

# Bağımsız İdarî Otoriteler Daha Demokratik Olabilir mi?

Namık Kemal Öztürk\*

## Giriş

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra bürokrasi uzun soluklu bir saldırı altında kalmıştır. Bu saldırılar genel olarak hükümetin yeniden yapılandırılması (*reinventing government*) kavramı ile ifade edilmektedir. 1980'lerden sonra ise bu yöndeki saldırıların şiddeti iyice artmış, yeni bir global paradigma şeklinde hatta tamamen hükümetten vazgeçmenin tartışılması boyutunda ele alınmıştır. Bu söylemler paralelinde kamu sektöründe de yapısal ve çalışma şekli bakımından önemli değişiklikler olmuştur.

Günümüzde politikacılar artan globalizasyondan kaynaklanan baskılardan dolayı kamu güvenliği ve huzurunu sağlamanın yeni yollarını aramaktadırlar. Bu yollardan biri de son zamanlarda ülkemizde de gittikçe sayıları artan kurum, kuruluş, kurul vb. adlarla ifade edilen ve tanımlanmaları gerçekten zor olan bağımsız idarî otoriteleri (BİO) kullanmaktır. Bu idarî otoriteler verimlilik ve etkinlik ko-

nusunda faydalı olabilirler, ama demokrasi ve sorumluluk bakımından gerçekten önemli sorunlara da yol açabilirler. Bu bakımdan konu ele alınırken öncelikle BİO'ların ortaya çıkışı ve tanımlanabilirliği üzerinde durulacaktır. Çünkü öncelikle kavramsal çerçevenin belirlenmesi gerekir. Bunun ardından BİO'ların, demokrasi ve sorumluluk bakımından taşıdıkları potansiyel tehlikelerin nasıl telâfi edilebileceği tartışılacaktır.

## BİO'lar Tanımlanabilir mi?

Kurul, komite, otorite vb. adlarla son zamanlarda herkesin duymaya alışık olduğu çok sayıda birbirine benzer oluşum söz konusudur. Ancak, bunların ne olduğunu tanımlamakla uğraşan kişiler için bu durum biraz karmaşıktır. Çünkü günümüzde bunların yapı, fonksiyon ve nitelikleri daha da farklılaşmış ve birçok türü ortaya çıkmıştır. Örneğin Türkiye'de Merkez Bankası, Sermaye Piyasası Kurulu, İMKB, BBDDK, Futbol Federasyonu vb. kurul ya da kuruluşlar da bu tanım içine girmektedir. Ulusal hükümetlerden belli derecelerde bağımsızlığa sahip bü-

\* Doç. Dr., Muğla Üniversitesi, İİBF Öğretim Üyesi.

tün yapılanmaları ifade edecek kadar geniş bir anlama sahiptirler. Bu bakımdan nasıl bir tanım yapılacaktır sorusu gündeme gelmektedir.

Bu tür kuruluşları tanımlamak için Fransa, İtalya ve Yunanistan'da "bağımsızlık" kavramı kullanılır iken İspanya'da "tarafsızlık" (Tan, 1999:3), İngiltere'de ise *Quasi* terimiyle ifade edilen "yarı" veya "benzeri" anlamına gelen kavramlar kullanılmaktadır. İngiltere'de Quangos terimi bu organizasyonların bütününi ifade etmek için yaygın olarak kullanılır (*Quangos: quasi otonomous non governmental organisations*) (Örnek, 1991:108).

Klâsik kamu/özel ayrılaşmasının yıkılması birçok ülkede yeni bir yönetim kademesinin ortaya çıkmasına yol açmaktadır. Bu organizasyonların yapıları ne tam olarak kamu ne de özel organizasyondur. Bu yapılanma bir anlamda melez (*hybrid*) gibidir. Bu tip organizasyonlar kamusal amaçlarını başarmak için mümkün olan en etkili tarzda özel sektör metotlarını kullanırlar. Birçok yönden gerçekten de "yarı" veya "benzeri" özellik gösterirler; yarı-bağımsız, yarı-kamusal, yarı-özel, yarı-sorumlu, yarı-denetlenebilir gibi. Bir yandan düzenleme yetkilerine dayanarak kuralları koyarlar; diğer yandan bu kurallara uygun hareket edilmesini gözetirler ve aykırı hareket edenlere yaptırım uygularlar. Bazılarının uyuşmazlıkları çözmek gibi yetkileri de vardır. Bu özellikleri nedeniyle devlet düzeninde üç temel erkin (yasama-benzeri, yürütme-benzeri, yargı-benzeri) yetkileriyle donatıldıkları için de melez kabul edilebilirler.

