlık gerektirmesi ve zamanla dinamik çevrenin giderek karmaşıklaşması sonucu yasa yapıcıların regülasyon uygulamalarını etkin bir şekilde yerine getirememesine neden olmuştur. Tüm bu sebeplerden ötürü başlangıçta kamu otoritesi adına yasamanın sahip olduğu bu sorumluluk mahkemelere devredilmiş ve daha sonra ise bağımsız idari kurum ve kurullar devreye alınmıştır (Posner,1974:350). Bu bağımsız idari kurum ve kurullar; üst kurullar, regüle edici kurumlar, düzenleme kurumu gibi adlandırmalarla pratikte hayat bulmuşlardır. Ancak bunların literatürdeki kavramsal tanımlamaları bağımsız idari otoriteler olarak yapılmaktadır.

Regülasyon faaliyetlerinin dizaynından uygulanmasını kadarki sürecin karmaşıklığından dolayı bağımsız idari otoritelere ihtiyaç duyulmaktadır. Hatta literatürde regülasyon kararının alınması sonrasında bu uygulamanın hayata geçirilmesinin ilk aşamasının faaliyeti yürütecek kurum ve kuruluşların oluşturması olduğu ileri sürülmektedir. Regülasyonunun yürütülmesinden sorumlu bağımsız idari otorite olarak belirlenecek kurumun amaca yönelik faaliyetlerini sürdürmesi ve etkili olması için dış müdahalelere açık olmaması gereklidir. Bu koşul, bağımsız idare otoriteler için bir zorunluluktur. Aksi halde merkezi idare ve yasamanın yetki devri yaptığı bu kurumlar müdahalelere açık hâle gelir ve kendinden beklenen fonksiyonu yerine getiremezler (Akça, 2007: 27). Bağımsız idari otoriteler; idari ve mali açıdan özerk olmalı, kanunlar çerçevesinde hususi yasal güvencelere sahip olmalı, regülasyon faaliyetlerin yürütülmesi yani denetleme,

düzenleme, yönetme ve yönlendirme görevlerini yerine getirirken fonksiyonel bağımsızlığa sahip olmalıdır (Şahin, 2005: 17).

Regülasyonların uygulanmasından sorumlu olan bağımsız idari otoriteler, kamu yararını gözeten ve bu amaca yönelik kararlıkla görevini yerine getiren aynı zamanda etik ve görev bilinci sahibi alanında uzman kişilerin görev aldığı kurul ve kurumlardır. Bağımsız idari otorite olarak bir piyasa ya da alana özgü olarak oluşturulan bu kurul veya kurumların bir bütün olarak spesifik bir uzmanlık sahibi olması yasamanın ya da merkezi otoritenin yaptığı yetki devrinin en etkin şekilde gerçekleşmesi için bir zorunluluktur (Tan, 2002:14).

Bir bütün olarak alanında uzman bir bağımsız idari otorite, sorumlu olduğu piyasa veyahut alan ile organik bir bağ sahibidir ve bunun sonucu olarak ortaya çıkacak herhangi bir duruma tepki gösterilmesi hususunda oldukça duyarlı ve anında reaksiyon gösterecek bir yapıdır (Atiyas ve Oder, 2008:38). Bu bağlamda uzmanlık konusu açısından ele alındığında bağımsız idari otoriteler ekonomik regülasyonlar, sosyal ve toplumsal regülasyonlar ve idari regülasyonlar konusunda uzman olanlar olarak üç sınıfa ayrılabilirler (Tan, 2002:14).

Kamu yararı sağlamayı amaçlayan regülasyonların istenilen sonuçlara ulaşmasının ilk koşulu bağımsız idari otoritenin etkin bir şekilde oluşturulmasıdır. Bunun için bu kurul ve kurumların yönetsel yapısı ve işleyişleri dış müdahalelere açık olmayacak bir biçimde dizayn edilmelidir. Bağımsız idari otoriteler alanında uzman insan gücünü istihdam etmelidir. Kamu tarafından oluşturulacak bağımsız idari otoriteler siyasi etkiden, yasama faaliyetini yürütenlerin etkisinden ve çıkar gruplarının müdahalesinden etkilenmemeli ve bunlara ilişkin önlemler alınmalıdır. Ancak uygulamada bağımsız idari otoritelerinin üyelerinin seçimi yasamacılar ya da siyasiler tarafından yapılmaktadır (Tan, 2002:23). Ayrıca bağımsız idari otoriteler, klasik anlamdaki idari örgütlenmelerden farklı olarak yeni bir idari örgütlenme biçimi olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu husus yönetim kavramı bağlamında değerlendirilmelidir.

BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN KURUMSALLAŞMASI VE MODERN YÖNETİŞİM

Bağımsız idari otoritelerin ortaya çıkmasının nedenleri; ekonomik alanların karmaşık yapısı ve uzmanlık gerektiren teknik bir alan olması, kamunun iktisadi teşekküller sahibi olmasından kaynaklı devletin piyasada hem oyuncu hem kuralları belirleyen ve kontrol edici olmasının objektiflik açısından şüphe yaratması (Aksoy, 2010:6), siyasi etkilerin olması ihtimalinin ortadan kaldırılması ve bu düzenlemelerin yapılmasından kaynaklı olarak ortaya çıkacak toplumsal ve siyasal düzeydeki başarısızlıkların sorumluluğunun siyasiler tarafından alınmak istenmemesi olarak sıralanabilir (Tan, 2002:14).

Kamu yararı amacını önceleyen regülasyon uygulamalarının istenilen sonuçları üretmesi ve başarılı olmasının en önemli şartı, bu uygulamaların yürütülmesinden sorumlu olan kurul ve kurumların örgütsel dizaynı ve karar alma mekanizmalarının kurala mı yoksa sübjektiflik içeren ve esnek olan duruma mı bağlı olacağı konusu hayati önem taşımaktadır. Bu durumun belirlenmesinde öncelikle modern yönetim anlayışı olarak kavramsallaştırılan yönetim kavramı bağımsız idari otorite bağlamında ele alınmalıdır.

Kurala ya da duruma bağlılık hususu ele alınırken kurumsal iktisat teorisine değinmek yararlı olacaktır. Kurumsal iktisat teorisi, klasik iktisadın özellikle vurguladığı bireylerin rasyonel olduğu savına itiraz etmektedir ve yapılacak analizlerde bu varsayımın dışlanması gerektiğini ileri sürmüştür. Bunun nedeni kurumsal iktisat teorisi, bireylerin karar alma mekanizmalarının dolayısıyla da aldıkları kararların bağımsız olmadıklarını, içinde yaşadıkları toplumsal kültürden ve kurumlardan etkilendiklerini varsaymaktadır. Burada kastedilen kurum, kültürel bir olgu olarak iyi tanımlanmış ve örgütlenmiş bir topluluk davranışını olarak tanımlanır. Kurumsal iktisat teorisi, yeni yönetim biçimi olarak tanımlanan yönetişimin de teorik temellerini oluşturmaktadır (Levent, 2016: 22-24). Kurumsal iktisat teorisine göre; regülasyonlar, bu

politikanın uygulayıcısı kurumlar ile bu politik uygulamanın diğer tarafında olanlar arasında yapılan üstü kapalı bir anlaşmadır. Kurumsal iktisat teorisi, regülasyon uygulamaları sonucunda ortaya çıkacak sonuçlardan ziyade bağımsız idari otorite gibi kurul veya kurumların örgütsel yapısı ve dizayn edilmesini önemserler. Zira regülasyonların istenilen sonuçları üretmesinin en temel koşulu olarak kurumların yapı ve dizaynını görürler (Spiller ve Tomassi, 2005:517).

Merkezi otorite, kamu yönetiminin her alanda etkin sonuçlar üretmesinin tartışmalı olduğu, bundan dolayı katı kamu yönetim mekaniği 1970'ler sonrası yeni bir arayış içerisine girmiştir. Bu fikrin filizlenip, gelişmesi ve geniş kesimlerce tartışılması yeni bir yönetim mantığı arayışını beraberinde getirmiştir (Şahin, 2015:24). 1970'li yıllar itibariyle kişisel bilgisayar, internet ve sosyal medyanın yaygın bir şekilde kullanılmasıyla teknoloji, üretim araçları ve kamu yönetiminde köklü değişimler yaşanmaya başlamıştır. Yeni kamu yönetimi ya da Kamu Yönetimi 3.0 olarak ifade edilen bu süreçte veriler dijital ortama aktarılmış, işlenmiş, karşılaştırma ve analizlere tabi tutulmuştur. Ayrıca kullanılan teknolojik araçlar ve uygulamalar ile paydaşların ve iş ortaklarının süreç yönetimine daha aktif ve etkin katılımı sağlanmıştır. Bu dönemde kamunun hizmet sunumundaki eğilimi de değiştirmiştir. Kamu kurum ve idareleri doğrudan hizmet sağlama anlayışından uzaklaşarak, bu hizmetlerin sağlanmasında aracılık etme eğilimine girmişlerdir. Bu nedenle de koordine edici, denetleyici ve düzenleyici bir rol üstlenmişlerdir (Yılmaz ve Mecek, 2021:103).

Merkezi otoritenin, ekonomik ve sosyal bazı alanların karmaşık ve uzmanlık gerektiren yapılarından dolayı kamu yararının korunması görevini yetki devri yaparak bağımsız idari otoritelere devretmesi literatürde modern yönetim ya da yönetişim olarak adlandırılmıştır (Erdoğan, 2016:567). Yani bağımsız idari otoritelerin kendisi yönetişimin en belirgin örneğidir. Post-modern yönetim biçimi olarak anılan yönetişim; demokratik, etik, açık, şeffaf, hesap verilebilir, sorumlu, tutarlı, katılımcı, hukuka bağlı, hantal olmayan hızlı ve esnek bir yönetim biçimini tanımlar (Doğan, 2017:37). Daha geniş bir bakış açısıyla yönetişim (Mecek ve Kocakula, 2019:196);

“Yerel, bölgesel ya da ulusal düzeydeki sosyal, siyasal ve ekonomik konularda mevcut olan yönetsel ve politik karar alma yetkisinin salt kamu sektörünün (özellikle devlet idaresi merkezli) tekeline bırakılmadan; bu politikaların ortaya konulması, uygulanması, denetlenmesi ve sürekliliğinin sağlanması sürecinde doğrudan ya da dolaylı olarak etkilenen merkezi idare (devlet), yerel idareler (il özel idareleri, belediyeler, köyler), kamu kurumları, özel sektör kişileri, sivil toplum kuruluşları (STK) ve hizmet alan diğer kişilerin; politik bir denge içerisinde tüm paydaşlarca karşılıklı olarak, birlikte ve birbirleri ile etkileşim içerisinde kullanıldığı; katılımcı, çoğulcu ve çok merkezli yönetim modelidir”

Yeni dünyanın yönetim biçimi olan yönetişimin esası sosyoekonomik konularda karar almayı sadece devlet iradesine bırakmayan yani çok aktörlüğü öngören (Belli ve Aydın, 2019: 490-492) bununla birlikte otorite üstünlüğünü kullanmayan ve otoriter yaptırımlara başvurmeyen, aldığı kararlar itibariyle sadece yargı denetimine tabi olan bağımsız, etik bir yönetim anlayışıdır (İzci ve Sarıtürk, 2019:506). Modern anlamda yönetim olan yönetişim aslında, geleneksel yönetimin modern dönemin ihtiyaçlarını karşılayamaması bunun yanında hem kamusal hem özel niteliği olan alanlara uygulanabilir olması ile ön planı çıkmaktadır (Levent, 2016:20). Bugün daha yönetişim kavramı özümsememişken özellikle teknolojik gelişmelerle post modern dönemin bile eskidiği düşüncesini kanıksatmaktadır (Aydın, 2021: 289-291). Bu bağlamda süreçlerin algılanmasında ilk başta değişen şartların getirdikleri de iyi analiz edilmelidir.

Klasik yönetimin içine düştüğü sorunları çözümü olarak sunulan yönetişim kavramının temel amacı, modern toplumların karşı karşıya kaldığı karmaşık ve dinamik sosyoekonomik konulara etkin ve tarafsız çözüm üretebilmektir. Gücünü kamu otoritesinden alan ve ilgili olduğu sosyoekonomik konu bağlamında tüm aktörler hakkında karar veren bağımsız idari otoritelerin ne siyasi gruplardan ne de çıkar gruplarından

etkilenmeden özgürce karar vermesi güven telkin eden modern yönetişimin bir sonucudur (Özer, 2006:65-71). Kocakula (2020: 233)'e göre, özgürlük ortadan kalktığında, özgür eylemler üzerinde etki etme gücü olabilecek bir otoriteden de bahsetmek mümkün olmayacaktır. Bu nedenle iktidar, yalnızca özgür özneler üzerinde ve yalnızca özgür oldukları sürece uygulanır.