Aslına bakılacak olursa, bizleri sadece politikacılar yönetmez; kim oldukları bilinmeyen çoğunlukla dokunulmaz yeni bir yöneticiler topluluğunca yönetildiğimiz konusunu göz ardı etmememiz gerekir. Statüleri gereği siyasilerden bağımsız konumdadırlar ve göreve geldikleri andan itibaren hiçbir birimden hatta başbakanından bile emir almazlar.

Ancak bu konum ve yetkileri onların keyfi işlem ve eylem yapmalarına müsaade eder şeklinde algılanmamalıdır. Belki sıkı bir idarî/siyasî denetime tâbi değildirler, ama yargı denetiminin de dışında değildirler. Her türlü eylem ve işlemleri yargı denetimine tabidir.

BİO terimini bir ülke bakımından tanımlamak zor bir iştir. Bunu uluslararası düzeyde tanımlamaya çalışmak ise daha da zordur. Çünkü, uluslararası plâna farklı anayasal uygulamalar ve hükümete yönelik farklı yaklaşımlar söz konusudur. Kısaca herhangi bir kurumu BİO olarak nitelenmek veya dışlamak çok anlamlı değildir. Ancak geniş kapsamlı da olsa bir tarif yapmak gerekir: Bir kamu görevini yerine getirebilmek için kamu parası harcayan, ama seçilmiş temsilcilerden bazı derecelerde bağımsız hareket edebilen yapılar olarak belirtilebilir.

Tanımsal açıklığın olmaması nedeniyle bu konuda derinlemesine çalışma yapmak sınırlı olmaktadır. Örneğin İngiltere'deki *Next Steps* kurumları veya teknolojik kurumlar, NDBP (*Non-Departmental Public Bodies*)'ler gibi kurumlar *quango* olarak kabul edilebilir mi? Bu kurumların faaliyetleri ulusal düzeydedir, ama hükümet birimi veya onların parçaları değildirler. Görevlerini yerine getirirken ulusal hükümet programlarındaki rollerini yerine getirirler, ancak siyasî olarak sorumlu olan bakanlara karşı tamamen sorumlu değildirler. Oysa bakanlar bu kurumların performanslarından dolayı parlâmentoya karşı sorumludurlar (Flinders, 1999:4). Aynı durum birçok ülke için de geçerlidir. Örneğin ülkemizde ileri derecede BİO olarak kabul edilirler, ama bir bakanlıkla idarî bakımdan ilişkilidirler. Ancak bakana karşı hiyerarşik bir sorumlulukları yoktur. Tanımlamanın net olmaması nedeniyle hangi kurumların BİO olarak kabul edileceği açıklık kazanmamıştır. Sadece ülke düzeyinde faaliyet gösterenler mi kabul edilecek, yoksa yerel ve bölgesel faaliyet gös-

terenler mi kabul edilecek? Bu sorulara cevap verebilmek ülkeler bakımından, hatta aynı ülkedeki değişik hükümetler ve akademisyenler tarafından farklı olabilmektedir (Weir, Hall:1994).

### Tarihsel Geçmiş

Bağımsız idarî kamusal birimler yüzlerce yıldan beri gerek İngiltere gerekse diğer Avrupa ülkelerinde söz sahibidirler. Örneğin bağımsız yapılardan biri olan Ticaret Konseyi İngiltere'de 200 yıldan beri vardır. Türkiye'de ilk olarak Sahil ve Hudutlar Sağlık Genel Müdürlüğü ve Sigorta Murakabe Kurulu bu türden örgütlenmelere örnek gösterilebilir (Duran, 1997:3). Ancak genel olarak ortaya çıkmalarında asıl yoğunlaşma özellikle II. Dünya Savaşı'nı izleyen yıllarda olmuştur. Bu yıllarda millileştirme ve doğrudan devlet kontrolündeki artış, kamunun aşırı merkezleşmesine, iş yükünün artmasına ve paralelinde kamu harcamalarının artmasına yol açmıştır. Bu sorunların giderilebilmesi için önerilen yeni sağ politikalarda ise doğrudan devlet müdahalesini engelleyen BİO'ların ön plâna çıkmasına ve yaygınlaşmasına neden olmuştur.

Aynı durum sosyal ve ekonomik görevler üstlenen uluslararası kuruluşlarda da söz konusudur. Avrupa Birliği'nin değişik komisyonları, Dünya Ticaret Örgütü, Dünya Bankası ve IMF bu türden uluslararası kuruluşlara örnek verilebilir. Yine bu kuruluşların mevcut yapıları ile ne derece demokratik oldukları da yoğun olarak tartışılmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerin kalkınma sorunlarına çözüm üretme konumunda olan bu kuruluşların karar alımından uygulama alanına kadar birçok bakımdan demokratik olmadıkları ve özellikle az gelişmiş ülkelerden bu birimlerin yönetim kurullarına üyelerin alınması gerektiği ileri sürülmektedir (MacPherson, 2001: 188-192).