Bağımsız idari otoritelerin iyi bir yönetim örneği olması için kredibilitesi olmalı, kanun ve yasalara uymalı, öngörülebilir olmalı ve şeffaf olmalıdır (Brown vd., 2006:54-55). Kamusal yarar açısından önemsenen mal ve hizmetlerin nitelik ve nicelik açısından sunumunun politik kararlar yerine piyasa taleplerine göre şekillenmesi sonucu hem mal ve hizmetleri sunanlara etkin bir dönüt almış olur hem de tüketiciler bu konuya ilişkin talepleri konusunda siyasilere başvurmak zorunda kalmazlar. Ekonomik sorunlar noktasında katılımcı bir çözüm sunan bu durum modern yönetim örneği olan bağımsız idari otoriteler sayesinde gerçekleşmiş olur (Peters ve Pierre, 1998:228). Kamusal bir tüzel kişilik sahibi olan bununla birlikte özerk bir yapı olan bağımsız idari otoriteler, iyi bir yönetişimin örneği sergilerlerse sağlayacağı birçok fayda vardır. Bunlar (Izgar, 2015:27);

- Bireyleri kamusal yönetimin bir paydaşı haline getirir,
- Kamu yönetimini etkinleştirir,
- Kamu yönetimini katılımcı hale getirerek alınacak kararların geniş kitlelerce benimsenmesini sağlar,
- Kurumlara olan güven artırır ve meşruluk tartışmasını ortadan kaldırır,
- Yetki devri olarak yerine geldiği karar mekanizmasından daha etkin sonuçlar üretir.

Regülasyonların tüm süreçlerinin yürütücüsü olan bağımsız idari otoritelerin bağımsız faaliyet göstermeleri için karar alma bağımsızlığı sağlanmalıdır. Karar verme özgürlüğünün temel yapıtaşları ise yönetsel özgürlük, finansal özgürlük ve organizasyonel özgürlüktür. Regülasyonu uygulayacak kurumların bağımsız olmalarını sağlamanın temel motivasyonu, bu kurumların alacakları regüle edici kararları gündelik siyasi etkilerden izole ederek politika dışına çıkarmaktır (Brown vd., 2006:50).

Karar alma özgürlüğünün garanti altına alınması amacıyla bağımsız idari otoriteler, bağımsız ve özerkliğin ilanı sayılabilecek ayrı kamu tüzel kişiliği olarak örgütlenmelidirler. Çünkü bu örgütlenme biçimi, bağımsız idari otoritelerin düzenleme görevlerini yapabilmelerinin ön koşuludur. Ayrıca bağımsız idari otoritelerin regüle edici faaliyetleri sadece yargı tarafından yapılacak bir denetime tabi olmalı ve bunun dışında hiyerarşi ve vesayet tarzı bir idari denetime bağlı olmamaları gerekir. Bu kurul ve kurumlar aldıkları tüm kararları, tüm iletişim kanallarını kullanarak ilan etmelidir. Bağımsız idari otoritelerin kurum ve kurul üyelerinin seçimi de siyasi etkilerden arındırılmalıdır. Bunun için siyasileri dışardan belirlenecek adaylar arasından seçme hakkı tanınmalı, kurum ve kurul üyelerinin görev süreleri uzun tutulmalıdır (Tan, 2002: 16-24). Bununla birlikte, bağımsız idari otoritelerde görev yapanların görevden alınma koşulları kanunla belirlenmeli ve görevden alınmaları zor olmalıdır. Ayrıca görevleri sona erdikten sonra da ilgili sektör veya alanda çalışmama şartı getirilmelidir (Şahin, 2015:18).