Tam olarak tanımlanmamış olsalar bile yavaş gelişimleri, yarı-kamusal özellikleri ve ilk kez ne zaman ortaya çıktıklarının belli olmaması gibi özellikleriyle İngiliz parlâmenter sistemini andırırlar. Günümüzde İngiltere, Avustralya, Yeni Zelanda gibi yönetim sistemlerini reforma tâbi tutan ülkelerde siyasîlerden bağımsız bu tür yapıları kullanma yönünde gittikçe artan bir eğilim vardır. İşin asıl ilginç yanı benzer yapıdaki kurum ve kuruluşlar birçok gelişmiş ülkede ortaya çıkmaktadır.

Kamu sektörünün rolü, boyutu ve yapısı bu tartışmada ön plâna çıkan konulardır. Kamu harcamalarının kısılması ihtiyacı, etkinliğin ve malî sorunların yol açtığı sıkıntıların giderilmesi ve benzeri konular politikacıları daha da zorlayacağına benzemektedir. Bu zorlamalar politikacıların geleneksel kamu sektörü organizasyonlarından vazgeçmelerine ve daha etkin, fakat demokratik bakımdan sorgulanabilecek otonom organizasyonlara yönelmelerine neden olmaktadır.

Ortaya çıkışlarında ve yaygınlık kazanmalarındaki en önemli etken ise, teknolojik gelişmeler sonucunda gittikçe artan devlet fonksiyonlarının karmaşasından kurtulmak ve siyaseti nispeten rahatlatmak olduğu söylenebilir. Çünkü gerek merkezî yönetim gerekse yerel yönetim birimleri hizmet ve organizasyon bakımından oldukça büyümüş ve kontrol edilebilme sınırını zorlamaya başlamıştır. Bu kurumları denetlemek ve görevlerini gerektiği gibi yapmalarını beklemek iyimserlik olur. Bu nedenle danışmanlık, denetim, araştırma, koordinasyon, karar alımı, düzenleme yapma, lisans verme, izleme gibi değişik alanlarda aktif olarak görev yapan birimler veya kurullar oluşturulmuştur.

Yönetsel açıdan yaklaşınca bir işin bağımsız organizasyonlara tahsis edilmesi birtakım olumlu faydalar ortaya çıkarmaktadır. Yeni ve tek amaçlı organizasyonların yaratılması, özel

sektör yönetim teknikleri ve politika yapımında odaklaşmayı gündeme getirmiştir. Bu ise, teorik olarak, etkinliğin ve parasal kazancın artması demektir. Ayrıca bu türden yeni yapılanmalar, uzmanlar ve teknik elemanların rollerinin artmasını gündeme getirmiştir.

Bir diğer faydası da, birçok kamu yönetimi alanının günlük partizanca politikalardan arındırılmasıdır. Birçok bilimsel ve tıbbî gelişme sonucunda ortaya çıkan yeni sorunlarla politikacıların uğraşmak istememeleri ve bu işleri yeni otonom birimlere havale etmeleri bu organizasyonlara yenilerinin eklenmesini gündeme getirmiştir. Politikacılar, yeni ortaya çıkan sorunlar konusunda sorumluluk üstlenmek istememektedirler. Bu türden yeni *quango*'lara İngiltere'deki *Human Fertilization and Embryology Authority* örnek verilebilir.

Yeni BİO'ların oluşturulmasında parasal faydaların ön plânda tutulması, etkinliğin artışı ve uzmanlardan yararlanma düşüncesi önemlidir, ama bu, gerçeğin sadece yarısıdır. Son zamanlardaki BİO patlamasında asıl önemli faktör tamamen siyasîdir. Partiler muhalefetteyken tamamen BİO karşıtı söylem içindedirler. Ancak iktidara geldiklerinde bu organizasyonların cazibesine kapılırlar.

Siyasî açıdan kritik konuların ortaya çıkması BİO'ların sayısını artıran bir başka faktördür. Yeni teknolojilerin ve malî enstrümanların gelişmesi sonucunda bu alanda düzenleme yapmak için teknik niteliği yüksek kuruluşlara ihtiyaç duyulmaktadır. BİO'ların toplum yaşamının duyarlı alanlarındaki kamusal ve özel faaliyetleri düzenlemek, izlemek, denetlemek, aykırı davranış ve durumları önlemek ve yaptırıma çaptırmak suretiyle bazı hak ve özgürlükleri ve halkın çıkarını korumak ve güvence altına almak gibi temel işlevleri vardır. Siyasî iktidar ve ekonomik güç odakları karşısında ancak bağımsız ve güvenceli otoriteler, temel hak ve özgürlük-

leri ve piyasanın düzgün işleyişini bunların baskılarına maruz kalmadan sağlayabilirler (Duran, 1997:4).

Halkın mevcut kurulu politik yapıya güvenini kaybettiği durumlarda da bu güvenin yeniden kazanılması veya güven sağlanması için bağımsız otoritelere başvurulur. Günümüzde gıda ve beslenme bakımından birçok ülkede ortaya çıkan skandallar sonucunda Gıda Güvenlik Konseyi türünden kurumlar Tarım ve Sağlık Bakanlıkları'nın birtakım görevlerini üstlenmişlerdir. Benzer şekilde ülkemizde yaşanan bankacılık yolsuzluklarında BBDDK'nın oluşturulması ve bu konularla ilgili birçok yetkinin bu kurula verilmesi aynı ihtiyacın sonucudur.

Ayrıca, özelleştirilen bazı alanlarda özelleştirme sonrası ortaya çıkan düzenleme ve denetim gereksinimi de bu kuruluşların yaygınlık kazanmasında önemli rol oynar. Nitekim, elektrik ve telekomünikasyon alanlarında ülkemizde oluşturulan Telekomünikasyon Üst Kurulu ve oluşturulması düşünülen Elektrik Piyasası Düzenleme Kurulu buna örnek verilebilir.

Bütün bu olumlu yönlerine rağmen bağımsız idarî otoriteler kamuoyu önünde parlak bir imaja sahip değildirlere. Genelde medyada gayrimeşru, bozulmuş, sorumsuz, doyumsuz ve temel olarak antidemokratik bir imaj oluşturulmuştur. Şüphe yok ki bu suçlamalarda doğru yanlar da vardır, ancak BİO'lar bütünüyle bu nitelermeleri hakeden kuruluşlar değildir. Unutmamak gerekir ki bunların olumlu yanları da vardır: Hassas konuların parti politikasından ve partizanlıktan kurtarılmasına; en uygun yönetim tekniklerinin kullanılmasına; uzmanlardan yararlandıkları için politika oluşturulmasının rasyonelleşmesine katkı sağladıkları. Ayrıca etkin çalışanlar ve hızlı bilgi toplarlar, birçok uzman kişinin kamu sektöründe gönüllülük esasına göre çalış-

masına imkân sağlarlar. Birçok uzman BİO' larda emeklerinin karşılığında değil masraflarının karşılığında gönüllülük esasına göre çalışır. Örneğin ülkemizde Ceza İnfaz Kurumları ve Tutukevleri İzleme Kurulları bu anlamda düşünülebilir (Kanun no. 4681; 14.6.2001).

### **BİO'ların Sorumluluğu ve Demokratik Bakış**

Gerek ulusal gerekse uluslararası düzeyde bu kuruluşların yaygınlaşması ve hükümetlere karşı değişen derecelerde otonomiye sahip olmaları BİO'ların ne yaptıkları, merkezî ve yerel yönetim birimleri ile nasıl bir bağlantı içinde olacakları sorusunu gündeme getirmiştir. Bu karmaşık algılamalar temelde iki noktadan kaynaklanmaktadır: Birincisi BİO'ların ne oldukları konusunda bir uzlaşmanın olmaması veya bunların tâbi olduğu sorumluluğun ne türden bir sorumluluk olduğunun net olmaması. BİO terimi ulusal devletten belli derecelerde bağımsız olan bütün yapılanmaları kapsayacak bir anlam içeriğine sahiptir. Bunların bazıları oldukça sıradan birçok insanın ilgisini çekmeyen hizmetleri görürler. Bazıları ise oldukça büyük miktarlarda parasal kaynaklar harcayarak çok sayıda insanın hayatında merkezî bir role sahiptirler. Dolayısıyla birbirinden çok farklı yapılardaki bu birimlerin sorumluluklarının nasıl sağlanacağı veya hangi sorumluluk mekanizmalarının uygulanacağına karar vermek oldukça zordur. Bu bakımdan hükümetlerin hangi hizmetleri ne tür organizasyonlara vereceklerini ve bu organizasyonların yetki ve sorumluluklarını daha baştan açıklıkla ortaya koymaları gerekir.

İkincisi ise bu organizasyonların iktidar gücüyle olan ilişkisidir. Bu kuruluşlar kaynakların farklı gelir grubuna mensup insanlar arasında dağıtılması konusunda karar alabilme yetkisine sahiptirler. Dolayısıyla asıl sorun onların ne yaptığı, kime karşı sorumlu olduğu veya onları kimin kontrol ettiği ile ilgilidir.