SONUÇ

Bağımsız idari otoriteler; ekonomik, sosyal ve idari olarak oldukça geniş kapsamlı kamusal yarar üzerinde etkileri olan bir alanı denetleyen, düzenleyen, yöneten ve yönlendiren kurul ve kurumlardır. Yasama tarafından yetki devri yapılan kurumlar olmaları, kanunlarla kendilerine tanınan yetkinin genişliği ve ilgili olduğu alanlara ilişkin yürüttüğü faaliyetlerin bağlayıcı olması nedeniyle önemli görevler üstlenirler. Ayrıca bağımsız idari otoriteler, idare ekonomisi denilebilecek idarenin mali yükünün de etkinleştirilmesini sağlamışlardır. Bu çalışmada bağımsız idari otoritelerin; nasıl ortaya çıktıkları, faaliyete sokulmalarının

nedenleri ve gerekçeleri, çalışma biçimleri, geleneksel yönetim biçiminin modern yönetişime geçişi açısından önemleri incelenmiştir.

Modern yönetim biçimi olan yönetişim, dikey hiyerarşi yerine interaktif yatay etkileşimi esas alan heterarşik katılımcı, bağımsız, etik ve güvenilir bir yönetim biçimini temsil etmektedir. Modern yönetişimin en bariz örneği olan bağımsız idare otoritelerin en temel yansıması siyasi etkileri teoride dışlamasıdır. Bunun nedeni, modern yönetim biçimi olan yönetişimin bağımsız idari otorite örgütlenmesinde belirleyici olmasındandır. Bu durum piyasalar üzerinde etki yaratan müdahaleci devlet anlayışının değişmesini ve bunun yerine regüle edici devlet anlayışının ikame edilmesinin bir sonucudur. Bağımsız idari otoritelerin en öncelikli sorumluluğu ilgili olduğu alanın kamu yararına etkin sonuçlar üretecek şekilde işlemlerini sağlamaktır

Bağımsız idari otoritelerin, etkin sonuçlar üretip üretmemesinin belirleyicilerinden biri de ülkelerin idari yönetim yapılanmaları ve bir kurum olarak ele alınan ülkelere özgü geleneklerdir. Bağımsız idari otoritelerin etkin sonuç üretmeleri için, bu kurul ve kurumların yönetsel yapısı ve işleyişleri dış müdahalelere açık olmayacak bir biçimde siyasi etkilerden ve çıkar gruplarından etkilenmeyecek biçimde tasarlanmalı ve bunlara ilişkin önlemler alınmalıdır. Bundan ötürü bu kurumların özerk, şeffaf, sorumlu, hesap verebilir, uzman ve güvenilir olma temelinde dizayn edilmeleri gerekmektedir.

Bağımsız idari otoriteler, alanında uzman insan gücünü istihdam etmelidir. Bağımsız idari otoritelerin kurum ve kurul üyelerinin seçimi de siyasi etkilerden arındırılmalıdır. Bunun için siyaseti dışardan belirlenecek adaylar arasından seçme hakkı tanınmalı, kurum ve kurul üyelerinin görev süreleri uzun tutulmalıdır. Bununla birlikte, bağımsız idari otoritelerde görev yapanların görevden alınma koşulları kanunla belirlenmeli ve görevden alınmaları zor olmalıdır. Ayrıca görevleri sona erdikten sonra da ilgili sektör veya alanda çalışmama şartı getirilmelidir.

Bağımsız idari otoriteler; idari ve mali açıdan özerk olmalı, kanunlar çerçevesinde hususi yasal güvencelere sahip olmalı, regülasyon faaliyetlerin yürütülmesi yani denetleme, düzenleme, yönetme ve yönlendirme görevlerini yerine getirirken fonksiyonel bağımsızlığa sahip olmalıdır. Ayrıca bağımsız idari otoritelerin bağımsız faaliyet göstermeleri için karar alma bağımsızlığı sağlanmalıdır. Karar verme özgürlüğünün temel yapıtaşları ise yönetsel özgürlük, finansal özgürlük ve organizasyonel özgürlüktür. Karar alma özgürlüğünün garanti altına alınması amacıyla bağımsız idari otoriteler, bağımsız ve özerkliğin ilanı sayılabilecek ayrı kamu tüzel kişiliği olarak örgütlenmelidirler.