BİO'lar ulusal hükümetler için önemli sorunlar yaratırlar. Diğer taraftan da, siyasetçiler toplum kesitleri için kritik kararları bu örgütlere havale ederek sorumluluktan kurtulmaya çalışırlar. Dolayısıyla hükümetler bu kuruluşlarla oldukça esnek bir ilişkiyi tercih ederler. Bu durumda ise bunların sorumlulukları bir sorun olarak gündeme gelir.

Sorumluluğun iki önemli boyutu vardır. Birincisi, halka hesap verebilme, ikincisi ise açıklıktır. Halka hesap verme, ancak dış kontrol ve değerlendirme mümkün olduğunda gerçekleşir. Başka bir ifadeyle BİO'lar başkalarının inceleyeceği veya yaptıkları işlerle ilgili bilgileri verirlerse bu ilk denetimin bir anlamı olabilir. Burada bilgileri kontrol edebilecekler içinde parlamenterler, denetleme görevlileri ve ombudsmanlar olabilir.

Açıklık ise BİO'ların faaliyetlerinin şeffaflaştırılmasıyla mümkündür. Şayet kurul toplantıları kamuya açık olursa, vatandaşlara bu kurulların faaliyetlerini etkileme imkânı tanırsa, örneğin vatandaş şikâyetlerini inceleme prosedürleri oluşturulursa açıklık önemli ölçüde sağlanmış olur. Ayrıca birçok BİO, ülkelerin kendi kamu yönetimleri için çıkardıkları açık yönetim ilke ve kodlarına uygun hareket etme durumundadır.

Demokratik perspektiften bakınca bu kurullarda çalışan insanları veya yöneticilerini görevleri bakımından nasıl değerlendireceğiz? Bu görevlere atamayla gelirler ve bazılarının sadece ulusal düzeyde parlâmentoya karşı sınırlı bir sorumlulukları vardır. Yıllık bir rapor hazırlarlar ve yüzeysel bir denetime tâbidirler. Bu kurullarda çalışanlar, ücretlerini kamu kaynaklarından alırlar. Dolayısıyla sorumluluk bakımından kamunun denetiminde olmaları öncelikle bu konu bakımından önem taşır. Geleneksel kamu yönetiminde seçilmemiş memurlar bakanlara karşı sorumludurlar. Özel sektör birimi gibi çalışan bu kurullardaki kişilerin doğrudan bakanlara kar-

şı sorumlulukları yoktur. Ancak Türkiye'deki uygulamalarda bu kuruluşlarda görev yapan üyelerin batı ülkelerindeki meslektaşlarının sahip oldukları güvencelere sahip olmadıkları ileri sürülmektedir (Gözübüyük, 2001:276). Üyelerinin belirlenmesinde öngörülen yöntemler siyasî etkiye açık olduğu ve siyasî partilerin bu yöntemleri siyasî gerekçelerle işletme eğiliminde olmaları sadece Türkiye'ye özgü bir durum değildir. Örneğin İtalya'da telekomünikasyon alanında oluşturulan BİO üyelerinin atanmasında siyasî partilerin sekiz ay gibi bir sürede ancak anlaşabildikleri belirtilmektedir (Tan, 1999:4). Üyelerin bağımsızlığını sağlayacak sihirli bir formül gerçekten de yoktur. Nitekim Türkiye'de son zamanlarda oluşturulan bazı kurulların önceliklere nazaran daha bağımsız yetkilerle donatıldıkları ifade edilmektedir (Duran, 1997:6). Aynı durum diğer ülkeler açısından da geçerlidir ve her ülke bu kurul üyelerinin göreve başlama ve görevlerinin sona ermesini farklı mekanizmalara göre düzenlemişlerdir.

Örneğin hükümetler ülkenin makro ekonomik politika ve para ile ilgili birçok yetkilerini siyasal sorumluluğu olmayan merkez bankalarına bırakmaktadırlar. Dolayısıyla bu kuruluşların hükümetten tam bir bağımsızlıkları vardır ve kararlarında siyasîlerin müdahaleleri etkili değildir. Demokratik niteliklerinin şüpheli olmasına rağmen BİO'lar varlıklarını devam ettirmektedirler. Dolayısıyla bunların öncelikle demokratik niteliğe kavuşturulması gerekmektedir. Ancak bu otoriteler demokratikleşirken onların bağımsızlıkları ve etkinliklerinde bir azalma olmamasına dikkat etmek gerekir. Bu bakımdan politik ve kurumsal yapıları birbirlerinden oldukça farklı ülkelerdeki BİO'ların işleyiş şekilleri ve deneyimlerinden demokrasi bakımından önemli sonuçlar çıkabilir. Farklı ülkelerdeki BİO'ların birbirleriyle karşılaştırılmaları kamu yönetiminin daha açık, daha sorumlu, daha yaratıcı

ve etkin bir yönetime nasıl kavuşacağı sorununun çözümüne de yeni bakış açıları getirecektir. Ancak daha önce de belirtildiği gibi bu türden idarî otoriteler çok sayıdadır, nitelikleri ve görevleri de birbirinden oldukça farklıdır. Bunun için öncelikle diğer ülkelerdeki BİO'ların yapıları bütün ayrıntılarıyla ortaya koyan çalışmaların yapılması gerekir.