Kurumsal iktisat teorisi, regülasyon uygulamaları sonucunda ortaya çıkacak sonuçlardan ziyade bağımsız idari otorite gibi kurul veya kurumların örgütsel yapısı ve dizayn edilmesini önemserler. Kurumsal iktisat teorisi, yeni yönetim biçimi olarak tanımlanan yönetişimin de teorik temellerini oluşturmaktadır. Post-modern yönetim biçimi olarak anılan yönetişim; demokratik, etik, açık, şeffaf, hesap verilebilir, sorumlu, tutarlı, katılımcı, hukuka bağlı, hantal olmayan hızlı ve esnek bir yönetim biçimini tanımlar.

Bağımsız idari otoritelerin iyi bir yönetişim örneği olması için kredibilitesi olmalı, kanun ve yasalara uymalı, öngörülebilir olmalı ve şeffaf olmalıdır. Bağımsız idari otoritelerin örgütsel dizaynı ve karar alma mekanizmalarının kurala bağlı olması kurumsal iktisat bağlamında iyi bir yönetişim sonucu ortaya çıkaracaktır. Kamusal bir tüzel kişilik sahibi olan, bununla birlikte özerk bir yapı olan bağımsız idari otoriteler iyi bir yönetişim başarısı göstererek; kamu yönetimini katılımcı hâle getirerek bireyleri kamusal yönetimin bir paydaşı hâline getirir ve alınacak kararların her kesimce benimsenmesini sağlar, kamu yönetimini etkinleştirir, kurumlara olan güven artırır ve meşruluk tartışmasını ortadan kaldırır ve etkin sonuçlar üretilmesini sağlar.

KAYNAKÇA

- Adams, S. and Opoku, E. E. O. (2015). Foreign direct investment, regulations and growth in sub-Saharan Africa. *Economic Analysis and Policy*, 47, 48-56.
- Akar, F. (2018). Yeni Kamu İşletmeciliği Paradigmasının Türk Kamu Bürokrasisinde Kamu Personeli İstihdam Şekilleri Üzerine Etkileri. *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 1(3), 480-495.
- Aksoy, Y. S. (2010). Vekâlet Teorisi Çerçevesinde Bağımsız İdari Otoriteler: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu Örneği. *Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi: Ankara*.
- Atiyas, İ. ve Oder, B. (2008). *Türkiye’de özelleştirmenin hukuk ve ekonomisi*. Ankara: TEPAV.
- Aydın A (2021), *Kamu Yönetiminin Geleceği*, Kamu Yönetiminde Değişim Olgusu Global Trendler ve Yeni Paradigmalar, Ed. Berat Akıncı, Nobel Kitapevi, Ankara
- Belli A, Aydın, A. (2019). Yerel Yönetişim, Türkiye’de E-Yönetişimin Yerel Yansıması, Parlak B. ve Doğan K. (ed.) E-yönetişim: kavramsal/kuramsal çerçeve, ülke incelemeleri ve Türkiye’ye yansımaları İstanbul: BETA Yayıncılık.
- Baldwin, R. and Cave, M. (1999). *Understanding regulation: theory, strategy and practice*. USA: Oxford University Press.
- Baldwin, R., Cave, M. and Lodge, M. (2012). *Understanding regulation: theory, strategy and practice*. USA: Oxford University Press.
- Brown, A. C., Stern, J., Tenenbaum, B. W. and Gencer, D. (2006). *Handbook for evaluating infrastructure regulatory systems*. World Bank Publications.
- Chang, H. J. (1997). The Economics and politics of regulation. *Cambridge Journal of Economics*, 21, 703-728.
- Christensen, J. G. (2010). Public interest regulation reconsidered: from capture to credible commitment. *Jerusalem Papers in Regulation & Governance Working Paper No. 19*.
- Croley, S. P. (2009). Regulation and public interests. In *Regulation and Public Interests*. Princeton University Press.
- Djankov, S.; La Porta, R.; Lopez-De-Silanes, F. and Shleifer, A. (2002). The regulation of entry. *The Quarterly Journal of Economics*, 117(1), 1-37.
- Doğan, K. C. (2017). Postmodern kamu yönetiminin kuramsal temelleri çerçevesinde yönetim yaklaşımı: Literatür taraması. *Ömer Halisdemir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 10(1), 27-45.
- Elcock, H. (2006). The Public interest and public administration. *Politics*, 26(2), 101-109.
- Erdoğan, G. (2016). Bağımsız idari otoriteler. *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, 7(24), 565 - 598.
- Ginosar, A. (2014). Public-interest institutionalism: A positive perspective on regulation. *Administration & Society*, 46(3), 301-317.
- Izgar, H. (2015). Modern toplumun yönetim biçimi iyi yönetim üzerine bir incelenme. *Bayburt Eğitim Fakültesi Dergisi*, 10(1) , 24-38
- İzci, F. ve Sarıtürk, M. (2019). Demokratik toplumlarda halkın yönetime katılımı: yönetime katılım ve yönetim ilişkisi. *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 2(3), 498-517.
- Kocakula, Ö. (2020). *Yönetim ve dinin Lacancı psikanalizi*. İstanbul: Urzeni Yayınevi.
- Kostakoğlu, S. F. (2014). Regülasyon ve Büyüme. *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi: Eskişehir*.
- Levent, A. (2016). Yönetişim ve yeni kurumsal iktisat. *Journal of Economic Policy Researches*, 3(2), 17-32.
- Levi-Faur, D. (2010). Regulation & regulatory governance. *Jarusalem Papers in Regulation & Governance, Working Paper No.1*, 1-47.