BİO'ların her zaman sorumluluk altında olduklarını söylemek zordur. Ancak bazı durumlarda siyasetçiler, siyasî bakımdan müdahale etmelerini gerektirecek durumlar ortaya çıktığında bu kurumlara müdahale etmek için ellerinden geleni yaparlar. Özellikle parlâmentoda güçlü bir çoğunluğa sahip olan iktidarlar, BİO tipindeki organizasyonlara sıkça müdahale edebilirler. Ancak parlâmentoda güçlü bir iktidar olmadığı durumlarda bu tip kuruluşlar gerçekten de tam olarak bağımsız hareket edebilecek yapıya sahiptirler. Bu bakımdan sorumlulukları da zayıflamaktadır. Hükümetlerin zayıf ya da güçlü olmasına bakmaksızın bu organizasyonları demokratik bakımdan halka veya onun temsilcilerine hesap verir konuma getirmek gerekmektedir.

Başka bir sorumluluk sağlama yöntemi ise BİO'ların toplantılarına halkın katılımının sağlanmasıdır. Bu toplantılarda karar alınmadan önce halkın bilgilendirilmesi ve toplum temsilcilerinin görüşlerinin alınması demokratik katılım bakımından önemli faydalar sunar. Toplantılarda halkın görüşlerinin ön plânda tutulması ve hizmetin gereği arasında rasyonel bir hareket tarzının seçilmesi gerekir. BİO'ların hazırladıkları raporların incelenmesi ve tartışılması onların sorumluluğunu artırır. Bu raporların konunun uzman kişilerince kamuoyu önünde açık tartışma plântformlarında incelenmesi ve soruşturulması önem taşır. Ancak raporların sık sık değişmesi ve konuların teknik niteliği bu denetimi sınırlayıcı bir faktör olarak ortaya çıkar.

Katılımın temel değer olmasının tek nedeni bu kavramın demokratik çekiciliğinden kaynaklanmaz. Katılımın öneminin artmasının gerçekten de güçlü pratik gerekçeleri vardır. Örneğin Dünya Bankası, projelerin yapılma ve uygulanmasında katılımın olması durumunda katılım olmayanlara göre daha başarılı sonuçlar elde edildiğini belirtmektedir (Bateld, 1985). Bunun temel mantığı açıktır; karar alımına ve uygulamasına katılım insanlara projelere sahip çıkma hissi vermekte ve bu projenin başarılı olmasında önemli katkı sağlamaktadır. Ancak bu prensibin uygulanması kolay değildir. Halkın düzenli katılımının sağlanması durumunda potansiyel tehlikeler erkenden öğrenilip gerekli önlemlerin alınmasıyla maliyetler önemli ölçüde azalacaktır.

Katılım, kurumsal duyarlılıktan daha önemli bir konudur. Yapılan işten etkilenen insanların veya temsilcilerinin karar alımına katılmaları ilgili kurumun yaptığı işten bu kişilerin anlamlı bir pay almalarını sağlar. Bunu başka türlü anlatmak gerekirse, karar alımına katılanlar kurumun almış olduğu kararları kendi kararları olarak kabul ederler ve başarı veya başarısızlığı kendi hareketlerine bağlarlar. Açıkça bir paylaşım içine girerler.

BİO'ları sorumlu tutmanın bir yolu yönetim kurulu üyelerinin seçimle iş başına gelmesidir. Ancak oy verme hakkı demokrasinin *sine qua non*'u olsa bile bu her zaman kendiliğinden sorumluluğu sağlayamaz. Daha açık söylemek gerekirse, seçimle gelen üyelerin atanarlardan daha çok sorumluluk bilinci içinde olacaklarını söylemek doğru olmayacaktır. Bu konuda yapılan çalışmalar seçilmiş/atanmış arasında bu konuda çok net bir ayrılığı ortaya koymamaktadır (Wright, 1996:16). Ayrıca seçim olgusu bu konuda birtakım paradoksları da içinde taşır. Adayların belirlenmesinde parti politikasının etkinliği yine partizanlıklara yol açabilir. Bu ba-

kımdan yeni yarışmacı seçim metotları bulunabilir. Örneğin bir yönetim kurulunu belli şartlarda görevden düşürme mümkün hâle getirilebilir. Böylece seçildikten sonra sorumsuz davranmaları önlenir. Bunun gibi seçimle oluşacak birtakım olumsuzlukların giderilmesi için yeni seçim mekanizmalarının bulunması önem taşır. Ancak belirtmek gerekir ki seçimsel sorumluluk mekanizmasını demokrasi bakımından tek çözüm olarak görmemek gerekir. Bu bakımdan demokrasi anlayışımızı daha da derinleştirmek ve halk denetiminin direkt formlarını uygulamaya koymak, yargı veya mahkemeleri kullanmak, dışardan denetim, yönetsel mekanizmalar ve açıklık gibi değişik yaklaşımları da kapsamlı bir şekilde kullanmak veya bunlardan bir karışım elde etmek gibi yöntemler denenmelidir.

## Sonuç

BİO'ların demokratikliğinin şüphe ile karşılanması, bu türden organizasyonlar oluşturulurken oldukça dikkatli davranılmasını gerektirir. "Hizmet başka kurumlarca yapılırsa daha rasyonel ve demokratik olabilir mi?" sorusunu bu açıdan sıkça sormakta fayda vardır. Şayet hizmet veya faaliyet BİO tipi organizasyonlarca yapılması gerekiyorsa onların da diğer kamu görevlileri gibi sorumlu tutulmaları ve herhangi bir şekilde sorumluluktan muaf tutulmamaları gerekmektedir. Bu açıdan, daha organizasyon faaliyete başlamadan yasal sorumlulukların net bir şekilde belirlenmesi önem taşır.

Demokrasi bakımından bu konuda iki temel ayırım noktası karşımıza çıkmaktadır. Birincisi, BİO'ları tamamen tasfiye edip yetki ve görevlerini klâsik kamu kurumları ve yerel yönetimlere devretmektir. İkincisi ise statükonun devam etmesidir. Ancak birincisini günümüz şartlarında savunmak oldukça zordur. Çünkü halkın siyasetçilere güveni gittikçe zedelenmektedir. Ayrıca BİO'ları

kaldırmak kamu yönetiminin çok şikâyet edilen politizasyona açık yapısını iyice tehlikeli boyutlara taşıyacaktır. Bu bakımdan ilk ihtimal pek gerçekçi görünmemektedir. Bu durumda yapılacak şey BİO'ların demokratikleştirilmesini sağlayacak araç ve yöntemleri bulmak ve geliştirmektir.

BİO'lar özellikleri gereği aslında sivil toplumun devlet yönetimine doğrudan katılmasında bir araç olarak da kullanılabilirler. Birçok kurul, üst kurul vb. adlarla oluşturulan BİO'ların aslında halkın denetim ve gözetimine veya çeşitli baskı gruplarının denetim ve gözetimine açık hâle getirilmeleri zor değildir. Atina'nın saf direkt demokrasisini günümüz modern toplumlarında uygulamak elbette ki oldukça zordur. Ancak BİO'lar kamu veya halkın müdahalesine açık hâle getirilebilir ve vatandaşlığın daha aktif ve direkt formlarına zemin hazırlayabilir. Ancak bunların olabilmesi için yöneticilerin BİO'ları kendi çıkarları için kullanmaktan vazgeçmeleri ve bütünüyle toplumun çıkarı için kullanmaları gerekir. Yolsuzluk, denetimsizlik, kayırmacılık BİO'ların doğasından kaynaklanan olumsuzluklar değildir. Bu bakımdan hükümetlere bu sorunları giderici önlemler almak gibi önemli görevler düşmektedir.

Halkın gözetim ve denetimine açık olmak demokrasi bakımından yeterli değildir. Ayrıca bu organizasyonlara atanan kişilerin siyasî bakımdan partilerle aktif ilişki içinde olmaları gerekir. Zira bu birimlerin varlık nedeni tamamen tarafsız olarak hizmetin gereğini yapmak ve partizanlıktan uzak kalmaktır. Zaten bağımsız olmalarının en önemli nedeni ve faydası budur. Oysa bu birimlere siyasî nitelikli kişilerin atanması onların siyasetten bağımsız niteliklerini zedeleyebilir. Bu soruna nispi bir çözüm olarak kurullara toplumun değişik kesimlerinin temsilcilerinin atanması önerilebilir.