- Massadıkov, K. (2018). Bağımsız idari otoritelerin faaliyetlerinin kamu yararı açısından değerlendirilmesi: Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu örneği. *İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi: İstanbul*.
- Mecek, M. ve Kocakula, Ö. (2019). E-Devlet ve e-yönetimde idari, siyasi ve etik sorunlar. *E-Yönetişim: Kavramsal/Kuramsal çerçeve, ülke incelemeleri ve Türkiye'ye yansımaları*. (Editör: B. Parlak ve K. C. Doğan). İstanbul: Beta Yayınları, 195-230.
- Mecek, M. ve Yılmaz, V. (2021). Postmodern Kamu Yönetimi Ekseninde Yerel Yönetişim ve Katılım. *Postmodern Kamu Yönetimi: Kavramlar, Teoriler, Yaklaşımlar*. (Editör: B. Parlak ve K. C. Doğan). Ankara: Nobel Akademik Yayınları, 231-273.
- Oğuz, F. (2011). *Devlet ve piyasa: regülasyon ekonomisine giriş*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Okcu, M. (2012). Değişen dünyayı anlamak için önemli bir kavram: Yönetişim. *Yönetişim ve yönetim ekseninde kamu yönetimi*. (Editör: F. N. Genç). Bursa: Ekin Yayınları, 9-29.
- Özer, M. A. (2006). Yönetişim üzerine notlar. *Sayıştay Dergisi*, (63), 59-89.
- Peters, B. G. and Pierre, J. (1998). Governance without government? Rethinking public administration. *Journal of public administration research and theory*, 8(2), 223-243.
- Posner, R. A. (1974). Theories of economic regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 5(2), 3335-358.
- Rammal, H. G. and Zurbruegg, R. (2006). The impact of regulatory quality on intra-foreign direct investment flows in the ASEAN markets. *International Business Review*, 15(4), 401-414.
- Seçkiner Bingöl, E. (2022). Katılımcı Yönetişim Üzerine Normatif ve Pratik Tartışmalar . Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi , Yıl 2022 Sayı 51:Özel sayı 1 , 55-70 . DOI: 10.30794/pausbed.1114973
- Spiller, P. T. and Tomassi, M. (2005). The institutions of regulation: an application to public utilities. *Handbook of New Institutional Economics*. (Editor: C. Menard and M. M. Shirley). Netherlands: Springer, 515-543.
- Şahin, S. (2015). Bağımsız idari otoritelerin ortaya çıkış nedenleri. *International Journal of Legal Progress*, 1(1), 14-29.
- Tan, T. (2002). Bağımsız idari otoriteler veya düzenleyici kurullar. *Amme İdaresi Dergisi*, 35(2), 11-37.
- Viscusi, W. K., Vernon, J. M. and Harrington, J. E. (2000). *Economics of regulation and anti-trust*. USA: MIT Press.
- Yılmaz, V. ve Mecek, M. (2021). Kavram ve Kuramsal Açından Türkiye’de Dijital Kamu Yönetimi ve Dönüşümü. *Kamu Yönetiminde Değişim Olgusu: Global Trendler ve Yeni Paradigmalar*. (Editör: B. Akıncı). Ankara: Nobel Yayınları, 103-137.