BİO'ların sayılarının gittikçe artması bürokratikleşmeyi azaltmadığı gibi performans

değerlendirme sistemlerinin kullanımını yaygınlaştırmamakta ve performans denetimi yapılmasını kolaylaştırmamaktadır. Bu nedenle yönetsel sorunlar bakımından BİO'ları bir kurtarıcı gibi görmek çok gerçekçi değildir. Gerek bürokrasiyi azaltmak, gerekse performans kriterlerinin kamu yönetiminde yaygın olarak kullanılmasını sağlamak için sürekli çalışan araştırma birimleri kurmak ve onların önerilerini güncel idarî hayata geçirmek daha gerçekçi bir yoldur.

Türkiye'de hızlı yayılma gösteren bu türden yapılanmaları kontrol altında tutmak için şimdiden harekete geçmek gerekir. Bu kurulların nitelikleri, personeli, harcama miktarları, gelirleri vb. bütünüyle ortaya konulmalıdır. Bunun için bir araştırma komisyonu veya grubu oluşturulmalıdır. Boyutları oldukça genişlemiştir ve her birinin farklı özellikleri vardır. Bu nedenle ancak bir araştırma grubu oluşturularak bu türden yapılanmanın ülkemizde ne boyutta olduğu bütün yönleriyle ortaya çıkarılabilir. Çünkü bu örgütlerin sayıları gittikçe artmaktadır ve aldıkları kararlar doğrudan hayatımızı etkilemektedir. Ancak, bu kurumları tanımak da yeterli değildir. Demokratik bir kamu yönetiminin oluşturulması bakımından bu örgütlerin karar alımına halkın katılımını sağlayacak mekanizmaların daha fazla geç olmadan hayata geçirilmesi gerekir.

Katılımın öneminin artmasının demokrasi yanında pratik gerekçeleri de vardır. Karar alımına ve uygulamasına katılım insanlara projelere sahip çıkma hissi vereceği için yapılacak işin başarılı olmasında önemli katkı sağlar. Halkın katılımının sağlanması durumunda potansiyel tehlikeler erkenden öğrenilip gerekli önlemler alınarak maliyetler önemli ölçüde azaltılabilir. Bu bakımdan katılımın ekonomik faydaları da vardır. Katılım, kurumsal duyarlılıktan daha önemli bir konudur. Karar alımına katılanlar kurumun al-



mış olduğu kararları kendi kararları olarak kabul ederler ve başarı veya başarısızlığı kendi hareketlerine bağlarlar. Açıkça bir paylaşım içine girerler.

### Kaynakça

Bateld, K. (1985), "Environmental Conflicts: Structure and Management", *Strategies for River Basin Management*, (eds.) J. Lundqvist, vd., Dordrecht, Holland: D. Reidel Publishing Company, 1985.

Duran, L. (1997), "Türkiye'de Bağımsız İdarî Otoriteler", *Amme İdaresi Dergisi*, 30/1.

Flinders, M. V. (1999), "Setting the Scene: Quangos in Context", *Quangos, Accountability and Reform*, (ed.) Matthew V. Flinders (Martin J. Smith, St. Martin's Press. Inc.)

Gözübüyük, A. Ş. (2001), *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, Ankara: Turhan Kitabevi.

MacPherson, R. (2001), "Can the World Trade Organization Become a Democratic Institution?", *European Business Review*, Volume 13 , Number 3.

Örnek, A. (1991), *Kamu Yönetimi*, İstanbul: Meram Yayın.

Tan, T. (1999) "Bağımsız İdarî Otoriteler", [www.tesev.org.tr/projeler/kamu\\_devlet\\_metin\\_tekl\\_ig6.php](http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_devlet_metin_tekl_ig6.php).

Wright, T. (1996), "Reinventing Democracy", *Reinventing Democracy*, (eds.) P. Hirst, S. Khilnani, Oxford: Basil Blackwell.

Weir, S., W. Hall (1994), *EGO Trip: Extra-Governmental Organisation in the UK and their Accountability. The Democratic Audit of the UK*, Univ. Of Essex: Democratic Audit/Scarman Trust.

# Bürokrasi

*Ludwig von Mises*

Bürokrasi'den öğreneceğimiz çok şey var. Bunlar arasında faşizm ve sosyalizmin totaliterizm yaratmada aynı yatağı paylaşmaları, bazılarının iddiasının tersine piyasa ekonomisinin faşizmin panzehiri olması; bürokrasinin özel kesiminden farklılığını yaratan şeyin kişiler ve kişilikler değil, motivasyonlar olması; sosyalizmin gerçekleşmesi imkansız ve medeniyetin zıddı bir teori teşkil etmesi; tenkit ruhunun kaybolmasının medeniyeti tehlikeye düşürmesi; fikir özgürlüğünün kaybolduğu yerde şarlatanların halkı aldatma imkanlarının artması hemen dikkat çekenlerdir.

**LiBeRtE**

*Kitaplığınızda Özgürlüğe Yer Açın...*